Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

Avaliação: "A"

Rio, 06/12/04

Consórcios Intermunicipais: algumas experiências.

Tereza Cristina Sepúlveda Alcântara

UFRJ_CCJE/ IPPUR

Rio de Janeiro – 2004

TEREZA CRISTINA SEPÚLVEDA ALCÂNTARA

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS:

algumas experiências.

Monografia apresentada ao Curso de Especialização *lato-sensu* em Planejamento e Uso do Solo Urbano como exigência parcial para obtenção do grau de Especialista em Planejamento e Uso do Solo Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro- UFRJ.

Orientação: **Prof.Dr. Hermes Magalhães Tavares**
Doutor em Política Econômica pela Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP.

UFRJ_CCJE/ IPPUR

Rio de Janeiro - 2004

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional_ IPPUR/ UFRJ

Especialização em Planejamento e Uso do Solo Urbano.

Consórcios Intermunicipais: algumas experiências.

Tereza Cristina Sepúlveda Alcântara.

Orientador: Prof. Dr. Hermes Magalhães Tavares.

Aprovado por:

Data:

Aos meus pais e irmãos,

pelo carinho e pela força, sempre.

Ao Rafael,
pelo amor e pelo enorme apoio.

Agradecimentos

Aos colegas e professores do IPPUR por me ajudarem a desatar alguns "nós" e por permitirem a mim, algumas visões mais amplas sobre as questões brasileiras.

Em especial, ao professor Hermes Magalhães Tavares, não somente pela orientação dada durante a pesquisa, mas principalmente, pela conversa sábia, paciente e generosa, e pelo ensinamento que transpôs o objeto de estudo.

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

SUMÁRIO

RESUMO 7

INTRODUÇÃO 8

CAPITULO 1 O CONTEXTO PARA O SURGIMENTO DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS. 10

1.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS MUNICÍPIOS. 10
1.1.1 OS MUNICÍPIOS NO BRASIL 16
1.2 OS INCENTIVOS AOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS 17
1.3 OS NOVOS TERRITÓRIOS: SOMA DE ESFORÇOS. 19

CAPITULO 2 CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL 24

2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL. 24
2.1.1 OS CONSÓRCIOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA. 24
2.1.2 O PROJETO DE LEI 3884/2004 E COMENTÁRIOS 25
2.2 DEFINIÇÕES 29
2.3 CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: DESCRIÇÃO ATUAL. 31
2.3.1 OS INDICADORES SEGUNDO A CLASSE DE TAMANHO DA POPULAÇÃO. 31
2.3.2 OS INDICADORES SEGUNDO GRANDES REGIÕES BRASILEIRAS. 33
2.4 CARACTERÍSTICAS, CONSTITUIÇÃO E ESTRUTURA 36
2.4.1 ASPECTOS RELEVANTES 36
A. ORIGEM 36
B. OBJETIVOS 36
C. SEDE 37
D. DELIMITAÇÃO ESPACIAL 37
E. NATUREZA JURÍDICA 37
F. RECURSOS FINANCEIROS 37
G. RECURSOS HUMANOS: 38
H. ÁREAS DE ATUAÇÃO 38
2.4.2 ETAPAS PARA CONSTITUIÇÃO DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS. 39
2.4.3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL. 41

CAPITULO 3 ALGUMAS INICIATIVAS EM CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL. 42

3.1 A ATUAÇÃO DO ABC. 42
3.2 OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE 48

CONSIDERAÇÕES FINAIS 51

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 54

ANEXO 1 TABELAS IBGE 56

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar os Consórcios Intermunicipais enquanto instrumentos de cooperação utilizados por diversos municípios brasileiros, incluindo os elementos que influenciaram as disposições municipais em relação ao associativismo, e, conseqüentemente, de que forma surgiram os consórcios intermunicipais, sendo apresentados enquanto arranjos político-administrativos de cooperação e, utilizados pelos municípios quando as soluções requerem ações conjuntas e como meio de promoção local-regional.

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo analisar os Consórcios Intermunicipais enquanto instrumentos de cooperação utilizados por diversos municípios brasileiros, inserindo-os, inicialmente, em um contexto específico, ou seja, localizados dentro das políticas públicas brasileiras, e sendo percebidos como um elemento de resposta e adaptação da escala municipal às políticas públicas nacionais.

A partir desta perspectiva de observação, torna-se possível identificar os fatores que influenciaram as disposições municipais em relação ao associativismo, e, conseqüentemente, de que forma surgiram os consórcios intermunicipais como um meio alternativo de cooperação regional.

Neste estudo, foram considerados também, através de uma abordagem simplificada, alguns planos de desenvolvimento, bem como, as conseqüências decorrentes da "municipalização" das atribuições públicas, a partir da Constituição Federal de 1988, e ainda, algumas legislações nacionais, sendo estes elementos, influentes nos processos de consorciamento intermunicipal..

Em seguida, são apresentados dados recentes sobre os municípios brasileiros e as concepções de alguns autores sobre os *novos territórios*, que transpõem a delimitação física e administrativa municipal e sobre o *novo regionalismo*. Estes temas foram incluídos a fim de obter uma perspectiva mais ampla do conjunto em que estão inseridos os consórcios entre municípios, bem como, apreender a maneira pela qual, tais espaços, sejam estes pequenos [1] ou enquanto cidades-região [2] se colocaram diante das reestruturações produtivas, das questões de identificação regional e das novas funções e competências em suas relações federativas, intra e inter-regionais.

O Consórcio Intermunicipal, durante este estudo, foi entendido como elemento político-administrativo de cooperação, que tem sido utilizado pelos municípios quando as soluções requerem ações conjuntas, visto que, se estas fossem produzidas pelos municípios, individualmente, não atingiriam os mesmos resultados[3] e como um meio de promoção local-regional. Cabe destacar que, se em um primeiro momento estas entidades

[1] Em relação ao tamanho da população, conforme dados do IBGE, 2001.
[2] C.f. Klink, 2001.
[3] C.f. Vaz, 1997.

atendiam às escalas locais, dentro de políticas regionais do governo central, atualmente, se configuram como representações locais-regionais diante de outras esferas governamentais[4] e como prestadores de serviços públicos em diversas áreas.

O processo histórico dos Consórcios Intermunicipais, dentro da legislação brasileira também se torna ponto importante, já que, através deste, faz-se possível observar a adaptabilidade local-regional perante as normas nacionais.

Neste sentido, coube apresentar o Projeto de Lei 3884/ 2004 que está sendo discutido nas diversas instâncias nacionais e entre os diversos atores envolvidos em consórcios públicos, sendo objetivo deste, instituir normas gerais para formação de consórcios públicos, entre os quais se encontra o consórcio intermunicipal. Mais do que o aspecto legal deste dispositivo, importa perceber as relações intergovernamentais e suas proposições, e mesmo que, ainda esteja em discussão, este Projeto de Lei, aponta conjecturas e instiga o debate entre os diversos níveis de governo do país. Torna-se necessário observar, que o referido projeto, ainda em trâmite no Congresso Nacional, está exposto neste trabalho da forma como se apresenta atualmente[5], sendo contudo, objeto de inúmeras emendas e de diversas críticas em seus aspectos constitucionais e federativos.

Os demais dados sobre consórcios intermunicipais, como, sua configuração segundo a dimensão populacional dos municípios e as grandes regiões brasileiras[6] indicam o modo pelo qual estes arranjos institucionais se conformaram no território nacional. Foram também levantados, os principais aspectos referentes aos consórcios, e ainda, as etapas para a constituição e a estrutura organizacional destas entidades. Assim, o estudo aborda tanto a questão teórica pertinente ao tema, como seus aspectos técnicos, o que parece relevante quando observado o objeto estudado.

Por fim, estão relacionadas duas experiências de consórcios intermunicipais, sendo descritas, de maneira concisa, uma vez que, importa apreender a natureza de origem e a forma de utilização dos Consórcios Intermunicipais, já que, estes têm sido largamente utilizados pelos municípios brasileiros, sendo apontados, atualmente, como instrumentos importantes das políticas, tanto locais como regionais e nacionais.

[4] E em alguns casos, também, diante do setor privado e da população local.
[5] Disponível na página eletrônica da Presidência da República.
[6] IBGE, 2001.

Capitulo 1 O contexto para o surgimento dos Consórcios Intermunicipais.

Em princípio, faz-se necessário entender que a atuação do poder público produz resultados diretos na configuração do espaço em todas as escalas. Segundo Bernardes (1986), o espaço é então, tanto reflexo dos processos econômico, sociais e políticos quanto agente na organização social. Para esta autora, "a dimensão espacial é, pois, inerente a qualquer política pública e não pode ser ignorada, sejam quais forem os objetivos do governo".

O papel do Estado e de suas políticas na estruturação dos territórios também é citado por Lamparelli (1999: 229), uma vez que,

> em cada período de nossa história recente houve nomes diferentes para os discursos e a ação coordenadora do desenvolvimento físico-territorial (...) e, sempre esteve em discussão qual o grau de planejamento recomendável, para que ritmo de desenvolvimento, que níveis de instabilidade ou desequilíbrio seriam aceitáveis ou ainda qual o peso relativo das ações do Estado em seus níveis federal, estadual e municipal (...)

Portanto, cabe tentar perceber, de que maneira as políticas públicas, em diversos períodos da história brasileira, influenciaram na conformação e articulação destes espaços.

1.1 As políticas públicas e os municípios.

A instituição da autonomia municipal dá-se a partir da Primeira República (1889-1930), período em que, a descentralização político-administrativa pode ser facilmente entendida através do modelo de desenvolvimento econômico então presente, primário-exportador, caracterizado pelo domínio de oligarquias regionais.

Na Carta Constitucional de 1891, deu-se como competência aos estados garantir a autonomia municipal, uma vez que, em seu artigo 68 lia-se: "os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse". De qualquer maneira, desta data até 1930, os municípios ainda possuíam algum poder de decisão, mesmo que, sobre a orientação estadual.

A partir da Revolução de 1930, o Estado emergiu como interventor em todos os setores e escalas nacionais, não somente, a fim de extinguir as regras da economia

primário-exportadora, como também de criar novas regras sob a orientação hegemônica do setor urbano-industrial[7]. Esta tendência centralizadora revogou a autonomia de estados e municípios, ampliando a escala de atuação, bem como, a capacidade tributária da União (TAVARES, 1977: 55).

No Brasil, o processo de perda da autonomia municipal ficou evidente com a existência do movimento municipalista, que propôs soluções para o restrito poder, característico das administrações municipais à época, culminando na promulgação da Constituição de 1946, que destacava a autonomia dos municípios como um dos princípios constitucionais básicos, permitindo a intervenção dos estados somente quando da necessidade de regularização de finanças (TAVARES,1977:56). O texto constitucional explicitava a não-intervenção pelos estados, sendo facultada apenas, a criação de órgãos estaduais para assistência técnica aos municípios.[8]

Na década seguinte, dentre as soluções propostas para o fortalecimento local, tem-se a de uma política orientada para o aproveitamento de recursos naturais das regiões, à criação de riquezas e elevação das capacidades tributárias das populações, sendo esta voltada para o desenvolvimento de municípios grupados em regiões (MEDEIROS,1956 *apud* TAVARES, 1977: 54).

Com as mudanças no quadro político brasileiro, em 1964, retoma-se a instalação de um Estado autoritário e centralizador, tendo o governo federal maior poder de decisão, e estados e municípios com reduzida autonomia. Nas instituições municipais, as decisões político-administrativas foram limitadas, bem como, a sua capacidade de tributação (BERNARDES, 1986; TAVARES,1977). Se, as questões referentes à escala macro-regional já eram observadas pelo governo central há algum tempo, o mesmo não ocorria com microrregiões, e apenas no final da década de 1960 houve a reformulação da atuação de órgãos do governo ligados ao desenvolvimento regional[9](BERNARDES, 1986: 89-91).

[7] Neste período, o governo promoveu a expansão do capital industrial, caracterizando-se pela realização plena do Estado intervencionista.

[8] Constituição Federal,1946, Artigos 23-24.

[9] O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo_ SERFHAU, criado em 1964, com o intuito de tratar das questões urbanas, teve as suas diretrizes políticas modificadas pelo Decreto n.°200/67, que ampliou a ação deste órgão, abrangendo então, os municípios e microrregiões, e tendo maior competência quanto ao planejamento local integrado.

Em 1967, nos planos elaborados pelo governo[10] , reconheceu-se que, a política de desenvolvimento local integrado deveria estar vinculada a um sistema de financiamento para execução dos projetos[11] (BERNARDES,1986: 92). Porém, o Estado passou a intervir nas grandes regiões, e municípios e microrregiões foram incluídos de forma pouco relevante nas políticas centrais, tendo como justificativa a falta de recursos, sendo necessário, segundo as razões então apresentadas, focalizar a intervenção estatal (TAVARES, 1977: 54).

Com a ausência da atuação dos governos federal e estadual, na promoção do desenvolvimento dos municípios e microrregiões, surgem iniciativas das próprias municipalidades que convergem para a reunião de esforços comuns, ocupando-se inicialmente, de questões específicas da administração pública, tendo em seguida ampliado a área de atuação, propondo, à época, o planejamento para o desenvolvimento microrregional (TAVARES, 1977: 54).

Neste contexto, o associativismo intermunicipal foi apontado como alternativa às políticas centrais e à ausência de recursos, para superação das fronteiras políticas dos governos municipais e como forma de fortalecimento político-administrativo. As associações de municípios e os consórcios intermunicipais também foram incentivados por alguns órgãos, já que estes se inseriam nesta política de desenvolvimento microrregional[12](TAVARES, 1977: 55-57; BERNARDES, 1986: 92-93). Estas entidades procuraram, de certa forma, ocupar um espaço *vazio* da política governamental, já que, ao analisar os problemas gerais dos municípios brasileiros, considerando os aspectos sócio-econômicos, políticos, administrativos, havia a percepção de que estes municípios perdiam gradativamente a capacidade de tomar decisões (TAVARES, 1977: 53,55).

