

C O N S Ó R C I O S
I N T E R M U N I C I P A I S
E P O L Í T I C A S
P Ú B L I C A S
R E G I O N A I S

TODOS OS DIREITOS DESTA EDIÇÃO RESERVADOS:

OFICINA MUNICIPAL

Rua Padre Garcia Velho, 73 – Cj. 61 e 64 – Pinheiros

CEP: 05420-030 – São Paulo – SP

CNPJ: 05.159.170/0001-37

Tel.: (011) 3032-4330 – info@oficinamunicipal.org.br

www.oficinamunicipal.org.br

Prefixo editorial: 89739

Número do ISBN: 978-85-89739-09-2

Título: Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais

Tipo de suporte: papel

Edição: 1ª

Ano: 2019

Organizadores

José Mário Brasiliense Carneiro

Eder dos Santos Brito

Revisão

Juliana Ferreira da Costa

Projeto gráfico, diagramação e capa

Maurício Nisi Gonçalves | Nisi Design

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
(CÂMARA BRASILEIRA DO LIVRO, SP, BRASIL)

Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais / organização José Mario Brasiliense Carneiro, Eder dos Santos Brito. – 1. ed. ° São Paulo : Oficina Municipal, 2019.

ISBN 978-85-89739-09-2

1. Democracia 2. Consórcios intermunicipais 3. Consórcios - Leis e legislação
4. Federalismo 5. Planejamento regional 6. Políticas públicas I. Carneiro, José Mario Brasiliense. II. Brito, Eder dos Santos.

19-28982

CDD-351

ÍNDICES PARA CATÁLOGO SISTEMÁTICO:

1. Planejamento regional : Políticas públicas : Administração pública 351
Iolanda Rodrigues Biode - Bibliotecária - CRB-8/10014

C O N S Ó R C I O S
I N T E R M U N I C I P A I S
E P O L Í T I C A S
P Ú B L I C A S
R E G I O N A I S

José Mario Brasiliense Carneiro

Eder dos Santos Brito

Organizadores

1ª edição

São Paulo, SP

oficina **municipal**
escola de cidadania e gestão pública



2019



Sumário

Apresentação	7
1. Consórcios Intermunicipais: coordenação, colaboração e a nova Governança Pública <i>Eder dos Santos Brito</i>	11
2. Contributo para a compreensão dos aspectos jurídicos da gestão financeira dos Consórcios Públicos <i>Wladimir Antônio Ribeiro</i>	23
3. Federalismo, governança e cooperação intermunicipal no Brasil: um balanço da literatura <i>Eduardo José Grin</i>	37
4. Para além da experiência brasileira: experiências internacionais de cooperação intergovernamental <i>Thamara Strelec</i>	55
5. Consórcios Intermunicipais e Câmaras Técnicas: da Municipalização à Regionalização da Educação <i>José Mario Brasiliense Carneiro</i> <i>Pedro Murgel Hsia</i>	71
6. Possibilidades de associativismo regional para a educação: consórcios intermunicipais e arranjos de desenvolvimento da educação <i>Mônica Ulson Brandão Teixeira</i> <i>Renato Brizzi Martins</i> <i>Luisa Marques de Azevedo Giannini</i>	93
7. A relação entre estados e municípios na política educacional brasileira <i>Catarina Ianni Segatto</i> <i>Fernando Luiz Abrucio</i>	111

8. Cooperação interfederativa e Regionalização da saúde: a atuação dos consórcios intermunicipais no Rio Grande do Sul <i>Lizandro Lui</i>	127
9. Cooperação intergovernamental na saúde: os Consórcios Públicos de Saúde no Ceará como estratégia de coordenação estadual <i>Karine Sousa Julião</i>	141
10. Municípios em ação: os consórcios paulistas <i>Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz</i> <i>Sinoel Batista</i>	159
11. Governança Metropolitana: desafios no Estado de São Paulo <i>Marcos Campagnone</i>	187
12. Consórcio Público, uma ferramenta de gestão: o caso do CODEVAR – Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Grande <i>Victor Borges</i>	205

APRESENTAÇÃO

Alguns estudos científicos indicam que no nível municipal as políticas públicas podem ser formuladas e implementadas de maneira mais realista pois é neste plano que se dá a vida cotidiana das comunidades. Além disso é no Município onde se conservam os costumes e a cultura do povo, refletidos em distintas identidades regionais. Por isso a vontade dos munícipes e a percepção do bem comum que emergem legitimamente em um determinado território podem oferecer maior segurança e estabilidade às políticas de Estado em uma Federação de proporções continentais como é o Brasil.

Na medida em que se apoiam sobre os Municípios de uma mesma região, os Consórcios Intermunicipais se apresentam como uma das expressões mais claras do fortalecimento da Federação após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ao lado de outros avanços institucionais. A liberdade político-administrativa para associar-se com outros municípios e os benefícios econômicos da cooperação no plano horizontal foram viabilizadas, do ponto de vista normativo, com o advento da Lei Federal 11.107, de 6 de abril de 2005. Desde então, os Consórcios voltados à gestão de políticas públicas de alcance regional passaram a se desenvolver com maior segurança jurídica.

O fenômeno do fortalecimento da cooperação intermunicipal é também um sinal de inovação na gestão pública participativa em vários estados do país. Temos como exemplo, os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) que costumam envolver organizações da sociedade civil e grupos econômicos regionais interessados na melhoria do ensino infantil e fundamental. Trata-se, portanto, de um efeito indireto da cooperação horizontal em favor do fortalecimento da democracia local.

O tema deste livro, a cooperação federativa, tem sido objeto da parceria com a Fundação Konrad Adenauer desde 2002, quando foi criada a Oficina Municipal. Desde então compartilhamos a mesma missão de trabalhar em favor do fortalecimento da autonomia dos municípios, apoiando os processos de descentralização e regionalização, iniciados com a promulgação da Constituição Federal. Inspiramo-nos no federalismo cooperativo e na autonomia municipal que fazem parte da história da Alemanha, em respeito ao princípio da subsidiariedade.

Por outro lado, sempre em parceria com a Fundação Adenauer, as iniciativas da Oficina Municipal voltadas à formação política de lideranças municipais, se apoiam no princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado no Artigo 1º da Lei Fundamental alemã, de 1949, como garantia da participação democrática. Estes dois princípios humanistas – dignidade da pessoa e subsidiariedade – são a base de um modelo federativo que tem sido uma referência de êxito para lidar com desafios de governança regional e para superar as desigualdades dos entes federativos no plano nacional.

Este livro é também expressão de uma longa e frutífera parceria com consórcios municipais no estado de São Paulo, Paraíba, Bahia e Alagoas. Correndo o risco de fazer referência a alguns nomes, mas não em detrimento de outros, gostaríamos de destacar os primeiros consórcios com os quais a Oficina Municipal realizou trabalhos conjuntos. No estado de São Paulo, a AMVAPA, atualmente presidida pelo prefeito Isnar Freschi, sob a superintendência de Lair Antônio Azevedo Silva, o CODIVAR, atualmente presidido pelo prefeito Ezigomar Pessoa, sob a superintendência de Wilber Rossini, e o CIVAP, presidido pelo prefeito Eduardo Correa Sotana, sob a direção executiva de Ida Franzoso. Na Paraíba, o COGIVA, atualmente presidido pelo prefeito Carlos Madruga, na Paraíba, sob a direção executiva de Melcíades José de Brito. Em Alagoas, o CONISUL, presidido atualmente pelo Prefeito Marcius Beltrão, ao lado do superintendente Pedro Madeiro. As experiências de êxito destas agremiações estão relatadas em vários dos artigos deste livro, ao lado de casos de sucesso de outros consórcios que integram distintas redes estaduais e nacionais.

Last but not least, resta-nos manifestar o nosso mais profundo agradecimento aos autores e autoras que colaboraram com tanto esmero na realização deste livro. O conjunto de artigos foram escritos por destacados pesquisadores e lideranças políticas que têm em comum a crença na cooperação federativa, com os quais a Oficina Municipal vem colaborando há muitos anos. Juntamente com esses amigos e amigas da primeira hora, esperamos que essa obra possa servir como referência para quem dá os primeiros passos no sentido de uma boa compreensão do que é a cooperação federativa e para aqueles que pretendem tomar decisões políticas fundadas no espírito federalista em favor do bem comum e da dignidade da pessoa humana.

José Mario Brasiliense Carneiro, Diretor-Presidente
Eder dos Santos Brito, Coordenador de Projetos
Oficina Municipal – São Paulo, Agosto de 2019

C O N S Ó R C I O S
I N T E R M U N I C I P A I S
E P O L Í T I C A S
P Ú B L I C A S
R E G I O N A I S



CAPÍTULO 1

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO: COORDENAÇÃO, COLABORAÇÃO E A NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

Eder Brito

Federalismo e consórcios intermunicipais

Teixeira e Meneguín (2012) conceituam consórcios intermunicipais como parcerias entre municípios para a realização de ações conjuntas, incrementando a qualidade dos serviços públicos prestados à população. A mesma Constituição Federal que atribuiu a importante autonomia local também criou muitas atribuições e demandas com as quais as prefeituras de pequenos e médios municípios não conseguem lidar sozinhas. Os consórcios surgem como uma forma de “superar a atomização de municípios e recobrar escalas produtiva e financeira adequadas”.

A Constituição Federal de 1988 é clara, logo em seu primeiro artigo: a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Elevou os governos municipais, inclusive, ao *status* de ente federativo atribuindo um nível de autonomia financeira, política e administrativa jamais experimentado em outro momento na história republicana do país. Escolhemos o federalismo como modelo para dar conta da nova jornada democrática iniciada com a Constituição de 1988 e, como bem lembra Abrucio (2015), as relações intergovernamentais constituem peça-chave de qualquer federação. Junto com essa nova dinâmica de relações interfederativas, inaugurada junto com o novo patamar de autonomia dos municípios, cresce também, como lembra o autor, a complexificação das políticas públicas. Cresceu, portanto, “a necessidade de entrelaçamento e coordenação entre os níveis de governo, rompendo com o modelo clássico de

federalismo em que predominava uma separação que definia de forma estrita as funções de cada ente”.

Nesse sentido, no “desenho” do arcabouço institucional da federação brasileira, é possível identificar duas frentes: a coordenação e a cooperação federativas. A coordenação federativa é a atuação conjunta de entes da federação, de forma compulsória. À coordenação se contrapõe o conceito de cooperação federativa, em que também há a atuação conjunta de entes da Federação, porém, de forma voluntária (RIBEIRO, 2015). Não há dúvidas de que o melhor exemplo de cooperação federativa voluntária no Brasil são os consórcios intermunicipais.

A cooperação e o associativismo entre governos locais no Brasil é anterior a 2005, mas foi nesse ano que o Governo Federal promulgou a Lei 11.107, a lei dos Consórcios Públicos, dando mais segurança institucional ao federalismo cooperativo no nível municipal brasileiro. O processo de articulação política dos municípios levou à regulamentação do Art. 241 da Constituição Federal, culminando com a lei supracitada e sua posterior regulamentação pelo Decreto 6.017/2007 (STRELEC, 2011). Os consórcios intermunicipais também têm como base legal a Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1998. O texto da emenda em seu artigo 24, altera a redação do artigo 241 da Constituição Federal, apontando que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

Carneiro e Teixeira (2015) reconhecem que problemas socioambientais e econômicos “podem ser enfrentados nos planos locais e microrregionais com base em redes sociais e federativas”. Reconhecem que os consórcios intermunicipais são “umas das expressões que [...] parecem mais relevantes quando se trata de modelos de organização social e estatal”, citando a promulgação da Lei dos Consórcios Públicos (lei 11.107/2005) como um marco regulatório, político e institucionalmente relevante para a evolução desses arranjos no país. Apontam que os consórcios “serão especialmente importantes para a grande maioria dos municípios brasileiros que são muito pequenos e precisam unir-se a outros por questões de escala”.

Os autores também ajudam a apontar grandes vantagens conceituais do consorciamento intermunicipal. Concordam que, uma vez que os

consórcios são formados a partir da iniciativa dos próprios municípios, de “baixo para cima” na federação, existem “características comuns e dificuldades compartilhadas”, formando-se naturalmente uma esfera de “fóruns para discussão de ações regionais, sem que os municípios percam a sua autonomia” (CARNEIRO e TEIXEIRA, 2015) Para os autores, trata-se de uma “parceria que possibilita a territorialização dos problemas baseada numa relação de igualdade jurídica, na qual todos os participantes – municípios – têm a mesma importância”. Ainda ajudando a manter o federalismo brasileiro sob investigação, Anastasia (2015) trata os estados brasileiros como objeto de análise. O trabalho defende que o federalismo brasileiro é “assimétrico”, com incongruências “agravadas pela competição predatória entre os estados-membro”. Indaga-se ainda o problema das diferenças socio-econômicas que se mostram “mais em alguns estados e em algumas regiões do que em outras” e que é justamente nas regiões mais precárias que se verifica menor desenvolvimento institucional. A autora confirma, finalmente, seu ceticismo sobre a capacidade das instituições políticas “no nível subnacional” (municípios, no contexto dessa pesquisa) de “processarem as clivagens, necessidades e interesses dos cidadãos de diferentes estados” e também a capacidade “de nossas instituições políticas de realizarem os preceitos constitucionais que apontam para a diminuição das desigualdades e das assimetrias entre os brasileiros” (ANASTASIA, 2015). Seriam os consórcios um mecanismo de cooperação e coordenação para lidar com essa incapacidade institucional apontada pela autora?

Cruz, Araújo e Batista (2011) entendem que “é inegável a importância de ações conjuntas entre os entes da federação na busca de soluções para as questões que não podem ser tratadas isoladamente ou que não se viabilizariam financeira, administrativa ou politicamente por um município”. Reconhecem que os consórcios intermunicipais são uma dessas possibilidades, mas apontam que nem todos os consórcios conseguiram se adaptar à nova Lei Federal 11.107/2005. Também entendem que há uma lista de fatores que podem facilitar ou dificultar a implementação dos consórcios, como conjuntura política e institucional; realidade local; interesse dos atores envolvidos; clareza dos parceiros na identificação dos problemas a serem resolvidos; convicção da impossibilidade, por parte dos atores, em solucionar problemas individualmente; comprometimento dos envolvidos na solução dos problemas e o papel das lideranças.

Por fim, Howlett, Ramesh e Perl (2013) apresentam mais um contraponto da literatura, apontando que o federalismo e suas relações intergovernamentais têm sido uma razão para explicar a baixa capacidade de muitos setores. Entendem que “em países federais, os governos federais acham difícil desenvolver políticas consistentes e coerentes, porquanto as políticas nacionais, na maioria das áreas, exigem acordo intergovernamental, envolvendo negociações complexas”. Concluem ainda que “o federalismo torna a *policy-making* um *affair* prolongado e muitas vezes rancoroso, na medida em que os governos disputam questões judiciais ou estão envolvidos em extensas negociações intergovernamentais ou de litígio constitucional” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). Ora, se o federalismo brasileiro, constitucionalmente colocado representa essa ideia, não seriam os consórcios intermunicipais uma resposta formal também a essas dificuldades?

Consórcios intermunicipais: coordenação, colaboração e nova governança pública

A obra de Denhardt (2012) nos aponta a possibilidade de correlação entre consórcios intermunicipais e o conceito de Governança Democrática em Rede. É ele quem nos aponta que este conceito pode ser utilizado como um outro prisma possível para enxergar a atuação de prefeituras em cooperação intermunicipal. Ele aponta que “os governos estão cada vez mais criando ‘associações governamentais’ para prover serviços integrados”. Aponta que o *design* e a implementação de políticas públicas já não estão mais “nas mãos de uma única unidade governamental singular que atua sozinha ou em acordo estreito com um ou dois outros atores, mas foi suplantado por redes muitas vezes um tanto complexas de governança formadas por uma pluralidade de atores”. Denhardt acredita que essa ideia cabe no conceito do que ele chama de “novo serviço público”.

Osborne (2010) não fala de um novo serviço público, mas fala de uma nova Governança Pública. A Nova Governança Pública de Osborne não é uma ruptura com o *New Public Management* (NPM). É possível entendê-la como uma continuidade ou até como um processo de maturação ou até como a *New Public Management* adaptada à realidade social e política do século XXI. Osborne aponta que a Administração Pública (clássica, hierárquica, weberiana, “antiga”) e o NPM “falham em capturar a complexa realidade de

gestão dos serviços públicos no século XXI”. Por isso a Nova Governança Pública (NPG) surge como resposta. Aparece como uma gama de ações em que a máquina estatal não é uma estrutura burocrática isolada e hierarquicamente centralizadora, tampouco uma estrutura regulatória, que advoga pela utilização de mecanismos de mercado para a gestão de políticas públicas. A NPG compreende a complexidade social, política e econômica que compõe o interior e o entorno das organizações públicas e a importância de uma estrutura de coordenação de um sistema em rede. Os Consórcios Intermunicipais são redes que representam a complexidade regional e, em muitos casos, acabam se colocando como respostas e como estratégias de coordenação onde a estrutura federativa não foi eficaz o bastante para viabilizar a coordenação e o diálogo entre um grupo de prefeituras. Os consórcios intermunicipais se tornam instâncias que, em um bom nível de maturidade institucional, acabam atuando como organizadores das contribuições oriundas de vários atores e de vários processos que circundam a ação de um grupo de prefeituras.

Quem também constrói claramente a conceituação de uma nova Governança Pública é Secchi (2009), reforçando uma abordagem relacional, apontando a importância das redes como estruturas de construção de políticas públicas. O que seriam os consórcios intermunicipais se não redes horizontais de colaboração, em que as políticas públicas são formuladas e implementadas em um nível regional, com um lugar intermediário exclusivo na estrutura federativa brasileira, um lugar único que se situa “entre” o município e o governo estadual?

Secchi (2009) fala também que essa nova Governança Pública trata de disponibilizar novas “plataformas organizacionais” para facilitar o alcance de objetivos públicos. Não são os consórcios intermunicipais uma plataforma organizacional peculiar e eficaz, uma vez que tratam da esfera regional, a intermunicipalidade, uma “zona cinzenta” do planejamento e da implementação de políticas públicas, área que ficaria esquecida e sem intervenções, consequência da discussão de competências federativas que não delimitam devidamente as atribuições de estados e municípios?

O texto de Bouckaert e Verhoest (2010) também conceitua a possibilidade de Coordenação. Os autores acreditam que “programas e organizações devem trabalhar juntos para atingir fins que não são possíveis apenas com ações individuais”. Ao isolarem-se no processo de formulação e implementação de políticas públicas, dois ou mais municípios de uma mesma região podem acabar gerando ações repetitivas, concorrentes ou contraditórias, especialmente

ao atacar problemas públicos onde inexistente a coordenação oriunda do governo estadual ou governo federal. A coordenação, conforme observam Bouckaert e Verhoest (2010), permite que problemas sociais complexos sejam tratados e diagnosticados de maneira mais abrangente, integrada, eliminando ações repetitivas e garantindo o uso eficiente de recursos escassos. É um caminho de eficiência e também de efetividade.

Em muitos casos, há certamente mais facilidade em não coordenar. Também é atestado por Bouckaert e Verhoest (2010) que muitas lideranças políticas preferem não enfrentar “as batalhas necessárias para coordenar efetivamente”, deixando para os níveis hierarquicamente inferiores a tarefa de se confrontarem em campo. Os consórcios intermunicipais, instituídos, são uma resposta concreta a essa demanda. Quando estados e União se eximem do desgaste político da coordenação, são as lideranças locais que precisam vencer os empecilhos das eventuais diferenças ideológicas e políticas para que consigam construir uma nova rede de colaboração, devidamente institucionalizada e legalmente embasada no formato de consórcio intermunicipal.

Cabe também salientar o paradoxo apontado pelos autores ao tratarem de Coordenação Negativa e Coordenação Positiva. A primeira, na visão de Bouckaert e Verhoest (2010) é muito mais fácil de se atingir, pois representaria apenas os esforços para buscar a concordância entre diferentes organizações públicas de que não interferirão, nem atrapalharão os programas ou ações de seus pares no ambiente interno do governo. A coordenação positiva é muito mais difícil de atingir porque muitas vezes significará abrir mão de metas, de recursos, metodologias e de poder de tomada de decisão. A própria existência do consórcio facilita esse fluxo de comunicação e informação e essa nova esfera de tomada de decisão conjunta. Nesse nível de encontros e fóruns permanentes, o consórcio cria processos de trabalho em que é possível aferir a concordância entre diferentes prefeituras e mensurar o impacto de ações municipais em nível regional (e vice-versa, claro). Bouckaert e Verhoest (2010) também lembram que muitas vezes uma organização do setor público parece não ter nem mesmo a informação mais básica a respeito do que outras partes semelhantes estão fazendo. Os consórcios intermunicipais impedem isso (ou ao menos diminuem essa possibilidade). Em uma mesma região, ainda que tenhamos que lidar com as limitações geográficas que apontam a circunscrição de cada cidade, a população e os problemas públicos transitam de “lá para cá”, sem reconhecer tais fronteiras. Os consórcios intermunicipais constroem

estruturas internas que se tornam fóruns permanentes de discussão, diagnóstico e monitoramento conjunto pelas prefeituras municipais. É o caso, por exemplo, das Câmaras Técnicas, arranjos formalmente criados como subestruturas organizacionais dentro de consórcios intermunicipais, ocupados por servidores públicos de áreas que estão ligadas a políticas públicas específicas. Existem Câmaras Técnicas de Educação, de Turismo, de Saúde, Tributos Municipais etc. Um bom exemplo desse trabalho e o alcance de seus resultados, bem como as peculiaridades de funcionamento das Câmaras Técnicas, aparece bem descrito em Brizzi, Carneiro e Santos (2017). Essa Câmaras Técnicas (ou quaisquer outros subarranjos cooperativos organizados dentro dos consórcios como instâncias temáticas de gestão de políticas públicas em nível regional) são também fluxos permanentes de informação e comunicação entre atores sociais que têm interesses temáticos específicos.

Consórcios Intermunicipais também são um exemplo que pode emergir da taxonomia apresentada por Powell (1991) ao descrever diferentes formatos de organização. Em seu trabalho, ainda que o autor não foque necessariamente na administração pública ou no contexto governamental, ele consegue traçar três tipos distintos de organização, uma delas com traços facilmente aplicáveis aos consórcios intermunicipais. Com base nas características básicas descritas por Powell, os consórcios se encaixam naturalmente no que ele chama de *Network Forms*. A comunicação não se baseia em mecanismos de mercado (preços, por exemplo), tampouco em rotinas administrativas, típicas das organizações com base essencialmente hierárquica. Nos consórcios, a comunicação flui como consequência da própria relação entre os entes consorciados. O “tom” ou o “clima” organizacionais não são burocráticos, formais. Há um clima de busca dos “benefícios mútuos” citados por Powell (1991) que se manifesta, inclusive, no Estatuto dos Consórcios. É totalmente diferente dos fluxos hierárquicos que se dão na relação das prefeituras com os níveis estadual e federal de governo.

Contudo, é importante enfatizar que a literatura pode confundir conceitos como colaboração, coordenação, governança e cooperação. Por isso é importante ter clara a diferença entre a dimensão estrutural (coordenação) e a dimensão relacional (colaboração) entre as organizações. Secchi (2009) diferencia “estruturas e interações”. “As estruturas podem funcionar por meio de mecanismos de hierarquia (governo), mecanismos autorregulados (mercado) e mecanismos horizontais de cooperação (comunidade, sociedade, redes)”. Não há dúvidas de que os consórcios intermunicipais estão na terceira via citada.

No caso dos consórcios intermunicipais, a própria Legislação Federal indica, na Lei 11.107/2005 o que são esses arranjos cooperativos, suas vantagens e características, com um foco na dimensão estrutural. No entanto, se considerarmos que a Legislação aponta os consórcios intermunicipais como uma possibilidade e não como uma obrigação legal, podemos falar também da dimensão relacional e de como o Conceito de Colaboração é importante e decisivo para a existência e manutenção dos consórcios e da constante cooperação entre entes federativos em nível horizontal.

Peci, Oquendo e Mendonça (2018) avaliam as relações interorganizacionais e a colaboração no setor público, analisando também o papel dos laços interpessoais de confiança. Ainda que o foco da análise em Peci, Oquendo e Mendonça (2018) ocorra na relação entre governo estadual e organizações da sociedade civil, o trabalho traz achados aplicáveis ao contexto do objeto de estudo deste artigo. Os consórcios intermunicipais também atuam em uma esfera multidimensional de colaboração e confiança interorganizacional que foge aos ritos e normas hierárquicos formais. A relação interpessoal entre prefeitos, diretorias executivas (ou outras denominações que definem o nome dos cargos de lideranças que coordenam o cotidiano administrativo e institucional dos consórcios), secretários municipais e outras lideranças regionais e municipais que acabam ocupando espaços de tomada de decisão e de colaboração é a peça-chave para o bom funcionamento e para a própria relevância dessa representação intermunicipal. Como no trabalho de Peci, Oquendo e Mendonça (2018), também é possível identificar em consórcios intermunicipais mecanismos formais e informais de colaboração, que variam da volatilidade (susceptíveis às mudanças políticas em cargos estratégicos, oriundas de processos eleitorais, por exemplo) à estabilidade (quando os consórcios são obrigados, por exemplo, a seguirem regras específicas da administração pública no que concerne à responsabilidade fiscal, compras, prestação de contas etc.). O nível de Confiança Interpessoal e Interorganizacional, como no trabalho aqui referenciado, também é essencial para a manutenção de consórcios. Existem casos, por exemplo, de consórcios intermunicipais que, ainda que já tenham produzido resultados efetivos ao longo de sua história, acabam sofrendo influência de relações interpessoais. Vide o exemplo do consórcio intermunicipal do Grande ABC, na região Metropolitana de São Paulo, cuja estabilidade institucional tem variado bastante, de acordo com a dinâmica de ocupação do cargo de presidente e de acordo com a “coloração” ideológico-partidária do ocupante do cargo de presidente do arranjo.

A proximidade física dos municípios, no caso dos consórcios intermunicipais é um fator que propicia uma estrutura em rede para a Colaboração. Quando adentramos no campo da Colaboração, adentramos, no entanto, no nível de relacionamento entre as organizações, mas também entre os indivíduos. Nesse nível, existe assimetria de poder, de informação e de ações e reações que dependem de objetivos comuns bem identificados e um senso de objetivos compartilhados, bem trabalhados pela liderança. É preciso “ser integrado”, entender o nível de pertencimento nessa estrutura em rede. São características próprias do nível de Colaboração, diferentes e mais complexas do que conceitualmente é possível de se enxergar no nível de Coordenação.

Nesse sentido, não basta a existência de uma Legislação como é o caso da Lei Federal 11.107/2005. É preciso que existam instrumentos subnacionais, políticas e programas que induzam e incentivem à cooperação intermunicipal em consórcios intermunicipais. É preciso compreender que esses arranjos vão mudando ao longo do tempo também porque as relações, os atores e, portanto, a confiança, vão mudando ao longo do tempo. É impossível aceitar e compreender o conceito de Colaboração sem aceitar esse dinamismo.

Denhardt (2012) lembra que “um dos desafios mais interessantes suscitados pelo novo mundo da governança em rede é como conciliar o governo hierárquico tradicional com as demandas por redes construídas em linhas horizontais”. Se fôssemos adaptar a afirmação de Denhardt ao espectro do federalismo brasileiro, poderíamos dizer que um dos desafios mais interessantes suscitados pela nova Governança Pública é como conciliar o municipalismo brasileiro e a relação de dependência crônica das prefeituras em relação aos governos estaduais e à União, com essa nova realidade democrática em rede tão bem representada pelo interesse público regional que os consórcios intermunicipais são?

Conclusão

Este artigo buscou relacionar a figura jurídica dos consórcios intermunicipais com quatro importantes conceitos que servem como modelos de análise de políticas públicas e de novos arranjos institucionais: coordenação, colaboração, relações interorganizacionais e a nova governança pública. O artigo se ocupou inicialmente de explicar conceitos essenciais como consórcios intermunicipais, federalismo no Brasil e cooperação intergovernamental. Ocupou-se profundamente

também em correlacionar os consórcios intermunicipais com as principais ideias apresentadas por Denhardt (2012), Osborne (2010), Secchi (2009), Bouckaert e Verhoest (2010), Powell (1991) e Peci, Oquendo e Mendonça (2018).

Os consórcios intermunicipais representam uma nova lógica institucional e é essencial considerar essa lógica para compreender a implementação de políticas públicas em nível regional no federalismo brasileiro. Thornton, Ocasio e Lounsbury (2012) dizem que a lógica institucional “é a maneira como um mundo particular funciona”. Se isso é verdade, precisamos olhar com mais atenção para as práticas intrínsecas e sedimentadas em consórcios intermunicipais. Precisamos também nos perguntar se os consórcios intermunicipais também são um exemplo do hibridismo das organizações públicas. Se Denis, Felie e Van Gestel (2015) estão certos no que chamam de perspectivas multi-níveis e perspectivas multiatores, então, a resposta tende a ser sim. Os autores ressaltam a dinâmica do pluralismo e do “poder migrando” ao longo da estrutura de governança, típicos do hibridismo. São esses os autores que também assumem a fragilidade das redes e suas dificuldades em evitar as constantes mudanças, ao mesmo passo em que são elas (as redes) os mecanismos e a tecnologia social ideais para possibilitar ações conjuntas e reunir a heterogeneidade de expectativas e influências de todos os atores. Tudo isso é perspectiva de mais análise que pode ter os consórcios intermunicipais como objeto.

Os consórcios intermunicipais são a colaboração unificada em uma estrutura organizacional clara. São um instrumento de coordenação, potencial resposta ao desequilíbrio do pacto federativo, em que a desigualdade de porte e autonomia entre diferentes municípios pode representar uma dependência eterna do Estado e da União. Consórcios são uma boa representação da nova Governança Pública, em que redes de diferentes atores sociais e organizações (secretarias municipais, autarquias municipais ou prefeituras como um todo) passam a cooperar em nível horizontal, em uma dinâmica interorganizacional nova, em que a confiança em níveis interpessoais também faz diferença.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando. “Federalismo, Município e Democracia”. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Org.). *Princípios da Democracia*. 1 ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2015.

- ANASTASIA, Fatima. “Federação e relações intergovernamentais”. In: In: AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Otávio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2 ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung/Editora UNESP, 2015.
- BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. *The Coordination of Public Sector Organizations*. Palgrave Macmillan: London, 2010. (Cap. 1, 2 e 3).
- BRASIL. Decreto n.º 6017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm. Acesso em: 05 out. 2017.
- BRASIL. Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 jun. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em 08 out. 2018.
- BRASIL. Lei n.º 11107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 abr. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 08 out. 2018.
- CARNEIRO, J. M. B.; BRIZZI, R.; SANTOS, G. A. P. D. Consórcios Públicos de Educação e a Governança Intermunicipal. In: *Megacidades*. Cadernos Adenauer, v.03/2017. Rio de Janeiro, 2017, pp. 113-133
- CARNEIRO, J. M. B; TEIXEIRA, M. A. C. “Descentralização e Autonomia Federativa”. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Org.). *Política Municipal e Regional*. 1 ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2015.
- CRUZ, M. C. M. T., ARAÚJO, F. F., BATISTA, S. *Consórcios numa perspectiva histórico-institucional*. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, v.12, n.4, p. 111-124. 2011.
- DENHARDT, Robert B. *Teorias da Administração Pública*; tradução técnica e glossário Francisco G. Heidemann. 6 ed. norte-americana. Título original: Theories of public administration. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- DENIS, J. L.; FERLIE, E.; VAN GESTEL, N. (2015). Understanding hybridity in public organizations. *Public Administration*, 93(2), 273-289. Disponível em <https://doi.org/10.1111/padm.12175>.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política Pública seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral*; tradução técnica Francisco G. Heidemann. Tradução de: Studying public policy, 3rd. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- OSBORNE, Stephen P. “The new public governance? – Emerging perspectives on the theory and practice of public governance”. In: Osborne, Stephen P (ed.). *The New Public Governance: emerging perspectives on the theory and practice of the new public governance*. London: Routledge, 2010.

