

# Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro

MARCELA CHERUBINE E VICENTE TREVAS



★ Projetos  
para o Brasil



FUNDAÇÃO  
Perseu Abramo  
Partido dos Trabalhadores



★ *Projetos*  
para o Brasil

# Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro

MARCELA CHERUBINE E  
VICENTE TREVAS (ORGS.)



FUNDAÇÃO  
Perseu Abramo  
Partido dos Trabalhadores

2013





## FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

### DIRETORIA

Presidente: Marcio Pochmann

Vice-presidenta: Iole Iliada

Diretoras: Fátima Cleide e Luciana Mandelli

Diretores: Artur Henrique e Joaquim Soriano

Coordenação da coleção Projetos para o Brasil

Iole Iliada

### EDITORA FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

Coordenação editorial: Rogério Chaves

Assistente editorial: Raquel Maria da Costa

Equipe de produção: Reiko Miura (org.) e Cecília Figueiredo

Projeto gráfico: Caco Bisol Produção Gráfica Ltda.

Diagramação: Márcia Helena Ramos

Ilustração de capa: Vicente Mendonça

Direitos reservados à Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 – 04117-091 São Paulo - SP

Telefone: (11) 5571-4299 – Fax: (11) 5573-3338

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo: [www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)

Visite a loja virtual da Editora Fundação Perseu Abramo: [www.efpa.com.br](http://www.efpa.com.br)

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C755 Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro / Marcela Cherubine, Vicente Trevas (orgs.). – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

144 p. ; 23 cm – (Projetos para o Brasil ; 5)  
Inclui bibliografia.  
ISBN 978-85-7643-206-7

1. Consórcios - Brasil. 2. Estado. 3. Cooperação. 4. Políticas públicas. 5. Federalismo. I. Cherubine, Marcela. II. Trevas, Vicente. III. Série.

CDU 347.721:32(81)  
CDD 342.8106

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)





## SUMÁRIO

- 5 **APRESENTAÇÃO**
- 7 **PREFÁCIO**  
Iole Ilíada
- 11 **INTRODUÇÃO**  
Marcela Cherubine e Vicente Trevas
- 15 **CONSÓRCIOS PÚBLICOS E O FEDERALISMO BRASILEIRO**  
Vicente Carlos Y Plá Trevas
- 29 **CONSÓRCIOS PÚBLICOS: POSSIBILIDADES E DESAFIOS**  
Francisco Fonseca
- 41 **CONSÓRCIOS PÚBLICOS: DILEMAS JURÍDICOS OU POLÍTICOS?**  
Wladimir António Ribeiro e Paula Ravanelli Losada
- 55 **CONDIÇÕES DE SUSTENTABILIDADE DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS**  
Eduardo de Lima Caldas e Marcela Belic Cherubine
- 71 **DESIGUALDADE E COOPERAÇÃO FEDERATIVA: UM NOVO OLHAR PARA A DISCUSSÃO DOS CONSÓRCIOS**  
Patrícia Laczynski e Fernando Abrucio
- 81 **O DESAFIO DO CONSORCIAMENTO NAS REGIÕES METROPOLITANAS**  
Mario Reali e Regina Célia dos Reis
- 95 **O DESAFIO DO CONSORCIAMENTO EM SANEAMENTO E EM RESÍDUOS SÓLIDOS**  
Paulo T. Miotta e Silvano Silvério da Costa





- 103 **CONSÓRCIO PÚBLICO E O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE:  
UMA ABORDAGEM JURÍDICO-ADMINISTRATIVA SITUACIONAL**  
Lenir Santos, Luiz Odorico Monteiro de Andrade,  
Andre Bonifácio de Carvalho e Sandro Terabe
- 123 **CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO DE  
GESTÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO URBANO**  
Nina J. Best e Ailton Brasiliense Pires
- 137 **SOBRE OS ORGANIZADORES**
- 139 **SOBRE OS AUTORES**





## APRESENTAÇÃO

Próximo de completar a terceira década do regime democrático iniciado em 1985 – o mais longo de toda sua História –, o Brasil vem se afirmando como uma das principais nações a vivenciar mudanças significativas no tradicional modo de fazer política. Com três mandatos consecutivos de convergência programática, os governos Lula e Dilma consolidam o reposicionamento do país no mundo, bem como realizam parte fundamental da agenda popular e democrática aguardada depois de muito tempo.

Lembremos, a última vez que o Brasil havia assistido oportunidade comparável, remonta o início da década de 1960, quando o regime democrático ainda estava incompleto, com limites a liberdade partidária, intervenções em sindicatos e ameaças dos golpes de Estado. O país que transitava – à época – para a sociedade urbana e industrial conheceu lideranças intelectuais engajados como Darcy Ribeiro e Celso Furtado, para citar apenas alguns ícones de gerações que foram, inclusive, ministros do governo progressista de João Goulart (1961-1964).

A efervescência política transbordou para diversas áreas, engajadas e impulsionadas pelas mobilizações em torno das reformas de base. A emergência de lideranças estudantis, sindicais, culturais e políticas apontavam para a concretização da agenda popular e democrática.

A ruptura na ordem democrática pela ditadura militar (1964-1985), contudo, decretou a vitória das forças antirreformistas. O Brasil seguiu crescendo a partir da concentração da renda, impondo padrão de infraestrutura (aerportos, portos, escolas, hospitais, teatros, cinemas, entre outros) para apenas parcela privilegiada do país. A exclusão social se tornou a marca da modernização conservadora.



Em 1980, a economia nacional encontrava-se entre as oito mais importantes do mundo capitalista, porém quase a metade da população ainda encontrava-se na condição de pobreza e um quarto no analfabetismo. Nas duas últimas décadas do século passado, mesmo com a transição democrática, a economia permaneceu praticamente travada, num quadro de semiestagnação da renda *per capita* e regressão social. O desemprego chegou a 15% da força de trabalho no ano 2000, acompanhado de elevada pobreza e desigualdade da renda, riqueza e poder.

Para enfrentar os próximos desafios pela continuidade da via popular e democrática, a Fundação Perseu Abramo reuniu e associou-se a uma nova geração de intelectuais engajados na continuidade das lutas pelas transformações do Brasil. Após mais de oito meses de trabalho intenso, profundo e sistêmico, com debates, oficinas e seminários, tornou-se possível oferecer a presente contribuição sobre problemas e soluções dos temas mais cruciais desta segunda década do século XXI.

Na sequência, espera-se que a amplitude dos debates entre distintos segmentos da sociedade brasileira possa conduzir ao aprimoramento do entendimento acerca da realidade, bem como das possibilidades e exigências necessárias à continuidade das mudanças nacionais e internacionais. A leitura atenta e o debate estimulante constituem o desejo sincero e coletivo da Fundação Perseu Abramo.

*A Diretoria*

Fundação Perseu Abramo





## PREFÁCIO

*Que país é esse?*, perguntava o poeta no refrão da famosa canção<sup>1</sup>, na qual a expressão com ares de interjeição servia para manifestar a inconformidade com os problemas nacionais, fazendo eco, então, a um sentimento generalizado de que o país era inviável.

O país que inspirou aquela canção, no entanto, não é mais o mesmo. Nos últimos dez anos, mudanças significativas ocorreram no Brasil. Números e fatos apontam para um país economicamente maior, menos desigual, com mais empregos e maiores salários, com mais participação social, maior autoestima e mais respeito internacional.

Dizer que o Brasil mudou – e mudou para melhor – está longe de significar, contudo, que nossos problemas históricos tenham sido resolvidos. Não podemos nos esquecer de que o passado colonial, a inserção subordinada e dependente na economia mundial, os anos de conservadorismo, ditaduras e autoritarismo e a ação das elites econômicas liberais e neoliberais marcaram estruturalmente o país por cerca de 500 anos, produzindo desigualdades e iniquidades sociais, econômicas, culturais e políticas, com impactos importantes na distribuição de direitos básicos como saúde, educação, habitação, mobilidade espacial e proteção contra as distintas formas de violência e de preconceitos, inclusive aquelas perpetradas por agentes do próprio Estado.

Tendo características estruturais, as questões acima apontadas não podem ser adequadamente enfrentadas sem um estudo mais aprofundado de suas características intrínsecas, seus contextos históricos, das relações sociais que as engendram e das propostas e possibilidades efetivas de superação.

1. "*Que país é este*" é uma canção da banda de rock brasileira Legião Urbana, criada no Distrito Federal. Foi escrita em 1978 por Renato Russo (1960-1996), em plena ditadura civil-militar, mas lançada somente nove anos depois, em 1987, dando título ao álbum. No ano do lançamento, foi a música mais executada em emissoras de rádio do país.





## CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO

Foi partindo de tais constatações que a Fundação Perseu Abramo concebeu, em janeiro de 2013, os *Projetos para o Brasil*, conjunto de estudos temáticos sobre os principais problemas brasileiros. A ideia era reunir e mobilizar o pensamento crítico de um grupo de especialistas em cada tema, tanto provenientes do âmbito acadêmico quanto com atuação nos movimentos sociais ou órgãos governamentais.

Tais especialistas deveriam ser capazes de identificar obstáculos e entraves para a consecução de políticas visando a superação daqueles problemas, a partir de um diagnóstico da situação e de uma avaliação crítica das propostas existentes para enfrentá-los. Deveriam, pois, recuperar aspectos do passado e analisar o presente, mas visando a contribuir para pensar o futuro.

Isso implicava desafios de grande monta. O primeiro era a definição dos temas. A cada debate, uma nova questão relevante era apontada como merecedora de um estudo específico. Fomos levados assim a fazer uma seleção, que como qualquer escolha desta natureza é imperfeita. Imperfeita porque incompleta, mas também porque reflete o estabelecimento de divisões e recortes em uma realidade que, em sua manifestação concreta, constitui um todo, intrincado e multifacetado.

A realização de recortes no todo também implicou outra questão desafiadora, relativa ao tratamento das interfaces e superposições temáticas. O debate com os colaboradores, no entanto, e sobretudo o processo de elaboração dos estudos, demonstrou-nos afinal que isto não deveria ser visto como um problema. Era, antes, uma das riquezas deste trabalho, na medida em que poderíamos ter textos de especialistas distintos debruçando-se, com seus olhares particulares, sobre as mesmas questões, o que evidenciaria sua complexidade e suas contradições intrínsecas e estabeleceria uma espécie de diálogo também entre os temas do projeto.

Considerando tais desafios, é com grande entusiasmo que vemos nesse momento a concretização do trabalho, com a publicação dos livros da série *Projetos para o Brasil*. A lista<sup>2</sup> de temas, coordenadores e colaboradores, em si, dá uma dimensão da complexidade do trabalho realizado, mas também da capacidade dos autores para desvelar a realidade e traduzi-la em instigantes obras, que tanto podem ser lidas individualmente como em sua condição de parte de um todo, expresso pelo conjunto dos *Projetos para o Brasil*.

Os livros, assim, representam a materialização de uma etapa dos *Projetos*. A expectativa é que, agora publicados, eles ganhem vida a partir do momento

2. Ver a lista completa dos volumes ao final deste livro.





em que sejam lidos e apropriados por novos sujeitos, capazes de introduzir questionamentos e propostas à discussão. E é no impulso desse movimento que envolve os que pretendem prosseguir pensando e mudando o Brasil que a FPA enxerga, neste trabalho, a possibilidade de uma contribuição política importante, para além da contribuição intelectual dos autores.

Impossível não citar que o projeto, ainda que tenha sido concebido muito antes, parece se coadunar com o sentimento expresso em junho e julho de 2013 – quando milhares de pessoas ocuparam as ruas do país –, no que se refere ao desejo de que os problemas estruturais do Brasil sigam sendo, de forma cada vez mais incisiva e profunda, enfrentados.

Retomamos, pois, a indagação da canção, mas agora em seu sentido literal: que país, afinal, é esse?

É, pois, no avanço dessa compreensão, fundamental para a superação das perversas heranças estruturais, que os *Projetos para o Brasil* pretendem contribuir. Importante dizer que, tratando-se de textos absolutamente autorais, cada pensador-colaborador o fará a sua maneira.

Neste volume, um qualificado grupo de pesquisadores e gestores, sob a coordenação de Vicente Trevas e Marcela Cherubine, buscará discutir as características, os sentidos e as possibilidades deste elemento inovador no sistema de governança brasileiro constituído pelos consórcios públicos, no contexto de uma redefinição, no país, do papel do Estado e das políticas públicas.

Nessa discussão, serão levadas em conta tanto as estruturas do Estado federativo como as características do atual padrão de acumulação capitalista, tomadas aqui como pano de fundo do debate sobre os usos desse instrumento no enfrentamento a problemas fundamentais para as populações – tais como saúde, saneamento básico e mobilidade urbana –, tanto no caso de pequenos municípios como no de regiões metropolitanas.

Do diagnóstico e das considerações sobre os obstáculos a serem ainda superados emergirá, como poderá ser constatado, uma defesa política do papel estratégico que os consórcios, em sua condição de arranjos administrativos baseados na cooperação e na coordenação, podem ter em um programa democrático e popular de gestão dos territórios brasileiros.

### *Iole Ilíada*

Coordenadora da coleção *Projetos para o Brasil*  
Vice-presidenta da Fundação Perseu Abramo







## INTRODUÇÃO

A publicação *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro* tem por objetivo apresentar e analisar uma recente inovação do federalismo brasileiro: **os consórcios públicos**. Na construção deste esclarecimento, os organizadores convidaram autoridades e gestores (as) públicos (as), acadêmicos (as) e pesquisadores (as) sobre o tema em questão. O trabalho resultante constitui uma contribuição aos propósitos desta importante iniciativa da Fundação Perseu Abramo: por em evidência as transformações ocorridas nos últimos dez anos, tanto em relação à dinâmica do Estado, quanto às mudanças produzidas na sociedade brasileira.

Os diferentes textos analisam o contexto, a natureza, o significado e as potencialidades deste arranjo institucional de cooperação e coordenação federativas, que é o consórcio público, estabelecendo seus nexos com os desafios e as agendas do tempo presente.

As análises tiveram vários pontos de partida e abordaram diferentes dimensões do processo de consorciamento público. Uma primeira, o situa no contexto de um novo ciclo histórico de desenvolvimento da sociedade brasileira, que reposiciona o papel do Estado, o vincula a novas agendas e o faz confrontar com novos desafios. Este novo ciclo histórico se estrutura no desafio de dar sustentabilidade a um processo continuado de crescimento econômico, cuja dinâmica e pujança deriva de um vigoroso mercado interno de consumo de massa, possibilitando, ao mesmo tempo, efetivar um processo consistente e duradouro de distribuição de renda.

Aliado a esta dimensão agreguem-se outras. Como viabilizar a estruturação, em nosso país, de um Estado de Bem-Estar Social, anunciado e enunciado



pelo pacto político da sociedade brasileira, expresso na Constituição Cidadã de 1988? Como reduzir, com políticas públicas estruturantes, as desigualdades sociais e regionais, nós górdios de um país de passado colonial escravista, que há muito anseia construir um horizonte de desenvolvimento e modernidade? Como enfrentar, de forma decisiva, a pobreza, eliminando sua forma extrema? Como viabilizar os investimentos públicos que se processam com e entre as diferentes esferas de governo?

Todos esses desafios e agendas remetem à forma específica de organizar o Estado brasileiro: o Estado federal. Esta questão demanda a compreensão do federalismo brasileiro, que hoje se expressa no pacto federativo de 1988. É neste contexto que os consórcios públicos se originam e ganham significado.

A presente publicação, analisa também as possibilidades de efetivação dos consórcios públicos face aos impactos do sistema de acumulação capitalista contemporâneo, que se estrutura em um modelo "flexível", pós-fordista, em que o capital financeiro ocupa papel central, promovendo a extrema flexibilização dos fatores produtivos.

A conceituação dos consórcios públicos como arranjos institucionais de cooperação e coordenação federativas, como associação pública de entes federados e como autarquia federativa, são dimensões esclarecidas em diferentes produções a partir de análises da Lei nº 11.107/2005, a Lei dos Consórcios Públicos.

A relação entre consórcios públicos e territórios, consórcios públicos e a agenda do desenvolvimento dos territórios local e regional são abordadas de forma esclarecedora e orientadora.

Os diferentes tipos de consórcios públicos, seus variados usos na implementação de políticas públicas e na gestão de serviços e empreendimentos públicos, são analisados a partir de informações atualizadas e de um conhecimento dos atores e processos em curso. Dessa análise, resulta uma esclarecedora tipologia dos consórcios públicos.

Também é analisada a contribuição e o papel dos consórcios públicos na questão metropolitana, tanto no que se refere às suas relações com as formas de governança estabelecidas pelos estados federados, quanto pelas contribuições ao esforço de superar a fragmentação da ação estatal nesses territórios, que penaliza a cidadania, na medida em que lhe oferece precários serviços e inconsistentes formas de regulação públicos.

São apresentados estudos e análises sobre o consorciamento público na área da saúde, dos resíduos sólidos e da mobilidade urbana. É importante sinalizar que esses âmbitos de políticas públicas são balizados por importantes marcos regulatórios, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e a Lei nº 11.445/2010, que estabelece diretrizes para o saneamento básico; a Lei nº



12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos; e a Lei nº 12.587/2012, que instituiu diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, todas com dispositivos indutores do consorciamento.

Tínhamos ainda a intenção de relatar experiências sinalizadoras e exitosas na área de fronteira, mas esses serão assuntos a desenvolver noutro momento.

As premissas de sustentabilidade dos consórcios públicos foram objeto de reflexão em diferentes textos. Um pacto político consistente entre os atores federativos como ponto de partida do consorciamento; a necessidade de uma nova cultura política que dê suporte aos compromissos assumidos; a exigência de agregar capacidades técnica e gerencial à gestão dos consórcios; a questão dos recursos e fontes de financiamento, todas essas questões foram consideradas pelos textos que aqui apresentamos.

A principal contribuição, no entanto, refere-se à convicção compartilhada de todos (as) os (as) autores (as) de que estamos diante de uma inovação institucional promissora. Os consórcios públicos apresentam-se como um recurso estratégico do Estado brasileiro, um Estado federal, para fazer face aos desafios de um jovem país que se transforma, se redesenha, se pactua em torno de um projeto de nação e desenvolvimento, capaz de constituir uma sociedade justa, igualitária e democrática.

*Os organizadores*





VICENTE CARLOS Y PLÁ TREVAS

## CONSÓRCIOS PÚBLICOS E O FEDERALISMO BRASILEIRO

### OS PONTOS DE PARTIDA

A sociedade brasileira vive, hoje, um novo ciclo histórico do seu desenvolvimento.

País jovem, o Brasil, a partir dos efeitos da crise mundial de 1929 e das mudanças políticas ocorridas nos anos 1930 do século XX, busca superar as mazelas de um passado colonial escravista, os limites e impossibilidades de uma economia primária-exportadora e os entraves de um sistema político oligárquico e excludente. Assume o desafio de superar sua condição de país subdesenvolvido e ingressar em um processo de transformação, abrindo caminhos para um horizonte de desenvolvimento e modernidade, estimulado por uma nova ordem internacional derivada do pós-Segunda Guerra Mundial.

As temáticas da reconstrução e desenvolvimento centralizam as agendas dos novos organismos internacionais, desenhados pelo sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), e inspiram os novos Estados Nacionais, oriundos da desagregação do sistema colonial, e aqueles que iniciaram seus processos de industrialização. A Comissão Econômica para a América Latina se constitui em um centro de pensamento estratégico, formulador de políticas e formador de quadros para a região. Sob a liderança intelectual de Raúl Prebisch e Celso Furtado, dentre outros, a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) incidirá sobre as agendas governamentais, as políticas econômicas e a formação de agências estatais de planejamento e fomento dos países da região.

A luta pela industrialização, pela via das substituições de importações, com a criação de empresas estatais estratégicas, na siderurgia e energia, estruturação de agências públicas de planejamento, o fortalecimento e a criação de





bancos públicos de fomento e desenvolvimento; a formação de um mercado interno e a urbanização da sociedade; a regulação e incorporação do mundo do trabalho, em uma economia de baixos salários, na dinâmica sociopolítica do país; as tentativas de superar interdições políticas impostas à maioria do povo brasileiro e às forças políticas democráticas, em contradição com o monopólio oligárquico na condução do Estado; a busca de uma política externa independente e a afirmação cultural da nossa identidade nacional, este longo e contraditório processo histórico configurou um ciclo de desenvolvimento, denominado nacional-desenvolvimentismo.

16

Estruturado e conduzido inicialmente por um regime autoritário, o Estado Novo, nacional-desenvolvimentista consolida-se em um período liberal-democrático da vida nacional, e teve seu último desdobramento e esgotamento conduzido por um Estado de exceção, a ditadura militar.

A transição política para um Estado democrático de direito, se processa simultaneamente com um período de estagnação econômica e posteriores políticas econômicas regressivas, expressões de ajustes fiscais e de um pacto político neoliberal e conservador, estruturado pelos enunciados e estratégias do denominado *Consenso de Washington*. Ao mesmo tempo, a repactuação política da sociedade brasileira expressa na Constituição de 1988, a *Constituição Cidadã*, consagra enunciados políticos estratégicos indutores e orientadores da atuação do Estado brasileiro em outra direção.

A centralidade da questão democrática, a afirmação da cidadania como fundamento da estruturação do próprio Estado, os enunciados constitucionais do Estado do Bem-Estar Social, o enfrentamento das desigualdades sociais e regionais como propósitos da República, a repactuação federativa inovadora, a emergência de novos movimentos sociais, a estruturação e consolidação de novos partidos políticos na cena política nacional; este conjunto de variáveis, possibilita uma profunda transformação na história política do país: a eleição, para a Presidência da República, de um líder operário oriundo das lutas sindicais dos anos 1970 e principal expoente de um partido de esquerda, de massa e socialista, articulando um campo político de centro-esquerda.

### Os desafios do tempo presente

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente da República, em 2002, a reeleição (2006-2010) e a sucessão de Dilma Rousseff à Presidência, repositionam o papel do Estado e abrem um novo ciclo de desenvolvimento da sociedade brasileira.

Retomar o processo de crescimento econômico de forma continuada; abrir um horizonte de pleno emprego; efetivar um processo consistente de dis-





tribuição de renda; dar centralidade ao mercado interno de consumo de massa; restaurar a capacidade do Estado de realizar investimentos públicos capazes de ampliar a infraestrutura do país; consolidar os bancos públicos, garantir crédito aos investimentos produtivos privados, e financiar políticas públicas estruturantes; desenhar e implementar políticas públicas capazes de reduzir as desigualdades sociais e regionais, e combater de forma consistente a pobreza, erradicando sua condição extrema; viabilizar a integração regional nos âmbitos do Mercado Comum do Sul (Mercosul), da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe (Celac), como dimensão estratégica do projeto nacional de desenvolvimento; articular forças políticas, econômicas e sociais para dar sustentabilidade ao protagonismo do Brasil na cena internacional; todas estas dimensões, aliadas à garantia de direitos e ao exercício da cidadania e à consolidação da democracia, configuram um novo ciclo histórico de desenvolvimento da sociedade brasileira.

Este ciclo histórico define agendas e impõe desafios. Ele se expressa em um projeto nacional de desenvolvimento em curso, que produziu nos últimos dez anos profundas transformações na economia, na estrutura social e nas condições de vida da população brasileira. Essas transformações serão narradas em diferentes publicações desta coletânea.

Hoje, o grande desafio refere-se à sustentabilidade deste projeto. E a grande indagação recai sobre a capacidade do Estado brasileiro e seus governos em viabilizá-la.

O Estado brasileiro está à altura destes desafios? Terá condições de implementar e efetivar esta agenda?

O pacto político constitucional de 1988 respalda e legitima tal agenda. A constituição contempla enunciados estratégicos, indutores e orientadores da ação estatal no enfrentamento destes desafios.

Na última década, o Estado brasileiro incorporou novos marcos-legais como o Estatuto da Cidade, as leis do saneamento, dos consórcios públicos, dos resíduos sólidos, da mobilidade urbana, entre outros. Esses marcos-legais potencializam a ação estatal, fornecendo condições de resolutividade e efetividade nas diferentes áreas de suas abrangências.

A dinâmica do Estado brasileiro, entretanto, é presidida pela lógica de sua forma específica: a lógica do Estado federal.

A indagação feita acima, portanto, tem que ser refeita: a Federação brasileira (a União Federal, os estados federados, o Distrito Federal e os municípios) está à altura da agenda e dos desafios acima enunciados?

Os padrões de condução do Estado Federal brasileiro operados em suas diferentes esferas de governo, por suas diferentes e contraditórias elites políti-



cas e seus partidos políticos, são congruentes com os propósitos e complexidades deste novo ciclo de desenvolvimento?

Até quando será possível compatibilizar a condução democrática, republicana, desenvolvimentista, inovadora e participativa, com a condução oligárquica, patrimonialista, autoritária, cartorial e burocrática, presentes na dinâmica política do país?

Como superar os preocupantes déficits de capacidade de governo com que opera a maioria dos entes federados?

Como fazer frente aos padrões inconsistentes de gestão pública, que são incapazes de garantir serviços públicos de qualidade, efetivar a regulação pública, viabilizar com tempestividade os investimentos públicos, implementar políticas públicas inovadoras e estruturar a gestão do território?

Como constituir e consolidar burocracias públicas inovadoras, com compromissos democráticos, republicanos e desenvolvimentistas, como contraponto às burocracias cartoriais e corporativas que operam, de maneira preponderante, as agências, serviços, atividades, programas e projetos governamentais?

A estas indagações agregam-se outras, cruciais aos Estados federais. Como conduzir as relações intergovernamentais numa lógica de cooperação e coordenação? Como universalizar políticas públicas, por meio de sistemas nacionais federativamente concertados? Como viabilizar a gestão associada de serviços públicos? Como possibilitar a gestão compartilhada do território, na perspectiva dos desenvolvimentos local e regional?

A busca de respostas a esses questionamentos requer a compreensão do Pacto Federativo, desenhado pela Constituição de 1988, e do sistema político dele decorrente.

A centralidade da questão democrática e questão social, alicerçada na cidadania e na afirmação de direitos, estrutura o pacto constitucional.

Com nitidez, busca-se estabelecer a relação entre democracia e federação e desta com o aprofundamento da descentralização política. O estatuto constitucional do município, como ente federado, expressa esta intencionalidade e possibilita aos prefeitos romper com a condição de figurante ou coadjuvante subalterno, no jogo político da Federação. Expressa também os desafios da gestão e do governo das cidades, resultantes das complexidades e contradições do acelerado processo de urbanização, configurado por um conjunto crescente de aglomerações metropolitanas e por redes de cidades regionalmente polarizadas.

Desta maneira, se produz uma inovação na lógica do Estado federal. O Estado brasileiro assume o desafio de se conduzir como uma Federação tripla.

Esta inovação intensifica a complexidade das relações intergovernamentais no Brasil. Na repartição de competências entre as esferas de governo se es-



tabelece uma complexa arquitetura entre competências exclusivas, privativas, concorrentes e comuns.

Esta nova realidade, para ser virtuosa e efetiva, requer um federalismo cooperativo. Mostra-se sintonizada com as modificações ocorridas no sistema político, pela emergência autônoma de forças sociais na cena pública por meio de novos partidos. Esses partidos irão se desenvolver e se constituir como forças políticas nacionais relevantes, por meio do exercício do governo de inúmeros e importantes municípios e alguns estados.

Entretanto, a dinâmica da federação brasileira, que se segue à promulgação da Constituição, será condicionada por outras variáveis. Será determinada pelas assimetrias federativas, pelos contenciosos federativos, pelas diversidades e desigualdades regionais e, sobretudo, pela ausência de um projeto nacional de desenvolvimento que dê conteúdo e significado ao pacto federativo.

A federação brasileira será tensionada pela guerra fiscal e outras formas de competição e disputa entre estados e municípios, submetidos ao perverso jogo da soma zero, contundente negação de um federalismo cooperativo.

Por imposição da lógica do ajuste fiscal, nos anos 1990, ocorreu uma recentralização da receita pública pelo governo federal. A partilha, estabelecida pelo Pacto Federativo de 1988, foi modificada pelo mecanismo das contribuições. A crise fiscal dos estados, a renúncia fiscal praticada por parte significativa dos municípios e a lógica das transferências voluntárias da União, passaram a tensionar as relações federativas.

Ao mesmo tempo, as políticas sociais emanadas da Constituição, impulsionadas pelos movimentos sociais e acolhidas pelos partidos políticos, demandaram arranjos institucionais capazes de assegurar coordenação e cooperação entre os entes federados, por elas responsáveis.

O Sistema Único de Saúde (SUS) tornou-se paradigma. É exitoso ao produzir uma arquitetura que integra as competências, estrutura o sistema decisório, define o financiamento e estabelece uma divisão compartilhada de trabalho. Harmoniza as relações federativas verticais. Tornou-se referência para outras áreas. Inspirou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e os sistemas nacionais de políticas públicas.

No entanto, esta articulação vertical, de suma importância para a dinâmica de um Estado federal, revelou-se insuficiente. Um dos desafios das políticas públicas federativamente concertadas é estruturar capacidades de coordenação e cooperação horizontais. As políticas de regionalização na área da saúde e, a busca de arranjos de articulação regional na educação, estão na ordem do dia.



Além disto, em outras funções de governo, que também ensejam políticas públicas, o desempenho do Estado brasileiro permanece fragmentado e de reduzida efetividade.

A produção da infraestrutura regional, a regulação e gestão dos serviços urbanos, com destaque para o transporte e mobilidade urbanos, saneamento, resíduos sólidos; a gestão compartilhada do desenvolvimento local-regional, em especial a gestão das regiões metropolitanas; todas elas são áreas para as quais convergem competências, recursos e demandas dos entes federados, exigindo capacidade de coordenar ações e iniciativas.

Os arranjos administrativos utilizados para tais fins revelam-se insuficientes e inadequados.

Os consórcios públicos emergem deste contexto.

### **Os Consórcios Públicos: as agendas e os desafios de uma inovação**

O Consórcio Público é um arranjo institucional de cooperação e coordenação federativas. É uma autarquia associativa, destinada a operar competências a ele delegadas.

O Consórcio Público não possui competências originárias. Exerce aquelas delegadas pelos entes federados associados, a partir de uma lógica inovadora. Os municípios, os estados e a União quando se consorciam, delegando competências, não as renunciavam. Participando do Conselho de Administração e da Assembleia Geral do consórcio, eles as supervisionam.

O Consórcio Público constitui-se como expressão do exercício das autonomias dos entes federados consorciados.

Como enunciado constitucional, o Consórcio Público resulta da Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Representa a possibilidade de amadurecimento do federalismo brasileiro. Quando a Federação brasileira se redesenhou em 1988, uma das grandes questões era aprofundar a descentralização política do país. A Federação assim descentralizada revelou-se carente de mecanismos de coordenação e cooperação.

Os consórcios públicos como arranjos institucionais, como instrumentos de cooperação e coordenação respondem a essa necessidade. A formação dos consórcios públicos decorre de um sofisticado marco legal expresso na Lei nº 11.107/2005. Além de oferecer segurança jurídica, fornece uma complexa arquitetura de gestão como garantia de efetividade e sustentabilidade ao empreendimento proposto. Essa questão é crucial, uma vez que o associativismo consorcial é anterior à lei de 2005.

Inúmeros municípios e alguns estados, no passado recente, se consorciaram. Os consórcios daí resultantes apresentavam fragilidades jurídicas e



institucionais. Entes públicos, associando-se para compartilhar a gestão de serviços ou empreendimentos públicos produzem entidades privadas. Esses consórcios, pela fragilidade de sua contratualização, tornam-se dependentes de lideranças políticas para garantir o cumprimento dos acordos e compromissos assumidos. Neste contexto, é fácil formar um consórcio e mais fácil ainda desfazê-lo.

A avaliação desta experiência, assim como a busca de informações e conhecimentos sobre arranjos de cooperação e coordenação intergovernamentais no âmbito internacional, foram cruciais para orientar o grupo interministerial, constituído em 2003, encarregado de elaborar o anteprojeto de lei dos consórcios públicos.

A aprovação da lei em 2005 e sua posterior regulamentação em 2007 possibilitaram aos prefeitos (as) eleitos (as) e reeleitos (as) em 2008, iniciarem o processo de formação da primeira geração de consórcios públicos ou redesenhar os existentes à luz desta nova legislação.

Consórcios públicos foram constituídos em diferentes áreas: saúde, saneamento, resíduos sólidos, transportes, desenvolvimento regional, fronteiras, entre outras.

A formação de consórcios públicos tende a ganhar velocidade em decorrência de novas legislações e de novas políticas públicas. O Plano Nacional de Resíduos Sólidos e a Lei da Mobilidade Urbana, entre outros, serão fatores indutores de consorciamento.

Os consórcios públicos estão criando grandes expectativas. São percebidos como uma saída, para superar as limitações e insuficiências dos municípios em implementar e gerenciar serviços públicos. Para as regiões metropolitanas começam a ser visualizados como um complemento importante, ou contrapondo aos arranjos de governança instituídos. Os estados tendem a considerar os consórcios públicos nos seus relacionamentos com os municípios. O governo federal vem incorporando-os em suas diferentes estratégias e programas.

A necessidade de acompanhar e avaliar esse processo de formação e desenvolvimento dos consórcios públicos estimularam três importantes instituições, a Caixa Econômica Federal (CEF), a Frente Nacional de Prefeitos e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a patrocinarem a constituição do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo.

Os levantamentos preliminares do Observatório estão indicando a importância e a complexidade do processo de consorciamento público em curso no país.

**Tabela 1**

**Número de consórcios públicos no Brasil, segundo sua localização**  
Grandes Regiões e Unidades da Federação - UF (em n<sup>os</sup> absolutos)

Grandes Regiões/UF	Total de municípios	Total de consórcios	Total municípios consorciados	Consoiciados (em %)
<b>Centro-Oeste Total</b>	<b>466</b>	<b>53</b>	<b>247</b>	<b>53,0</b>
DF	1	1	1	100,0
GO	246	10	55	22,0
MS	78	10	51	65,0
MT	141	32	140	99,0
<b>Nordeste Total</b>	<b>1.794</b>	<b>122</b>	<b>1.037</b>	<b>58,0</b>
AL	102	4	42	41,0
BA	417	20	215	52,0
CE	184	39	180	98,0
MA	217	8	82	38,0
PB	223	20	145	65,0
PE	185	18	163	88,0
PI	224	4	52	23,0
RN	167	8	149	89,0
SE	75	1	9	12,0
<b>Norte Total</b>	<b>449</b>	<b>29</b>	<b>240</b>	<b>53,0</b>
AC	22	2	5	23,0
AM	62	4	16	26,0
AP	16	1	8	50,0
PA	143	10	98	69,0
RO	52	3	24	46,0
RR	15	1	3	20,0
TO	139	8	86	62,0
<b>Sudeste Total</b>	<b>1.668</b>	<b>276</b>	<b>1.465</b>	<b>88,0</b>
ES	78	20	77	99,0
MG	853	104	735	86,0
RJ	92	29	91	99,0
SP	645	123	562	87,0
<b>Sul Total</b>	<b>1.188</b>	<b>157</b>	<b>1.080</b>	<b>91,0</b>
PR	399	62	397	99,0
RS	496	41	401	81,0
SC	293	54	282	96,0
<b>BRASIL</b>	<b>5.565</b>	<b>637</b>	<b>4.069</b>	<b>100,0</b>

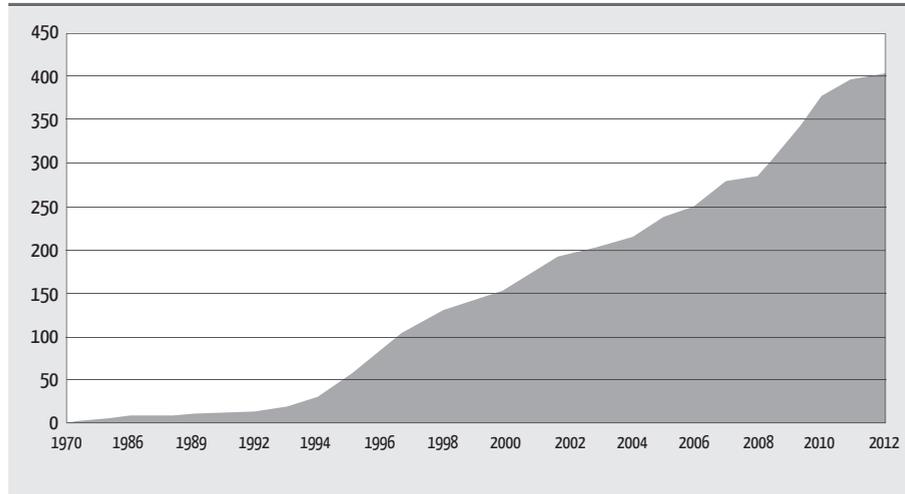
Elaboração do autor.