As conseqüências das políticas dos anos anteriores, como, maior gravidade dos problemas urbanos e das desigualdades regionais, somente foram notadas e consideradas nos primeiros anos da década de 1970 (BERNARDES, 1986: 86).

[10] Plano Decenal, e posteriormente, no Programa Estratégico de Desenvolvimento.

[11] Tendo o SERFHAU se estruturado como órgão de financiamento do desenvolvimento local (difusão do planejamento em nível municipal).

[12] Alguns discursos orientavam para a formação de unidades supralocais, baseadas na cooperação vertical e horizontal (...) capazes de desempenhar um papel determinante, ganhando tanto dos planos inferiores como dos superiores, e ressaltavam ainda que, a administração moderna emergiria em um novo sistema de instituições públicas baseadas em aspectos geográficos (KUKLINSK_PNUD, 1971 apud TAVARES, 1977:53-54).

O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento, I PND (1972-1974), além de tratar da política de integração nacional, considerou o desenvolvimento urbano como um dos fatores a ser trabalhado. Em meados de 1973, aprova-se a Lei Complementar n.° 14, que instituiu as Regiões Metropolitanas, evidenciando a necessidade de uma política urbana mais abrangente, sendo inserida ao modelo de desenvolvimento brasileiro, e mesmo que tenha dado tratamento simétrico e superficial ao tema (BERNARDES, 1986), a criação das Regiões Metropolitanas já demonstrava a preocupação do governo em tratar as questões municipais conjuntamente.

Segundo Bernardes (1986:103), o plano seguinte_ II PND (1975-1979), apesar de possuir proposições mais amplas e de formular um modelo de organização de território, não instituiu mecanismos que fizessem deste modelo um marco de referência para os esforços isolados do planejamento local. Esta autora assegura que, o II PND, "ao contrário, abandonou a opção que vinha sendo proposta pelo SERFHAU, no sentido de cada estado expandir sua ação na coordenação do desenvolvimento local", favorecendo maior centralismo. Desta forma, mesmo que este plano tentasse maior abrangência em relação ao planejamento urbano e regional, seus objetivos mais amplos estariam voltados ao setor econômico, sendo portanto, pouco provável o interesse em outras áreas.

A partir de 1979, o governo federal enfatizou "a busca de soluções setoriais, capazes de efetivar o progresso econômico" resultando em menor credibilidade do conceito de planejamento (BERNARDES, 1986: 109). Durante a década seguinte, em um cenário de mudanças políticas e problemas econômicos, alguns planos de governo foram produzidos, contudo, o planejamento centralizado apresentava-se em crise, tendo então, seu papel reduzido.

Este período, caracterizou-se pela hegemonia da importância do discurso local (AMBIENTE LEGAL, 2003), onde, as medidas de ordenamento e controle do solo na Região Metropolitana; os investimentos em cidades de porte médio e núcleos interiorizados, dentro do processo de descompressão urbana; e a participação efetiva de estados e municípios, por terem 'estas instâncias administrativas melhores condições para adequar as diretrizes emanadas do nível federal às peculiaridades regionais e locais' foram considerados pela política nacional como soluções mitigadoras dos problemas intra-urbanos e inter-regionais (Conselho Nacional Desenvolvimento Urbano CNDU,1982 apud BERNARDES,1986:111).

Ainda neste período, as transformações políticas, econômicas e sociais estabeleceram novas relações entre os diversos setores e atores brasileiros. Com a autonomia municipal enfim reconhecida pela Constituição Federal de 1988, o município, como *ente federado*, assume novas tarefas[13], antes desempenhadas pelo poder central e, responde por outras atividades e serviços para os quais não tinham competência estabelecida e experiência (CRUZ, 2001:13). Desta forma, ressalta Cruz (2001), o fato dos municípios assumirem maiores competências não implicaria que esta esfera dispusesse de recursos financeiros, materiais e humanos para a sua implementação.

Nos anos 1990, com a reforma do Estado e o processo de privatização, tem-se um número maior de parcerias e consórcios entre municípios e, o início do processo de formação das redes nacionais temáticas e agências de análise e fomento regional. Esta fase, caracteriza-se pela inclusão dos consórcios intermunicipais e formação de convênios em regiões conurbadas, a fim de, inicialmente, resolver problemas ambientais e administrar racionalmente os recursos hídricos, além das associações civis, conselhos e outras instâncias de participação da sociedade em processos públicos (AMBIENTE LEGAL, 2003).

Para Lamparelli (1999:233), com a transferência de atribuições e competências sem os proporcionais repasses de recursos aos municípios, as reformas do Estado não se adaptam ao novo cenário caracterizado pelos arranjos institucionais e parcerias, indispensáveis à informação, avaliação, evolução e orientação do desenvolvimento.

Conforme descrito pelo autor,

> um movimento intermitente de medidas de municipalização vem tentado transferir atribuições das esferas federal e estadual para o nível dos governos locais, especialmente aquelas de prestação de serviços diretos à população e atendimento das necessidades básicas das empresas e dos cidadãos.

Os efeitos da ausência de cooperação entre os diversos níveis de governo foram principalmente percebidos na escala municipal.

Para Bremeaker (2002), desde a década anterior até os dias atuais, vários discursos a respeito da necessidade de se manter um equilíbrio entre os diferentes entes da

[13] De acordo com o Artigo 30 da Constituição Federal de 1988, dentre as competências atribuídas aos municípios, estão a prestação de serviços públicos de interesse local, educação e saúde.

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

federação [14] têm sido expostos, porém, nenhum deles com a preocupação inicial de conhecer os verdadeiros custos para manutenção dos serviços prestados, a fim de, posteriormente, se destinarem com *justiça*, a cada um dos entes federados, os recursos para sua execução (BREMEAKER, 2002:4, grifo nosso). Para este autor, todas as propostas de reforma tributária, apresentadas pelos diversos governos estão equivocadas, já que, que incorrem sempre, no problema anteriormente citado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.°101/2000) também interferiu nas relações federativas (BREMEAKER, 2002:4), uma vez que, tendo a finalidade de controlar o déficit fiscal e de permitir o equilíbrio das despesas às receitas públicas, fez com que os municípios tivessem que se adaptar às normas de finanças públicas aplicadas por esta legislação federal.

Bremeaker (2002: 14-15) relata que ,

> Podría haber alguién que considerase como normal que los Municipios asumisen eses gastos que son de competencia del Gobierno federal y de las Provincias, hasta alegando que su cobertura se donaría con los recursos que reciben a través de las transferencias constitucionales. Solamente que esas transferencias constitucionales son recursos que pertenecen a los Municipios, para que los utilize, con autonomía, en la cobertura de sus gastos y no para que venga a comprometerlos con gastos de otros niveles de Gobierno.
>
> La admisión de que el comprometimiento de los recursos municipales fuese normal, sería lo mismo que admitir la posibilidad de comprometimiento integral de los recursos transferidos del Fondo de Participación de los Municipios (FPM), del Impuesto de Circulación de Mercadorías *(sic)* y Servicios (ICMS) y de las transferencias constitucionales restantes. Considerar la posibilidad de esa submisión sería admitir la inexistencia de una Federación.

E acrescenta:

> La necesidad de observancia por parte de todos los níveles de gobierno de los límites de gastos impuestos por la Ley de Responsabilidad Fiscal, torna evidente que cada cual debería asumir sus obligaciones, inclusive de los servicios de su competencia, que son colocados bajo la responsabilidad de los Municipios, debiendo, pués, ser contabilizadas a la cuenta del nivel de gobierno por ellas de facto responsable.

[14] Pacto federativo.

1.1.1 Os municípios no Brasil.

Segundo dados do IBGE (2001), dos 5.560 municípios brasileiros existentes, 24,7% possuem até 5.000 habitantes e 48,3% têm de 5.001 a 20.000 habitantes. O número de municípios com população de 20.001 a 100.000 habitantes equivale a 22,9% do total; e apenas 3,5% e 0,6 % estão entre os municípios com 100.001 a 500.000 habitantes e acima de 500.000 habitantes, respectivamente.

Estas informações demonstram que há uma parcela maior de pequenos municípios[15] no Brasil. Dos municípios com até 5.000 habitantes, 51,1% foram criados entre 1989 e 2001, sendo que, neste mesmo período, 21,6% dos municípios com população de 5.001 a 20.000 habitantes também obtiveram sua emancipação[16].

Tabela 1 - Municípios, total e por ano de instalação, segundo classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2001

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios							
	Total (1)	Ano de instalação						
		Anterior a 1941	De 1941 a 1963	De 1964 a 1988	De 1989 a 1992	De 1993 a 1996	De 1997 a 2000	2001
Total	5 560	1 438	2 178	584	303	472	532	53
Classes de tamanho da população								
Até 5 000 hab.	1 371	33	499	138	108	260	286	47
De 5 001 a 20 000 hab.	2 688	510	1 258	338	162	186	229	5
De 20 001 a 100 000 hab.	1 276	744	363	98	31	23	16	-
De 100 001 a 500 000 hab.	194	124	53	10	2	3	1	1
Mais de 500 000 hab.	32	27	5	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE, 2001.

Bremeaker (2001) ressalta que, os Municípios com população inferior a 10 mil habitantes e aqueles entre 10 mil e 20 mil habitantes, concentram 74,8% (73%, de acordo com dados do IBGE, 2001) das unidades do universo, e apresentam receita tributária

[15] Foram considerados, neste caso, os municípios com até 20.000 habitantes, equivalendo a 73% do total de municípios brasileiros.

[16] Vide Anexo I: Tabela 1, IBGE, 2001.

média em torno de 7% do volume de recursos de que dispõem. Sendo que, as transferências constitucionais constituem a maior parte dos recursos municipais, com o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) como principal fonte financeira, distribuído conforme o quantitativo de sua população, o que determina o coeficiente de participação de cada município.

De acordo com as observações anteriores, isso significa que, na maioria das vezes, devido aos reduzidos recursos, tais localidades somente conseguirão atender às demandas da população se optarem por uma administração compartilhada. Esta, tem sido a saída encontrada por um grande número de municípios no Brasil.

Neste cenário, têm-se como conseqüências do processo de descentralização e fragmentação municipal, a cooperação entre municípios pequenos, para, de modo geral, atenderem às demandas de serviços mais onerosos, como saúde e aquisição de máquinas e equipamentos, e a união de municípios maiores a fim de resolverem os problemas inerentes à urbanização, como tratamento e disposição final do lixo, serviços de abastecimento de água e esgoto[17].

1.2 Os incentivos aos Consórcios Intermunicipais.

Recentemente, observa-se que existem estímulos advindos do governo federal para a formação de consórcios entre municípios. Tanto em políticas governamentais como em discursos, verifica-se o interesse do governo por essa forma de administração cooperativa local/ regional. Em alguns documentos, órgãos do governo apontam para a necessidade de fortalecer tais iniciativas municipais:

> Num país como o Brasil, a existência de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional torna-se fundamental para que, (...) as forças tradicionais da concentração sejam minimizadas e o dinamismo possa atingir as mais diversas regiões do país. Na sua ausência, nas décadas recentes, prevaleceu a 'guerra fiscal'. Mas floresceram, também, *experiências de cooperação sub-regional muito positivas* e que devem ser valorizadas, agora, pelas políticas federais.(...). Em nível municipal, após a onda fragmentadora que prevaleceu nos anos pós Constituição de 1988, (...) *numerosas experiências de pactos, fóruns, consórcios, e outras formas de ação coordenada ou*

[17] Vide Anexo I .Tabela 13: IBGE, 2001.

de cooperação sinalizam um momento novo que também deve ser valorizado na formulação de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, PNDR:proposta para discussão. Brasília: 2003, grifos nossos).

Apoiar a estruturação de uma rede de cidades mais equilibrada do ponto de vista do desenvolvimento sócio-econômico e da redução das desigualdades regionais, respeitando as características locais e regionais, *estimulando a formação de consórcios regionais*, e articulando as políticas urbana, social e ambiental, a fim de promover a desconcentração e a descentralização do desenvolvimento urbano, evitando problemas como a emancipação de cidades sem condições de assumir tal responsabilidade...(MINISTÉRIO DAS CIDADES – Resoluções da Conferência das Cidades. Brasília: 2003, grifo nosso).

Alguns discursos, proferidos ao longo dos últimos anos, também confirmam tal afirmativa:

O MMA vem favorecendo a associação entre municípios vizinhos e, nesse espírito, estimulou o consórcio de municípios (...), congregando 13 municípios governados por distintas agremiações partidárias, convênio no valor de (...). A criação de consórcios entre municípios vizinhos, para resolverem temas de interesse comum, é uma forma moderna de atuação ... (SARNEY FILHO,1999).

(...) a principal declaração de um dos líderes do governo Lula foi a insistência na formação de consórcios intermunicipais para o atendimento de demandas comuns. Dirceu apontou o saneamento básico, mas os municípios também podem se unir em outras obras e serviços.... (A NOTÍCIA. Editorial, 2003).

(...) As mesorregiões são uma iniciativa do Ministério da Integração Nacional para a formação de consórcios de municípios. Juntos, representantes das instituições (...) reúnem-se para discutir e planejar o desenvolvimento conjunto de regiões com características econômicas, sociais, culturais ou geomorfológicas comuns (MINISTÉRIO DA .INTEGRAÇÃO. Assessoria de Comunicação. Brasília, 2003).