- PECI, A.; OQUENDO, M. I.; MENDONÇA, P. *Collaboration, (Dis)trust and Control in Brazilian Manufactured Public/Non-profit Partnerships*. Voluntas, v. 1, p. 1, 2018.
- POWELL, Walter W. (1991). “Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization”. In: THOMPSON, J.; FRANCES, R.; LEVACIC and MITCHELL, J. (eds.). *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. Londres: Sage.
- RIBEIRO, Wladimir. Consórcios e Arranjos Cooperativos Intermunicipais. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Org.). *Política Municipal e Regional*. 1 ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2015.
- SPINK, Peter. *Cooperação e governança interjurisdicional*. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, v.12, n.4, p. 13-29. 2011.
- STRELEC, T.; FONSECA, F. *Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo*. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, v.11, n.4, p. 125-139. 2011.
- SECCHI, Leonardo. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-369. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>.
- SANDFORT, J.; MILWARD, J. B. (2009). Collaborative Service Provision in the Public Sector. In: CROPPER, S.; HUXHAM, C.; EBERS, M.; RING, P. S. (Eds.) *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*.
- TEIXEIRA, L. da S.a. MENEGUIN, F. *Os Consórcios Intermunicipais aumentam e a eficiência no setor público*, 2012. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2012/10/os-consorcios-intermunicipais-aumentam-a-eficiencia-no-setor-publico.pdf>. Acesso em: 19. jun. 2019.
- THORNTON, P. H.; OCASIO, W.; LOUNSBURY, M. *The institutional logics perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2012. (Cap. 1 e 2).

O AUTOR

Eder Brito é mestre em administração pública local pela Korea University (Coreia do Sul, 2012). Mestrando em gestão de políticas públicas (EACH-USP). Jornalista graduado pela Universidade Metodista de São Paulo (2005), especialista pós-graduado em comunicação organizacional pela FIAM-FAAM-FMU (2010). Atuou por 14 anos na prefeitura de São Paulo, com passagens pelas Secretarias de Saúde, Cultura, Esportes e Lazer nas áreas de planejamento, informação e comunicação. Foi coordenador de comunicação da Secretaria Municipal de Esportes de São Paulo, assessor de comunicação do Estádio do Pacaembu e coordenador de comunicação institucional do Centro Cultural São Paulo. Desde 2012 coordena os programas da Oficina Municipal em parceria com a Fundação Konrad Adenauer. *Email*: eder@oficinamunicipal.org.br

CAPÍTULO 2

CONTRIBUTO PARA A COMPREENSÃO DOS ASPECTOS JURÍDICOS DA GESTÃO FINANCEIRA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Wladimir Antônio Ribeiro

1. Normas de direito financeiro e consórcios públicos.

Apesar de a Lei de Consórcios Públicos já ter completado quase quinze anos de vigência, alguns de seus aspectos ainda continuam desafiadores. Um deles é sua gestão financeira.

O consórcio público, quer adote o regime jurídico de direito público ou, excepcionalmente, ou o de direito privado, é entidade que integra a administração indireta, e, por isso, “*a execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas*” (Art. 9º, *caput*, da Lei de Consórcios Públicos).

Afora isso, em razão de legislação recente (Lei 13.822, de 2019), foi modificada a redação original da Lei de Consórcios Públicos para tornar claro que “*o consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, observará as normas de direito público no que concerne (...) à prestação de contas*” (art. 6º, § 2º).

Contudo, *a contrario sensu*, não é toda a atividade financeira do consórcio público que está submetida ao regime de direito público ordinário. É, como a lei diz, somente a *execução* da despesa e da receita, e a *prestação de contas*.

Uma das consequências deste regime jurídico é que o consórcio público deve possuir orçamento, estruturado em dotações, na forma prevista pelas normas de contabilidade pública, porque a existência de orçamento é requisito para que possam suas receitas e despesas, ou sua prestação de contas, efetivarem-se nos termos das normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

Porém, como o consórcio é entidade administrativa (não entidade política) interfederativa, não possui Poder Legislativo próprio. Com isso, evidentemente, não há como o orçamento ser aprovado mediante lei, bastando que seja aprovado pela Assembleia Geral, que é a sua instância deliberativa máxima (art. 4º, *caput*, VII, da Lei de Consórcios Públicos).

Uma leitura desatenta poderia ver, neste aspecto, uma inconstitucionalidade. Isso porque, por o consórcio realizar despesa pública, tal despesa deveria ser autorizada por lei, dado o princípio constitucional da *legalidade da despesa pública*, que exige que tais despesas sejam expressamente autorizadas pelo Poder Legislativo, no nosso sistema por meio de dotações orçamentárias e autorização a qual pode prever que, dentro de certos limites, sejam tais dotações alteradas em seus valores, diminuindo-se umas para se aumentar outras.

Entretanto, como se verá, o consórcio é instrumento para que os entes federativos executem despesa que já estão previstas em seus orçamentos. Ou seja, a autorização legislativa ocorre no âmbito do ente federativo consorciado, sendo que o consórcio é mero instrumento de execução de despesa prévia, nos termos constitucionais, autorizada por lei. Não há, dessa forma, quebra do princípio da legalidade da despesa pública, mas a opção dos entes federativos em executar determinadas despesas – devidamente autorizadas por lei – não de forma isolada, mas de forma cooperativa, em conjunto com outros entes da Federação.

Justamente por essa complexidade, a de o consórcio ser instância de mediação orçamentário-financeira de entes da Federação, que possuem sua identidade financeira e orçamentária, elemento essencial de seu regime jurídico é a disciplina de suas relações financeiras com os entes federativos consorciados.

O objetivo do presente texto é contribuir para a compreensão do regime jurídico das relações financeiras entre o consórcio e seus entes federativos consorciados. Adverte-se ainda que neste texto a opção foi ser didático, vinculado às finalidades práticas, para orientar os gestores dos consórcios públicos.

2. Transferências e pagamentos: contratos de rateio e contratos administrativos.

Há que se iniciar com uma advertência: o analisado aqui são as *relações financeiras*, não as relações patrimoniais de outra espécie, como a *doação*,

destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis de ente consorciado ao consórcio público, a qual, inclusive, pode se formalizar por meio do próprio ato constitutivo do consórcio público, como prevê o § 3º do artigo 4º da Lei de Consórcios Públicos.

E tais relações financeiras podem ser divididas em duas espécies: (i) *transferências* e (ii) *pagamentos*, sendo que a Lei de Consórcios Públicos prevê um instrumento específico para cada uma dessas duas hipóteses.

- i. as **transferências** de recursos do orçamento de um ente da Federação consorciado para o consórcio público dar-se-ão, obrigatoriamente, por meio do **contrato de rateio**, especialmente instituído pela Lei de Consórcios Públicos para essa finalidade (art. 8º, *caput* e §§)¹;
- ii. os **pagamentos**, como contrapartida de serviços que prestar, ou bens que fornecer, serão disciplinados por contrato comum, podendo ter como contratados (a) entes da Federação consorciados; (b) entes da Federação não consorciados, e (c) privados (como ocorre na assistência técnica à agricultura familiar). Contudo, se aquele que contratar o consórcio público integrar a Administração Pública, o contrato será regido pela Lei de Licitações; caso o contratante do consórcio integre a **Administração de ente da Federação consorciado**, a licitação é dispensada (art. 2º, § 1º, III, da Lei de Consórcios Públicos).

Como se depreende, a relação financeira entre um ente da Federação consorciado e o consórcio público adotará uma dentre duas formas: (a) ou a de **contrato de rateio** e (b) ou a de **contrato regido pela Lei de Licitações**, sendo que nas duas hipóteses o ente da Federação consorciado figurará como contratante e o consórcio como contratado.

Essa situação ocasiona consequências.

A primeira é que, quando houver um contrato regido pela Lei nº 8.666, de 1993, o tratamento a ser conferido ao consórcio público será igual ao de qualquer outro fornecedor da Administração Pública, sendo que as despesas de tais contratos seguirão, como previsto na legislação que rege as finanças públicas, rito com as fases de empenho, liquidação, ordenação do

¹ Quando se tratar de transferências realizadas por ente da Federação **não consorciado**, não será utilizado o contrato de rateio, mas de outras formas (convênio ou contrato de repasse, transferência fundo-a-fundo etc – v. art. 14 da Lei de Consórcios Públicos).

pagamento e pagamento (v. arts. 60, *caput*, 62, 63, *caput* e §§, 64, *caput*, e 65 da Lei nº 4.320, de 1964).

Do ponto de vista jurídico, isso significa que haverá um pagamento como contrapartida financeira de uma relação sinalagmática, em que serviços ou bens **de valor equivalente** foram usufruídos ou entregues.

Elemento fundamental é que haja essa equivalência entre o valor do pagamento e o valor dos bens ou serviços. O consórcio público terá como limite prestar serviços ou fornecer bens **no valor de mercado**.

Não haverá, assim, diminuição patrimonial do ente da Federação consorciado: em troca de uma quantia em dinheiro esse ente consorciado receberá, no trato sinalagmático, bens ou serviços de valor equivalente. Por vezes, os serviços atenderão um terceiro, a população, como nos casos dos serviços de saúde; mas a relação se manterá: um **pagamento** como contrapartida a serviços de mesmo valor.

A situação se modifica quando o ente da Federação consorciado faz uma **transferência** ao consórcio. Isso porque, como define a Lei, *transferências correntes* são “*despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços*” (art. 12, § 2º, da Lei nº 4.320, de 1964). Nessa situação, não há, necessariamente, o sinalagma: a transferência pode servir a manter serviços ou bens que não sejam diretamente usufruídos pelo ente da Federação consorciado que transferiu os recursos ou, ainda, que não sejam *exclusivamente* usufruídos por ele.

A transferência, em geral, configura um vínculo de dependência, porque é uma forma de o ente da Federação consorciado manter o consórcio público de que faz parte, o que difere da situação de pagamento, que é contrapartida a um benefício econômico que recebeu do consórcio público.

Acerca da situação de **transferência**, a Lei de Consórcios Públicos afirma que é obrigatório o *contrato de rateio* e, ainda, que o consórcio beneficiário deverá prestar contas ao ente consorciado em relação a como aplicou os recursos dele recebidos, fornecendo “*as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio*” (art. 8º, § 4º, da Lei de Consórcios Públicos).

Com isso, caso o ente da Federação consorciado contrate, por exemplo, três mil procedimentos oftalmológicos de consórcio público de saúde, a quatrocentos reais cada um, a contabilidade do consórcio registrará uma

prestação de serviços, sendo que os pagamentos realizados serão em contrapartida a procedimentos efetivamente realizados; tendo, cada um deles, preço equivalente ao de mercado. Na hipótese de cumprimento integral do contrato, segundo nosso exemplo, haverá despesa do ente da Federação consorciado no valor de um milhão e duzentos mil reais, contabilizada como serviços de terceiros.

Todavia, caso o ente da Federação consorciado transfira, por contrato de rateio, recursos a um consórcio de saúde, não há que perquirir quantos procedimentos ou de qual tipo foram realizados e, ainda, o valor de cada um desses procedimentos, mas, apenas, como foram aplicados tais recursos transferidos.

Se aplicados, ainda no mesmo exemplo, oitocentos mil reais em despesas com pessoal e quatrocentos mil reais com material de consumo, tais despesas integrarão as contas do ente da Federação consorciado. Isso significa que quando um ente da Federação consorciado transfere, por contrato de rateio, recursos para que o consórcio público realize despesas de pessoal, com a efetivação dessas despesas, haverá prestação de contas do consórcio público ao ente da Federação consorciado, que consolidará a despesa em suas próprias contas.

Redunda disso que o consórcio público, realizando despesa de pessoal com recursos transferidos por contrato de rateio, onerará o limite de gastos de pessoal do ente da Federação consorciado que transferiu os recursos. O mesmo **não ocorrerá** na hipótese de pagamento em razão de contrato por prestação de serviços, em que não cabe perquirir quanto de gasto de pessoal está inserido no preço pago pelos serviços, mas, apenas, se tal preço é consentâneo com o preço de mercado.

Acrescente-se dois aspectos.

O primeiro é que pode um consórcio público receber, ao mesmo tempo, recurso das duas maneiras: como pagamento do preço de serviços que prestou a ente da Federação consorciado e como transferência para a manutenção de atividades relativas a seus outros fins (é possível consórcios públicos multifinalitários).

O segundo é que o contrato regido pela Lei nº 8.666/93, *“preferencialmente, deverá ser celebrado sempre quando o consórcio fornecer bens ou prestar serviços para um determinado ente consorciado, de forma a impedir que sejam eles custeados pelos demais”* (art. 18, parágrafo único, do Regulamento da Lei de Consórcios Públicos).

Em resumo: quando há *transferência* do ente da Federação consorciado ao consórcio público, configura-se relação de dependência e, portanto, há oneração dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal ao ente da Federação consorciado. Quando há *pagamento*, o ente da Federação consorciado, contabilmente, tratará o consórcio público como trata qualquer outro fornecedor.

Contudo, os preocupados com a responsabilidade fiscal ainda ficaram intranquilos, porque consideravam a hipótese de o consórcio gerar despesa de pessoal elevada e, mesmo sendo hoje um “fornecedor” eficiente, ser um risco para o futuro.

Isso se resolveu quando ficou claro que o pessoal do consórcio público é sempre regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ou seja, o quadro de pessoal próprio do consórcio público será integrado apenas por empregados públicos, sem direito à estabilidade.

Aliás, tal circunstância deriva da própria lógica do consórcio público. É que, sendo o consórcio fruto de um contrato, pode tal contrato ser denunciado e o consórcio público desfeito. Dessa forma, se ao consórcio fosse permitido ter servidores estáveis, no caso de sua extinção, tais servidores seriam estáveis de qual dos entes da Federação antes consorciados?

Evidente que, por o consórcio ser um contrato, os vínculos que ele cria também são contratuais, não podendo se falar em vínculos administrativos, que alcançam o atributo da estabilidade. A Lei de Consórcios Públicos e seu Regulamento assim tratam a questão.

Outro aspecto relevante é a questão dos tempos.

No caso de uma transferência, o ente beneficiário recebe os recursos, administra-os e aplica, posteriormente, presta contas. Já no caso de um pagamento, dentro do regime ordinário da execução da despesa pública, haverá que se efetivar a prestação de serviços ou o fornecimento de bens, o qual deve ser submetido a uma verificação (que na linguagem de direito financeiro, como vimos acima, é designado como *liquidação*). Somente após a liquidação é que, no regime ordinário (há exceções) poderá haver o pagamento.

Do ponto de vista contábil, em uma **transferência**, os recursos transferidos são registrados no ativo não financeiro, realizável a curto ou longo prazo. Conforme o plano de trabalho vai sendo executado, nos termos das prestações de contas, isso vai sendo baixado.

Doutro lado, no caso de um **pagamento**, o procedimento previsto é o da liquidação, que “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo

por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (art. 63, *caput*, da Lei nº 4.320, de 1964). Havendo liquidação, haverá o pagamento, sem necessidade de um registro prévio, aguardando a efetivação da despesa.

Em suma, no caso da *transferência*, o ente transferidor primeiro entrega os recursos, contabilizando-os no ativo não financeiro, realizável a longo ou a curto prazo, conforme o caso, e realizando a respectiva baixa conforme o plano de trabalho vai sendo efetivamente cumprido; no caso do *pagamento*, a princípio, ele ocorrerá somente após a constatação de que a Administração usufruiu de serviços ou recebeu bens.

Com isso, no caso de transferência, o consórcio não necessita adiantar recursos próprios para efetivar as operações, uma vez que há acesso *ex ante* aos recursos transferidos. Já no caso do pagamento, o risco é maior, porque somente depois de prestado o serviço ou realizado o fornecimento é que, submetido à liquidação, haverá o pagamento. Nesta hipótese, o consórcio necessitará de um capital de giro, além de assumir maiores riscos. Daí porque o preço de mercado não precisa corresponder, por evidente, à mera divisão de custos, mas a valores que remunerem todos estes fatores.

Por fim, importante dizer que a expressão “rateio”, por vezes, confunde os gestores. Como rateio significa distribuir algo entre várias pessoas, muitos, equivocadamente, entendem que o *contrato de rateio* seria contrato plurilateral, ou seja, que em um polo haveria o consórcio público e, no outro, todos os entes federativos consorciados que integram o rateio. Porém, justamente por formalizar uma transferência, bilateral, entre ente consorciado e o consórcio público, tal entendimento é evidentemente equivocado.

No contrato de rateio não há obrigações de ente consorciado para ente consorciado, o que explicaria um contrato plurilateral. Mas, apenas, uma definida obrigação de cada ente federativo consorciado para com o consórcio. É, sem sombra para dúvidas, uma relação bilateral, com duas características que precisam ser aqui sublinhadas.

A primeira é que a Lei de Consórcios Públicos foi extremamente rigorosa no que se refere a que cada ente consorciado esteja orçamentariamente aparelhado para subscrever o contrato de rateio. Como dito aqui, pelo princípio constitucional da legalidade da despesa pública, é essencial que a entidade administrativa que executa a despesa pública tenha sido previamente autorizada, mediante lei, a executar dita despesa – sendo que a autorização adota a técnica da dotação orçamentária.

Ressaltando essa obrigação, já existente por força de nosso sistema constitucional, a Lei de Consórcios Públicos alterou a Lei de Repressão à Improbidade Administrativa, para prever que é tipo específico de improbidade a conduta de “celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei” (inciso XV do artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, acrescentado pelo artigo 18 da Lei de Consórcios Públicos).

O segundo aspecto a ser sublinhado é que a Lei de Consórcios Públicos prevê, excepcionalmente, que, no caso de o consórcio público se quedar omissa face à inadimplência originada de contrato de rateio, poderá ele ser substituído por ente consorciado: “os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio” (§ 3º do art. 8º da Lei de Consórcios Públicos).

Porém, veja-se que esta substituição se dá após a constituição (bilateral) da obrigação, mediante contrato de rateio. Trata-se de poderes extraordinários previstos para assegurar o cumprimento de tais obrigações, antes constituídas.

Isso se explica porque é do interesse de todos os consorciados que o contrato de rateio seja cumprido por cada um deles, porque se tratam de recursos reunidos para atender a interesses comuns a todos. Afora isso, pode ocorrer, por exemplo, que o presidente do consórcio seja prefeito, justamente, do Município inadimplente. Dada a situação, objetiva, de conflito de interesses, sem dúvida que a solução da Lei de Consórcios Públicos foi bastante inteligente e pragmática.

Mas tais poderes extraordinários não alteram, antes reforçam, o caráter bilateral do contrato de rateio.

Uma palavra a mais sobre o tema. Evidente que poderá um só instrumento contratual formalizar diversos contratos de rateio. Apesar de cada contrato ser independente, estão reunidos em um mesmo instrumento escrito, por razões administrativas, por razões políticas. Haverá, aí, um contrato plúrimo, ou seja, diversos contratos independentes convivendo em um mesmo instrumento.

Nesta situação, por exemplo, em nada impacta um ou outro ente da Federação consorciado, previsto no instrumento, não o ter subscrito. Apesar dessa negativa de formalizar um dos contratos, os demais contratos continuarão válidos, pois independentes.

Com isso, pode-se dizer que o contrato de rateio e os contratos regidos pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, possuem o ponto em

comum de ambos serem **contratos bilaterais**, tendo em um dos polos o consórcio público e, doutro, o ente da Federação consorciado (no caso de contrato administrativo, pode ser, inclusive, qualquer órgão ou entidade do ente da Federação consorciado, inclusive órgão ou entidade do Poder Legislativo ou Judiciário).

De forma sintética, pode-se assim sintetizar as **diferenças** de regime jurídico e de utilização entre os contratos de rateio e o contrato administrativo, regido pela Lei de Licitações, ambos adequados para disciplinar relações financeiras entre entes consorciados e o consórcio público:

	Finalidade	Aferição	Valor	Tempo
Contrato de Rateio	transferência	Prestação de contas	Custo	ex ante
Contrato Administrativo	pagamento	Liquidação	Preço	ex post

3. O contrato de programa

Contrato de programa é como, no Brasil, é designado o que, no ambiente europeu, é conhecido como contratação *in house*. Na sua origem, trata-se de contrato para formalizar a prestação de um serviço público pela própria Administração Pública (ou seja, prestação de forma “doméstica”, no direito brasileiro, “prestação direta”, na casa da Administração Pública, daí a designação *in house*).²

Ou seja, a Administração Pública deseja prestar diretamente um determinado serviço público, porém, ao invés de criar uma estrutura administrativa específica para isso, estabelece relações de cooperação com outras Administrações Públicas e, mediante um contrato, “toma emprestada” a estrutura administrativa dessa outra Administração. Com isso, o contrato de programa se trata de instrumento de cooperação interadministrativa, possuindo em seus dois polos entidades que integram a Administração Pública.

² Sobre o tema, v.: GARCÍA, Juan José Pernas. *Las operaciones in house y el Derecho comunitario de contratos públicos. Análisis de la jurisprudencia del TJCE*. Madrid: Iustel, 2008; e TREUMER, Steen (Eds.). *The In-House Providing in European Law*. European Procurement Law Series vol. 1. Copenhagen: DJOF Publishing, 2010.

Observe que, justamente por essas características, o contrato de programa, apesar de se contrato de direito público, pois tanto suas partes como seu objeto são desta natureza, **não é** contrato administrativo.

Isso porque a característica marcante do contrato administrativo são as chamadas cláusulas exorbitantes, por meio das quais a parte pública, na defesa do interesse público, possui poderes, inclusive de alterar determinadas cláusulas contratuais, desde que recomposta a equação econômico-financeira que configura a remuneração do privado contratado. Porém, no caso do contrato de programa, não há parte privada, pois sua característica essencial é que ele é celebrado entre duas Administrações Públicas, formaliza uma parceria público-pública. Nos dois polos do contrato de programa está o interesse público, pelo que não faz sentido que um interesse público seja superior ao outro. Apesar de contrato de direito público, o regime é de isonomia de tratamento e de poderes contratuais, lembrando o contrato privado.

O contrato de programa, pelo regime a ele previsto pelo artigo 13 da Lei de Consórcios Públicos, pode ser celebrado por quaisquer entidades da Administração Pública, em havendo consórcio público ou convênio de cooperação entre entes federados que o autorize, nos termos do previsto no artigo 241 da Constituição Federal.

Dentre tais hipóteses poderá haver contrato de programa em que figure como contratante ente da Federação consorciado e, como contratado, o consórcio público – hipótese, aliás, expressamente prevista no artigo 13 da Lei de Consórcios Públicos. Este aspecto nos interessa, porque em tais contratos poderão haver obrigações de cunho financeiro, sendo a disciplina jurídica deste tipo de obrigações entre entes consorciados e o consórcio público o objeto do presente estudo.

Delineado isso, como antes foram identificadas as hipóteses de relações que devem ser formalizadas por contrato de rateio e, ainda, quais as que não podem ser assim formalizadas, podendo ser formalizadas por contrato disciplinado pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, apresentam-se em relação ao contrato de programa duas questões: (i) *em quais hipóteses, na relação consórcio e ente da Federação consorciado, seria cabível o contrato de programa?* e (ii) *por meio do contrato de programa podem ser constituídas obrigações financeiras com natureza jurídica de transferência ou de pagamento?*

A primeira questão possui resposta simples. Caso as obrigações financeiras integrem negócio jurídico que envolva outras obrigações, formando um

conjunto indissociável, evidente que tanto o contrato administrativo simples, como o contrato de rateio são insuficientes.

Exemplifiquemos.

Imagine a viabilização de um serviço de saúde animal, viabilizado mediante a cessão de uso de imóvel, móveis, inclusive veículos, e pessoal, além, a cada mês, mediante determinado critério (que pode configurar, a depender do caso, tanto transferência, como pagamento), da aplicação de recursos financeiros.

Como se vê, a mera entrega de dinheiro não basta. Há outras obrigações que, simultaneamente, devem ser adimplidas. Em situações complexas como esta é que se prevê o contrato de programa celebrado entre ente da Federação consorciado e o consórcio público. Ou seja, não há sobreposição com os contratos administrativos simples, ou com os contratos de rateio, antes estudados.

Já a segunda questão, veja-se, também foi respondida: pode o contrato de programa tanto prever transferências do ente consorciado ao consórcio (mas, por imposição legal, haverá que se formalizar também, e até pleonasticamente, o contrato de rateio), como, ainda, obrigações de pagamento (hipótese em que o próprio contrato de programa é suficiente para assegurar a eficácia da obrigação).

Apesar de poder abrigar, como se viu, obrigações semelhantes a dos contratos de rateio e administrativo, o seu tratamento, por esta circunstância, pode ser bem diverso.

Por exemplo: o contrato de programa, ao contrário dos contratos de rateio e do contrato administrativo, pode ter vigência superior a um exercício financeiro, ou poderá ser prorrogado para além de 72 (setenta e dois) meses. Poderá haver, e até é comum, contrato de programa com vinte, trinta, ou mais anos de vigência.

Outro aspecto que merece também a atenção é que, para assegurar o cumprimento de obrigações nele previstas, o contrato de programa poderá constituir garantias, como por exemplo, a vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios ou do Fundo de Participação dos Estados, dentre outras. Veja-se, assim, que a modelagem obrigacional, apesar de poder envolver transferência ou pagamento, pode possuir estrutura totalmente diferente, e bem mais complexa.

Evidentemente que o contrato de programa exige, para a sua adequada utilização, um planejamento prévio, para que se estruture o *programa público*

que por meio dele se visa implementar. Doutro lado, o fato de ele poder disciplinar, ao lado das obrigações financeiras, o acesso a bens ou a cessão de servidores, a constituição de garantias, dentre outros aspectos, torna-o um instrumento poderoso para assegurar estabilidade e segurança jurídica a políticas públicas desenvolvidas de forma cooperativa pelo consórcio público.

4. Conclusões

Apesar de a Lei de Consórcios Públicos prever contratos de rateio, contratos administrativos celebrados com licitação dispensada e contratos de programa, todos nos quais figuram como partes entes da Federação consorciados e o próprio consórcio público, isso não significa que todo o consórcio, inexoravelmente, deverá celebrar estes três tipos de instrumento.

Poderá haver consórcios que, somente em sua fase constitutiva celebrará contrato de rateio, passando a funcionar muito bem apenas obtendo receitas do entes da Federação consorciados mediante contratos administrativos. Outros consórcios terão apenas contrato de programa, que autorize a receber recursos dos entes consorciados ou, então, de terceiros, como no caso de tarifas pela prestação ou pela regulação de serviços públicos.

Haverá consórcios em que estes instrumentos conviverão. Porém, o fundamental é saber qual a utilidade de cada instrumento, porque seu regime jurídico não é neutro, porque desenhado justamente determinada finalidade. Doutro lado, usar tais instrumentos de forma equivocada gerará dificuldades, que não serão porque a lei está errada, mas porque o gestor interpretou ou utilizou os instrumentos previstos em lei de forma equivocada.

Este texto, excessivamente prático e direto, possui justamente o papel de servir como orientação ao gestor consorcial. Claro que há questões jurídicas de alta magnitude, expostas e enfrentadas, porém sem o detalhamento próprio dos debates acadêmicos, detalhamento que foi oculto (*rectius*: suprimido) por razões didáticas. Agradeço, para a sua construção tão direta e didática diversos gestores de consórcios, que opinaram e debateram esses temas comigo, em diversas oportunidades. Praticamente este texto sistematizou essas experiências didáticas vivas e comprometidas com a realidade cotidiana da gestão consorcial.

Mas, aos mais doutos, peço que não vejam isso como uma frustração, mas como um convite, de continuar um debate estratégico para os

consórcios públicos, tão importantes na defesa e preservação da autonomia municipal e na efetivação de políticas públicas, especialmente as de cunho social. Porque, para construir uma catedral, há que se assentar sobre a terra a sua primeira pedra.

O AUTOR

Wladimir Antônio Ribeiro é advogado, sócio do escritório Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques – Sociedade de Advogados. Bacharel em direito pela Universidade de São Paulo e mestre em direito constitucional pela Universidade de Coimbra. Foi consultor do governo federal para a elaboração da Lei de Consórcios Públicos.



CAPÍTULO 3

FEDERALISMO, GOVERNANÇA E
COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NO
BRASIL: UM BALANÇO DA LITERATURA

Eduardo José Grin

Introdução

Os consórcios públicos intermunicipais são uma realidade na gestão pública brasileira. Os números e a diversidade de políticas e formas de arranjos de associativismo desse tipo não permitem dúvidas. Em termos acadêmicos, há evidências empíricas suficientes desse fenômeno na realidade da administração pública municipal. Contudo, a maioria das análises realizadas é de estudos de caso e há uma reduzida quantidade de trabalhos que identificam fatores indutores ou dificultadores para as localidades buscarem esse modelo de coordenação da ação coletiva. Nesse sentido, resenhar a discussão na literatura, visando a indicar quais são as questões indicadas como promotoras e obstaculizadoras dos consórcios intermunicipais cumpre uma função importante. Em outras palavras, a sistematização de pressupostos teóricos serve de base para que pesquisas comparadas e análises mais abrangentes testem esses argumentos.

O objetivo desse capítulo, pois, consiste em realizar um balanço da literatura nacional sobre os consórcios públicos intermunicipais, de modo a apresentar quais têm sido as questões consideradas mais relevantes para essa discussão, sobretudo após 2005. Como sabido, a chamada Lei dos Consórcios Públicos foi aprovada nesse ano e regulamentada em 2007. Desde então, o arcabouço jurídico vem sendo um aspecto nada desprezível quanto aos efeitos gerados na ampliação desse tipo de arranjo de cooperação intermunicipal (GRIN e ABRUCIO, 2017). Portanto, sistematizar a literatura cumpre uma função importante, pois transcorridos 14 anos desde a promulgação da Lei já há evidências empíricas que podem ser apresentadas como um roteiro para futuras análises.

Além dessa introdução, o capítulo está organizado em quatro seções. A primeira localiza o espaço que os consórcios intermunicipais passaram a ocupar no federalismo brasileiro diante do vácuo institucional de formas de cooperação intergovernamental na Constituição Federal de 1988.

A segunda realiza uma revisão da bibliografia nacional mais recente e que considera as experiências de consórcios públicos intermunicipais como seu referencial empírico. A terceira visa indicar quais são as questões contextuais que costumam incidir na formação e sustentabilidade desse tipo de cooperação intergovernamental horizontal. Na conclusão são apresentadas considerações sobre o lugar dos consórcios no redesenho da federação brasileira, após 1988, e aspectos políticos e gerenciais que assumem relevância na sua implementação.