**Tabela 2****Consórcios públicos ativos, segundo abertura de CNPJ**  
Brasil, 1970 - 2012 (em nºs absolutos)

Ano de abertura CNPJ	Total	Acumulado
1970	1	1
1985	2	3
1986	4	7
1987	1	8
1989	2	10
1991	1	11
1992	2	13
1993	6	19
1994	10	29
1995	25	54
1996	30	84
1997	26	110
1998	21	131
1999	13	144
2000	10	154
2001	27	181
2002	17	198
2003	5	203
2004	11	214
2005	23	237
2006	13	250
2007	29	279
2008	7	286
2009	41	327
2010	50	377
2011	20	397
2012	4	401

Fonte: Receita Federal, 2012.

Obs.: Não foram lançados consórcios extintos.

**Gráfico 1****Consórcios intermunicipais, segundo abertura de CNPJ**  
Brasil, 1970 - 2012 (em nºs absolutos)

Elaboração do autor.

Em face deste quadro promissor, uma indagação se impõe: os consórcios públicos como uma inovação institucional do federalismo brasileiro serão sustentáveis? Evitarão as armadilhas e impasses a que foram submetidas outras inovações do Estado brasileiro?

Essas indagações são importantes para afirmar a necessidade imperiosa de explicitar, no projeto de formação dos consórcios públicos, a estratégia da sua sustentabilidade. Isto requer que o ponto de partida do consorciamento, o **pacto político entre os atores federativos**, seja consistente. Exige desses atores uma cultura política que supere uma visão imediatista dos problemas a serem enfrentados, e atenuar a dimensão competitiva do sistema político. Requer a formação de uma classe dirigente vocacionada a conduzir o país em seu novo ciclo histórico de desenvolvimento.

Este ponto de partida é a base para formular as premissas de sustentabilidade do consorciamento público.

A necessidade de compartilhar com os parceiros consorciados uma visão estratégica dos problemas e desafios a enfrentar, bem como das soluções a implementar, constitui-se como outra dimensão da sustentabilidade do empreendimento. Requer uma capacidade de diálogo e entendimento, que não é comum à cultura dos atores políticos e aos estilos de liderança pública domi-

**Quadro 1****Total de consórcios por atividade principal**  
Brasil (em nºs absolutos)

<b>Código/Atividade principal</b>	<b>Total</b>
Não identificada	178
94.30-8-00 - Atividades de associações de defesa de direitos sociais	142
84.11-6-00 - Administração pública em geral	114
86.90-9-99 - Outras atividades de atenção à saúde humana não especificadas anteriormente	72
94.99-5-00 - Atividades associativas não especificadas anteriormente	46
38.11-4-00 - Coleta de resíduos não-perigosos	20
38.21-1-00 - Tratamento e disposição de resíduos não-perigosos	15
84.12-4-00 - Regulação das atividades de saúde, educação, serviços culturais e outros serviços sociais	15
86.10-1-01 - Atividades de atendimento hospitalar, exceto pronto-socorro e unidades para atendimento de urgências	12
86.60-7-00 - Atividades de apoio à gestão da saúde	7
86.30-5-99 - Atividades de atenção ambulatorial não especificadas anteriormente	5
86.50-0-99 - Atividades de profissionais da área de saúde não especificadas anteriormente	5
94.92-8-00 - Atividades de organizações políticas	5
01.61-0-99 - Atividades de apoio à agricultura não especificadas anteriormente	4
42.11-1-01 - Construção de rodovias e ferrovias	3
86.10-1-02 - Atividades de atendimento em pronto-socorro e unidades hospitalares para atendimento de urgências	3
86.30-5-02 - Atividade médica ambulatorial com recursos para realização de exames complementares	3
88.00-6-00 - Serviços de assistência social sem alojamento	3
37.02-9-00 - Atividades relacionadas a esgoto, exceto a gestão de redes	2
39.00-5-00 - Descontaminação e outros serviços de gestão de resíduos	2
64.93-0-00 - Administração de consórcios para aquisição de bens e direitos	2
84.13-2-00 - Regulação das atividades econômicas	2
84.24-8-00 - Segurança e ordem pública	2
87.30-1-99 - Atividades de assistência social prestadas em residências coletivas e particulares não especificadas anteriormente	2
94.11-1-00 - Atividades de organizações associativas patronais e empresariais	2
96.09-2-99 - Outras atividades de serviços pessoais não especificadas anteriormente	2
03.22-1-01 - Criação de peixes em água doce	1
21.21-1-01 - Fabricação de medicamentos alopáticos para uso humano	1
36.00-6-01 - Captação, tratamento e distribuição de água	1
37.01-1-00 - Gestão de redes de esgoto	1
38.39-4-99 - Recuperação de materiais não especificados anteriormente	1
42.13-8-00 - Obras de urbanização - ruas, praças e calçadas	1
43.99-1-99 - Serviços especializados para construção não especificados anteriormente	1
47.71-7-02 - Comércio varejista de produtos farmacêuticos, com manipulação de fórmulas	1



## CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO

## Continuação

Código/Atividade principal	Total
65.50-2-00 - Planos de saúde	1
72.10-0-00 - Pesquisa e desenvolvimento experimental em ciências físicas e naturais	1
74.90-1-04 - Atividades de intermediação e agenciamento de serviços e negócios em geral, exceto imobiliários	1
86.30-5-03 - Atividade médica ambulatorial restrita a consultas	1
86.40-2-99 - Atividades de serviços de complementação diagnóstica e terapêutica não especificadas anteriormente	1
86.90-9-01 - Atividades de práticas integrativas e complementares em saúde humana	1
91.03-1-00 - Atividades de jardins botânicos, zoológicos, parques nacionais, reservas ecológicas e áreas de proteção ambiental	1
94.12-0-00 - Atividades de organizações associativas profissionais	1
Baixado	1
Paralisado desde meados década de 1980	1
Solicitação de baixa indeferida	1
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>687</b>

Fonte: Receita Federal, 2012.

nantes no sistema político. Requer, enfim, uma capacidade para viabilizar processos de concertação política que saiba lidar com a diversidade, as assimetrias e os contenciosos existentes, sinalizando um horizonte de ganhos compartilhados ou mecanismos compensatórios nos resultados pretendidos.

Objetividade de propósitos e focalização de resultados constituem-se no terceiro aspecto da sustentabilidade do consorciamento pretendido. O consórcio público não é uma fórmula mágica. Ele não tem a capacidade de suprir ou eliminar debilidades, insuficiências e restrições dos entes federados associados. O Consórcio Público é a possibilidade de agregar valor ao empreendimento proposto, produzindo resultados de curto e médio prazos, com qualidade e velocidade impossíveis de acontecer se o empreendimento fosse conduzido de forma fragmentada e solitária, individualmente pelos entes federados hoje consorciados.

Para isto, é fundamental e imprescindível que o consórcio público agregue consistentes e efetivas capacidades técnica e gerencial. Isto requer que a direção política do consórcio, os chefes de governo consorciados, garanta e avalize a seleção de um qualificado corpo técnico e gerencial, comprometido com a aposta estratégica do empreendimento e portador de uma sensibilidade à inovação. Seria uma tragédia para esta inovação do federalismo brasileiro, se a condução e operação dos consórcios públicos fossem assumidas por buro-



cracias cartoriais ou corporativas. É um ponto crucial, que não admite desvios, se se pretende fazer apostas estratégicas na condução de políticas e serviços públicos.

Aliada à agregação de capacidade técnico-gerencial, o consorciamento pressupõe alocar e compartilhar recursos dos entes federados consorciados. Seria um equívoco considerar que o Consórcio Público só se viabiliza a partir de recursos externos. Até para obtê-los é preciso formular projetos consistentes, que assegurem capacidade de executá-los e garantir as condicionalidades muitas vezes exigidas. Esta é também uma questão relevante. Alocar recursos próprios expressa uma confiança na aposta e transmite uma credibilidade no propósito a ser alcançado. O consorciamento público não é um mero expediente para obter recursos. É uma via estratégica para viabilizar políticas e serviços públicos derivados das competências constitucionais atribuídas aos municípios, estados e à União.

Neste sentido, podemos afirmar que os consórcios públicos se apresentam como um instrumento estratégico do Estado brasileiro contemporâneo para enfrentar os desafios surgidos no contexto de um novo ciclo de desenvolvimento da sociedade brasileira.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Org.). *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da Educação*. São Paulo: Fundação Santillana/Moderna, 2012.
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/FioCruz, 2012.
- CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO, <[www.centrocelsofurtado.org.br](http://www.centrocelsofurtado.org.br)>.
- COSTA LIMA, M. (Org.). *Os boêmios cívicos. A Assessoria econômico-política de Vargas (1951-54)*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento/E-papers, 2013.
- DOSMAN, Edgar J. *Raúl Prebisch (1901-1986): A construção da América Latina e do Terceiro Mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2011.
- DULCI, Luiz. *Um salto para o futuro: como o governo Lula colocou o Brasil na rota do desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- FREIRE D'AGUIAR, Rosa F. (org.). *Celso Furtado e a dimensão cultural do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013.



- FURTADO, Celso. *O Longo Amanhecer*: reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- POCHMANN, Marcio. *Nova Classe Média?* - O trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.
- REIS, Regina C. *Alternativa Política no contexto Federativo*: integração regional no grande ABC Paulista. São Paulo: Blucher Acadêmicos, 2008.
- SADER, E.; GARCIA, M. A. (Org.). *BRASIL*: entre o passado e o futuro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Boitempo, 2010.
- 28 SINGER, André. *Os sentidos do Lulismo*: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- TREVAS, Vicente C. Y P. Consórcios Públicos: uma aposta estratégica do federalismo brasileiro? In: *Le Monde Diplomatique*, set., 2012.
- \_\_\_\_\_. *A Lei dos Consórcios Públicos como um novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira*. 2007.





**FRANCISCO FONSECA**

## **CONSÓRCIOS PÚBLICOS: POSSIBILIDADES E DESAFIOS**

Este texto objetiva analisar as possibilidades de efetivação dos consórcios públicos e os desafios interpostos para tanto, notadamente aos municípios, tendo em vista os impactos do sistema de acumulação capitalista contemporâneo (definido como “flexível” quanto aos fatores produtivos) de um lado, e os contornos da Lei dos Consórcios Públicos, de outro. Para tanto, contextos históricos mediarão a reflexão.

### **TRAJETÓRIA MUNICIPAL E O PAPEL DOS CONSÓRCIOS**

Particularmente quanto às mudanças que podem ocorrer no nível municipal, sobretudo as relacionadas ao investimento e ao desinvestimento do capital, em particular transnacional, decorrentes do amplo processo de privatização, abertura da economia e desnacionalização da economia brasileira – ocorrido nos anos 1990 –, os impactos são extremamente significativos, uma vez que plantas produtivas podem ser instauradas ou excluídas.

Tal processo de privatização, abertura da economia e desnacionalização inserem-se no contexto da terceira revolução industrial, isto é, de novos patamares de investimento, produção e consumo de bens e serviços, em que os municípios e, sobretudo, suas populações sofrem os efeitos quase que imediatamente.

Façamos um breve panorama histórico dos processos urbanos e sociais havidos na sociedade brasileira, à luz do modelo de acumulação, para compreendermos os dias atuais e o papel dos consórcios.

Do período colonial ao final do século XIX, não apenas a base da economia brasileira fora fortemente regionalizada como o modelo foi fortemente exportador. A colonização, de cunho exploratório, simplificou as relações sociais – no sentido de não permitir a existência de classes sociais autônomas – e





fez da Coroa o verdadeiro poder central, mas com braços bem definidos nos extensos territórios brasileiros. Embora simplificadas as relações sociais, o papel do Brasil Colônia fora extremamente complexo, pois submetido à lógica global do capitalismo comercial: exploração de matérias-primas, comércio de escravos, compra de produtos elaborados na Europa, situação essa relativamente estável até o advento da República. Somente ao final do século XIX surgem forças industrializantes, consolidadas na década de 1940, momento inicial que perdurou por cinco décadas e transformou o país em uma nação urbano-industrial, embora com desigualdades sociais e regionais presentes até hoje.

A rapidez desse processo é gritante, aguçando velhas e criando novas contradições ao, agora, capitalismo industrial. O poder local, em seu veio oligárquico, fora paulatinamente esvaziado com a ditadura de 1937 e com a atração dos empregos/direitos urbanos, garantidos pela Era Vargas, ressaltando-se que ao trabalhador rural não fora concedido tais direitos. A centralização, agora sob o domínio do Estado nacional e do capitalismo industrial, fez-se de forma impressionante. Em outras palavras, o pêndulo teria girado do oligarquismo local ao centralismo republicano, mesmo que associado as elites locais e regionais.

Dessa forma, é no período Vargas que se dá também o fenômeno da célebre revolução industrial, o que significou o estabelecimento de direitos políticos e sociais simultaneamente à constituição de um modelo urbano-industrial. Na verdade, a Era Vargas sintetiza incrivelmente uma tripla revolução: industrial; nacional (a formação de um Estado nacional capaz de fazer-se presente nos rincões e de se universalizar); e social, em razão da criação de direitos, legislação e instituições sociais inéditas.

Ainda quanto ao regime político, uma nova realidade centralista (a partir de 1937) confinou política e institucionalmente os estados e municípios, o que, na prática, perdurou entre o regime militar e a redemocratização (1964-1988). Nesse sentido, iniciativas de consorciamento e outras foram claramente desestimuladas ou mesmo bloqueadas, embora algumas poucas existissem. A federação manteve esse nome apenas formalmente. Evidentemente, os direitos sociais e políticos sofreram profundo retrocesso, pois democracia, participação, descentralização, autonomia – incluindo-se a federativa – e cidadania foram conceitos excluídos do vocabulário autoritário.

Portanto, somente em 1988, momento culminante da resistência democrática, a situação se inverte, de forma inédita, pois a descentralização – também federativa, com os municípios alçados à condição de “entes federativos” –, agora sinônimo de participação e controle popular e social, fez-se presente.



Ocorre, contudo, que ao lado desta a terceira revolução industrial (iniciada em meados dos anos 1970) deu novos contornos ao capitalismo, porque impôs o “modelo de acumulação flexível” como preponderante, substituído, portanto, do velho “modelo fordista-keynesiano”, vigente desde o pós-guerra, e presente, como vetor, embora com particularidades, no Brasil.

### Os impactos do modelo de acumulação nos municípios

O modelo “flexível”, pós-fordista, pode ser sintetizado na extrema flexibilização das relações de produção – em que o capital financeiro ocupa papel central, ao mesmo tempo em que se articula com o capital produtivo –, de trabalho e de consumo. Segundo Harvey (1992, p. 140-141):

A acumulação flexível [...] se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional [...].

Esses poderes aumentados de flexibilidade e mobilidade permitem que os empregadores exerçam pressões mais fortes de controle do trabalho sobre uma força de trabalho de qualquer maneira enfraquecida, por dois surtos selvagens de deflação [na década de 1970], força que viu o desemprego aumentar nos países capitalistas avançados [...] para níveis sem precedentes no pós-guerra. O trabalho organizado foi solapado pela reconstrução de focos de acumulação flexível em regiões que careciam de tradições industriais anteriores e pela reimportação para os centros mais antigos das normas e práticas estabelecidas nessas novas áreas. A acumulação flexível parece implicar níveis relativamente altos de desemprego ‘estrutural’ [...], rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos (quando há) de salários reais [...] e o retrocesso do poder sindical – uma das colunas políticas do regime fordista.

Como se observa, a terceira revolução industrial promove a extrema flexibilização dos fatores produtivos, tais como: o capital, por meio da ascensão de inéditos e preponderantes mercados financeiros; as formas de produção (*just in time*, subcontração em perspectiva internacional, obsolescência programada, entre outras); os padrões gerenciais (empresa enxuta, reengenharia, *downsizing*); a força de trabalho (tendo em vista a precarização e as inúmeras formas temporárias e parciais de contratação, com impactos diretos na organização do trabalho, fragilizando-o. A chamada “pejetização” da economia bra-



sileira é a síntese desse processo); a circulação dos bens e serviços (em razão dos nichos de produção, desovados pela segmentação do consumo, em que o marketing e a propaganda ocupam papel central, reforçando além do mais a ideologia do descartável).

Todo esse movimento opõe-se ao modelo fordista e keynesiano, marcado pela rigidez da utilização dos fatores produtivos, vigente nos países de capitalismo central e, embora com contornos específicos, também presente no Brasil e em vários países de capitalismo periférico. No caso brasileiro, a Era Vargas, como apontamos, teve inúmeros elementos marcados pelo vetor Estado (com alguns aspectos semelhantes à social-democracia europeia), isto é, o desenvolvimento e a criação de direitos sociais foram capitaneados pelo Estado.

Particularmente, quanto à força de trabalho e aos direitos sociais, todos os aspectos acima referidos estão presentes no Brasil, com o agravante de a economia brasileira ser historicamente dependente das esferas decisórias internacionais, além de extremamente oligopolizada: dívida externa, nível do chamado “risco país”, investimentos estrangeiros, capital de curto prazo, tecnologia de ponta. Após a privatização e abertura da economia nos anos 1990 esse processo foi ainda mais potencializado.

Em relação à distribuição de renda, historicamente, jamais a riqueza produzida foi distribuída na proporção de sua criação. Nesse cenário, o “capitalismo desorganizado” e o “capitalismo de cassino” – duas denominações conhecidas sobre o modelo flexível a partir da terceira revolução industrial – expressam, respectivamente, a ausência de uma coordenação internacional dos capitais pelo Estado e a predominância, antes nunca vista, do capital financeiro sobre o produtivo, a ponto de diariamente circularem cerca de três trilhões de dólares em papéis, isto, “dinheiro” virtual, não lastreado na economia real. Como a quantidade de mão de obra é cada vez mais diminuta, nos três segmentos da economia, tanto o emprego formal como os direitos sociais são profundamente atingidos pela dinâmica do novo capitalismo contemporâneo, além da dificuldade de os trabalhadores se organizarem<sup>1</sup>.

Para além dessas questões estruturais, a hegemonia das ideias neoliberais presente em governos, instituições multilaterais, universidades, mídia, *think-tanks*, nas agendas interna e externa, e no manejo político dos fatores produtivos implicou a ocupação de quase todos os espaços ideológicos. Embora

1. O fato de, a partir do governo Lula, o emprego formal ter alcançado níveis recordes, justifica-se muito mais em razão do patamar baixíssimo havido até então, do que propriamente um movimento contrário à lógica da acumulação flexível. O mais importante é observar o estoque potencial de empregos perante os empregos de fato existentes, o que inclui os criados nos dois governos Lula.





sempre tenha havido resistências, foi notório o enquadramento do modelo de desenvolvimento e das políticas públicas na ótica dos pressupostos neoliberais. Todo esse processo contrasta com o *ethos* da Constituição de 1988. Afinal, o próprio momento de elaboração da Constituição – o declínio das teses heterodoxas, a decretação da moratória, a crise inflacionária e a dívida externa – representou contrafluxo importante aos desígnios dos constituintes. Portanto, de um lado houve e há um capitalismo informalizante, precarizador das relações de trabalho, financeirizado e mundializado (e sem a existência de um contrapoder, em razão do ocaso do socialismo), e de outro uma Constituição democrática, descentralizante – inclusive federativa –, voltada à participação popular e à ampliação dos direitos de cidadania. Esses movimentos representaram um verdadeiro choque entre duas forças contrárias. Dessa forma, a “era dos direitos” desfaz-se em larga medida no capitalismo flexibilizado. Como exemplo, o peso das contrapartidas exigidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial – financiadores robustos das sociedades periféricas –, além dos constrangimentos fiscais e da ausência de poupança interna, entre outros aspectos, são cruciais. Tal processo depende, contudo, da capacidade de reação dos Estados nacionais, e foi alterado no Brasil no início dos anos 2000 e, em perspectiva mundial a partir da crise de 2008.

No que tange aos municípios – *locus* da participação popular, da democracia semidireta e os arranjos federativos, tais como os consórcios –, o aumento exponencial em seu número, após 1988 (criação de cerca de 40%, por meio de plebiscitos de desmembramento), com todo o aparato executivo/legislativo das grandes cidades, tornou a existência da maior parte deles completamente dependente dos repasses federais: o chamado Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Em outras palavras, novos poderes e institucionalidades federativos concedidos aos municípios tornam sua aplicabilidade extremamente dificultada por todo tipo de obstáculo e constrangimento provenientes: a) do capitalismo mundializado; b) das entidades multilaterais (ambos direcionam o papel dos municípios); c) dos limites fiscais, e também institucionais, em razão da ausência de autonomia dos municípios por decisões interpostas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e pelo Congresso Nacional. Isso tudo afeta, de diversas formas, a democracia e a participação no Brasil que, a despeito desse conjunto de constrangimentos, vêm avançando, embora num ritmo e numa dimensão aquém do esperado.

Apesar de todas essas dificuldades, arranjos político-federativos – tais como os consórcios –, institucionais, societários, das políticas públicas e outros também compõem o cenário da democracia brasileira, num incrível processo de inovação, simultaneamente problemático e exitoso, mas voltado à





busca de alternativas aos constrangimentos promovidos pela acumulação flexível e pela hegemonia neoliberal. Esta, embora combatida, ainda viceja em diversos aspectos.

A própria lógica dos conselhos gestores de políticas públicas confirma esta assertiva, dado que articula a gestão orçamentária de políticas específicas à participação popular, o que implica na fiscalização das verbas utilizadas.

Particularmente quanto aos consórcios, não foram e não são panaceia, e sim a solução “possível” ao longo de décadas de desenvolvimento urbano e industrial acelerado, assim como do contexto pós-industrial das últimas décadas.

34

Nesse sentido, a crescente complexificação da sociedade brasileira desde os anos 1940 aos dias de hoje, com diversos ciclos de transformações, em diversas direções, tornou também mais complexos os problemas, exigindo dos estados e municípios respostas distintas a problemas cada vez mais interligados.

Contemporaneamente – como decorrência, portanto, do esforço desenvolvimentista vigente entre as décadas de 1940 e 1990 –, as chamadas “macrometrópoles”, por exemplo, articulam milhões de pessoas e fluxos diversos num raio de cerca de 200 quilômetros, impactando orçamentos e programas governamentais nas mais variadas áreas. Mesmo pequenos e médios municípios têm sido afetados por transformações importantes: por exemplo, entre inúmeros outros, a alteração nas rotas do crime organizado faz a violência migrar igualmente para o interior; a instalação de empresas multinacionais em determinadas regiões implica toda sorte de mudanças urbanas; a “guerra fiscal” (municipal e estadual), ao atrair empresas impacta a infraestrutura urbana sem a correspondente capacidade de o poder público responder aos novos desafios. A esse conjunto de problemas, os consórcios possibilitaram seu enfrentamento de forma mais sistêmica e efetiva, alavancando o poder político, mesmo que de maneira informal.

Especificamente quanto à Lei dos Consórcios Públicos, apesar de seus questionamentos, trata-se de inovação institucional capaz de se contrapor propositivamente à competição predatória do federalismo brasileiro, sintetizada, como aludido, pela “guerra fiscal”, em que os entes federados lutam desesperadamente, e de maneira individual, pela atração de empresas privadas ao reduzir sobremaneira os principais impostos municipais: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e sobretudo o Imposto sobre Serviços (ISS) e, no caso dos estados, o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços (ICMS).

Embora existam contrapontos à predação federativa – casos dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), dos fóruns de discussão e deliberação vinculados a secretarias temáticas, os fóruns informais entre prefeitos, os polos de desenvolvimento regionais, as câmaras setoriais regionais e outras formas de





cooperação –, são os consórcios públicos a instituição-chave de articulação de atores e regiões, com suas confluências e conflitos. Isso se dá em razão de sua capacidade de institucionalizar mecanismos de resolução de problemas regionais, por meio de instituições públicas, e da pactuação e mobilização de diversos e contrastantes atores. Dessa forma, ao superarem, em sua já longa trajetória, os limites político/administrativos da federação brasileira, os municípios ganham um inequívoco reforço institucional e legal – os consórcios públicos – para o enfrentamento dos graves e complexos problemas locais e regionais brasileiros.

### OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO ALTERNATIVA À GUERRA FEDERATIVA<sup>2</sup>

Conhecida como “Lei dos Consórcios Públicos”, a promulgação da Lei nº 11.107/2005 é um importante marco legal e institucional quanto ao consorciamento no Brasil.

Deve-se lembrar a longa tradição de consórcios – de naturezas diversas, inclusive jurídicas – na história brasileira, sobretudo intermunicipais, cuja característica central foi a informalidade. Isso ocorreu tanto em razão da inexistência de uma lei que os permitissem, como pela natureza dos arranjos que os possibilitaram. Entre outros, pode-se inventariar os seguintes: acordos por afinidades político-ideológicas, de redes políticas, partidárias, pessoais, por demandas de movimentos sociais e de outros atores relevantes nos locais consorciados, entre outras motivações.

Os consórcios, surgidos por razões distintas, tiveram por objetivo resolver problemas que não se circunscreviam a um município ou região. Constituíram-se, portanto, pela necessidade de articulação governamental em relação a problemas diversos e complexos, casos, entre outros: do sistema de transporte, isto é, a crescente interligação entre pessoas que residem num município e trabalham em outros; dos sistemas de educação e de saúde, notadamente a demanda por equipamentos públicos, com dispêndios correspondentes, sediados num município, mas com usuários de outros municípios e regiões; do desenvolvimento, dada a necessidade de os municípios atuarem como “regiões administrativas” e/ou “polos de desenvolvimento”, o que implica a articulação da cadeia produtiva; e do meio ambiente, em que a poluição de rios e a destinação de resíduos sólidos envolvem municípios e regiões. Note-se que esses são apenas alguns dos inúmeros problemas em que os arranjos consorciativos atuam.

2. Parte desta seção é inspirada no artigo Alcances e limites da lei dos consórcios públicos: um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo, de minha autoria e de Tamara Strelec. Ver Strelec e Fonseca, 2011.





Além do mais, originário das experiências de consórcios do setor privado, que correspondiam à associação de empresas autônomas para a realização conjunta e temporária de diversas atividades da vida econômica do país, a figura dos consórcios intermunicipais tradicionais, ou seja, as associações civis, foram enquadradas juridicamente nos moldes dos convênios, sem atendimento às particularidades típicas do setor público: sujeição a mecanismos de controle externo, dotação orçamentária para a destinação dos recursos, publicização, entre outras.

No intervalo que compreende as primeiras experiências da década de 1970 até fins da década de 1980, os consórcios eram vistos como acordos de colaboração pouco seguros, sem garantia de permanência e de obrigações. No contexto da redemocratização, embora sem o reconhecimento jurídico dos consórcios na Constituição de 1988, a política nacional de saúde, que previu a instituição de consórcios para o fornecimento de serviços de saúde, propiciou considerável aumento desse tipo de arranjo, impulsionando sua regulamentação.

Esse caminho tortuoso não inviabilizou o surgimento de novas experiências, uma vez que, a partir dos anos 1990, o surgimento de consórcios em outras áreas, como meio-ambiente, informática, resíduos sólidos, entre outros, cresceu vertiginosamente.

A realidade dos consórcios, que cresciam independentemente de sua legalidade, resultado do esforço de lideranças políticas envolvidas, constituíram-se em pressão pela aprovação do artigo 247 da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 173/1995, que objetivava introduzir constitucionalmente novos arranjos institucionais para a gestão cooperada entre municípios, estados e União. Mesmo com sua aprovação na PEC nº 173/1995, o artigo 247 foi suprimido quando da aprovação da Emenda Constitucional nº 19/1998, a chamada Reforma Administrativa do Estado e, em meio à nova redação, foi aprovado o artigo 241 da Constituição Federal, contemplando a instituição de consórcios públicos.

Esperava-se solucionar as principais dificuldades vivenciadas pelos consórcios que já estavam em funcionamento: obtenção de recursos externos, prestação de serviços de competência exclusiva do poder público, ausência de orientação jurídica acerca da obrigatoriedade para o cumprimento das obrigações financeiras assumidas pelos municípios etc. Resultante dessas questões, houve empecilhos para o exercício de atividades e planejamento de médio e longo prazos, pois os municípios poderiam sair do consórcio sem cumprir com as responsabilidades assumidas.

Mesmo com sua aprovação, no governo Lula, o Executivo federal regulamentou o artigo 241, pois se tratava de demanda apresentada pela *Carta do ABC* - documento assinado por sete municípios integrantes do Consórcio do



Grande ABC e pelos membros do Comitê de Articulação Federativa (CAF), constituído em 2003. Como resultado dessas reivindicações, o Projeto de Lei nº 3.884 foi submetido ao Congresso Nacional, em 30 de junho de 2004, mas com resistências, sobretudo nos campos jurídico e político. Respectivamente, juristas salientavam possíveis inconstitucionalidades na Lei, e políticos de oposição ao governo Lula argumentavam que a Lei instauraria a centralização política na União, retirando dos estados seu papel na coordenação federativa.

Tendo em vista o impasse estabelecido para a votação da matéria, o Projeto de Lei nº 3.884/2004 foi arquivado, mas foram mantidos os conceitos centrais do Projeto de Lei nº 1.071/1999, em tramitação no Senado à época. Originou-se assim a Lei nº 11.107, promulgada em abril de 2005.

Segundo a lei, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados de acordo com os parâmetros dos entes da Federação, componentes do consórcio, e os parâmetros legais da Constituição. Isso garantiria flexibilidade na definição dos objetivos. Em razão do volume e da diversidade de políticas públicas necessárias ao atendimento das demandas regionais, os objetivos dos consórcios públicos não necessariamente precisariam ser únicos ou tratarem especificamente de determinada política pública. Poderiam, portanto, assumir formatos diversos, de acordo com as necessidades de cada consorciado. Por exemplo, um determinado consórcio, que tivesse por objetivo o “desenvolvimento regional”, poderia estabelecer convênios de cooperação em diversas áreas – com entes federativos distintos, integrantes do consórcio. Igualmente, um mesmo ente federativo poderia integrar diversos consórcios, pactuando objetivos distintos com cada um deles.

Quanto à área de atuação dos consórcios, a Lei nº 11.107/2005 considera que, independentemente de a União integrá-los ou não, a área total corresponde à soma dos territórios e será assim definida no que tange: a) aos municípios, quando formada somente por municípios, ou por um estado e municípios pertencentes a esse estado; b) aos estados ou aos estados e ao Distrito Federal, quando formado por mais de um estado, ou por um ou mais estados e o Distrito Federal; c) aos municípios e ao Distrito Federal, quando constituído por municípios e o Distrito Federal. Tal variedade de formatos implica para os entes da Federação em algumas possibilidades, tais como o consorciamento entre municípios não limítrofes, ou mesmo pertencentes a diferentes estados da Federação. Nesse sentido, a lei incorporou o atendimento das particularidades políticas, territoriais e outras de cada município e região. Em outras palavras, é possível a existência de casos de desinteresse e/ou rivalidade político entre municípios vizinhos, assim como vocações produtivas comuns entre municípios de estados distintos, ou ainda dificuldades, na prestação de serviços públicos, compartilhadas entre entes localizados em regiões





## CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO

distintas, além de diversas outras particularidades cabíveis de consorciamento. Nos mais diversos casos, a flexibilidade permitida denota preservação da autonomia dos municípios e a importância estratégica conferida ao desenho territorial – uma vez que não é apenas geográfico – na gestão administrativa dos novos consórcios públicos formados.

No que tange à sustentabilidade financeira dos consórcios, a lei procurou reverter uma das fragilidades mais evidenciadas nos consorciamentos então vigentes: a inadimplência dos membros quanto à manutenção de suas atividades, notadamente o pagamento das contribuições mensais, por meio das cotas-partes. Tal inadimplência implicava dificuldades no campo da gestão, como: incapacidade de oferecer contrapartidas para investimentos externos; dificuldades no planejamento de curto e médio prazos; insegurança dos membros consorciados em relação à permanência das atividades; e, em termos basilares, o descumprimento de dívidas assumidas que inviabilizavam a existência concreta dos consórcios. A lei procurou resolver essas dificuldades por meio do chamado “contrato de rateio”, documento que discrimina recursos e contribuições financeiras ao consórcio. A cada exercício financeiro são formalizados os aportes respeitando-se as dotações orçamentárias aprovadas pelos membros consorciados.

Em relação à fiscalização, de acordo com a lei, os consórcios públicos sujeitam-se às diligências do Tribunal de Contas em suas atividades contábeis, operacionais e patrimoniais, assim como na execução de suas receitas e despesas. Destaque-se que a lei não gerou, para as entidades anteriormente constituídas, a obrigatoriedade de adotarem nova personalidade jurídica de direito público. Mesmo nos casos de manutenção da personalidade de direito privado (consórcio público de direito privado), deve-se respeitar as normas do direito público, que regem os consórcios constituídos após a lei. Assim, ficam sujeitos à mesma fiscalização dos tribunais de contas.

Quanto às modalidades de licitação, a Lei dos Consórcios Públicos incluiu especificidades, tais como a ampliação dos valores licitatórios e a possibilidade de licitações compartilhadas, acompanhadas da contratação pelos entes consorciados.

Deve-se notar que a Lei nº 11.107/2005, ao propor inovações, tais como a possibilidade de consórcios se constituírem entre os três níveis da federação, objetivou responder às demandas na perspectiva do federalismo cooperativo, superando, assim, o federalismo predatório. A abertura à constituição de arranjos de cooperação entre níveis federativos distintos permite maior coordenação das políticas públicas, na medida em que compartilha responsabilidades correspondentes às competências de cada ente, mas o faz de modo adaptativo e dinâmico, uma vez que contempla as especificidades dos entes consorciados.





## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Consórcios Públicos representa um importante precedente na história dos consórcios e na organização do Estado brasileiro, ao institucionalizar relações historicamente informais e ao reconhecer o consorciamento como parte do federalismo brasileiro.

Paulatinamente, a Lei de Consórcios Públicos poderá tornar-se instrumento estratégico à promoção dos desenvolvimentos econômico e social, ao assumir serviços públicos diversos. Ressalte-se que, se no plano jurídico os consórcios públicos receberam incentivos para o aprimoramento de suas experiências, nos planos institucional e administrativo há ainda lacunas a serem superadas.

O fenômeno do consorciamento é, portanto, um processo complexo, com avanços e recuos. Nesse sentido, a aludida predação federativa, sintetizada pela “guerra fiscal”, foi, paradoxalmente, acompanhada pela associação consorciada de municípios que sentiram, por motivações diversas, a necessidade de cooperar. Tal predação tornou-se ainda mais aguda por meio da terceira revolução industrial, em que o modelo de acumulação flexibilizou os fatores produtivos, no contexto da desregulamentação internacional promovida pelo neoliberalismo. O amplo processo de privatização, abertura da economia e desnacionalização, ocorridos no Brasil, em meio aos dois processos mundiais (flexibilidade do modelo de acumulação e neoliberalismo), fez dos municípios *locus* privilegiado aos investimentos e desinvestimentos do grande capital, com todo tipo de conseqüências. Daí, mais uma vez, o papel dos consórcios como institucionalidade potencialmente protetora dos interesses dos cidadãos e dos municípios.