Criação de consórcios públicos entre municípios para agilizar a administração de áreas como saúde, saneamento e infra-estrutura. A proposta foi defendida na manhã desta sexta-feira pelo subchefe de Assuntos Federativos da Presidência da República, Vicente Trevas (...) (INFORMES. www.informes.org.br. 2004).

1.3 Os novos territórios: soma de esforços.

Para Lamparelli (1999:232), a formação, cada vez mais evidente, no caso brasileiro, de regiões com dimensões variáveis e dinâmicas e identidades próprias, se justifica tanto pela necessidade e possibilidade de colaboração entre municípios isolados ou pequenos em áreas em formação, quanto pela cooperação entre municípios de funções complementares para atividades econômicas complexas, tendo, através da utilização conjunta de suas características peculiares, aumento das possibilidades de melhores condições de vida e maior diversidade de oportunidades aos cidadãos que vivem na região.

Este autor afirma que é possível perceber uma infinidade de novos territórios mais amplos do que um município, que se formam em busca da união e crescimento em torno de destinos comuns (LAMPARELLI, 1999:232). Nestes novos territórios, segundo Motta de Barros (1994 apud Lamparelli, 1999) vê-se a "ação de uma força endógena que move os municípios em direção ao trabalho conjunto com outros municípios, tendo em vista a expansão de sua atuação fora dos limites de suas fronteiras".

Neste sentido, a participação destas localidades em consórcios intermunicipais,

> exprimiria uma força que se origina e pulsa no interior dos municípios. Esta energia, assemelhada a uma força centrífuga, impeliria os municípios uns em direção aos outros, cientes de que projetar seus mecanismos institucionais para fora de suas jurisdições político- administrativas seria caminho válido para resolver problemas de solução impossível exclusivamente dentro de seus limites (MOTTA de BARROS,1994, apud LAMPARELLI, 1999:234).

De um lado, este processo cooperativo tem se formado em vários pontos do território nacional, independente do tamanho dos municípios envolvidos. Por outro lado, como descreve Klink (2001), os grandes aglomerados urbanos ou cidades-região [18], enquanto espaços mais adequados para elaboração de iniciativas político-institucionais novas e flexíveis, apresentam alterações em seus papéis, em função das mudanças no quadro da economia mundial, sendo estas: ocorrência de crescente parcela das atividades

[18] Sendo, para diversos especialistas, as cidades-região globais enquanto áreas metropolitanas com mais de um milhão de habitantes, conectadas aos processos de transformação econômica e social em escala mundial.

econômicas nas chamadas redes transnacionais (globalização), evidenciando, desde a década de 1970, o esgotamento do padrão de regulação do sistema monetário internacional baseado em Bretton Woods[19]; relativa redução do Estado nacional em sua capacidade de regulação, em detrimento do nível supranacional e local-regional; ressurgimento de formas de organização econômica e política no nível das regiões, sendo refletido, mais claramente[20], no nível espacial das maiores cidades-região (KLINK, 2001:13-14).

Para Klink (2001) existem portanto, inúmeros desafios tanto para elaboração de novas políticas como para redefinição da identidade local e da cidadania dentro deste novo sistema, sendo esta ênfase à cidade-região, no processo de reestruturação produtiva e territorial, crescentemente analisada como um *novo regionalismo*[21]. Existem, segundo o autor, duas linhas de observação deste processo.

A vertente *globalista* do novo regionalismo utiliza-se, em seus estudos, de três fatores-chave[22] : homogeneização do espaço, mobilidade de fatores de produção e concorrência entre lugares. Dentre as variações encontradas nesta vertente, a da década de 1990, relata o surgimento de redes de cidades e regiões que estariam conectadas entre si numa sociedade global baseada no fluxo de informações. (Castells,1989; Borja e Castells, 1997; Sassem, 1991; IPEA, 1999 apud KLINK, 2001: 19), presenciando um processo de globalização impulsionado pelos grandes avanços nas tecnologias de informação, telecomunicação e transporte.

Com o objetivo de inserir a cidade-região na economia mundial de fluxos e informações, além da prática de redução de custos e preços, aplicam-se neste discurso, estratégias urbanas baseadas em *produtividade* e que dependem sobretudo de conectividade, inovação e flexibilidade institucional. Portanto, no discurso *globalista*, a comunidade, a cidade e a região por estarem mais próximas das prioridades locais e sob pressão da competição, da internacionalização e do aumento de mobilidade dos fatores de

[19] Acordo firmado em 1944, entre vários países para estabelecer padrão financeiro-monetário no pós-guerra.

[20] Na realidade, as três tendências mencionadas estariam se reforçando mutuamente em todos as escalas espaciais, considerando inclusive, o impacto dos níveis supranacional e nacional sobre o ativismo das cidades-região (Dowbor, 1996, 1997 apud KLINK, 2001).

[21] Existem criticas quanto à visão economicista dos estudos sobre este tema, uma vez que, as dimensões políticas dos processos de reestruturação territorial seriam indispensáveis ao entendimento do papel das cidades-região (KEATON 1999 apud KLINK, 2001: 15).

[22] Triângulo de Pressupostos elaborado por Tiebout, 1956 apud Klink, 2001.

produção deveriam diretamente implementar iniciativas para satisfazer as preferências locais. Condenando o comportamento intervencionista do Estado-nação, esta vertente anuncia as vantagens da competição livre entre cidades- região (KLINK, 2001: 21-22).

Por outro lado, a vertente *regionalista* ressalta a perspectiva de re-territorialização do desenvolvimento econômico no contexto da nova economia internacional globalizada.

> A re-territorialização deve ser entendida como um processo que garanta certas condições econômicas, políticas, sociais e culturais que se concentram espacialmente num determinado local. Essas condições proporcionam uma especificidade do local, que não pode ser substituído de imediato através das estratégias locacionais das empresas transnacionais, ao menos não sem substanciais custos transacionais (KLINK, 2001:22).

Para a vertente regionalista, o progresso das comunidades sobre fatores estruturais aumentou consideravelmente, implicando em maior capacidade de se utilizar e aproveitar dos fatores globais em função das próprias especificidades do local. Esta corrente utiliza os estudos de Marshall[23] sobre os *distritos industriais*, para quem as aglomerações econômicas surgiam em função de três motivos: bacia de mão-de-obra qualificada; grande densidade de redes entre diferentes produtores e fornecedores especializados; e, importantes externalidades tecnológicas positivas, ou seja, processo de causação circular (KLINK, 2001:23, grifo nosso).

Na visão regionalista[24], uma política de desenvolvimento econômico local deve implementar uma combinação redefinida desses fatores do *distrito marshalliano*, em contraste com as visões homogeneizadoras do espaço regional já mencionado. A participação de diversos atores na tomada de decisão também se torna importante nestes casos [12] (KLINK, 2001: 24).

[23] Início do século XX.

[24] A abordagem interdisciplinar no estudo de fatores internos à região que são responsáveis pelo sucesso ou declínio, abrange pesquisadores que convergem para uma percepção da potencialidade da territorialização do desenvolvimento econômico no espaço urbano: sistemas endógenos de agrupamento (economista); dimensão meso-econômica (administração); fenômeno dos distritos marshallianos e pelas relações não mercantis (ciência regional); ênfase na relação entre proximidade espacial, sistema de aprendizagem regionalizado e a difusão de informações (sistemas de inovação). (...) Todas estas linhas ressaltam a questão da proximidade espacial, a relação causal e circular entre crescimento econômico e localização de novas empresas, o papel crítico das estruturas sociais das regiões, os arranjos institucionais, os mecanismos de ampliação e difusão de conhecimento e ainda, fatores culturais (KLINK, 2001:.29).

Nas duas vertentes anteriormente citadas, a maior divergência no campo teórico do *novo regionalismo* está na orientação dada[25] em relação à própria política da cidade-região. Conseqüentemente, as possibilidades das duas vertentes sobre a criação de elementos sociais e econômicos refletem tal indicação (KLINK, 2001: 44).

Para os *globalistas*, a política pública torna-se instrumento de inserção no cenário internacional (neoliberal), enquanto, os *regionalistas*, enfocam o próprio território na elaboração de políticas públicas (particularidades locais) como proposta regional alternativa.

Existe porém, consenso sobre o esgotamento do papel da Estado como entidade reguladora e indutora de processos de desenvolvimento nacional e regional; ênfase quanto à territorialização do desenvolvimento e equivalência da globalização a um processo[26] quantitativo e de mudança qualitativa dos fluxos de informações, mercadorias, mão-de-obra e capital (KLINK, 2001: 44-45).

As relações cooperativas são citadas pelo *novo regionalismo* como necessárias ao desenvolvimento local-regional. Os globalistas recomendam as coalizões locais como viabilizadoras da elaboração e implementação de estratégias consensuais de competitividade para a retomada de crescimento, enquanto, o discurso regionalista enfatiza o sistema de relações regionais mais cooperativo e menos fragmentado (KLINK, 2001: 44-45).

A experiência da região do ABC paulista, ao que parece, utiliza-se de diversos aspectos dos estudos, combinando elementos das vertentes citadas, tendendo, na maioria das vezes, às características da vertente *globalista*[27] .

Entretanto, como destacado por Amaral Filho (2001), "o desenvolvimento regional endógeno não deve ser visto como um modelo apriorístico nem como um sistema fechado em sua própria carapaça, por outro lado qualquer definição a ser dada ao desenvolvimento da região deve vir, antes de tudo, de um certo consenso endógeno à região".

[25] Mais para fora ou para dentro do próprio território.
[26] Que se acelerou a partir da década de 1970.
[27] Vide Capítulo 3.

Este autor ressalta ainda que,

> Apesar de a literatura do desenvolvimento regional endógeno negligenciar a relação do local ou da região com o todo nacional é importante não esquecer que essa relação está engajada em um jogo para o qual existem regras comuns, como a política macroeconômica e o sistema político-administrativo.
>
> Nesse sentido, é saudável que se combine o desenvolvimento regional endógeno com o comportamento do tipo cooperativo da região-indivíduo em relação ao todo nacional, exatamente para evitar que o bem-estar para algumas regiões não signifique mal-estar para outras regiões (AMARAL FILHO, 2001:16).

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

Capitulo 2 Consórcio Intermunicipal

2.1 Evolução histórica dos Consórcios Intermunicipais no Brasil.

2.1.1 Os consórcios na legislação brasileira.

Ao considerar a legislação brasileira, torna-se possível, ainda que superficialmente, acompanhar a maneira pela qual os consórcios intermunicipais e associações foram impulsionados, e mesmo, de que forma os municípios se adaptaram às normalizações nacionais.

De acordo com Tavares (1977:57), as Cartas Constitucionais de 1891 e 1934 não faziam referência a qualquer associação intermunicipal, entretanto, a possibilidade de associativismo municipal surgiu na Constituição Estadual de São Paulo, em 1891, ao descrever que, as municipalidades poderiam associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos que julgassem de comum interesse, dependendo porém, da aprovação do Congresso. Em 1937, a Constituição Federal apresentou o texto que permitiu aos municípios da mesma região se agruparem para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns, sendo este agrupamento, dotado de personalidade jurídica. Nesta legislação federal, foram definidas, tanto que as entidades intermunicipais somente poderiam ser formadas por municípios da mesma região, como, a personalidade jurídica de tais órgãos (TAVARES, 1977:57).

Na Constituição Federal de 1946, as associações não foram citadas, porém, também não foram impedidas, e assim, em algumas legislações estaduais foram apresentados artigos referentes às associações. Na Carta Constitucional de 1967 havia a permissão para o associativismo municipal, entretanto, a Emenda Constitucional de 1969 aboliu o artigo do texto constitucional que se referia aos consórcios, trazendo o texto que segue:

> Os Municípios poderão celebrar convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais.

Contudo, segundo Tavares (1977:57), haveria a possibilidade de formação de consórcios enquanto os municípios possuíssem autonomia para a organização e realização dos serviços públicos locais .

Na Constituição Federal de 1988, os consórcios intermunicipais estão presentes no Artigo 241, onde,

> a União , os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei, os consórcios públicos, 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 (C.F.1988: Redação da Emenda Constitucional 19, de 4/06/98).

A regulamentação deste artigo está sendo discutida através de Projeto de Lei 3.884/2004, apresentado, em meados deste ano, às instâncias nacionais competentes.

De maneira geral, pode-se dizer que, inicialmente, na década de 1960, os consórcios intermunicipais e as associações municipais, inseridos em um contexto governamental centralizado, coincidiram com as políticas de planejamento microrregional [28] para a elaboração de planos de desenvolvimento, e em seguida, apresentaram-se como órgãos executivos dos serviços públicos (TAVARES, 1977: 63). Posteriormente, foram utilizados nas décadas de 1980 e 1990 como objeto da estratégia de descentralização de algumas políticas públicas, sendo empregados com maior freqüência por pequenos e médios municípios localizados geograficamente próximos (CRUZ, 2001), o que de certa forma, permanece até os dias atuais.

2.1.2 O Projeto de Lei 3884/2004 e comentários

Em junho deste ano foi encaminhado ao Congresso Nacional, o Projeto de Lei n.º 3884/ 2004, com o objetivo de instituir as normas gerais de contratos para constituição de consórcios públicos e de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada[29]. Segundo o Encaminhamento Ministerial n.º18 (Dirceu et al, 2004), este preceito constitucional "possibilita a criação de mecanismos e instrumentos de coordenação, cooperação e de pactuação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios". Estes instrumentos, conforme assinalado no documento, são de

[28] Incentivados especialmente pelo SERFHAU.

[29] Este Projeto de Lei, regulariza o artigo 241 da atual Constituição Federal.

fundamental importância para a efetividade da federação brasileira, em suas três esferas autônomas de governo, justificando a necessidade de regulamentação, uma vez que, a permanência desses mecanismos e instrumentos sem regramento legal resultaria em precariedade das formas de cooperação e coordenação entre os governos.