1. Federalismo e o lugar dos consórcios intermunicipais no Brasil

Um dos desafios do federalismo brasileiro é a combinação de autonomia e interdependência (ELAZAR, 1987; STEPAN, 1999; BURGESS, 2006), pois ambas refletem as diversidades e heterogeneidades. Mas esse equilíbrio tende a ser mais complexo em federações com maiores desigualdades regionais, como é o caso do Brasil. Considerando esse quadro, o redesenho político e institucional da federação, após 1988, priorizou dois modelos: descentralização de políticas para estados e municípios, sobretudo aquelas de bem-estar social, e a busca de cooperação intergovernamental como foco nas políticas públicas (FRANZEZE e ABRUCIO, 2013). Com efeito, buscou-se combinar coordenação intergovernamental, principalmente por meio do governo federal, com autonomia das esferas subnacionais, ampliada com o reconhecimento dos municípios como entes autônomos, o que é raro em países federais (SOUZA, 2005; KUGELMAS e SOLA, 1999).

A descentralização das políticas públicas foi uma tônica da Constituição de 1988. O pressuposto normativo que orientou os constituintes era que quanto mais as políticas fossem decididas e/ou implementadas no nível local, e mais próximas estivessem dos cidadãos, mais favoreceriam a *accountability* do Poder Público. Acreditava-se que descentralizar significaria democratizar e aumentar a eficiência governamental, suposição nem sempre real (ARRETCHE, 1996;

ABRUCIO e SOARES, 2001). No entanto, a maior a autonomia política, administrativa e financeira municipal foi pouco acompanhada por mecanismos para fortalecer relações intergovernamentais mais cooperativas. Por conta dessa dificuldade, fenômenos como o autarquismo municipal (DANIEL, 2001) e a guerra fiscal chamada por Melo (1996) de hobbessianismo municipal foram efeitos de uma descentralização mais centrífuga e com poucos estímulos à coordenação federativa.

Todavia, a Constituição não ignorou a necessidade de criar mecanismos intergovernamentais, bem como garantir recursos e poder para que a União pudesse exercer um papel ativo no combate às desigualdades sociais e na regulação do comportamento dos entes federativos. À esfera federal coube a maior parcela das competências legislativas, o que gerou capacidade de estabelecer padrões nacionais de políticas públicas (FRANZESE, 2010). Igualmente, os recursos administrativos e financeiros do Governo Federal têm grande força para induzir, embora não determinar por completo, comportamentos no jogo federativo (ARRETCHE, 1999). Mas sobraram lacunas no plano federativo, de modo que seguem sendo criadas legislações para aperfeiçoar o arcabouço federativo; e as relações intergovernamentais ainda constituem um dos pontos nevrálgicos e mais sensíveis no conjunto das políticas públicas. Ademais, a descentralização assumiu significados e conteúdos distintos, conforme o desenho das políticas públicas.

Na dimensão das políticas públicas, a nova Carta estabeleceu competências comuns para União, Estados e Municípios na saúde, assistência social, educação, cultura, habitação e saneamento, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico; combate à pobreza e integração social dos setores desfavorecidos, e educação para o trânsito (Constituição Federal, Art.23). Foram definidas competências legislativas concorrentes aos governos federal e estaduais na proteção ao meio ambiente e recursos naturais; conservação do patrimônio cultural, artístico e histórico; educação, cultural e esportes; juizado de pequenas causas; saúde e previdência social; assistência judiciária e defensoria pública; proteção à infância, à adolescência e aos portadores de deficiências e organização da polícia civil (Constituição Federal, art. 24). Com efeito, esse esboçou-se um caminho na direção do federalismo cooperativo (ALMEIDA, 2005).

O artigo 23 também definiu que a lei complementar determinaria normas de cooperação entre União, Estados e Municípios, visando

equilibrar desenvolvimento e bem-estar nacional. Porém, essa regulamentação nunca foi implantada, de sorte que os arranjos intergovernamentais que existem foram instituídos setorialmente em algumas políticas por meio de sistemas nacionais de políticas (saúde e assistência social) ou fundos complementares (educação).

Porém, ainda que a descentralização tenha sido um processo simétrico para todos os municípios, e que algumas políticas tenham constituído formas verticais de cooperação federativa, seguia existindo um vácuo nas possibilidades de cooperação intergovernamental. Considerando a evolução das relações entre os municípios houve poucos incentivos para alinhar sua ação coletiva. Assim, a aprendizagem política e institucional foi que apenas a descentralização não garantiria uma melhor coordenação federativa se ela também não viesse acompanhada de regras que favorecessem o associativismo horizontal entre os entes subnacionais, sobretudo para os municípios que são os principais protagonistas do redesenho federativo (GRIN e ABRUCIO, 2017).

Conforme Elazar (1987) e Agranoff (2001), o processo federal inclui, dentre outros aspectos, buscar a parceria entre as partes do pacto, negociadas por meio de *programas* (políticas), e baseada no compromisso e gerar consensos ou, no mínimo, preservar a integridade dos entes. O sistema federal se apoia em um conjunto de *técnicas* (administração e gestão) para a colaboração dos entes federativos nesses programas. O desafio, segundo Agranoff (2001) é como superar a autonomia política e legal dos governos subnacionais para um enfoque administrativo para conceber e implantar programas de forma mais cooperativa. Portanto, o federalismo cooperativo para lidar com heterogeneidades e desigualdades regionais não pode prescindir de regras que visem fortalecer o associativismo territorial. Este é um caminho adicional que, após 2005, foi adotado para reforçar a cooperação intergovernamental horizontal e reduzir dois efeitos da descentralização das políticas:

- a. de natureza local: autarquismo municipal, criação de novos municípios, competição entre localidades pela atração de investimentos econômicos e falta de capacidade estatal;
- b. de natureza intergovernamental: falta de definição de responsabilidades compartilhadas, arranjos verticais de coordenação de políticas e fragilidades legais relacionadas ao associativismo intermunicipal.

A próxima seção aborda as principais questões que a literatura brasileira vem apontando como avanços e desafios no debate sobre federalismo, governança e cooperação intermunicipal.

2. Consórcios públicos e governança intermunicipal

Esta seção discute os principais argumentos que a literatura nacional apresenta sobre as motivações que levam os municípios a buscarem uma atuação consorciada. São agrupados os principais fatores apresentados sobre a formação de consórcios, cujos principais objetivos são:

Quadro 1 – Objetivos centrais dos consórcios

1. Aumento na capacidade de realização (localidades podem ampliar o atendimento aos cidadãos e o alcance das políticas públicas ao disporem de mais recursos e apoio coletivo).
2. Economia de escala/maior eficiência do uso dos recursos (consórcios compartilham recursos como máquinas de terraplanagem a unidades de saúde ou disposição de resíduos sólidos).
3. Realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura com a articulação de esforços conjuntos, como é o caso da aquisição de equipamentos de alto custo, bacias hidrográficas e o desenho de políticas públicas de âmbito regional na área de desenvolvimento econômico local.
4. Aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios (um consórcio intermunicipal pode melhorar os termos da negociação dos municípios junto aos governos estadual e federal, ou junto a entidades da sociedade, o que fortalece a autonomia municipal).
5. Governança/aumento da transparência das decisões públicas, pois envolve vários atores, o que torna mais visível e exige discussões mais aprofundadas em cada município e em termos regionais. Isso possibilita ampliar a fiscalização da sociedade sobre a ação dos governos.
6. Aprendizado e Inovação: meio para gerar soluções para problemas comuns, construir redes, dividir recursos e harmonizar serviços horizontalmente com outros níveis de governo.
7. Sustentabilidade político-institucional, técnico-operacional e financeira.

Fonte: Grin, Segatto e Abrucio (2016) *apud* Projeto Brasil Municípios.

Conforme a literatura quatro são os principais fatores impulsionadores dos consórcios: a) formais (jurídicos: maior estabilidade nos contratos firmados entre os entes; organizativos: criação de estruturas supramunicipais; e gerenciais: maior qualidade na ação regional com ação coletiva dos municípios); b) econômicos (escala, eficiência e racionalidade no uso dos recursos); c) políticos (coordenação e cooperação intergovernamental, responsividade e *accountability*, redução do comportamento autárquico dos municípios e incentivos à coordenação federativa consorciada); d) técnicos (ampliação da capacidade de gestão e planejamento regional em bases mais integradas) (GRIN e ABRUCIO, 2016).

Em primeiro lugar, no plano jurídico, a principal novidade se relaciona à Lei dos Consórcios Públicos que vigora no Brasil desde 2005, considerando a comparação com a situação anterior em que não havia uma legislação para abrigar esse tipo de associativismo. Em termos do suporte legal, compreende-se que os novos consórcios criados após 2005, ou os que optaram por se enquadrar conforme as novas regras, passaram a ter maior estabilidade institucional e jurídica (COUTINHO, 2006; LOSADA, 2010; IPEA, 2010). Essa é uma decorrência da forma como os consórcios são criados, com maior comprometimento político e financeiro dos participantes, o que tanto dificulta sua entrada como a sua saída, pois há sanções legais em caso de abandono. A lei foi regulamentada em 2007, por meio do Decreto 6.017 que define o consórcio público da seguinte forma:

Pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no. 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. (Art. 2º, inciso I)

Com a nova legislação os consórcios podem ser configurados como associações de direito público, constituída e ratificada por lei pelos poderes Executivo e Legislativo dos municípios pactuantes. Sua constituição define deveres e direitos dos governos locais: financeiros (contrato de rateio) e operacionais (por meio do contrato de programa). Alinhado ao tema jurídico, a extensa documentação necessária para formalizar o consórcio (pacto de intenções, contrato de rateio, contrato do programa e contrato formalizado), também induz a uma maior convergência em torno das regras, já que

foram objeto de deliberação pelos municípios (SPINK, 2011; DIEGUEZ, 2011). O contrato de rateio permite planejar fluxo de recursos entre os entes em bases mais estáveis, ainda que possam existir problemas de coordenação da ação coletiva (MACHADO e ANDRADE, 2014). Ademais, ser uma associação de direito público, desde 2008, passou a ser condição necessária para esses arranjos receberem recursos de transferência voluntária da União (CALDAS e CHERUBINE, 2013).

Uma segunda ordem de argumentos é de cunho econômico e eficiência no uso dos recursos, pois a cooperação territorial é vista como o caminho mais viável para se obter ganhos de escala no planejamento, regulação e promoção de serviços públicos (VAZ, 1997). Sobretudo, os pequenos municípios são os mais propensos a formalizarem adesões, pois não dispõem de condições para operarem serviços cujo custeio é caro (GRIN e ABRUCIO, 2017), como é o caso dos serviços mais complexos na área da saúde. Desse modo, busca-se gerar ganho de escala no uso dos recursos para lidar com as desigualdades regionais e gerar mais equidade na oferta de políticas públicas. Como a engenharia institucional da descentralização iniciada após 1988 não foi eficaz nesse sentido, apesar de medidas redistributivas como o FPM em favor dos menores municípios e regiões mais pobres, os consórcios intermunicipais surgem como uma alternativa. A cooperação intermunicipal busca ampliar a oferta dos serviços, visando superar carências gerenciais e financeiras em nível local (LACZYNSKI e ABRUCIO, 2013; GRIN e ABRUCIO, 2015; GRIN, BERGUES e ABRUCIO, 2017).

Quanto aos ganhos organizativos, destaca-se um terceiro grupo de questões. A articulação regional é uma delas, possibilitada por mecanismos de planejamento e gestão para implantar políticas públicas. A prestação de serviços, por meio da atuação integrada dos entes, busca obter ganhos de escala no seu provimento. Para tanto, formação e capacitação de um corpo técnico especializado é essencial para apoiar os municípios participantes (COUTINHO, 2006; CUNHA, 2004). Nessa direção segue a Lei dos Consórcios Públicos de 2005 ao destacar que os mesmos visam fortalecer o papel de ente público como planejador, regulador e fiscalizador de serviços públicos, além de incrementar a efetividade das políticas públicas executadas por meio de um processo de governança e ação coletiva regional (HUFTY, BÁSCOLO e BAZZANI, 2006). A nova legislação permite que os consórcios públicos, a fim de gerar seu autossustento, arrecadem tarifas

pelos serviços que prestam, para o que qualidade técnica e gerencial são fatores estratégicos para esse modelo.

Em termos dos ganhos políticos, um quarto grupo de argumentos compreende que a nova legislação, em face dos passos necessários para a criação desses arranjos, amplia a transparência e a publicidade de suas finalidades e suas formas de financiamento e objeto de sua atuação, o que oportuniza à sociedade maior controle (IPEA, 2010). Como não se trata mais de um pacto administrativo, pois é necessário o aval dos legislativos municipais, amplia-se a possibilidade de os líderes políticos locais serem mais responsivos e *accountables*, o que aumenta a transparência das decisões públicas. As deliberações consorciadas são de âmbito regional e envolvem vários atores, o que amplia sua transparência e abre espaço para a fiscalização da sociedade (PRATES, 2010; ABRUCIO, SANO e SYDOW, 2010; ABERS e JORGE, 2005).

Sobre as relações intergovernamentais, a legislação é uma contribuição para materializar o artigo 23 da Constituição que prevê a definição legal sobre formas de cooperação federativa. O modelo descentralizador de políticas implantado após 1988 nasceu incompleto, em face de sua fragmentação setorial quanto às políticas repassada para os governos subnacionais, notadamente os municípios (IPEA, 2010; ARRETCHE, 1999). Este é um processo compartimentado, dada a forma como as atribuições foram repassadas da esfera central para os municípios. O efeito central desse processo foi secundarizar o território como espaço de ação pública (CALDAS, 2013), perda da lógica da regionalidade (DIEGUEZ, 2011) e da cooperação horizontal (TREVAS, 2013).

Portanto, o federalismo brasileiro pagou um preço pela ineficiência dos instrumentos de cooperação intergovernamental marcadamente verticais e setoriais. Esses podem ser arranjos necessários para descentralizar políticas federais, mas são insuficientes para responder às demandas do desenvolvimento territorial em nível subnacional. Além da coordenação federativa que redistribui recursos, a cooperação territorial pode gerar mais eficácia e impacto na implementação de políticas públicas nos municípios, sobretudo na grande maioria daqueles carentes em termos financeiros e técnicos (LACZYNSKI e ABRUCIO, 2013; STRELEC e FONSECA, 2011; CUNHA, 2004).

Contudo, as premissas cooperativas da legislação dos consórcios públicos não necessariamente são a realidade. A visão benigna sobre a “concertação de

competências” que estimula a cooperação dos entes de maior porte para auxiliar aos de menor capacidade técnica e de investimento (COUTINHO, 2006) não coincide com a realidade. Ao contrário, Laczynski e Teixeira (2011) mostram que consórcios caracterizados por assimetria econômica entre seus integrantes podem fazer com que condições de dependência dos menores frente aos maiores municípios reduzam seu poder de barganha para definir prioridades. Para Souza (2012), os consórcios não são plenamente redistributivos, mas só conseguem prestar serviços para uma população de um município porque obtêm recursos deste e de outros também. Ainda que facultem à população mais pobre o acesso a serviços públicos, ao fim e ao cabo, implementam políticas *quasi* redistributivas.

Na mesma linha, Machado e Andrade (2014), empiricamente mostram que a institucionalidade criada estabelece uma lógica similar à de mercado, pois cada integrante paga pelo que consome. Concluem ser pouco provável que consórcios intergovernamentais venham a desempenhar outras funções solidárias, como a resolução de problemas distributivos em perspectiva regional, pois os consórcios se tornam instrumento para atender os interesses dos governos envolvidos, mas não da totalidade territorial abrangida.

A lei reconheceu a importância das particularidades políticas, territoriais e demandas de cada município, pois podem existir casos de desinteresse político entre municípios vizinhos, vocações produtivas comuns entre municípios de estados distintos, ou até mesmo dificuldades na prestação de serviços públicos compartilhadas entre entes que podem estar em regiões distintas (STRELEC e FONSECA, 2011). Assim, a ação coordenada em nível territorial adquiriu maior flexibilidade e plasticidade, embora o mais comum sejam arranjos entre municípios limítrofes. Contudo, de forma similar à experiência espanhola das *mancomunidades* (ABRUCIO e SANO, 2013), ficou facultada a possibilidade de construir novos desenhos territoriais. Nesse sentido, a Lei dos Consórcios Públicos admite que territorialidades são processos de construção política ajustados a diferentes dimensões – perfil das vocações dos municípios, alinhamento de interesses, identidades políticas e afinidade sobre políticas (XAVIER, WITTMANN, INÁCIO e KERN, 2013; SPINK, 2011). Reconhecer essa possibilidade significa respeitar a autonomia municipal, pois franqueia opções de parcerias intergovernamentais que podem implicar em redesenho territorial (CRUZ, 2001; LACZYNSKI, 2012).

Em termos de engrenagem consorcial e sua relação com a descentralização de políticas, a visão básica é a de que a lógica setorial não é contraditória à lógica territorial. Se a primeira pode gerar o que Wright (1988) chama de federalismo de cercados, a segunda se alinha ao que Agranoff (2001) chama de lógica jurisdicional. Assim, a segmentação da gestão pública em várias formas verticais de oferta de políticas federais para os entes subnacionais pode ser equilibrada pela construção de arranjos de cooperação territorial e horizontal (CUNHA, 2004; GRIN, BERGUES e ABRUCIO, 2017).

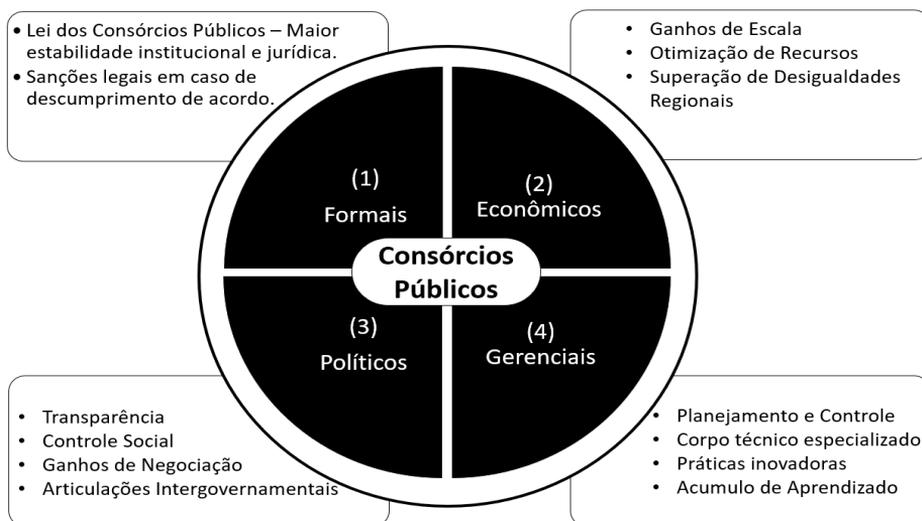
Para Losada (2010), os consórcios públicos permitem a descentralização de recursos técnicos e financeiros em bases regionais, e não apenas municipais, visando a promover o fortalecimento gerencial e administrativo dos participantes. Por isso, a consolidação da descentralização pode ser associada à busca por maior articulação e cooperação regional. Para Dieguez (2011, p.303), “no relacionamento interinstitucional que o consórcio venha a estabelecer, as entidades regionais devem evitar sobreposições e confusões de competências, seguindo, assim, mais a lógica da complementaridade do que a do conflito”.

Um aspecto essencial é que os consórcios considerem as desigualdades na capacidade administrativa e financeira dos municípios, visto que a “gestão associada dos serviços públicos” ou de “governança interjurisdicional” (SPINK, 2011) está amparada nas possibilidades gerenciais e fiscais dos entes federativos (GRIN e ABRUCIO, 2016; FERRACINI, 2013). O caso brasileiro mais conhecido desse modelo de governança é o consórcio intermunicipal do grande ABC (BRESCIANI, 2011). Portanto, vontade política desprovida de recursos de gestão não basta, sobretudo, se há pouca mobilização da sociedade para atuar segundo a lógica da regionalidade (GRIN e ABRUCIO, 2016; TAPIA, 2005). Com efeito, *inputs* gerenciais e de controle social são duas variáveis políticas e organizacionais centrais para o êxito dos consórcios.

Ademais, os desafios para materializar a cooperação intermunicipal são vários: ação individualista dos municípios, baixo capital social e gestão pública pouco qualificada, em especial nos pequenas cidades, que é tanto um convite como um obstáculo ao consorciamento, variáveis político-eleitorais (mudanças partidárias no governo municipal e a disputa de governos estaduais para “controlar” as cidades), uniformidade das regras utilizadas pelos órgãos de controle como Tribunais de Contas desincentiva o associativismo, inexistência de capital gerencial e de uma burocracia profissional influem na sua não implantação e sustentabilidade (ABRUCIO e SANO, 2013).

Considerando a discussão da literatura nacional sobre governança regional e consórcios intermunicipais, as principais dimensões analisadas estão sintetizadas na figura 1.

Figura 1 – Dimensões teóricas do debate sobre consorciamento público intermunicipal



Fonte: Nascimento e Sano (2019) com base em Grin e Abrucio (2017)

Para que essas finalidades sejam atingidas e os desafios existentes tenham mais chance de serem superados, a literatura tem apontado várias condições que influem para a formação e sustentabilidade dos consórcios, como segue na próxima seção.

3. As condições presentes na formação e sustentabilidade dos consórcios intermunicipais

Conforme Abrucio e Sano (2013), Abrucio, Filippim e Dieguez (2013) e Caldas e Cherubine (2013), os elementos favorecedores do consorciamento são:

- a. Existência de legados institucionais, culturais ou identidade regional que abarque um conjunto de municípios são catalisadores construídos ao longo do tempo.

- b. Produção da consciência territorial na sociedade pode gerar pressões em prol do consorciamento e ações de lideranças sociais e políticas, para o que a existência de maior capital social é decisivo.
- c. Constituição de lideranças políticas regionais (“líder ou empreendedor territorial”) capazes de, mesmo em contextos adversos, de produzir alianças intermunicipais.
- d. Questões que envolvem “tragédias dos comuns” que atingem vários municípios de tal modo que a cooperação se torne necessária para que ninguém seja prejudicado.
- e. Desenho das políticas públicas pode impulsionar os consórcios, sobretudo se há regras sistêmicas e mecanismos de indução financeira. Esse é o caso dos resíduos sólidos, pois a legislação definiu que o governo federal só pode repassar recursos a municípios que atuarem sob regime de Consórcio Público. Isso para não falar dos incentivos para a pactuação federativa na saúde e assistência social.
- f. Apoio e indução do entes estadual e federal para incentivar a criação e manutenção de consórcios.
- g. Pactos políticos, *ad hoc*, entre prefeitos e governadores podem favorecer o associativismo quando estão em jogo questões que favoreçam, pelo menos conjunturalmente, a ambos.
- h. Existência de marcos legais que tornem mais atrativa e estável a cooperação intermunicipal. A promulgação da Lei dos Consórcios Públicos em 2005 teve, em certa medida, esse efeito.
- i. *Advocacy* intergovernamental, como são os exemplos de associações municipalistas ou fóruns setoriais que reúnem os órgãos das políticas que decidem se consorciar.
- j. Modelo *bottom-up* de associativismo territorial, com a atuação de setores não governamentais como agentes do processo, pode ser constatado no plano empresarial na área da educação.
- k. Um cardápio legislativo que incentive mais de uma forma de consorciamento, a exemplo da Lei dos Consórcios Públicos que disseminou regras sobre esse modelo de associativismo.
- l. Estímulos internos ou externos: induções e incentivos financeiros em políticas públicas. A Política Nacional de Mobilidade Urbana reconhece a ação consorciada na prestação de serviços de transporte municipal e intermunicipal e a Política Nacional de Saneamento são exemplos.

Conclusão

O federalismo brasileiro tem produzido avanços institucionais nos arranjos de governança territorial e cooperação intergovernamental. A ampliação dos consórcios intermunicipais são um exemplo nessa direção, de forma que, até 2015 – dez anos após a promulgação da Lei dos Consórcios Públicos, havia 3571 municípios participando em ao menos desses arranjos. Esse número equivale a 2/3 dos municípios brasileiros, de forma que os avanços nessa forma de governança territorial parecem seguir uma trajetória positiva, sobretudo para as menores localidades. Outro aspecto importante é a diversificação dos consórcios para várias políticas públicas, com destaque para o crescimento, de 2005 a 2015, para saneamento básico, cultura, habitação e meio ambiente, mas sem deixar de citar os números robustos na saúde e sua expansão, ainda que menor, em educação, assistência social e transporte (GRIN e ABRUCIO, 2017).

Nesse sentido, a trajetória federativa brasileira vem evoluindo na cooperação intermunicipal, embora houvesse pouco incentivo para fazê-lo até a Constituição Federal de 1988. O entendimento de que a descentralização para os municípios não seria possível, levou a uma busca por mais cooperação e coordenação intergovernamental, que se tornou um foco importante de muitas políticas públicas brasileiras. Também a existência da forma jurídica do consórcio público é um grande passo à frente, uma vez que, sem dúvida, confere maior estabilidade jurídica aos estados, particularmente os municípios, o que auxilia na promoção da cooperação territorial. No que se refere aos vários tipos de cooperação intermunicipal, predominam arranjos setoriais sobre os multifinalitários. Além disso, costumam possuir uma governança com pouca institucionalização e baixa participação de atores não governamentais. A crescente complexidade da governança, por outro lado, aumenta a necessidade de financiamento e, acima de tudo, de mecanismos formais de controle, particularmente aqueles de natureza administrativa.

Dentre os fatores que incentivam a permanência dos consórcios, segundo Dieguez (2011, pp. 301-303) estão a flexibilidade de sua estrutura interna e moldada por regras claras e consideradas adequadas pelos municípios, geralmente portadores de recursos políticos e econômicos desiguais. Além disso, o reconhecimento dos municípios de que o consórcio traz resultados positivos para a região e benefícios individuais torna-se fundamental. O apoio do

governo estadual, e também a sua participação no consórcio, são aspectos que fortalecem a sua sustentabilidade, uma vez que a presença de incentivos e agentes externos são considerados relevantes.

Outro fator refere-se à cultura política local, que, quando internaliza o valor da cooperação torna o consórcio menos instável nos momentos de transição política e alternância administrativa. É importante que o consórcio seja mantido mesmo em conjunturas desfavoráveis, pois, no momento em que tais circunstâncias forem revertidas, o legado institucional deixado amplia a chance de se incorporar ao cotidiano regional e sua extinção gera maiores custos políticos. Por último, importa observar a descentralização do consórcio em cada município associado, pois é nesse âmbito que se identifica o atendimento às demandas e aos interesses locais. Assim, pode-se observar os nexos entre as equipes administrativas aproximando os objetivos dos municípios e do consórcio, o que produz coesão interna e reduz o problema de coordenação da ação coletiva e do *free rider*.

Para Abrucio e Sano (2013), a continuidade dos consórcios também está associada à existência de uma burocracia profissional e competente tecnicamente, que vale para os municípios participantes como para o ente regional constituído. A formatação de regras contratuais estáveis e a definição de fóruns de pactuação e deliberação territorial são essenciais para estabelecer as regras da cooperação e de que forma são adotadas as decisões. Faz-se necessário que se crie um sentido de compartilhamento e responsabilização territorial em direção a gerar-se uma identidade territorial. Essa condição, por sua vez, precisa ser apoiada por uma dinâmica de aprendizado institucional. Este é um processo que aproxima os entes consorciados, além de estimular a construção de confiança coletiva entre os atores que, ao fim e ao cabo, reforça o próprio consórcio.

Não menos importante, a construção de uma visão sistêmica e de longo prazo afastada dos ciclos político-eleitorais, amparada em objetivos estratégicos e resultados planejados e com metas e indicadores definidos que retroalimentem de forma continuada esse tipo de arranjo. Por fim, ampliar o protagonismo da sociedade e seus setores mais importantes em cada região é fundamental para a consolidação intertemporal da institucionalidade criada com o consórcio. É isso “que poderá constituir coalizões favoráveis a um novo modelo de gestão territorial no Brasil, mais baseado no entrelaçamento dos governos e destes com a sociedade” (ABRUCIO e SANO, 2013, p.183).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, Rebecca; JORGE, Karina, D. “Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados?”. *Ambiente & Sociedade*, VIII (2), 2005, pp.1-26.
- ABRUCIO, F. L.; LACZYZSNKI, P. “Desigualdade e Cooperação Federativa: um novo olhar para a discussão dos consórcios”. In: Vicente Trevas e Marcela Cherubine (eds.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- ABRUCIO, F. L.; FILLIPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C.. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. *Revista de Administração Pública*, 47 (6): 1543-568, 2013.
- ABRUCIO, F. L.; HIRONOBU, S.; SYDOW, C. “Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as Regiões Metropolitanas”. KLINK, J. (ed.). *Governança das metrópoles*. São Paulo: Annablume, 2010.
- ABRUCIO, F. L.; HIRONOBU, S. Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais/Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/ Editora IABS, 2013.
- ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. *Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC*. Pesquisas, n. 24, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- AGRANOFF, R. Managing within the Matrix: Do Collaborative Intergovernmental Relations Exist?. *Publius – The Journal of Federalism*, 31 (2): 31-56, 2001.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação?. *Revista de Sociologia Política*, 24: 29-40, 2005.
- ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 31 (11): 141-166, 1996.
- ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14 (40): 111-141, 1999.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *Lex: legislação federal*, Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012.
- BRESCIANI, L. P. Tradição e transição: o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. *Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.
- BURGESS, M. *Comparative federalism: theory and practice*. London: New York: Routledge, 2006.
- CALDAS, E. L.; CHERUBINE, M. B. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: TREVAS, V.; CHERUBINE, M.(eds.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- COUTINHO, Frederico de Moraes A. Os Consórcios Públicos como Instrumento Potencializador de Políticas Públicas. Documento apresentado no 30º Encontro da ANPAD, Salvador, Brasil, de 23 a 27 de set., 2006.

- CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, 5 (3): 5-37, 2004.
- CRUZ, M. C. M. T. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.; SPINK, P. K. (eds.). São Paulo: Instituto Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania: FGV/EAESP.
- DANIEL, Celso. “Autonomia municipal e as relações com os estados e a União”. In: HOFMEISTER, W.; BRASILIENSE, J. M. C. (Orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. Fundação Konrad Adenauer: São Paulo, 2001.
- ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.
- FERRACINI, Kelly R. Desafios do consórcio intermunicipal do ABC: de articulador para executor de políticas públicas de interesse comum?. *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, 2 (1): 47-58, 2013.
- FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. “Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas: os casos dos sistemas de saúde, assistência social e de educação”. In: HOCMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Eds.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.
- FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese de doutorado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2010.
- GRIN, E. J.; BERGUES, M.; ABRUCIO, F. L. El estudio de las relaciones intergubernamentales en Brasil. In: MIRANDA, A. P. A.; RUIZ, J. M.; GRIN, E. J.; ESPINOSA, R. M. (Eds.). *Federalismo y relaciones intergubernamentales en México y Brasil*. Ciudad de México: Editorial Fontamara, 2017.
- GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria después de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos. *Revista Políticas Públicas*, 10 (2): 1- 27, 2017.
- GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Um panorama sobre a cooperação intermunicipal no Brasil: avanços e desafios para gerar cidades mais sustentáveis. Documento apresentado no XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8-11 nov. 2016.
- GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Sobre sendas e senhas em torno do conceito de desenvolvimento local. *Aportes a la Reforma del Estado y la Administración Pública Iberoamericana*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas: CLAD, 2015.
- GRIN, E. J.; SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. “El asociativismo intermunicipal en Brasil”. In: CRAVACUORE, D.; CHACON, A. (eds.). *El asociativismo intermunicipal en America Latina*. Santiago de Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana, 2016.
- HUFY, Marc; BÁSCOLO, Ernesto; BAZZANI, Roberto. Gobernanza en salud: un aporte conceptual analítico para la investigación. *Cadernos de Saúde Pública*, 22, Sup: 5535-S45, 2006

- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, 11 (2): 63-83, 1999.
- LACZYNSKI, Patrícia de S. *Políticas redistributivas e a redução das desigualdades: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais*. Tese de doutorado em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, 2012.
- LACZYNSKI, Patricia; TEIXEIRA, Marco Antônio C. Os limites de um consórcio intermunicipal em condições assimétricas de poder: o caso do CINPRA no Maranhão. *Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.
- STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 42 (2): 197-251, 1999.
- STRELEC, Thamara; FONSECA, Francisco. Alcances e limites da Lei dos Consórcios Públicos – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. *Cadernos Adenauer XII* (4): 1-29. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.
- MACHADO, J. A.; ANDRADE, M. L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. *Revista de Administração Pública*, 48 (3): 695-720, 2014.
- MELO, M. A. M. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?. *São Paulo em Perspectiva*, 10 (3): 11 – 20, 1996.
- NASCIMENTO, A. B. F. M.; SANO, H. Abordagens teóricas e metodológicas dos Consórcios Públicos no Brasil: uma revisão sistemática entre 2012 e 2017. *VI Encontro Brasileiro de Administração Pública*, Salvador, Brasil, 06 a 07 de junho, 1988.
- PRATES, A. M. Q. *Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local*. Documento apresentado no III Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, Brasil, 15 a 17 de março, 2010.
- LOSADA, P. R. Consórcios Públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados. Documento apresentado no III Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, Brasil, 15 a 17 de março, 2010.
- SOUZA, P. L. *Políticas redistributivas e a redução das desigualdades: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais*. Tese de doutorado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas,, 2012.
- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, 24: 105- 122, 2005.
- SPINK, Peter. Cooperação e Governança Interjurisdicional: conceitos em discussão. *Cadernos Adenauer XII* (4): 1-29. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.
- TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento local, concentração social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. *São Paulo em Perspectiva*, 19 (1): 132-139, 2005

- TREVAS, V. C. Y Plá. “Consórcios Públicos e o Federalismo Brasileiro”. In: TREVAS, V. C. Y Plá; CHERUBINE, M. (Eds.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- VAZ, J. C. Consórcios intermunicipais. *Revista DICAS: Idéias para a Ação*, 97:13-25, 1997.
- XAVIER, T. R.; WITTMANN, Milton L.; INÁCIO, Raoni. O.; KERN, Juliana. Desenvolvimento regional: uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal. *Revista de Administração Pública*. 47(4): 1041-65, 2013.
- WRIGHT, D. S. *Understanding Intergovernmental Relations*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company, 1988.

O AUTOR

Eduardo José Grin é cientista político e doutor em administração pública e governo (FGV/São Paulo). Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo e da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas (São Paulo). Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo/FGV-São Paulo. Consultor governamental e de instituições nacionais e internacionais como Unesco, CLAD e CNI. *E-mail*: eduardo.grin@fgv.br

CAPÍTULO 4

PARA ALÉM DA EXPERIÊNCIA
BRASILEIRA: EXPERIÊNCIAS
INTERNACIONAIS DE COOPERAÇÃO
INTERGOVERNAMENTAL¹

Thamara Strelec

Introdução

O estabelecimento de acordos de cooperação intergovernamental, a exemplo de consórcios intermunicipais, colegiados, associações de municípios, regiões metropolitanas e arranjos regionais, não é uma exclusividade brasileira e revela-se de diferentes formas em outros países. Isso porque a cooperação intergovernamental possui uma gênese estreitamente vinculada ao formato das instituições políticas e ao desenho de governo dos países – optantes ou não pelo modelo federativo –, portanto, acordos dessa natureza podem ser compreendidos como um subproduto de mecanismos de coordenação, os quais podem ser induzidos por normas constitucionais, pelo desenho das políticas públicas ou por medidas e iniciativas que buscam incentivar ou promover a articulação entre os governos.

Considerando contextos federativos, a lógica da coexistência de unidades territoriais autônomas é de origem norte-americana, mas, já em sua origem, adquiriu diversos formatos, que dependeram, exclusivamente, do nível de descentralização e abertura política, do grau de autonomia conferida aos entes federados. Da mesma maneira, em outros países, e especificamente

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

tomando como referência o Brasil, sua aplicação e seu formato podem sofrer variações, apresentando-se como uma fotografia do contexto histórico e político de sua atualidade, imprimindo instituições políticas bem diversas daquela original, assim como variações no padrão de suas relações intergovernamentais e nas formas de cooperação ou colaboração adotadas, como será apresentado a seguir.

Federações clássicas, como Estados Unidos, Suíça, Canadá e Austrália, não apresentam dispositivos constitucionais que façam menção explícita a formas de cooperação entre os governos.² Mesmo na Alemanha (1949), o respeitado “princípio da lealdade federal” (*Bundestreue*) não se reconhece como princípio expresso, mas um preceito implícito da Lei Fundamental, amadurecido e disseminado por sucessivas decisões do Tribunal Constitucional, o que não significou, contudo, que “espaços de interesse comum” inexistissem ou que princípios cooperativos não pudessem ser implicitamente defluídos do texto constitucional para fundamentar relações de cooperação (ORTOLAN, 2013). Salvo nos EUA, nesses países as cartas constitucionais designam uma lista de títulos legislativos concorrentes entre União e estados, o que pressupõe espaços de cooperação administrativa entre eles, cuja composição e procedimentos se estabeleceram de distintas formas (ORTOLAN, 2013, p. 18), o que vem corroborar o entendimento de que o importante é observar a medida com que cada sistema político incorpora, formal ou informalmente, mecanismos de cooperação intergovernamental (COSTA, 2008, p.3).

À luz desse contexto este capítulo busca resgatar algumas experiências clássicas e outras mais recentes de acordos de cooperação ou colaboração que se estabelecem em outros países. Sem a pretensão de esgotar o rol das experiências e tampouco avaliar os resultados e a eficácia de tais acordos, objetiva-se aproximar os leitores acerca das formas e mecanismos adotados em outros contextos para solucionar questões semelhantes aos brasileiros: dilemas metropolitanos, recessão econômica, sobreposição de políticas públicas no território, bem como para promover maior participação do nível locais na condução das políticas.

² Na literatura, uma gama de denominações é identificada em referência a acordos de cooperação intergovernamental, inclusive quando se trata de uma forma de cooperação que se estabelece em um mesmo nível de governo. Grosso modo, os termos mais utilizados são *interlocal cooperation*, *intermunicipal cooperation*, *joint municipal decision*, *joint municipal authority intergovernmental cooperation*, *arrangements of cooperation*, *agreements of cooperation*.

Estados Unidos e Alemanha

A adoção de acordos de cooperação intergovernamentais tem sido um elemento fundamental para a governança metropolitana nos Estados Unidos, e a justificativa para sua utilização e frequência gira em torno de fatores como recessão econômica no plano local, declínio do auxílio oferecido pelos estados e governo federal e, ainda, pelos limites fiscais restritivos das propriedades nos estados, que implicam no reconhecimento de acordos como uma ferramenta crucial para aumentar a eficiência e efetividade dos serviços públicos locais (ANDREW, 2009).

Nos Estados Unidos, a separação política, jurídica e administrativa entre os entes federados é, além de uma cláusula constitucional, uma característica central das relações intergovernamentais (COSTA, 2008), e embora sua estrutura federativa contenha dois níveis de governo com papéis claramente estabelecidos, o poder atribuído aos estados de elaborarem suas próprias constituições, com possibilidade de transferir autoridade também aos governos locais, propiciou uma grande diversidade de estruturas, incluindo concessões de autogoverno a alguns governos locais, em cidades, por exemplo, com rápido crescimento, possibilitando a um conjunto de autoridades, a mudança de seu limite geográfico (WILSON e GAMKHAR, 2012).

Ressalte-se que, embora o modelo federativo norte-americano seja mencionado como do tipo “dual”, esse sistema evoluiu para um modelo “bolo-mármore”, no qual, todos os níveis de governo passaram a se envolver de alguma maneira em todas as políticas públicas, principalmente com a expansão dos programas federais, exigindo mecanismos de coordenação e cooperação para a realização desses programas (governo federal – estados e estados – governos locais) (WILSON e GAMKHAR, 2012). Esse processo culminou em uma gama de alternativas *ad hoc* aos governos locais – fusão de cidades-condado, anexação municipal (consolidação), governos distritais especiais e acordos interlocais –, embora as soluções mais voluntárias venham substituindo as soluções de cima para baixo de planejamento regional com mandato federal e propostas de consolidação de municípios (FEIOCK; TAO; JOHNSON, 2004).

Dito isso, é importante ressaltar a centralidade do papel dos estados nas relações intergovernamentais no contexto estadunidense e, mais ainda, na efetivação de oportunidades de cooperação entre os governos locais, papel

preponderante à relação do governo federal com os governos locais³ (WILSON e GAMKHAR, 2012). Grosso modo, essa centralidade dos estados resultou numa variedade de formatos e jurisdições em um mesmo território (WILSON e GAMKHAR, 2012). Isso porque, embora todos os territórios dentro dos estados sejam divididos em jurisdições não sobrepostas e contíguas (condados), há muitas outras jurisdições sobrepostas, que variam de governos com objetivos múltiplos, amplos e gerais, a exemplo de cidades incorporadas a distritos especiais com um único objetivo, como é o caso dos distritos escolares. Essa “colcha de retalhos” (COSTA, 2008, p. 3) culminou na existência de 87.525 jurisdições até 2002, sendo que um mesmo espaço do território pode envolver diversas jurisdições – ou seja, um sistema altamente descentralizado e fragmentado que, historicamente, tem criado oportunidades e pressões para a colaboração entre governos locais, especialmente em regiões metropolitanas, espaços que demandam aumento da qualidade dos serviços públicos e superação do déficit orçamentário dos governos locais (WILSON e GAMKHAR, 2012).

No âmbito das iniciativas do governo federal, para estimular relações intergovernamentais mais cooperativas entre os governos locais, podem-se mencionar: a) formação de órgãos regionais, para assumir a coordenação de ações que afetavam as cidades, a exemplo dos Conselhos de Governo e Organizações de Planejamento Metropolitano; b) aprovação de uma cláusula constitucional denominada *Compact Clause*, facultando aos estados, com a aprovação do Congresso, realizar convênios para tratar de interesses comuns; e c) iniciativas de cooperação fiscal.

No que se refere às iniciativas promovidas pelos governos estaduais, destacam-se as experiências nas quais essa instância de governo assume atribuições das administrações locais que não são oferecidas de modo adequado, no sentido de controlar externalidades negativas. Wilson e Gamkhar (2012) destacam que políticas envolvendo a gestão do crescimento urbano em áreas metropolitanas tornaram-se mais comuns após os anos 1990, exigindo a superação da fragmentação das políticas urbanas e até mesmo a incapacidade de governos

³ Os autores fazem uma ressalva a esta questão, mencionando as alterações promovidas no contexto norte-americano após os eventos de 11 de setembro. De acordo com os autores, algumas atribuições dos governos locais, como serviços policiais, bombeiros e sistema de saúde, considerados de extrema necessidade em catástrofes, desastres climáticos e defesa, exigiram uma relação mais próxima (coordenação) entre governo federal e governos locais (WILSON e GAMKHAR, 2012, p. 33).

locais de assumirem papéis relacionados a essa política. Outra iniciativa mencionada se relaciona à forma de financiamento da educação. Considerando que os serviços de educação pública nos Estados Unidos são mantidos pelos governos locais – via distritos escolares – por intermédio da arrecadação de impostos sobre a propriedade, foram estabelecidos mecanismos de redistribuição para o financiamento desse serviço, já que os distritos escolares com melhor desempenho costumemente eram aqueles inseridos em territórios com melhor valor de propriedade e vice-versa. De modo análogo ao caso americano, o caso alemão é bastante conhecido por sua conformação interdependente *ab-priori* e seus acordos federativos regionais, e uma breve contextualização permite mencionar que a federação alemã prevê duas esferas de governo – federal e estadual –, sendo que os municípios e os *Landkreise* – que serão descritos a seguir – se configuram como parte da estrutura dos estados, chamados de *Landers*. O princípio federativo é uma cláusula pétreia promulgada em 1949 pela Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, e sua estrutura federativa está organizada da seguinte forma: a União; 16 estados, sendo três cidades-estado com *status* político, autonomia normativa, capacidade tributária e conformação urbana diferenciados; 12.000 municípios, ou melhor, comunidades; 82 cidades livres (*Kreisfreie Städte*) e 295 governos regionais (*Landkreise*). O termo alemão para município é comunidade, a qual, embora não tenha *status* de ente federativo, possui autonomia política, financeira e administrativa, com eleições diretas para prefeitos e vereadores e a prerrogativa de arrecadação própria de tributos e taxas, além da livre organização da gestão local (CARNEIRO e DILL, 2012).

Por sua vez, os *Landkreise*⁴ ou *Kreise* são acordos regionais com personalidade jurídica de direito público, ou seja, com legitimidade na esfera pública, com poderes Legislativo e Executivo próprios, eleitos diretamente. Considerado como a “cintura” da federação alemã e principal instrumento articulador de alcance regional intermediário entre o poder local e o estadual, todo município alemão na faixa de 1.000 a 100 mil habitantes deve integrar um dos 295 *Landkreise* distribuídos em todo o território alemão, sendo que as competências desses acordos se norteiam pelo princípio da subsidiariedade,

⁴ A palavra *Landkreis* é resultado da combinação de dois termos do idioma alemão – “círculo” e “terra” – e, dando sentido à sua tradução, é composto por um círculo de 20 a 30 municípios, de porte pequeno ou médio, constituindo-se, portanto, num círculo de comunidades (CARNEIRO e DILL, 2012).

assumindo as tarefas que os entes menores não podem cumprir de maneira eficiente, com a prerrogativa de assumir, nesses casos, políticas públicas de interesse local e regional.

Sua sustentação financeira é alicerçada pela contribuição dos municípios, e sua atuação no âmbito das políticas públicas dá-se a partir da atribuição dos estados, exercendo o papel de autarquia regional. Desse modo, esses acordos assumem uma multiplicidade de serviços públicos: gestão de aeroportos regionais, sistemas de energia intermunicipais, redes de estradas vicinais, sistemas de tratamento de resíduos sólidos e saneamento básico, e ainda, uma gama de serviços públicos (gestão de parques, transporte regional, emissão de porte de armas, financiamento habitacional, controle de qualidade do ar etc.) (CARNEIRO e DILL, 2012), além de coexistirem na federação alemã a figura de outras formas de acordos intermunicipais, como consórcios e *multiconsórcios*, que se encarregam de assumir de forma compartilhada a gestão dos serviços públicos, com uma espécie de escala gradual de responsabilidade entre os entes federativos, respeitando o alcance, o custo e a capacidade de cada um desses institutos assumirem os serviços públicos. Embora essas instâncias de coordenação e cooperação não estejam inscritas na lei básica alemã, elas encontram legitimidade política e sustentação na força e eficácia do Conselho Federal, que representa os estados e não a população dos *Landers*, garantindo, por intermédio da realização de Conferências de Chefes de Governo e dos *Landers*, a prioridade das agendas nacionais e setoriais a serem discutidas e operacionalizadas, para assim, serem atribuídas aos *Landers* de maneira articulada e coordenada (COSTA, 2008).

Austrália, Canadá e África do Sul

Se as experiências alemã e estadunidense apresentam situações opostas em relação ao padrão de relações intergovernamentais, Austrália e Canadá ilustram situações intermediárias, nas quais se estabelecem laços de solidariedade e equidade entre os entes e, ao mesmo tempo, competitividade entre governo federal e estados (COSTA, 2008). Aliás, se relações intergovernamentais mais cooperativas e interdependentes podem se apresentar como um “valor central da vida política” (COSTA, 2008) e até cultural (CARNEIRO E DILL, 2012), em outros contextos, relações mais

cooperativas podem se estabelecer por intermédio de atos constitucionais, como na África do Sul, que embora não expresse em sua Constituição sua opção pelo modelo federativo (ABRUCIO e SEGATTO, 2014), tem desenvolvido desde 1993, com a Lei Transitória do Governo Local, um rol de medidas com vistas à consolidação institucional da esfera de governo local, repartição de competências e fóruns de articulação intergovernamental em prol de relações mais cooperativas (VALE, 2012).

Além do mais, a África do Sul reservou um capítulo em sua Carta Magna para tratar do “Governo Cooperativo”, estabelecendo princípios para a cooperação intergovernamental entre União, estados e governos locais e, ainda, o dever do Parlamento de aprovar uma lei que estabelecesse as instituições e mecanismos para promover e facilitar as relações intergovernamentais. Aprovada em 2005, a “Lei de Estrutura das Relações Intergovernamentais” estabeleceu um arcabouço estatutário para tornar mais operativos fóruns que antes se reuniam com uma regulação informal. Conforme Vale (2012), apesar da robustez que o sistema intergovernamental africano alcançou e tendo evoluído sob o princípio de cooperação, foram enfrentados problemas relacionados à falta de participação por parte dos governos locais e à pouca eficácia dos fóruns intergovernamentais províncias-municípios.

União Europeia

No âmbito da União Europeia, as autoridades locais e regionais desempenham um papel muito importante, mas os princípios de organização territorial variam bastante, tanto em nível estatal como subnacional. O município é considerado a unidade de base da organização territorial dos países, mas existem também disparidades significativas quanto ao tamanho dos municípios: na França, na República Checa e na Eslováquia os municípios têm, em média, menos de 2.000 habitantes, enquanto os da Grã-Bretanha possuem mais de 100.000. Essa diversidade se expressa também no grau de descentralização e autonomia financeira dos municípios e na autonomia administrativa.

Independentemente dessas diferenças, eles têm algo em comum: um constante esforço para estabelecerem uma escala ideal no âmbito municipal com o objetivo de facilitar a democracia, a identidade, e não menos importante,

a eficiência na prestação dos serviços públicos. Por esse motivo, a principal ferramenta adotada nas últimas décadas pela maioria dos países europeus para alcançar esse objetivo tem sido a fusão de municípios, estratégia vista como uma clara expressão da centralidade do sistema administrativo nesses países.⁵ Para além da fusão⁶ de municípios – medida controversa quanto aos êxitos de sua adoção e o seu impacto na participação social (RAKAR; TIKAR; KLUN, 2015) –, a fragmentação territorial que marca o espaço europeu tem implicado na disseminação de formas de cooperação intergovernamental também com o objetivo de alcançar essa escala “ideal”, mas com o diferencial de serem estabelecidas iniciativas concretas para lidar com questões decorrentes da ampliação de problemas sociais e questões de fronteira.

Essas formas de cooperação, que variam quanto ao grau de formalidade, à abrangência, à composição do grupo de participantes e ao escopo das iniciativas – considerando países como Bélgica, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Países Baixos, Espanha e Reino Unido –, apresentam uma diversidade que também pode ser observada pelo escopo das iniciativas que se revelam, principalmente, na forma de governos semirregionais, organizações e acordos para a prestação de serviços, além de fóruns de planejamento. Essa diversidade é interpretada como resultado do contexto nacional desses países, onde os acordos acabaram assumindo o papel de complementar o sistema administrativo público. Ou seja, ao invés de serem criadas novas entidades ou se substituírem as existentes, estabelecem-se laços mais ou menos institucionalizados entre as entidades públicas, seja por intermédio de projetos, comitês, forças-tarefa ou integração de gestores (HULST e VAN MONTFORT, 2007).

Apesar dessa miríade, os países mencionados revelam em comum a proeminência de acordos com abrangência intermunicipal, lembrando que a natureza dos objetivos, problemas e grupos de participantes é

⁵ Um levantamento produzido tomando como referência o espaço europeu ocidental no período que compreende o intervalo entre os anos de 1950 e 2007 indicou grandes mudanças no número de comunidades locais. Houve países que reduziram em cerca de dois mil ou mais neste período: Bélgica, França, Alemanha e Suécia – sendo que, em termos percentuais alguns países chegaram a reduzir o número de governos locais em mais de 60% – Dinamarca, Alemanha, Suécia e Reino Unido. Apesar disso, alguns países mantiveram inalterada a organização territorial, como Grécia e Portugal, enquanto na Itália houve um ligeiro aumento nesse quantitativo (TAVARES; FEIOCK, 2014, p. 31).

⁶ Termos como *merging*, *amalgamation* e *up-scaling* são utilizados na literatura consultada.

bastante heterogênea. A esse respeito, a única exceção é o Reino Unido, onde as formas de cooperação são predominantemente *mixed-public*: as formas *purely-intermunicipal* normalmente são constituídas a partir de estratégias do governo britânico, enquanto nos demais países, um *mix* de combinações envolvendo governos de nível superior, agências especializadas de governo e também organizações privadas é mais evidente, mas todas elas, predominantemente, de perfil *purely-intermunicipal* (HULST e VAN MONTFORT, 2007, p. 213).

De modo distinto, a cooperação intergovernamental na Suíça é proeminente no nível dos cantões, não exclusivamente no âmbito dos governos locais. Como mostrado por Bolleyer (2009), a longa tradição de governos de partilha de poder voluntária levou a perfis de interesse horizontais relativamente estáveis, ao passo que a ausência de muitas divergências ideológicas facilitou uma forte institucionalização das relações intergovernamentais. Além disso, para conter a influência federal, cantões intensificaram a sua cooperação até mesmo aceitando restrições de sua autonomia local.

Reformas e medidas legislativas de estímulo à cooperação – Eslovênia, Argentina e Espanha

Embora a cooperação seja um fenômeno generalizado no espaço europeu (HULST e VAN MONTFORT, 2007), impulsionando inclusive países de outros continentes a estabelecerem marcos legais ou iniciativas de fomento a acordos intermunicipais,⁷ existem países nos quais a adoção de formas de cooperação é um fenômeno recente. É o caso da Eslovênia, onde o crescimento de iniciativas de cooperação intergovernamental ocorreu apenas a partir de 2009, principalmente, na forma de *joint municipal administrative* (JMA), organismos municipais que realizam tarefas relativas à administração

⁷ Mello (1997) observa que a aprovação da Carta Europeia de Autonomia Local, em 1985, no âmbito do Congresso de Poderes Locais e Regionais incentivou a revisão de constituições provinciais na Argentina, o que por sua vez, impulsionou uma força cooperativa no âmbito local. A Carta Europeia refere-se a um tratado de referência para a garantia dos direitos das autoridades locais e regionais, como o direito de autonomia, de eleger seus órgãos locais e de possuir competências próprias, estruturas administrativas e recursos financeiros, ou o direito de recurso perante os tribunais de justiça em caso de ingerência dos outros níveis (COUNCIL OF EUROPE, 1985).

municipal de forma conjunta. Embora essa forma de cooperação estivesse prevista na legislação desde 1993, foi após uma alteração legislativa em 2007 que os governos locais, de fato, passaram a constituir esses corpos administrativos em conjunto. A inclusão de um dispositivo de incentivo financeiro, que previu o financiamento compartilhado de operações desses órgãos no montante de 50% das despesas efetuadas pelos governos locais no ano anterior,⁸ levou à participação de aproximadamente 90% dos municípios eslovenos em algum tipo de JMA. Tãmanha tem sido a penetração desses organismos, que o volume de recursos repassado pelo Estado para serviços prestados via JMA passou de 466 mil euros em 2005 para 6.456 mil euros em 2013, permitindo a realização conjunta de serviços ligados, principalmente, à inspeção e policiamento, seguida de serviços de defesa civil e corpo de bombeiros, auditoria e planejamento urbano e desenvolvimento (RAKAR; TIKAR; KLUN, 2015).

A profusão de acordos de cooperação como resultado de uma medida legislativa ilustra, além do caso esloveno, o caso argentino, embora as alterações legais promovidas nesse país não tenham implicado em incentivos financeiros, mas sim, em maior autonomia política e governamental para os governos subnacionais. O quadro argentino é marcado por uma trajetória de um Estado mais intervencionista, sendo o surgimento de mecanismos de associativismo ou governança regional, compreendido como resultado de um processo dinamizado a partir dos governos locais apenas a partir do final da década de 80. Embora o governo nacional tenha adotado medidas de incentivo à criação de organizações associativas municipais por intermédio de planos de programas na década de 90 – principalmente, consórcios públicos e microrregiões –, a política nacional é criticada em função da desarticulação destes com as províncias e, ainda, pela fragilidade nos critérios de elegibilidade ou cobertura dos programas. O impulso à cooperação intergovernamental na Argentina é decorrente do processo de reforma das constituições provinciais de San Juan e Córdoba, ocorrida no final da década de 80, que resultou na aprovação de leis específicas, habilitando os municípios a estabelecer acordos com a província ou com outros municípios para a formação de organismos de coordenação e cooperação para a realização de obras e prestação de serviços públicos comuns, no caso da província de San Juan, e

⁸ *Act Amending the Financing Municipalities Act* (RAKAR; TIKAR; KLUN, 2015).

a conformação de organismos intermunicipais para a prestação de serviços, realização de obras públicas, cooperação técnica e financeira e atividades de interesse comum, no que se refere a Córdoba. Essas reformas, ressalte-se, são destacadas como influenciadas pela Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada em 1985 no âmbito do Congresso de Poderes Locais e Regionais (MELLO, 1998; COMPLETA, 2015).

Nesse contexto, a cooperação intergovernamental na Argentina disseminou-se nos níveis intermunicipal e supramunicipal por intermédio de consórcios e microrregiões, ambos usualmente adotados como estratégia de superação da fragmentação política e institucional dos territórios. Assim como no Brasil, os consórcios públicos têm sido, geralmente, constituídos por governos locais com população reduzida para a prestação de um serviço público específico (*monofuncional*) ou vários serviços públicos (*plurifuncional*), em sua maioria, vinculados à construção de obras públicas e à aquisição de insumos em conjunto. As microrregiões, por sua vez, estabelecem-se como um nível de coordenação dos governos locais, com a criação de um novo nível de governo com legitimidade política direta e autonomia institucional, política, administrativa e financeira, com capacidade não apenas de possibilitar a prestação conjunta de serviços públicos, mas também, constituir instâncias de desenvolvimento regional, sendo os governos locais subordinados a estas, após sua constituição. Contudo, o desenvolvimento desses mecanismos revela-se como um processo incompleto, haja vista a grande maioria das províncias argentinas ainda não ter reconhecido a autonomia municipal em suas constituições, o que tem implicado em restrições institucionais no âmbito do associativismo intermunicipal no país (COMPLETA, 2015).

O caso espanhol também ilustra o impacto de reformas administrativas em prol de maior autonomia local no desenvolvimento de acordos de cooperação e, em consequência disso, na modelagem de alternativas à disposição dos governos locais para promover ações em conjunto. Além disso, demonstra também como o dinamismo com o qual as reformas se estabelecem implica em alterações constantes na forma pela qual esses acordos se configuram. A Constituição Espanhola de 1978, que marcou o início da transição do regime autoritário de Franco para um sistema político democrático, acarretou mudanças profundas na organização territorial do país, configurando o emblemático Estado Autônomo espanhol, modelo considerado *quasi-federal*,

sistema de governo composto por uma unidade central de governo – Governo Central – e 27 unidades de governo autônomas em seu território – Comunidades Autônomas (CCAA).

O estabelecimento desse modelo favoreceu a criação de diferentes entidades de cooperação, sendo as principais, as *mancomunidades*, áreas metropolitanas e consórcios administrativos, estes últimos estabelecidos por intermédio de acordos voluntários entre entidades de diferente natureza: autoridades locais, autoridades das Comunidades Autônomas, Estado e, embora com menor frequência, acordos envolvendo entidades privadas sem fins lucrativos, não se apresentando, portanto, em sua forma *purely-intermunicipal*. Em 2006, do total de 1.912 entidades de cooperação intermunicipal, 46% estavam constituídas sob a forma de consórcios, mas com diferentes proporções nas CCAA, por serem organismos autônomos de governo, dispõem de ordenamentos jurídicos distintos, os mesmos que definem as condições nas quais as políticas públicas serão executadas (GARRIDO, 2007).

Especificamente no caso da Comunidade Autônoma da Catalunha, apesar da condição residual dos governos locais em toda a Espanha, o município de Barcelona obteve a garantia constitucional de um “regime especial”, condição esta que levou à incorporação dos consórcios, não apenas visando à gestão conjunta da prestação de serviços públicos específicos, mas para a concretização de um modelo compartilhado de competências em diversas áreas de políticas públicas, até então, exclusivas às CCAA.

Portanto, de modo singular a todas as experiências aqui destacadas, o caso espanhol ilustra a inauguração de uma nova modalidade de consorciamento – consórcios legais –, que inspirados nos consórcios intermunicipais administrativos amplamente difundidos em outros países e também na Espanha, apresentam como particularidade o fato de não se tratarem de um arranjo fundamentado na vontade de colaborar ou associar-se dos governos locais, mas sim, em uma legislação que determinou sua criação: foram instituídos por intermédio da Carta Municipal de Barcelona⁹ consórcios públicos de Habitação, Serviços Sociais e Educação, formados pela *Generalitat* da Catalunha (Comunidade Autônoma) e o *Ayuntamiento* de Barcelona (governo municipal) (STRELEC, 2018).

⁹ Lei 22/1998, de 30 de dezembro, que aprova a Carta Municipal de Barcelona (GENERALITAT DA CATALUNHA, 1998).

Considerações finais

Este capítulo, que não teve a intenção de esgotar as diferentes manifestações de acordos de cooperação intergovernamentais em contextos internacionais, buscou exclusivamente elucidar experiências que ilustrem a relação intrínseca entre o aumento do grau de autonomia dos governos locais e o estabelecimento de acordos de cooperação.