Finalmente, além dos problemas da Lei, trata-se de um instrumento que pode, ao longo do tempo e com adaptações possíveis, propiciar, como uma alavanca, o enfrentamento sobretudo dos problemas intermunicipais pelos municípios e populações que os sofrem e, que, em conjunto com outros, possam superá-los numa perspectiva colaborativa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas políticas públicas? In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS, a. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

\_\_\_\_\_. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: Enap, p. 91-110, 2006.



## CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamentação da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Brasília, 2007a. Disponível em: <[www.jusbrasil.com.br/legislacao/94993/decreto-6017-07](http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/94993/decreto-6017-07)>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Brasília, 2005. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm)>.

FONSECA, F. Democracia e participação no Brasil: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo. In: *Revista Katálysis*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, v. 10, n. 2, p. 245-255, jul./dez. 2007.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. Rio de Janeiro: Loyola, 1992.

IBGE. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estatísticas do século XX*. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/seculox/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/seculox/default.shtm)>.

LOSADA, P. R. O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil. In: *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, n. 13, 4-7 nov./2008, Buenos Aires. Anais eletrônicos. Disponível em: <[www.forumfed.org/libdocs/2009/ComitedeArticulacao-FederativaBrasil.pdf](http://www.forumfed.org/libdocs/2009/ComitedeArticulacao-FederativaBrasil.pdf)>.

MACHADO, G. G. Mudanças legislativas e path dependence: cenários futuros para a nova Lei dos Consórcios Públicos. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.). *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: PUC-Minas, p. 155-159, 2010.

RIBEIRO, W. A. *Cooperação federativa e a Lei de Consórcios Públicos*. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios, 2007.

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

STRELEC, T.; FONSECA, F. Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. In: *Cadernos Adenauer XII. Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, n. 4, p. 1-15, 2011.

TREVAS, V. y P. A *Lei dos Consórcios Públicos como um novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira*. 2007. Disponível em: <[www.franca.unesp.br/cadir/pdf/aleidosconsorciospublicos.pdf](http://www.franca.unesp.br/cadir/pdf/aleidosconsorciospublicos.pdf)>.





**WLADIMIR ANTÓNIO RIBEIRO**  
**PAULA RAVANELLI LOSADA**

## **CONSÓRCIOS PÚBLICOS: DILEMAS JURÍDICOS OU POLÍTICOS?**

### **DE SANTOS A BRASÍLIA**

Nas décadas de 1940, 1950 e 1960, a cidade de Santos era conhecida como o “Porto Vermelho” tamanha era a influência das lideranças políticas e sindicais do Partido Comunista Brasileiro (PCB).

Nesse contexto, em 1951, o município de Santos criou a autarquia municipal Serviço Municipal de Transportes Coletivos (SMTC), para operar os serviços de bondes ante o término da concessão da empresa *City of Santos Improvements Company Limited*. Os serviços eram prestados tanto em Santos como na cidade vizinha, São Vicente. Em 1966, a SMTC decidiu substituir os bondes por ônibus, porém mantendo suas linhas intermunicipais. Logo em seguida foi travada uma batalha com a empresa privada que explorava o serviço de transporte intermunicipal, por meio de ônibus. Para a polêmica, foi convocado Miguel Reale, jurista que emitiu parecer contrário à continuidade do serviço prestado pela SMTC, entendendo se tratar de “uma entidade autárquica que vinculava-se à ‘territorialidade’ da pessoa jurídica que a constituiu, isto é, não poderia desempenhar funções fora da circunscrição a que pertence” (Reale, 1969).

Quarenta anos depois, em 30 de junho de 2004, após o fato inédito da eleição e posse de um presidente da República filiado a um partido de esquerda, o governo federal enviou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 3.884 propondo a instituição de normas gerais de contratos para a constituição de consórcios públicos, bem como de contratos de programa para a prestação de serviços públicos, por meio de gestão associada. Novamente o jurista Miguel Reale reagiu, por meio de parecer que, embora não afirmasse direta-



mente, indicava que haveria inconstitucionalidade e afirmava que o consórcio público, enquanto *autarquia intermunicipal*, seria “uma solução que manifestamente não se harmoniza com a tradição de nosso ordenamento jurídico”<sup>1</sup>. Ou seja, uma *autarquia municipal* não pode atuar fora do território do município, mas a *autarquia intermunicipal* também não pode, por ser contra “a tradição de nosso ordenamento jurídico”.

Esses dois momentos possuem forte identidade. A diferença é que, no início do século XXI, as vozes de Miguel Reale e de outros, não se fizeram ouvir, e a Lei de Consórcios Públicos foi promulgada, está em pleno vigor, não havendo nenhum questionamento acerca de sua constitucionalidade.

Mas, fica o debate político, ocultado em forma de discurso jurídico que remete a uma luta entre uma tradição centralista e autoritária e a emergência das identidades políticas locais, simbolizadas, antes de tudo, pelo município.

O nosso convite, neste texto, é para conhecer melhor essa luta, mimetizada pelo discurso técnico-jurídico.

### A TESE DAS AUTARQUIAS INTERMUNICIPAIS

Durante o período de elaboração da proposta que veio a se tornar o Projeto de Lei nº 3.884, de 30 de junho de 2004, fundamento da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (conhecida como Lei de Consórcios Públicos), mantivemos repetidos contatos com o jurista Dalmo Dallari, que inclusive emitiu parecer para sustentar a proposta então apresentada (Dallari, 2005). Desses contatos, ficou evidente a emergência e a importância do municipalismo, logo após o período de democratização ocorrido com o fim do Estado Novo.

Com a redemocratização, o Brasil praticamente descobria o Município como espaço para viabilizar o desenvolvimento e a efetivação de políticas sociais. Surgia, também, a figura do “político municipal”, que desenvolvia sua atuação no âmbito do município. Também é o momento da criação do movimento municipalista mais estruturado, com destaque para a fundação da Associação Brasileira de Municípios (ABM), criada em 1946, bem como do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), criado em 1952.

Essa efervescência da vida municipal teve também repercussões no Direito Público, tendo surgido toda uma geração de juristas municipalistas, como Victor Nunes Leal (que viria, posteriormente, a integrar o Supremo Tribunal de Federal); José Afonso da Silva e Hely Lopes Meirelles, que, ao lado de Eurico de Andrade Azevedo, publicou uma coluna no jornal *O Estado de S.*

1. Parecer sobre Consórcios Públicos. Disponível em: <[www.miguelreale.com.br/](http://www.miguelreale.com.br/)>. Acesso em 15 set. 2013.



*Paulo*, intitulada *Assuntos Municipais*, onde eram analisadas as novidades e as questões do dia a dia da gestão municipal (Meirelles, 1965).

Nessa sua trajetória municipalista, o professor Hely Lopes Meirelles apresentou, no VI Congresso Brasileiro de Municípios, realizado em 1962, em Curitiba, uma tese com o título *Autarquias Intermunicipais* (Meirelles, 1962). Nessa tese, defendeu a possibilidade de que, *por meio de lei estadual*, pudesse se criar autarquias intermunicipais, para que os municípios executassem serviços e obras comuns.

Importante considerar que a tese de Hely Lopes Meirelles estava em sintonia com o que, na época, se entendia ser o Município. Se hoje, o Município é considerado ente da Federação, sendo a República Federativa do Brasil “*formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal*” (art. 1º, *caput*, da Constituição Federal), no regime da Constituição de 1946, o Município era apenas parte da administração estadual, dotada de autonomia relativa.

E falamos em autonomia relativa, porque a organização e a gestão municipal eram disciplinadas por lei estadual, conhecida como “Lei Orgânica dos Municípios”<sup>2</sup>. Ou seja, era a partir de uma lei editada pelo Estado que o Município deveria pautar sua atuação, pois esta lei que prescrevia o que era competência do prefeito, quais secretarias poderia haver, quais competências se reconhecia ao Município, quais eram as atribuições da Câmara Municipal. Ora, na lógica do “quem pode o mais, pode o menos”, havia que se reconhecer que ao Estado caberia a possibilidade de instituir autarquias intermunicipais, destinadas à execução de atribuições específicas, de interesse de mais de um Município. Eis a essência da tese então debatida.

Contudo, a principal questão era saber se o Estado-membro poderia criar a autarquia intermunicipal à revelia dos municípios, interferindo na sua autonomia, ou se, em realidade, seria uma lei estadual, no sentido de homologar e dar personalidade jurídica de direito público a um arranjo anterior e voluntariamente estabelecido pelos municípios interessados.

Surgem, assim, da tese das autarquias intermunicipais duas vertentes: a das autarquias intermunicipais compulsórias, que deu origem às regiões metropolitanas; e a das autarquias intermunicipais voluntárias, que deu origem aos consórcios públicos.

Se o impacto da tese das autarquias intermunicipais, na sua vertente de autarquia compulsoriamente instituída, ainda se trata de um debate em

2. A exceção era o Estado do Rio Grande do Sul, onde o município elaborava a sua própria Lei Orgânica, porém devendo atender aos dispositivos da Constituição gaúcha que, em sua tradição castilhistas, era bastante minuciosa em relação ao regime municipal.



curso e com muitas indefinições, a vertente da tese da autarquia constituída, a partir da vontade dos próprios entes da Federação interessados, obteve mais avanços, do que é símbolo a Lei de Consórcios Públicos. Mas não foi uma evolução tranquila.

O mesmo regime militar, que colocou a região metropolitana sob o jugo dos governos estaduais, mesmo contrariando frontalmente o texto da Carta de 1969, também tratou de esvaziar o conteúdo de fortalecimento da gestão municipal, que estava implícito na noção de consórcio público.

44

Para a compreensão desse processo, também nos utilizaremos do magistério de Hely Lopes Meirelles. Este doutrinador, em um primeiro momento defendeu que “serviços há, de competência local, que interessam ao mesmo tempo a vários municípios vizinhos, mas nenhum deles poderá realizá-los isoladamente, já por falta de recursos financeiros, já pela carência de elementos técnicos e de pessoal especializado. Em tais casos, é recomendável o grupamento dos municípios interessados, sob a modalidade de consórcio materializado numa entidade intermunicipal, que ficará incumbida da prestação do serviço, em nome e por conta de todas as municipalidades participantes do acordo administrativo. (...) Advertimos, todavia, que a falta de personalidade jurídica do órgão executor e diretor do consórcio é que tem respondido pelo insucesso desses acordos, uma vez que ficam sem possibilidades de exercer direitos e contrair obrigações em nome próprio” (Meirelles, 1967).

Em um segundo momento, Hely passa a defender que os *consórcios administrativos* constituem meros acordos, como os convênios, e explica: “O que caracteriza o consórcio e o distingue do convênio é que este é celebrado entre pessoas jurídicas de espécies diferentes e aquele só o é entre entidades da mesma espécie” (Meirelles (1996). Resumindo: um acordo entre um Estado e um Município, por exemplo, seria um *convênio*, já o acordo celebrado entre municípios, como se tratam de entidades da mesma espécie, seria um *consórcio administrativo*. Prossegue o professor Hely Meirelles (1996): “Feita essa distinção, todos os princípios e preceitos regedores dos convênios são aplicáveis aos nossos consórcios administrativos, como válidas ficam sendo as observações que fizemos quanto à organização e direção daqueles”.

Cabe aqui aprofundar o que significa a equiparação do regime jurídico do *consórcio administrativo* ao *convênio*. É com o esclarecimento de Meirelles (1996) que seguiremos: “Diante da igualdade jurídica de todos os signatários do convênio e da ausência de vinculação contratual entre eles, qualquer partícipe pode denunciá-lo e retirar a sua cooperação quando o desejar, só ficando responsável pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participou voluntariamente do acordo. A liberdade de ingresso e retirada dos



partícipes do convênio, é traço característico dessa cooperação associativa e, por isso mesmo, não admite cláusula obrigatória da permanência ou sancionadora dos denunciantes”.

Vê-se, assim, que o sentido de autarquia intermunicipal voluntária original do consórcio público foi esvaziado, sendo transformado em um *mero pacto de cooperação*, de natureza precária, e, portanto, inadequado para disciplinar, com segurança jurídica, as relações de cooperação intermunicipais de longo prazo. Em realidade, como fácil concluir, ao se esvaziar o consórcio público, esvaziou-se também parte do conteúdo da autonomia municipal, levando ao fortalecimento da centralização política, de cunho tecnocrático, que caracterizou o regime militar.

Evidente que uma concepção de consórcio público, que limita a ação da cooperação federativa, em especial da cooperação intermunicipal, levou a uma situação de conflito e de superação. Importante observar que o federalismo do “cada um por si”, também chamado de *dual federalism*, tem uma direta relação com a doutrina econômica do *laissez-faire*, ou da intervenção mínima do Estado na economia, como bem apontam os autores norte-americanos<sup>3</sup>. Por outro lado, o combate às desigualdades sociais, geralmente exige a atuação conjunta dos entes da Federação, pelo que fundamenta o federalismo cooperativo e seus instrumentos, que levam a uma atuação coordenada e integrada dos diversos níveis de governo<sup>4</sup>.

Daí ter sido natural que as forças políticas comprometidas com a efetivação dos direitos sociais, reforçadas pela Constituição de 1988, venham a se chocar com o conceito limitador e centralizador de consórcios administrativos, desenvolvido durante o regime militar.

### A NOVA REDAÇÃO DO ARTIGO 241 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O rompimento da concepção de consórcio público criada durante o regime militar teve seu primeiro passo com a nova redação que foi conferida ao artigo 241 da Constituição Federal, pela Emenda Constitucional nº 19,

3. O direito constitucional, do período entre a Guerra de Secessão e o *New Deal*, é conhecido pelos constitucionalistas norte-americanos como a era do “*dual federalism and laissez-faire capitalism*”. Sobre o tema há profusa produção acadêmica, bastante sofisticada. Para uma análise objetiva e acessível, consulte *O federalismo norte-americano atual* (Schwartz, Bernard, 1984).

4. Esse federalismo comprometido com as políticas sociais e o combate às desigualdades econômicas e sociais, típico do *welfare state*, levou alguns autores a cogitar a extinção do *federalism* – porque não entendiam o federalismo cooperativo como um autêntico federalismo, dado o apego ao modelo anterior do *dual federalism*. Para uma análise mais aprofundada do fenômeno, merece atenção a breve, mas elucidativa, obra de Konrad Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: C.F. Müller, 1962.



## CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO

de 4 de junho de 1998 (conhecida como Emenda Constitucional da Reforma Administrativa).

Não se pode afirmar que é a primeira vez que o consórcio público, ou instituto semelhante, foi reconhecido pelo texto constitucional. A Carta de 10 de novembro de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, previa em seu artigo 29 que: “os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns” e, ainda, que “o agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins”. O parágrafo único deste mesmo dispositivo ainda previa: “caberá aos estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração”.

À primeira vista parece que se reconhecia aos municípios o direito de criar autarquias intermunicipais, atendidos pressupostos da legislação a ser editada pelos Estados-membro. Mas a realidade é que o texto de 1937 restou como letra morta, dele não se originando nenhuma autarquia intermunicipal, inclusive porque a tônica do regime do Estado Novo, inaugurado pela Carta de 1937, era centralizador a ponto de o Brasil, naquele momento, nem mais poder ser seriamente considerado Estado Federal.

Afora isso, a Carta de 1937 se tratava de uma tradução com adaptações da Constituição polonesa de 23 de abril de 1935, adotada durante o regime de Józef Piłsudski. Como no contexto europeu, no que evidentemente inclui a Polônia, os consórcios públicos intermunicipais, dotados de personalidade jurídica de direito público, eram comuns, a Constituição polonesa dedicava um dispositivo a eles. Tal dispositivo acabou permanecendo e sendo trazido ao texto brasileiro no processo de tradução e adaptação realizado pelo jurista Francisco Campos, autor do texto que se transformaria na Carta de 1937. Como se fala na linguagem política de hoje, tal dispositivo acabou ingressando no texto constitucional por “contrabando”<sup>5</sup>.

Retornemos à nova redação do artigo 241 da Constituição Federal. A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, se originou de Proposta de Emenda Constitucional (PEC), encaminhada ao Legislativo pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio da Mensagem nº 886, de 23 de Agosto de 1995. Originalmente, não se objetivava alterar a redação já existente no artigo 241,

5. Analisando-se o texto da Constituição polonesa, de 23 de abril de 1935, observa-se que em seu artigo 74, §§ 3º e 4º se afirma algo como “os governos locais poderão criar entidade para a execução de tarefas específicas” e que “a lei poderá reconhecer personalidade jurídica de direito público à entidade intermunicipal (“sindicato de comunas”) criada”. Disponível em: <[www.staff.amu.edu.pl/~wroblew/html/konst/pl/Konstytucja%20kwietniowa%201935%20-%20tekst%20wlasny.doc](http://www.staff.amu.edu.pl/~wroblew/html/konst/pl/Konstytucja%20kwietniowa%201935%20-%20tekst%20wlasny.doc)>. Acesso em 17 set. 2013.



era sim objetivo acrescentar mais um artigo às Disposições Constitucionais Gerais. O texto proposto era o seguinte:

Art. 247. Para o fim de implementar de modo coordenado funções e serviços, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer entre si:

I - consórcios públicos para a gestão associada de um ou mais serviços, inclusive mediante a instituição de órgãos e entidades intergovernamentais;  
II - convênios de cooperação para execução de suas leis, serviços ou funções;  
III - convênios para transferência total ou parcial de encargos e serviços, estabelecendo à lei complementar critérios para incorporação, remuneração ou cessão de pessoal, bens e instalações essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

No debate que se seguiu à apresentação da proposta, o relator da PEC na Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados, deputado Prisco Viana, propôs a exclusão do dispositivo, por entender que as medidas propostas não eram necessárias, uma vez que na avaliação do deputado o direito em vigor já permitia tais possibilidades. Segundo o relator, a questão era meramente administrativa e não constitucional. Posteriormente, no âmbito da Comissão Especial criada na Câmara dos Deputados para discutir a mesma PEC, os deputados decidiram restabelecer conteúdo similar ao originalmente proposto pelo governo federal<sup>6</sup>. Porém com algumas diferenças.

A primeira é a de que, ao invés de se acrescentar mais um artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Gerais, optou-se por conferir nova redação ao artigo 241 da Constituição Federal que, em seu texto original, cuidava da isonomia salarial entre os delegados de polícia de carreira e os juizes, e membros do Ministério Público. Sem dúvida, muito curiosa mistura de temas.

A segunda diferença é que o texto adotado não se utilizou mais de incisos, sendo “zipado”, vindo a assumir a redação quase gongórica atual, que é a seguinte:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem com a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

6. Sobre este tema, ver: RIBEIRO, Wladimir A., 2005.



Observe-se que a questão central era substituir a concepção de consórcio administrativo, que era a de pacto precário de cooperação, para a concepção da efetiva criação de uma pessoa jurídica de direito público interfederativa, de modo a viabilizar, em especial, as autarquias intermunicipais.

### A NOVA REDAÇÃO DO ARTIGO 241 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A PERSONALIDADE DE DIREITO PÚBLICO DO CONSÓRCIO PÚBLICO

Não pode passar despercebido que a nova redação do artigo 241 da Constituição Federal menciona *consórcio público*, e não *consórcio administrativo*, que era a locução utilizada anteriormente. E fez isso nitidamente para marcar uma diferença.

Na experiência do direito comparado, especialmente a do direito italiano e espanhol, a expressão *consórcio público* evoca uma pessoa jurídica de direito público, nascida da cooperação intergovernamental. Evidente o objetivo do constituinte reformador, ao utilizar a expressão *consórcio público*, em produzir uma mudança, rompendo com o conceito de *consórcio administrativo* cunhado durante o regime militar.

Mas houve discordâncias. Alguns autores entenderam que o reconhecimento da personalidade jurídica ao consórcio público iria contrariar uma “tradição de nosso ordenamento jurídico”<sup>7</sup>; outros que esse reconhecimento encontraria óbices em decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), que teria se pronunciado “no sentido da inviabilidade de uma autarquia interestadual, pois a validade da criação de uma autarquia pressupõe que a sua destinação institucional se compreenda toda na função administrativa da entidade matriz” (Medauar e Oliveira, 2006).

Sobre o primeiro bloco de discordâncias, há duas opiniões jurídicas que merecem ser destacadas. A primeira é a de Floriano de Azevedo Marques Neto, que analisou detidamente o tema em parecer, concluindo que os consórcios públicos – por seu regime constitucional – sempre devem se configurar como pessoas jurídicas de direito público (Marques Neto, 2005). O seu entendimento se fundamenta em três razões:

1) A primeira razão é que a nova redação do artigo 241 da Constituição prevê consórcios públicos e convênios de cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Ora, se tanto o *consórcio público*, como o *convênio*, podem ter partícipes entes da Federação do mesmo nível ou se níveis diferentes de governo, não faz mais sentido a diferenciação que antes se fazia entre consórcio e convênio, reservando o segundo somente para cooperação

7. Parecer sobre Consórcios Públicos. Disponível em: <[www.miguelreale.com.br/](http://www.miguelreale.com.br/)>. Acesso em: 15 set. 2013.



que envolvesse entes da Federação do mesmo nível de governo (por exemplo: município com município, Estado com município).

2) A segunda conclusão deriva da primeira: se não é mais a diferença que antes a doutrina reconhecia, qual será a diferença? Isso porque a Constituição menciona os dois institutos, porém não de forma gratuita. E suas conclusões são sob este ponto merecem ser transcritas:

*Uma segunda nota de interpretação se refere à distinção entre convênios e consórcios. Por se referir aos dois institutos, o constituinte obriga-nos a buscar a diferença entre eles. E, como visto, a diferença tradicionalmente oferecida pela doutrina (ou seja, que o convênio reuniria entes numa relação federativa vertical enquanto os consórcios agrupariam entes no plano horizontal<sup>8</sup>) tornou-se imprestável à luz do texto constitucional.*

*Tenho para comigo que a distinção que se pode extrair do artigo 241 diz respeito ao tipo de cooperação concertada entre os entes. Enquanto no convênio se estabelece uma relação de cooperação em que um ente fornece meios para que o outro exerça suas competências, provendo-o do quanto necessário e transferindo-lhe eventualmente obrigações, no consórcio há uma soma de esforços por meio da qual os entes consorciados, de forma perene, passam a exercer cada qual suas competências, através do ente consorcial. Naquele (convênio) delega-se o exercício de uma atividade pública de um ente para outro. Neste (consórcio) exerce-se conjuntamente as competências de cada ente por um ente por eles integrado.*

*No convênio, não há necessidade de personificação jurídica como instrumento para efetivação da cooperação, pois o ente incumbido de fazê-lo é o próprio ente federado que recebeu a atribuição e os meios. No consórcio, surge a necessidade de personificação – daí inclusive a referência a consórcios públicos –, pois quem efetiva os objetivos da cooperação é o ente consorcial integrado por todos os consortes e recebedor – não exatamente um delegatário – das competências constitucionalmente atribuídas aos seus integrantes. Eis, então, a segunda nota: o artigo 241 fez alterar a velha distinção entre convênios e consórcios, sem torná-la irrelevante. A partir dele, a distinção passa a ser não pela natureza dos entes participantes, mas pelo tipo de relação de cooperação.*

3) A terceira conclusão do professor Floriano de Azevedo Marques Neto deriva da expressão *consórcio público*, utilizada pelo novo texto constitucional, porque não passou despercebido a ele que ela é diferente da ex-

8. Neste sentido, temos a posição de Diógenes Gasparini “Vê-se que a distinção entre convênios e consórcios está na diversidade, ou não, dos partícipes. Dos convênios podem participar pessoas públicas de qualquer espécie, ou mesmo particulares; dos consórcios podem participar pessoas públicas, desde que da mesma espécie. De sorte que, entre a União, o Estado Federado e municípios pode haver convênio. Entre dois Estados-membros ou cinco municípios pode haver consórcio. A participação dos particulares, se não está proibida, descaracteriza, por esta razão, o consórcio” (Gasparini, 2004).



pressão *consórcio administrativo* antes utilizada. E, com precisão, demonstra que todo o consórcio público é pessoa jurídica de direito público (pelo que, mesmo previsto na Lei nº 11.107, de 2005, consórcios públicos de *direito privado* seriam *inconstitucionais*).

Além de Marques Neto, merece destaque sobre o ponto também a análise que Marcelo Harger faz da nova redação do artigo 241 da Constituição Federal, e que merece ser também aqui trazida:

Verifica-se que o artigo transcrito, na sua parte final, determina que a lei a ser editada pelos entes federativos deverá autorizar “a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”. Surge em decorrência disso uma indagação. Para quem seriam transferidos? A resposta óbvia é que somente se pode transferir algo para um sujeito de direitos. Jamais se transfere algo para um contrato ou ajuste, mas por intermédio deles. Admitir que os consórcios permanecessem entidades despersonalizadas após a Emenda Constitucional nº 19/1998, que deu nova redação ao artigo 241 da Constituição Federal, implicaria desobediência à própria letra da Constituição. É de se ressaltar que a estrutura de pessoa jurídica, atualmente assumida pelo consórcio, evita as dificuldades que decorriam da ausência de personalidade jurídica própria, e que eram constantemente denunciadas pelos administrativistas, que sugeriam a criação de pessoas jurídicas “paralelas”, especificamente para dar execução a esses ajustes (Hager, 2007).

Já a segunda discordância, de que a personalidade jurídica de direito público atribuída a uma entidade interfederativa iria contrariar entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), também não possui fundamento. A decisão mencionada é de antes do advento da nova redação do artigo 241 da Constituição Federal, afirmando que faltava ao texto constitucional previsão para tal entidade. E, justamente, para trazer tal previsão é que o texto constitucional foi modificado pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Este entendimento, inclusive, é o mesmo adotado pelos dois juristas que mencionamos.

De qualquer forma, não há como deixar de dizer que a grande modificação na compreensão do que é consórcio público, fortalecendo-o como pessoa jurídica de direito público, não se deu pelo advento da Lei de Consórcios Públicos, mas pela própria modificação constitucional patrocinada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. O grande mérito da Lei de Consórcios Públicos foi o de viabilizar plenamente essa modificação constitucional e daí vem a sua característica mais surpreendente: apesar de tratar-se de uma lei ordinária, o





seu efeito foi de uma modificação constitucional, pois serviu para tornar efetiva uma mudança constitucional ocorrida sete anos antes.

### O DESAFIO DO ATO CONSTITUTIVO DO CONSÓRCIO PÚBLICO

Porém, a questão da precariedade do consórcio público ressurgiu. É que, mesmo previsto o consórcio público, há que se indagar qual seria o seu ato constitutivo. E não se trata de uma questão simples.

Isso porque o ato constitutivo deve ser, naturalmente, um ato plurilateral, porque é a concorrência da vontade de diversos entes da Federação que deve originar a entidade interfederativa. Ao contrário da autarquia tradicional, criada pela lei de apenas um ente da Federação, necessariamente o consórcio precisará ser criado por um ato plurilateral, de natureza pactícia, aos moldes do que acontece com uma associação ou empresa.

Surge aqui um problema. A administração pública, a princípio, somente pode se utilizar de contratos disciplinados por normas gerais fixadas por lei federal<sup>9</sup>. Mas a lei federal nada previa sobre contratos aptos a constituir um consórcio público. Qual a solução? Utilizar-se de convênios? Utilizar-se de contratos de Direito Privado?

Nenhuma das opções resolve. O convênio, como já se viu, por sua precariedade não é apto a albergar um consórcio. Nem faria sentido todo o esforço, de até se modificar o texto da Constituição Federal, para distinguir a natureza jurídica do consórcio e do convênio e, logo a seguir, por falta de opção, voltar a reuni-las. Já utilizar o Direito Privado é também voltar à situação de precariedade das associações civis, e que a mudança constitucional visava a enfrentar. Além disso, o Direito Privado sempre esteve à disposição – nada impedia, ou impede, por exemplo, a criação de uma empresa pública intermunicipal –, sua utilização nada significaria em termos de dar efetividade à mudança constitucional.

Afora isso, a Constituição Federal prevê que “somente por lei específica poderá ser criada autarquia” (art. 37, XIX). Não obstante a complexidade da questão de qual ato pactício serviria de base ao consórcio, há de se conciliar com a necessidade de que a criação da autarquia teria que advir de lei. Ou seja, haveria que existir um instituto que fosse “pactício” e “lei” ao mesmo tempo.

9. A Constituição Federal prevê que compete à União legislar privativamente sobre, *normas gerais de licitação e contratações públicas, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (...)* (art. 22, *caput*, inciso XXVII). Ou seja, os contratos de Direito Público somente são aqueles previstos em normas gerais estabelecidas por lei federal.



A natureza do ato constitutivo do consórcio público e de como essa questão poderia ser enfrentada pela competência legislativa da União, passou a ser questão central nos debates do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), criado pela Portaria nº 1.391, de 28 de agosto de 2003, do ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República, com o objetivo de estudar proposições que promovam “o aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação intermunicipal e de gestão intergovernamental e propostas que permitam o desenvolvimento de instrumento jurídico de cooperação entre os diferentes níveis de governo”.

A opção final foi a de que o consórcio público fosse constituído por meio de *contrato*, que seria celebrado de forma complexa, tanto pelo Poder Executivo, mediante a celebração de um protocolo de intenções (a designação do contrato antes de seu total aperfeiçoamento), quanto pelo Legislativo, mediante ratificação, por força de lei, do dito protocolo de intenções. Para dar cumprimento ao previsto no art. 37, XIX, da Constituição Federal, que exige lei para a criação de autarquias, assim como o próprio art. 241 da Constituição Federal, em sua nova redação, que prevê que os consórcios públicos devem ser *disciplinados por lei* de cada um dos entes da Federação cooperantes.

Contudo, algumas das polêmicas continuaram. Um dos maiores críticos era Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que embora defendesse que o consórcio deva ser pessoa jurídica de direito público, entende que seu ato constitutivo seria um *ato administrativo complexo*, entendido como “o concurso de manifestações de vontade em que uma delas, várias ou todas são da administração pública, que tem por objeto comum constituir uma relação jurídica de cooperação, com ou sem a criação de um novo ente, visando a execução de obra ou serviço público, cuja competência pertença, pelo menos, a uma das partes convencionantes” (Moreira Neto, 1970).

A partir desse entendimento, tal doutrinador defendia que, como não se trata de contrato, não cabia à União legislar sobre o assunto. Ao fim e ao cabo, a Lei de Consórcios Públicos, então proposta, seria inconstitucional. Na realidade, a doutrina trazida por Diogo de Figueiredo Moreira Neto é a mesma do “ato-união”, de Duguit, questão que já havia sido analisada no processo de elaboração do Projeto de Lei do Executivo. E uma análise serena da questão, evidencia que o reproche trazido pelo eminente professor fluminense não se sustenta.

Isso porque há que se distinguir o *ato constitutivo* da pessoa jurídica das *regras objetivas* que a regerão. Nesse diapasão, inexorável que no ato constitutivo haja um contrato. Isso porque, para constituir a pessoa jurídica, se formam relações intersubjetivas, de tal forma que, se nesse momento,





uma determinada vontade não seja concorde, estaria fora da pessoa jurídica assim constituída. Por outro lado, o mesmo não ocorre quando da formação ou modificação das regras objetivas que regerão essa mesma pessoa jurídica, posto que usual que os estatutos sejam elaborados, ou reformados por maioria de votos – sem com isso dizer que a vontade discordante não seria atingida pela deliberação da assembleia. No primeiro momento, de constituição da pessoa jurídica, haveria uma relação intersubjetiva (*inter partes*) e, no segundo momento, haveria uma relação objetiva (*supra partes*)<sup>10</sup>.

Isso explica porque o consórcio público, mediante procedimento complexo (subscrição de protocolo de intenções, ratificação por lei de protocolo de intenções) é constituído mediante um *contrato* (contrato de consórcio público) e, depois, é também e complementarmente disciplinado pelos *estatutos*, produzidos mediante “ato-união”.

### DE BRASÍLIA A SANTOS

Claro que no tema sempre haveria muito a dizer, como no porquê da Lei de Consórcios Públicos se utilizar do conceito de *associação pública* para designar o próprio consórcio público, inclusive alterando o Código Civil para evidenciar que a “associação pública” é um tipo de autarquia; ou ainda a novidade de um Contrato de Direito Público isonômico, sem cláusulas exorbitantes. Porém, para os fins deste artigo, que é deixar claro quais foram os desafios jurídicos presentes no processo de elaboração da Lei de Consórcios Públicos, a análise até aqui realizada é suficiente, na realidade até longa. Pelo que muitos temas deverão aguardar outros momentos de reflexão.

Cabe deixar claro, porém, que a mudança sempre é fruto de muito debate e muito esforço. E foi somente com a cooperação de diversos atores que se conseguiu produzir o avanço que representa a Lei de Consórcios Públicos, instrumento importante à disposição dos entes da Federação.

Mas, surge outro desafio: o de aparelhar a administração pública, em especial a municipal, no uso deste instrumento. Se “Santos” se socorreu em “Brasília”, para que houvesse a mudança jurídico-institucional viabilizando a cooperação federativa, necessário que “Brasília” (ou seja, a Lei de Consórcios) alcance “Santos” e todos os municípios brasileiros, para que o avanço institucional seja utilizado em todo o seu potencial de melhorar a vida de nosso povo.

10. No sentido de entender o ato constitutivo como um momento próprio e de clara natureza contratual é a opinião de León Duguit (1927)



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DALLARI, Dalmo de A. *Parecer sobre consórcios públicos*. Revista Jurídica da Presidência da República, Brasília, vol. 7, n. 72, mai. 2005.
- DUGUIT, León. *Traité de Droit Constitutionnel*, vol. I, 3a.ª ed., Paris: Librairie Fontemoing, 1927.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*, 9ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- HAGER, Marcelo. *Consórcios Públicos na Lei 11.107/05*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- HESSE, Konrad. *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: C.F Müller, 1962.
- MARQUES Neto, F. de A. Parecer sobre Consórcios Públicos. *Revista Jurídica da Presidência da República*. Brasília, v. 7, n. 72, mai. 2005. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_72/pareceres/consorcio\\_FlorianoAzevedoMarques.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/pareceres/consorcio_FlorianoAzevedoMarques.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2013.
- MEDAUAR, O.; OLIVEIRA, G. J. Consórcios públicos – Comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 77, 2006.
- MEIRELLES, Hely L. Autarquias intermunicipais. In: *Revista de Administração Municipal*, a. IX, n. 54, p. 374-384, set./out. 1962.
- \_\_\_\_\_. *Assuntos Municipais*. Porto Alegre: Instituto de Direito Municipal do Rio Grande do Sul, 1965.
- \_\_\_\_\_. *Direito Administrativo Brasileiro*, 2ª. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.
- \_\_\_\_\_. *Direito Administrativo Brasileiro*, 21ª. ed., São Paulo: Malheiros, 1996.
- MOREIRA Neto, D. de F. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1970.
- REALE, Miguel. *Direito Administrativo – estudos e pareceres*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- \_\_\_\_\_. *Parecer sobre Consórcios Públicos*. Disponível em: <[www.miguelreale.com.br/](http://www.miguelreale.com.br/)>. Acesso em: 15 set. 2013.
- RIBEIRO, Wladimir A. Nota Técnica sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei elaborado pelo Grupo de Trabalho criado pela Portaria n. 1391/CCivil/2003. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, p. 12, jul./ago./set. 2005. Disponível em: <[www.direitodoestado.com/revista/REDE-3-JULHO-2005-WLADIMIR%20RIBEIRO.pdf](http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-3-JULHO-2005-WLADIMIR%20RIBEIRO.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2013.
- SCHWARTZ, Bernard. *O federalismo norte-americano atual*. Tradução de Élcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.