De acordo com o Encaminhamento, as preocupações fundamentais referem-se: à necessidade de complementar o desenho federativo decorrente da Constituição da República, em especial nos aspectos cooperativos do federalismo; à carência de instrumentos de coordenação de políticas públicas de responsabilidade do Governo Federal, considerando especificamente aquelas executadas de forma conjunta com Estados e Municípios; à precariedade jurídica e às limitações institucionais dos instrumentos de consorciamento que os municípios hoje utilizam.

O Projeto de Lei teria então como objetivos: a instituição de um mecanismo, de coordenação federativa, adequado às diversas escalas de atuação territorial; o fortalecimento do papel do ente público como agente planejador, regulador e fiscalizador de serviços públicos; a possibilidade de desenvolver a efetividade das políticas públicas executadas em parceria por diferentes entes governamentais; a necessidade de superar a insegurança jurídica dos atuais arranjos de cooperação entre os entes públicos brasileiros, resultando em maior previsibilidade das políticas executadas pelo Estado (E.M. n.º18, 2004).

Conforme proposto em tal documento, para atender aos fins a que se destina, a figura institucional dos consórcios públicos teria como características: o respeito à autonomia, às competências federativas, às diversas escalas de atuação territorial e aos instrumentos de participação e controle social. Neste sentido, a elaboração do Projeto de Lei se realizou a partir da consulta a diferentes especialistas das áreas: jurídica, de políticas urbanas, de políticas sociais, de desenvolvimento local-regional. Sendo em seguida encaminhado, para considerações e sugestões, aos diversos atores envolvidos.

Avalia-se também, a regulamentação dos consórcios públicos e da gestão associada de serviços como possível instrumento para o enfrentamento da nova agenda federativa, em especial, das cidades e do desenvolvimento econômico e social (E.M.n.º18, 2004).

Recentemente, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBAM, promoveu o Encontro de Trabalho sobre Consórcios Públicos, em que foram avaliados diversos aspectos do PL.3884/ 2004.

Durante o encontro, destacou-se a existência de dois pressupostos para a regulamentação dos consórcios: a construção de uma agenda compartilhada com os diversos agentes econômico-sociais e a existência de uma nação protagonista, ou seja, visão nacional, mesmo quando desenvolvida por atores locais. Afirmou-se ainda que, o desenvolvimento local-regional poderá fortalecer a federação brasileira, por meio de pactos e alianças, uma vez que, o pacto federativo apresentado pela Constituição de 1988, encontra-se ainda em construção.

Esta regulamentação dos Consórcios Públicos teria então como objetivo, potencializar estados e principalmente, municípios, com a finalidade de permitir, densidade, consistência e permanência a estes instrumentos públicos[30].

A relevância atual do tema, o debate sobre questões jurídicas e administrativas e a fragilidade dos consórcios atuais (segundo alguns de seus gestores), a intensa cooperação federativa, a relação horizontal e a permanência de autonomia, foram apontados como pontos importantes para a existência da proposta. Dentre outros aspectos, foram expostos, o contexto constitucional e jurídico e as formas de inserção dos consórcios intermunicipais na legislação atual[31].

Neste debate entre os diferentes níveis de governo, tornou-se facilmente perceptível, de um lado, como desvantagens indicadas pelos municípios quanto à institucionalização dos consórcios públicos por meio de lei federal, estão a possibilidade de controle, limitação, padronização e centralização por parte do governo federal, com provável redução da autonomia municipal; tendo, por outro lado, como vantagens, a possibilidade de inserção desta proposta em uma política de incentivo federal e, portanto, de alguma forma representando uma via para solicitação de recursos, bem como, a facilidade aos municípios pequenos, com menor capacitação técnica, em constituírem consórcios a partir da regulamentação de normais gerais.

Em resposta às críticas apresentadas, os representantes do governo federal ressaltaram que a solicitação para a elaboração do Projeto de Lei, originou dos próprios municípios, enfatizando ainda, a ausência de intenção em centralizar ou limitar ações municipais.

[30] Encontro de Trabalho sobre Consórcios Públicos. Notas sobre o evento. Rio de Janeiro: 2004.

[31] Ibidem.

Entretanto, alguns artigos do Projeto de Lei 3.884/2004, apresentam pontos incompatíveis[32] aos discursos federais, como, no Artigo 3°, parágrafo 1°, inciso I,onde se lê:

I - a União poderá outorgar ao consórcio público quaisquer de suas competências delegáveis.

E também, no Artigo 31°, em que:

Somente poderão utilizar a denominação 'consórcio público' as associações de entes da Federação constituídas nos termos desta Lei.

bem como, o Artigo 33°, onde se lê :

São nulos os contratos de consórcio, convênios de cooperação, contratos de programa ou instrumentos congêneres celebrados em desacordo com o disposto nesta Lei.

Neste sentido, cabe ponderar as intenções e objetivos dos diferentes níveis de governo, a fim de fazer com que estas proposições atendam da melhor forma possível às necessidades das populações, uma vez que estas devam ser, o objetivo principal de quaisquer políticas públicas.

[32] O projeto de lei recebeu, ainda, diversas criticas em relação à sua inconstitucionalidade, e existem inúmeras Emendas Parlamentares em andamento, conforme apresentado na página de acompanhamento de projetos de lei da Câmara dos Deputados. Brasília: 2004 http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Pesquisa.asp

2.2 Definições

Novas formas de cooperação vêm sendo institucionalizadas entre municípios e diferentes entidades têm sido criadas para atender às exigências locais e necessidades regionais ou para ganhar economias de escala, eficiência e qualidade, entre as quais se destacam os consórcios intermunicipais (LAMPARELLI, 1999:234).

Os consórcios intermunicipais apresentam-se como instituições que atuam em nível microrregional (TAVARES, 1977:60-62), sendo as microrregiões cada vez mais utilizadas como fóruns de discussão, espaços de planejamento, ou seja, o local mais apropriado para o encontro dos governos e representantes da sociedade civil para desfazer os conflitos e estabelecer acordos em torno das necessidades comuns e interesses concorrentes (Lamparelli, 1999: 234-235).

Estes instrumentos de cooperação e ação político-administrativa são geralmente utilizados quando os problemas municipais exigem soluções que ultrapassam a capacidade de ação das administrações municipais referentes aos investimentos e recursos, ou, em ações conjuntas, quando existem problemas inerentes à questão econômica, que afetam, simultaneamente, vários municípios, já que os resultados das atuações conjuntas tendem a ser melhores e com menor ônus aos municípios envolvidos (VAZ, 1997:1).

Tem-se ainda em questão, a permanência da autonomia municipal, uma vez que, estes consórcios, por se realizarem entre entidades da mesma escala de governo, permitem a manutenção do poder de decisão sobre suas atuações e os fortalecem perante outros níveis de governo. Atualmente, este instrumento pode ser entendido também, como resposta à reduzida capacidade de transferência de recursos por parte de outras esferas governamentais em prol dos municípios (VAZ, 1997:1). Este autor sintetiza os consórcios intermunicipais enquanto "entidades que reúnem diversos municípios para a realização de ações conjuntas que se fossem produzidas pelos municípios, individualmente, não atingiriam os mesmos resultados ou utilizariam um volume maior de recursos".

Cruz (2001: 14-16), define a parceria entre os municípios como uma espécie de cooperação horizontal, sendo o consórcio intermunicipal, instrumento fortalecedor das ações de articulação microrregional, já que, permite ganhos de escala nas políticas públicas, possibilita o debate sobre o planejamento regional, flexibiliza e amplia os

mecanismos para prestação de serviços, racionaliza recursos e desenvolve a cooperação regional. Tais instrumentos apresentam diversos aspectos, que variam conforme os objetivos a alcançar, a realidade em que estão inseridos, bem como, a conjuntura política e institucional, o interesse dos atores envolvidos, a identificação dos problemas a serem resolvidos e sobretudo, a percepção, pelo município, da impossibilidade em solucionar os problemas individualmente.

Para esta autora, os consórcios possibilitam a territorialização dos problemas e apresentam-se como arranjos institucionais que permitem a descentralização das políticas estaduais e nacionais, sendo também, um compromisso de mútua cooperação entre os consorciados (CRUZ, 2001:17-18). São entendidos ainda, como "acordos firmados entre *entidades estatais*, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes , mediante a utilização de recursos materiais e humanos que cada um dispõe".

Em alguns casos, os governos estaduais apresentam aos municípios os procedimentos para a constituição de consórcios, como por exemplo, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano do Paraná, SEDU-PR, que considera consórcio intermunicipal, enquanto sociedade de municípios, integrantes de mesmo aglomerado urbano ou microrregional, para execução de serviços públicos de interesse comum ou obras, aquisição de bens, produtos e equipamentos, e realização de eventos no âmbito da competência municipal.

Esta forma cooperativa de administração permite aos municípios envolvidos, resultados de caráter prático que equivalem: ao aumento da capacidade de realização, pelo aumento de apoio e recursos; à maior eficiência do uso dos recursos públicos, tanto na execução quanto na administração e manutenção dos serviços; à realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura, pela articulação dos esforços; ao aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios, fortalecendo o espaço regional e, ao aumento da publicidade das decisões públicas, com ampliação dos debates e maior controle social (VAZ, 1997:2).

2.3 Consórcios Intermunicipais: descrição atual.

Através de dados fornecidos pelo IBGE faz-se possível apresentar a configuração dos consórcios e sua representatividade nos municípios, segundo as classes de tamanho da população e as grandes regiões brasileiras[33].

2.3.1 Os indicadores[34] segundo a classe de tamanho da população.

Dos 1.371 municípios com até 5.000 habitantes observa-se que, aproximadamente 43,8% participam dos consórcios de *saúde*; 15,5% em consórcios para *aquisição e/ou uso de máquinas e equipamentos* e 3,4 % de *educação* , sendo que, dos serviços referentes à limpeza, quando somados, equivalem a aproximadamente 13% do total de municípios desta classe com algum tipo de serviço nesta área.

Tabela 13 - Municípios, total e por existência de Consórcios Intermunicipais, segundo classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2001

(continua)

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Total de municípios (1)	Municípios por existência de Consórcios Intermunicipais													
		Educação		Habitação		Aquisição e/ou uso de máquinas e equipamentos		Serviços de abastecimento de água		Serviços de esgotamento sanitário		Limpeza urbana		Coleta de lixo	
		Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Total	5 560	241	5 318	64	5 495	669	4 890	161	5 398	87	5 472	85	5 474	138	5 421
Classes de tamanho da população															
Até 5 000 hab.	1 371	47	1 324	9	1 362	213	1 158	23	1 348	9	1 362	9	1 362	33	1 338
De 5 001 a 20 000 hab.	2 688	89	2 598	18	2 669	293	2 394	-	2 617	31	2 656	33	2 654	54	2 633
De 20 001 a 100 000 hab.	1 275	84	1 191	30	1 245	140	1 135	51	1 224	33	1 242	34	1 241	39	1 236
De 100 001 a 500 000 hab.	194	16	178	5	189	22	172	10	184	6	188	6	188	7	187
Mais de 500 000 hab.	32	5	27	2	30	1	31	7	25	8	24	3	29	5	27

[33] Vide Anexo I. Tabela 13. IBGE.2001.

[34] Foram considerados os três maiores índices em cada classe de municípios

Tabela 13 - Municípios, total e com existência de Consórcios Intermunicipais, segundo classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2001

(conclusão)

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios com existência de Consórcios Intermunicipais													
	Coleta seletiva de lixo		Reciclagem de lixo		Remoção de entulhos		Coleta de lixo especial		Tratamento ou disposição final de lixo		Processamento de dados		Saúde	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Total	105	5 454	139	5 420	85	5 474	105	5 454	216	5 343	88	5 471	1 989	3 590
Classes de tamanho da população														
Até 5 000 hab.	23	1 348	41	1 330	12	1 359	19	1 352	42	1 329	18	1 353	601	770
De 5 001 a 20 000 hab.	45	2 642	60	2 627	37	2 650	42	2 645	91	2 596	33	2 654	985	1 702
De 20 001 a 100 000 hab.	27	1 248	28	1 247	30	1 245	34	1 241	58	1 217	30	1 245	330	945
De 100 001 a 500 000 hab.	5	189	5	189	3	191	6	188	13	181	5	189	50	144
Mais de 500 000 hab.	5	27	5	27	3	29	4	28	12	20	2	30	3	29

Fonte: IBGE, 2001.

Os índices mais elevados coincidem com algumas das novas competências municipais atribuídas pela Constituição de 1988, sendo: saúde, educação e serviços públicos de interesse local.

Na classe seguinte, ou seja, com 2.688 municípios de **5.000 a 20.000** habitantes, os percentuais são bastante próximos aos anteriores, sendo 36,6% para consórcios de *saúde*; 10,9% de municípios participantes de consórcios para *aquisição e/ ou uso de máquinas e equipamentos* e 3,4% para *tratamento ou disposição final de lixo* (o somatório dos itens referentes ao lixo é de 13,4%). Neste caso, o item *educação* equivale ao percentual de 3,3%, ou seja, com incidência aproximada à classe anterior.

Nos 1.275 municípios de **20.000 a 100.000** habitantes, os consórcios de *saúde* equivalem a 25,9 %; os de *aquisição e/ ou uso de máquinas e equipamentos* significam 11%, e *educação* a 6,6%; sendo os consórcios em relação ao lixo incidentes em 29,1%.

Torna-se importante ressaltar que há um aumento de determinados índices em relação às outras classes, como por exemplo, *serviços de abastecimento de água* e *serviços de esgotamento sanitário*, sendo iguais a 4% e 2,6% destes municípios, respectivamente. Tal ocorrência pode se justificar pelo tamanho da população destes municípios, já enfrentando problemas "mais urbanos", com necessários investimentos em infra-estrutura.