Além disso, as experiências aqui destacadas permitiram revelar uma importante relação entre a instauração de acordos dessa natureza com a perspectiva de ganhos de eficiência na gestão e oferta de uma diversidade de serviços públicos, sendo estes vinculados, principalmente, a acordos de natureza regional ou metropolitana: serviços urbanos, ambientais, obras públicas, aquisição de insumos, segurança pública, habitação, serviço social, defesa civil, corpo de bombeiros, auditoria, planejamento urbano e educação, são alguns dos serviços públicos prestados por intermédio de acordos de cooperação nos países destacados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, L. F.; SEGATTO, C. I. “O Manifesto dos Pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação”. In: GADOTTI, C. da C.; BORDIGNON, G.; NOGUEIRA, F. (Org.). *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto*. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014, p. 44-61.
- ANDREW, S. A. “Recent Developments in the Study of Interjurisdictional Agreements: An Overview and Assessment”. In: *State and Local Government Review*. Carl Vinson Institute of Government, University of Georgia: vol. 41, no 2, 2009, p. 133-142.
- CARNEIRO, J. M. B.; DILL, G. “Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos *Landkreise*”. In: *Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abr. 2012, p. 57-76.
- COMPLETA, E. R. “La articulación intermunicipal en Argentina: origen, balance y recomendaciones”. In: *Istituzioni Del Federalismo*. Saggi E Articoli, vol. 2, 2015, p. 357-380. Disponível em: <http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_2_2015/Completa.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2016.
- COSTA, V. M. F. “A dinâmica institucional da cooperação intergovernamental em estados federados: o caso brasileiro em perspectiva comparada”. In: SERAINE, A. B. M. dos S.;

- SANTOS JUNIOR, R.B; MIYAMOTO, S. (Orgs.). *Estado, Desenvolvimento e Políticas públicas*. Ijuí: Ed. Ijuí. Teresina: Ed. Universitária da UFPI, 2008, p. 185-221.
- COUNCIL OF EUROPE. *European Charter of Local Self-Government*. Strasbourg, 1985.
- FEIOCK, R. C.; TAO, J.; JOHNSON, L. Institutional Collective Action: Social Capital and the Formation of Regional Partnerships. In: FEIOCK, C. R. *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*, 2004, Georgetown University Press, p. 202-218. Disponível em: <<http://press.georgetown.edu/book/georgetown/metropolitan-governance#toc>>. Acesso em: 12 ago. 2015.
- GARRIDO, N. “Inter-municipal cooperation in Spain: dealing with microscopic local government”. In: HULST, R.; MONTFORT André Van (Eds.). *Inter-municipal cooperation in Europe*. Springer: Netherlands, 2007, p. 169-192.
- GENERALITAT DA CATALUNHA. *Lei 22/1998, de 30 de dezembro, que aprova a Carta Municipal de Barcelona*.
- HULST, R.; VAN MONTFORT, A. (eds). “Comparative Analysis and Conclusion”. In: HULST, R.; VAN MONTFORT, A. *Inter-municipal cooperation in Europe*. Vrije Universit Amsterdam. Springer: Netherlands: 2007, p. 211-238.
- MELLO, D. L. Associativismo como instrumento de desenvolvimento dos governos locais: a experiência brasileira e de outros países. *Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro: vol. 31, ano 6, nov/dez/ 1997, p. 55-66.
- ORTOLAN, M. *Relações intergovernamentais e instrumentos de cooperação administrativa na Federação brasileira*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.
- RAKAR, I.; TIKAR, B.; KLUN, M. Inter-municipal cooperation: challenges in Europe and in Slovenia. In: *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, no 45, 2015, p. 185-200. Disponível <<http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/445/434>>. Acesso em: 02 mar. 2017.
- STRELEC, T. C.; COSTA V. M. F.; CALDERON R. G. Consórcio de educação de Barcelona: evidências de gestão compartilhada de serviços educativos via consórcios públicos. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 34, n. 3, p. 689-710, set./dez. 2018.
- TAVARES, A. F.; FEIOCK, R. C. Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe: An Institutional Collective Action. *Paper prepared for presentation at the annual meetings of the International Political Science Association*. Montreal, Canada, jul/ 2014, p. 19– 24. Disponível em: <http://paperroom.ipsa.org/app/webroot/papers/paper_33051.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2015.
- VALE, H. F. do. Reinventando governos locais durante a democratização: dinâmicas políticas e a criação de novos municípios no Brasil e na África do Sul. *Revista Brasileira de Ciência Política*, no8. Brasília: mai.–ago. de 2012, pp. 265-302.
- WILSON, R.; GAMKHAR, S. “Cooperação e relações intergovernamentais nos governos locais: o caso dos Estados Unidos”. In: *Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012, p. 31-56.

A AUTORA

Thamara Strelec é mestre em administração pública e governo (FGV-SP) e doutora em ciência política (UNICAMP/SP) com estágio doutoral no Instituto de *Gobierno y Políticas Públicas* na *Universidad Autònoma* de Barcelona. Atualmente é diretora de programas e parcerias da Tríade Conhecimento em Políticas Públicas. *E-mail*: thamarastrelec@conhecimentotriade.com.br



CAPÍTULO 5

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS
E CÂMARAS TÉCNICAS: DA
MUNICIPALIZAÇÃO À REGIONALIZAÇÃO
DA EDUCAÇÃO

José Mario Brasiliense Carneiro
Pedro Murgel Hsia

Introdução

A federação brasileira traz em sua essência o princípio da descentralização na medida em que garante aos municípios o *status* de entes federativos, ao lado dos estados (e do Distrito Federal) e da União. Na maior parte das federações, os municípios não integram o pacto federativo, pois fazem parte dos estados federados, como ocorreu com o Brasil até a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O processo de descentralização do estado, iniciado com a primeira constituição republicana e federativa, em 1891, ganhou um novo impulso nos últimos trinta anos. Os governos estaduais e as prefeituras deram passos significativos no sentido de uma maior autonomia política e administrativa frente à União (TEIXEIRA e CARNEIRO, 2015, p. 104).

Uma das mais importantes expressões da descentralização no Brasil foi a municipalização da educação, no que diz respeito ao Ensino Infantil e Fundamental. Trata-se de um processo ainda em curso, pois há regiões em que a educação fundamental segue sendo uma atribuição estadual ou vem sendo compartilhada por estados e municípios.

De todas as maneiras, os municípios estão buscando exercer seu papel singular de ente federado, com personalidade jurídica própria de direito público apoiada nas leis orgânicas. Se tivéssemos de resumir o desafio das prefeituras brasileiras, poderíamos escolher os termos autonomia, gestão e integração federativa.

Essas questões são fundamentais quando se trata da educação e, não por acaso, a maior parte das secretarias e diretorias municipais do país vem lutando por uma maior autonomia política, financeira e administrativa. Boa parte delas não conseguiu, todavia, emancipar-se do papel de executores de programas e projetos dos estados e da União tendo como base os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)¹, quase totalmente comprometidos com a folha de pagamento.

Nesse cenário de dificuldades estruturais para a educação municipal, que muitas vezes vive situações de extrema pobreza, vêm surgindo nos últimos anos algumas iniciativas de cooperação intermunicipal no sentido de amenizar o peso das prefeituras. Essas iniciativas indicam, em primeiro lugar, que os governos locais estão tomando consciência de que a autonomia municipal oferece a eles a liberdade para colaborar com seus pares de forma espontânea e responsável. Nesse sentido, estão surgindo os chamados “arranjos federativos” para solucionar problemas comuns de ordem política, administrativa e financeira. Uma experiência que tem chamado a atenção é a compra de material escolar, por exemplo, feita por consórcios intermunicipais, como iremos apresentar neste artigo. Além disso, a cooperação federativa tem sido um caminho relevante para que os municípios possam enfrentar questões no plano político, por exemplo, na renegociação de transferências de recursos estaduais para merenda e transporte escolar, como também iremos apresentar aqui. Em suma, este artigo pretende demonstrar que os consórcios intermunicipais, dentre outros arranjos federativos, estão promovendo a regionalização da educação e dando um segundo passo após o processo de municipalização, de modo a colaborar com uma federação com bases subnacionais mais sólidas.

A solidariedade como princípio orientador da cooperação intermunicipal

No campo específico da educação, podemos observar variadas experiências e distintos modelos institucionais de cooperação intermunicipal. Atualmente,

¹ O Fundeb, em 2007, reformulou o antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

dois modelos vêm sendo postos em prática, os Consórcios Públicos (CPs) e os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs).

Ambos são expressões de um ideário de cooperação solidária alimentado por atores sociais e políticos que atuam em distintos campos da educação em nível local e regional. O marco jurídico comum dessas iniciativas é o já referido projeto de descentralização e cooperação federativa contido na Constituição Federal de 1988, em especial, no seu art. 241.

O art. 241, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, fala em colaboração federativa por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação (BRASIL, 1988)². A regulamentação desse artigo fundamental para o bom funcionamento da federação ocorreu, ainda que tardiamente, com a promulgação da Lei nº 11.107/2005, que tem como objetivo amparar juridicamente os consórcios públicos³.

A Lei nº 11.107/2005 foi promulgada durante o primeiro mandato do governo Lula, por iniciativa da Secretaria Especial de Assuntos Federativos. Desde o governo de FHC essa mesma secretaria vinha se empenhando em dar maior consistência jurídica aos regimes de colaboração, no sentido de sustentar políticas públicas de longo prazo de alcance regional, apoiando-se nas experiências internacionais referenciadas, dentre outros, pelo Fórum das Federações, sediado no Canadá⁴.

A Lei nº 11.107/2005 estabelece que os consórcios podem reunir apenas municípios, apenas estados, podem ser mistos, reunindo municípios e estados, ou podem reunir municípios, estados e a União. Ainda não existem consórcios mistos no campo da educação, mas essa poderá ser uma tendência no futuro.

² Art. 241 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

³ É interessante recordar que um ano antes, em 2004, uma delegação com representantes do governo federal e com presidentes das principais organizações representativas dos municípios (CNM, FNP e APM) visitou a Alemanha a convite da Fundação Konrad Adenauer e da Oficina Municipal para conhecer o modelo dos consórcios intermunicipais (*Zweckverband*) e dos governos regionais (*Landkreise*) daquele país. A Alemanha é uma das federações mais descentralizadas do mundo, tendo em vista que o governo federal detém o controle de apenas 40% de todo bolo tributário, cabendo cerca de 60% dos recursos aos 16 estados federados e aos cerca de 12 mil municípios, de modo a garantir que as decisões sobre o custeio e o investimento das políticas públicas sejam tomadas mais próximas aos cidadãos e comunidades locais.

⁴ Para mais informações sobre o Fórum das Federações, ver www.forumfed.org. Acesso em: 5 ago. 2019.

Os convênios de cooperação, também previstos no art. 241 da Constituição Federal, são aqueles instrumentos corriqueiros utilizados na maior parte das relações intergovernamentais entre duas esferas de governo. É importante salientar que a Constituição Federal reforça a ideia de que os 26 estados e os 5.570 municípios brasileiros, por serem entes federativos, têm plenos poderes para formular e implementar políticas educacionais, próprias ou conveniadas, em especial, nos campos da Educação Infantil e Fundamental (ABRUCIO, 2017, p. 37).

Diante dessa prerrogativa constitucional, muitos insistem em apontar somente para as fragilidades dos municípios, com o argumento de que a maioria deles é muito pequena e que, para “sobreviver”, dependem do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do referido Fundeb. Quem argui nesse sentido está, em parte, com razão, porém se esquece que o ideal da autonomia municipal, proposto pela Constituição de 1988, é um projeto político, sempre cabível em uma carta magna, que depende de um processo gradual e crescente de conquistas democráticas.

Os países mais desenvolvidos e com maior tradição localista, tais como Alemanha e Suíça, caminharam politicamente nesse sentido e integraram, talvez com mais facilidade, a dimensão comunitária municipal aos estados federados graças à cultura tribal originária do mundo anglo-saxão (CARNEIRO, 2018, p. 157). Em outras palavras, as estruturas de estado dessas federações, assim como nos EUA, caminharam historicamente na direção do fortalecimento da autonomia municipal.

A Lei Fundamental alemã, por exemplo, contempla o famoso princípio da autonomia municipal (*Gemeindeselbstverwaltung*) como uma cláusula pétreia que garante a liberdade de cooperar horizontalmente no plano dos governos regionais (*Landkreis*) e dos consórcios (*Zweckverband*) e, ao mesmo tempo, evita ingerências indevidas dos estados e da União sobre os municípios em respeito ao princípio da subsidiariedade⁵. A tradição política localista que está por trás dessas práticas talvez possa ser uma indicação interessante para países como o Brasil, que também guardam em suas raízes culturais autóctones o espírito tribal essencialmente solidário e subsidiário. Não resta dúvida que um projeto municipalista – e simultaneamente federalista – é algo bastante ambicioso do ponto de vista político, não importa se estejamos falando da

⁵ Ver art. 28 (II) da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 1949.

educação, da saúde, do desenvolvimento sustentável ou de qualquer outra política pública de interesse regional. A envergadura de uma proposta federalista realmente apoiada em estados e municípios não pode prescindir também de instrumentos de planejamento territorial, como já se buscou em vários momentos da história do país, por exemplo, quando da promulgação do Estatuto da Cidade (2001) ou, mais remotamente, quando do surgimento do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) com o primeiro curso de Planejamento Urbano do país, na década de 1950⁶.

Em suma, reiteramos que a tese de fundo deste artigo é que as fragilidades políticas, financeiras e administrativas da gestão municipal da educação poderão ser superadas por meio de uma revisão mais profunda do próprio pacto federativo que já está em curso. A cooperação horizontal tem exigido dos atores políticos locais uma elevação da razão em direção ao espírito de cooperação, impulsionados pelo princípio da solidariedade, que define e expressa a natureza social do ser humano.

Do latim *solidus*, o adjetivo solidariedade conota duas ideias: em primeiro lugar “algo compacto, internamente integrado e coeso, não fluido” (ÁVILA, 1993, p. 427). É o que se espera da federação que, como um corpo integrado, garante a unidade e a coesão de seus membros, os entes federativos. Por outro lado, como aponta Ávila, solidariedade indica “solidez, estabilidade e segurança”, outros atributos necessários às instituições federativas e às políticas públicas por elas engendradas na perspectiva de longo prazo, como é o caso da educação municipal, desde 2014 apoiada em planos decenais, os Planos Municipais da Educação (PMEs).

⁶ Como ensina Marcus Melo (2019), um novo projeto municipalista brasileiro, surgido na década de 1950 com o fenômeno da urbanização, “esteve associado ao Ibam e à influência do movimento Economia e Humanismo, chefiado pelo padre e economista francês Louis Lebret (LAMPARELLI, 1993). O Ibam, assim como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), do qual derivam, inauguraram uma cultura organizacional pública, centrada na estatística e no orçamento e legitimaram um “saber moderno” (SCHWARTZMAN, 1987) – a administração municipal – como campo disciplinar. É nesse movimento que se dá o deslocamento da engenharia municipal no sentido da administração municipal. O grupo do padre Lebret, em contraste, introduz no planejamento urbano e regional a problemática do desenvolvimento econômico e social. Enquanto o impacto do Ibam era difuso e anônimo – a clientela de prefeitos interioranos que se formou na leitura do famoso Manual do Prefeito –, o movimento Economia e Humanismo contribuiu para a formação de uma elite reformista de especialistas em planejamento. São, portanto, matrizes distintas que informaram propostas específicas de modernização urbana.

Do ponto de vista jurídico, solidária é a “condição de sócios de um negócio”, responsáveis *in totum* pelos ganhos ou pelas perdas eventuais de uma empresa privada ou mesmo de uma instituição de direito público. Nesse sentido, podemos afirmar que se um determinado município progride ou recua em termos de Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), os demais municípios de uma mesma região sofrem os impactos desses avanços ou retrocessos em função das relações de vizinhança e proximidade.

A situação nacional da educação é um reflexo da situação de cada unidade federativa e existe, ainda que implicitamente, uma corresponsabilidade dos estados e municípios, ao lado da União, em favor da proteção dos direitos sociais fundamentais previstos na Constituição. Em suma, em uma perspectiva em que se valoriza a força das comunidades locais (CARNEIRO, 2018, p. 166), o termo solidariedade ganha uma conotação ética que remete à revisão do pacto federativo com vistas a uma maior, e melhor, colaboração intermunicipal.

Colaboração intermunicipal em educação

Como indicamos acima, o país vem caminhando na direção de uma federação solidária e buscando uma maior colaboração horizontal, até porque as tradicionais políticas de cooperação vertical nem sempre foram efetivas no sentido de promover a autonomia dos municípios e dos estados. O princípio da subsidiariedade não é respeitado quando, por exemplo, os fundos federais de recorte vertical reproduzem situações de dependência em lugar de uma efetiva promoção da autonomia local e regional, condizente com o espírito federativo.

Essa questão é profundamente provocativa, especialmente quando falta dinheiro nos cofres dos municípios, seja para educação, seja para outras políticas sociais. Os mecanismos de concentração de recursos do governo federal precisam ser bem estudados, para além das políticas de cortes conjunturais do momento.

A necessidade de revisão de todo sistema tributário brasileiro, que se encontra ancorado no Código Tributário de 1967, reside exatamente no fato de que no momento de sua promulgação o país vivia o apogeu da centralização dos recursos públicos na capital federal. Essa concentração só foi possível porque era sustentada por um regime autoritário militar, que visava

promover, a partir de Brasília, o chamado “milagre brasileiro”, com perfil concentrador de renda.

Nesse sentido vale recordar que o Brasil viveu historicamente a alternância de ciclos de centralização e descentralização do poder, prevalecendo uma tendência para as relações tutelares e clientelistas frente aos municípios. Tais ciclos se alternaram de maneira que os períodos de democracia apontaram para a descentralização e os momentos de ditadura, civil ou militar, tenderam à centralização, com aprofundamento das assimetrias regionais (CAMARGO, 2001, p. 72).

A descontinuidade das políticas públicas é também uma consequência da frágil política de fundos, mais recentemente sustentados por contribuições sociais não compartilhadas por todos os entes federativos. Em suma, será fundamental um novo sistema tributário sustentado por uma estrutura federativa equilibrada do ponto de vista da distribuição do poder político, bem como o poder de arrecadar tributos e de investir recursos públicos, com autonomia e coordenação solidária.

Vale recordar que essa tese da autonomia dos entes federados foi central na reconstrução da Alemanha após um regime totalitário e profundamente centralizador. O pacto federativo alemão é permanentemente negociado entre União, estados e municípios e hoje determina que apenas 40% dos recursos públicos estejam nas mãos do governo federal, de maneira a garantir a sustentabilidade dos governos subnacionais em tempos de crise financeira (SCHULTZE, 2001, p. 13).

O exemplo da Alemanha fala muito ao Brasil no momento atual, no qual, ao menos no plano subnacional, vem se buscando construir uma maior cooperação entre as esferas de governo expressa em consórcios intermunicipais e também em consórcios interestaduais⁷. Nesse cenário, nos últimos cinco ou dez anos, como já dissemos, muitos esforços foram feitos para a construção de instâncias de colaboração especificamente voltadas à educação.

Alguns consórcios intermunicipais que hoje se dedicam à educação já existiam desde as décadas de 1980 e 1990, porém com foco em outras políticas públicas, como a gestão da saúde ou de recursos hídricos (CARNEIRO, 1994). É importante recordar que esses consórcios mais antigos foram

⁷ Para mais informações sobre o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central, ver: <http://www.brasilcentral.ms.gov.br/consorcio-interestadual-de-desenvolvimento-do-brasil-central/>. Acesso em: 5 ago. 2019.

impulsionados pelos primeiros governos democráticos após o regime autoritário militar em estados como São Paulo e Minas Gerais⁸.

Podemos, contudo, afirmar que as políticas de educação são tardias na busca de arranjos federativos de cooperação, talvez por uma tendência de insulamento por parte dos sistemas municipais de ensino, que concorrem entre si por alunos e verbas. Passar da lógica da competição à cultura da colaboração no campo da educação é um desafio que vem exigindo muitos esforços endógenos e exógenos dos próprios órgãos gestores da educação.

Por exemplo, os estímulos do investimento social privado advindos do terceiro setor foram importantes no sentido de apoiar as iniciativas de dirigentes de educação fundadores de ADEs. Dentre eles ganhou destaque o ADE do Noroeste Paulista, liderado por dirigentes do município de Votuporanga⁹. Esse ADE há anos organiza eventos regionais de caráter internacional no campo da educação, atraindo profissionais de todo o país, contando para sua realização com o financiamento de empresas e com o apoio de entidades educativas¹⁰.

⁸ O governo Franco Montoro, em São Paulo, promoveu os consórcios como legítimos interlocutores dos Escritórios Regionais de Governo (ERGs) para produção de políticas públicas de alcance regional. Dentre elas, a construção e manutenção de redes de estradas vicinais que serviam às escolas, bem como a proteção ao meio ambiente e a gestão de bacias hidrográficas. Todas essas políticas delimitam unidades de planejamento e gestão regionais que ultrapassam as fronteiras dos municípios e, portanto, exigem estruturas institucionais capazes de dar respostas aos problemas intermunicipais.

⁹ O surgimento do ADE Votuporanga se deve, em grande parte, ao apoio recebido do Movimento Todos pela Educação e do Instituto Ayrton Senna. Ver: https://www.todospelaeducacao.org.br/pag/quem-somos/#bloco_67. Acesso em: 5 ago. 2019.

¹⁰ O 6º Congresso Internacional de Educação do Noroeste Paulista de 2019, vem sendo organizado pelo ADE Noroeste Paulista em parceria com a Associação dos Municípios da Araraquarense, com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (*campus* Votuporanga) e o Centro Universitário de Votuporanga. E tem o patrocínio de diversas empresas do setor da educação e do turismo: Somos Educação, Starb, Editora Moderna, Sistema de Ensino Unifev, Pé com Pé, Programa Semente, Brick Solutions, Método Uniformes, Fábrica de Produtos, Fatd Consultoria, Boquinhas, Piraporiando, PlataformaUm, Adonai, PlayTable, Tenda Digital, Craftbox Code, Layers Education, Cern Coaching & Mentoring, Editora Pindorama, Bricadeiras e Jogos, Editora Unipalmes, Editora Baobá, Netbil Educacional, Revital Hotel, Aport Turismo e Eventos, Ville Hotel, Arth Móveis e CIEE. Conta ainda com o apoio educacional de NeuroSaber, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime-SP), Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão de São José do Rio Preto (Faperp), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) e Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec). Inscrições e contatos estão sob a responsabilidade da Secretaria Municipal da Educação de Votuporanga.

A proposta dos ADEs, inspirada pela experiência de Votuporanga, ganhou força quando foi introduzida no Plano Nacional de Educação em 2014, em seu art. 7, § 7 (BRASIL, 2014). Desde então as experiências dos ADEs vêm sendo estudadas e relatadas pela academia, que destaca os casos de sucesso apoiados em maiores evidências científicas (ABRUCIO, 2017).

Na trilha dessas iniciativas o terceiro setor abraçou, em especial, a proposta dos ADEs e passou a desenvolver programas específicos para fomentar sua constituição, funcionamento e ampliação¹¹. O surgimento recente do Movimento Colabora Educação, que congrega institutos e fundações empresariais, é um sinal visível da importância estratégica dada pelo setor aos esforços de colaboração horizontal entre municípios¹².

É importante recordar que vários juristas brasileiros dedicados ao direito administrativo e constitucional há décadas já vinham apontando para a necessidade de fortalecer a regionalização das políticas públicas. Vale lembrar um histórico Seminário Internacional que aconteceu em São Paulo, no Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal – Fundação Prefeito Faria Lima (Cepam), nos idos de 1995, onde estiveram presentes destacados juristas como Alcides Jorge Costa e José Alfredo de Oliveira Baracho. Ao seu lado estavam forças representativas do municipalismo vindas de todo espectro político partidário, dentre eles André Franco Montoro, Eurico de Andrade Azevedo, Celso Daniel, Sinoel Batista e Silvio Caccia Bava. Naquele evento estiveram também presentes intelectuais do calibre de Marcus André Melo (UFPE) e Ladislau Dowbor (PUC-SP), bem como gestores e prefeitos, dentre eles Welson Gasparini, de Ribeirão Preto, e Horst Lässig, prefeito regional de Rems-Murr-Kreis, na Alemanha, todos arguindo em uníssono em favor do fortalecimento do poder local com base no princípio da subsidiariedade.

O seminário apontava claramente para a necessidade de se institucionalizar a cooperação horizontal por meio dos consórcios intermunicipais e a frase do jurista Eurico de Andrade Azevedo foi categórica nesse sentido: “Uma das dificuldades do consórcio em obter recursos financeiros é justamente porque ele não tem personalidade jurídica e, portanto, é preciso que cada município obtenha os recursos, oferecendo, inclusive, as garantias necessárias para obtenção de empréstimos ou auxílios internacionais” (AZEVEDO, 1995, p. 73).

¹¹ Dentre essas iniciativas, o Instituto Positivo e o Instituto Natura têm realizado projetos de fomento e divulgação.

¹² Ver: <http://movimentocolabora.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 5 ago. 2019.

Essa limitação foi superada dez anos mais tarde, com a promulgação da já referida Lei nº 11.107/2005. Em grande medida, essa lei foi concebida com base na experiência exitosa de dezenas de consórcios intermunicipais surgidos no estado de São Paulo após o regime militar como uma resposta clara no sentido da descentralização do poder, apoiada no discurso de que “o cidadão não mora na União e no estado, mas sim no município”.

Hoje em dia o dinamismo regional é fundamental para que o investimento específico na educação possa ocorrer de forma sustentável, como recentemente notaram alguns consórcios públicos que criaram as chamadas câmaras técnicas de educação. Esses colegiados formados pelo conjunto de secretários municipais de educação em um determinado consórcio se constituem para dar conta da problemática da educação em nível intermunicipal.

Para ilustrar essa experiência, trazemos aqui algumas práticas de consórcios públicos no interior dos estados de São Paulo e da Paraíba que foram convidados a participar do Programa Melhoria da Educação, de iniciativa do Itaú Social (DIAS e DJRDJRJAN, 2017; STRELEC, 2017). No contexto do Programa Melhoria da Educação, graças à constituição das câmaras técnicas de educação, vários programas regionais passaram a ser implementados em favor da educação municipal de qualidade, como veremos a seguir.

Os consórcios públicos e as câmaras técnicas de educação

Em 2013, quando o Itaú Social transferiu a coordenação técnica do Programa Melhoria da Educação no Município do Cenpec para a Oficina Municipal, buscava-se o desenvolvimento de ações educacionais em âmbito regional. O projeto piloto realizado no Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema (Amvapa Educa), em 2012, demonstrou que existia interesse por parte dos dirigentes da educação e dos prefeitos municipais em uma atuação conjunta intermunicipal¹³. Notou-se que era necessário construir, em colaboração com os próprios atores políticos dotados de mandato e seus gestores da educação, uma estratégia para potencializar as ações locais na busca da melhoria da qualidade da educação. A sensibilização dos prefeitos e

¹³ A iniciativa da Amvapa remontava ao ano de 2010, quando a Oficina Municipal organizou uma delegação de prefeitos daquele consórcio intermunicipal para realizar uma viagem de estudos e à Alemanha, com foco na cooperação intermunicipal, a convite da Fundação Konrad Adenauer.

secretários para a colaboração regional foi a porta de entrada para a construção de uma iniciativa voltada à educação¹⁴.

A opção por implantar o Programa Melhoria da Educação nesse tipo de arranjo foi natural para a Oficina Municipal e convergente com esforços anteriores do Itaú Social em um Território da Cidadania, no estado do Paraná, em 2012. O salto institucional seria estabelecer convênios de cooperação técnica com consórcios públicos que, por sua vez, firmariam termos de adesão com os municípios interessados no Programa Melhoria da Educação.

O marco legal fundamental para tudo isso foi a já referida Lei nº 11.107/2005, uma vez que, constituído o consórcio intermunicipal, com a aprovação das câmaras de vereadores dos municípios integrantes do mesmo, esse órgão regional passa a fazer parte da chamada “administração indireta” de cada uma das prefeituras consorciadas¹⁵. Essas características conferem aos consórcios uma justa formalização de suas atribuições e a necessária seguridade jurídica, que garantem a estabilidade institucional das políticas educacionais realizadas no marco da cooperação intermunicipal. Além disso, é possível criar dentro de um consórcio intermunicipal estruturas de governança específicas, dentre elas as câmaras técnicas de educação. Embora não existam no Brasil consórcios exclusivamente voltados para a educação (monotemáticos), existem algumas experiências de consórcios com colegiados temáticos exclusivos

¹⁴ A leitura que a Oficina Municipal fazia dos consórcios de gestão de recursos hídricos corroborava a ideia de que esse tipo de autarquia intermunicipal garantiria uma ação coordenada, que por sua vez auxiliaria os municípios a cumprirem de maneira efetiva suas responsabilidades em favor do direito à educação.

¹⁵ A administração pública no Brasil se divide em direta e indireta. No âmbito do executivo municipal, a primeira é composta pela prefeitura e as secretarias. Já a administração indireta é composta por órgãos com personalidade jurídica própria, mas que desempenham funções do estado de maneira descentralizada. As fundações públicas, os departamentos de água e agências reguladoras são alguns exemplos de autarquias que integram a administração pública indireta. As autarquias são criadas por meio de uma lei específica, aprovada na Câmara de Vereadores, com a finalidade de executar uma atribuição específica. No caso dos consórcios, a lei que cria essa autarquia deve ser aprovada em todas as câmaras de vereadores dos municípios que constituem o consórcio. O patrimônio e a receita dos consórcios são próprios, mas sujeitos à fiscalização do estado. Essas organizações têm como funcionários servidores públicos, que precisam ser aprovados em concurso público, embora a Constituição permita a existência de cargos comissionados em funções de chefia, direção e assessoramento. Existem autarquias nas mais diversas áreas. No plano federal, vale apontar exemplos bem conhecidos de autarquias: o Banco Central (BC), as agências reguladoras, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e também as universidades federais.

para o desenvolvimento da educação em âmbito regional (STRELEC, COSTA e CALDERON, 2018).

As câmaras técnicas de educação são os exemplos mais conhecidos de colegiado formado por dirigentes municipais da educação no âmbito dos consórcios. Esses colegiados têm como característica promover o diálogo e equalizar as possíveis disparidades técnicas entre os municípios de uma dada região. À medida que proporcionam a partilha dos conhecimentos técnicos e a troca de experiências entre os gestores municipais, as câmaras técnicas ganham maior força e legitimidade.

A partir da seguridade jurídica oferecida pelo consórcio público, as câmaras técnicas de educação procuram também criar consensos de modo a permitir as deliberações entre os dirigentes municipais de educação. Podem surgir então um sem-número de projetos visando o bem comum de cada um dos municípios e da região como um todo (FRANZESE e PACHECO, 2018, no prelo).

Uma câmara técnica é geralmente criada a partir de uma resolução aprovada na assembleia de prefeitos que integram o consórcio. Essa resolução é posteriormente detalhada pelos próprios dirigentes da educação por meio de um regimento interno.

As formas e conteúdos das resoluções e regimentos que criam as câmaras técnicas podem, e devem, variar, a depender do consórcio. O nome do colegiado também varia entre câmara técnica, comitê técnico, câmara setorial etc. A sua composição também muda de consórcio para consórcio, podendo ser restrita aos dirigentes municipais de educação (secretários ou diretores), ou abertas a técnicos da educação (diretores, supervisores, coordenadores etc.). A finalidade dos colegiados de educação que operam dentro dos consórcios pode ser consultiva, propositiva, deliberativa ou mista, a depender dos objetivos buscados pelos prefeitos e dirigentes.

Apesar das múltiplas possibilidades, geralmente as câmaras técnicas reúnem os dirigentes de educação de modo a oportunizar que as visões e os desafios de diferentes municípios de uma região sejam compartilhados e discutidos em um mesmo ambiente. Pode parecer pouco, mas as reuniões que promovem são uma janela de oportunidades para as políticas educacionais. A discussão de problemas comuns é, em si mesma, um grande salto para superação dos desafios vividos no cotidiano da gestão que, em geral, não ocorre no plano dos municípios isoladamente. Em plenário, o debate democrático

e suprapartidário, para além das ideologias, permite a obtenção de resultados em favor de progressivos avanços na qualidade da educação.

Durante o período de realização do Programa Melhoria da Educação em consórcios intermunicipais foi possível verificar a melhora do Ideb dos municípios participantes. A existência de uma instância de pactuação entre dirigentes favoreceu uma efetiva troca de experiências exitosas no sentido da qualidade da educação em sala de aula. As melhores práticas foram replicadas em outros locais, criando um repertório comum oportunizado pelo simples diálogo.