**EDUARDO DE LIMA CALDAS**  
**MARCELA BELIC CHERUBINE**

## **CONDIÇÕES DE SUSTENTABILIDADE DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS**

### **INTRODUÇÃO**

A construção social dos territórios é mais intensa e dinâmica que qualquer previsão constitucional. Assim, diversas formas de cooperação vão dando vazão a um conjunto de novos territórios. Se tomarmos como base os municípios, podemos observar vários territórios em seu interior: os bairros, as regiões administrativas, as subprefeituras. Esses territórios se caracterizam, muitas vezes, em termos sociológicos, por uma identidade comum. Essa identidade pode decorrer de lutas conjuntas dos moradores de um determinado bairro, ou mesmo pela origem social (bairro operário, entre outros) ou regional (marcado por fluxos migratórios).

Da mesma forma, podemos observar vários territórios construídos a partir da cooperação entre municípios. Esses territórios têm formatos institucionais diferentes: regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões, regiões integradas de desenvolvimento (Rides), consórcios intermunicipais, bacias hidrográficas, arranjos produtivos locais.

O fenômeno da cooperação intermunicipal é, por excelência, interdisciplinar. As bacias hidrográficas estão marcadas pelo relevo, pela geografia; os arranjos produtivos locais pela proximidade econômica e organizacional de atores que atuam em um mesmo setor econômico; as regiões metropolitanas e os consórcios intermunicipais estão marcados por uma circunscrição política.

A interdisciplinaridade, aliás, é uma exigência quando se pretende discutir consórcios intermunicipais como “territórios de ação pública”, uma vez que a referida categoria exige a mobilização de referências situadas em campos de conhecimento distintos, tais como a ciência política, a geografia, a sociologia e a economia.





Este trabalho tem por objetivo refletir sobre a constituição e continuidade, ao longo do tempo, dos consórcios intermunicipais como arranjos territoriais, e será organizado em cinco partes, além desta introdução e das conclusões: contexto; breve histórico dos consórcios intermunicipais no Brasil; marco legal; classificação dos consórcios intermunicipais; e condições para a sustentabilidade dos consórcios intermunicipais.

## CONTEXTO

56

A demanda por cooperação entre governos locais está presente em vários lugares do mundo, impulsionada pela necessidade de economias de escala.

No Brasil, além da economia de escala, há um déficit institucional para a cooperação intermunicipal, a despeito do fortalecimento dos municípios e da ampliação das competências constitucionais previstas. “Em termos gerais e a partir da Constituição de 1988, o país avançou em relação à competência jurisdicional singular. É possível apontar para municípios específicos, estados e ministérios federais onde há competência e resolutividade instalada. Mas, na área interjurisdicional o balanço é outro. Os resultados são muito aquém do esperado” (Spink, 2011).

Nos Estados Unidos, o tema emerge como uma espécie de “subsidiariedade reversa”, na qual atores institucionais de nível de governo local procuram, de forma voluntária, transferir para outros níveis de governo, ou para organizações que abarquem territórios maiores que aqueles dos governos locais isoladamente, a produção, a provisão e o fornecimento de determinados serviços e políticas públicas.

Na Europa, também por decorrência da Comunidade Europeia, esse tipo de discussão está associada à ideia de “múltiplos níveis de governo”, ou seja, à discussão sobre governos em nível supranacional e formas de articulação governamental no interior do território nacional.

O debate europeu favorece questões econômicas associadas à competitividade dos territórios e tem mostrado a criação e o desenvolvimento de vários instrumentos de ação conjunta nos níveis locais. Já no final do século XX, as cifras eram eloquentes: 243 consórcios na Bélgica, 893 associações municipais na Espanha, aproximadamente 350 “comunidades de municípios montanhese”, 1.445 consórcios intermunicipais na Itália, 355 consórcios nos Países Baixos e 75 associações de municípios em Portugal (De Bruycker, 2000).

No caso francês, o fenômeno da cooperação intermunicipal é tão intenso e os mecanismos de cooperação tão diversos que os próprios franceses chamam o fenômeno de “mil folhas”, ou seja, camadas diferentes de acordos, contratos, arranjos específicos envolvendo um município e exigindo que o



mesmo se articule com outros municípios e diferentes instâncias de governo, para a resolução de distintos problemas para temas diversos de políticas públicas. Assim, formam-se camadas sobrepostas de territórios como se fossem “mil folhas” umas sobre as outras.

Há, no caso francês, desde meados dos anos 1990, uma série de arranjos intermunicipais, entre os quais as *comunidades urbanas* (entorno das maiores áreas urbanas), as *aglomerações urbanas* (entorno de municípios grandes) e *comunidades de municípios* (entorno de municípios pequenos), além das *associações de municípios* e de uma espécie de *consórcios* entre municípios e entidades geográficas chamadas de *Conselhos de Desenvolvimento* das Províncias (*pays*).

Em 2008, eram 14 *comunidades urbanas* reagrupando 327 municípios; 171 *aglomerações urbanas* reagrupando 3.003 municípios e 2.393 *comunidades de municípios* reagrupando 30.244 municípios (Kerrouche, 2008).

Observa-se, portanto, que há uma série de arranjos intermunicipais espalhados pelo mundo, cada qual criado e desenvolvido como um instrumento para a resolução de problemas específicos, o que indica um vasto campo para a troca de experiências.

### BREVE HISTÓRICO DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL

No Estado de São Paulo, entre 1983 e 1986, foram criados consórcios intermunicipais nas mais diversas áreas<sup>1</sup>.

Em 1984, o tema dos consórcios intermunicipais foi debatido e ganhou centralidade no 27º Congresso Estadual dos Municípios de São Paulo, potencializando as iniciativas de criação de consórcios. A justificativa para a criação de consórcios intermunicipais era de que, somando esforços e recursos, os municípios juntos poderiam vencer dificuldades comuns.

Como a legislação vigente à época (1983-1986) não especificava a forma pela qual os consórcios seriam constituídos, foi proposto pelo governo do Estado que os consórcios fossem “associações civis de Municípios, dotadas de personalidade de direito privado”<sup>2</sup>. No contexto de um regime político altamente centralizador, a medida foi proposta com vistas a criar agilidade para alcançar soluções a problemas locais, de maneira simples e desburocratizada.

Refletindo o impulso gerado, foram constituídos, de 1983 a 1986 em São Paulo, 34 consórcios intermunicipais, 14 deles envolvendo 106 municí-

1. No governo Franco Montoro (1983-1986), o registro das políticas públicas implantadas foi feito em coletânea de dez livros publicados pelo governo do Estado de São Paulo. Vide A batalha da descentralização e participação no governo Montoro.

2. Vide nota 3.



## CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO

pios, para atividades no campo da segurança alimentar nutricional, ainda que esta não fosse a nomenclatura vigente.

Em 1987, foi constituído o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Penápolis, no estado de São Paulo, com sete municípios consorciados, sob a forma de associação civil e submetido às regras de direito privado<sup>3</sup>.

A partir da Constituição de 1988, embora não houvesse um dispositivo explícito para estimular a cooperação entre municípios, existia uma previsão indireta amplamente utilizada pelos prefeitos dispostos a criar consórcios intermunicipais. Era o inciso X, do artigo 30 da Constituição Federal, segundo o qual “compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local.”

Em 1989, foi criado o Consórcio Intermunicipal das bacias dos rios Piracicaba e Capivari<sup>4</sup>, igualmente sob regime de direito privado, que inovou em vários sentidos – ao permitir a adesão de empresas e o voto de representante do colegiado da sociedade civil na instância de decisão, e ao instituir cobrança pelo uso da água<sup>5</sup> – sendo esta experiência tão potente que foi paradigma para a estruturação da legislação sobre bacias hidrográficas pelo governo federal.

Na área da saúde, a Lei Federal nº 8.080/1990, que cria e define o Sistema Único de Saúde (SUS) e menciona expressamente os consórcios administrativos intermunicipais como alternativa para o desenvolvimento de ações conjuntas pelos municípios, deu ensejo à várias iniciativas.

No estado de Minas Gerais, o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto São Francisco data de 1993 e, é a primeira experiência em consórcios intermunicipais de saúde de Minas Gerais<sup>6</sup>.

Na sequência, surgiram normas que preconizavam a cooperação não só para a saúde, sendo destaque no estado do Paraná, no governo de Jaime Lerner, a Lei Complementar nº 82/1998, que promove a cooperação entre municípios nas diversas áreas da política pública por meio de consórcios intermunicipais, constituídos sob regime de direito privado, porém com previsão expressa na

3. Cruz, Mario do C. M. T. O consórcio intermunicipal de saúde da Microrregião de Penápolis como instrumento de viabilização dos sistemas locais de saúde. Dissertação de mestrado apresentada na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), sob a orientação de Ladislau Dowbor, São Paulo, p. 13 e 53, 1992.

4. Em 2000, foi incluída no consórcio a Bacia do Rio Jundiá. Disponível em: <[www.agua.org.br/conteudos/50/historico.aspx](http://www.agua.org.br/conteudos/50/historico.aspx)>. Acesso em: 2 set. 2013.

5. Castellano, M.; Barbi, F. Avanços na gestão compartilhada dos recursos hídricos nas bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. Disponível em: <[www.seade.gov.br/produtos/spp/v20n02/v20n02\\_04.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v20n02/v20n02_04.pdf)>. Acesso em: 2 set. 2013.

6. Laczynski, Patrícia. Políticas redistributivas e a redução das desigualdades: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais. Tese de doutorado apresentada na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional. Orientador: Peter K. Spink, São Paulo, 2012.





norma de submissão à Lei de Licitações e Contratos Públicos – Lei Federal nº 8.666/1993 – e à Lei de Finanças Públicas – Lei Federal nº 4.320/1964, resultando em um híbrido institucional a partir de dispositivos de regimes jurídicos diversos.

Também inovador, o Consórcio Intermunicipal das bacias do Alto Tamanduateí e Billings, no ABC paulista, conhecido como Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, é de 1990 e com sete municípios foi constituído originalmente como associação civil sob regime de direito privado<sup>7</sup>.

Verifica-se, então, que a cooperação entre municípios, durante muito tempo, ocorreu sem que houvesse normas de direito público que garantissem continuidade e segurança aos pactos políticos de suas instituições. Isso, porém, não impediu que houvesse cooperação, com experiências inovadoras e significativas.

Percebe-se ainda que nunca houve um abandono da ideia de cooperação federativa, sendo certo que o avanço institucional se dá, de fato, a partir dos encargos assumidos pelos municípios com a Constituição Federal de 1988, que torna necessária a criação de alternativas institucionais para enfrentamento dos desafios.

Neste sentido, a Lei nº 11.1107/2005, Lei dos Consórcios Públicos, é ansiada pelos consórcios então existentes, de direito privado, para eliminar dubiedades especialmente no tocante aos órgãos de controle externo, e para facilitar o aporte de recursos financeiros.

Portanto, a partir das histórias dos consórcios, antes e depois da lei de 2005, se constata que a cooperação via consórcios intermunicipais é uma construção de longo prazo, sujeita a variáveis como a alternância dos dirigentes face às eleições municipais; as dinâmicas regionais; e o fluxo de recursos disponíveis para as ações e, especialmente, que as histórias exitosas estão ligadas a um protagonismo político ímpar.

No caso dos consórcios intermunicipais acima relatados há a presença forte de um ator político local – o prefeito – que lidera as negociações para que o arranjo regional seja assimilado por seus pares - Celso Daniel, prefeito de Santo André (1989-1992; 1997-2000; e 2001-2002) no Grande ABC; José Machado, prefeito de Piracicaba (1989-1992; 2001-2004); e Sinoel Batista, prefeito de Penápolis (1989-1992) são exemplos de liderança na condução política para a cooperação intermunicipal.

7. REIS, Regina C. Alternativa Política no contexto federativo. Integração Regional no Grande ABC Paulista. São Paulo: Editora Blucher Acadêmico, p. 39, 2008.



## MARCO LEGAL

O consorciamento intermunicipal no Brasil espelha os fluxos de centralização e descentralização político-administrativa decorrentes dos comandos constitucionais postos.

É sob a Constituição de 1946 que o consorciamento intermunicipal tem impulso, quando os municípios alcançam novas competências e no exercício dessas realizam, em parceria uns com outros, obras e serviços de interesse comum<sup>8</sup>.

Porém, é sob a Constituição Federal de 1988 que se abre a possibilidade de uma cooperação intermunicipal consistente, especialmente a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a chamada Emenda da Reforma do Estado, que insere no art. 241 da Carta de 1988 a figura dos consórcios públicos e autoriza a gestão associada de serviços públicos, a transferência de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à garantia da continuidade dos serviços transferidos<sup>9</sup>.

A cooperação federativa se insere na agenda do governo federal e dá origem à criação de grupo de trabalho interministerial pela Portaria nº 1.391, de 28 de agosto de 2003<sup>10</sup>.

A proposta formulada teve complexa tramitação, a Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, foi afinal aprovada, e a complexidade se manteve, dilatando o tempo de expedição do decreto de regulamentação, finalmente expedido em 17 de janeiro de 2007, Decreto Federal nº 6.017.

Tais instrumentos normativos, lei e decreto, fixaram uma institucionalidade mínima e, é preciso ter claro que, ainda que esta não seja em si suficiente para a cooperação federativa, da forma como foi prevista se constitui como elemento essencial para que a cooperação se dê de forma robusta, sendo relevantes neste sentido:

■ A natureza jurídica de direito público para os consórcios públicos, dando um caráter mais seguro à pessoa jurídica criada;

8. Dallari, Dalmo. Parecer para o Governo Federal, p. 12, 2005. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_72/pareceres/consorcio\\_DalmoAbreuDallari.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/pareceres/consorcio_DalmoAbreuDallari.pdf)>, Acesso em: 2 set. 2013.

9. De acordo com o artigo 241 da Constituição Federal de 1988, "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos".

10. Os considerandos da Portaria nº 1.391 refletem, além da preocupação com a criação de municípios, a importância do tema da cooperação e coordenação para a implantação das políticas públicas e o reconhecimento do Governo Lula a esta relevância - in Cunha, Rosani E. da, Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. Revista do Serviço Público, a. 55, n. 3, p. 20, jul./set, 2004.



- O caráter voluntário da adesão ao pacto político que dá origem aos consórcios intermunicipais, legitimando e reforçando o compromisso firmado;
- A penalização do ente consorciado, se inexistente a previsão de dotação suficiente para as despesas assumidas pelo contrato de rateio, em sua lei orçamentária ou de créditos adicionais<sup>11</sup>. Isso que garante um fluxo de recursos para o ente desde sua criação;
- A condição de associação pública, sob regime jurídico de direito público, para que o consórcio possa ser destinatário de recursos do orçamento da União<sup>12</sup>.

Porém, de fato, a possibilidade legal de constituição de consórcios públicos e as premissas positivas postas não bastam. O histórico dos consórcios intermunicipais aponta os demais elementos necessários para a cooperação sustentável: um pacto político consistente, uma capacidade de gestão e um fluxo de recursos permanentes e suficientes para as atividades planejadas.

### CLASSIFICAÇÃO DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

A literatura sobre consórcios intermunicipais utiliza formas diferentes para classificá-los a partir do uso de categorias distintas. Há, por exemplo, classificações quanto ao tipo de participante no Consórcio Intermunicipal; quanto à natureza jurídica do Consórcio Intermunicipal; quanto à finalidade. Assim, um único Consórcio Intermunicipal de Saúde, que conta com a participação de 15 municípios e não tem a participação dos governos do estado e federal, pode ser classificado como um consórcio regido pelo direito público, de cooperação horizontal e com atuação na área da saúde.

#### **Essa seção procura apresentar uma proposta de tipologia de consórcios públicos**

*a) Quanto aos partícipes, o consórcio intermunicipal pode ser de cooperação horizontal ou vertical*

Os consórcios intermunicipais de cooperação horizontal são aqueles em que todos os entes consorciados têm o mesmo *status* constitucional – são todos municípios ou são todos estados. Historicamente, os consórcios intermunicipais

11. Lei Federal nº 11.107/2005, art. 8º: Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio. (-) § 5º: Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.

12. Decreto nº 6.017/2007, art. 39º: A partir de 1º de janeiro de 2008 a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido.



surgiram como instrumentos de cooperação intermunicipal, ou seja, como instrumentos de cooperação horizontal, o que não impedia o estabelecimento de convênios e outras formas de cooperação com os governos estadual e federal.

Os consórcios intermunicipais de cooperação vertical, por sua vez, são aqueles que envolvem entes federados distintos, a saber: União, estados, Distrito Federal e municípios, com a ressalva legal de que a União somente participará de consórcios públicos com municípios se os estados em que se encontrem tais municípios também estiverem consorciados (Lei nº 11.107/2005, art. 1º, par. 2º).

*b) Quanto à natureza jurídica, o consórcio intermunicipal pode ser associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (Lei nº 11.107/2005, art. 1º, par. 1º)*

Os consórcios intermunicipais podem adotar a forma de pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos e, neste caso, seguir o regime legal posto no Código Civil. Essa é a forma histórica de constituição dos primeiros consórcios intermunicipais, inclusive porque não havia legislação específica prevendo mecanismos de cooperação intermunicipal. A criação de consórcios intermunicipais sob regime de direito privado atualmente está em desuso, especialmente pela restrição a repasses da União para consórcios estabelecidos sob este regime.

A associação pública é, por sua vez, a forma por excelência dos consórcios públicos, e um dos regramentos introduzidos pela Lei nº 11.107/2005. Sua adoção impõe a observância pelo consórcio das normas de direito público, no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal exclusivamente, sendo esta a natureza jurídica que permite o recebimento de recursos do Orçamento Geral da União, nos termos do *caput* do art. 39 do Decreto nº 6.017/2007<sup>13</sup>.

*c) Quanto às áreas de políticas públicas de atuação<sup>14</sup>, os consórcios intermunicipais podem ser unitemáticos ou multitemáticos*

Historicamente os consórcios eram constituídos sob a motivação política de resolução de problemas específicos relativos a uma área de política pública, em outras palavras, a um tema de política pública. Entretanto, na formalização

13. Art. 39: A partir de 1º de janeiro de 2008, a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido.

14. No Decreto nº 6.017/2007, art. 2º, inciso II, há menção à "área de atuação do consórcio público" como referência ao espaço físico de exercício de competências. Nesta classificação, área tem o sentido de tema de política pública.





do pactuado, a constituição dos consórcios se dava sob o caráter multitemático, com competências para atuação em várias áreas de políticas públicas.

Com o passar do tempo, algumas áreas de políticas públicas, como a saúde, avançam em sua institucionalização e geram a constituição de consórcios intermunicipais formalmente unitemáticos, ou seja, aqueles que têm somente uma área de atuação – uma área de política pública, seja saúde, desenvolvimento regional, desenvolvimento socioeconômico, educação, informática, infraestrutura, meio ambiente, resíduos sólidos, saneamento, transporte, turismo, ou outra qualquer -, porém de forma única.

Hoje, se observa, especialmente na área da saúde, o desdobramento da cooperação intermunicipal em subtemas, como consórcios intermunicipais específicos para a realização de compra de medicamentos, para transporte, para realização de exames, entre outros.

*d) Quanto à natureza de atuação, os consórcios intermunicipais podem ser indutores de políticas públicas ou executores de políticas públicas*

Os consórcios intermunicipais indutores de políticas públicas procuram fortalecer a ação intermunicipal, a partir de ações como a constituição de “planos regionais” e de identificação e, posterior, articulação com atores externos ao território que podem intervir em ações intermunicipais.

Já os consórcios intermunicipais executores de políticas públicas assumem para si, de forma delegada, o exercício das competências que outrora foram dos municípios, que atuavam antes da constituição do órgão regional de forma isolada e descoordenada, e muitas vezes com ações sobrepostas e perda de escala. Neste caso, os consórcios intermunicipais podem executar diretamente ou apoiar a execução de políticas públicas dos entes consorciados.

Tanto os consórcios intermunicipais indutores quanto os executores têm competências ligadas a uma ou mais de uma finalidade, entendidas estas como as atividades de articulação, planejamento, regulação normativa, fiscalização, apoio à execução de serviços ou prestador de serviços o consórcio intermunicipal tanto pode induzir um de seus membros ou terceiros a planejar, como pode planejar diretamente a política pública regional, por exemplo.

Os consórcios unifinalitários são aqueles que desenvolvem apenas uma das competências na área ou áreas em que atuam. Os multifinalitários são os consórcios que se propõem executar duas ou mais competências no seu território.

*e) Quanto às receitas orçamentárias, os consórcios intermunicipais podem ser arrecadadores de tarifas e preços públicos, ou não arrecadadores de tarifas e preços públicos*



Os Consórcios Intermunicipais arrecadadores de tarifas ou preços públicos emitem cobrança e exercem atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços, ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados, ou mediante autorização específica pelo ente da Federação consorciado<sup>15</sup>.

Os consórcios intermunicipais não arrecadadores de tarifas ou preços públicos, por sua vez, são aqueles que não exercem tais atividades por ausência de previsão em seus contratos de consórcio público. Neste caso, os intermunicipais atuam, geralmente, com estrutura funcional mínima financiada pelos valores do contrato de rateio.

Os consórcios intermunicipais também podem ser classificados quanto: à possibilidade de outorga de concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos, ou não; ao prazo de existência – neste caso, os consórcios intermunicipais podem ser por prazo determinado ou indeterminado; à ratificação, total, parcial ou condicional. A ratificação diz respeito à anuência do órgão legislativo do ente consorciado.

A partir da elaboração de uma tipologia dos consórcios intermunicipais, é possível uma análise objetiva que auxilia na compreensão das condicionantes de sua constituição e êxito.

### CONDIÇÕES PARA A CONSTITUIÇÃO E ÊXITO DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

Quais são as condições para a constituição de consórcios intermunicipais exitosos?

A literatura tem indicado que, para a constituição dos consórcios intermunicipais, algumas condições são básicas e necessárias, dentre as quais se destacam três: 1) o estímulo, interno ou externo, ao consorciamento; 2) a existência prévia do que se convencionou chamar de capital social; e 3) a existência de um líder territorial.

Quanto ao estímulo, será externo quando decorre da existência de uma política externa ao território, que tenha como agente um ator político externo ou uma norma legal externa, política que incide no território, induz e estimula a formação de consórcios intermunicipais e a ação cooperada entre municípios<sup>16</sup>.

A condição relacionada ao capital social é aquela na qual a constituição dos consórcios intermunicipais está diretamente relacionada à capacidade pré-

15. Nos termos do parágrafo 2º, do art. 1º, da Lei nº 11.107/2005.

16. Vide leis federais de saneamento, resíduos sólidos, mobilidade e saúde.



via dos municípios, seus agentes políticos e os atores sociais, com raízes na localidade, estabelecerem laços e relações de confiança (Caldas, 2008).

Jacobi (2006) lança mão de elementos explicativos privilegiados pelos teóricos do capital social, para descrever a constituição do Consórcio do Quiriri (SC). Argumentos, aliás, pertinentes para um estudo realizado no estado de Santa Catarina, que tem uma efetiva tradição em organização territorial. Estes argumentos, evidentemente, auxiliariam na explicação do surgimento de consórcios tais como o do Grande ABC (SP), do Ribeirão Lajeado (SP) e de Três Passos (RS), ou do Quiriri (SC).

De acordo com teóricos do capital social como Putnam, “confiança é um produto de longo prazo de padrões históricos de associativismo, compromisso cívico e interações extrafamiliares”. Putnam (1996) e Locke (2003) valorizam o papel das organizações como mecanismos indutores de comportamentos, dados os sistemas de valores sociais e a cultura regional (daí a possibilidade de interface com o neo-institucionalismo sociológico). A tradição cívica e a participação, discutidas por Putnam (1996), aumentam a eficiência e a eficácia das organizações no sentido de induzirem comportamentos sociais. Locke (2003) preocupado em saber “como a confiança pode ser construída por meio de um processo sequencial, que combina interesses privados e políticas públicas”, valoriza, em seu argumento, o papel das instituições e principalmente das organizações. A tese de Locke (2003) é de que, empiricamente, mesmo em lugares onde não há uma tradição associativa pode-se construir relações de confiança extrafamiliares. Deriva deste raciocínio que as instituições, em função de aspectos culturais, moldam a ação dos indivíduos; e não como propugnam os adeptos da teoria da escolha racional, em razão da lógica e estratégica da ação dos atores.

Estudos relativos à formação do Consórcio Quiriri (Jacobi e Teixeira, 2000; Jacobi, 2006), enfatizaram a tradição associativista de Santa Catarina (aspecto cultural) e a identidade local criada em torno da Bacia do Alto Rio Negro. Desde meados dos anos 1970, prefeitos se reúnem em associações de municípios, ora para resolver problemas relacionados com as redes de transmissão de energia elétrica, ora para construir ou reformar estradas. Esta capacidade de resolução de problemas, comuns por parte dos municípios, constrói, ao longo do tempo, relações de confiança entre os referidos atores e fortalece identidades nacionais.

Então, identificado o problema comum e os interesses que poderiam juntar os atores políticos em torno de uma resolução, a construção da confiança já estaria dada pela tradição associativista da região e pela própria identidade regional.





Segundo Jacobi (2006), sempre houve a cultura da associação e da cooperação entre os municípios, interpretada, muitas vezes, como herança da colonização alemã.

Finalmente, quanto à terceira condição, a existência de um líder territorial multi-posicionado (Massardier, 2003), que com legitimidade capitaneia o processo de implementação das políticas públicas em nível regional.

Pode-se dizer, portanto, que os consórcios intermunicipais resultam de formas peculiares de articulação de interesses locais em torno de determinados temas de políticas públicas, considerando a presença de estímulos externos ou internos ao território, de capital social local e de um líder territorial.

O êxito de um Consórcio Intermunicipal, por sua vez, está relacionado, hipoteticamente, à ocorrência das seguintes condições: 1) um pacto político de fundação forte entre os atores políticos locais envolvidos com a institucionalização do consórcio intermunicipal; 2) capacidade de gestão do consórcio enquanto organização pública; 3) fluxo contínuo e suficiente de recursos financeiros.

O pacto político forte pressupõe que os agentes políticos, prefeitos no caso dos consórcios intermunicipais, alcançaram a compreensão da necessidade de consorciamento para a potencialização das políticas públicas; uma visão regional para a inserção dos municípios que comandam; um compromisso com a cooperação e a coordenação de iniciativas; e o foco no planejamento regional como base para as ações consorciadas.

A capacidade de gestão do consórcio intermunicipal pode ser traduzida em capacidade de seu corpo técnico – a partir da percepção de que recursos humanos capacitados e continuamente treinados promovem avanços institucionais; capacidade de sistematizar dados e informações – para a tomada de decisões e elaboração de projetos; capacidade de elaboração de projetos – para a potencialização das ações consorciadas e disputa dos recursos financeiros públicos; planejamento de médio e longo prazos – para garantia do foco e da continuidade das ações.

Quanto ao fluxo de recursos financeiros com condição para um consórcio intermunicipal exitoso, deve-se considerar especialmente a compatibilização de sua suficiência face ao planejamento estabelecido. As fontes de recursos dos Consórcios Públicos previstos na Lei nº 11.107/2005 são: 1) receitas oriundas de contratos para prestação de serviços aos entes consorciados, contratos tais celebrados por dispensa de licitação; 2) receitas oriundas de contratos para prestação de serviços a outros órgãos e entidades não consorciados, sendo certo que nesta hipótese a contratação está sujeita à licitação; 3) a arrecadação de receitas decorrentes da gestão associada de serviços públicos, mediante cobrança e arrecadação de tarifas e preços públicos pela prestação de



serviços, ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados, ou mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado; 4) contrato de rateio, formalizado a cada exercício financeiro e com prazo de vigência correspondente às dotações previstas, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos contemplados em plano plurianual, ou gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos, sendo certo que o contrato de rateio é a forma exclusiva de repasse de recursos ao consórcio público pelos entes consorciados, conforme art. 8º da Lei nº 11.107/2005; 5) receitas de convênios, com entes consorciados ou não, que tenham como objeto a descentralização ou a prestação de políticas públicas em escalas adequadas, sendo certo que se a União for parte conveniente, o repasse de recursos está condicionado à adoção pelo consórcio do regime de direito público.

Há desafios a enfrentar quando se faz necessário recursos de vulto aos consórcios públicos, posto que não há previsão legal para que sejam sujeitos de operação de crédito.

Outro desafio, relativo aos recursos financeiros dos consórcios é, o fato de que, para a celebração de convênio de transferência de recursos da União, é analisada não a pessoa jurídica do consórcio e, sim a condição de cada um dos entes consorciados. Atualmente, a verificação das condições para convênio se dá via extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias (CAUC) para cada ente consorciado, o que reclama alteração para viabilizar o mais amplo acesso aos recursos federais aos consórcios intermunicipais.

## CONCLUSÕES

O que se aprende ao longo dessa história? Algumas lições podem ser apreendidas, dentre as quais:

1 - Os municípios são entes federativos com competências específicas e autônomas. O que a experiência tem demonstrado é que apesar de autônomos, se reconhecem como interdependentes. A demonstração desse reconhecimento é o esforço para a ação cooperada;

2 - As experiências sobre cooperação intermunicipal não é apenas brasileira. Por motivos e, em contextos diferentes, há uma variedade de instrumentos e dispositivos para a cooperação entre governos locais em vários países. Trata-se, portanto, de fenômeno amplo com o qual se pode aprender e trocar experiências.

3 - A experiência dos consórcios intermunicipais vem de longo tempo, o que indica que a construção institucional desse dispositivo de política pública



## CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO

é demorado e o processo de aprendizagem institucional, em termos de cooperação, ocorre ao longo do processo.

4 - Os consórcios intermunicipais são um fenômeno construído como alternativa territorial para a resolução de problemas locais assim reconhecidos também por atores locais.

5 - Os consórcios intermunicipais são, em regra, constituídos a partir de incentivos ao consorciamento, ao acúmulo de capital social local e à presença de líderes territoriais multiposicionados.

6 - O processo para a constituição de um Consórcio Intermunicipal, como dispositivo de política pública, não é linear. É sinuoso, ocorre em múltiplas arenas e fóruns nos quais diferentes atores se reconhecem como parte desse processo.

7 - Ao longo do tempo, a ideia sobre a importância e necessidade de instrumentos de cooperação intermunicipal e sobre a construção social de novos territórios ganham novos contornos. As ideias são “carregadas” por atores, muitas vezes, com experiências prévias sobre os referidos processos de cooperação intermunicipal e transformam-se ao longo dos processos de negociação.

8 - Apesar do longo processo institucional para o fortalecimento dos consórcios intermunicipais ainda há muitos desafios a enfrentar para a construção do novo conceito de governo, a partir da ideia de cooperação e coordenação de ações, para que sejam dadas respostas aos anseios e necessidades da população brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALDAS, Eduardo de L. *Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais*. Tese de doutorado em Ciência Política, FFLCH, USP, 2008.
- CUNHA, Rosani E. da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, a. 55, n. 3, jul-set 2004.
- DE BRUYCKER, P. 12<sup>a</sup> L'intercommunalité em Europe. Quelques observations à propos de la France au regard de quelques Etats Européens. In: *Annuaire des collectivités locales*. Tome 20, 2000.
- JACOBI, Pedro. Consórcio Quiriri: Programa Intermunicipal de Tratamento Participativo de Resíduos Sólidos da Região do Alto Rio Negro Catarinense. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. (org.). *Inovação no campo da gestão pública*





- local: novos desafios, novos patamares.* Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- JACOBI, Pedro; TEIXEIRA, Marco A. C. Consórcio Quiriri: programa Intermunicipal de Tratamento Participativo de Resíduos Sólidos da Região do Alto Rio Negro Catarinense. In: FARAH, M. F. S.; BARBOZA, H. B. (orgs.). *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania.* Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- KERROUCHE, Éric. *L'intercommunalité en France.* Paris: Lextenso, 2008.
- LACZYSNKI, P.; CALDAS, E. L. Une Experience de L'Agriculture Familiale avec L'Amenagement Territoriale Inter-Municipal au Maranhão, Brésil. In: Colloque international Canal 2013 - Circulations et appropriations des normes et des modèles de l'action locale. França: Agropolis, Montpellier, mar. De 2013.
- LACZYNSKI, P.; CALDAS, E. L.; BRESCIANI, L. P.; CRANTSCHANINOV, T. I. Consórcio Intermunicipal do Grande ABC: impacto da redistribuição e combate às desigualdades regionais. In: Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas - aproximando agendas e agentes. UNESP, Araraquara, São Paulo, abr. 2013.
- LOCKE, Richard. Construindo Confiança. *Econômica*, v. 3, n. 2, p. 253-281, dez. 2001.
- MASSARDIER, Gilles. Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau. *Pôle Sud*, n. 35, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Politiques et action publiques.* Paris: Armand Colin, collection "U", 2003.
- MASSARDIER, G.; SABOURIN, E.; LECUYER, L., AVILA, M. *La démocratie participative comme structure d'opportunité et de renforcement de la notabilité sectorielle. Le cas des agriculteurs familiaux dans le Programme de Développement Rural Territorial Durable territorial au Brésil, territoire Aguas Emendadas.* Participations, n. 2, 2012.
- MONTICELI, J. J.; MARTINS, J. P. *A luta pela água nas bacias dos rios Piracicaba e Capivari.* São Paulo: EME, 1993.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia – a experiência da Itália moderna.* Rio de Janeiro: FGV, 2000.
- SABOURIN, E.; CALDAS, E. L.; MOREIRA, I. Politiques de développement territorial et intercommunalité au Brésil: tensions et complémentarités.



In: Colloque Circulation et Appropriation des normes de l'action locale.  
Montpellier. Montpellier: Cirad e Université Montpellier III, v. 1, 2013.

SPINK, Peter. *Cooperação e governança interjurisdicional*: conceitos em discussão. Cadernos Adenauer, 2011/4.





**PATRÍCIA LACZYNSKI**  
**FERNANDO L. ABRUCIO**

## **DESIGUALDADE E COOPERAÇÃO FEDERATIVA: UM NOVO OLHAR PARA A DISCUSSÃO DOS CONSÓRCIOS**

### **INTRODUÇÃO**

O processo social de diferenciação tem dois aspectos: o positivo (diversidade) e o negativo (desigualdade). Por um lado, o Brasil tem uma diversidade cultural enorme, que deve ser respeitada e garantida pelas políticas públicas. Por outro lado, a desigualdade entre indivíduos e territórios é gritante. Apesar de ser o único país dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) que reduziu a disparidade de renda nas últimas três décadas (segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OCDE), continua sendo o segundo país mais desigual deste grupo, superado apenas pela África do Sul. Enquanto os 10% de brasileiros mais ricos tem uma renda 50 vezes maior que os 10% mais pobres, a média mundial é de nove vezes (Chade, 2011).

No Brasil, a desigualdade não se manifesta apenas nos seus aspectos socioeconômicos, mas também em relação ao acesso a serviços públicos, afetando a garantia dos direitos. É também um país com fortes disparidades territoriais, seja entre as grandes regiões brasileiras, seja, ainda mais, entre os 5.570 municípios, conforme o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). De fato, se por um longo período a preocupação quanto à diminuição da pobreza e da desigualdade esteve relacionada simplesmente a questões ligadas à renda, atualmente o debate é mais amplo, voltado a questões de desenvolvimento. E o desenvolvimento não está restrito apenas à economia, mas envolve a mudança da sociedade quanto às suas formas de pensar, suas relações tradicionais, à concepção da saúde e da educação e dos próprios métodos de produção (Stiglitz, 2000).