Se considerarmos que, o maior número de municípios encontra-se nas três classes citadas, tem-se então, um quadro considerável das principais áreas de utilização dos consórcios intermunicipais, como instrumento para a efetivação de serviços públicos que atendam às populações locais e regionais.

Dos 194 municípios que possuem de **100.000** a **500.000** habitantes, observa-se o mesmo padrão da categoria antecedente, equivalendo a 25,8% para *saúde*; 11,3% para *aquisição e/ ou uso de máquinas e equipamentos* e, quase 8,2 % dos consórcios para *educação*. Do mesmo modo, a soma dos números dados demonstra que 23,2 % dos municípios utilizam os consórcios para serviços inerentes à limpeza, sendo que, deste percentual, 6,70% corresponde *tratamento ou disposição final do lixo urbano*.

Nos 32 maiores municípios brasileiros, com mais de **500.000** habitantes, a prática de consorciamento para realização de diversos serviços, apresenta lógica inversa às demais, uma vez que, a maior incidência dos consórcios intermunicipais, encontra-se no *tratamento ou disposição final do lixo*, 37,5%; acompanhado de 25% para *serviços de esgotamento sanitário* e 21,9 % para *serviços de abastecimento de água*. Os itens *educação*, *coleta*, *coleta seletiva* e *reciclagem de lixo*, apresentam índices de 15,6% em cada uma das atividades. Os consórcios de *saúde* representam apenas 9,4 % do total dos municípios envolvidos em consórcios. Estes dados apontam para as principais questões a serem resolvidas pelas políticas públicas nestes espaços urbanos.

Dentre os indicadores utilizados pela pesquisa do IBGE (2001), chamam atenção, os reduzidos percentuais do item *habitação* em todas as classes apresentadas (0,6%; 0,6%; 2,3%; 2,5% e 6,2 %, respectivamente, tendo apenas nesta última, um valor um pouco mais elevado). Estes podem se apresentar, em um primeiro momento, como desinteresse por parte dos administradores municipais nesta questão, mas talvez, em uma avaliação mais densa, tais índices reproduzam, principalmente, a ausência de políticas habitacionais a que se expôs o Brasil nas duas últimas décadas.

2.3.2 Os indicadores segundo grandes regiões brasileiras.

As informações coletadas nas diferentes regiões brasileiras demonstram que, no Norte, os maiores índices referem-se, inicialmente, aos consórcios de *saúde* com 10,0% dos 449 municípios nordestinos; seguidos de 6,7% em consórcios para *aquisição e/ ou uso*

de máquinas e equipamentos e 4,9 % em *educação*, sendo que, 11,3% integram consórcios ligados ao *lixo*.

Dos estados desta região, o Pará apresenta o maior número de participações em consórcios, e Tocantins, Rondônia e Amazonas, índices menores. Os municípios dos estados do Acre, Roraima e Amapá, conforme a pesquisa realizada em 2001, não são apontados como integrantes de qualquer espécie de consórcio.

No **Nordeste**, em seus 1.792 municípios, os consórcios de *saúde* equivalem a 11,8%, sendo a Paraíba, o estado com maior participação neste índice; os de *educação* a 5,0%; *aquisição e/ ou uso de máquinas e equipamentos* significam 4,0%; sendo os diversos consórcios referentes ao *lixo* iguais a 10,7%; e serviços de abastecimento de água em aproximadamente 3,0%. Nesta região, a maioria dos estados possui municípios consorciados entre si, sendo que, Bahia e Pernambuco têm participação elevada nos consórcios intermunicipais, enquanto, Sergipe e Alagoas demonstram números menores.

No **Sudeste**, dos 1668 municípios, os consórcios de saúde correspondem a 56,2%, tendo o estado de Minas Gerais, o maior índice, sendo que, os municípios mineiros representam 73,3% dos municípios consorciados na área de saúde. Os índices seguintes equivalem a 24,3% e 3,6% dos municípios consorciados para *aquisição e/ ou uso de máquinas e equipamentos* , e, *tratamento ou disposição final do lixo urbano,* respectivamente, tendo o estado de São Paulo o maior número de municípios consorciados em ambos os casos. Nesta região, o número de consórcios é bastante elevado, tendo maior incidência nos estados de Minas Gerais e São Paulo, por serem estes, os que possuem maior número de municípios.

Dos 1.188 municípios da região **Sul**, observa-se que, aproximadamente 56,8% participam de consórcios de *saúde*, sendo este percentual elevado no estado do Paraná; 10,9% de consórcios para *aquisição e/ ou uso de máquinas e equipamentos*; e 9,1 % em consórcios para *tratamento ou disposição final de lixo.* Os três estados desta região apresentam participação expressiva em consórcios intermunicipais.

A região **Centro-oeste** tem 21,6% dos 463 municípios, envolvidos em consórcios de *saúde*, com maior incidência no estado do Mato Grosso; 6,7 % em consórcios para *aquisição e/ ou uso de máquinas e equipamentos* e, 6,0 % em *educação*, ambos em Goiás.

A partir dos dados acima, torna-se possível observar a conformação territorial dos consórcios intermunicipais no Brasil, sendo relevantes os seguintes aspectos:

principalmente, as regiões Norte e Nordeste, e também, o Centro-oeste, ainda se configuram como pouco participantes na utilização deste instrumento. Por outro lado, as regiões Sul e Sudeste apresentam números bastante significativos na aplicação desta forma de cooperação intermunicipal. Notadamente, as regiões consideradas "mais desenvolvidas" apresentam índices mais relevantes de participação em consórcios intermunicipais.

Algumas justificativas pelas quais tais dados se apresentam, *podem ser*, desde as políticas públicas no Brasil, que evidenciaram, em períodos anteriores, incentivos ao desenvolvimento econômico regional, sendo as regiões Sul e Sudeste as que mais se beneficiaram com estas políticas, ou talvez, posteriormente, a redução da intervenção do Estado e os incentivos de alguns governos estaduais, a partir da década de 1990, apresentando como conseqüência a necessidade de maior articulação entre as esferas administrativas municipais, e tais articulações tanto políticas quanto administrativas incidam em territórios mais conexos, com maior capacidade de informação e comunicação entre os agentes envolvidos.

2.4 Características, Constituição e Estrutura.

Dentre as características e etapas para constituição de consórcios intermunicipais, enumeradas por diversos autores, destacam-se como principais, as que seguem.

2.4.1 Aspectos relevantes

a. Origem

Surgem espontaneamente, enquanto iniciativa notadamente municipal, a fim de solucionar problemas comuns (TAVARES,1977:62; LAMPARELLI,1999:234; CRUZ, 2001:14). Através de pesquisa realizada pelo IBAM (1978), constatou-se que os documentos das entidades existentes à época, datavam da década de 1960, coincidindo com as tentativas de alguns órgãos federais em fortalecer o planejamento microrregional[35].

b. Objetivos

Inicialmente, os consórcios e associações atendiam às necessidades de levantamento de dados e elaboração de planos de desenvolvimento local, sendo posteriormente tais ações substituídas por prestação de serviços, reivindicação, promoção e assistência administrativa (TAVARES, 1977:63).

Atualmente, os consórcios têm como finalidades principais: o planejamento, execução e implementação de atividades e serviços de interesses comuns para integração e racionalização de recursos, bem como, representatividade e articulação por parte dos municípios perante outras esferas governamentais, para o fortalecimento dos municípios tanto regionalmente como nacionalmente (CRUZ, 2001; LAMPARELLI, 1999; VAZ, 1997).

[35] As entidades associativas intermunicipais surgiram em São Paulo, no fim da década de 1960, com o objetivo de promover o desenvolvimento sócio-econômico regional. Como exemplo, tem-se o CODIVAP, Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale Paraíba, criado em 1961, e regulamentado em 1967 (IBAM,1978).

c. Sede

Apesar de pouco citada na literatura referente aos Consórcios, deve ser definida em comum acordo pelos municípios consorciados, sendo necessária a sua fixação, a fim de melhor funcionamento da entidade (IBAM, 1997).

d. **Delimitação espacial**

Correspondente à soma dos territórios municipais consorciados (IBAM, 1997) .

e. **Natureza jurídica** [36]

Podem constituir-se em simples **pacto** entre prefeitos, equivalendo a um acordo intermunicipal , para a realização de objetivos de interesse comum, mediante a *utilização* de recursos materiais, financeiros e humanos que cada um dispõe; ou uma **sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado** (LAMPARELLI, 1999:234; CRUZ, 2001: 37), enquanto acordo entre municípios, para a realização de objetivos de interesse comuns, mediante a *produção* de bens e serviços, sendo consórcio o nome fantasia da sociedade civil (CRUZ, 2001:37, grifos nossos). Porém, a maioria estabelece natureza jurídica de direito privado sem fins lucrativos (TAVARES, 1977:62; VAZ,1997:1).

f. **Recursos financeiros**

De maneira geral, os recursos derivam de receitas próprias, obtidas com suas atividades ou a partir das contribuições[37] (cotas-parte) dos municípios integrantes ou dotações dos orçamentos estaduais e federais e convênios com órgãos estaduais e federais (TAVARES, 1977; VAZ,1997:1; CRUZ,2001:33).

[36] Os consórcios intermunicipais devem ser previstos nas Leis Orgânicas Municipais dos municípios que venham a se consorciar. Entretanto, pode ocorrer que na LOM não tenha sido prevista sua constituição, mesmo assim, o município poderá se consorciar com base na Constituição Federal de 1988, artigo 30, inciso I, que estabelece como competência municipal: legislar sobre assuntos de interesse local (CRUZ, 2001).

[37] As contribuições municipais dos consórcios, que assumem personalidade jurídica, são definidas no Estatuto do Consórcio e devem ser transferidas periodicamente: mensal, bimestral, semestral ou anualmente - de cada município para o consórcio (CRUZ, 2001:33).

A cota de contribuição financeira pode ser tanto igual a todos os municípios (valor fixo estabelecido pelo Conselho de Prefeitos), bem como, ser variável de acordo com alguns critérios, como: participação proporcional à população; participação proporcional à utilização dos serviços e bens do consórcio; combinação das formas anteriores; participação de uma porcentagem do Fundo de Participação dos Municípios FPM; participação de uma porcentagem do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços- ICMS, ou seja, em função da receita municipal ou por outro critério julgado conveniente (VAZ,1997:1; CRUZ,2001:33-34; SEDU[38]).

De acordo com o Estatuto Social (...) da Mesorregião do Alto Solimões, além das contribuições, cotas e recursos advindos de outros entes, e, remunerações por serviços prestados, têm-se ainda, as rendas provenientes do patrimônio do consórcio; as doações e legados, ou o produto de operações de crédito e aplicação de capitais[39].

g. Recursos Humanos:

Os funcionários podem ser contratados pelos consórcios, a partir de processo seletivo público, para exercício dentro das normas da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, ou cedidos pelos municípios integrantes do consórcio, ou ainda, pelos governos estadual e federal (CRUZ, 2001; Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião do Alto Solimões, 2002).

h. Áreas de atuação

Atualmente, observa-se que os consórcios dispõem-se à prestação de serviços públicos em *obras públicas* para construção e manutenção de estradas vicinais; obras em áreas de divisa, especialmente em *áreas conurbadas; abastecimento e nutrição*: sacolões e merenda escolar; educação e cultura: ônibus-biblioteca, estudos e pesquisas; *saúde:* controles sanitários, redes de atendimento, hospitais; *meio ambiente*: muitos consórcios surgiram a partir de projetos de recuperação ou preservação ambiental, sobretudo em

[38] Segundo a SEDU-PR, os recursos serão previstos em dotações específicas que constam do Orçamento de cada município consorciado e do Orçamento Geral do Estado, quando houver convênio de sua participação.

[39] Estatuto Social, Artigo 23, incisos V a VII (2002).

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

busca de soluções para problemas em torno do manejo de recursos hídricos de bacia hidrográfica; *tratamento de resíduos sólidos:* lixões, usinas de reciclagem; *uso comum de equipamentos de informática:* em caso de aplicações que requeiram maior capacidade de processamento ou para capacitação de funcionários públicos e para a implementação de sistemas informatizados que atendam a mais de um município; *desenvolvimento econômico regional:* incentivo às atividades econômicas e atração de investimentos (VAZ, 1997:2; LAMPARELLI, 1999: 234-235).

Na pesquisa realizada pelo IBGE (2001), a abrangência dos consórcios intermunicipais refere-se às atividades de *educação*, *habitação*, *aquisição e/ou uso de máquinas e equipamentos*; serviços de *abastecimento de água*; serviços de *esgotamento sanitário*; serviços diversos de *limpeza urbana*; *processamento de dados* e *saúde*.

2.4.2 Etapas para Constituição de Consórcios Intermunicipais.

Tanto no documento-roteiro elaborado pelo IBAM (1997) quanto nas etapas descritas por CRUZ (2001), mesmo com pequenas diferenças, tem-se como procedimentos para a formação dos consórcios, os que estão relacionadas a seguir.

Para formação através de *pacto* (CRUZ, 2001: 29):

i. elaboração e aprovação do acordo por todos os municípios consorciados, identificando responsabilidades de cada membro;

ii. elaboração do projeto de lei *individual* para cada um dos municípios participantes do consórcio;

iii. encaminhamento do projeto de lei às respectivas câmaras municipais solicitando autorização para a sua participação no consórcio;

iv. autorização do Legislativo.