Nos consórcios participantes do Programa Melhoria da Educação nos biênios 2013-2014 e 2015-2016, a troca de experiências foi uma prática constante na região como um todo, bem como em polos ou em duplas de municípios. Os entes consorciados revelaram que a cooperação intermunicipal em educação também se movimenta na direção da obtenção de ganhos de escala e *expertise*. Um exemplo concreto foram as formações regionais promovidas pelo Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada nos Municípios do Baixo Paraíba (Cogiva). Após um levantamento das necessidades formativas por meio de um diagnóstico regional feito em 2016, cada dirigente se responsabilizou por identificar profissionais de suas respectivas redes que pudessem oferecer os conteúdos programáticos desenhados no âmbito da câmara técnica. O resultado desse movimento, além da promoção eficiente de formações pedagógicas, foi a valorização do capital humano local e uma maior identificação dos conteúdos tratados com as reais demandas dos gestores e profissionais da educação.

Para além das formações regionais, os ganhos de escala no âmbito da educação também significam economia de recursos. No caso do Consórcio Intermunicipal do Vale do Parapanema (Civap), na região de Assis, uma das principais ações regionais durante o ano de 2016 foi a compra consorciada de material escolar, referida na introdução. A partir da percepção do potencial ganho econômico, a câmara técnica de educação do consórcio optou por realizar uma única licitação reunindo em uma só lista todos os itens demandados pelos municípios (mais de 500). O resultado foi uma economia média nos preços acima de 40% para o conjunto de municípios participantes (CARNEIRO, SANTOS e BRIZZI, 2017).

De modo muito concreto e prático, o consórcio público acaba por se transformar em um fórum intermunicipal em que, além da troca de experiências,

se amadurece o debate político administrativo associado a um projeto político pedagógico regional. Mais do que isso, os dirigentes ganham maior consciência sobre o papel e a atuação dos entes federados, a saber, a União, os estados e os próprios municípios, o que em geral não ocorre onde prevalece a atitude de submissão da esfera local em relação às demais.

Esta tomada de consciência se inicia, no caso dos municípios, em uma melhor percepção de seus próprios limites e características por meio de auto-diagnósticos. Em um segundo momento se dá, naturalmente, a descoberta de suas potencialidades, ampliadas pela força da região. Por exemplo, os municípios do Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul (Codivar), situados em uma das regiões com menor IDH do estado, negociaram conjuntamente com o governo do estado de São Paulo o convênio do transporte escolar. A negociação foi feita pensando na região como um todo, tomando como base os dados levantados por cada um dos municípios. As discussões a partir de dados reais foram proporcionadas pela câmara técnica e revelaram valores muito assimétricos entre os convênios firmados pelo estado com cada município. O colegiado buscou estipular um padrão regional para a composição dos aportes do transporte. Feito isso, a câmara técnica buscou a interlocução com a Diretoria Regional da Educação, que se surpreendeu com o nível de organização das informações e se prontificou a mediar a relação com a secretaria estadual. Como resultado da renegociação, cerca de 20% dos custos de transporte passaram a ser executados pelos municípios em contrapartida dos 80% financiados pelo estado (CARNEIRO, SANTOS e BRIZZI, 2017).

A partir dessas experiências, é possível entender porque os consórcios, com suas respectivas câmaras técnicas, são espaços importantes de troca de experiências e criação de consensos fundamentais para que gestores possam ter uma visão regional sobre a educação, que de fato é uma política pública que ultrapassa os limites dos municípios. Com base nos consórcios é possível coordenar ações com intencionalidade, visando a proposição e a execução de políticas educacionais de interesse comum. Outra prática que revela uma mudança de posicionamento frente às políticas de educação é a definição de uma agenda regional que leve em conta as intenções e os planos de cada um dos municípios. As quatro câmaras técnicas de educação dos consórcios participantes do Programa Melhoria da Educação (Amvapa, Codivar, Civap e Cogiva) adotaram como rotina a criação dessas agendas onde se estabelecem as

medidas prioritárias para a ação regional. Elas partem do mapeamento local das necessidades feito com base em ferramentas de diagnóstico desenvolvidas pelo programa. As necessidades locais são compartilhadas entre os gestores, que definem as prioridades regionais e a forma de colaboração de cada município para sua concretização.

Esse tipo de planejamento é possível a partir do momento em que gestores municipais passam a frequentar assiduamente os espaços dedicados exclusivamente ao diálogo em prol da educação com propostas concretas de ação. Com base nessa dinâmica, as câmaras técnicas passam a ter legitimidade para desenhar programas mais complexos, inclusive debatendo questões de caráter intersetorial. Os gestores municipais conseguem vislumbrar ações prioritárias para a educação que se potencializam quando executadas de maneira regional. Além disso, a segurança institucional e legal garantida pelo consórcio possibilita a validação das ações em assembleias de prefeitos, o que confere legitimidade política às proposições e alinhamento federativo com as políticas públicas estaduais e federais. Em suma, o plano intermunicipal aponta necessariamente para uma perspectiva sistêmica onde se vislumbra os traços essenciais da cooperação federativa horizontal associada à tradicional cooperação vertical, que atualmente dá sinais claros de limitação.

Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação

Na esteira do movimento crescente em favor da cooperação intermunicipal na educação e ainda dentro do contexto do Programa Melhoria da Educação, no ano de 2017 a Oficina Municipal propôs a constituição da primeira rede de consórcios voltados à educação municipal. Essa rede ganhou maior envergadura recentemente e passou a acolher também alguns ADEs existentes no país, passando a ser conhecida como Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação. No seu surgimento o nome original era Rede de Consórcios Intermunicipais de Educação, tendo sido constituída pelos quatro consórcios que haviam participado do Programa Melhoria da Educação entre 2013 e 2016, os já citados Amvapa, Codivar, Civap e Cogiva, sendo os três primeiros de São Paulo e o último da Paraíba.

As quatro agremiações tinham em comum não só o interesse pela educação, mas também a própria passagem pelo Programa Melhoria da Educação, do

Itaú Social, que lhes conferia uma certa identidade de grupo e uma nova cultura de planejamento e gestão adquirida ao longo de mais de 200 horas de formação durante dois anos de intenso trabalho. Foi muito impressionante observar a sintonia dos prefeitos e secretários que se reuniram nos primeiros encontros da rede. Havia ali um comprometimento em favor da educação pública de qualidade que resultava da própria observação que os gestores faziam de si mesmos e das externalidades positivas produzidas pela colaboração intermunicipal graças aos consórcios e suas câmaras técnicas. Tratava-se de uma conquista de caráter institucional, para além do aspecto formativo de gestores oferecido pelo programa. O método de Elaboração Assistida de Planos, Programas e Processos de Gestão logrou integrar os sistemas municipais, das salas de aula aos órgãos gestores. Mais do que isso, naqueles municípios foram atingidas metas claras em termos de ganhos de qualidade no plano pedagógico e no plano da gestão, de forma simultânea.

A implantação da rede a partir de 2017 se deu de maneira incremental, orgânica e criativa por se tratar de uma iniciativa inédita. O processo de cooperação entre consórcios que já estavam familiarizados com a colaboração horizontal foi bastante natural em uma rede de caráter transversal. A troca de experiências foi um elemento constituinte da rede que segue dando significação à mesma, tendo os consórcios como protagonistas dessa dinâmica. Além do que o conceito de autonomia municipal, tão reforçado durante os processos de formação, seguiu dando tônica à rede. Em outras palavras, não seria possível a cooperação em rede sem a autonomia dos entes federativos, prevista no já referido art. 241 da Constituição Federal.

Para dar início ao processo de constituição da rede, organizou-se no primeiro semestre de 2017 o 1º Encontro da Rede de Consórcios Intermunicipais de Educação. Foram dois dias e meio de atividades na região de Assis-SP, sede do consórcio Civap. O encontro teve como principal objetivo a apresentação e aproximação das comissões executivas de cada uma das câmaras técnicas dos quatro consórcios já referidos: Amvapa, Codivar, Civap e Cogiva. A programação, elaborada pelos consórcios com o apoio da Oficina Municipal, contou com apresentações institucionais dos consórcios e dos projetos desenvolvidos pelos mesmos na área da educação. Além disso, foram realizadas visitas técnicas a projetos consagrados do Civap, um consórcio antigo com larga atuação nos campos da saúde e do meio ambiente, entre outros. O programa previu ainda uma atividade prática onde se buscou levantar os temas possíveis para

uma atuação em rede, bem como modelos de governança para a própria rede que começava a surgir.

Apesar de se vislumbrar enormes potenciais, o processo de constituição apontava também para as fragilidades dos próprios consórcios e de uma iniciativa de tamanha envergadura. Para dar continuidade à iniciativa, organizou-se no mesmo ano o 2º Encontro da Rede de Consórcios Intermunicipais de Educação. Novamente o interior de São Paulo foi escolhido como cenário, agora em São Roque, mais próximo à capital por questões logísticas. Esse segundo encontro teve um caráter mais propositivo e na programação foram previstas atividades que privilegiassem a construção de um plano de trabalho e que estabelecessem uma governança mínima da rede. Essa articulação entre os consórcios gerou, como esperado, várias trocas de experiências ao longo do ano de 2017. As trocas se intensificaram em 2018 e aos poucos se transformaram em ações concretas, conduzidas pelo conjunto das organizações.

Um exemplo de realização prática foi a compra consorciada de materiais escolares feita em 2016 pelo Civap, que inspirou um processo semelhante no Amvapa. Para que a experiência pudesse ser replicada, os dois consórcios se reuniram para a transferência de saberes e materiais, dentre eles uma lista de produtos com as respectivas descrições. Além disso, a negociação do convênio dos transportes vivenciada pelo Codivar, no estado de São Paulo, revelou a força que os quatro consórcios poderiam ter caso trabalhassem em conjunto para buscar novas conquistas frente aos estados e à União.

Do ponto de vista normativo, ainda não existia naquela altura a previsão legal de uma rede de consórcios que congregasse distintas instâncias regionais. De lá para cá foram constituídas frentes parlamentares em favor de consórcios públicos no Congresso Nacional, e em algumas assembleias legislativas, que poderão produzir leis nesse sentido. Sem embargo, parecia óbvio que o movimento de articulação e a colaboração de cerca de 80 municípios integrantes dos quatro consórcios poderiam ganhar maior expressão e gerar maior impacto. Após dois encontros de mobilização e formulação de um plano de ação, a rede de consórcios começou a amadurecer e ganhar visibilidade, o que ficou claro com a realização do 3º Encontro da Rede de Consórcios Intermunicipais de Educação, em meados de 2018, na Paraíba, tendo como anfitrião o consórcio Cogiva. Diferentemente das reuniões anteriores, o encontro contou com a participação dos quatro consórcios fundadores ao lado de outros consórcios, bem como de ADEs especialmente convidadas, de entidades representativas

do terceiro setor, da academia e de instituições de governo do nível estadual e federal. No total foram oito consórcios intermunicipais, seis ADEs, seis organizações do terceiro setor, dois pesquisadores representantes da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase-MEC), Undime nacional e Secretaria de Educação da Paraíba.

A representatividade de diversos atores e setores foi proposta pelo Itaú Social em numa perspectiva de ampliação gradual da rede. A mobilização dos quatro consórcios participantes do Programa Melhoria da Educação atraiu o olhar de organizações do terceiro setor que já atuavam com a temática. Outras iniciativas de colaboração horizontal viram na rede uma oportunidade para conhecer outras experiências. Representantes da academia e de governos se mostraram curiosos para conhecer algo mais sobre a iniciativa. Novamente o encontro aconteceu ao longo de dois dias e meio, sendo que o terceiro foi estruturado para que a rede desenhasse eixos de atuação e ações prioritárias para o ano seguinte. Para tanto, como forma de aproximar os presentes, parte da agenda se voltou ao compartilhamento das ações já realizadas, tanto pelos primeiros integrantes da rede como pelos demais consórcios e ADEs que se fizeram presentes.

As discussões geradas ao longo do evento apontaram para muitas possibilidades de atuação ganhando destaque a questão da articulação entre os membros da rede e das parcerias com o terceiro setor. As experiências compartilhadas demonstraram que é natural que um consórcio ou ADE possa aprender com o outro par e assim buscar colher frutos semelhantes. Ao mesmo tempo é possível evitar-se erros e apontar caminhos para a superação de desafios já enfrentados por outras organizações. Além disso, o 3º encontro da rede deixou claro que é possível uma articulação com outros atores federativos, dentre eles o próprio Ministério da Educação (MEC). Por outro lado, as organizações do terceiro setor, com seu dinamismo e capital, puderam perceber que os vários formatos de colaboração conseguem conviver, tendo em vista o desenvolvimento da educação municipal e regional.

Em suma, após a realização do 3º encontro, a rede ganhou definitivamente uma ampla visibilidade e ampliou seu escopo de atuação. Cristalizou-se também o seu caráter plural, passando a abrigar diferentes organizações que praticam o regime de colaboração em educação, com destaque para os consórcios intermunicipais e os ADEs. Avalia-se que a Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação poderá colaborar com a superação das falhas na

coordenação de políticas educacionais entre os entes federados. Há problemas nos três níveis de relações bipartites, ou seja, nas relações União-estados, estados-municípios e União-municípios, além do que é necessário aumentar a articulação tripartite em uma perspectiva sistêmica das políticas de educação (SEGATTO e ABRUCIO, 2016). A inclusão de vários tipos de arranjos na rede faz dela um ambiente fecundo não apenas para os municípios mas também para estados e para a própria União, tendo em vista uma melhor articulação das respectivas agendas a partir da realidade local.

Considerações finais

Com este artigo buscamos demonstrar que a discussão sobre a colaboração entre municípios tendo em vista a melhoria da educação remete necessariamente à discussão sobre o projeto federativo de país que foi reformulado pelos constituintes em 1988. A questão é complexa pois toca a estrutura política, tributária e administrativa dos três entes da federação. Mais do que isso, a conquista da autonomia municipal é, em si mesma, uma questão que vem absorvendo esforços gigantescos por parte dos próprios cidadãos em suas conquistas democráticas, ao lado dos agentes políticos e dos gestores municipais. Vimos que a regulamentação do art. 241 da Constituição Federal pela Lei nº 11.107/2005 consagrou os consórcios públicos e abriu espaço para outras modalidades de colaboração federativa baseadas em convênios e parcerias. Esses elementos fazem parte do marco legal que dará condições para que os entes federativos cooperem efetivamente com a educação brasileira.

Os exemplos práticos do Programa Melhoria da Educação, do Itaú Social, em parceria com a Oficina Municipal, nos serviram para ilustrar concretamente a força dos consórcios intermunicipais. Temas como compras públicas, formação de professores e negociação de convênios com os estados já fazem parte da rotina dos consórcios intermunicipais por meio de suas câmaras técnicas. Mais do que isso, uma rede de consórcios em favor da educação é hoje uma realidade que dificilmente terá retrocesso. O interesse de outras instituições do terceiro setor, bem como de governos estaduais e do próprio governo federal, fará dessa rede mais um ator de relevância para o amadurecimento de um Sistema Nacional da Educação em bases federativas, que seja capaz de respeitar os princípios humanistas da solidariedade e da subsidiariedade.

Espera-se que nesse processo os governos estaduais possam exercer funções de mediação, coordenação e investimento, garantindo autonomia aos municípios e articulação das políticas subnacionais. Considerando a análise dos diferentes tipos de colaboração em educação não resta dúvida que eles serão fundamentais para a superação das dificuldades financeiras para o financiamento da educação no futuro. Espera-se que a reforma tributária venha rapidamente, de modo a resolver o problema da repartição de receitas e despesas em sua raiz. Ao lado da questão financeira, as limitações técnicas da maior parte dos pequenos e médios municípios exigirão mais investimentos na capacitação de gestores públicos, como vem fazendo o Programa Melhoria da Educação, do Itaú Social.

A municipalização da educação está encontrando o seu ponto de maturação na regionalização expressa na cooperação intermunicipal e no estreitamento das parcerias com os governos estaduais. As políticas públicas de educação assim consolidam o projeto de descentralização federativa da Constituição de 1988. Quando se observa a experiência internacional fica claro que boa parte das políticas educacionais é levada a termo, em conjunto, pelos municípios e estados, sendo que o aspecto financeiro tem papel central, como vimos ao trazer o exemplo da Alemanha. Experiências tais como as das compras consorciadas, praticadas por diversas câmaras técnicas, apontam para uma alternativa viável apresentada pelos regimes de colaboração. A descentralização da arrecadação associada ao gasto eficiente em caráter municipal e regional são os ingredientes de sucesso em favor de um pacto federativo pela educação, em que as câmaras técnicas de educação dos consórcios intermunicipais podem ser vistas como “escolas” de cooperação federativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Cooperação intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil*. Curitiba: Positivo, 2017.
- AZEVEDO, Eurico de A. Impactos concretos da Autonomia sobre a realidade municipal. *In: Subsidiariedade e fortalecimento do poder local*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, n. 6, 1995.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 mar. 2019.

- BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edição Câmara, 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 20 mar. 2019.
- CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario Brasiliense (orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, n. 22, v. I, abril 2001, p. 69-94.
- CARNEIRO, José Mario Brasiliense. Autonomia municipal na Alemanha. In: CARNEIRO, J. M. B; FREY, K. (orgs.). *Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável*. São Paulo: Oficina Municipal, 2018, p. 157-177.
- CARNEIRO, José Mario Brasiliense. *Responsabilidade local e desafio regional: relações intergovernamentais na gestão de recursos hídricos*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1994.
- CARNEIRO, José Mario Brasiliense; DILL, Günter. Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos *Landkreise*. In: *Cadernos Adenauer XII*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, n. 4, abril 2012, p. 57-77.
- CARNEIRO, José Mario Brasiliense; SANTOS, Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro; BRIZZI, Renato. Consórcios públicos de educação e a governança intermunicipal. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense (org.). *Megacidades*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2017, p. 113-134.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. O Sistema Nacional de Educação: uma reflexão provocativa ao debate. In: CUNHA *et al.* (orgs.). *O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o manifesto*. Brasília: Ministério da Educação, 2014, p. 30-40.
- DIAS, Sônia; DJRDJRJAN, Tatiana Bello. *Diálogos sobre a gestão municipal: câmaras técnicas de consórcios*. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2017.
- FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas: os casos dos sistemas de saúde, assistência social e educação. In: HOCMAN, G; FARIA, C. A. P (orgs.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p. 363-388.
- FRANZESE, Cibele; PACHECO, Regina Silvia. Consórcios públicos: estratégias e mecanismos de gestão para a continuidade das políticas públicas. *Relatório final*. FRONTERES Pesquisa e Formação em Gestão e Políticas Públicas, 2018. No prelo.
- MELO, Marcus André B. C. de. *Municipalismo, nation building e a modernização do estado no Brasil*. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_23/rbcs23_07.htm. Acesso em: 9 jul. 2019.
- SCHULTZE, Hans-Olaf. Tendências da evolução do federalismo alemão: dez teses. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mario Brasiliense (orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, n. 22, v. I, abril 2001, p. 13-28.

- SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, v. 21, n. 65, abr./jun. 2016, p. 411-429.
- STEIN, Edith. *Una ricerca sullo stato*. Tradução: Angela Ales Bello. Roma: Città Nuova Editrice, 1993.
- STRELEC, Thamara Caroline. *Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas públicas em educação*. 2017. 1 recurso *on-line* (343 p.). Tese de doutorado – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/330374>. Acesso em: 22 mar. 2019.
- STRELEC, Tamara Caroline; COSTA, Valeriano Mendes F.; CALDERON, Raquel Gallego. Consórcio de educação de Barcelona: evidências de gestão compartilhada de serviços educativos via consórcios públicos. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 34, n. 3, p. 689-710.
- TEIXEIRA, Marco Antônio C.; CARNEIRO, José Mario Brasiliense. Descentralização e autonomia federativa. In: CARNEIRO, J. M. B. (org.). *Política municipal e regional*. São Paulo, Oficina Municipal, 2015, p. 65-107.
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. *O que é um Sistema Nacional de Educação?*, 2019. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/O-que-e-um-sistema-nacional-de-Educacao>. Acesso em: 8 jun. 2019.

OS AUTORES

José Mario Brasiliense Carneiro é advogado com especialização em Direito Político, Administrativo e Financeiro pela USP-SP, doutor em Administração e mestre em Administração Pública pela EAESP-FGV, com pós-graduação em Gestão de Projetos pelo PEC-EAESP-FGV e Teologia pela Pontifícia Università Lateranense de Roma. Foi coordenador de projetos da Fundação Konrad Adenauer e consultor da Fundap, do governo do estado de São Paulo. É diretor-presidente e fundador da Oficina Municipal.

Pedro Murgel Hsia é bacharel em Administração Pública pela EAESP-FGV. Fundador do Cursinho FGV, primeiro cursinho popular da EAESP-FGV voltado a alunos da rede pública. Durante a graduação, realizou diversas pesquisas de campo, com destaque para a pesquisa em perspectiva internacional comparada entre a formação de professores no Brasil e em Cuba (Imersão Sul-Sul – julho de 2016). Foi assistente de projetos da Oficina Municipal – Escola de Cidadania e Gestão Pública, parceira da Fundação Konrad Adenauer e do Itaú Social. Atualmente é analista de projetos sociais na Fundação Telefônica Vivo.

CAPÍTULO 6

POSSIBILIDADES DE ASSOCIATIVISMO REGIONAL PARA A EDUCAÇÃO: CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Mônica Ulson Brandão Teixeira
Renato Brizzi Martins
Luisa Marques de Azevedo Giannini

Introdução

Com o intuito de ampliar a compreensão acerca do conceito de colaboração interfederativa na política educacional, este artigo traça um panorama comparativo entre duas formas de associativismo territorial: os consórcios intermunicipais e os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs).

A partir de análise bibliográfica, foram exploradas as formas de colaboração entre entes federados de cada um dos modelos, assim como seus limites e potencialidades.

Para isso, este trabalho apresenta, em um primeiro momento, um panorama conceitual acerca dos entendimentos sobre o regime de colaboração na política de educação e suas formas de aplicação. Após breve conceituação, é apresentado cada um dos modelos em seu histórico, formas de atuação, composição do arranjo, estrutura organizacional e particularidades. Além da apresentação é feita também a discussão sobre a institucionalidade de ambos formatos, sendo ao longo do texto apresentadas referências sobre os resultados obtidos por algumas dessas experiências.

Na sequência, este artigo propõe a definição de três categorias que classificam as diferentes formas de atuação de consórcios e ADEs apresentando, em sua conclusão, seus limites e potencialidades.

Parte 1. Competências federativas, política de educação e regime de colaboração

O desejo de mudança e o ideário de democratização que marcaram as reflexões da década de 1980, tomando como ponto de partida críticas à ditadura militar e a reverência ao Estado Democrático de Direito, levaram a escolhas que ao mesmo tempo respeitassem a diversidade nacional e também contemplassem a autonomia e a união entre os entes federados. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) trouxe diversas inovações, dentre as quais a ideia da colaboração federativa e a formalização dos municípios como entes federados.

Segundo Saviani (2010), o sistema federalista pode ser definido pela “[...] unidade de vários estados que, preservando suas respectivas identidades, intencionalmente se articulam tendo em vista assegurar interesses e necessidades comuns”. Como forma de explicitar a complexa relação entre autonomia e articulação federativa, o artigo 23, inciso V da CF/88, trata das competências comuns entre União, estados, distrito federal e municípios, deixando claro ainda que estas se darão, dentre outras ações, de forma a “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”, esses três últimos incluídos no texto pela Emenda Constitucional (EC) nº 85, de 2015.

Alguns autores, como Araujo, apontam para a complexidade e falta de definição do modelo adotado.

Trata-se de uma estrutura complexa de repartição de competências, na medida em que o pacto federativo brasileiro se aproxima do modelo alemão, mas preserva as técnicas de repartição de competências típicas do federalismo norte-americano, em que se estabelecem competências fixas e reduzidas à União, sendo o restante das competências distribuídas às unidades subnacionais (ARAÚJO, 2010, p. 234).

Em continuidade à ideia de indefinição, tais autores endossam a ausência da regulamentação indicada no parágrafo único do artigo 23 da CF/88, no qual fica definido que uma lei complementar fixará normas para a cooperação entre União, estados, distrito federal e municípios. Tal redação foi alterada pela EC nº 53, de 2006, indicando que não será apenas uma lei que fixará as normas e sim leis complementares; o que ainda não dá os contornos necessários.

Nos artigos 214, 216 e 219 há menção – por meio de Emendas Constitucionais dos anos de 2009, 2012 e 2015 – à criação dos Sistemas Nacionais de Educação (SNEs), Sistemas Nacionais de Cultura (SNCs) e Sistemas Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTIs). Os sistemas nacionais são arranjos institucionais que buscam estabelecer, de forma única, quais as competências que cada ente federado deve assumir ao tratar determinado tema e, de acordo com o referido marco legal, poderiam ser organizados de forma a comportar instâncias pautadas em regimes de colaboração. Entretanto, apenas o do Sistema Único de Saúde (SUS) foi realizado do modo previsto.

Para Saviani (2010), não há conflito entre regime federativo e adoção de sistemas nacionais, uma vez que estes representariam o desenho de um todo coerente, sendo a união intencional dos serviços desenvolvidos em cada ente da federação uma maneira de ampliar o acesso e de reverter desigualdades.

Ainda que a regulamentação dos Sistemas de Cultura e Educação não tenha acontecido, existem hoje diversas iniciativas pautadas no compartilhamento de responsabilidades entre entes federados (estados e municípios), sendo inúmeros os documentos que fazem menção à ideia de colaboração, que no território pode se dar tanto de maneira vertical quanto horizontal. A cooperação vertical acontece entre instâncias de esferas diferentes, envolvendo pelo menos estado e municípios, mas podendo incluir também a União. Na forma horizontal, as cooperações podem ser intermunicipais ou interestaduais.

Conforme a Lei nº 10.172/2001, que aprova o Plano Nacional de Educação, o regime de colaboração “[...] deve dar-se não só entre União, Estados e Municípios, mas também, sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais” (BRASIL, 2001).

O que se tem observado no Brasil é algo similar ao que Spink (2012) descreve em relação às questões metropolitanas. Para além dos modelos clássicos de governos centralizadores, existem muitos exemplos de sucesso em iniciativas de auto-organização com o intuito de cuidar coletivamente de recursos. São “[...] sistemas complexos de atores, com bases de legitimidade diferentes, em formas de associação, parceria e negociação territorial, incluindo grupos de interesses distintos, governos locais, setor privado, agências públicas e governos de outros níveis” (SPINK, 2012, p. 18).

Esses fenômenos estão ligados à transformação da forma de atuação de um estado que, de provedor, passa a ser colaborativo na produção de bens e serviços públicos conjuntamente com outros atores (ROCHA, 2015).

Na legislação, o termo “regime de colaboração” surge na Constituição Federal de 1988 no artigo 211, específico sobre educação, e depois aparece novamente na Seção II (Cultura) e no Capítulo IV (Ciência, Tecnologia e Inovação). Em relação à educação, o referido artigo define as atribuições de cada ente e que estes organizarão seus sistemas de ensino de maneira articulada. Estabelece também que cabe à União, além do cumprimento de suas competências de organização e manutenção do sistema federal de ensino, a função redistributiva e supletiva de recursos junto aos Estados, ao distrito federal e aos municípios, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino em todo o território nacional. Tendo sido a ação redistributiva e supletiva da União garantida em 1996 pela EC nº 14.

O artigo 30 da CF/88, que trata das competências dos municípios, define que estes devem manter o que lhe compete por lei (a Educação Infantil e o Ensino Fundamental) em regime de colaboração com a União e o estado, que por sua vez devem cooperar técnica e financeiramente com os municípios (inciso VI). É importante ressaltar que estados e municípios, mesmo sendo estruturas educacionais autônomas e com pouco diálogo entre si, têm competência compartilhada em relação à manutenção e ao oferecimento do Ensino Fundamental.

Uma vez adotado esse modelo de duplicidade de redes, a ideia do regime de colaboração, ainda que pareça perfeita para equilibrar a relação entre autonomia e interdependência necessária no federalismo cooperativo, na prática tem sido pouco eficaz (ABRUCIO, 2012, p. 17). Para o autor, um aspecto essencial para o funcionamento do regime de colaboração, a institucionalização do sistema de políticas públicas, não avançou na política educacional: “O que existe, por ora, é mais uma intenção constitucionalizada do que um conjunto de estruturas e instrumentos [...]” (idem, p. 22).

Nesse sentido, os consórcios intermunicipais que atuam na área de educação e os ADEs, tema deste artigo, se enquadram como formas de colaboração usualmente horizontal, instituída entre entes federados, cujo objetivo é trabalhar para a melhoria do ensino público. A seguir, detalharemos alguns desses instrumentos voltados ao associativismo territorial

que têm permitido a aproximação e a aliança entre entes federados municipais e colocado em prática princípios do regime de colaboração, ainda que na ausência de um Sistema Nacional de Educação ou de diretrizes mais claras que o regule.

Os consórcios intermunicipais

De acordo com Cruz, Araújo e Batista (2011), os consórcios intermunicipais, uma das formas de cooperação interfederativa, foram constituídos, ao longo das últimas décadas, como uma maneira alternativa de viabilizar serviços e auxiliar na racionalização das atividades e na organização da administração pública.

De forma cronológica, a cooperação intermunicipal, por falta de um formato mais adequado, tinha como figura jurídica básica desde a década de 1970 as associações de direito privado sem fins econômicos, constituídas pelos próprios municípios e com contorno previsto no Código Civil. Para a consecução de suas atividades, essas associações recebiam dos municípios recursos humanos, financeiros e materiais, de acordo com os critérios estabelecidos em seu estatuto.

Esse primeiro modelo, de âmbito jurídico privado, tratava-se de um formato flexível para levar a cabo as atribuições do consórcio, mas se por um lado essa flexibilidade vinha como benefício de um formato menos institucionalizado, por outro eram variados os problemas ligados à sua “fragilidade jurídica” (CRUZ, ARAÚJO e BATISTA, 2011, p. 118). Além disso, por lidarem com recursos municipais, esses consórcios passaram a ser regularmente fiscalizados e contestados por órgãos de controle, como os tribunais de contas estaduais, o que gradativamente dificultou seu funcionamento.

Por meio da Lei nº 11.107/2005, buscando solucionar os entraves enfrentados pelo formato vigente até então e regulamentando o previsto no artigo 41 da Constituição Federal, os consórcios intermunicipais tiveram seus contornos melhor definidos, uma vez que esses arranjos institucionais passaram a ser formalizados por uma legislação específica (CRUZ, ARAÚJO e BATISTA, 2011, p. 120). Com a nova lei, os consórcios intermunicipais ganharam a possibilidade de se constituírem enquanto associação pública (figura inexistente no referencial jurídico até então), com personalidade de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins

econômicos (modelo anterior). Entretanto, em ambos os casos, o funcionamento do órgão deve observar as normas de direito público no que concerne a compras, contratos, prestação de contas e admissão de pessoal.

Além disso, a mesma lei promoveu importantes alterações na Lei de Licitações (8.666/1993) conferindo ao novo formato um tratamento diferenciado em alguns aspectos, como a ampliação dos valores para as modalidades de licitação (dobro dos valores para cartas convite, tomadas de preço e concorrência, quando se tratarem de consórcios formados por até três entes da federação e o triplo dos valores quando formados por mais de três entes da federação), aumento nos limites para a dispensa de licitação e a possibilidade de realizarem licitações consorciadas, reunindo o quantitativo desejado por todos os municípios integrantes em um único pregão.