Este trabalho propõe um novo desafio para discutir os consórcios públicos: o desafio de atuar sobre a diminuição das desigualdades no Brasil.





Os consorciamentos são instrumentos de gestão local e que se institucionalizaram antes mesmo da legislação criada especificamente para consórcios públicos. Portanto, trata-se de uma figura interorganizacional já consolidada no que diz respeito à prática de cooperação intermunicipal. Além de atuar em políticas públicas específicas, como Saúde ou Meio Ambiente, estes pactos territoriais também precisam ser vistos como instrumentos para impulsionar o desenvolvimento local, em especial no plano redistributivo. Embora o governo federal desempenhe um papel importante na redução das desigualdades regionais, os governos subnacionais, particularmente por meio de parcerias, podem – e devem – atuar em prol da equidade.

O presente texto está estruturado em três seções, além de uma introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta algumas visões sobre desigualdade e seus impactos no Brasil. A segunda seção aborda o contexto brasileiro, em especial o processo de redemocratização, o federalismo e as políticas públicas, seus avanços e dificuldades no combate à desigualdade. A terceira seção, os consórcios públicos como instrumentos com grande potencial para colaborar no processo de diminuição das desigualdades e também de garantia das diversidades.

### DESIGUALDADE E SEUS IMPACTOS NO BRASIL

A construção histórica do Brasil foi marcada por um modo de produção e reprodução social que resultou em desigualdade. As relações sociais, seja nas dimensões econômicas, políticas, culturais ou religiosas, se estabeleceram com formas e conteúdos assimétricos, concentrando a riqueza e o poder em poucas classes e setores sociais. A desigualdade e injustiça no Brasil tem nas questões indígena, racial, da mulher, regional, rural e operária as suas diversas dimensões e se manifesta em outras questões sociais, como a saúde, o saneamento, a habitação, o acesso à terra etc (Wanderley, 2000).

Além do ponto de vista da desigualdade entre os mais ricos e os mais pobres, que se manifesta não apenas na questão da renda, mas também nas condições de trabalho, acesso aos serviços, desigualdade de raça e gênero, condições de moradia, educação, saúde, o Brasil é desigual em termos geográficos. E isso não ocorre apenas nas pequenas localidades; as cidades médias e grandes também são marcadas por disparidades sociais. Um exemplo disso é a questão da segurança nas grandes metrópoles e a relação de violência da polícia com os mais pobres e os negros.

Do ponto de vista geográfico, um país como o Brasil, com o tamanho e a diversidade que tem, em especial no que se refere ao porte dos municípios e às condições de moradia nas áreas rurais urbanas e metropolitanas, apresenta





diferenças regionais relativas a oportunidades e condições de vida da população. Não apenas as diferenças e desigualdades entre as regiões são gritantes, mas entre os municípios. É possível, inclusive, dizer que a desigualdade intermunicipal é maior do que a macrorregional. Em termos populacionais, a maioria dos 5.570 municípios brasileiros são pequenos e médios, com menos de 100 mil habitantes (IBGE, 2009). Por outro lado, os dez municípios mais populosos do Brasil concentram um pouco menos de 17% de toda a população nacional (São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília, Fortaleza, Belo Horizonte, Manaus, Curitiba, Recife e Porto Alegre). A Tabela 1 reproduz dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2009, quando ainda havia 5.565 municipalidades no país.

**Tabela 1****Distribuição de municípios brasileiros, segundo tamanho da população 2009**

Tamanho da população	Quantidade de municípios	Em %
Até 5.000 habitantes	1.257	22,6
De 5.001 a 10.000 habitantes	1.294	23,3
De 10.001 a 20.000 habitantes	1.370	24,6
De 20.001 a 50.000 habitantes	1.055	19,0
De 50.001 a 100.000 habitantes	316	5,7
De 100.001 a 500.000 habitantes	233	4,2
Mais de 500.000 habitantes	40	0,7
<b>Total</b>	<b>5.565</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE, 2009.  
Elaboração própria.

Além da população, os maiores municípios concentram também a maior renda. Para se ter uma ideia, São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba e Belo Horizonte concentram 25% de toda a renda do Brasil. Segundo Trojbciz (2012), São Francisco do Conde (BA) é o município brasileiro com o maior Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, R\$ 360.815,83, mais de 21 vezes a média nacional, que é de R\$ 16.917,66. Isso porque este município abrigava a segunda maior refinaria em capacidade de refino do país e uma população de apenas 31.699 pessoas.

Além do tamanho populacional e do PIB *per capita*, interessante notar que dos 5.565 municípios brasileiros analisados pelo IBGE em 2009, 1.968 (35,4%) tinham mais de um terço de sua economia dependente do Estado,





mais especificamente da remuneração paga pela administração, saúde e educação públicas, bem como pela seguridade social. Ressalte-se que, conforme estes dados, 57,9% dos municípios do Norte e 76,3% do Nordeste dependiam de salários e pensões pagos pelo governo para movimentar sua economia, enquanto no Sul apenas 0,6% dos municípios estavam nesta situação (Trojbic, 2011).

### O CONTEXTO BRASILEIRO

Como o Brasil é um país federativo, as relações intergovernamentais não são hierarquizadas como nos países unitários, onde o governo central está acima das esferas regionais e locais (cf. definição de Elazar, 1987). No caso brasileiro, os governos subnacionais, isto é, os governos estaduais e municipais também têm autonomia e compartilham com a União a legitimidade para elaboração de políticas públicas. Desde a Constituição de 1988, e como resultado da descentralização, os municípios brasileiros não só começaram a receber mais recursos, mas também se tornaram entes federativos. Além disso, a nova Carta constitucional, bem como as leis feitas posteriormente para complementá-la, se preocupou em criar instrumentos de interdependência federativa, como mecanismo de combate à desigualdade e de cooperação intergovernamental.

O processo de municipalização teve impactos positivos e negativos. Por um lado, os governos municipais se mostraram inovadores na criação e implementação de políticas públicas em várias áreas temáticas, como pode ser visto a partir do Programa Gestão Pública e Cidadania (GPC), da Fundação Getúlio Vargas (FGV). O programa, que funcionou de 1996 a 2005, visava identificar, analisar e disseminar práticas inovadoras de governos subnacionais (estados, municípios e povos indígenas, incluindo o Executivo, Legislativo e Judiciário) voltados ao fortalecimento da cidadania e à melhoria da qualidade de vida coletiva. Nos seus dez anos de existência, o programa identificou e registrou em um banco de dados mais de 8.000 experiências inovadoras, localizadas em mais de 890 municípios de todos os tamanhos distribuídos por todos os estados brasileiros.

Por outro lado, a maior autonomia dos municípios intensificou suas disparidades financeiras, políticas e administrativas. Muitos dos governos locais apresentam baixa capacidade administrativa, dependência econômica ou falta de recursos para responder às demandas da população, além da persistência de fenômenos políticos oligárquicos. Em suma, a conquista da posição de ente federativo foi pouco compreendida por muitos dos municípios, uma vez que a dependência frente a outros níveis de governo e a fragilidade da sociedade civil local são, ainda, marcantes (Abrucio, 2010).



A Constituição de 1988 teve o cuidado de definir medidas de combate à desigualdade entre os entes. A dificuldade encontrada foi em relação à engenharia institucional, que acabou exigindo várias revisões nos últimos 20 anos. Segundo Abrucio (2010, p. 48), no que se refere à desigualdade, medidas tributárias e transferências vindas do governo federal – a principal são os recursos do SUS – canalizaram sim, mais recursos para as regiões mais pobres e para os municípios menores. Entretanto, nem sempre foram capazes de garantir a qualidade da descentralização, por conta de fatores como a baixa capacidade administrativa local, pela má distribuição dos gastos públicos municipais e pela dificuldade em criar parcerias entre os entes subnacionais.

A união dos municípios para a ampliação da oferta dos serviços públicos, para o apoio aos pequenos produtores e para o desenvolvimento regional pode ser um caminho de superação dos desafios locais. Experiências consolidadas mostram a capacidade dos consórcios públicos trabalharem na diminuição da desigualdade. As receitas de transferências federais, criadas com o objetivo de redistribuição podem ser melhor aproveitadas se os municípios se associam. Mesmo que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) aumente a receita *per capita* dos municípios pequenos, ele não dá conta de elevar o orçamento a ponto do governo municipal construir ou manter um hospital, por exemplo. Isso faz com que seja necessária a criação de consórcios para que os municípios pequenos desfrutem de serviços mais amplos não apenas na área da saúde, mas também em outras áreas sob competência municipal (Laczynski, 2012).

### CONSÓRCIOS PÚBLICOS: DIMINUIÇÃO DAS DESIGUALDADES E GARANTIA DAS DIVERSIDADES

Diante de um contexto tão desigual, não faltam no Brasil iniciativas que vêm contribuindo com a construção de uma realidade mais justa. Pode-se afirmar que as experiências do Bolsa Família, Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Orçamento Participativo (OP), Sistema Único de Saúde (SUS), Programa Saúde da Família (PSF), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) têm apresentado resultados redistributivos, aumentando a equidade e combatendo a desigualdade.

Avançando no eixo das relações horizontais e intergovernamentais, o quanto os municípios, a partir de um arranjo específico, isto é, os consórcios públicos, podem e até onde eles têm capacidade para executarem políticas redistributivas? Em primeiro lugar, a própria Lei dos Consórcios Públicos apro-





vada pelo governo Lula em 2005, é uma das várias tentativas de se criar mecanismos de cooperação e coordenação entre os diferentes níveis de governo, embora seu alcance ainda seja restrito (Abrucio, 2010).

Em segundo lugar, no campo da desigualdade entre os mais ricos e mais pobres, os consórcios públicos são instrumentos que permitem diminuir este abismo na questão da oferta dos serviços públicos. A cooperação intermunicipal via consórcios públicos e a capacidade de se dar escala aos municípios pequenos é uma maneira de ampliar a oferta de serviços públicos a populações desfavorecidas.

Em uma pesquisa sobre consórcios e políticas redistributivas, Laczynski (2012) concluiu que os consórcios não desempenham políticas plenamente redistributivas, mas só conseguem prestar serviços para uma população de um município porque obtêm recursos deste município e de outros também, aumentando seu poder de escala e permitindo que a parcela da população mais pobre possa ter acesso a serviços e bens públicos. A autora chama este tipo de política de *quasi redistributiva*.

Do ponto de vista da desigualdade entre os municípios brasileiros, a atuação de forma cooperada entre os governos locais (e também com os governos estadual e federal) permite que municípios pequenos não só ofereçam serviços públicos (de saúde e coleta de lixo, por exemplo) a partir da participação em consórcios, mas também possam estimular e fortalecer a busca por uma gestão pública de maior qualidade, com a formação de seus gestores e servidores públicos e com a mudança progressiva de cultura. A possibilidade de mudança cultural e institucional tem de ser incluída no debate sobre cooperação intermunicipal.

Em termos intra-urbano, onde as cidades médias e grandes são lugares de produção e reprodução de segregação socioespacial (Beltrão, 2006), os consórcios têm gerado menor impacto. Se os consórcios são *quasi redistributivos* em municípios pequenos por possibilitarem escala, os municípios médios e grandes aparentam ter mais dificuldade de se organizarem em consórcios para pensar a implementação de políticas públicas. Não à toa, os municípios de regiões metropolitanas têm mais resistência para se organizar em torno de arranjos regionais. E os que surgiram ao longo dos últimos anos – como, por exemplo, o Consórcio do Grande ABC, o Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo (Conisud) e o Consórcio de Desenvolvimento do Alto Tietê (Condemat) na Região Metropolitana de São Paulo – constituem-se ainda como exceções, além de terem menor impacto distributivo.

Finalmente, os consórcios são arranjos construídos em territórios para articular e alavancar políticas públicas municipais. E por tratarem de territó-





rios, os consórcios são resultados de um diálogo entre os atores locais, que detêm o saber local. Em outras palavras, os consórcios são ferramentas capazes de dar condições administrativas aos municípios sem perder de vista sua realidade, recursos, cultura e história, podendo garantir o respeito à diversidade e, ao mesmo tempo, o combate da desigualdade brasileira.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando de maneira ampla os consórcios, pode-se afirmar que eles constituem uma alternativa importante para a implementação de políticas públicas por parte dos governos locais, em especial de municípios pequenos, com orçamentos baixos. As receitas próprias somadas às transferências da União e do Estado (mesmo que estas transferências sejam redistributivas) não garantem a implementação de políticas públicas com impacto sobre a vida dos moradores, entre outros motivos, porque não há escala. Portanto, além da coordenação nacional em termos da redistribuição de recursos, há que se pensar em arranjos territoriais, que promovam a cooperação entre municípios para a garantia de escala e da implementação de políticas com impacto na vida dos municípios.

Não é coincidência que os consórcios intermunicipais geralmente tenham nascido no Brasil em regiões com municípios pequenos, a partir da vontade política de prefeitos e lideranças locais, sem a menor estrutura legal e apoio do governo federal – e sobrevivam, embora com grandes dificuldades. O nó crítico, na verdade, está na manutenção dos consorciamentos. É por isso que a cooperação federativa, principalmente com os governos estaduais e mesmo com a União, pode impactar no desenho organizacional, trazendo resultados imediatos e dando sobrevida para os arranjos territoriais locais nas pequenas municipalidades.

Os municípios grandes também se beneficiam ao se consorciarem, uma vez que dividem os custos dos serviços públicos que oferecem com os municípios vizinhos. Muitas vezes, como os municípios maiores têm mais estrutura, moradores de cidades pequenas utilizam os seus serviços, sem que as despesas sejam ressarcidas pelas prefeituras das cidades onde moram.

Os consórcios, por outro lado, por ser resultado de uma construção coletiva regional são instituições formadas por atores locais que conhecem a realidade da região e que podem utilizar melhor os recursos que o território oferece. Dessa maneira, os consórcios públicos são instrumentos que permitem diminuir as desigualdades, respeitando a diversidade que o Brasil apresenta.

No entanto, os municípios só conseguem oferecer benefícios a um grupo social se a região toda contribuir com o pagamento e com a manutenção dos consórcios. Importante ressaltar que estes arranjos só pensarão esta gover-



nança intermunicipal a partir de um processo de maturidade dos prefeitos e técnicos envolvidos. E, hoje, o tema da redistribuição ainda não está no centro da agenda dos atores que pensam e tocam os consórcios.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. e SANTANA, W. (orgs). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010.
- ABRUCIO, F.; SANO, H.; SYDOW, C. Radiografia do Associativismo Territorial Brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J. (org.). *Governança das Metrôpoles: Conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010, cap. 1, p. 21-48.
- BELTRÃO, Ricardo E. V. *As várias faces da desigualdade no Brasil – reflexões preliminares*, 2006 (mimeo).
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Emenda constitucional nº 19*, de 4 de junho de 1998. Brasília, DF: Senado, 1998.
- \_\_\_\_\_. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001.
- \_\_\_\_\_. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.
- \_\_\_\_\_. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, 2005.
- \_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Brasília, 2007.
- \_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Pobreza e Desigualdade no Brasil. 2011*. Disponível em: <[http://getinternet.ipea.gov.br/SobreIpea/td\\_1000/pobreza\\_desigualdade.htm](http://getinternet.ipea.gov.br/SobreIpea/td_1000/pobreza_desigualdade.htm)>. Acesso em: 2 nov. de 2011.
- BURGOS, F. *Políticas de desconcentração de renda: a atuação dos governos locais na redução das desigualdades socioeconômicas*. Projeto de tese, 2011 (mimeo).





- CALDAS, Eduardo L. *Formação de agendas governamentais locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais*. 2008. Tese de doutorado em Ciência Política - Departamento de Ciência Política, FFLCH, USP, 2008.
- CAMPOS, Gastão W. de S. Reflexões temáticas sobre equidade e saúde. *Saúde e Sociedade*, v. 15, n. 2, mai./ago. 2006. Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, Associação Paulista de Saúde Pública, p. 23-33.
- CARVALHO, José M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 6. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CHADE, Jamil. Países ricos têm maior desigualdade em 30 anos. *Jornal da Tarde*. São Paulo, 6 dez. 2011. Caderno Seu Bolso. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/jt-seu-bolso/paises-ricos-tem-maior-desigualdade-em-30-anos/>>.
- CRUZ, Maria do C. M. T. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: SPINK, P.; BAVA, S. C.; PAULICS, V. (Org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Instituto Pólis e Programa Gestão Pública e Cidadania – EAESP/FGV, 2002, p. 197-243.
- CUNHA, R. E. *Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa*. Anais do IX Congresso Internacional del CLAD, 2004, p. 1-21.
- DIEGUEZ, Rodrigo C. Consórcios Intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, jul./dez. 2011, p. 291-319.
- ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Alabama: The University of Alabama Press, 1987.
- FLEURY, Sônia. Democracia, descentralização e desenvolvimento. In: FLEURY, Sônia. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 23-75.
- KLIKSBERG, Bernardo. *Desigualdade na América Latina: o debate adiado*. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 2000.
- KLINK, Jeroen. *A Cidade-região: Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- LACZYNSKI, Patrícia. *Políticas Redistributivas e a Redução das Desigualdades: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - EAESP/FGV, São Paulo, 2012.



## CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO

- LAMOUNIER, Bolívar. Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 2, n. 4, 1987.
- LAVINAS, Lena *et al.* Combinando Compensatório e Redistributivo: O Desafio das Políticas Sociais no Brasil. Brasília: IPEA, jul. 2000 (Texto para Discussão, n. 748).
- O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 51, 1998, p. 37-61.
- OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010.
- ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- SANTOS, Wanderley G. dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SPINK, M. J.; SPINK, P. (Org.). *Práticas cotidianas e a naturalização da desigualdade: uma semana de notícias nos jornais*. São Paulo: Cortez, 2006.
- STIGLITZ, Joseph. Participación y desarrollo: Perspectivas desde el paradigma integral del desarrollo. In: *Revista Instituciones y Desarrollo* n. 7, IIG, Barcelona, 2000, p. 93-120.
- TILLY, Charles. *Durable Inequality*. California: University of California Press, 1998.
- TROJBIČZ, Beni. *Formação da agenda e elaboração de uma política pública: o caso do Fundo Social do Pré-Sal*. Projeto de tese, 2011 (mimeo).
- VILALTA, Montserrat C. Los conceptos sociales clave. Una opción ideológica para la selección de contenidos. El concepto de diferenciación. In: MARÍA, M.T.G.S. (Coord.). *Un currículum de ciencias sociales para el siglo XXI: qué contenidos y para qué*. Espanha: Diada, S.L., 1999.
- WANDERLEY, Luiz E. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M. C. (Org.). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 2000a.
- \_\_\_\_\_. Enigmas do social. In: YAZBEK, M. C. *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 2000b.





**MARIO REALI**  
**REGINA CÉLIA DOS REIS**

## **○ DESAFIO DO CONSORCIAMENTO NAS REGIÕES METROPOLITANAS**

A realidade da institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras continua a expressar a fragilidade das gestões políticas, administrativa e financeira dos processos de integração regional. Essas regiões vêm sendo constituídas a partir da organização de conselhos, com participação paritária entre os entes federados, e de fundos metropolitanos ainda não concretizados e operacionalizados, na maior parte das regiões.

Apesar dos grandes investimentos da União em projetos estratégicos de infraestrutura urbana e social, o pacto federativo em raros casos acontece com a eficiência que a demanda da política metropolitana exige. Não conseguimos ainda estabelecer um paradigma democrático de governança metropolitana de forma a superarmos os desafios na construção de metrópoles com mais justiça e inclusão social, com uma infraestrutura mais eficiente e maior sustentabilidade.

Além disso, as relações intergovernamentais continuam sendo afetadas pelos conflitos de caráter político-partidários, os processos eleitorais, federal, estadual e municipal, a cada dois anos.

A União estabeleceu as primeiras regiões metropolitanas brasileiras a partir de uma perspectiva de planejamento que colocava a escala metropolitana na agenda de desenvolvimento nacional, numa perspectiva integradora do território.

A Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu o princípio da autonomia federativa e valorizou a esfera municipal de poder, reservando a maior parte das competências à União, mas também sobrepôs atribuições entre os entes federados e promoveu a desvalorização das competências dos estados. Atribuiu à União a competência pela definição de diretrizes dos planos regionais de gestão do território e de desenvolvimento econômico e social, bem





como a definição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, infraestrutura socioambiental e de transporte.

Segundo Arretche (2000), o reconhecimento do município como ente federado no contexto do novo pacto federativo, associado às políticas de descentralização das políticas sociais, promoveu a valorização da esfera municipal de poder, ainda que o balanço entre o repasse de recursos para os cofres municipais e a transferência de competências para os governos locais apresentasse uma dinâmica de desequilíbrios que se alternaram ao longo dos anos 1990 e 2000.

Ao mesmo tempo, delegou-se aos estados a instituição das regiões metropolitanas, de aglomerações urbanas e microrregiões, para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.

No entanto, após 25 anos de formulação da nova CF, permanece o desafio da capacidade de coordenação entre os três níveis governamentais, sobretudo quanto à sua divisão de competências e atividades concretas de cooperação.

Para entender a realidade dos problemas metropolitanos é preciso também, brevemente, considerar a evolução socioeconômica brasileira. O Brasil passou por grandes transformações decorrentes do processo de desenvolvimento industrial. A partir da década de 1930, o desenvolvimento industrial estimulou o fluxo migratório, de tal modo que grande parte da população se deslocou das áreas rurais para os centros urbanos, invertendo a demografia brasileira para a predominância da população urbana.

A partir da segunda metade dos anos 1950, a política de substituição de importações deu início à expansão da produção industrial, após a vinda das empresas multinacionais produtoras de veículos automotivos atraídas pelo Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek. Apesar das vantagens desse crescimento econômico, este processo liderado pelo interesse do grande capital trouxe sérios problemas para os municípios acarretando um desenvolvimento desordenado, sobretudo das grandes metrópoles, aumentando a concentração urbana. O crescimento populacional das cidades levou à formação das metrópoles e regiões metropolitanas.

Diversas regiões viveram uma dinâmica de conurbação de várias cidades próximas, criando demandas sociais, econômicas, de infraestrutura, ambientais e outras que extrapolavam os limites administrativos dos municípios.

O modo de produção do espaço capitalista periférico foi o de expandir a mancha urbana consolidando as demandas sociais nas periferias, e pressionando novos investimentos públicos nas áreas expandidas, deixando vazios urbanos que depois de sua valorização foram apropriados pelo capital imobiliário.

Esta dinâmica resultou em diversas regiões conurbadas que foram incorporando municípios vizinhos isolados. Municípios que tinham sua cen-



tralidade, mas que foram absorvidos em grandes metrópoles. Diversas análises da época colocavam a cidade dual, com espaços urbanos que explicitavam as contradições da concentração de riqueza no território, convivendo com espaços de alta vulnerabilidade e exclusão social.

Na década de 1980, ocorreu o esgotamento do modelo nacional desenvolvimentista e a estagnação da economia após décadas de acelerado crescimento. O modelo de economia nacional, incluindo mecanismos de redução das medidas protecionistas, induziu as indústrias do setor automotivo a promoverem reestruturações produtivas, tecnológicas e organizacionais para tornarem-se mais competitivas.

Com isso, grandes indústrias multinacionais iniciaram um processo de transferência de importantes unidades de produção instaladas nas grandes metrópoles, como na Grande São Paulo, para outras cidades do interior do estado de São Paulo ou para outras regiões do país. As empresas foram atraídas a instalar unidades produtivas em municípios que pudessem oferecer determinados incentivos, tais como: doação de terrenos para instalação de plantas industriais; melhor infraestrutura viária e logística nas regiões da Grande São Paulo; isenção de impostos estaduais e locais; concessão de empréstimos pelo estado a taxas inferiores as praticadas pelo mercado; possibilidades de vantagens de custo menor da força de trabalho nestas cidades, prevendo inexistir pressão de sindicatos mais atuantes.

Estudos específicos indicaram que, na maior parte dos casos, o protecionismo seletivo direcionado principalmente às empresas montadoras de capital multinacional, não acelerou a dinâmica das economias locais, muito menos a geração de novos empregos.

Com o deslocamento das indústrias, de vários setores, dos grandes centros para as regiões periféricas, surgem novas regiões a partir das transformações econômica e urbana destas localidades, tais como: São Paulo (Taubaté, Campinas, São José dos Campos, Ribeirão Preto, Sorocaba, Baixada Santista); Rio de Janeiro (Resende); Paraná (São José dos Pinhais, Paranaguá); Bahia (Camaçari); Minas Gerais (Betim); Goiás e Rio Grande do Sul.

Essas mudanças provocaram consequências negativas para a economia local dessas regiões, em razão da acirrada competição entre estados e municípios, provocada pela descentralização dos capitais, produtores e investidores, em busca de vantagens competitivas, como menores taxas do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), do Imposto sobre Serviços (ISS), da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), até mesmo controle de serviços de água, esgoto, transporte e comunicações.



A abertura econômica dos anos 1990, sem nenhuma proteção para a indústria nacional e o sistema de tributação prejudicaram ainda mais a competitividade dos produtos brasileiros, ocorrendo o aprofundamento do desequilíbrio social das regiões menos favorecidas, ampliando as desigualdades entre as regiões Norte e Nordeste, Sul e Sudeste.

Além do cenário de desmonte gradual no sistema de gestão das regiões metropolitanas, ocorreu o esvaziamento desta estrutura de governança metropolitana, acelerado pela retração do governo federal no tratamento das questões metropolitanas, com redução da atenção política e recursos financeiros.

Contudo, a estrutura federativa brasileira sofreu grandes mudanças, desde o processo de redemocratização. A nova Constituição baseou-se numa concepção de descentralização do poder central do Estado, conferindo novas atribuições e maior autonomia dos poderes locais, que trouxe aos governos subnacionais os encargos para os quais estados e municípios não tinham como arcar. Ao mesmo tempo em que induziu estados e municípios à competição e à guerra fiscal predatória.

Assim, emergiu um modelo de federalismo descentralizado, tendo o município como ente federado, definindo-se um grande número de competências conjuntas dos três níveis de poder, o que incluiu ainda grandes mudanças para o sistema tributário brasileiro.

No território metropolitano, os efeitos dos processos de segregação socioespacial se expressam de maneira mais contundente. Nas metrópoles, vastas áreas são constituídas por espaços completamente desprovidos de urbanidade, oportunidades e possibilidades, sobretudo nos municípios da periferia metropolitana.

De acordo com Fiori (1995), “as condições de desintegração em que se encontram a maioria desses Estados periféricos, abalados pelas suas crises fiscais e políticas e, às vezes, pelo ataque ideológico e político de um liberalismo extremamente irracional, podem estar indicando que o caminho de sua reconstrução passará pelos poderes locais. Porém, nesse caso, ao contrário do que se imaginou, essa tarefa já não se daria na forma de um programa de descentralização, mas da reconstrução, a partir de baixo, dos corpos políticos e identidades cidadãs e da própria institucionalidade de um novo Estado. Nesse caminho, os grandes municípios ou metrópoles deverão ocupar, muito provavelmente, um lugar proeminente de decisivo para as demais unidades federadas”.

Os municípios-sedes apresentam dinâmicas socioespaciais distintas dos demais municípios que compõem as regiões metropolitanas. Em alguns estados foram criadas regiões metropolitanas sem mecanismos eficientes de gestão e sustentabilidade financeira.



Gouvêa (2003), cita alguns dos principais fatores que dificultam ações efetivas de articulação dos municípios das regiões metropolitanas brasileiras, tais como: a resistência dos grandes municípios em “ceder parte de sua autonomia em favor de uma instância superior”; resistências por parte de governos estaduais de que “o surgimento de um organismo metropolitano, atuando no campo de uma determinada política estratégica, poderia se sobrepor a alguma instituição estadual já existente”; ausência de pressão da sociedade, preocupada com seu cotidiano imediato, pelo fato de que as intervenções metropolitanas são de difícil percepção dado seu caráter infra-estrutural; “inadequação dos recursos financeiros aos objetivos metropolitanos”, sobretudo por parte da União.

Não há como desconsiderar a dimensão territorial dos problemas metropolitanos, faz-se necessária a formulação de um planejamento estratégico condizente com uma política de desenvolvimento regional e urbano que contemple a complexidade dos problemas, de forma conjunta com estados e municípios e com a participação da sociedade. Aprofundar o debate em torno de questões como o financiamento, buscando mecanismos efetivos de viabilização metropolitana combinados com recursos da União, estados e dos municípios.

Com o processo de globalização e da agenda neoliberal, as metrópoles ganharam importância mundial e passaram a ser fortes interlocutores econômicos disputando investimentos, oferecendo vantagens locais, tornando-se cada vez mais competitivas. Assistimos aos diversos planos estratégicos para requalificação dos tecidos urbanos para garantir a atratividade espacial para os capitais deslocados com flexibilidade, nesta conjuntura de dispersão industrial, de redução do papel do Estado-Nação e a criação de diversas redes de cidades.

O desafio que se coloca no novo cenário é como enfrentar este acirramento da dualidade: a cidade global/mundial de fortes investimentos do capital flexível e a periferia da exclusão. Uma nova governança com protagonismo dos atores locais, interlocução direta com a sociedade e diálogo com os atores de expressão nacional e subnacionais.

Durante a ditadura militar, quando foram criadas as primeiras regiões metropolitanas, o tema foi pautado na Constituição de 1967, o texto constitucional atribuiu à União a competência para criar regiões metropolitanas mediante a edição de lei complementar. A constituição formal das regiões metropolitanas se deu de forma autoritária e centralizada pelo regime militar, por meio de uma lei federal de 1973. Este foi o paradigma jurídico para a criação das primeiras oito regiões metropolitanas brasileiras: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo, por meio da Lei



Complementar nº 14/1973. E logo depois, por meio da Lei Complementar nº 20/1974, foi criada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro que, inclusive, resolveu o impasse da extinção do Estado da Guanabara.

Nestas leis complementares federais já estão definidos os conselhos deliberativos e consultivos que, posteriormente, serão criados por lei complementar estadual e que até hoje influenciam a institucionalidade das regiões metropolitanas constituídas. A participação dos municípios nestes conselhos é restrita e submetida ao controle dos estados. Por meio destas legislações também são criados os planos de “Desenvolvimento Integrado das Regiões Metropolitanas”, que pautam a perspectiva de unificação dos serviços de interesse comum, pela concessão à entidade estadual e a constituição de empresa de âmbito metropolitano.

Esta centralização foi superada somente com a promulgação da Constituição de 1988, fruto do processo de redemocratização. Com ela, passamos a ter um novo pacto federativo, com o fortalecimento dos municípios, que passaram a ser vistos por muitos como um partícipe, ao lado da União e dos estados-membros. A nova Constituição também redefiniu as competências: a criação das regiões metropolitanas ficou a cargo dos estados, assim como a instituição das microrregiões e aglomerados urbanos. Estas entidades urbanas regionais são constituídas por municípios limítrofes, para “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

As experiências, a partir desta delegação, continuaram seguindo o paradigma conselhos/fundos, com modelos de composição dos conselhos e fundos que nos permitem questionar: como incentivar os municípios a contribuir num fundo, considerando que sua representação é limitada e nem sempre há poder de decisão sobre as prioridades de utilização dos recursos? Como ponderar o peso da representação de municípios tão díspares?

Cabe aqui também lembrar que, desde meados dos anos 1990, permanece a discussão sobre a titularidade do saneamento (um dos mais importantes serviços de interesse comum) nas regiões metropolitanas. De acordo com atual decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), estados e municípios não podem resolver unilateralmente esta questão, onde se propõe o conceito de gestão compartilhada com paridade. O que reforça a tese da paridade entre municípios e estados.

Nos últimos anos, tivemos o surgimento de uma nova geração de arranjos institucionais metropolitanos que, mesmo marcados pelo viés da compulsoriedade, apresentam outro padrão de diálogo e participação.

Experiências importantes na área de mobilidade, como na Grande Recife e em Belo Horizonte, e seu recorte diferenciado de participação para os





maiores municípios e para o próprio Estado; a recente dinâmica de São Paulo, com seu Conselho de Desenvolvimento e as sub-regiões coincidentes com os consórcios existentes (do Grande ABC, Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo – Conisud; Consórcio de Desenvolvimento do Alto Tietê – Condemat; Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Bacia do Juqueri – Cimbaju; e o novo consórcio da região Oeste, em criação); e de Porto Alegre, com assento inclusive para o governo federal.

De acordo com o Censo 2010, 84% da população brasileira vive em cidades. O Brasil possui 5.561 municípios, três quartos deles têm menos de 20 mil habitantes (19% da população total). Apenas 31 municípios com mais de 500 mil habitantes concentram 27% da população.

As regiões metropolitanas totalizam 54 unidades regionais, incluindo 51 regiões metropolitanas, que envolvem 482 municípios, uma população de 106 milhões de habitantes, ou seja, quase 58% dos brasileiros vivem nas metrópoles.

No estado de São Paulo, três regiões metropolitanas – São Paulo, Baixada Santista e Campinas –, concentram cerca de 24 milhões de habitantes, ou seja, 58,5% da população do Estado e 12,9% do total do país. O Produto Interno Bruto (PIB) chega a 572,2 bilhões de reais, o que equivale a 57% do total estadual e a 18,9% do PIB brasileiro. Juntas, as três regiões recolhem 25% dos impostos no país.

Em 2011, foi aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, o PLC nº 6, de 2005, que reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo, cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento, autoriza o Poder Executivo a instituir o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana, constituindo-se uma autarquia.

É claro que a institucionalização não significa garantia de integração das políticas públicas setoriais e superação dos problemas comuns, pois é preciso que se estabeleça um planejamento metropolitano articulando o planejamento das sub-regiões com os projetos estratégicos de desenvolvimento nacional.

No âmbito da política local, a articulação entre governos municipais se colocou como uma das alternativas para vencer os obstáculos no sentido de atendimento das demandas mais urgentes da população. A partir das duas últimas décadas começaram a se desenvolver algumas experiências localizadas de cooperação intermunicipal. Determinados municípios buscaram mecanismos de fortalecimento do poder local, a partir de ações políticas regionalizadas, sob o entendimento de que a realidade impunha desafios difíceis de serem suplantados individualmente.



Uma nova gestão pública local/regional aponta também para o fortalecimento das administrações como instâncias de fomento ao desenvolvimento econômico, geração de emprego e reconstituição de infraestrutura e um novo tecido urbano social. A articulação política, de âmbito territorial, entre diversos atores locais se constitui elemento fundamental para envolvimento e atuação de importantes agentes nos processos de desenvolvimento local, aspecto fundamental para a pactuação territorial e execução de políticas de integração metropolitana.

É preciso refletir sobre as possibilidades de maior eficiência das políticas públicas, com vistas ao desenvolvimento das regiões metropolitanas. Analisar formas e mecanismos eficientes de constituição do planejamento metropolitano, envolvendo a participação do poder público (União, governos estaduais e municipais) e demais instituições representativas dos segmentos da sociedade civil.

À luz de algumas experiências bem sucedidas, compreender a evolução da estrutura de gerenciamento das políticas públicas integradas. A partir do entendimento das novas formas de organização política e de gestão pública, conectadas com as perspectivas de fortalecimento do pacto federativo, sugerir um planejamento regional metropolitano que possa orientar a atuação de sólidas instituições, com capacidade de transformação do tecido social, sobretudo das cidades urbanas mais afetadas pelos problemas macroestruturais.

Potencializar a atuação das instituições de caráter metropolitano ou regional, tais como consórcios intermunicipais, agências de desenvolvimento local e outras, frente aos novos desafios decorrentes das mudanças macroeconômicas das últimas décadas, como também diante das consequências do processo recente de descentralização política do Estado brasileiro.