Para os consórcios com *personalidade jurídica_ sociedade civil*[40] (CRUZ, 2001: 29- 31; IBAM, 1997:9-10;):

i. reunião preparatória, realizada pelos prefeitos para a *discussão* de objetivos e regulamentos da entidade (Termo de Convenção e Estatuto Social);

ii. elaboração do projeto de lei *único* para todos os municípios participantes do consórcio;

iii. encaminhamento às respectivas câmaras municipais solicitando autorização para a sua participação no consórcio;

iv. autorização (em cada Câmara) do Legislativo Municipal;

v. elaboração e aprovação do Termo de Convenção e do Estatuto Social, em que constem: a constituição; a denominação; a sede; a duração; as finalidades; a organização administrativa; o patrimônio; os recursos financeiros; o uso dos bens e serviços; a retirada, a exclusão e os casos de dissolução; entre outras questões de interesse dos consorciados, sendo aprovado em reunião com todos os prefeitos do consórcio;

vi. eleição de presidente e o vice-presidente, realizada pelo Conselho de Prefeitos;

vii. constituição do Conselho Fiscal, indicada pelos municípios consorciados, de acordo com o estabelecido no Estatuto de sua criação;

viii. preparação de ata de fundação, que aprova o estatuto e, elege o presidente e vice-presidente;

ix. publicação da ata e extrato do estatuto, no Diário Oficial do Estado ou dos municípios envolvidos;

x. registro em Cartório de Títulos e Documentos da cidade eleita como sede;

xi. obtenção do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, CNPJ;

xii. abertura de crédito especial para a destinação de recursos ao consórcio no exercício corrente;

[40] No caso do SEDU-PR, a parte documental contém a Lei Complementar nº 82/98; Decreto Estadual nº 4514; Minuta de Protocolo para Constituição de Consórcio Intermunicipal; Sugestão de anteprojeto de lei, que autoriza o município a participar do consórcio intermunicipal; Sugestão de ata de constituição de consórcio intermunicipal, provação do estatuto e eleição de conselho diretor; Minuta de estatuto de consórcio intermunicipal; Minuta de ato administrativo; Minuta de regimento interno de consórcio intermunicipal.

xiii. obtenção do Alvará de Localização, a ser requerido na prefeitura do município-sede do consórcio;

xiv. obtenção de Cadastro Geral de Contribuinte_ CGC e Cadastro Municipal de Contribuinte, CMC;

xv. elaboração de regimento interno, para tratar de questões como o processo de compra de suprimentos e diretrizes para a seleção pública.

2.4.3 Estrutura organizacional.

Quanto à composição, os Consórcios, em sua maioria, estruturam-se em: *Conselho Administrativo ou de Prefeitos*, que sendo composto pelos chefes do Executivo de todos os municípios consorciados, apresenta-se como órgão de maior competência da entidade intermunicipal; pela *Secretaria Executiva*, que realiza as atividades previstas ao Consórcio, e que, caso haja maior complexidade dos serviços, tal Secretaria, poderá se desmembrar em área técnica e área administrativa e financeira.; pelo *Conselho Fiscal*, com a competência de controlar a finalidade do consórcio, fiscalizar os orçamentos e contabilidade, além da emissão de relatórios de atividades e balancetes. Em alguns casos, apresenta-se ligada a este, a Secretaria de Finanças, com responsabilidade de administração financeira e contábil da sociedade (IBAM, 1997; VAZ, 1997; CRUZ, 2001).

Capitulo 3 Algumas iniciativas em Consórcios Intermunicipais no Brasil.

Antes da descrição das experiências, cabe ressaltar, os motivos pelos quais estas foram escolhidas. No primeiro caso, tem-se um exemplo bastante destacado da utilização de consórcio orientado ao desenvolvimento sócio-econômico de uma região. O caso do ABC paulista apresenta-se como exemplo de desenvolvimento regional na tentativa de inserção desta região em um cenário nacional, ou mais ainda, *global*.

No exemplo seguinte, os Consórcios de Saúde, quando comparados ao anterior, demonstram sentido inverso, já que, mesmo sendo utilizados regionalmente, ocorrem a partir de incentivos estadual ou federal, se inserindo em um processo de descentralização política.

Acredita-se assim, que através desses casos, seja possível uma percepção da capacidade das associações e articulações entre municípios, que independente da escala de origem, têm sido apontados como instrumentos importantes das políticas tanto locais, como regionais e nacionais. Não cabe aqui, porém, um estudo extenuante, e sim, uma visão geral dos mesmos.

3.1 A atuação do ABC.

A região do Grande ABC, localiza-se à sudeste da Região Metropolitana de São Paulo, tendo população aproximada de 2 milhões e 200 mil habitantes e com 56% do território dos seus sete municípios: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, em áreas de mananciais. Este espaço equivale ao terceiro mercado do Brasil, superado somente pelas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. (DANIEL; SOMEKH, 2001: 160; Consórcio Intermunicipal do ABC).

Incentivada pela política nacional de desenvolvimento industrial, enfatizada principalmente a partir da década de 1950, a região do ABC, configurou-se como área urbano-industrial, dentre as quais foram instaladas industrias automobilísticas (primeira instalação, em 1927, pela *General Motors*_ GM), bens de consumo, metalurgia, indústrias químicas e posteriormente, petroquímica e derivados, entre outras (KLINK, 2001: 94).

Entretanto, no Brasil, sob o efeito das transformações econômicas mundiais, tem-se desde a década de 1980 e especialmente, na década de 1990, mudanças profundas no modelo de produção (reestruturação produtiva) e nas relações entre territórios como resultado do processo de globalização.

Para Klink (2001:198), a região do ABC, ao que parece, de forma bastante intensa, convive, desde então, com inúmeras perdas, em conseqüência das fragilidades inerentes à sua implantação, seja pela reduzida conectividade entre o setor privado e o tecnológico, seja pela dependência ao capital estrangeiro e às forças estatais, ou pela fragmentação em seu sistema industrial. Segundo Daniel e Somekh (2000:160), a ausência de planejamento na fase de criação da Região Metropolitana de São Paulo e a legislação ambiental, também contribuíram para o quadro negativo apresentado pela região.

Em decorrência destes fatos, nos anos 1990, a região percebeu a necessidade de uma articulação regional, com o objetivo de resolver problemas comuns, inicialmente sobre a questão de gestão de recursos hídricos, e posteriormente, englobando temas relacionados ao desenvolvimento econômico regional.

A identidade da região também se apresentou como ponto da agenda de discussões, como exposto em documento do Consórcio Intermunicipal do ABC,

> a Região, tendo sido o principal eixo de desenvolvimento econômico do País a partir dos anos 50, com a expansão do setor automotivo, apresenta-se, no entanto, como mera periferia da Grande São Paulo quanto à qualidade de vida de sua população, indicadores sociais, urbanismo, política e culturais (Consórcio Intermunicipal do ABC).

Trata-se, desta forma, a administração através de consórcios como meio de solucionar problemas, já que,

> as zonas urbanizadas dos municípios estão "conurbadas", ou seja, praticamente todas ligadas entre si. Da mesma forma, áreas a serem preservadas, para proteção a mananciais de água e manutenção da flora e da fauna, estendem-se continuamente, não se restringindo a limites intermunicipais (Consórcio Intermunicipal do ABC).

Em dezembro de 1990, os prefeitos associaram-se através do Consórcio Intermunicipal das Bacias do *Alto Tamanduateí* e *Billings*, em que abordavam vários assuntos, desde a gestão ambiental até o desenvolvimento econômico local (DANIEL;

SOMEKH, 2000; KLINK, 2001). Como condição primordial para a instalação do consórcio, definiu-se a gestão suprapartidária, uma vez que, independente dos partidos políticos dos prefeitos, seria considerado em primeiro plano, o interesse regional.

Segundo documentos do próprio Consórcio, formaram-se então, grupos de trabalho para assuntos específicos de diversos setores, e que, atualmente, apresentam-se como Equipes Técnicas Setoriais, para o tratamento de temas permanentes, e Comissões Técnicas, que cuidam de temas com objetivo específico. Ao longo de sua existência, as finalidades da entidade ampliaram-se, possibilitando maior participação do Consórcio Intermunicipal do ABC no processo de desenvolvimento regional (Consórcio Intermunicipal do ABC).

Em dezembro de 1991, foi instituído o Fórum Permanente de Discussões de Santo André, com enfoque específico para a questão econômica, uma vez que a problemática econômica extrapolava o nível municipal. Entretanto, posteriormente, os prefeitos que administraram os municípios da região, de 1993 a 1996, não priorizaram a articulação regional, e como conseqüência, houve o esvaziamento do Consórcio Intermunicipal. Tendo então, em 1994, o Fórum da Cidadania do Grande ABC, por iniciativa da comunidade local, como forma de dar continuidade ao processo de desenvolvimento local.

Com a proposta da criação de câmaras regionais, em 1995, pelo governo do Estado de São Paulo, houve na região do ABC, em 1996, amplo debate sobre o tema, sendo que, em 1997, em atenção à questão regional foi proposta de revitalização do Consórcio e instalação da Câmara do Brande ABC, sendo composta por Grupos Temáticos, para discussão e formulação de propostas; pela Coordenação Executiva, para análise e avaliação das propostas e pelo Conselho Deliberativo, para aprovação dos acordos regionais. Entretanto, como descreve Daniel (1999 apud KLINK, 2001), tais acordos, à época, representam apenas cartas de intenções, já que poucos compromissos foram realmente firmados.

Ainda neste ano, aconteceu o Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Econômico, que resultou na elaboração da *Carta do Grande ABC* (DANIEL, 2000: 163) sintetizando a percepção da liderança regional sobre as transformações ocorridas no ABC e seu impacto sobre a identidade da região. Afirmou-se que, "apesar da relevância das experiências internacionais a região teria que procurar o seu próprio caminho de desenvolvimento" (KLINK, 2001: 180-181).

Em outubro de 1998, tem-se a criação da *Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC*, composta pelo Consórcio e segmentos, como associações comerciais, indústria, setor empresarial e sindicatos, com o objetivo de dar publicidade à região; elaborar estudos sobre os processos econômicos regionais e incentivar pequenas e médias empresas (DANIEL, 2000: 164).

Em 1999, elabora-se o documento "Cenário de Futuro", focalizando os temas desenvolvimento econômico e desenvolvimento urbano dentro de um recorte regional, a partir de *sete eixos estruturantes*, incluindo as demandas regionais até o ano de 2010, e portanto, ainda em curso, sendo estes: educação e tecnologia; sustentabilidade das áreas de mananciais; acessibilidade e infra-Estrutura; diversificação e fortalecimento das cadeias produtivas; ambiente urbano de qualidade; identidade regional e estruturas institucionais e inclusão social. Também em 1999, são firmados pelo ABC, 21 acordos regionais, nas áreas de desenvolvimento econômico, físico-territorial e social.

Este documento-base, composto por eixos estruturais para o desenvolvimento, aponta para o regionalismo inserido na economia mundial de fluxos, embasando-se na modernização tecnológica e empresarial e na instituição de um conjunto de novas relações com as redes de fornecedores presentes no entorno (KLINK, 2001: 186), já que,

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

Apresenta-se ainda, nitidamente, a questão da identidade da região, como objeto a ser percebido e trabalhado, uma vez que,

> o desenvolvimento econômico sustentado - dinâmico mas não excludente, inovador porém compatível com o respeito ao meio ambiente - é o foco central da estratégia que tem por objetivo descaracterizar a região como mera periferia da metrópole e, em vez disso, torná-la referência nacional em termos de desenvolvimento humano nos grandes centros urbanos (Consórcio Intermunicipal do ABC).

Sendo apontados ainda: a criação de centros de estudos e pesquisas, os incentivos às áreas de cultura e esporte e a identificação das potencialidades de cada um dos municípios da região como fundamentais à estratégia de recuperação. As intenções tratam

também, de um novo relacionamento político entre a região e os centros de poder nacional e a participação da população local neste processo de recuperação regional (CIM_ABC, site). Para Klink (2001), neste momento, insere-se a abordagem de duas problemáticas relativamente ausentes nos debates regionais: o desenvolvimento urbano e comunidade cívica[41]. Este autor, ao observar as iniciativas que ocorreram na região do Grande ABC em um curto período de tempo, visando à reversão do quadro de degradação econômica, social e cultural da região apresenta a seguinte questão: *que tipo de novo regionalismo estaria então nascendo no Grande ABC?*

Para o Klink (2001), se, por um lado, a liderança regional mostra claros sinais de ter internalizado a necessidade de enraizar no seu próprio território outros mundos regionais de produção, por outro lado, tem-se a baixa capacidade endógena de aprendizagem da região e o baixo grau de integração entre os diversos setores de sua economia, bem como, a relativa força das novas instituições regionais frente às macroestratégias da grande matriz *fordista* que domina uma parcela importante da economia regional (KLINK, 2001:191, grifo nosso), e destaca que, o tempo de maturação do processo e os desvios possíveis na tentativa de inserção da região na economia mundial (globalista) sem considerar a questão das especificidades locais (regionalismo), mesmo que, em vários momentos, o incipiente regionalismo no Grande ABC tenha introduzido sementes de 'corte regionalista' não eliminam o risco de recuar para estratégias *globalistas,* crescendo à medida em que aumenta a intensidade das forças centrífugas da globalização sobre as cidades regiões brasileiras (KLINK, 2001:191-192).

Klink (2001:193) descreve que, "o caráter lento da trajetória de transição para outros mundos de produção provoca riscos para o novo regionalismo no sentido de

[41] Quanto ao tema de desenvolvimento urbano, o cenário aposta na transformação da região do Grande ABC, passando de um mero espaço suburbano da periferia para uma chamada "nova centralidade" na área metropolitana (...). A base desta transformação seria um ciclo virtuoso entre desenvolvimento econômico local, aumento na qualidade de vida e redução da degradação ambiental, social e cultural e das desigualdades regionais. Em relação à comunidade cívica, tem-se a participação da comunidade civil em todas as etapas da elaboração e implementação das estratégias de reconversão. O cenário faz fortes ecos ao novo regionalismo quando aborda a necessidade de evoluir para normas e convenções de convivência baseadas em crescentes graus de confiança e cooperação entre os atores regionais (KLINK, 2001).

desencadear um comportamento competitivo entre os próprios municípios e um certo imediatismo exagerado a respeito dos resultados esperados das articulações regionais".