Além do citado, o formato ainda prevê a possibilidade da participação de representantes da sociedade civil nos órgãos colegiados do consórcio, apesar de serem poucos os estudos mostrando a intensidade e a efetividade dessa participação. Casos de sucesso nesse sentido podem ser vistos em Silva e Vieira (2015), que fazem um relato sobre a intensa participação da sociedade civil nos fóruns de desenvolvimento regional de diversos consórcios catarinenses.

Consórcios de educação

Conforme pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2015, 66,3% dos municípios brasileiros participavam de consórcio público, dos quais 96,7% estabeleciam parceria intermunicipal. Do total de consórcios públicos no país, 10,1% atuavam na área da educação.

Em 2018, a Confederação Nacional de Municípios (CNM), identificando dificuldades para a obtenção de dados acerca de consórcios intermunicipais no Brasil e reconhecendo sua relevância com vistas a um possível monitoramento para direcionamento de recursos e políticas, elaborou um estudo técnico – iniciado em 2015 e finalizado em 2017 – no qual aponta para a existência de 491 consórcios públicos no Brasil (levando-se em conta tanto as associações públicas como as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos), dos quais 80 (16,3%) possuem previsão estatutária para atuar na área da educação.

Um caso pioneiro parece ter sido o do Consórcio Intermunicipal de Educação do Leste Paulista, criado em 1991. Compreendendo dez municípios e

com sede em Casa Branca (SP), o consórcio surgiu por iniciativa da Universidade Estadual Paulista (Unesp). O intuito da universidade era firmar um trabalho regional conjunto, pretendendo estabelecer estratégias integradas para a melhoria da qualidade do ensino na região, além de desenvolver serviços e atividades condizentes com um plano regional de educação, principalmente organizando o processo de formação continuada dos professores (RUSSEF e SALLES, 2001).

Emblemático também é o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, que, em 1998, criou uma estrutura interna (grupo de trabalho) para encaminhar o planejamento e as ações regionais na política de educação (DANIEL e SOMEKH, 2001).

O colegiado, composto por secretários municipais e outros membros de suas equipes técnicas, ainda mantém uma boa frequência de reuniões e tem sido responsável por diversas iniciativas ao longo de mais de duas décadas, como a realização de diagnósticos regionais, a realização de eventos, o apoio ao processo de elaboração dos planos municipais de educação, entre outros (CONSÓRCIO ABC, 2019).

Mais recentemente, institutos e fundações empresariais têm tido importante papel na disseminação dessas experiências de consorciamento para a educação. Ressaltam-se aqui as iniciativas da Fundação Itaú Social e do Instituto Natura, ambas contando com o apoio técnico da Oficina Municipal. Também há outras organizações responsáveis por apoiar diversos consórcios já instituídos a iniciar o trabalho na parte de educação, como é o caso do Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (Civap-SP), do Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul (Codivar-SP), do Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema (Amvapa-SP), do Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada nos Municípios do Baixo Paraíba (Cogiva-PB), do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Sul (BA) e do Consórcio Intermunicipal da APA do Pratigi (Ciapra-BA).

O formato mais comum para a organização interna do grupo que leva a cabo as ações da educação é o de câmaras técnicas setoriais, compostas por todos os municípios integrantes do consórcio, normalmente o dirigente municipal e mais um ou dois integrantes de sua equipe técnica. A presença desses técnicos de carreira serviria como forma de conferir estabilidade às ações do consórcio ao longo de vários mandatos.

Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs)

Outro exemplo de colaboração horizontal são os chamados Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). Diferentemente dos consórcios, que podem atuar em diversas políticas públicas, esse modelo de colaboração horizontal é especificamente voltado à temática educacional e se multiplicou dado o protagonismo assumido pelo empresariado paulista via movimento Todos pela Educação (TPE) (CARDOSO, 2012).

De acordo com Abrucio (2017), o pioneirismo dessa experiência teve raízes ainda no final da década de 1990, com a experiência do Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (Icep), localizado na Chapada Diamantina (BA), modelo de associativismo que inspirou a criação de parcerias entre governos municipais e atores não governamentais.

Esse primeiro arranjo nasceu de um projeto piloto no município de Palmeiras, sendo sua inovação o atrelamento entre estado e município junto ao segundo e terceiro setores (Natura Cosméticos, Fundação Abrinq e Associação de Pais e Alunos do Colégio Estadual de Primeiro Grau de Caeté-Açu) (ABRUCIO, 2017).

Nesse sentido, diferentemente dos consórcios, os ADEs surgem de uma proposta colaborativa mais ampla, já atrelada a outros setores extragovernamentais.

O movimento Todos pela Educação foi uma das principais organizações a abraçar a iniciativa. Por se tratar de uma organização voltada ao avanço de políticas públicas educacionais, teve forte atuação em favor do reconhecimento desse tipo de arranjo no executivo federal. A Carta-compromisso do TPE, redigida em 2006, serviu de base para a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), feito pelo Ministério da Educação (MEC) em 2007, conforme descrito no *site* oficial da organização¹.

Como resultado, o documento federal em si não se aprofundou na definição do que seria chamado de Arranjo de Desenvolvimento da Educação, mas indicou sua concepção de forma sistemática, ainda que embrionária, ao fazer referência a “um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo” (BRASIL, 2007, p. 60 *apud* CARDOSO, 2012, p. 3).

¹ Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/pag/o-todos/#bloco_67. Acesso em: 5 ago. 2019.

A partir desse primeiro passo de reconhecimento institucional, ampliou-se o número de iniciativas de cooperação intermunicipal em conjunto com fundações e institutos em prol da educação. Esse foi o caso do ADE Noroeste Paulista, fundado em 2009, e do Arranjo na linha férrea de Carajás (MA), com o apoio da Fundação Vale.

Após consecutivo aumento do número de experiências, a natureza dos ADEs foi mais uma vez reconhecida no plano federal. A homologação da Resolução CNE/CEB nº 1, de 23 de janeiro de 2012, foi resultado do processo supracitado e acabou por dispor sobre a implementação do regime de colaboração mediante ADE como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.

De acordo com o referido marco legal, sua forma de participação é explicitamente tida como “aberta a instituições privadas e não governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para estas instituições e organizações” (BRASIL, 2012).

A composição nesse sentido é bastante ampla, podendo participar as mais variadas organizações, desde instituições de ensino a empresas e organizações da sociedade civil. O próprio art. 6 prevê que a “forma e a metodologia para constituição, estruturação e funcionamento do ADE devem atender aos diferentes contextos, cabendo aos entes federados a tarefa de, considerando os aspectos essenciais para seu sucesso, adaptar o preconizado às condições locais, valorizando as potencialidades existentes” (BRASIL, 2012).

Parte 2. Alguns resultados do trabalho regional na educação

Ainda que experiências relativamente recentes e bastante pontuais, consórcios intermunicipais e ADEs vêm realizando diversas atividades em prol da educação em nível regional. Para melhor compreender o alcance e a natureza desses resultados, podemos classificar o tipo de atuação dessas experiências em colaboração horizontal na educação em três diferentes categorias: (i) compartilhamento de boas práticas e ajuda mútua; (ii) acordos regionais para ações em âmbito municipal; e (iii) prestação de serviços regionais.

i. Compartilhamento de boas práticas e ajuda mútua

A possibilidade de compartilhar experiências e o auxílio mútuo em questões relacionadas à política de educação parecem ser os primeiros ganhos da implantação de um arranjo regional de cooperação, independentemente de sua natureza. São frequentes os relatos de secretários de educação apontando os avanços conseguidos a partir do estabelecimento desse canal direto e transparente entre eles, suas equipes e os técnicos e gestores das demais prefeituras. Além do mais, a intensificação do contato entre esses atores tem o potencial de diminuir consideravelmente a rivalidade entre as redes municipais por alunos e recursos.

ii. Acordos regionais para ações em âmbito municipal

Por esse nome estamos caracterizando atividades que não são propriamente realizadas pela instância regional, mas sim aquelas ações em âmbito municipal decorrentes de pactos estabelecidos nos órgãos colegiados a partir de uma demanda coletiva.

Em geral, essas ações não ocorrem em âmbito regional pelo fato de tratarem de competências próprias de cada um dos entes municipais participantes do consórcio ou ADE, como é o caso da edição de normativas municipais.

Com base no estudo dessas experiências concretas, podemos citar alguns exemplos desse tipo de relação:

REGIONALIZAÇÃO DE CRITÉRIOS, INSTRUMENTOS E DOCUMENTOS DOS SISTEMAS DE ENSINO:

É comum em algumas regiões brasileiras, principalmente longe das grandes capitais, que professores percorram mais de uma rede municipal de ensino ao longo de sua carreira profissional. São também frequentes os casos de professores que, concomitantemente, estejam vinculados a mais de uma rede municipal. Por diversos motivos, é também comum que os próprios alunos acabem vinculados a mais de uma rede de ensino ao longo de sua vida escolar.

Como distintos sistemas de ensino normalmente adotam diferentes critérios e instrumentos relacionados à vida escolar dos alunos (registros para o acompanhamento da aprendizagem, por exemplo) e à carreira dos professores (critérios para a progressão na carreira, avaliação de desempenho),

a rotatividade desses atores costuma causar bastante conflito entre as redes municipais de educação.

Para tentar diminuir esse problema, podemos ver diversas iniciativas de padronização regional de critérios e instrumentos. No caso dos ADEs, Icep e Noroeste Paulista procuraram construir metas comuns articuladas à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e ao Plano Nacional de Educação (PNE), com repercussão para o planejamento de cada município. Para os consórcios, em uma perspectiva mais administrativa, o Civap-SP procurou padronizar o calendário escolar, suas nomenclaturas, datas de ingresso e diversos instrumentos relacionados à vida escolar de alunos e professores. Já o Cogiva-PB, em um aspecto do campo pedagógico, procurou padronizar as diretrizes curriculares municipais para a Educação Infantil a partir da construção de uma base regional comum.

ADOÇÃO DE PROCESSOS COMUNS PARA A REALIZAÇÃO DE VARIADOS PROCESSOS DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO:

No caso dos consórcios intermunicipais, uma vez que frequentemente realizam a prestação de serviços regionais, é importante que exista um entendimento comum sobre como os processos específicos da educação ocorrem, ou devem ocorrer, nos diversos municípios que os integram. Um exemplo dessa necessidade de padronização pode ser visto no caso do consórcio Civap-SP, que, após a iniciativa de credenciamento regional de profissionais ligados ao Atendimento Educacional Especializado (AEE), procurou garantir a uniformidade desse serviço na região para que os profissionais contratados não encontrassem grande diversidade na forma como cada município trabalha esse atendimento.

iii. Prestação de serviços regionais

Comumente visto em outras políticas públicas, com destaque para saúde, resíduos sólidos, transporte rodoviário, entre outras, os consórcios intermunicipais têm assumido com sucesso a gestão de serviços públicos da região, como na experiência de ambulatórios médicos regionais, gestão de aterros intermunicipais ou com serviços compartilhados de equipamentos para a manutenção de estradas. Isso se dá por conta da normatização específica de cada uma dessas políticas públicas já ter feito menção a essa forma

de atuação, como é bem próprio dos sistemas regionalizados das políticas de saúde e resíduos sólidos. Sendo assim, ainda não se tem conhecimento de consórcio intermunicipal ter assumido serviço ou equipamento público regional próprio da política de educação.

No caso dos ADEs, a prestação de serviço em nível regional é questão mais complicada, uma vez que, por não terem uma personalidade jurídica própria, não conseguem assumir compromissos e firmar contratos em nome dos municípios que os integram. Ainda assim, é possível ver casos em que os ADEs viabilizam a prestação de serviços regionais por meio de seu potencial de articulação, como no caso da realização de seminários regionais, que veremos mais à frente.

Por outro lado, os consórcios têm tido sucesso apoiando os municípios na execução da política pública de educação por meio da instância regional, que é capaz de assumir compromissos e realizar contratações em nome dos municípios que a integram. O leque de atuação aberto por essa possibilidade é muito amplo, uma vez que permite que os pequenos municípios recebam apoio para a resolução de problemas cuja escala ou complexidade estejam fora de sua capacidade técnico-financeira ou se tratem de uma questão regional.

O retorno mais imediato para aqueles consórcios que optaram por prestar serviços para os municípios na política de educação parece ter sido pelo processo de aquisição dos insumos necessários ao processo educacional (materiais de consumo, brinquedos pedagógicos etc.). A partir de um edital de licitação consorciada, no qual o consórcio reúne o quantitativo dos itens desejados por todos os municípios em um mesmo processo, o que aumenta o poder de barganha durante o pregão, alguns municípios conseguiram realizar expressivas economias, reduzindo em torno de 40% o total de gastos com a compra desses produtos. Municípios menores, cuja escala não era capaz de atrair grandes empresas na concorrência pelo edital, acabavam pagando mais por unidade do mesmo produto do que seus vizinhos maiores; dessa forma, com a compra consorciada, a economia chegou a cerca de 50% (CARNEIRO, SANTOS e BRIZZI, 2017). No caso do Amvapa-SP, o total economizado por todos os municípios da região chegou próximo de 10 milhões de reais em 2017.

No âmbito de prestação de serviços, consórcios como Civap-SP, Ciop-SP e Cogiva-PB têm conseguido organizar processos regionais de formação de

professores se utilizando de profissionais contratados ou de convênios com universidades da região. A necessidade de tratar esse tema no âmbito regional se dá pela complexidade de trabalhar a formação de professores em redes municipais muito pequenas, que muitas vezes se encontram sem professores da própria rede aptos a promover as formações e sem capacidade de investimento para a contratação de formadores externos.

Ainda no tema da formação, ADEs e consórcios também têm realizado diversos congressos e seminários reunindo centenas de professores das redes municipais da região. Esses eventos normalmente são utilizados como forma de sensibilização para determinado tema da política educacional e realizados no início ou no final dos semestres letivos, como parte do processo de planejamento. Para a sua realização, consórcios intermunicipais e ADEs costumam fazer parcerias com empresas de suas respectivas regiões para viabilizar a vinda de palestrantes e fornecer a infraestrutura necessária para a realização do evento. Por terem uma natureza jurídica definida e receberem recursos das prefeituras, os consórcios intermunicipais, além das parcerias já mencionadas, podem empregar recursos próprios na realização de eventos.

Conclusão

Este artigo teve como intuito descrever e sintetizar as principais características das duas experiências de cooperação federativa horizontal na área de educação: os consórcios municipais e os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). Buscou-se, a partir de um levantamento documental, traçar um panorama geral de ambas as experiências a fim de compreender, comparativamente, as principais potencialidades e desafios de cada modelo.

Em vista do que foi exposto, entende-se que os dois modelos apresentam ganhos e vantagens para as administrações municipais e para a melhoria do sistema educacional, pois expandem as potencialidades das prefeituras e dos órgãos de gestão da educação a partir do compartilhamento de experiências, de processos de ajuda mútua entre os secretários e suas equipes, pela pactuação regional e seus reflexos subsequentes no nível municipal e, por fim, pela possibilidade da instância regional ser uma prestadora de serviço aos municípios. Existem, porém, algumas diferenças estruturais entre consórcios

e ADEs que alteraram a forma e o alcance da atuação de cada formato no fortalecimento da educação.

É possível dizer que ambos os formatos são igualmente adequados para que os municípios se valham dos benefícios do compartilhamento de boas práticas e da ajuda mútua, uma vez que a proximidade e o fortalecimento dos laços de confiança entre os gestores municipais permitem a atenuação da rivalidade e disputa entre os municípios (por recursos, alunos e reconhecimento da qualidade de sua educação).

Além disso, enquanto colegiados, voltados à pactuação e ao estabelecimento de acordos regionais, também tendem a funcionar de maneiras muito similares, com exceção feita à participação de demais atores da sociedade civil no processo de decisão, mais fortalecido no formato de ADE do que no de consórcio público, cujo formato, mesmo que prevendo essa participação, ainda não experimentou casos de sucesso.

Em termos de institucionalização, os consórcios constituem um modelo mais formalizado, onde a presença de uma figura jurídica própria propicia uma maior estabilidade à estrutura de cooperação. Além disso, estão formalmente inseridos na administração indireta de todos os entes da federação consorciados, o que, ao mesmo tempo, também pode ser encarado como um desafio, uma vez que estão enquadrados nas regras do direito público.

De outra parte, essa estruturação mais sólida torna os consórcios um adequado meio para a colaboração intermunicipal, caso exista a demanda pela prestação de serviços em nível regional, uma vez que a personalidade jurídica própria permite que a autarquia assuma compromissos e estabeleça os contratos necessários para tanto. Somam-se a isso as flexibilidades nos processos licitatórios obtidos pelo formato e a possibilidade de concentrar as demandas regionais em um único processo, gerando muita economia.

Os ADEs, dessa forma, podem ser considerados modelos mais flexíveis, mas essa baixa institucionalização, entretanto, impõe algumas fragilidades, como a dependência de financiadores externos, podendo acarretar em experiências de mais curto prazo e a impossibilidade de assumir compromissos pela ausência de uma personalidade jurídica própria.

De forma sintética, a tabela abaixo mostra como essas diferenças aparecem nas três categorias de análise usadas anteriormente.

Tabela 1 – Comparativo entre a atuação de ADEs e consórcios

Atuação	ADEs	Consórcios
Compartilhamento de boas práticas e ajuda mútua	Os dois formatos possuem potencial para a construção de um ambiente compartilhado com boas práticas e ajuda mútua, tanto entre os entes federados como (caso haja) com as demais organizações parceiras.	
Acordos regionais para ação em âmbito municipal	Possuem a capacidade de pactuar metas e acordos comuns entre os municípios com apoio técnico de organizações parceiras.	Além da possibilidade de seus colegiados servirem como fórum para a pactuação de metas e acordos regionais, podem apoiar os integrantes na concretização de ações decorrentes desses pactos cuja competência seja de âmbito municipal, por meio da prestação de serviços.
Prestação de serviços regionais	Podem atuar na articulação entre os atores e fornecedores da região para a prestação de determinado serviço, mas não podem estabelecer compromissos formais.	Além de poderem atuar na articulação entre atores e fornecedores da região para a prestação de determinado serviço, por terem personalidade jurídica própria, os consórcios têm a possibilidade de assumir a prestação de serviço regional e/ou realizar contratações em nome dos municípios integrantes da autarquia para esse fim.

Podemos considerar os consórcios intermunicipais atuantes na política de educação e os ADEs como experiências ainda relativamente recentes e pioneiras, com potencial de disseminação e com a possibilidade de escalar os seus resultados, possuindo o grande mérito de contribuir com saídas práticas para a efetivação do regime de colaboração previsto na Constituição Federal de 1988. Para que esses e outros instrumentos continuem a dar a sua contribuição, além da clara definição de limites e responsabilidades de cada ente federado, o diálogo, a aproximação e a aliança com os estados e a União, para que se alcance objetivos comuns, são essenciais. Para tanto, é fundamental que existam políticas públicas que enxerguem e regulamentem sua totalidade e permitam a coordenação das partes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABICALIL, Carlos A. O federalismo e o Sistema Nacional de Educação: uma oportunidade fecunda. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 6, n. 10, jan./jun. 2012.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves (orgs.). *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Cooperação intermunicipal: experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação no Brasil*. Curitiba: Instituto Positivo, 2017.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, n. 7, j., p. 231-243. Disponível em: retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/download/83/270. Acesso em: 16 fev. 2019.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 ago. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 10.172*, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm. Acesso em: 17 fev. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 11.107*, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 12 fev. 2019.
- BRASIL. *Parecer nº 9*, de 30 de agosto de 2011. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante Arranjos de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, 2011a. Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br>. Acesso em: 17 fev. 2019.
- BRASIL. de Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&Itemid=30192. Acesso em: 13 fev. 2019.
- CARNEIRO, José M. B.; SANTOS, Gustavo P. D.; BRIZZI, Renato. Consórcios públicos de educação e a governança intermunicipal. *Cadernos Adenauer*. São Paulo, v. 18, n. 3, 2017.
- CASSINI, Simone Alves. *Federação e educação no Brasil: a atuação do poder legislativo nacional para regulamentação do regime de colaboração*. 2011. 143f. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação da UFES. Vitória, 2011.
- CONSÓRCIO ABC. *GT Educação*. Disponível em: <http://consorcioabc.sp.gov.br/gt-educacao/>. Acesso em: 13 fev. 2019.
- CNM. *Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros*. Estudo técnico, out./2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Mapeamento%20dos%20consorcios%20p%C3%BAblicos%20brasileiros.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2019.

- DANIEL, Celso; SOMEKH, Nadia. Gestão compartilhada, limites e possibilidades: a experiência do Grande ABC. *Informativo Cepam*. São Paulo, v. 1, n. 2, p. 159-171, 2001.
- DJRDRJAN, Tatiana B.; DIAS, Sonia. *Diálogos sobre a gestão municipal: câmaras técnicas de consórcios*. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2017.
- IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros 2015* (Munic-2015). Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>. Acesso em: 20 maio 2019.
- MENDONÇA, Sueli L. Núcleos de ensino da Unesp: nova relação universidade/sociedade. *In: MENDONÇA, Sueli L.; BARBOSA, Raquel L.; VIEIRA, Noemia R. (orgs.). Núcleos de ensino da Unesp: memórias e trajetórias*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.
- NICOLETTI, J. E. *Arranjos de Desenvolvimento da Educação: uma alternativa partilhada de gestão municipal da educação*. 2014. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara.
- ROCHA, Bruno. *Governança em múltiplos níveis: análise do modelo de política fiscal brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Administração). Brasília: Universidade de Brasília, 2015. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/19755/1/2015_BrunoFabr%C3%ADcioFerreiradaRocha.pdf. Acesso em: 17 fev. 2019.
- RUSSEF, Ivan; SALLES, Fernando C. O Consórcio Intermunicipal de Educação do Leste Paulista. *In: 24ª Reunião Anual da ANPEd*. Caxambu, out. 2001. Disponível em: <http://24reuniao.anped.org.br/T0591317915289.doc>. Acesso em: 12 fev. 2019.
- SAVIANI, D. *Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira*. São Paulo: Fundação Grobis, 2010. Disponível em: http://www.adufpi.org.br/arquivos4/analise_Demerval_Saviani.pdf. Acesso em: 17 fev. 2019.
- SILVA, Fabiana da; VIEIRA, Ricardo S.; Consórcios públicos: uma possível alternativa para o desenvolvimento territorial sustentável em Santa Catarina. *In: IX Encontro de Economia Catarinense*. Chapecó, maio 2015.
- SPINK, Peter. Cooperação e governança interjurisdicional: conceitos em discussão. *Cadernos Adenauer XII*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, n. 4, 2011, p. 13-29.
- STRELEC, T. C. *Relações intergovernamentais no contexto educacional brasileiro: um estudo a partir dos acordos de cooperação nas políticas públicas em educação*. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas.
- STRELEC, Thamara; FONSECA, Francisco. Alcances e limites da lei dos consórcios públicos. *Cadernos Adenauer*. São Paulo, v. 12, n. 4, 2012, p. 125-138. Disponível em: https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/fonseca_-_alcances_e_limite_da_lei_dos_consorcios_publicos_um_balanco_da_experiencia_consortiativa_no_estado_de_sao_paulo_0.pdf. Acesso em: 2 fev. 2019.
- VAZ, José C. Consórcios intermunicipais. *Revista Pólis*, São Paulo, n. 97, 1997, p. 1-2.

OS AUTORES

Mônica Ulson Brandão Teixeira é pedagoga e mestre em Educação pela PUC-SP. Foi professora efetiva na rede municipal de São Paulo, no Ensino Técnico do Senac-SP e professora-tutora do Ensino Superior no PEC-Municípios II, pela PUC-SP. Foi também diretora pedagógica de escola de Ensino Técnico. Desde 2011 é responsável pela gestão pedagógica dos diversos programas desenvolvidos pela Oficina Municipal.

Renato Brizzi é bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Each-USP e mestre em Administração Pública e Governo pela EAESP-FGV. Desde 2015 atua na Oficina Municipal com a implementação do Programa Melhoria da Educação, auxiliando na organização das atividades de formação, desenvolvendo conteúdos, materiais didáticos e com a sistematização do conhecimento gerado com a realização do programa.

Luisa Marques de Azevedo Giannini é graduanda em Administração Pública pela Fundação Getulio Vargas (FGV-SP). Desde 2018 é integrante da equipe da Oficina Municipal, auxiliando na implementação do Programa Melhoria da Educação.

CAPÍTULO 7

A RELAÇÃO ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Catarina Ianni Segatto

Fernando Luiz Abrucio

Introdução

A política de educação brasileira foi caracterizada por uma trajetória descentralizada, em que estados e municípios foram historicamente os principais responsáveis pela oferta da Educação Básica. Ao mesmo tempo, essa política foi marcada por uma dualidade entre as redes estaduais e municipais de ensino, ou seja, havia pouca ou nenhuma coordenação e cooperação entre as duas redes. Isso, em um contexto de grande desigualdade socioeconômica e frente às capacidades fiscais e administrativas inter e intra-regional, reforçou desigualdades nos resultados educacionais; particularmente, no acesso e na qualidade da educação (ABRUCIO, 2010; CURY, 2008; OLIVEIRA e SOUZA, 2010; SEGATTO e ABRUCIO, 2018).

A Constituição Federal de 1988 alterou esse quadro ao determinar as competências do governo federal, dos estados e dos municípios nessa política. Além disso, determinou que o governo federal desse assessoria técnica e financeira aos estados e municípios e que estes cooperassem, especialmente, na oferta do Ensino Fundamental, o que foi chamado de “regime de colaboração” (BRASIL, 1988). A ideia do “regime de colaboração” foi introduzida por legislação e regulamentações aprovadas depois da Constituição, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Após mais de três décadas da promulgação da Constituição Federal de 1988, verifica-se um fortalecimento da coordenação do governo federal por meio da construção de consensos nacionais sobre determinados temas e da aprovação de diretrizes e padrões nacionais, incluindo a aprovação da própria LDB e,

mais recentemente, da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a redistribuição de recursos por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e posteriormente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a criação de sistemas de avaliação e de informação, incluindo a Prova Brasil, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), e a combinação de programas federais às transferências voluntárias de recursos, como o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD). No entanto, no que se refere à relação entre governos subnacionais, há ainda uma enorme diversidade nesses relacionamentos e a predominância de relacionamentos competitivos em alguns estados (SEGATTO, 2015; SEGATTO e ABRUCIO, 2018).

Este capítulo discute os modelos de relacionamento entre estados e municípios na política de educação a partir das diferenças nas suas trajetórias, características e dinâmicas institucionais. Para isso, há uma breve discussão sobre o federalismo e as relações intergovernamentais no Brasil, especialmente na política de educação e suas implicações nas relações entre estados e municípios. Em seguida, os diferentes modelos de relacionamento entre estados e municípios são discutidos, sendo eles: **coordenação estadual, programas conjuntos, resolução de conflitos, ações conjuntas e políticas independentes.**

1. Federalismo e relações intergovernamentais na política educacional brasileira

A expansão das políticas sociais, que ocorreu principalmente após a década de 1930 em diversos países, inclusive no Brasil, esteve ancorada em noções de solidariedade social, mitigando divisões classistas, regionais, linguísticas, raciais e étnicas, sendo central na garantia da cidadania e inclusão social, e reforçando, em alguns casos, noções de identidade nacional compartilhadas (BÉLAND e LECOURES, 2013; DAIGNEAULT e BÉLAND, 2015; JOHNSTON *et al.*, 2019). No entanto, segundo a literatura sobre o tema, sistemas federativos trazem desafios à expansão das políticas sociais em função da autonomia política, fiscal e administrativa dos governos subnacionais, que

produziria maior diversidade entre as políticas sociais em um mesmo território nacional, e da representação nacional das regiões, que levaria ao aumento da complexidade na construção de consensos nacionais e na aprovação de determinadas decisões e políticas nacionais. Nesse sentido, os Estados de Bem-Estar Social federativos seriam marcados por uma tensão entre universalidade e diversidade (ver OBINGER *et al.*, 2005).

Ainda que esses desafios estejam presentes em países federativos, alguns autores buscaram compreender como alguns desses países conseguiram adotar, expandir e universalizar políticas sociais, assim como reduzir desigualdades e assimetrias entre regiões. Mecanismos verticais e horizontais são considerados críticos para isso por diversos autores. Alguns apontam que mecanismos de coordenação centrais são importantes para reduzir desigualdades regionais e assegurar padrões nacionais. Nesse caso, o governo federal tem um papel importante na elaboração e aprovação de diretrizes nacionais, na redistribuição de recursos e no monitoramento e na avaliação das políticas (BANTING, 2005, 2006; GREER, 2006; GOODYEAR-GRANT *et al.*, 2018; OBINGER *et al.*, 2005; SCHARF, 2011; WATTS, 2006). Outros autores apontam que mecanismos horizontais, ou seja, a relação entre os governos subnacionais por meio de disseminação de políticas, ideias e lições aprendidas entre eles pode aumentar a consistência e reduzir a diversidade entre as políticas subnacionais (BAKVIS e BROWN, 2010; BOLLEYER, 2006; WALLNER, 2014).

A discussão sobre a relação entre federalismo e universalidade é importante no caso de federações desiguais, como a brasileira. O Brasil é caracterizado por diversidades regionais, físico-territoriais, socioeconômicas e institucionais. No caso das políticas sociais, as desigualdades socioeconômicas e institucionais levam a enormes diferenças nas capacidades fiscais e administrativas dos estados e municípios, o que tem implicações na cobertura e na qualidade das políticas sociais (ABRUCIO e SEGATTO, 2014; SOUZA, 2004). “(...) as desigualdades inter e intra-regionais dificultam a participação dos governos locais na provisão de serviços sociais universais” (SOUZA, 2004, p. 34) e reduzem requisitos mínimos necessários para a concretização de uma noção de cidadania nacional (SOUZA, 2002).

A literatura sobre políticas sociais e federalismo no Brasil aponta que, nas últimas décadas, houve um aumento da coordenação federativa que foi central para assegurar a implementação de determinadas políticas e a oferta de

serviços específicos por meio, principalmente, do estabelecimento de padrões nacionais e de mecanismos de redistribuição de recursos (ABRUCIO, 2005; ABRUCIO e FRANZESE, 2007; ARRETCHE, 2012). O governo federal assumiu um papel de coordenação em diversas políticas sociais a partir da segunda metade da década de 1990, que foi possível porque a Constituição Federal de 1988 determinou competências compartilhadas entre os entes federados na maioria das políticas, permitindo assim a atuação do governo federal em sua coordenação (ARRETCHE, 2012).

Na educação, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova já propunha, em 1932, um modelo que compatibilizasse a descentralização da execução dos serviços, que marcava a trajetória dessa política com a centralização e a construção de uma política nacional. No entanto, essa compatibilização entre centralização e descentralização não ocorreu até mais recentemente, em especial a partir da segunda metade da década de 1990 (ABRUCIO e SEGATTO, 2014).