A realidade dos entes federativos (estados/municípios) cada vez mais tem apontado para a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de cooperação intergovernamental, a fim de reduzir as disparidades existentes e promover o desenvolvimento integrado das regiões.

Considerando as novas atribuições e maiores competências em relação às políticas sociais descentralizadas, muitos municípios se articularam, constituindo consórcios públicos intermunicipais com o objetivo de ampliar sua capacidade de gestão e disponibilidade de recursos, para melhor prestar os serviços de saúde, desenvolvimento urbano, tratamento de lixo, saneamento e planos de preservação ambiental, e promover o desenvolvimento econômico regional. Diante dos efeitos negativos do processo de descentralização, os municípios buscam mecanismos de fortalecimento do poder local a partir de ações políticas regionalizadas.

Os consórcios públicos são um exemplo de gestão pública compartilhada visando a solução de problemas comuns. Formados por dois ou mais





entes da federação, os consórcios visam a condução de objetivos de interesse comum, em qualquer área. Os primeiros consórcios foram considerados meros pactos de cooperação, de natureza precária e sem personalidade jurídica, assim como os convênios.

A maioria dos consórcios públicos se formou para promover o desenvolvimento regional, prestar melhores serviços, como na área da saúde, gerir o tratamento de lixo, água e esgoto, construção de hospitais, programas de abrangência regional.

Através das relações de parceria entre entes federativos é possível a ampliação da capacidade técnica, gerencial e financeira melhorando, deste modo, a prestação de serviços públicos. A distribuição dos consórcios entre municípios, segundo as regiões do país, evidencia que essa prática é quase que uma exclusividade das regiões Sul e Sudeste, onde 58% dos municípios participam de consórcios, contra 24% no Centro-Oeste e 12% nas regiões Nordeste e Norte.

A experiência do Grande ABC paulista, de articulação entre os municípios por meio da formação de organismo regionais como o consórcio intermunicipal, é um bom exemplo de cooperação entre poder público e sociedade civil, que possibilitou a elaboração de um planejamento estratégico regional. As condições socioeconômicas desfavoráveis, intensificadas na década de 1990, favoreceram a elaboração de um projeto político regional em torno de propostas e objetivos comuns, em certa medida, acima das divergências político-partidárias e dos diferentes interesses e tensões existentes entre as esferas do poder público, setor privado e da sociedade civil. Assim, deu-se a formação de arranjos institucionais como o Consórcio Intermunicipal, Câmara Regional e Agência de Desenvolvimento Econômico, de modo que as experiências bem sucedidas do poder público local puderam evoluir para além dos limites da esfera municipal. O diagnóstico sobre as consequências das transformações macroeconômicas e sobre a economia local, indicava a necessidade de encontrar alternativas para a crise social decorrente, sobretudo, da evasão industrial e da diminuição dos postos de trabalho (Reis, 2008).

Um importante trabalho se deu na elaboração do Planejamento Regional Estratégico de 2000, um instrumento de gestão regional que minimamente orientou as políticas regionalizadas, com vistas a um “cenário futuro desejado”, na tentativa de um projeto sistêmico de desenvolvimento local.

O Planejamento Regional Estratégico do Grande ABC (GABC) teve a participação direta de mais de 300 pessoas, dos executivos e legislativos municipais, governo do Estado e sociedade civil organizada, representada por mais de 100 entidades. Este processo definiu um plano estratégico com perspec-



## CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO

tivas para dez anos; foram estabelecidos 40 programas, 134 subprogramas e 298 ações estratégicas, aglutinadas em sete grupos temáticos chamados *eixos estruturantes*.

Melo (2001) considera que o Planejamento Regional Estratégico do GABC expressou a afirmação de uma identidade regional autônoma, a partir da desvinculação da região da condição de mera “periferia” da RMSP, relacionada ao ideário do desenvolvimento com sustentabilidade. Segundo o autor, “buscar, de um lado, o surgimento de novas tendências de desenvolvimento, consistentes, que requalifiquem e potencializem o ambiente econômico regional, na indústria e na expansão do setor de serviços e comércio de alto valor agregado. De outro, com importância equivalente, criar as condições para o aperfeiçoamento e renovação contínua do parque industrial já existente”.

Um cenário desejado para os próximos dez anos, portanto, vislumbra a região como o grande centro de terciário avançado do Brasil, mas sem abandonar – ao contrário, otimizando-a – a vocação industrial que faz parte de sua história e foi a razão de seu desenvolvimento passado.

Essa travessia exige ousadia e pede novos paradigmas em matéria de desenvolvimento urbano e planejamento – aí entendidos como um conjunto de ações capazes de produzir a infraestrutura necessária à expansão dos setores econômicos avançados e, especialmente, as medidas sociais e políticas orientadas no sentido de promover e assegurar a equidade social e a sustentação ambiental para todo o Grande ABC em todos os estratos da população. Além disso, a busca da qualidade sócio-ambiental tem que ser vista como meta para atrair novos investimentos econômicos (Melo, 2001).

De acordo com o art. 241 da Constituição Federal, “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados (...)”. Dessa forma, o consórcio público foi reconhecido como instrumento de cooperação federativa horizontal – consórcios de municípios com municípios, ou de estados com estados –, e vertical – consórcios de Estado com municípios, ou da União com os estados.

A Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências, instituindo um ambiente normativo mais favorável à cooperação entre os entes federativos. A nova legislação atribui aos consórcios públicos uma personalidade jurídica que os convênios não possuem, pois, mesmo os convênios de cooperação, são meros pactos de colaboração. De acordo com o parecer de Floriano de Azevedo Marques Neto (2005: p. 20): “Enquanto no convênio se estabelece uma relação de cooperação em que um ente fornece meios para que



o outro exerça suas competências, provendo-o do quanto necessário e transferindo-lhe eventualmente obrigações, no consórcio há uma soma de esforços por meio da qual os entes consorciados, de forma perene, passam a exercer cada qual suas competências através do ente consorcial. Naquele (convênio) delega-se o exercício de uma atividade pública de um ente para outro. Neste (consórcio) exerce-se conjuntamente as competências de cada ente por um ente por eles integrado”.

Estas medidas visam a valorização da figura jurídica do consórcio público, nos termos do art. 241 da Constituição, a ampliação da capacidade contratual dos consórcios públicos; o respeito às normas de direito público relacionadas às compras; a gestão do consórcio público por órgão colegiado; a exigência de lei específica para disciplinar os aspectos fundamentais do consórcio; as regras do orçamento; de responsabilidade entre as partes consorciadas; as regras de prestação de contas ao Tribunal de Contas competente; a possibilidade de repasse de recursos pela União; a responsabilização dos agentes públicos que desrespeitarem a determinação de planejamento dos serviços, entre outros. A partir da nova lei, foi possível complementar o desenho federativo decorrente da Constituição Federal, em especial no que diz respeito ao aprimoramento dos mecanismos de cooperação entre os entes federativos.

Precisamos iluminar a influência que a dinâmica dos consórcios trouxe para os novos arranjos e a possibilidade de criação de um novo paradigma de governança metropolitana, que respeite a autonomia dos entes federados e coloque uma agenda de cooperação e planejamento, pactuando o enfrentamento dos problemas de mobilidade, de saneamento ambiental, de inclusão social, de superação do déficit habitacional. Que também se inclua no debate e na pauta de decisão, o planejamento das empresas estatais, concessionárias ou prestadoras de serviços de interesse comum. Sempre com a definição de que somente trabalhando de maneira articulada vamos superar estes problemas.

Potencializar os instrumentos do Estatuto da Cidade para garantir a função social da propriedade nos diversos níveis, pactuando nas regiões metropolitanas índices, parâmetros urbanísticos e políticas urbanas mais concen-suadas, que não gerem vantagens locais competitivas, mas sim a competitividade sistêmica e de cooperação.

A questão metropolitana envolve um leque de várias alternativas e possibilidades, combinando autonomia e interdependência. Somente é possível pensar na resolução dos problemas, por meio da atuação compartilhada entre os três níveis de governo: União, Estados e municípios.

Só haverá governo metropolitano se houver a institucionalização, regras mais claras para o funcionamento de longo prazo, incluindo a profissionalização



da governança metropolitana, assim como mecanismos de controle social e participação cidadã, para que não haja descontinuidade das ações a cada mudança de governo. Sem desconsiderar a heterogeneidade cultural das diversas regiões.

O desenvolvimento das regiões passa, necessariamente, pelo fortalecimento das instituições públicas, pelo estabelecimento de maior diálogo entre municípios e com o governo do Estado, a fim de que se possa constituir um tecido social mais equilibrado direcionado ao desenvolvimento econômico e social.

O maior desafio é promover a integração entre poder público e sociedade civil, garantindo eficiência da gestão pública de modo articulado com os planejamentos regional e metropolitano. Ampliar a capacidade técnica, financeira e de gerenciamento do poder público, combinando recursos da União, estados e municípios. Também é necessário estabelecer um equilíbrio entre as várias áreas do desenvolvimento, dependendo para isto de articulações mais complexas, e considerando as demais instituições de caráter regional, como os consórcios públicos intermunicipais e agências de desenvolvimento.

Fortalecer um sistema produtivo que saiba distribuir, colocar a dimensão social de fato como uma prioridade da sociedade. Articular políticas regionais e integradas é fundamental para “construir uma sociedade economicamente viável, socialmente justa, e ambientalmente sustentável” (Dowbor, 2001).

O fortalecimento das relações intergovernamentais, entre União, estados e municípios, é de fundamental importância para se constituir um planejamento estratégico no nível metropolitano, que corresponda às demandas reais deste território, articulado com os planos plurianuais dos diferentes entes, fortalecendo e definindo vocações para o desenvolvimento sustentável.

Diante do insuficiente modelo de gestão metropolitana, na maioria dos estados brasileiros, é preciso constituir um sistema mais complexo de governança das metrópoles. Melhorar a utilização dos recursos endógenos, aproveitar a capacidade instalada de alguns organismos e instituições locais/ regionais, sejam eles compulsórios e verticalizados, no caso dos arranjos metropolitanos (agências/assembleias/conselhos) sob o comando dos governos estaduais; sejam eles voluntários, como no caso dos consórcios intermunicipais (horizontais) existentes nessas regiões. A partir do diálogo com os atores locais, representantes da sociedade civil, constituir um planejamento integral e menos simplificador, aliado a inovações tecnológicas, de gestão e socioinstitucionais.

Contudo, o sistema federativo brasileiro precisa ser repensado, há necessidade de se constituir um novo pacto federativo, a descentralização das políticas públicas deve estar combinada a mecanismos eficientes de gestão do território, para que se possa alavancar o desenvolvimento. Para isto, o consorciamento público é um importante mecanismo institucional.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, F. *Marco conceitual e estratégia para o desenvolvimento local*. Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano, 2009.
- ARBIX, Glauco. *Guerra fiscal e competição intermunicipal por novos investimentos no setor automotivo brasileiro*. Rio de Janeiro: Revista Dados, IUPERJ, v. 43, n. 1, 2000.
- ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Orgs.). *Inclusão, colaboração e governança urbana – perspectivas brasileiras*. Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: PUC Minas, 2010.
- COHEN, J. L.; ARATO, A.. *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- DAY, G. S.; REIBSTEIN, D. J. *A dinâmica da Estratégia Competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- DALLARI, Dalmo de A. *Parecer para governo federal, de 14 de janeiro de 2005*. Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_72/pareceres/consorcio\\_DalmoAbreuDallari.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/pareceres/consorcio_DalmoAbreuDallari.pdf)>.
- DOWBOR, Ladislau. Gestão social e transformação da sociedade. In: *Razões e Ficções do Desenvolvimento*. ARBIX, Glauco (Org.). São Paulo: Unesp, Edusp, 2001.
- \_\_\_\_\_. *O Que é Poder Local*. São Paulo: Brasiliense, 1999.
- FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: *A Federação em Perspectiva*. AFFONSO, R. e SILVA, P.L.B. da (Org.). Fundap, São Paulo, 1995.
- GOUVÊA, Ronaldo G. O nascimento da consciência metropolitana. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. *Revista do Legislativo*, n. 37, jul. /dez. 2003.
- MARICATO, Erminia. *Metrópole na periferia do capitalismo – ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Brasil, cidades-alternativas para a crise urbana*. Petropolis: Vozes, 2001.





- MARQUES NETO, Floriano de A. *Parecer de 8 de março 2005*, encomendado pelo Ministério das Cidades, por intermédio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.
- MORIN, Edgar. *Saberes globais e saberes locais – O olhar transdisciplinar*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- PORTER, Michael E. *Competição – Estratégias competitivas essenciais*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia: A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.
- REIS, Regina C. *Alternativa Política no Contexto Federativo: Integração Regional no Grande ABC Paulista*. São Paulo: Blücher, 2008.
- RIBEIRO, Luiz C. de Q. (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: Fase, 2004.
- SANTOS, Milton. *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Por uma outra globalização. Do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2000.
- SOUZA, Marcelo L. *O Desafio Metropolitano*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2001.
- VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: A sociedade civil na globalização*. São Paulo: Record, 2001.





**PAULO T. MIOTTA**  
**SILVANO SILVÉRIO DA COSTA**

**○ DESAFIO DO**  
**CONSORCIAMENTO EM SANEAMENTO**  
**E EM RESÍDUOS SÓLIDOS**

### **INTRODUÇÃO**

Saneamento básico no Brasil, a partir do advento da Lei nº 11.445, de 2007, abrange abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos urbanos, e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

Mesmo a despeito das boas marcas de redução da mortalidade infantil nas últimas duas décadas, em boa medida impulsionadas pela melhoria das condições de saneamento, os indicadores ainda mostram vulnerabilidades sanitárias no país. De acordo com dados oficiais de 2011 do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), 17,6% da população brasileira não têm água encanada e cerca de 52% da população não têm acesso a rede coletora de esgotos sanitários. Por outro lado, de acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) de 2010, 59% dos municípios dispõem seus resíduos sólidos urbanos em lixões.

Um dos principais motivos pelos indicadores insuficientes situa-se na falta de capacidade de gestão dos municípios, sobretudo em municípios de pequeno porte. Importante destacar que aproximadamente 70% dos municípios brasileiros possuem menos de 20 mil habitantes.

A possibilidade de gestão associada de municípios entre si; de municípios entre si com estados; de estados entre si, com ou sem a participação de municípios; entre vários arranjos possíveis a partir da Lei nº 11.106, de 2005, veio apresentar para gestores, nas diversas instâncias federativas, uma possibilidade de buscar escala, reduzir custos e prover capacidade também nos serviços de saneamento básico.

O consorciamento entre entes federados, modalidade de gestão associada relativamente recente, constitui-se prática possível em diversos países





européus, e para a superação das principais dificuldades encontradas para alcançar serviços sustentáveis naqueles países.

Seja no abastecimento de água, no esgotamento sanitário, ou nos resíduos sólidos, os consórcios são práticas de gestão entre municípios de países europeus e a adoção desse modelo de gestão permitiu dar escala a unidades compartilhadas entre municípios, e maximizar recursos, tanto materiais como humanos. Como resultado a melhoria da prestação dos serviços.

## SITUAÇÃO ATUAL DOS CONSÓRCIOS EM SANEAMENTO BÁSICO

### **A legislação brasileira e os marcos legais**

Três leis federais constituem-se nos marcos legais para a instituição de consórcios interfederativos nos serviços de saneamento básico. A Lei nº 11.107, de 2010, e o seu Decreto Regulamentador (Decreto nº 6.017, de 2007); a Lei dos Consórcios, Lei nº 11.445, de 2007, e seu Decreto Regulamentador (Decreto nº 7.217, de 2010); a Lei do Saneamento; e, por último, a Lei 12.305, de 2010, e seu Decreto Regulamentador (Decreto nº 7.404, de 2010), a Lei dos Resíduos Sólidos.

### **As políticas públicas e os programas federais em andamento: Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente, Funasa**

O governo federal, por meio dos ministérios do Meio Ambiente, das Cidades e da Saúde (Fundação Nacional de Saúde, Funasa), tem incentivado a formação de consórcio públicos de saneamento, seja para a elaboração de planos, seja para melhoria da gestão dos serviços.

O primeiro consórcio de saneamento básico, criado a partir da Lei nº 11.107/2005, foi apoiado pelo Ministério das Cidades no estado do Piauí. Publicação específica sobre esse consórcio pode ser encontrada na Internet, na página do Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.

Já o Ministério do Meio Ambiente vem apoiando desde 2007 a formação de consórcios públicos de resíduos sólidos em todo o Brasil.

A Funasa, representando o Ministério da Saúde, também vem apoiando a formação de consórcios em saneamento em vários municípios brasileiros.

### **Consórcios públicos constituídos em saneamento básico**

Segundo estudo do Observatório dos Consórcios e do Federalismo concluído em 2012, existem 688 consórcios públicos instituídos no Brasil<sup>1</sup>. Des-tes, 3% correspondem a saneamento básico e 16% a resíduos sólidos.

1. Fonte: Receita Federal, ministérios, Secretaria do Tesouro Nacional, Tribunais de Contas dos Estados, Secretarias Estaduais e Siconv.





Como pode ser visto, a quantidade de consórcios públicos de saneamento é pouca em comparação à quantidade de consórcios de outros serviços. No entanto, verificamos uma quantidade maior de consórcios em resíduos sólidos, em virtude de alguns motivos os quais destacamos.

O entendimento do que se refere a saneamento considera água e esgotos, e neste caso como a maioria dos municípios tem esses serviços prestados por empresas estaduais, tal modalidade de consórcios não prosperou no país.

No caso dos resíduos sólidos, depara-se com uma exigência da Lei nº 12.305/2010, que impõe a eliminação dos lixões nos municípios até agosto de 2014. Tal exigência levou os municípios a se articularem para equacionar a disposição final dos seus resíduos em aterros sanitários, como também elaborarem seus planos de gestão de resíduos sólidos de forma associada. Para tanto, recorreram à formação de consórcios intermunicipais e, em alguns casos, até interfederativos, como os municípios do entorno do DF, o GDF e o governo estadual de Goiás, que constituíram consórcio específico para a gestão integrada de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais. No Rio de Janeiro está sendo feito um grande esforço para constituir consórcios interfederativos entre os municípios e o governo do estado.

### OS DESAFIOS PARA A FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO

Resta claro a dificuldade para a gestão de serviços de saneamento, seja para a elaboração de planos, para a regulação, para a fiscalização, para o controle social e, principalmente, para a prestação desses serviços.

A dificuldade de entendimentos políticos para a consecução da gestão, associada com a consequente formação de consórcios públicos, seja com ou sem a participação do Estado, é de fato um dos maiores entraves.

Aliado à dificuldade de entendimento político está a baixa qualificação dos gestores para a experimentação desse “novo” modelo de gestão.

O Ministério do Meio Ambiente avaliou, recentemente, que o custo para elaborar planos de gestão de resíduos sólidos para os mais de cinco mil municípios brasileiros estaria na ordem de 1 bilhão de reais, enquanto bastaria elaborar cerca de 340 planos intermunicipais de gestão integrada de resíduos sólidos, abrangendo a totalidade de municípios, com custo aproximado de 200 milhões de reais.

É fácil perceber o ganho de escala que se tem ao buscar a gestão associada em serviços de saneamento, seja para a prestação dos serviços, seja para a regulação e planejamento desses serviços, porém não se verifica a expansão de consórcios públicos em abastecimento de água e em esgotamento sanitário. No entanto, verifica-se ampliar os casos de consórcios públicos para resíduos sólidos.



A adoção dos consórcios públicos em saneamento básico, em países europeus, deveria encorajar gestores municipais brasileiros a buscar essa modalidade institucional, na tentativa de resolver problemas que já foram solucionados naqueles países.

Falta informação, coragem, ousadia e compreensão dos nossos gestores municipais e estaduais, para buscar implementar a formação de consórcios públicos em saneamento básico, sobretudo para os pequenos municípios.

O governo federal vem apoiando e incentivando a formação de tais consórcios, inclusive priorizando a alocação de recursos para os municípios que se consorciarem.

## A EXPERIÊNCIA DO CONSÓRCIO DE SANEAMENTO BÁSICO NO CIRCUITO DAS ÁGUAS PAULISTA

### O início

O Circuito das Águas Paulista é formado por seis municípios: Águas de Lindóia, Amparo, Lindóia, Monte Alegre do Sul, Serra Negra e Socorro. Localiza-se em uma região formada por relevos e áreas de preservação ambiental há aproximadamente 100 quilômetros da capital paulista.

Administramos a cidade de Amparo no período de 2001 a 2012. A ideia de trabalharmos em conjunto com a região, em algumas políticas públicas, nasceu em 2006 com a elaboração do Plano Diretor Municipal, onde consta quatro macroplanos que definem as políticas de desenvolvimento e crescimento da cidade, são eles: plano de habitação e regularização fundiária; plano de mobilidade; plano de desenvolvimento econômico, dividido em políticas para indústrias, microempresas e pequenos negócios, agronegócio e turismo; e, plano de saneamento. Nos anos de 2007 e 2008 desenvolvemos os planos de habitação e mobilidade, sendo em 2009 o início da elaboração dos planos de desenvolvimento econômico e saneamento.

O plano de saneamento foi dividido em quatro planos específicos: água, esgoto, drenagem urbana e resíduos sólidos, atendendo as Leis Federais nº 11.445/2007 e 12.305/2009. Os três primeiros foram elaborados pela Prefeitura Municipal e o de resíduos sólidos foi elaborado pelo Consórcio de Saneamento Básico do Circuito das Águas Paulista e Região.

A motivação de formação do consórcio se deu por alguns fatores. Primeiramente, pela densidade populacional dos municípios, pois todos os seis que formam o circuito e os localizados no entorno possuem menos de 100 mil habitantes, produzindo quantidades de resíduos sólidos insuficientes para manter um aterro sanitário nas condições que determinam as legislações am-

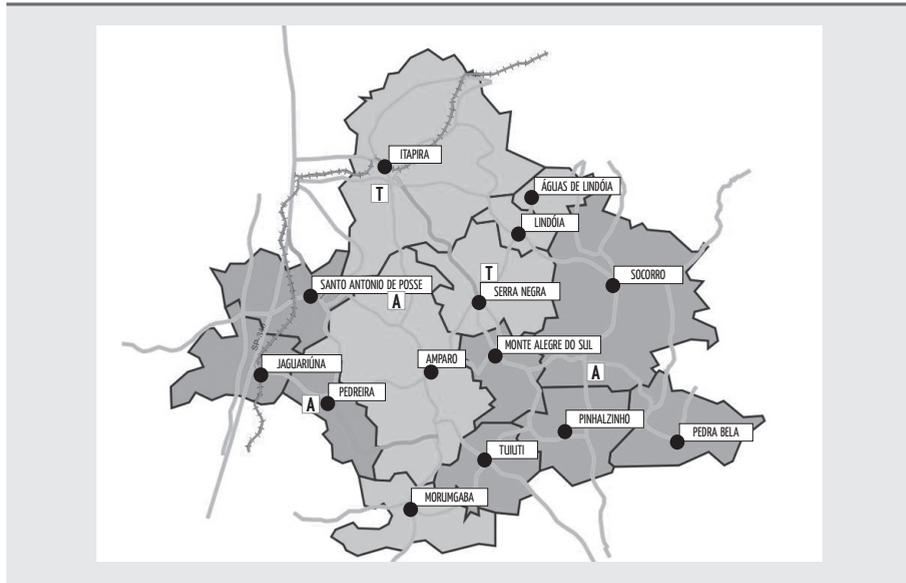


bientais. Outro fator foi o tempo útil do aterro sanitário do município de Amparo, que recebia resíduos de mais cinco municípios da região, e vencia em 2010. Além disso, percebemos que pela pequena distância entre as cidades (todas que formam o consórcio se localizam num raio de 60 quilômetros, aproximadamente), teríamos a oportunidade de reduzir custos para todos com apenas um aterro que atendesse a região e, com políticas integradas de coleta seletiva, compostagem e de materiais da construção civil, gerar emprego e renda para a população.

No início, procuramos compor o consórcio com 14 municípios, correspondendo a um total de aproximadamente 350 mil habitantes (Figura 1). Posteriormente, foram 12 municípios (Tabela 1) que assinaram o protocolo de intenções, pois Pedreira e Jaguariúna não se interessaram em participar.

**Figura 1**

**Configuração inicial dos municípios do Consórcio de Saneamento Básico do Circuito das Águas Paulista e Região**



Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Censo 2011.



**Tabela 1**

**Municípios que aderiram ao Consórcio de Saneamento Básico do Circuito das Águas Paulista e Região e número de habitantes**  
(em número absolutos)

Municípios	População
Águas de Lindóia	17.266
Amparo	65.829
Itapira	68.537
Lindóia	6.712
Monte Alegre do Sul	7.152
Morungaba	11.769
Pedra Bela	5.780
Pinhalzinho	13.105
Santo Antonio da Posse	20.650
Serra Negra	26.387
Socorro	36.686
Tuiuti	5.930
<b>TOTAL</b>	<b>285.803</b>

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Censo 2011.

### A assinatura da carta de compromisso

A carta de compromisso, para a implantação do consórcio, foi assinada pelos 14 prefeitos, em junho de 2009. Dois pontos são importantes a destacar: a presença de um consultor do Ministério do Meio Ambiente, para a formulação do estatuto, minuta do projeto de lei para a implantação, contendo metas do plano, a estrutura organizacional do consórcio e o estudo de um projeto básico para a região; outro fato importante foi a composição de um grupo de gestão, reunindo técnicos de quatro municípios (Amparo, Pedreira, Socorro e Itapira) que ficaram responsáveis por acompanhar o trabalho de implantação do consórcio junto aos municípios menores, sempre com o apoio do consultor. Estes dois fatores foram significativos, primeiro pela presença qualificada de interlocução com os prefeitos de um consultor, representando o governo federal, e segundo porque com um grupo de gestão formado por vários municípios rompeu-se a ideia de que o consórcio seria um projeto de uma única cidade, no caso Amparo, que foi quem iniciou o processo, impulsionando o conceito de cooperação entre os municípios, que é a grande missão dos consórcios públicos.



### **A assinatura do protocolo de intenções e a aprovação das Leis Municipais**

Após mais de um ano de trabalho do grupo de gestão, com auxílio do consultor do Ministério do Meio Ambiente para a formulação de toda a estrutura do consórcio, de forma participativa com 14 municípios e seus respectivos departamentos de meio ambiente, em novembro de 2010 foi assinado o protocolo de intenções por 12 prefeitos e enviado às Câmaras Municipais. Em março de 2012, todas as leis estavam aprovadas sem emendas nos 12 municípios. Em abril, o estatuto do consórcio foi publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo. Aqui vale uma observação importante: percebemos que a participação de todos os municípios envolvidos na definição da estrutura do consórcio (estatuto, estrutura organizacional, plano de ação estratégico) é muito importante para a consistência do projeto. O consórcio deve ser encarado como um instrumento técnico de gestão cooperativa entre os municípios e, para isso, deve ter um estatuto e uma estrutura organizacional coerentes com seu plano estratégico. Nesse caso, isso tudo foi incluído na Lei de formação do Consórcio.

Como plano estratégico, apresentou-se o seguinte:

- 1) Instalação e definição da forma de gestão de 52 ecopontos (projeto básico) nas 12 cidades, contendo: unidades de transbordo e/ou um aterro; coleta seletiva; compostagem e estações de reciclagem de material de construção;
- 2) Programa de educação ambiental;
- 3) Construção da sede do Consórcio;
- 4) Encerramento dos aterros sanitários das cidades de Amparo e Tuiuti e implantação da estação de transbordo;
- 5) Elaboração e aprovação em Lei do Plano Integrado de Resíduos Sólidos para os municípios integrantes do consórcio.

Tendo como estrutura organizacional:

- a) Presidente: um dos prefeitos eleitos pelo seus pares;
- b) Superintendente: indicado pelo presidente;
- c) Cargos comissionados: não é permitido, nem empréstimos de servidores das prefeituras que compõem o consórcio;
- d) Estrutura com 45 cargos chamados por concurso público.

### **Produtos do plano estratégico executados no ano de 2012**

1) Encerramento dos aterros sanitários de Amparo e Tuiuti e inauguração da estação de transbordo em maio de 2012, atendendo a oito municípios do consórcio. Com isso, foi realizada uma licitação por meio do consórcio, o que reduziu o preço por tonelada em comparação ao praticado pelas prefeituras.



ras de maneira isolada. A intenção é a participação dos 12 municípios, após o encerramento dos aterros das outras cidades.

2) Contratação em julho de 2012 da empresa responsável para a elaboração do Plano Integrado de Resíduos Sólidos para os municípios integrantes do consórcio.

3) Em abril de 2012, realização do concurso público para a contratação de servidores para o consórcio.

4) Em abril de 2012, o consórcio conquistou o 1º lugar em “Boas Práticas de Sustentabilidade Ambiental Urbana” – premiação do Ministério do Meio Ambiente.





**LENIR SANTOS**  
**LUIZ ODORICO MONTEIRO DE ANDRADE**  
**ANDRE BONIFÁCIO DE CARVALHO**  
**SANDRO TERABE**

**CONSÓRCIO PÚBLICO E O**  
**SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE:**  
**UMA ABORDAGEM JURÍDICO-**  
**ADMINISTRATIVA E SITUACIONAL**

## **INTRODUÇÃO**

Os consórcios intermunicipais foram previstos em 1937, na Constituição Federal (CF), como pessoas jurídicas de direito público, sem, contudo, ter logrado efeito em razão de o país estar vivendo sob a ditadura do Estado Novo, que fez com que o seu reconhecimento fosse apenas formal, não havendo de fato consórcios públicos nas estruturas administrativas públicas.

Em 1988, a CF reconheceu os municípios e o Distrito Federal (DF) como entes federativos e descentralizou as receitas públicas, apesar de ter sido bastante tímida em relação à cooperação federativa, deixando para a lei complementar dispor sobre os convênios de cooperação interfederativa (parágrafo único do art. 23).

A figura do consórcio intermunicipal continuou no âmbito da Administração Pública como *pacto de cooperação*, de natureza menos complexa no sentido de suas formalidades e estruturas administrativas por despersonalizado, tal como os convênios.

Na época, a realidade levou os agentes públicos, com a finalidade de garantir melhoria na gestão do consórcio, a criar uma associação de prefeitos, pessoa jurídica de direito privado, para gerir o termo consorcial. Entretanto, esse fato passou a sofrer críticas de juristas e questionamentos do Ministério Público, que entendia ilegal a solução de se criar uma associação de prefeitos para gerir os consórcios.

Somente em 1998, com a Emenda Constitucional (EC) nº 19, da Reforma Administrativa, é que foi inserido no texto constitucional o art. 241 da CF com a seguinte redação:





Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

104 Importante destacar que a CF conferiu competência a cada ente federativo para dispor sobre a figura do consórcio no âmbito de sua administração. Contudo, o legislador federal entendeu que os consórcios são contratos e, por isso, a União deveria, no âmbito de sua competência para dispor de maneira geral sobre contratos, disciplinar nacionalmente o consórcio.

Lembramos ainda que no caso da saúde o art. 10 da Lei nº 8080, de 1990, já previa a figura do consórcio administrativo intermunicipal como forma de compartilhamento das ações e serviços de saúde entre os municípios.

Art.10. Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam.

§ 1º Aplica-se aos consórcios administrativos intermunicipais o princípio da direção única, e os respectivos atos constitutivos disporão sobre sua observância.

A Lei nº 8.141, de 1990, por sua vez, também mencionou o consórcio no parágrafo 3 de seu art. 3º, tal a afinidade do Sistema Único de Saúde (SUS) com os consórcios por ser uma forma de integrar serviços comuns.

§ 3º Os Municípios poderão estabelecer consórcio para execução de ações e serviços de saúde, remanejando, entre si, parcelas de recursos previstos no inciso IV do art. 2º desta lei.

### CONCEITO

Consórcios são formas de cooperação entre entes federativos. A partir da nova lei – nº 11.107, de 2005 –, são definidos como *contratos firmados entre os entes federativos para a consecução de atividades de interesse comum dotados de personalidade jurídica*.

Convênios são meros pactos de cooperação, despersonalizados, como eram os consórcios antes da atual lei.

Pelo consórcio, os entes consorciados buscam realizar interesses comuns por meio da racionalização de uso de recursos, criação de uma identidade regional, promoção do desenvolvimento local, regional ou nacional, mediante a conjugação de esforços.



O consórcio serve para a cooperação horizontal ou homogênea e para a cooperação vertical ou heterogênea. Pela nova lei, há várias possibilidades de se instituir consórcios que podem ser:

- Consórcios entre municípios (horizontal)
- Consórcios entre estados (horizontal)
- Consórcios entre estado(s) e Distrito Federal
- Consórcios entre município(s) e Distrito Federal
- Consórcios entre estado(s) e município(s) (vertical)
- Consórcios entre estado(s), Distrito Federal e município(s)
- Consórcios entre União e estado(s) (vertical)
- Consórcios entre União e Distrito Federal
- Consórcios entre União, estado(s) e município(s)
- Consórcios entre União, estado(s), Distrito Federal e município(s)

### PERSONALIDADE JURÍDICA

O consórcio, pela sua lei, tanto poderá se constituir como pessoa jurídica pública de direito público ou de direito privado. Em ambos os casos ele integra a Administração Pública Indireta.

Vejam os:

Art. 1º) § 1º - O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

Art. 6º) O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I - de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II - de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil (associação civil);

§ 2º - No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Art. 9º) A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

*Parágrafo único.* O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente, para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo, representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.



## CONSTITUIÇÃO E FUNCIONAMENTO

O documento inicial do consórcio público é o protocolo de intenções e seu conteúdo mínimo deve obedecer ao previsto na Lei de Consórcios Públicos. Ele é subscrito pelos chefes do Poder Executivo de cada um dos consorciados, ou seja, pelos prefeitos, caso o consórcio envolva somente municípios, pelo governador, caso haja o consorciamento de Estado ou do Distrito Federal, pelo presidente da República, caso a União figure também como consorciada, lembrando que a União somente pode participar de consórcios intermunicipais se o Estado também participar, não podendo relacionar-se diretamente com os municípios.

O protocolo de intenções deverá ser publicado, para conhecimento público de cada um dos entes federativos que o subscreve.

A ratificação do protocolo de intenções se efetua por meio de lei, cabendo a cada casa legislativa a sua aprovação. Se previsto no protocolo de intenções, o consórcio público pode ser constituído sem a necessidade da ratificação de todos os que assinaram o protocolo. Exemplo: se um protocolo de intenções for assinado por cinco municípios, pode se prever que o consórcio público será constituído com a ratificação de apenas três municípios; assim esses municípios não precisarão ficar aguardando a ratificação dos outros dois. Nesse caso, somente depois de o ratificarem, os municípios faltantes poderão ingressar no consórcio. A ratificação pode ser efetuada com reservas.

Caso a publicação da lei ocorra antes da celebração do protocolo de intenções, poderá ser dispensada a ratificação posterior. O protocolo de intenções, após a ratificação, converte-se no *contrato de constituição do consórcio público*.

Vencidas as etapas 1 e 2, será convocada a assembleia geral do consórcio público que decidirá sobre os seus estatutos, que deverão obedecer ao previsto no contrato de constituição do consórcio.

Os estatutos poderão dispor sobre a organização do consórcio, esclarecendo quais são seus órgãos internos, quadro de pessoal e demais regras essenciais para as compras etc.

Os entes da federação consorciados podem ceder servidores ao consórcio, da mesma forma que as entidades públicas conveniadas.

São muitas as matérias que podem ser objeto do consórcio; os itens definidos na lei não são exaustivos, mas exemplificativos. Há matérias que são indelegáveis e não podem ser transferidas aos consórcios públicos. Os consórcios públicos de direito privado não podem exercer todas as competências conferidas a um consórcio público de direito público. Por ser pessoa jurídica



pública, com estrutura jurídica de direito privado, sua posição em relação aos particulares tem que ser de igualdade, não podendo atuar em campos reservados às pessoas públicas de direito público, com poderes sancionatórios, regulatórios, poder de polícia sanitária etc., bem como gozar de determinados privilégios próprios das pessoas de direito público, prazos processuais, emissão de precatórios, entre outros.