Mesmo que a liderança regional do Grande ABC tenha criado a partir da década de 1990, um sistema promissor e flexível de *governance*[42] regional, através de seus instrumentos[43], Klink (2001:197) questiona quais seriam as perspectivas desses mecanismos de gestão compartilhada no sentido de impulsionar uma re-territorialização e um desenvolvimento econômico local endógeno na região sob a visão do modelo *regionalista*. E o mesmo autor responde que, considerando as fragilidades históricas do tecido econômico do Grande ABC e o impacto mais recente da reestruturação produtiva sobre a região, o desafio seria significativo, uma vez que:

> o Grande ABC está ainda longe de se tornar uma plataforma regional em condições de enraizar no seu próprio território as bases para uma competitividade dinâmica no mercado mundial (...) sendo difícil prever o perfil de um novo regionalismo à maneira do ABC que seria capaz de agilizar as transformações necessárias, para viabilizar uma trajetória superior de desenvolvimento econômico local, caracterizada por um ciclo sucessivo de crescimento da produtividade, renda e emprego, e qualidade de vida. (...)
>
> A região está marcada pelas fragilidades que configuram o próprio modelo de desenvolvimento brasileiro. Na ausência de reformas supra-regionais que pudessem vir a fortalecer o arcabouço institucional e financeiro de apoio para as iniciativas regionais (...) o laboratório do novo regionalismo à maneira do ABC correria o grande risco de ficar refém das forças centrífugas da economia mundial. (KLINK, 2001: 202-204).

[42] Ver definição de Lipietz,1994 apud DANIEL, 2000.

[43] Consórcio intermunicipal, Câmara Regional, Fórum, Agência Regional

3.2 Os Consórcios Intermunicipais de Saúde

Como citado anteriormente, no processo de descentralização dos serviços públicos, a partir da Constituição Federal de 1988, o setor saúde, se estruturou enquanto competência municipal, sendo esta área considerada a mais propícia à criação de consórcios em prestação de serviços públicos, uma vez que, a implementação cooperada dos serviços de saúde possibilita atender a uma rede que exige grandes investimentos e que apresenta uma demanda regional.

Na ausência dos consórcios intermunicipais de saúde, alguns municípios implantaram equipamentos e serviços superdimensionados, cujo investimento necessário para implantação, administração e manutenção, evidenciaram custos elevados para o potencial econômico municipal, em outros casos, tais localidades acabaram por depender de serviços oferecidos em outro município (VAZ, 1997:1).

De acordo com Ribeiro e Costa (1999), desde a década de 1980, tem-se a criação de consórcios intermunicipais de saúde no Brasil, sendo as primeiras experiências desenvolvidas a partir de 1986. Segundo estes autores, a constituição dos consórcios, tem sido incentivada pelas políticas governamentais mais recentes, com o objetivo de atender às necessidades locais.

Desde 1990, com a aprovação da Lei federal 8.080 há a possibilidade dos municípios constituírem consórcios para o desenvolvimento em conjunto de ações e serviços de saúde. Tal legislação também orienta a formação dos consórcios através do Sistema Único de Saúde_ SUS, a fim de melhor organização regional dos serviços neste setor e como forma alternativa no enfrentamento de problemas crônicos, ampliando e flexibilizando os mecanismos para obtenção de recursos e infra-estrutura nas diversas atividades inerentes ao setor (RIBEIRO; COSTA, 1999).

De acordo com os dados do IBGE (2001)[44] dos 1.969 municípios envolvidos em consórcios intermunicipais de saúde, aproximadamente 30,5% são constituídos por municípios com até 5.000 habitantes; 50% dos municípios têm entre 5.001 e 20.000 habitantes, 16,8% de 20.001 a 100.000 habitantes, e 2,5% e 0,2%, aproximadamente, em

[44] Vide ANEXO I Tabela 14, IBGE, 2001.

municípios com população entre 100.001 e 500.000, e acima de 500.000 habitantes, respectivamente.

Tabela 14 - Municípios, total e com existência de Consórcios Municipais de Saúde e participação nos recursos financeiros, por nível de governo e quantidade de consórcios vigentes, segundo classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2001

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Total de municípios (1)	Municípios com existência de Consórcios Municipais de Saúde							
		Total	Participação nos recursos financeiros				Quantidade de consórcios		
			Apenas do governo estadual	Apenas do governo federal	De ambos	Nenhum	1	2	3 ou mais
Total	5 560	1 966	300	201	503	966	1 774	132	46
Classes de tamanho da população									
Até 5 000 hab.	1 371	601	72	53	144	332	554	32	12
De 5 001 a 20 000 hab.	2 688	985	145	103	251	486	886	79	17
De 20 001 a 100 000 hab.	1 275	330	74	35	91	130	292	18	12
De 100 001 a 500 000 hab.	194	50	9	10	15	16	40	3	3
Mais de 500 000 hab.	32	3	-	-	2	1	2	-	1

Fonte: IBGE, 2001.

Em relação à configuração territorial, os consórcios de saúde são mais utilizados nas regiões Sudeste e Sul, conforme demonstram os dados do IBGE (2001), sendo: 47,6% na primeira e 34,2% na segunda região. Enquanto as demais regiões, apresentam índices bastante inferiores, em 10,8%; 5,1% e 2,3% no Nordeste, Centro-oeste e Norte, sucessivamente.

Em relação aos recursos e suas procedências, cabe ressaltar que os maiores índices estão em recursos *não* referentes às contribuições estaduais ou federais[45], tendo apenas, no caso dos municípios com mais de 500.000 habitantes, maior participação dos recursos estadual e federal (66,6%). Constata-se ainda, que, a maior parte dos municípios participa em apenas *um* consórcio intermunicipal, conforme indicado, na *quantidade de consórcios* da Tabela 14 (IBGE, 2001).

[45] Os índices equivalem a 55,2% (municípios com até 5 mil habitantes) ; 49,3% (de 5001 a 20 mil habitantes); 39,4% (de 20.001 a 100 mil hab.), 32% (de 100.001 a 500 mil hab.), sendo, 33,3% para municípios com mais de 500 mil habitantes.

Estes dados apenas confirmam as afirmativas anteriores quanto aos motivos pelos quais os municípios têm utilizado os consórcios intermunicipais, bem como, a configuração destes instrumentos, visto que, a maioria dos consórcios de saúde encontra-se em pequenos municípios, sendo estes, os que têm maiores dificuldades de atendimento à população em termos de serviços onerosos. Quanto à conformação, a maior incidência nas regiões Sul e Sudeste, apontam o emprego destes instrumentos, como conseqüência dos incentivos dos governos estaduais, e ainda, o número significativo de associações municipais destas regiões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da observação dos diversos elementos inerentes aos Consórcios Intermunicipais, fez-se possível, a compreensão do processo evolutivo destes instrumentos ao longo das últimas décadas.

Quanto aos elementos que influenciaram a formação dos Consórcios, tem-se, a intervenção do Estado, durante as décadas de 1960 e 1970, focalizada nas macrorregiões brasileiras, sendo conforme visto anteriormente, municípios e microrregiões incluídos de forma pouco relevante nas políticas nacionais. Desta forma, os consórcios e associações, surgiram como ações das próprias municipalidades que tendiam à conjunção de esforços, em resposta à deficiência da atuação dos governos federal e estadual, e na promoção do desenvolvimento local-microrregional.

Ao longo do tempo, as questões referentes à autonomia municipal, que, de maneira óbvia se vincularam às decisões nacionais, se alternaram entre períodos de maior poder de decisão local e períodos de reduzida autonomia. Este fator condicionou algumas das decisões municipais, sendo possível perceber no decorrer do estudo, dois momentos marcantes destas formas de associação: o primeiro, na década de 1960, em que as cooperações intermunicipais, inseridas em um governo centralizador, ajustaram-se às políticas de planejamento regional, e o segundo, nas décadas de 1980 e 1990, como elemento da estratégia de descentralização de algumas políticas públicas, que se estende aos dias atuais, através de programas, incentivos e discursos federais.

As questões pertinentes ao planejamento mereceram atenção neste estudo, uma vez que, está exatamente na combinação deste fator - menor atenção ou incentivo do governo central à escala microrregional, com o anteriormente citado, ou seja, capacidade de decisão municipal, o cenário provável para o surgimento de experiências cooperativas intermunicipais.

A partir da Constituição Federal de 1988, tem-se um novo pacto federativo, no qual, o município, como *ente federado*, assume novas competências, sem contudo, segundo alguns autores, receber os proporcionais recursos e estruturas para a efetivação destas responsabilidades, fazendo com que, novamente, as cooperações entre municípios se apresentem como um importante instrumento político-administrativo.

Os novos territórios e o novo regionalismo descritos por Lamparelli (1999) e Klink (2001) respectivamente, demonstram de que maneira, os pequenos municípios e as cidades-região se posicionaram diante das mudanças, em seus aspectos econômicos, sociais e políticos, sendo geralmente, nos pequenos municípios, os consórcios, empregados como alternativa aos reduzidos recursos e estrutura para prestação de serviços públicos e como fortalecedor das relações institucionais, e nos grandes, vistos como elementos administrativos para a racionalização de recursos e para o desenvolvimento econômico-social.

Quanto ao Projeto de Lei apresentado recentemente pelo governo federal, tem-se no debate entre os diferentes níveis de governo, a existência de diversas perspectivas e intenções por parte de cada escala governamental. Os incentivos de alguns governos estaduais e do governo federal, para a formação de consórcios intermunicipais *podem* apontar para um processo de provável reversão da origem deste instrumento, que, se em seu processo inicial, na década de 1960, como em sua fase seguinte, no final dos anos 1980 e década de 1990, mostrou-se como iniciativa local própria do desenvolvimento endógeno, poderá, a partir deste estímulo, principalmente, federal, se apresentar como uma ação de política nacional, apenas *espacializada* em escala local.

Além dos elementos já relacionados, este estudo assinalou ainda, características 'técnicas' dos Consórcios Intermunicipais, por entender que, tais informações auxiliam na compreensão destes elementos; e os casos expostos, que enfatizam os diferentes processos de origem e objetivos destes instrumentos.

Assim, ao observar os consórcios dentro deste contexto, podemos expor algumas considerações importantes sobre o objeto de estudo:

i. os Consórcios Intermunicipais estão intrinsecamente ligados às políticas nacionais; assim, por maior que seja a autonomia municipal, esta escala de governo ainda se encontra bastante dependente das ações e recursos nacionais;

ii. entretanto, percebe-se que, não existe uma política nacional de desenvolvimento regional capaz de orientar e coordenar as ações locais e regionais; e mesmo que haja alguns incentivos e discursos neste sentido, a prática aponta para ações pouco coordenadas e conjugadas entre as escalas governamentais;

iii. observa-se, ao longo do estudo que, atualmente, a principal função destes instrumentos encontra-se na execução dos serviços públicos e no fortalecimento das ações locais-regionais;

iv. ao que parece, o governo federal percebe este elemento político-administrativo como uma via de racionalização de repasse dos recursos, e talvez, por este motivo, atualmente, haja maior incentivo em relação ao uso dos consórcios públicos; enquanto os municípios vêem os consórcios como um meio de racionalização e integração, entretanto, criando expectativas quanto a inserção destes instrumentos em uma política governamental, e portanto, entendendo como mais uma via para o repasse de recursos federais;

v. em relação a configuração territorial dos Consórcios, vale ressaltar, como visto anteriormente, que as regiões Sul e Sudeste apresentam números bastante significativos na aplicação desta forma de cooperação intermunicipal, sendo talvez a *conectividade* destes espaços a provável justificativa do quadro apresentado.

Este trabalho buscou desta forma, colaborar para um melhor entendimento dos Consórcios Intermunicipais, apresentando-os dentro de um contexto 'teórico-técnico', para, a partir deste eixo, caracterizá-los enquanto forma de administração compartilhada pelos governos municipais, considerando como finalidade destes, o atendimento, da melhor maneira possível, à população local-regional, que ao fim dos fatos, deve ser o objetivo de todo e qualquer instrumento da política pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL FILHO, Jair. **A endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional e Local**. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Disponível em http://www.iplance.ce.gov.br/publicacoes/artigos/ART_1.pdf.

AMBIENTE LEGAL. **Como administrar cidades que se juntam?**. Disponível em http://www.pinheiropedro.com.br/amblegal/cidades.htm

A NOTÍCIA. **Consórcios Municipais.** In: Editorial. Revista Permanente Eletrônica. Disponível em http://an.uol.com.br/2003/jun/10/0opi.htm

BERNARDES, Lysia. **Política urbana: uma análise da experiência brasileira**.Edição 1. Revista Análise & Conjuntura. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, jan/ abril 1986.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais Integrados. **Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião do Alto Solimões: documentos básicos**. Brasília: 2002.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Projeto de Lei n.º 3884/ 2004**. Disponível em:http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/projetos/pl/2004/msg360-040629.htm

_____. Presidência da República. Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais. Mensagem n.º: 306/2004. **Encaminhamento Ministerial nº 18**. Brasília: 2004.

BREMEAKER. François E.J. **Os Consórcios na Administração Municipal**.. Rio de Janeiro: IBAM., jun. 2001. (Série Estudos Especiais n.º 25)

_____. **Pacto Federativo con Justicia Fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM, fev. 2002. (Série Estudos Especiais n.º 38)

SÃO PAULO. **Consórcio Intermunicipal Grande ABC**. Disponível em http://www.consorcioabc.org.br

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. **Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente**. São Paulo: Polis/ FGV, 2001.