O consórcio pode tanto ter um objeto específico como objetivos diversos. E as competências que são comuns à União, estados, DF e municípios podem ser objeto dos consórcios, como é o caso da saúde, educação, meio ambiente, assistência social, cultura, ciência e tecnologia.

Algumas atividades que podem ser objeto de um consórcio: realização de compras conjuntas (uma licitação para vários contratos); agência reguladora regional (somente para consórcios de direito público); escola de governo regional; compartilhamento de equipamentos e de pessoal técnico; serviços conjuntos de abastecimento de água e esgotamento sanitário; unidades de saúde: hospitais, centros clínicos; destinação final de resíduos sólidos; produção de informações ou estudos técnicos; patrimônio paisagístico e de turismo; previdência social de servidores.

Os consórcios públicos poderão receber recursos públicos de quatro maneiras: a) ser contratado por entes da administração pública consorciados (licitação); b) arrecadar receitas advindas da gestão associada de serviços públicos (serviços tarifados); c) receitas de contrato de rateio; d) receitas de convênios com entes não consorciados. Podem ainda receber auxílios, subvenções públicas, realizar acordos, contratos, convênios com outras entidades e órgãos do governo.

O consórcio se sujeita à fiscalização do Tribunal de Contas dos entes participantes, não importando se a sua constituição é de pessoa jurídica de direito público ou privado.

O Decreto nº 6.017/2007, que regulamentou a Lei nº 11.701, estabelece em seu art. 39 que *a partir de 1º de janeiro de 2008 a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenha se convertido.*

Esse dispositivo não se aplica às transferências obrigatórias da União para estados e municípios executarem ações e serviços de saúde; somente se aplica aos recursos considerados transferências voluntárias.

É importante lembrar que o consórcio poderá prever a participação de representantes da sociedade civil nos seus órgãos colegiados.

Os consórcios intermunicipais de saúde devem observar algumas especificidades próprias do SUS, conforme Quadro 1:



**Quadro 1****Especificidades jurídico-administrativa do SUS**

Especificidades	Caracterização
Direção Única	A direção continua a ser do gestor consorciado (dirigente da saúde, art. 9º da Lei nº 8.080/90); o consórcio é apenas um instrumento de gestão, não se sobrepondo à gestão única de cada esfera de governo.
Fundo de Saúde	As receitas saem do fundo, mediante contrato de rateio e são repassadas aos consórcios. Não pode haver repasse direto da União ou do Estado para o ente consorciado, sob pena de todas as receitas não ficarem identificadas no fundo, conforme determina a Lei Complementar nº 141, de 2012.
Conselhos de Saúde	Os conselhos de saúde fiscalizarão os consórcios, que devem ser considerados como um ente jurídico executor de serviços de saúde, como qualquer outro ente da administração pública. O consórcio público na área da saúde subordina-se ao controle social de todas as atividades realizadas. A participação da comunidade na formulação de propostas e na apresentação de reivindicações referentes aos consórcios públicos na área da saúde é parte da tarefa do controle social, exercido por intermédio de conselhos de Saúde dos municípios e dos Estados integrantes do consórcio. Além dessa forma institucionalizada de participação social, é importante dotar as ações e os serviços realizados pelo consórcio na área da saúde de ampla divulgação. A população usuária será permanentemente informada das ações e serviços ofertados, pois são objetos de interesse público. Os conselhos de saúde cumprirão papel de agente fiscalizador da execução das ações e serviços de saúde, contidos no Plano de Saúde Municipal ou Estadual, inclusive aqueles realizados de forma consorciada.
Plano de Saúde	As finalidades dos consórcios da saúde devem estar previstas em planos de saúde, base de todas as atividades do SUS. Caso o Plano de Saúde não explicitar as ações e serviços consorciados, faz-se necessário providenciar a inclusão ou adendo, de modo a permitir o acompanhamento pelos conselhos de saúde. Para viabilizar o acompanhamento e avaliação, os resultados alcançados pelas ações e serviços consorciados devem figurar ainda no respectivo Relatório de Gestão Municipal ou Estadual.
Relatório de Gestão	Os relatórios de gestão da saúde devem, na realidade, ser o espelho do plano de saúde, ou seja, demonstrar a sua execução conforme o previsto. Participando o município de um consórcio, as atividades previstas no consórcio devem estar compreendidas no plano de saúde e nos relatórios de gestão parcial e anual.



## Continuação

Especificidades	Caracterização
Transferência de Recursos	<p>O consórcio não pode se transformar num novo ente (da Federação) e passar a receber diretamente os recursos das transferências intergovernamentais devidas aos entes federativos, na forma do disposto na EC 29/2000.</p> <p>Poderá, sim, por economia processual, o ente federativo, o Município, por exemplo, autorizar que, dos recursos que a União ou o Estado deve fazê-lo obrigatoriamente, um determinado valor seja transferido. O contrato de rateio é o instrumento jurídico de repasse dos recursos do consórcio. Talvez uma previsão no contrato de que determinada receita ou valor virá diretamente de outro ente federativo. Mas isso tem que estar previsto no contrato e haverá de, contabilmente, figurar no Fundo de Saúde.</p>
Comissão Intergestores Regionais (CIR)	<p>A CIR é o espaço de deliberação consensual regional, ela não pode ser um espaço de deliberação do consórcio em si, mas sim do sistema de saúde regional, no qual deverá se debater e decidir todas as questões do sistema de saúde regional – institucional – dentre as quais a do consórcio e de qualquer outra forma de gestão compartilhada do SUS.</p>
Sistema de Controle Interno	<p>O Sistema Nacional de Auditoria (SNA) tem a função de auditar, controlar e fiscalizar as ações e serviços de saúde do SUS. O SNA deverá realizar essas atribuições nas atividades do consórcio, cabendo aos serviços de auditoria de cada ente consorciado cooperarem entre si, para conjuntamente verificarem o cumprimento de suas responsabilidades.</p>

O consórcio não se transforma num novo ente (da federação), passando a exercer as funções que são próprias do dirigente ou gestor do SUS. O consórcio se configura como uma forma de gerir serviços de maneira compartilhada, de maneira interfederativa, sujeitando-se a todos os regramentos impostos a qualquer entidade da administração indireta, tal qual uma autarquia ou fundação.

Poderá sim, por economia processual, o ente federativo – o Município, por exemplo – autorizar que dos recursos que a União ou o Estado lhe deve transferir obrigatoriamente, um determinado valor seja transferido diretamente, consignando-o de todo modo no fundo de saúde que é o gestor único dos recursos da saúde.

O contrato de rateio é o instrumento jurídico de repasse dos recursos do consórcio. Talvez uma previsão no contrato de que determinada receita ou valor virá diretamente de outro ente federativo. Mas isso deve estar previsto



no contrato, e haverá de, contabilmente, figurar no fundo de saúde pelo fato de ser o caixa único do SUS.

## O CONSÓRCIO PÚBLICO E O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

### O SUS e a gestão interfederativa

A gestão pública da saúde no Brasil é dotada de complexidades estruturais e operativas, em razão de o país ser um Estado Federal composto pela União, Estados-membros e Municípios. Essa estrutura estatal requer mediação entre os entes da Federação na organização do SUS, exigindo permanente interação federativa na construção de sistemas locais, regionais e estaduais, pelo fato de as ações e serviços de saúde somente se constituírem em um sistema se forem integrados em *regiões de saúde*.

Por isso, o processo de aperfeiçoamento do SUS necessita de novos arranjos administrativos, de caráter federativo e intergovernamental, para a distribuição da competência comum – que é cuidar da saúde pública – entre os entes federativos, em razão de suas assimetrias socioeconômicas, geográficas e demográficas, uma vez que um ente sozinho não consegue garantir a seu cidadão o conjunto de serviços para atender as suas necessidades de saúde.

Essa integração exige da Administração Pública instrumental competente, que garanta a cooperação, defina as responsabilidades federativas na saúde, integre recursos financeiros, dentre outros aspectos.

Por isso, os consórcios de saúde podem se configurar numa boa estratégia para o fortalecimento do SUS regional, no tocante à integração de determinados serviços que, se desenvolvidos por diversos entes, produzirá ganho em escala, economia processual, troca de conhecimentos, proximidade dos interesses, agregando valores ao somar recursos de diversos entes para a consecução de finalidades comuns.

O consórcio, por se configurar como um acordo intergovernamental para o desenvolvimento de programas e financiamentos, permite a realização do federalismo cooperativo, como é o caso brasileiro. Essa interdependência e coordenação constroem-se na interação entre os entes da federação, não se confundindo com estruturas hierárquicas, mas sim horizontalizadas. Sabe-se muito bem que o federalismo cooperativo não exclui os conflitos de competência, as concorrências ou as duplicações de atividades entre os entes da federação. Contudo, quando se desenvolvem instrumentos capazes de garantir a resolução desses problemas, como é o caso do consórcio, isso gera ganhos na realização de serviços públicos.





### Do direito à saúde

A CF de 1988 assegura *a saúde como direito de todos e dever do Estado*, garantindo-a mediante políticas sociais e econômicas direcionadas à redução do risco de doença e de outros agravos, e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

As ações e serviços públicos de saúde devem integrar uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- 1) *Descentralização*, com direção única em cada esfera de governo;
- 2) *Atendimento integral*, com *prioridade para as atividades preventivas*, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- 3) *Participação da comunidade*.

Seu financiamento se dá com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. O texto constitucional concebe a saúde como direito e institui um sistema público que seja capaz de garantir a integralidade da atenção à saúde, resgatando o compromisso do Estado com o bem-estar de sua sociedade.

Em 1990, a Lei nº 8.080, ao dispor sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde e organização do SUS, definiu princípios e diretrizes que devem perpassar todas as ações e serviços públicos de saúde, mesmo quando executados por consórcios. São eles:

- I. *Universalidade* de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;
- II. *Integralidade* de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso, em todos os níveis de complexidade do sistema;
- III. *Preservação da autonomia das pessoas* na defesa de sua integridade física e moral;
- IV. *Igualdade* da assistência à saúde sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie;
- V. *Direito à informação* às pessoas assistidas, sobre sua saúde;
- VI. *Divulgação de informações* quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário;
- VII. *Utilização da epidemiologia* para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática;
- VIII. *Participação da comunidade*;
- IX. *Descentralização político-administrativa*, com *direção única* em cada esfera de governo:
  - a) ênfase na descentralização dos serviços para os *municípios*;



## CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO

b) *regionalização* e hierarquização da rede de serviços de saúde.

X. *Integração* em nível executivo das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico;

XI. *Conjugação dos recursos* financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população;

XII. Capacidade de *resolução dos serviços* em todos os níveis de assistência;

XIII. Organização dos serviços públicos, de modo a *evitar duplicidade de meios para fins idênticos*.

Um sistema que deve ser uno, conceitualmente, e descentralizado, em sua execução, a fim de cumprir o princípio da subsidiariedade que pauta os estados contemporâneos.

Importante destacar que a genética do SUS é a sua interação federativa, tanto que em 2011, a Lei nº 12.466, de 24 de agosto, alterou a Lei 8.080 para reconhecer a necessidade de espaços de deliberação colegiada e consensual dos entes federativos em relação à saúde, institucionalizando a existência das comissões intergestores do Sistema Único de Saúde: as comissões intergestores regional (CIR), estadual (bipartite) e nacional (tripartite) foram reconhecidas como fóruns de negociação e pactuação, entre os gestores públicos da saúde, em relação aos aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão do SUS, cabendo-lhes as atribuições de definição de diretrizes nacional, regional e intermunicipal no que diz respeito à organização das redes de ações e serviços de saúde e sua governança institucional; aspectos da integração das ações e serviços dos entes federados; diretrizes sobre as regiões de saúde, distrito sanitário, integração de territórios, regulação do sistema e demais temas vinculados à integração das ações e serviços de saúde entre os entes federados.

Reconheceu ainda o papel institucional do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), representantes dos estados e municípios nos espaços de gestão compartilhada do SUS.

O Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011, preencheu uma lacuna no arcabouço jurídico do SUS ao regulamentar, depois de 20 anos, a Lei nº 8.080, que dispõe sobre a organização do sistema, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa; possibilitando um aprimoramento do Pacto pela Saúde de 2006 e contribuindo efetivamente na garantia do direito à saúde do cidadão brasileiro. O Decreto nº 7.508/2011 regulamenta um conjunto de dispositivos estratégicos, cuja implantação é fundamental para o fortalecimento do processo de gestão do SUS, conforme destaca o Quadro 2:

**Quadro 2****Decreto nº 7.508/11 e alguns aspectos relevantes**

Decreto	Caracterização
Regiões de Saúde	Espaço geográfico contínuo constituído por aglomerado de municípios com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde.
Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde (COAP)	Acordo de colaboração firmado entre os entes federativos, com a finalidade de organizar e integrar as ações e serviços de saúde na rede regionalizada e hierarquizada, e que estabelece responsabilidades, recursos financeiros a serem disponibilizados e demais elementos necessários à implementação integrada das ações e serviços de saúde.
Rede de Atenção à Saúde	O conjunto de ações e serviços de saúde articulados em níveis de complexidade crescente, com a finalidade de garantir a integralidade da assistência à saúde, mediante referenciamento do usuário nas redes regional e interestadual, conforme pactuado nas Comissões Intergestores.
As portas de entrada do sistema	Correspondem aos serviços de atendimento inicial para o acesso universal e igualitário à Rede de Atenção à Saúde, que devem referenciar o usuário para o acesso aos serviços de atenção hospitalar, bem como aos serviços de atenção ambulatorial especializada, entre outros de maior complexidade e densidade tecnológica. Constituem-se portas de entrada, os serviços de atenção primária, de urgência-emergência, os serviços de atenção psicossocial e aqueles de demanda espontânea, como os serviços de Saúde do Trabalhador e os Centros de Aconselhamento e Testagem (CTA) - para diagnóstico e prevenção de doenças sexualmente transmissíveis;
Mapa da Saúde	Descrição geográfica da distribuição de recursos humanos e de ações e serviços de saúde ofertados pelo SUS e pela iniciativa privada, que será utilizado na identificação das necessidades de saúde e orientará o planejamento integrado dos entes federativos, contribuindo para o estabelecimento de metas de saúde;
Planejamento da saúde	Obrigatório aos entes públicos e indutor de políticas para a iniciativa privada. Orientado pelas diretrizes nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Saúde, o planejamento da saúde, em âmbito estadual, de ser realizado de maneira regionalizada, em razão da gestão compartilhada do sistema, a partir das necessidades dos municípios, considerando o estabelecimento das metas de saúde;





## CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO

## Continuação

Decreto	Caracterização
RENASES	Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde que o SUS oferece ao usuário para garantia da integralidade da assistência à saúde;
RENAME	Relação nacional que compreende a seleção e a padronização de medicamentos indicados para atendimento de doenças ou agravos no âmbito do SUS, sendo acompanhada do Formulário Terapêutico Nacional (FTN) que subsidiará a prescrição, a dispensação e o uso dos seus medicamentos, orientados pelos protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas;
Comissões Intergestores	Instâncias de pactuação consensual entre os entes federativos, para definição das regras da gestão compartilhada do SUS, expressão da articulação interfederativa.

Fonte: Decreto Lei nº 7.508, de 28 de junho de 2011.

Um desafio permanente da gestão do SUS é fortalecer os vínculos interfederativos necessários à sua consolidação, para dar respostas frente às necessidades de saúde da população brasileira.

### A inserção do consórcio público na região de saúde

Por ser o SUS um sistema regionalizado, suas redes de atenção devem estar integradas em regiões onde o direito à saúde deve se efetivar, por meio da implementação das políticas de saúde. A regionalização, nesse caso, diretriz do SUS, decorre da necessidade de integrar serviços de entes federativos, orientando-se pela hierarquização da rede de serviços. Pelo arcabouço organizacional do sistema, isso poderá se efetivar somente por meio de arranjos institucionais estabelecidos entre os diferentes níveis de governo.

Como destacado anteriormente, nos termos do Decreto nº 7.508/11, a *Região de Saúde* é definida como o espaço geográfico contínuo, constituído por agrupamento de municípios limítrofes, delimitado a partir de identidades culturais, econômicas e sociais, de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde.

Para instituir uma *Região de Saúde*, os estados, em articulação com os municípios, devem observar as diretrizes gerais definidas na Comissão Intergestores Tripartite (CIT).



Como o SUS deve garantir o acesso resolutivo em tempo oportuno e com qualidade à população, para a promoção, proteção e recuperação de sua saúde, somente redes de atenção à saúde serão capazes de garantir a integralidade da atenção à saúde, as quais devem ocorrer em razão da ação solidária e cooperativa entre os gestores.

Sendo as regiões de saúde importantes recortes territoriais do SUS, destacamos abaixo algumas diretrizes para a sua organização.

*Diretrizes para a organização das Regiões de Saúde:*

- Instituir um processo de avaliação do funcionamento das atuais regiões de saúde, pelos estados e municípios, a ser pactuado nas Comissões Intergestores Bipartite (CIB), para o cumprimento do art. 5º do Decreto nº 7.508/11, devendo ser informado à Comissão Intergestores Tripartite (CIT);

- Instituir a Região de Saúde como o espaço geográfico contínuo, constituído por municípios limítrofes, delimitado a partir de identidades culturais, econômicas e sociais e de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados, de modo a imprimir uma unicidade ao território regional;

- Constituir a Comissão Intergestores Regional (CIR) na Região de Saúde, como o foro de negociação e pactuação dos aspectos de organização e funcionamento das ações e serviços de saúde integrados em redes de atenção à saúde. A CIR deve ser composta por todos os gestores municipais da região de saúde e o gestor estadual ou seu representante;

- Observar as políticas de saúde, na organização e execução das ações e serviços de saúde de atenção básica, vigilância em saúde, atenção psicossocial, urgência-emergência, atenção ambulatorial especializada e hospitalar, além de outros que venham a ser pactuados para garantir o acesso resolutivo e em tempo oportuno;

- Pactuar os fluxos assistenciais e reconhecer as necessidades econômicas, sociais e de saúde da população na região;

- Reconhecer que a Região de Saúde, no que se refere à sua composição político-administrativa, é uma Região Intraestadual, quando os municípios que a compõem são todos de um mesmo estado; ou uma Região Interestadual, quando os municípios integrantes são de estados diferentes.

## O CONSÓRCIO PÚBLICO E O CONTRATO ORGANIZATIVO DE AÇÃO PÚBLICA

Conforme definição estabelecida no art. 1º, II, do Decreto nº 7.508, de 2011, o Contrato Organizativo da Ação Pública (COAP) da Saúde é concebido como:

Acordo de colaboração firmado entre entes federativos com a finalidade de organizar e integrar as ações e serviços de saúde na rede regionalizada e hie-





rarquizada, com definição de responsabilidades, indicadores e metas de saúde, critérios de avaliação de desempenho, recursos financeiros que serão disponibilizados, forma de controle e fiscalização de sua execução, e demais elementos necessários à implementação integrada das ações e serviços de saúde.

O COAP deverá ser elaborado pelos entes federativos em cada região de saúde, instituída de acordo com o art. 5º do Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011, e com o disposto na Resolução nº 1, da CIT de 2011, cabendo à Secretaria Estadual de Saúde coordenar a sua implementação.

O objeto do COAP será a organização e a integração das ações e serviços de saúde dos entes federativos de uma região de Saúde, em rede de atenção à saúde, e suas finalidades estão vinculadas aos seguintes aspectos:

- Organizar os serviços e ações de saúde, no âmbito de uma Região de Saúde, para garantir o provimento da integralidade da assistência aos usuários, de acordo com a realidade local e no âmbito das competências de cada ente federativo, fortalecendo a governança regional;

- Compartilhar responsabilidades sanitárias de forma solidária e cooperativa, de forma a regular as relações de interdependência dos entes na rede de atenção à saúde, consolidando acordos interfederativos, com base no planejamento em saúde e nos valores e diretrizes do Plano Nacional de Saúde, aprovados pelo Conselho Nacional de Saúde;

- Garantir segurança jurídica, por meio da definição das responsabilidades sanitárias dos entes federativos, na divisão de suas competências constitucionais e legais.

- Garantir a efetividade do direito à saúde da população brasileira, por intermédio de novos arranjos organizacionais no âmbito do SUS, discutidos e pactuados na CIT, CIB e CIR, responsáveis pela definição da gestão;

- Buscar um financiamento integrado e adequado às necessidades de saúde da população nos territórios;

- Politizar o debate na saúde e trazer o comprometimento dos chefes do Executivo, de forma a estabelecer e articular estratégias para reorganizar o SUS visando à sua consolidação;

- Assegurar maior transparência e publicidade dos compromissos e gastos com saúde;

- Forma do Estado se relacionar no interior da própria administração pública com o intuito de torná-la mais eficiente.

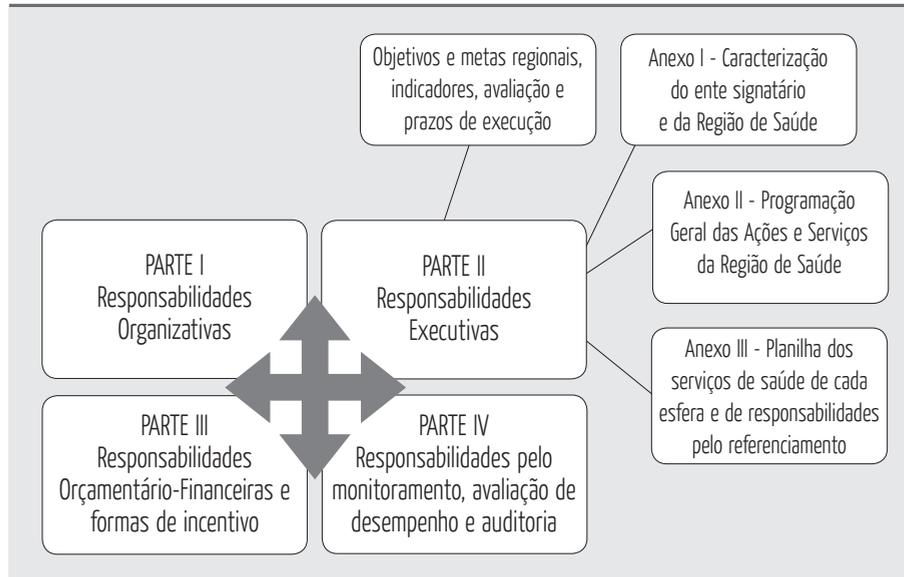
No COAP estão estabelecidas, a cada ente signatário, as responsabilidades organizativas, executivas, orçamentário-financeiras e monitoramento, avaliação de desempenho e auditoria, conforme Figura 1:





Figura 1

## Estrutura do Contrato Organizativo de Ação Pública - COAP



Fonte: Resolução nº 3/2011 da Comissão Intergestores Tripartite (CIT).

O Consórcio Público de Saúde não interfere no contrato organizativo de ação pública (COAP) por serem contratos com finalidades distintas, ainda que ambos sejam da saúde.

O consórcio é a livre união de entes federativos para a consecução de objetivos comuns, devendo para a sua instituição observar todos os regulamentos aqui mencionados, decorrentes da lei que o regulamenta. O COAP tem por objetivo definir as responsabilidades dos entes federativos de uma região de saúde quanto à organização e integração de serviços do SUS. O contrato visa organizar o sistema de saúde na região; o consórcio tem por finalidade unir esforços de entes federativos, que podem não ser os mesmos de uma região de saúde, para a organização de serviços determinados. Não tem a ver com definição de responsabilidade quanto à integração dos serviços na rede interfederativa de saúde na região.

Assim, tanto o COAP quanto os consórcios públicos são instrumentos para o fortalecimento das relações interfederativas, e o COAP não substitui os consórcios, por ser uma forma de definir as responsabilidades comuns dos entes federativos na saúde.





## SITUAÇÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO NO SUS

### Aspectos referentes ao processo de implantação

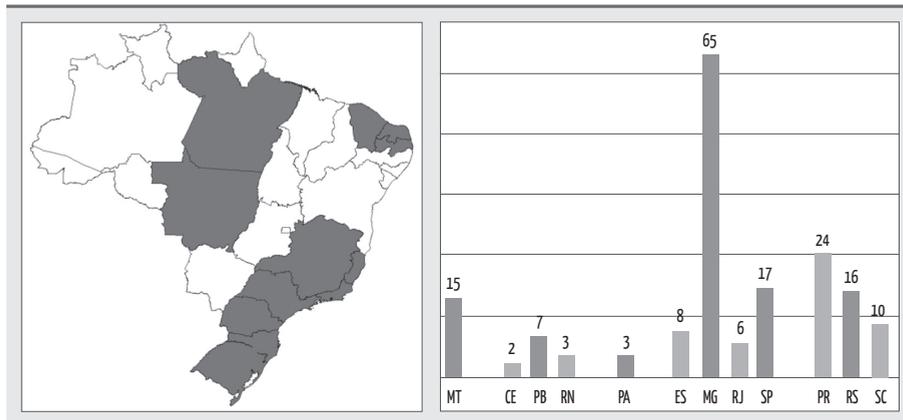
O primeiro registro na década de 1970 de consórcio na área da saúde foi em Penápolis (SP), devido ao início do processo de descentralização ocorrido no estado, quando da assinatura do convênio Sistema Unificado e Descentralizado da Saúde (SUDS), tendo nos anos 1980 havido um aumento significativo na instituição de consórcios. Em 1994, existiam no Brasil cerca de 12 consórcios de saúde, em 2000, esse número passou para 141, e em 2009 chegou a 184, distribuídos em 13 estados brasileiros.

Segundo acompanhamento feito pelo Ministério da Saúde, a adoção desse instrumento foi crescente na década de 1990. A expansão dos consórcios no País resultou que, ao final do período, estivesse presente em todas as regiões geográficas, ainda que com maior frequência nas regiões Sul e Sudeste. A maioria dos consórcios tinha por objetivo a solução de problemas específicos relacionados em geral à assistência, tendo atuado como instrumento de cooperação federativa e de fortalecimento do SUS.

No Brasil existiam, em 2008, 176 consórcios atuando na área da saúde, em 12 estados pertencentes às diversas regiões do país: 15 na Região Centro-Oeste, 12 na Nordeste, 3 na Norte, 96 na Sudeste e 50 na Região Sul, conforme demonstram o Gráfico 1 e o Mapa 1:

### Mapa 1 e Gráfico 1

#### Distribuição dos Consórcios em Saúde no Brasil por estado 2008



Fonte: DAGD/SE/MS - 2008.





No ano de 2009, o número de consórcios aumentou para 184 consórcios na área da saúde, destes, 42% ainda não estavam adequados à Lei nº 11.107/05, e 58% já atendiam à legislação federal.

Destes consórcios, 35% são públicos de direito público e 23% públicos de direito privado. Os estados do Paraná, do Ceará e de Minas Gerais são exemplos de unidades federativas que assumiram a condução de uma política estadual, visando potencializar esse instrumento de gestão interfederativa.

### **Principais vantagens dos consórcios públicos no SUS**

O consórcio público na área da saúde pode propiciar maior efetividade na produção da saúde, na disponibilidade de ações e de serviços, na melhoria da eficácia de gestão e no aprimoramento do suporte logístico, para a organização e funcionamento de redes de saúde.

Os consórcios têm sido utilizados para o enfrentamento de diferentes problemas regionais, tais como:

- Gerenciamento de unidades de saúde especializadas;
- Transporte sanitário;
- Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU);
- Aquisição de medicamentos e insumos básicos médico-hospitalares;
- Prestação de serviços especializados.

O consórcio pode, ainda, auxiliar na estruturação de sistemas logísticos e sistemas de apoio que contribuam para o fortalecimento do poder de negociação e de compra dos entes federados.

### **Pontos positivos e negativos quanto a sua gestão**

Os consórcios têm muitos pontos positivos, sendo o principal deles, a possibilidade de unir o que a descentralização separou, no tocante à garantia da integralidade à assistência à saúde, impossível de ser realizada por um único ente da Federação.

Nesse sentido, todos os elementos, formas, modelos de atuação da administração pública que possibilitem a união de esforços, sem perder a autonomia da gestão dos serviços, sempre serão um passo à frente na conformação das redes de atenção à saúde na região de saúde.

Entretanto, alguns pontos negativos podem ser destacados na construção de um consórcio. Um deles é a sua própria regulamentação, demais complexa, em especial quanto à sua constituição e elaboração do protocolo de intenções, estatutos etc. Também as restrições impostas ao modelo de consórcio público de direito privado, como a impossibilidade de se estabelecer convênio com a União, são outro ponto bastante negativo.



Num balanço geral, os pontos positivos são superiores aos negativos e, para o SUS, o consórcio veste como uma luva para a integração de serviços, ganho de escala em compras e outras atividades, mesmo não estando sendo ainda utilizado em todo o seu potencial.

Quanto mais modelos e formas de atuação compartilhada existirem para o SUS, melhor será para sua organização sistêmica e regional.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os consórcios intermunicipais de saúde já existiam desde 1970, em especial no estado de São Paulo, onde inicialmente mais se proliferou, podendo ser destacado o consórcio de Penápolis, tendo depois havido uma expansão para a Região Sul do País.

Eram consórcios que ainda se organizavam no formato de um termo consorcial, despessoalizado, que, na maioria das vezes, contava com uma associação de prefeitos, pessoa jurídica de direito privado, para gerenciar suas atividades.

Esse modelo estava bastante desatualizado para um país que mantém profundas desigualdades socioeconômicas e demográficas, e um conjunto de serviços de atribuição comum dos municípios, como é o caso da água, do saneamento, da saúde, do meio ambiente.

Um país sem recorte regional, mas tão somente municipal, estadual e central, com as suas dimensões territoriais e desigualdades socioeconômicas, geográficas e demográficas, exigia um modo mais seguro, eficiente e ágil para gerir serviços comuns de modo regional, com benefícios a todos os envolvidos, em especial à população destinatária única dos serviços públicos.

A reforma administrativa da EC nº 19 tratou de alterar esse quadro, instituindo o consórcio público personalizado para vencer a barreira imposta pelo modelo anterior, que acabava por fazer os arranjos mencionados aqui.

A CF conferiu poderes a todos os entes federativos para dispor sobre os seus consórcios, tendo, contudo, a União, ao disciplinar as normas gerais do contrato de consórcio, invadido a competência dos demais entes por ter sido exaustiva em sua regulamentação, tratando de especificidades próprias dos demais entes federativos.

Na saúde, o consórcio é tão afeito ao SUS que está mencionado em sua lei orgânica e na Lei nº 8.142. O consórcio é um grande aliado para a gestão compartilhada de determinados serviços, como é o caso do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), das especialidades, hospitais, serviços de apoio diagnóstico, compra de medicamentos, dentre outros.



Não se confunde com o contrato organizativo de ação pública, que não tem personalidade jurídica, nem gere serviços, mas tão somente fixa responsabilidades federativas na área da saúde.

O consórcio, ao lado de outros instrumentos jurídico-administrativos, é um grande aliado na gestão compartilhada do SUS.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO, G.I.; SANTOS, Lenir. Sistema Único de Saúde. Campinas. Unicamp, 2001, 3<sup>a</sup> ed.

MEDAUAR, O.; JUSTINO G. de O. *Consórcios Públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SANTOS, Lenir. *Comentários à lei orgânica da saúde*. Unicamp, 4. ed. 2004.

\_\_\_\_\_. Consórcio Administrativo Intermunicipal. Aspectos gerais. Suas especificidades em relação ao SUS. *Boletim de Direito Municipal*. NDJ. n. 1, ano 2001.

RIGOLIN, Ivan B. *Comentários às Leis das PPPs, dos Consórcios Públicos e das Organizações Sociais*. São Paulo: Saraiva, 2008.







**NINA J. BEST**  
**AÍLTON BRASILIENSE PIRES**

## **CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DO TRANSPORTE PÚBLICO URBANO**

### **INTRODUÇÃO**

Mobilidade urbana é um tema de crescente importância nas grandes metrópoles brasileiras, seja pela expansão e conurbação das próprias cidades, seja pela integração entre elas dentro de uma lógica verdadeiramente metropolitana ou regional. Nos modelos de desenvolvimento das últimas décadas, com a presença da especulação imobiliária e da precarização de serviços públicos, é possível constatar desigualdades sociais ainda não superadas.

Em junho de 2013, observamos multidões em diversas cidades brasileiras tomando as ruas demandando aos governos municipais e estaduais não apenas a revogação do aumento da tarifa do transporte público como também a melhora da qualidade do serviço prestado pelas operadoras terceirizadas. A melhoria de qualidade de vida nas cidades, segundo Maricato (2013), nem sempre é acessível com melhores salários ou com melhor distribuição de renda, mas dependem de políticas públicas urbanas como transporte, moradia, saneamento, educação, saúde, lazer, iluminação pública, coleta de lixo, segurança, entre outros.

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o transporte público ficou caracterizado como um serviço público essencial de interesse e competência municipal. Para Jobim (2006), a prestação do serviço de transporte entre municípios, ou seja, intermunicipal ou metropolitano, não chega a ser de interesse ou competência estadual. Já Ramalho (2009), distingue os tipos de transporte público, desta forma, o serviço de transporte público intramunicipal é da competência do município, e o serviço intermunicipal é hoje de competência do estado. No entanto, o transporte





público coletivo intermunicipal em regiões metropolitanas não se configura necessariamente em transporte intermunicipal, uma vez que o deslocamento é realizado “dentro de um espaço definido e contínuo representado por municípios interligados, é um transporte coletivo público intrametropolitano. Daí sua competência ser metropolitana, ou por meio do acordo de interesse dos municípios” (Ramalho, 2009, p. 112).

Este artigo considera a política de transporte público essencial e estratégica para o debate de políticas de interesse metropolitano. O Consórcio Grande Recife, objeto deste estudo, é um arranjo institucional inovador para a gestão compartilhada do transporte público coletivo em território metropolitano. É um caso único de articulação entre esferas governamentais para a gestão compartilhada do sistema de transporte público coletivo em região metropolitana e apresenta inúmeras lições importantes no que diz respeito à governança metropolitana e gestão compartilhada de um serviço público.

A criação do Grande Recife propõe eliminar a sobreposição e competição entre os serviços municipais e intermunicipais de transporte coletivo, racionalizando o sistema, reduzindo seus custos de gestão e melhorando a qualidade do serviço, tendo sempre em vista as necessidades de deslocamento do cidadão metropolitano.

Este artigo está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção fala da expansão urbana, da desigualdade e do transporte público no Brasil, resgatando um pouco do histórico da temática e fazendo uma conexão com os desafios atuais para a mobilidade nos grandes centros urbanos. A segunda aborda o debate sobre o federalismo cooperativo, apresentando os seus limites e do potencial dos consórcios públicos para superar os desafios de governança das mega cidades brasileiras. A última seção trata especificamente do Consórcio Grande Recife, seu processo de formação, sua estrutura e busca fazer um balanço entre as inovações desse modelo e as suas limitações.

### A EXPANSÃO URBANA, A DESIGUALDADE E O TRANSPORTE PÚBLICO NO BRASIL

No início da década de 1960, o Brasil foi marcado por profundas transformações na economia com a intensificação do processo de industrialização, deixando de ser um país predominantemente rural para se tornar um país com importantes centros urbanos. Com o golpe militar em 1964, foi iniciado um período de intenso crescimento econômico, conhecido como “Milagre brasileiro” (1964-1974), que, apesar do nome, foi marcado por contradições de concentração de renda e adoção de políticas excludentes com resultados perversos. Paradoxalmente, o crescimento econômico não significou melho-





ria na qualidade de vida da classe trabalhadora, a população de baixa renda empobreceu, aumentando sua marginalização e aprofundando as desigualdades sociais, presentes até hoje. A especulação imobiliária contribuiu para a expulsão da população trabalhadora dos centros urbanos, que foram “empurradas” para as periferias, contribuindo para a periferização e a expansão desordenada das cidades.

O processo de urbanização nos grandes centros urbanos seguiu esse modelo periférico. A necessidade de deslocamentos ultrapassou as fronteiras municipais das cidades capitais, gradualmente adquirindo um caráter mais metropolitano. O modelo de transportes em vigor até então acabou se mostrando inadequado ao contexto urbano, em constante expansão e transformação de maneira desordenada. A adaptação das cidades ao automóvel foi realizada como uma “cirurgia urbana”, sendo prioridade das políticas públicas de transporte pela expansão da malha viária para melhorar a circulação e o fluxo dos carros, beneficiando as elites e a classe média em ascensão.

A política adotada gerou a estigmatização do transporte coletivo, incluindo o bonde urbano, o transporte ferroviário, os ônibus convencional e elétrico, associados a um transporte ruim e de má qualidade, por serem coletivos e o meio de transporte das massas. Em contrapartida, o transporte bom era o transporte individual sobre pneus, realizado por automóveis. Até hoje, apesar da crescente paralisação dos grandes centros urbanos por conta do volume de automóveis individuais, a liberdade e independência da mobilidade individual fazem com que o automóvel permaneça como um bem de consumo almejado, somado às políticas de incentivo de compra de automóveis, pouco se avançou na discussão de melhoras do sistema ou da qualidade do transporte público urbano<sup>1</sup>.

A ausência de políticas voltadas para a melhoria da qualidade do transporte público gerou uma crise no setor. A omissão, ou falta de interesse do poder público em realizar investimentos no transporte coletivo, somada à constante expansão urbana, levou a um enorme déficit desse serviço público, com dois resultados perversos: para as classes média e alta, que tinham condições de adquirir um automóvel, esta política fortaleceu o setor automobilístico, uma vez que tinham condições de custear a alternativa privada do serviço;

1. Em janeiro de 2012, após 17 anos tramitando no Congresso Nacional, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) foi sancionada na Lei nº 12.578, pela presidente Dilma Rousseff. A PNMU consiste em um conjunto de normas que visam estimular o uso dos transportes coletivos, a oferta e a ampliação do sistema público, integrações entre diferentes modais, barateamento de tarifas e custeio de gratuidades, assim como facilitar a criação de mecanismos, por parte dos municípios, de restrição ao uso do transporte individual.



para a população de baixa renda, mais dependente desse serviço, a falta de alternativa contribuiu para agravar os ciclos da exclusão social e da pobreza.

Um dos principais elementos da discussão sobre mobilidade urbana hoje diz respeito não apenas ao transporte de pessoas e de carga pelo território, mas também ao modelo de desenvolvimento nas cidades metropolitanas, onde as regiões mais periféricas, em geral, oferecem menos oportunidades de emprego e concentram menos equipamentos públicos, forçando os moradores dessas áreas a se deslocarem para áreas mais centrais para satisfazer suas necessidades de trabalho, estudo e até lazer. Com o aumento populacional e a falta de investimento no sistema de transporte público, observamos, em todas as grandes capitais, uma demanda reprimida de acesso a serviços públicos e também por mobilidade com qualidade, uma vez que em grande parte das viagens os usuários do sistema sofrem situações de superlotação.

A predominância do automóvel, em detrimento da não implementação de políticas de mobilidade no espaço urbano, no curto prazo apresenta um sério risco para a paralisação e falta de eficiência desses grandes centros econômicos. Não pensar formas alternativas de deslocamento da população também implica, no médio e longo prazo, em maiores emissões à atmosfera, que contribuem para as mudanças climáticas já vivenciadas hoje e para as quais não estamos preparados.

### **Regiões metropolitanas, consórcios públicos e a questão federativa no Brasil**

Com a instituição da Constituição de 1988, o Brasil passou de um federalismo marcado pela centralização e hierarquização da tomada de decisões para um modelo federativo descentralizado e democrático, no qual a autonomia dos entes federativos passou a ser compatibilizada com a sua interdependência. Para Almeida (2000), o Brasil possui um modelo de federalismo cooperativo que, por supor competências compartilhadas entre os três níveis de governo, exige um processo permanente de negociação dos termos de cooperação entre eles.

Apesar da redemocratização e da descentralização, profundos desequilíbrios e desigualdades inter e intrarregionais persistem, e que “no caso das regiões metropolitanas, esses desequilíbrios são ainda mais visíveis e se expressam pelo peso político, financeiro e populacional do município-capital e pelo peso financeiro dos municípios mais industrializados em relação aos demais” (Souza, 2003, p. 145).

Observamos também a importância e dificuldade do estabelecimento de diálogo entre as diferentes esferas de governo e a quase total ausência de me-





canismos ou instituições de função “ponte”, que consigam reunir os diferentes entes federativos para um diálogo de cooperação e colaboração para resolução de políticas públicas efetivas e com caráter metropolitano. A ausência de articulação e cooperação entre as três esferas de governo resulta na incapacidade de uma governança metropolitana de fato intergovernamental.

Não existe um modelo único para gestão ou governança metropolitana e, segundo Klink (2009), “é difícil vislumbrar um modelo institucional único e ótimo para nortear a gestão e organização das regiões metropolitanas” (Klink, 2009, p. 418). Possivelmente a repactuação dos entes federativos, num processo de negociação e superação dos conflitos políticos, seja mais interessante que o desenvolvimento de uma engenharia institucional complexa, tanto para a negociação de conflitos quanto para o planejamento estratégico.

Em outras palavras, não é possível desassociar o *boom* de criação de consórcios, na década de 1990, dos processos de redemocratização e descentralização política. O consórcio é um mecanismo institucional relativamente simples, eficaz e democrático de colaboração intergovernamental e que, segundo Klink (2008), consolida a “busca pragmática por um grau maior de coordenação na provisão de diversos serviços” (Klink 2008, p. 28), bem como a resolução de problemas percebidos como comuns. No caso brasileiro, a própria Lei de Consórcios nº 11.107/2005 se apresenta como alternativa institucional interessante para a promoção de um modelo de gestão cooperativa, e mesmo de governança em regiões metropolitanas.

## O GRANDE RECIFE

O Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano (CTM) é o primeiro consórcio intergovernamental de âmbito metropolitano estabelecido no país, e foi o primeiro a ser estabelecido na Região Metropolitana de Recife (RMR) para a gestão do serviço de transporte público coletivo.

O Grande Recife é um Consórcio Público multifederativo, criado no âmbito da Lei Federal nº 11.107, de 2005, fruto da articulação entre o Governo de Pernambuco e a Prefeitura de Recife. O Grande Recife foi formalmente instituído em 8 de setembro de 2008, após a extinção da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU/Recife). No momento de sua criação, apenas dois municípios, Recife e Olinda, aderiram ao Grande Recife, apesar de todos os 14 prefeitos terem assinado cartas de intenção de adesão ao consórcio, em 2007.

O Grande Recife inaugurou um novo paradigma na gestão metropolitana de um serviço público de âmbito metropolitano. Ao criar uma empresa pública multifederativa com a intenção de envolver todos os entes metropolitanos da RMR, o Grande Recife substituiu a EMTU/Recife e passou a compartilhar o





ônus e o bônus entre os entes federativos consorciados, antes exclusivamente da esfera da empresa pública estadual, que assumia para si a responsabilidade supramunicipal do transporte coletivo intermunicipal ou intrametropolitano.

Apesar de ser um instrumento de gestão de uma política pública estratégica, o Grande Recife é um arranjo institucional de governança metropolitana. O consórcio propõe um novo modelo democrático e cooperativo de gestão de transportes coletivos que pressupõe o compartilhamento de responsabilidades entre os entes das distintas esferas governamentais, que fazem parte do arranjo, para o desenvolvimento de uma política metropolitana única. Além disto, o seu modelo institucional prevê a participação de representantes dos legislativos das distintas esferas e da sociedade civil, incluindo representantes dos operadores do sistema de transporte e dos usuários do sistema.

A criação do Consórcio Grande Recife elimina a sobreposição e competição entre os serviços municipais e intermunicipais de transporte coletivo, racionalizando o sistema, reduzindo seus custos de gestão e melhorando a qualidade do serviço, tendo sempre em vista as necessidades de deslocamento do cidadão metropolitano. O Grande Recife é um caso extremo. Diferente de outros consórcios públicos é induzido, por decisão do governo estadual de Pernambuco, a cooperar e compartilhar a responsabilidade da gestão do sistema de transporte metropolitano com os demais 14 municípios da RMR.

O Consórcio Grande Recife é uma experiência pioneira, tanto no sentido da discussão teórica sobre a política pública de transporte – que em geral é tratada em partes de acordo com a esfera de governo sendo abordada, e que tem por característica ser uma política em que a competição é predominante –, quanto em relação ao que a literatura aponta em termos dos arranjos de cooperação intergovernamentais, principalmente em âmbito metropolitano. Na avaliação de Travassos (1996, p. 61), “as experiências brasileiras de gestões metropolitanas dos sistemas de transporte público de passageiros são bem localizadas e limitadas [...] e somente em Recife houve continuidade até os dias de hoje”.

Para Travassos (1996), o arranjo que antecedeu o Consórcio Grande Recife, a EMTU/Recife, foi um modelo de gestão de grande sucesso que sobreviveu à redemocratização, quase completando três décadas na gestão metropolitana do sistema de transporte público na RMR. Até 2008, a EMTU/Recife era a experiência mais antiga de gestão de transporte metropolitano que se manteve ativa no país desde sua criação, em 1979, pelo regime militar. Travassos comenta que “nas demais regiões metropolitanas, as ações do





Poder Público no transporte de passageiros têm se caracterizado pela pulverização da gerência, dispersão das funções ou descontinuidade das entidades gestoras” (Travassos, 1996, p. 61).

A extinção da EMTU/Recife significou que esse novo órgão gestor poderia desenvolver uma nova relação a partir do compartilhamento da responsabilidade da gestão entre estado e municípios. A EMTU se tornou o *tendão de Aquiles* do Governo do Estado, uma vez que este sempre assumiu ônus e bônus, principalmente no que diz respeito às decisões vinculadas ao aumento da tarifa. A intenção de criar um novo órgão gestor, compartilhado com os municípios, era uma forma de compartilhar estas responsabilidades de modo que os municípios também tivessem um papel ativo no que se refere ao transporte metropolitano, principalmente Recife.

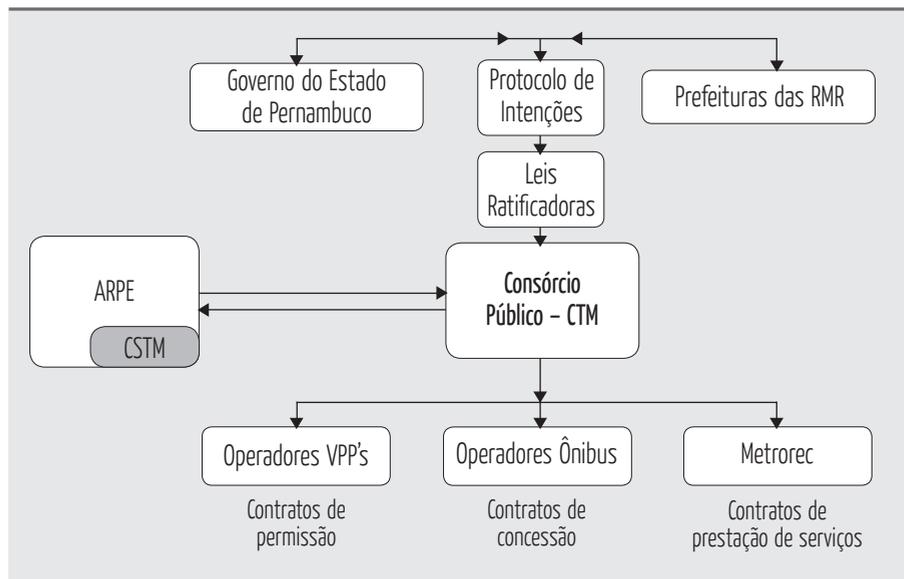
O consórcio constitui uma empresa pública multifederativa de regime híbrido, ou seja, embora tenha personalidade jurídica de direito privado, é uma entidade de natureza pública. Por ser multifederativa, esta entidade passa a constituir a administração indireta de todos os entes federativos que a compõem. A escolha pela personalidade jurídica de direito privado se deu com base em dois fatores: a) a possibilidade de assumir esse tipo de personalidade na Lei Federal nº 11.107/2005; b) em decorrência da necessidade de buscar mecanismos que impedissem o engessamento do funcionamento da entidade<sup>2</sup>.

Os recursos do CTM são decorrentes da receita da venda de bilhetes/passagens de transporte público coletivo, “da quota de contribuição dos sócios do CTM estabelecida por intermédio do Contrato de Rateio, da renda dos bens patrimoniais, doações, de fundos de transportes e de outras fontes” (Ramalho, 2009, p. 126).

O Consórcio é formado por entes governamentais de distintas esferas, órgãos reguladores, fiscalizadores e gestores, além de operadores dos serviços de transportes. Por meio de uma engenharia institucional complexa, mesclando leis e atores, se constituiu a estrutura institucional do Consórcio, conforme indica a Figura 1.

2. Em uma empresa pública multifederativa de natureza jurídica de direito público, cada mudança realizada necessitaria uma nova lei por ente federativo. Enquanto no formato de natureza jurídica de direito privado, mesmo que seja necessário observar o regimento público, é possível contornar alguns dos nós do setor público, e realizar uma gestão por consenso, na qual as decisões são acordadas na Assembleia dos Acionistas. (Estas informações foram disponibilizadas em entrevista com a diretora jurídica do CTM, Tatiana Vasconcelos, em 24 de novembro de 2010).

**Figura 1**  
Estrutura Institucional do CTM



Fonte: Grande Recife, 2008.

De acordo com a Figura 1, o primeiro plano é formado pelos entes governamentais, neste caso o governo do estado de Pernambuco e as prefeituras dos municípios metropolitanos consorciados. De forma conjunta, é elaborado o Protocolo de Intenções, espinha dorsal do processo consorciativo, necessário para o encaminhamento de projetos de lei às Câmaras de Vereadores e à Assembleia Legislativa, para ratificar o que foi acordado no Protocolo. Uma vez realizado este processo, o Consórcio é formalmente constituído, como podemos observar no segundo plano.

No terceiro plano, estão os operadores de transportes, subdivididos em três categorias: operadores de veículos de pequeno porte (VPP)<sup>3</sup>; operadores de ônibus<sup>4</sup>; e o Metrô de Recife, ou Metrorec<sup>5</sup>. A inclusão do Metrorec à es-

3. Os operadores de VPPs operam o serviço de transporte, com vans e microônibus, por meio de contrato de permissão.

4. O contrato das operadoras de ônibus passará de permissão precária à concessão quando forem realizadas as licitações públicas referentes às linhas do Sistema Estruturante Integrado (SEI).

5. O Metrorec é gerido pela Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), e o serviço é realizado a partir de um contrato de prestação de serviços.



estrutura institucional do Consórcio é uma inovação em relação à antiga EMTU, já que “nunca houve qualquer relação de subordinação do Metrorec à EMTU, mesmo sendo este uma empresa pública federal que opera um serviço local” (Ramalho, 2009, p. 127)<sup>6</sup>.

A estrutura básica do consórcio compreende a Assembleia Geral dos Acionistas, a Diretoria do Consórcio, o Conselho Fiscal e o corpo técnico. O Contrato Social do CTM dispõe sobre a organização e o funcionamento de cada um desses órgãos, determinando sua composição, bem como as suas atribuições.

Segundo Ramalho (2009), o artigo 45 do Estatuto da Cidade prevê a obrigatoriedade da participação da sociedade civil nos organismos gestores das RMs e aglomerações urbanas, cabendo ao Estado dispor de mecanismos para a participação popular no âmbito metropolitano, por meio da criação, por exemplo, de conselhos metropolitanos setoriais, comitês de bacias hidrográficas, entre outros. Embora a Lei de Consórcios Públicos não faça da participação da sociedade civil uma exigência, como podemos ver no Quadro 1 (na página seguinte), a composição do Conselho Superior Metropolitano de Transportes (CSTM) do consórcio seguiu as linhas gerais do Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos (CMTU) da EMTU.

Como podemos observar, são poucas as diferenças entre o CMTU e o CSTM, sendo acrescida de apenas uma representação, passando de 30 para 31 membros conselheiros (num cenário onde todos os municípios metropolitanos são entes consorciados do CTM)<sup>7</sup>. Com relação às vagas destinadas aos governantes, no novo Conselho foram ampliados assentos para a ARPE, Detran e duas novas vagas para o diretor-presidente e para o diretor de planejamento do CTM, reduzindo o número de vagas do Governo do Estado e dos vereadores. Quanto à representação da sociedade civil, o número de assentos no Conselho permaneceu igual, no entanto houve modificações quanto à categoria dos representantes. Não fazem mais parte do Conselho os representantes do Sindicato dos Trabalhadores, ou os representantes de entidades comunitárias. As vagas foram substituídas pelo representante dos permissionários (VPPs) e pelos representantes dos usuários escolhidos por meio de eleição na I Conferência de Transportes, organizada pelo Governo do Estado.

6. Vale destacar aqui que, apesar da integração plena do sistema de metrô ao Sistema Estruturante Integrado (SEI), a tarifa do metrô é diferenciada do restante do sistema, sendo significativamente inferior a menor tarifa de ônibus na RMR. Isto ocorre porque a tarifa do Metrorec é determinada pela CBTU, apesar de ser federal, com sede no Rio de Janeiro. A CBTU também possui assento no Conselho do Consórcio.

7. Atualmente, na ausência de doze dos 14 municípios metropolitanos, o CSTM conta com 19 membros conselheiros, estando ausentes os 12 secretários dos municípios metropolitanos, cujas pastas estejam relacionadas à área de transportes.

**Quadro 1****Evolução do CMTU para CSTM**

Evolução do CMTU da EMTU para CSTM do CTM

<b>Conselho Metropolitan de Transportes Urbanos (1989)</b>	<b>Conselho Superior Metropolitan de Transportes (2008)</b>
Secretário de Transportes do Estado de Pernambuco	Secretário de Transportes do Estado de Pernambuco
Secretário de Planejamento do Estado de Pernambuco	Secretário de Planejamento do Estado de Pernambuco
Presidente da EMTU/Recife	Secretário de Recife na área de Transportes
Prefeito de Recife	Secretário de Olinda na área de Transportes
Todos os prefeitos da RMR (13)	Secretários dos demais municípios na área de transportes que passem a integrar o CTM (12)
2 Vereadores do Recife	Diretor-Presidente do CTM
2 Vereadores da RMR (em rodízio semestral)	Diretor de Planejamento do CTM
1 Deputado Estadual	1 Representante da CTTU/Recife
Representante da CBUT/Metrorec	Diretor-Presidente da ARPE
Presidente da CTTU	1 Representante da Assembleia Legislativa
Presidente do SETRANS	1 Representante da Câmara dos Vereadores do Recife
Presidente do Sindicato dos Motoristas	1 representante das Câmaras de Vereadores dos demais municípios que integram o CTM (atualmente Olinda)
3 Representantes de comunidades	Presidente do URBANA-PE (antiga SETRANS-PE)
1 Representante dos estudantes	1 Representante dos permissionários de VPPs do STPP/RMR
-	2 Representantes dos usuários dos transportes coletivos
-	1 Representante dos usuários contemplados com o benefício da gratuidade
-	1 Representante dos estudantes
-	1 Representante da CBTU
-	1 Representante do DETRAN
<b>30 membros (23 políticos)</b>	<b>31 membros (25 políticos)</b>

Fonte: Baseado em Travassos (1996), Teixeira (2009) e Ramalho (2009).  
Elaboração própria.

Aproveitando a comparação entre o CMTU e o CSTM, também apresentamos o Quadro 2, onde alguns itens são comparados entre os dois formatos de gestão de transportes.

O princípio básico da criação do Consórcio é a gestão associada do Sistema de Transporte Público de Passageiros (STPP/RMR), considerado fundamental para assegurar a eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos

**Quadro 2****Comparação entre modelos EMTU e Consórcio**

Item	EMTU	Consórcio
Gestão do Sistema	EMTU + Municípios	Conjunta
Nível de participação municipal na gestão metropolitana	Limitada	Ativa
Forma de participação municipal na gestão metropolitana	Convênios	Como sócio
Estrutura jurídica	Empresa pública estadual	Empresa pública multifederativa
Obtenção de financiamento para o sistema	Difícil	Mais fácil
Relação contratual com operadores do sistema	Precária (permissões)	Sólida (contratos de concessão)
Posicionamento frente a terceiros (usuários/ Governo Federal)	Menos sólida	Mais sólida

Fonte: Grande Recife, 2008.

de transportes na RMR. Dessa forma, no que diz respeito aos itens 'Gestão do Sistema', 'Nível de participação municipal na gestão metropolitana', e 'Forma de participação municipal na gestão metropolitana', diferentemente da EMTU, onde a gestão era de competência do Governo do Estado, com participação dos municípios e realizada por meio de convênios, o Consórcio prevê a gestão compartilhada, pela adesão de todos os municípios da RMR ao CTM.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Grande Recife é um novo arranjo institucional com base na lei de consórcios públicos, desenhado conjuntamente pelo governo estadual e a Prefeitura de Recife para criar um novo modelo de gestão compartilhada, saindo do modelo da EMTU para o Consórcio. O legado da EMTU foi fundamental para consolidar o processo de transição entre um modelo de gestão e outro.

Identificamos entre as potencialidades, a própria criação do consórcio, sua estruturação e a racionalização do sistema de transporte público coletivo na RMR como um todo, e aqui, principalmente, o impulso que a criação do CTM deu aos municípios da RMR para passarem a gerenciar, de fato, seus sistemas de transporte público municipais. Se antes o tema talvez não estivesse na agenda das prefeituras, com a criação do CTM, o tema do transporte



passou a entrar na agenda e a ser cobrado pelos cidadãos metropolitanos. O CTM também criou um espaço de maior articulação e diálogo entre os entes governamentais com a intenção de colaboração.

Entre os principais limites, identificamos a ausência de 12 municípios da RMR, em especial porque a proposta original previa a adesão de todos os municípios metropolitanos. Apesar disso, passados alguns anos, desde a inauguração formal do CTM, e quase seis anos completos desde a sua criação legal, apenas os municípios de Recife e Olinda continuam fazendo parte desse arranjo institucional.

O protocolo de intenções além de definir as porcentagens de participação na empresa, também impõe algumas condicionalidades que são necessárias para que o município venha a aderir ao consórcio. Uma delas é a racionalização do sistema municipal, além do mapeamento de linhas do transporte municipal, a regulamentação do transporte alternativo e a eliminação do transporte clandestino. O consórcio alega que a entrada do sistema não organizado é prejudicial ao sistema vigente, no entanto, alguns municípios tem muita dificuldade nisso.

Outro fator que dificulta a ampliação da abrangência do CTM é a falta de pernas do próprio órgão gestor em dar apoio técnico aos municípios para que estes se adequem às exigências do Protocolo de Intenções. Os municípios de Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho e Jaboatão dos Guararapes, por exemplo, estão com as suas minutas de lei prontas, finalizando a reestruturação do sistema municipal antes de encaminhar os projetos de lei para análise das Câmaras de Vereadores. Uma maior participação do consórcio nesse processo, junto aos legislativos municipais, poderia facilitar a ratificação do Protocolo por essas casas. A falta de recursos humanos reduz a capacidade do consórcio em expandir suas ações, o que acaba justificando o atraso também na incorporação da gestão do sistema municipal de transporte de Olinda, que só foi transferido ao CTM quase dois anos após a ratificação do Protocolo de Intenções.

Há, todavia, especulação de que o CTM seja estadual, ou seja, que essa mudança de EMTU para consórcio é um processo lento e ainda não se tornou, de fato, um arranjo compartilhado. Outros acreditam que o arranjo é dominado pelos empresários de ônibus, organizados em um sindicato metropolitano único (Urbana-PE, antiga Setrans-PE), e que a adesão ao consórcio vai significar o fim do transporte complementar e alternativo nos municípios. Apesar disso, há uma forte movimentação dos municípios metropolitanos em adequarem seus sistemas de transporte municipais para atender às exigências condicionadas no protocolo de intenções, com o objetivo de ingressar nesse arranjo compartilhado. Os representantes municipais, todavia veem mais benefícios na participação do consórcio do que desvantagens.



Apesar de suas limitações, o Grande Recife representa um modelo de gestão compartilhada do serviço de transporte público muito relevante, uma vez que a gestão de sistemas integrados e metropolitanos vai se tornar cada vez mais importante nas grandes cidades brasileiras, não apenas no que diz respeito à implementação do Plano Nacional de Mobilidade Urbana nas RMs, mas também no que diz respeito à garantia da qualidade do serviço de transporte público aos cidadãos metropolitanos.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Maria H, T, de. *Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada*. Disponível em: <[www.fflch.usp.br/dcp/docentes/almeida](http://www.fflch.usp.br/dcp/docentes/almeida)>.
- BEST, Nina J. *Cooperação e Multi-Level Governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano*. Dissertação (Mestrado ao Programa de Administração Pública e Governo) - EAESP/FGV, São Paulo, 2011.
- CONSÓRCIO METROPOLITANO DE TRANSPORTE, GRANDE RECIFE. Disponível em: <[www.granderecife.pe.gov.br/](http://www.granderecife.pe.gov.br/)>.
- JOBIM, Nelson. *Voto. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842-5*. Brasília, 2006. Disponível em <[www.stf.jus.br/imprensa/pdf/votojobimadi1842.pdf](http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/votojobimadi1842.pdf)>.
- KLINK, Jeroen J. Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions and Governance. In: Rojas, E.; Cuadrado-Roura, J. R.; Guell, J. M. F. (Org). *Governing the Metropolis – Principles and Cases*. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2008.
- \_\_\_\_\_. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 414-433, jul./dez., 2009.
- MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido! In: *Cidades rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo e Carta Maior, 2013. Disponível em: <[www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1465](http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1465)>.
- OLINDA (PE). Lei nº 5.553, de junho de 2007.
- RAMALHO, Ana M. F. *Autonomia e cooperação: os desafios da gestão metropolitana*. Tese de Doutorado ao Programa de Pós-Graduação Desenvolvimento Urbano, MDU, apresentada ao Centro de Artes e Comunicação da UFPE, Recife, 2009.
- RECIFE (PE). Lei nº 17.360, de outubro de 2007.





- SOUZA, Celina. *Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político*. Lua Nova, Revista de Cultura e Política (Cedec). São Paulo, n. 59, p. 137-159, 2003.
- TEIXEIRA, Klauber C. *Participação Social em Processos de Decisão de Política de Transporte Público de Passageiros: A Experiência do Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos – CMTU/Recife*. Tese de Mestrado apresentada à Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia) da UFPE, Recife, 2009.
- TRAVASSOS, Germano. O contexto político e institucional que assegurou 15 anos de gestão metropolitana da EMTU/Recife. *Revista de Transportes Públicos – ANTP*, a. 18, 2º trimestre 1996.





## SOBRE OS ORGANIZADORES

**VICENTE CARLOS Y PLA TREVAS** é sociólogo. Atualmente é secretário-adjunto de Relações Internacionais e Federativas da Prefeitura de São Paulo e integra a Coordenação do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo. Foi consultor da presidência da Caixa Econômica Federal (2008-2012), assessor Especial do ministro da Justiça (2007-2008), secretário de Assuntos Federativos da Presidência da República no Governo do presidente Lula (2003-2007) e secretário Nacional de Assuntos Institucionais do PT (1996-2002).

**MARCELA BELIC CHERUBINE** é advogada, graduada pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Especialista em Direito do Estado. É coordenadora Executiva do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo desde agosto de 2011. Foi secretária de Assuntos Jurídicos da Prefeitura de Santo André (2001-2007).





## SOBRE OS AUTORES

**AILTON BRASILIENSE PIRES** é engenheiro e presidente da Associação Nacional de Transporte Público (ANTP) de São Paulo. Foi presidente da Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo (CET-SP) e diretor do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran). Presidiu o Conselho Nacional de Trânsito (Contran), foi diretor-presidente do Metro-SP e esteve na direção executiva da ANTP.

**ANDRÉ BONIFÁCIO DE CARVALHO** é fisioterapeuta, doutorando em Saúde Coletiva pela Universidade de Brasília (UnB) e professor da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). É diretor do Departamento de Articulação Interfederativa da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde.

**EDUARDO DE LIMA CALDAS** é economista, mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e doutor em Ciência Política pela USP. É professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da USP. Foi secretário de Educação da Prefeitura Municipal de Suzano (2009).

**FERNANDO LUIZ ABRUCIO** é cientista social, com mestrado e doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. É professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas, onde coordena o Curso de Graduação em Administração Pública. Coordenou os cursos de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo (2006-2010). Foi professor do Departamento de Política da PUC-SP.

**FRANCISCO FONSECA** é mestre em ciência política e doutor em história. É professor de ciência política no curso de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Organizador, com Alvaro Guedes (Unesp/Araraquara), do livro Controle Social da Administração Pública – cenário, avanços e dilemas no Brasil, do qual também é autor. Escreveu inúmeros artigos e capítulos em livros com temática referente ao Estado em suas múltiplas interações.



**LENIR SANTOS** é advogada, doutora em saúde pública pela Unicamp e especialista em direito sanitário pela Universidade de São Paulo. É coordenadora da especialização em direito sanitário no Idisa-Sírio Libanês.

**LUIZ ODORICO MONTEIRO DE ANDRADE** é professor da Universidade Federal do Ceará e pesquisador da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). É secretário de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde do governo Dilma Rousseff.

**MARIO REALI** é arquiteto e urbanista, com mestrado pela FAU-USP. Foi prefeito de Diadema (2009-2012) e deputado estadual (2003-2008). Presidiu o Consórcio Intermunicipal Grande ABC (2011-2012), foi vice-presidente da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) para assuntos de Consórcios Públicos e coordenador do Observatório de Consórcios da FNP / Caixa Econômica Federal (CEF)/ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

**NINA J. BEST** é cientista política e relações internacionais, graduada pela McGill University, no Canadá. Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (EASP/FGV). Atua no terceiro setor em projetos de pesquisa e incidência em políticas públicas urbanas, sustentabilidade, desigualdade e direitos.

**PATRICIA LACZYNSKI** é especialista em Administração Pública e Governo, com graduação, mestrado e doutorado pela EAESP da Fundação Getúlio Vargas. É pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) da EAESP-FGV e da Entrelaços Assessoria, Estudos e Pesquisas, e técnica do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

**PAULA RAVANELLI LOSADA** é procuradora do Município de Cubatão, graduada pela USP e mestre em direito público pela UnB. Atualmente é assessora especial da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República. Foi subchefe-adjunta de Assuntos Jurídicos da Casa Civil e participou da elaboração da proposta que originou a Lei dos Consórcios Públicos.



**PAULO T. MIOTTA** é engenheiro elétrico, graduado pela Inatel, com mestrado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal de Itajubá e especialista em Gestão Estratégica para Governantes pela Unicamp. É assessor técnico da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Foi prefeito de Amparo (2009-2012). Presidiu o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas (2011-2012) e foi diretor do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (2012).

**REGINA CÉLIA DOS REIS** é cientista política, com doutorado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC). É coordenadora geral de assuntos metropolitanos da Prefeitura de São Paulo. Foi secretária parlamentar do Senado Federal (2011-2013). Coordenadora do Consórcio Intermunicipal Grande ABC (2004-2010) e assessorou a Prefeitura de Santo André (2001-2004).

**SANDRO TERABE** é economista, mestre em avaliação de programas pela Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/Fiocruz). É assessor técnico do Projeto Qualisus Redes/Banco Mundial/Ministério da Saúde/Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa - SGEP.

**SILVANO SILVÉRIO DA COSTA** é engenheiro civil, graduado pela FUMEC-MG, com mestrado em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos pela Universidade de Brasília (UnB). É presidente da Autoridade de Limpeza Urbana do Município de São Paulo (AMLURB). Foi secretário de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente (2010-2011) e presidente da Associação Nacional de Serviços Municipais de Saneamento - Assemae (2003-2007).

**WLADIMIR ANTÔNIO RIBEIRO** é advogado, graduado pela Faculdade de Direito da USP e mestre em ciências jurídico-políticas pela Universidade de Coimbra. É sócio da banca Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques – Sociedade de Advogados. Foi consultor especial do Grupo de Trabalho Interministerial responsável pela elaboração da proposta do Executivo que originou a Lei dos Consórcios Públicos.



## ★ *Projetos* para o Brasil

### **Coleção *Projetos para o Brasil* e suas respectivas coordenações:**

- ★ **A QUESTÃO FISCAL E O PAPEL DO ESTADO**  
Amir Khair
- ★ **BRASIL, CRISE INTERNACIONAL E PROJETOS DE SOCIEDADE**  
Wladimir Pomar
- ★ **POLÍTICA DE SEGURANÇA: OS DESAFIOS DE UMA REFORMA**  
Guaracy Mingardi
- ★ **CONSÓRCIOS PÚBLICOS E AS AGENDAS DO ESTADO BRASILEIRO**  
Marcela Cherubine e Vicente Trevas
- ★ **INFRAESTRUTURA, TRANSPORTES E MOBILIDADE TERRITORIAL**  
José Augusto Valente
- ★ **MODELOS E ALTERNATIVAS ENERGÉTICAS**  
Luiz Pinguelli Rosa
- ★ **PACTO FEDERATIVO, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**  
Carlos Brandão e Hipólita Siqueira
- ★ **REGULAÇÃO DO TRABALHO E INSTITUIÇÕES PÚBLICAS**  
José Dari Krein, José Celso Cardoso Jr., Magda de Barros Biavaschi e Marilane O. Teixeira
- ★ **DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E QUESTÃO AGRÁRIA**  
Carlos Guilherme A. Mielitz Netto
- ★ **COMUNICAÇÕES, DESENVOLVIMENTO, DEMOCRACIA**  
Desafios brasileiros no cenário da mundialização mediática  
Marcos Dantas





# ★ Projetos para o Brasil

- ★ **POLÍTICA EDUCACIONAL, CIDADANIA E CONQUISTAS DEMOCRÁTICAS**  
Balço de uma década  
Pablo Gentili
  
- ★ **POLÍTICAS SOCIAIS, DESENVOLVIMENTO E CIDADANIA**  
Livro 1 - Economia, Distribuição da Renda e Mercado de Trabalho  
Livro 2 - Educação, Seguridade Social, Pobreza, Infraestrutura Urbana e Transição Demográfica  
Ana Fonseca e Eduardo Fagnani
  
- ★ **ESTRUTURA PRODUTIVA E COMPETITIVIDADE**  
Fernando Sarti
  
- ★ **CONTEXTO GLOBAL E O NOVO POSICIONAMENTO BRASILEIRO**  
Samuel Pinheiro Guimarães
  
- ★ **PADRÃO DE ACUMULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO**  
Vanessa Petrelli Corrêa
  
- ★ **SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**  
Vicente Andreu
  
- ★ **EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA, SISTEMA POLÍTICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR**  
Leonardo Avritzer
  
- ★ **CIDADES BRASILEIRAS E A QUESTÃO URBANA**  
Nabil Bonduk e Rossella Rossetto





O livro *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro* foi impresso pela Gráfica Santuário para a Fundação Perseu Abramo. A tiragem foi de 500 exemplares. O texto foi composto em Berkley no corpo 11/13,2. A capa foi impressa em papel Supremo 250g; o miolo foi impresso em papel Pólen Soft 70g.