DANIEL, Celso; SOMEKH, Nádia. **Experiências de Gestão Compartilhada**. In: Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal. São Paulo:CEPAM, 2001.

PARANÁ. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Consórcios Intermunicipais**. Disponível em <http://www.pr.gov.br/sedu/consorcio.shtml>

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL IBAM. **Associações e Consórcios Intermunicipais**. Rio de Janeiro: IBAM, 1978.

_____ IBAM. **Roteiro para a Constituição de Consórcios Intermunicipais**. Rio de Janeiro: IBAM, 1997.

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA IBGE.. **Tabelas 1, 13 e 14** In: Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Publica 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

KLINK, Jeroen Johannes. **A incipiente estruturação de um novo regionalismo** In: ___ A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC paulista. Rio de Janeiro: DP&A Editora., 2001.

_____. **Em busca de uma gestão local da reestrruturaçao produtiva: o incipiente sistema de governance do Grande ABC** In: ___ A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC paulista. DP&A Editora. Rio de Janeiro, 2001.

_____. **A região do ABC: laboratório do novo regionalismo ou quintal das forças globais** In: ___A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC paulista. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2001.

LAMPARELLI. Celso Monteiro. **Cooperação intermunicipal e desenvolvimento: soluções regionais para o desenvolvimento municipal** .In: O município do século XXI: cenários e perspectivas. Edição Especial. São Paulo: CEPAM, 1999.

ENCONTRO DE TRABALHO SOBRE CONSÓRCIOS PÚBLICOS. IBAM. **Notas sobre o evento**. Rio de Janeiro: IBAM, ago. 2004.

RIBEIRO, Jose Mendes; COSTA, Nilson Rosário. **Consórcios Municipais no SUS**. Texto para Discussão n.º 669. Brasília: IPEA., set. 1999.

TAVARES, Hermes. **Planejamento Microrregional e Consórcios Intermunicipais**.24(144). Revista de Administração Municipal.. Rio de Janeiro: IBAM, set./out. 1977.

VAZ, José Carlos. **Consórcios Intermunicipais**. Boletim Dicas n.º 97. São Paulo: Polis, 1997.

Anexo 1 TABELAS IBGE

Tabela 13 - Municípios, total e por existência de Consórcios Intermunicipais, segundo classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2001

(continua)

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Total de municípios (1)	Municípios por existência de Consórcios Intermunicipais													
		Educação		Habitação		Aquisição e/ou uso de máquinas e equipamentos		Serviços de abastecimento de água		Serviços de esgotamento sanitário		Limpeza urbana		Coleta de lixo	
		Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Total	5 560	241	5 318	64	5 495	669	4 890	161	5 398	87	5 472	85	5 474	138	5 421
Classes de tamanho da população															
Até 5 000 hab.	1 371	47	1 324	9	1 362	213	1 158	23	1 348	9	1 362	9	1 362	33	1 338
De 5 001 a 20 000 hab.	2 688	89	2 598	18	2 669	293	2 394	-	2 617	31	2 656	33	2 654	54	2 633
De 20 001 a 100 000 hab.	1 275	84	1 191	30	1 245	140	1 135	51	1 224	33	1 242	34	1 241	39	1 236
De 100 001 a 500 000 hab.	194	16	178	5	189	22	172	10	184	6	188	6	188	7	187
Mais de 500 000 hab.	32	5	27	2	30	1	31	7	25	8	24	3	29	5	27
Grandes Regiões e Unidades da Federação															
Norte	449	22	427	10	439	30	419	14	435	9	440	11	438	11	438
Rondônia	52	-	52	-	52	8	44	3	49	1	51	1	51	1	51
Acre	22	-	22	-	22	-	22	-	22	-	22	-	22	-	22
Amazonas	62	5	57	1	61	-	62	2	60	2	60	1	61	1	61
Roraima	15	-	15	-	15	-	15	-	15	-	15	-	15	-	15
Pará	143	14	129	8	135	15	128	9	134	6	137	9	134	9	134
Amapá	16	-	16	-	16	-	16	-	16	-	16	-	16	-	16
Tocantins	139	3	136	1	138	7	132	-	139	-	139	-	139	-	139
Nordeste	1 792	91	1 701	22	1 770	73	1 719	55	1 737	29	1 763	31	1 761	34	1 758
Maranhão	217	15	202	1	216	11	206	8	209	1	216	8	209	8	209
Piauí	222	5	217	2	220	14	208	9	213	8	214	1	221	1	221
Ceará	184	12	172	3	181	3	181	4	180	5	179	2	182	4	180
Rio Grande do Norte	167	14	153	-	167	3	164	2	165	-	167	-	167	-	167
Paraíba	223	1	222	-	223	2	221	1	222	-	223	2	221	2	221
Pernambuco	185	15	170	12	173	10	175	12	173	9	176	12	173	12	173
Alagoas	102	4	98	-	102	-	102	-	102	-	102	-	102	-	102
Sergipe	75	1	74	-	75	2	73	-	75	1	74	-	75	-	75
Bahia	417	24	393	4	413	28	389	19	398	5	412	6	411	7	410
Sudeste	1 668	59	1 609	14	1 654	405	1 263	40	1 628	29	1 639	16	1 652	21	1 647
Minas Gerais	853	31	822	3	850	100	753	13	840	6	847	5	848	8	845
Espírito Santo	78	6	72	-	78	3	75	2	76	-	78	1	77	2	76
Rio de Janeiro	92	4	88	-	92	3	89	3	89	2	90	2	90	2	90
São Paulo	645	18	627	11	634	299	346	22	623	21	624	8	637	9	636
Sul	1 188	41	1 146	16	1 171	130	1 057	41	1 146	14	1 173	21	1 166	66	1 121
Paraná	399	12	387	7	392	10	389	14	385	3	396	5	394	11	388
Santa Catarina	293	9	283	1	291	5	287	12	280	5	287	2	290	14	278
Rio Grande do Sul	496	20	476	8	488	115	381	15	481	6	490	14	482	41	455
Centro-Oeste	463	28	435	2	461	31	432	11	452	6	457	6	457	6	457
Mato Grosso do Sul	77	6	71	1	76	7	70	2	75	1	76	2	75	2	75
Mato Grosso	139	9	130	-	139	6	133	4	135	2	137	2	137	2	137
Goiás	246	12	234	1	245	18	228	4	242	2	244	2	244	2	244
Distrito Federal	1	1	-	-	1	-	1	1	-	1	-	-	1	-	1

Tabela 13 - Municípios, total e com existência de Consórcios Intermunicipais, segundo classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2001

(conclusão)

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios com existência de Consórcios Intermunicipais													
	Coleta seletiva de lixo		Reciclagem de lixo		Remoção de entulhos		Coleta de lixo especial		Tratamento ou disposição final de lixo		Processamento de dados		Saúde	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Total	**105**	**5 454**	**139**	**5 420**	**85**	**5 474**	**105**	**5 454**	**216**	**5 343**	**88**	**5 471**	**1 969**	**3 590**
Classes de tamanho da população														
Até 5 000 hab.	23	1 348	41	1 330	12	1 359	19	1 352	42	1 329	18	1 353	601	770
De 5 001 a 20 000 hab.	45	2 642	60	2 627	37	2 650	42	2 645	91	2 596	33	2 654	985	1 702
De 20 001 a 100 000 hab.	27	1 248	28	1 247	30	1 245	34	1 241	58	1 217	30	1 245	330	945
De 100 001 a 500 000 hab.	5	189	5	189	3	191	6	188	13	181	5	189	50	144
Mais de 500 000 hab.	5	27	5	27	3	29	4	28	12	20	2	30	3	29
Grandes Regiões e Unidades da Federação														
Norte	6	443	2	447	11	438	5	444	5	444	8	441	45	404
Rondônia	2	50	-	52	2	50	2	50	-	52	1	51	3	49
Acre	-	22	-	22	-	22	-	22	-	22	-	22	-	22
Amazonas	-	62	-	62	-	62	-	62	-	62	1	61	-	62
Roraima	-	15	-	15	-	15	-	15	-	15	-	15	-	15
Pará	4	139	2	141	9	134	3	140	5	138	6	137	23	120
Amapá	-	16	-	16	-	16	-	16	-	16	-	16	-	16
Tocantins	-	139	-	139	-	139	-	139	-	139	-	139	19	120
Nordeste	**21**	**1 771**	**21**	**1 771**	**27**	**1 765**	**17**	**1 775**	**41**	**1 751**	**23**	**1 769**	**212**	**1 580**
Maranhão	2	215	-	217	4	213	1	216	1	216	2	215	11	206
Piauí	1	221	-	222	-	222	1	221	-	222	-	222	3	219
Ceará	1	183	1	183	2	182	2	182	4	180	1	183	9	175
Rio Grande do Norte	-	167	-	167	-	167	-	167	1	166	1	166	44	123
Paraíba	1	222	1	222	2	221	1	222	4	219	2	221	72	151
Pernambuco	13	172	14	171	13	172	9	176	17	168	6	179	15	170
Alagoas	1	101	1	101	1	101	-	102	1	101	-	102	2	100
Sergipe	-	75	-	75	-	75	-	75	2	73	1	74	12	63
Bahia	2	415	4	413	5	412	3	414	11	406	10	407	44	373
Sudeste	**19**	**1 649**	**22**	**1 646**	**19**	**1 649**	**26**	**1 642**	**60**	**1 608**	**26**	**1 642**	**937**	**731**
Minas Gerais	7	846	4	849	9	844	6	847	7	846	11	842	688	165
Espírito Santo	-	78	1	77	-	78	3	75	3	75	-	78	66	12
Rio de Janeiro	1	91	1	91	-	92	-	92	2	90	1	91	49	43
São Paulo	11	634	16	629	10	635	17	628	48	597	14	631	134	511
Sul	**55**	**1 132**	**93**	**1 094**	**20**	**1 167**	**54**	**1 133**	**108**	**1 079**	**25**	**1 162**	**675**	**512**
Paraná	10	389	6	393	5	394	6	393	16	383	6	393	346	53
Santa Catarina	16	276	26	266	4	288	16	276	34	258	10	282	169	123
Rio Grande do Sul	29	467	61	435	11	485	32	464	58	438	9	487	160	336
Centro-Oeste	**4**	**459**	**1**	**462**	**8**	**455**	**3**	**460**	**2**	**461**	**6**	**457**	**100**	**363**
Mato Grosso do Sul	-	77	1	76	2	75	1	76	-	77	1	76	9	68
Mato Grosso	2	137	-	139	2	137	1	138	1	138	3	136	71	68
Goiás	2	244	-	246	4	242	1	245	1	245	2	244	20	226
Distrito Federal	-	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-	1	-	1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001.

(1) Inclusive os ignorados e os sem declaração de existência.

Tabela 14 - Municípios, total e com existência de Consórcios Municipais de Saúde e participação nos recursos financeiros, por nível de governo e quantidade de consórcios vigentes, segundo classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2001

Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Total de municípios (1)	Municípios com existência de Consórcios Municipais de Saúde							
		Total	Participação nos recursos financeiros				Quantidade de consórcios		
			Apenas do governo estadual	Apenas do governo federal	De ambos	Nenhum	1	2	3 ou mais
Total	5 560	1 969	300	201	503	965	1 774	132	45
Classes de tamanho da população									
Até 5 000 hab.	1 371	601	72	53	144	332	554	32	12
De 5 001 a 20 000 hab.	2 688	985	145	103	251	486	886	79	17
De 20 001 a 100 000 hab.	1 275	330	74	35	91	130	292	18	12
De 100 001 a 500 000 hab.	194	50	9	10	15	16	40	3	3
Mais de 500 000 hab.	32	3	-	-	2	1	2	-	1
Grandes Regiões e Unidades da Federação									
Norte	449	45	2	10	27	6	28	12	4
Rondônia	52	3	-	1	1	1	2	1	-
Acre	22	-	-	-	-	-	-	-	-
Amazonas	62	-	-	-	-	-	-	-	-
Roraima	15	-	-	-	-	-	-	-	-
Pará	143	23	1	1	17	4	13	8	1
Amapá	16	-	-	-	-	-	-	-	-
Tocantins	139	19	1	8	9	1	13	3	3
Nordeste	1 792	212	20	38	64	90	174	18	12
Maranhão	217	11	1	2	8	-	7	4	-
Piauí	222	3	-	2	-	1	3	-	-
Ceará	184	9	-	1	7	1	6	2	1
Rio Grande do Norte	167	44	5	9	13	17	36	7	1
Paraíba	223	72	6	16	11	39	70	2	-
Pernambuco	185	15	1	2	8	4	6	1	5
Alagoas	102	2	-	1	1	-	2	-	-
Sergipe	75	12	3	1	4	4	9	-	-
Bahia	417	44	4	4	12	24	35	2	5
Sudeste	1 668	937	136	93	177	531	887	36	9
Minas Gerais	853	688	62	74	115	437	662	22	3
Espírito Santo	78	66	18	9	12	27	60	5	-
Rio de Janeiro	92	49	24	3	15	7	44	1	3
São Paulo	645	134	32	7	35	60	121	8	3
Sul	1 188	675	109	48	200	318	602	56	15
Paraná	399	346	78	34	119	115	308	35	1
Santa Catarina	293	169	10	9	27	123	157	8	4
Rio Grande do Sul	496	160	21	5	54	80	137	13	10
Centro-Oeste	463	100	33	12	35	20	83	10	5
Mato Grosso do Sul	77	9	2	-	6	1	4	3	2
Mato Grosso	139	71	30	10	15	16	69	1	1
Goiás	246	20	1	2	14	3	10	6	2
Distrito Federal	1	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001.

(1) Inclusive os ignorados e os sem declaração de existência.