A partir desse momento, houve um esforço para universalizar o Ensino Fundamental por meio do Fundef. Ao transferir recursos a estados e municípios segundo o número de matrículas do Ensino Fundamental, houve um incentivo à sua expansão, principalmente nas redes municipais de ensino. A universalização já estava expressa na Constituição Federal de 1988, que determinou competências compartilhadas a estados e municípios nessa etapa do ensino, buscando que a sobreposição entre redes estaduais e municipais de ensino evitaria lacunas na cobertura e no acesso, promovendo assim a sua universalização. Junto com a ideia da universalização, a Constituição também determinou que os estados e os municípios deveriam cooperar na oferta dessa etapa do ensino, o que chamou de “regime de colaboração” (ABRUCIO, 2010; SEGATTO, 2015; SEGATTO e ABRUCIO, 2018).

O Fundef também buscava reduzir as desigualdades de gastos inter e intraestaduais, ao estabelecer um valor mínimo de gasto por aluno. Vazquez (2012) aponta que houve uma redução de gastos intraestaduais, ou seja, entre redes estaduais e municipais de ensino em um mesmo estado, mas não houve grande alteração na desigualdade entre gastos interestaduais, o que também se mostrou reduzido se compararmos os gastos de estados em uma mesma região. Segundo o autor, isso ocorreu em função da baixa complementação da União, que ficou abaixo do necessário de 1998 a 2006.

Nesse momento, diversas mudanças levaram a um aumento da coordenação federativa nessa política. São elas: aprovação de diretrizes nacionais, como a LDB e o Plano Nacional de Educação (PNE), a criação e o fortalecimento de mecanismos de informação e avaliação, como o Saeb e o Censo Escolar, a descentralização dos recursos de programas federais de merenda escolar e do livro didático e a criação de programas que descentralizavam recursos, como Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Bolsa Escola Federal (SEGATTO, 2015).

Nas décadas seguintes, houve uma continuação dessa trajetória de fortalecimento da coordenação federativa por meio de uma atuação mais coordenada do Ministério da Educação. Destaca-se, nesse período, a adoção do Plano de Ações Articuladas (PAR) como mecanismo de planejamento dos estados e municípios, que passou a ser obrigatório para o repasse das transferências voluntárias de recursos do governo federal a eles. Além disso, essas transferências voluntárias foram combinadas aos programas federais, que incluíram os Programas já existentes, como o da merenda escolar e o PNDL, e novos, como o do transporte escolar, o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio (Pnem), o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), o Mais Educação, o Ensino Médio Inovador (EMI) e o Programa Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais. Ainda, os mecanismos de avaliação foram fortalecidos e expandidos, com a criação da Prova Brasil, do Ideb e da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), e o Fundef foi expandido para toda a Educação Básica, sendo, portanto, transformado no Fundeb (SEGATTO, 2015). Mais recentemente, em 2017 e 2018, a BNCC dos ensinos fundamental e médio foi aprovada.

O governo federal também procurou organizar o Sistema Nacional de Educação (SNE) a partir da atuação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), que buscava apoiar e acompanhar os planos de educação e construir consensos sobre assuntos centrais para as relações intergovernamentais nessa política, como a cooperação intermunicipal por meio do Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) e dos territórios de cooperação (GRIN *et al.*, 2016). Apesar de alguns avanços nesses temas, pouco se avançou na discussão sobre a cooperação entre estados e municípios, que ainda é heterogênea e incipiente em muitos estados brasileiros (SEGATTO, 2015).

2. Modelos de relacionamento entre estados e municípios¹

As relações entre estados e municípios na política de educação brasileira são diversas, podem ser mais horizontais ou mais verticais e mais ou menos institucionalizadas, e envolvem diferentes programas e ações, sendo os mais comuns: formação inicial e continuada, distribuição de materiais didáticos, permuta de burocratas e cessão de prédios públicos, especialmente, nos casos de municipalização, matrícula conjunta, convênios relacionados à merenda e ao transporte escolar, assessoria técnica e pedagógica. Há ainda casos únicos que envolvem assistência financeira e transferência de recursos e negociação federativa (SEGATTO, 2015, 2018).

A partir dessa variação, classificamos os 26 estados brasileiros em cinco categorias: **coordenação estadual**, em que há cooperação institucionalizada entre estados e municípios a partir de uma atuação mais coordenada e indutora dos governos estaduais por meio de assistência técnica, financeira e pedagógica; **programas conjuntos**, quando há uma cooperação mais institucionalizada, mas restrita à assistência técnica e pedagógica, não envolvendo assistência financeira e transferência de recursos; **resolução de conflitos**, existente apenas em um estado brasileiro, o Rio Grande do Sul, em que há uma arena institucionalizada de negociação entre estados e municípios; **ações conjuntas**, em que há algum tipo de cooperação, porém ainda é pouco institucionalizada e, em muitos casos, pontual e não perene; e **políticas independentes**, quando há relacionamento entre estados e municípios mas ele é caracterizado por pouca ou nenhuma cooperação e, em alguns casos, por padrões de relacionamento mais competitivos e conflituosos (SEGATTO, 2015, 2018).

O Ceará é o estado em que há maior coordenação do governo estadual em relação às políticas municipais de educação, representando, portanto, a

¹ A análise apresentada nesta seção foi realizada a partir de dados coletados em 2012 e 2013 na pesquisa “Governança das Secretarias Estaduais de Educação: diagnósticos e propostas de aperfeiçoamento”, realizada com o apoio do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), do Instituto Natura e do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo/Fundação Getúlio Vargas (CEAPG/FGV), a partir de questionários respondidos por gestores das secretarias estaduais de educação. Além disso, entre 2011 e 2014, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores das secretarias estaduais e municipais e com representantes das seccionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) em alguns estados brasileiros para compreender com maior profundidade as características e dinâmicas dos modelos de relacionamento entre estados e municípios na política educacional.

categoria de coordenação estadual. Isso porque há uma trajetória longa de cooperação entre os governos estaduais e municipais nessa política. Desde a década de 1970, programas estaduais, alguns em parceria com o governo federal, foram criados para incentivar a municipalização do Ensino Fundamental a partir de assistência técnica e financeira. Mais recentemente, em 2007, houve a criação do Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), resultado de uma pesquisa realizada pela Assembleia Legislativa sobre a qualidade da educação no estado e de um programa piloto de alfabetização implementado em 2004 como resultado dessa pesquisa, que contou com o apoio de diferentes instituições e atores, incluindo estaduais, como a Assembleia Legislativa, a Secretaria de Educação do Estado do Ceará e universidades estaduais (SEGATTO, 2015).

Além disso, uma experiência de alfabetização inovadora e bem-sucedida havia sido implementada em Sobral durante a gestão de Cid Gomes como prefeito. Quando Cid Gomes se tornou governador do Ceará, em 2007, ele indicou alguns membros da equipe de Sobral, como Izolda Cela e Maurício Holanda Maia, para ocupar cargos comissionados na Secretaria de Educação do Estado. A partir disso, o Paic se transformou em um programa estadual, implementado em todos os municípios cearenses (SEGATTO, 2015).

A cooperação entre estados e municípios envolveu a criação de uma coordenadoria responsável por isso, a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (Copem). Sob responsabilidade dela estão o Paic, a coordenação e os convênios de alguns programas federais, como de merenda e transporte escolar, o Pnaic e o assessoramento técnico e pedagógico aos municípios por meio, principalmente, do apoio à elaboração do PAR. O Paic estava focado na alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental a partir da transferência de recursos para a contratação de profissionais pelas secretarias municipais de educação responsáveis pelo programa, da formação desses profissionais, da formação de professores, da distribuição de materiais didáticos, da avaliação externa dos alunos de Educação Infantil e de Ensino Fundamental das redes municipais, da premiação das escolas com melhores desempenhos e da construção de centros de educação infantil (SEGATTO, 2015).

Além disso, o governo estadual mudou os critérios para a transferência do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). A cota-parte do imposto (25%), que era repassada segundo o número de habitantes, reforçando a concentração de receitas em Fortaleza,

passou a ser orientada segundo os índices de qualidade de saúde, meio ambiente e educação. O índice de qualidade da educação representa 18% e é formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º anos do Ensino Fundamental e pela média municipal de proficiência obtida pelos alunos do 2º e 5º anos (SEGATTO, 2015).

Diversos estados implementam programas conjuntos com os municípios, incluindo Acre, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Paraíba, Piauí e Tocantins. Nessa categoria, há uma enorme diversidade entre os casos, mas é comum encontrar sistemas de matrículas, formação e avaliação externa conjuntas, convênios e parcerias na implementação do transporte e da merenda escolar, permuta de servidores e de prédios ligados a processos de municipalização, programas de alfabetização e, em alguns casos, assessoria técnica e pedagógica das Secretarias Estaduais Às Secretarias Municipais De Educação (SEGATTO, 2015).

No caso do Mato Grosso do Sul, por exemplo, a cooperação entre estados e municípios foi fortalecida em 2007, com a criação de uma coordenadoria responsável pelo relacionamento com os municípios na Secretaria Estadual de Educação, a Coordenadoria de Apoio aos Municípios. Essa coordenadoria realiza diversas ações de assessoria técnica e pedagógica aos municípios, principalmente para a elaboração do PAR, e adesão, implementação, avaliação e prestação de contas dos programas federais (SEGATTO, 2015; SEGATTO e ABRUCIO, 2018).

Outros casos interessantes envolvem, em Minas Gerais, por exemplo, o Programa de Intervenção Pedagógica (PIP), no qual a secretaria estadual oferece formação das equipes do programa nas secretarias municipais e material de apoio para a melhoria nas intervenções pedagógicas. No Piauí também há colaboração na alfabetização de crianças e de jovens e adultos, formação continuada e assessoria técnica para a elaboração do PAR e adesão aos programas federais e avaliação externa. Há outros estados, como o Tocantins, que adotaram sistemas de matrícula conjunta dentre outras ações, como formação continuada. No caso do Acre, por exemplo, a cooperação entre estado e municípios também envolve parcerias com universidades para promover a formação inicial dos professores (SEGATTO, 2015).

Como dito anteriormente, há apenas um estado, o Rio Grande do Sul, que possui uma arena intergovernamental para a resolução de conflitos e construção de consensos entre governos subnacionais. A Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) e, posteriormente, a seccional da Undime

no estado foram importantes para ampliar o diálogo e institucionalizar duas arenas de negociação federativa no estado. São elas: o Grupo de Estudos e Pesquisas Permanente – Regime de Colaboração, ligado ao Conselho Estadual de Educação, e o Grupo de Assessoramento, ligado ao Departamento de Articulação com os Municípios da Secretaria Estadual de Educação (SEGATTO, 2015).

Há um grupo de estados, como Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Paraná e São Paulo, em que ações conjuntas são implementadas, mas são menos institucionalizadas do que nos casos anteriores e envolvem iniciativas mais pontuais. É comum encontrar matrícula conjunta, convênios para cessão de prédios e servidores para transporte e merenda escolar, e programas estaduais sendo disponibilizados para os municípios aderirem. Diferentemente dos casos anteriores, não há, nesses estados, departamentos e coordenadorias nas secretarias estaduais de educação que são responsáveis pelo relacionamento com os municípios (SEGATTO, 2015).

Há, por fim, estados caracterizados por políticas independentes, ou seja, estados e municípios se relacionam, mas não há mecanismos de cooperação e coordenação entre eles. Na maioria dos casos, as secretarias estaduais intermediam programas federais, como os de formação, merenda e transporte escolar. E há alguns casos em que existe relacionamento conflituoso e competitivo entre estados e municípios. Esse é o caso do Pará, que foi marcado por um processo de municipalização, em que o governo estadual transferiu as matrículas sem qualquer apoio técnico, pedagógico e financeiro, resultando em uma trajetória de relacionamento pouco cooperativo entre os governos subnacionais na política de educação (SEGATTO, 2015).

Quadro 1 – Modelos de relacionamento entre estados e municípios

Modelos	Características	Estados
Coordenação estadual	Decisões mais centralizadas e maior institucionalização (órgão específico responsável pelo relacionamento com municípios com compartilhamento das decisões por meio de uma comissão). Fortalecimento das capacidades administrativas e financeiras dos municípios.	Ceará

Programas conjuntos	Decisões mais horizontais e maior institucionalização (órgão específico responsável pelo relacionamento com municípios). Fortalecimento das capacidades administrativas dos municípios.	Acre, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins
Resolução de conflitos	Arenas federativas para construção de consensos e resolução de conflitos entre estados e municípios.	Rio Grande do Sul
Ações conjuntas	Não há decisões conjuntas e há pouca institucionalização (sem órgão específico responsável pelo relacionamento com municípios). Acesso a programas estaduais e apoio pontual.	Alagoas
Políticas independentes	Não há decisões conjuntas e há pouca institucionalização (sem órgão específico responsável pelo relacionamento com municípios). Não há cooperação intencional.	Amapá, Maranhão, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Santa Catarina

Fonte: elaboração própria.

Os modelos de relacionamento entre estados e municípios na política educacional brasileira variam em sua trajetória, conteúdo e grau de institucionalização. Em relação à trajetória, os processos de municipalização em cada estado influenciaram a predominância de padrões mais ou menos cooperativos entre governos subnacionais. Os casos com maior cooperação e coordenação foram, no geral, caracterizados pela existência de maior apoio ou da adoção de programas estaduais para incentivar a municipalização das matrículas. Já os casos com cooperação mais frágil ou ausente são aqueles em que estados repassaram as matrículas aos municípios sem qualquer assistência. Apesar disso, a maior parte dos casos em que há cooperação surgiu nas últimas décadas, logo após a aprovação da Constituição Federal de 1988 ou depois das mudanças na coordenação federativa promovidas a partir de 1995. Nesse sentido, a disseminação de ideias relacionadas à importância da cooperação foi influenciada pela nomeação de secretários estaduais que tiveram experiências

profissionais anteriores em municípios, influenciando assim a entrada da cooperação com os municípios na agenda dos governos estaduais. Além disso, alguns programas federais que exigiram a coordenação estadual deles também foi importante para incentivar o estabelecimento da cooperação entre estados e municípios. Por fim, é importante apontar a relação entre secretarias estaduais e seccionais da Undime, que também teve implicações na criação de mecanismos de cooperação entre estados e municípios nas últimas duas décadas (SEGATTO, 2015, 2018).

As relações estados-municípios na educação variam em seu conteúdo, principalmente no que se refere à transferência de recursos, assessoria técnica e pedagógica, coordenação estadual, formação e distribuição de recursos didáticos e pedagógicos. No que se refere ao grau de institucionalização, enquanto algumas experiências envolvem órgãos específicos responsáveis pela relação com os municípios, outras possuem algum órgão que tem como uma de suas atribuições a municipalização e, por isso, fica responsável por outras iniciativas que envolvam os municípios, ou possuem apenas alguns ou um servidor responsável por coordenar programas federais e atender as demandas dos municípios (SEGATTO, 2015, 2018).

3. Considerações finais

As relações intergovernamentais, especialmente a relação vertical entre governo federal e governos subnacionais, são apontadas pela literatura como um mecanismo para compatibilizar a autonomia e a diversidade, característica do federalismo, como a igualdade e universalidade, centrais para a garantia de políticas sociais universais. No caso brasileiro, há uma discussão grande sobre o papel de coordenação do governo federal nas políticas sociais, mas pouco se avançou em relação à compreensão do papel dos governos estaduais na coordenação das políticas municipais, o que foi objeto deste capítulo.

Embora tenha havido um avanço na coordenação federativa da política educacional brasileira nas últimas décadas, há pouca ou nenhuma coordenação e cooperação entre os estados e os municípios. O caso mais avançado é o do Ceará, que busca garantir padrões mínimos em todos os municípios por meio de formações, distribuição de material didático, transferência de recursos financeiros e apoio técnico e pedagógico, aumentando assim as capacidades

administrativas e fiscais das secretarias municipais de educação. No entanto, na maioria dos estados, a trajetória descentralizada, marcada por uma dualidade entre as redes de ensino, ainda está presente nessa política, trazendo desafios para a garantia do acesso universal e a qualidade do ensino em todo o território nacional, e para a implementação e o acompanhamento de decisões nacionais, como a BNCC.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, 2005.
- ABRUCIO, Fernando L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. p. 271-286.
- ABRUCIO, Fernando L.; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In: ARAÚJO, Maria F. I.; BEIRA, Lígia (orgs.). Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Fundap, 2007. p. 13-31.
- ABRUCIO, Fernando L.; SEGATTO, Catarina I. O Manifesto dos Pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um Sistema Nacional de Educação. *In: CUNHA, Célio; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno; NOGUEIRA, Flávia. O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 após o manifesto*. Brasília: Ministério da Educação, 2014. p. 40-57.
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.
- BAKVIS, Herman; BROWN, Douglas. Policy coordination in federal systems: comparing intergovernmental processes and outcomes in Canada and the United States. *Publius*, 40(3), 2010. p. 484-507.
- BANTING, Keith G. Canada: nation-building in a Federal Welfare State. *In: OBINGER, Hebert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (orgs.). Federalism and the Welfare State: new world and European experiences*. Nova York: Cambridge University, 2005. p. 89-137.
- BANTING, Keith G. Social citizenship and federalism: is a Federal Welfare State a contradiction in terms? *In: GREER, Scott L. (org.). Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in Western democracies*. Nova York: Palgrave MacMillan, 2006. p. 44-66.
- BÉLAND, Daniel; LECOURS, André. Federalism, nationalist politics, and social policy: how ideas and institutions shape federal dynamics. *In: BENZ, Arthur; BROSCHEK,*

- Jörg (orgs.). *Federal dynamics: continuity, change, and the varieties of federalism*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 209-228.
- BOLLEYER, Nicole. Federal dynamics in Canada, the United States, and Switzerland: how substates' internal organization affects intergovernmental relations. *Publius*, v. 36, n. 4, 2006. p. 471-502.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: 1988.
- CURY, Carlos R. J. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura S. C. (org.). *Políticas públicas e gestão da educação*. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.
- DAIGNEAULT, Pierre-Marc; BÉLAND, Daniel. Introduction: understanding Welfare Reform in the Canadian provinces. In: BÉLAND, Daniel; DAIGNEAULT, Pierre-Marc (orgs.). *Welfare Reform in Canada: provincial social assistance in comparative perspective*. Toronto: University of Toronto Press, 2015. p. 1-17.
- GOODYEAR-GRANT, Elizabeth; JOHNSTON, Richard; KYMLICKA, Will; MYLES, John (orgs.). *Federalism and the Welfare State in a multicultural world*. Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press, 2019.
- GREER, Scott L. The politics of divergent policy. In: GREER, Scott L. (org.). *Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in Western democracies*. Nova York: Palgrave MacMillan, 2006. p. 157-174.
- GRIN, Eduardo J.; SEGATTO, Catarina I.; ABRUCIO, Fernando L. El asociativismo intermunicipal en Brasil. In: CRAVACUORE, D.; CHACÓN, A. (orgs.). *El asociativismo intermunicipal en América Latina*. Santiago: Amuch, Universidad Tecnológica Metropolitana, 2016. p. 65-104.
- JOHNSTON, Richard; MYLES, John; GOODYEAR-GRANT, Elizabeth; KYMLICKA, Will. Introduction: the progressive's dilemma. In: GOODYEAR-GRANT, Elizabeth; JOHNSTON, Richard; KYMLICKA, Will; MYLES, John (orgs.). *Federalism and the Welfare State in a multicultural world*. Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press, 2019. p. 1-16.
- OBINGER, Hebert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (orgs.). *Federalism and the Welfare State: new world and European experiences*. Nova York: Cambridge University, 2005.
- OLIVEIRA, Romualdo P.; SOUZA, Sandra Z. Introdução. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. p. 271-286.
- SCHARPF, Fritz W. The join-decision trap: lessons from German federalism and European integration. In: KINCAID, John (org.). *Federalism*. Londres: SAGE Publications Ltd, 2011. p. 333-376.
- SEGATTO, Catarina I. O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. 2015. 196 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo), Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV.

- SEGATTO, Catarina I. Policy diffusion in subnational governments: state-local relationships in the Brazilian education policy. *Regional & Federal Studies*, v. 28, n. 1, 2018. p. 79-100.
- SEGATTO, Catarina I.; ABRUCIO, Fernando L. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 6, 2018. p. 1179-1193.
- SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 7, n. 3, 2002. p. 431-442.
- SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, 2004. p. 27-41.
- WALLNER, Jennifer. *Learning school: federalism and public schooling in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 2014.
- WATTS, Ronald L. Origins of cooperative and competitive federalism. In: GREER, Scott L. (org.). *Territory, democracy and justice: regionalism and federalism in Western democracies*. Nova York: Palgrave MacMillan, 2006. p. 201-223.

OS AUTORES

Catarina Ianni Segatto possui graduação em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. É mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (SP) e doutora do mesmo programa. Atualmente, é pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEA-PG) na Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) e da Johnson Shoyama Graduate School of Public Policy na Universidade de Regina. Estuda temas nas áreas de administração pública e políticas públicas, como federalismo, relações intergovernamentais e burocracia nas políticas sociais, principalmente nas políticas de educação e de saúde.

Fernando Luiz Abrucio possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1990), mestrado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1995) e doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2000), além de graduação incompleta em Comunicação Social com habilitação em Propaganda pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (1987-1989). Ganhador do Prêmio Moinho Santista de melhor cientista político brasileiro na categoria juventude (2001), ganhador do prêmio Lourival Gomes Machado de melhor dissertação de mestrado do departamento de Ciência Política da USP (1998) e ganhador de dois prêmios Anpad de melhor trabalho de Administração Pública do país (1998 e 2003). É professor e pesquisador da Fundação Getulio Vargas (SP) desde 1995, sendo atualmente chefe do Departamento de Gestão Pública (GEP). Ocupou o cargo de coordenador do curso de graduação em Administração Pública de 2011 a 2017. Anteriormente, ocupou o cargo de coordenador do mestrado e doutorado em Administração Pública e Governo (2006-2010). Foi professor do Departamento de Política da PUC (SP) de 1996 a 2008. Trabalhou como colunista político do *Valor Econômico* de 2000 a 2006 e da *Época* de 2007 a 2013; hoje é apresentador do *Discuta SP*, na rádio CBN. Coordenador do GT Poder Político e Controles Democráticos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, entre 2005 e 2006, posição que ocupa novamente desde 2013. Foi secretário adjunto da Associação Brasileira de Ciência Política (2001-2002) e é atualmente presidente da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP). Pesquisa temas nas áreas de ciência política, administração pública, políticas públicas e política comparada, com ênfase em questões relacionadas à educação, às relações intergovernamentais e ao federalismo, bem como sobre reforma do estado e gestão pública.



CAPÍTULO 8

COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA
E REGIONALIZAÇÃO DA SAÚDE:
A ATUAÇÃO DOS CONSÓRCIOS
INTERMUNICIPAIS NO
RIO GRANDE DO SUL

Lizandro Lui

Introdução

O acesso universal aos serviços de saúde, além de ser uma garantia constitucional, é um desafio compartilhado por todos os entes da federação – União, estados e municípios. Nas últimas décadas, a consolidação do direito à saúde no Brasil aconteceu de forma concomitante ao processo de descentralização das políticas públicas. Inúmeros desafios surgiram com o passar do tempo, muitos decorrentes da excessiva fragmentação do desenho federativo, formado hoje por 5.570 entes municipais autônomos, sendo que 68% desses possuem menos de 20 mil habitantes (IBGE/MUNIC, 2015). Além disso, a maioria dos municípios vive em uma situação de precariedade técnica, financeira e administrativa que gera, conseqüentemente, restritas capacidades de atender todas as demandas de saúde da população, principalmente no que tange ao acesso aos serviços de média e alta densidade tecnológica (ARRETCHE, 2012; GRIN *et al.*, 2018).

É necessário destacar a realidade demográfica dos municípios do estado do Rio Grande do Sul. É preciso apontar que 26% dos municípios gaúchos possuem menos de 3 mil habitantes e 66% deles possuem menos que 10 mil habitantes (IBGE, 2015).

Tabela 1 – População dos municípios do estado do Rio Grande do Sul

Tamanho do município (habitantes)	Número de municípios	Porcentagem que representam
Até 3 mil	131	26,36
3 a 5 mil	100	20,12
5 a 10 mil	100	20,12
10 a 20 mil	57	11,47
20 a 50 mil	65	13,08
50 a 100 mil	25	5,03
Mais de 100 mil	19	3,82

Fonte: IBGE, 2015.

Depreende-se dessa tabela que há um largo conjunto de cidades de pequeno porte e, por consequência, que não possuem condições de oferecer todos os serviços de saúde que a sua população demanda. Para dar conta desse problema, as referidas estratégias de regionalização da saúde tentam organizar a oferta e a demanda dos serviços de saúde. Atualmente, segundo o IBGE (2015), 64% dos municípios gaúchos participam de um consórcio de saúde e 72% estão consorciados em algum tipo de consórcio público intermunicipal.

Tendo em vista essa realidade e as dificuldades de materializar o processo de descentralização de forma plena em muitos municípios, um conjunto de esforços foi feito pelo Ministério da Saúde, principalmente a partir dos anos 1990, para consolidar o processo de regionalização das políticas de saúde (MEDEIROS *et al.*, 2017). As estratégias governamentais voltaram-se para a consolidação de instâncias regionalizadas de gestão do sistema de saúde, como a organização das Coordenadorias Intergestoras Regionais, a criação das Regiões de Saúde, a consolidação dos consórcios intermunicipais e o estabelecimento da Programação Pactuada Integrada e dos contratos organizativos de ação pública (MENICUCCI, MARQUES e SILVEIRA, 2017).

Medeiros *et al.* (2017) apontam que o processo de regionalização deve ser compreendido como um modo de organização das ações e dos serviços de saúde em uma região a fim de assegurar a integralidade da atenção para todos

os usuários, propiciar a racionalidade dos gastos efetuados, bem como otimizar os recursos e a equidade. Santos e Campos (2015) apontam a necessidade de regionalizar a gestão da saúde dentro de um processo complementar ao de descentralização municipal. Nesse caso, o principal argumento proposto pelos autores refere-se à existência de um considerável quantitativo de pequenos municípios que são incapazes de garantir o acesso aos serviços de média e alta densidade tecnológica à população. Desse modo, a regionalização das demandas e dos serviços de saúde se tornou uma estratégia para garantir o direito à saúde para todos os cidadãos.

Nesse contexto, o surgimento dos consórcios intermunicipais de saúde (CIS) passou a ser considerado uma alternativa de organização regional das demandas e dos serviços a partir de uma proposta de cooperação interfederativa (MORAIS e CHAVES, 2016). O estudo de Silva *et al.* (2017) aponta que os consórcios de saúde, por abrangerem diversos municípios dentro de uma mesma região, organizam a demanda por consultas especializadas e por serviços de média e alta complexidade, beneficiando, sobretudo, os municípios de menor porte. Outros trabalhos enfatizam como essas organizações possibilitam a economia na compra de medicamentos (AMARAL e BLATT, 2011; FERRAES e CORDONI JÚNIOR, 2007; SILVA e BEZERRA, 2011), de que forma contribuem para o acesso aos serviços de média complexidade (NICOLETTO e CORDONI JÚNIOR; COSTA, 2005; SILVA *et al.*, 2017), quais elementos oriundos dos consórcios são facilitadores no processo de desenvolvimento de ações que envolvam cooperação intergovernamental (BOTTI *et al.*, 2013; GALINDO *et al.*, 2014; ROCHA, 2016), qual é a satisfação dos usuários dos serviços de saúde (MULLER e GRECO, 2010) e, por fim, qual é a percepção dos gestores que compõem o consórcio sobre os problemas de saúde ambiental (MORAIS e CHAVES, 2016).

Este estudo tem como objetivo apresentar algumas reflexões sobre a atuação dos consórcios de saúde situados no estado do Rio Grande do Sul. Foram realizadas entrevistas com os gestores dos consórcios e analisaram-se os documentos disponibilizados nos *sites* das respectivas organizações. O levantamento de dados ocorreu entre os anos de 2017 e 2018; dados esses que compuseram nossa pesquisa de doutorado em Sociologia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Procuramos analisar os dados levantados frente às discussões propostas pela literatura especializada.

Cooperação intermunicipal na área da saúde: desafios pertinentes

Abrucio et al. (2013) afirmam que os consórcios intermunicipais representam um mecanismo de cooperação que extrapola os limites territoriais e administrativos dos municípios. Todavia, a formação dessas organizações é uma escolha autônoma dos municípios, não precisando, necessariamente, obedecer à divisão territorial da Região de Saúde ou da Comissão Intergestora Regional (CIR) da respectiva unidade federativa estadual, nem mesmo coincidir com outra divisão político-institucional do território definida previamente. Dessa forma, a organização autônoma dos consórcios pode contribuir para a fragmentação do sistema de saúde, em que os esforços não se orientam pelo mesmo objetivo. Desse modo, é pertinente pensarmos na necessidade de construção de arenas de coordenação das esferas de gestão de políticas de saúde, temática já ressaltada pela literatura sobre políticas públicas (GRIN e ABRUCIO, 2017; SEGATTO e ABRUCIO, 2016). A trajetória das políticas de saúde criou, ao longo do tempo, um conjunto de instâncias gestoras com poder de decisão e alocação de recursos. Sem construir estratégias de ação nesse sentido, o trabalho realizado de forma isolada por tais estruturas e níveis de governo tenderia a produzir comportamentos predatórios entre as partes, excessos de custos, sobreposição de atividades, vazios assistenciais dentro de um território e, também, competição por recursos. Por isso, articular as esferas de gestão em torno de um pacto pela saúde de âmbito regional tem sido um desafio para as políticas públicas de saúde.

Na área da saúde, os consórcios públicos pesquisados atuam principalmente na compra de serviços privados, ato realizado por meio do Chamamento Público para Credenciamento. Segundo o Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde (BRASIL, 2016), a Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde (SUS) define a contratação de prestadores de serviços como competência comum dos entes federativos. Essa atividade permite suprir a insuficiência dos serviços no setor público. Os serviços de saúde, buscados pelos consórcios nas clínicas particulares, são geralmente consultas de média complexidade e exames. Ressaltamos que os serviços de atenção básica e as ações relativas à Estratégia Saúde da Família não são contemplados pelos consórcios estudados, ficando a cargo exclusivamente dos municípios.

A seguir, um trecho da entrevista que ilustra como o consórcio contribui para a contratação de serviços especializados e também como auxilia na diminuição dos processos burocráticos que envolvem a contratação dos mesmos. É importante ressaltar que a questão do excesso de burocracia é um fator recorrente nas falas dos entrevistados.

Eu vejo o consórcio como uma ferramenta essencial. Hoje em dia, por exemplo, aqui na nossa região, ela não pode mais dispensar o consórcio. Tu imagina, nós temos quase 90 empresas que prestam serviço e entregam medicamentos e materiais médicos para nós, até odontológicos inclusive. Temos 115 empresas prestadoras de serviço de consultas médicas especializadas e exames. Agora tu imagina, com um único contrato, os municípios podem utilizar tudo isso via consórcio. Tu imagina se um município tivesse que fazer por conta própria os 115 contratos para contratar clínicas de saúde, ou 40 contratos com fornecedores de medicamentos, fazer licitação de tudo isso. **Com o consórcio eles ficam isentos dessa burocracia toda porque quem faz isso é o consórcio.** (Entrevista realizada em 10 ago. 2018, grifo nosso).

Os Secretários Executivos (SE) apontam que os processos licitatórios de compra de medicamentos e serviços de saúde (especialmente consultas e exames) são permeados de complexidades burocráticas e, por isso, requerem conhecimentos técnicos específicos na área da saúde. Nesse sentido, fica evidente que muitas prefeituras municipais possuem precárias estruturas de gestão, o que se reflete na dificuldade de executar o processo de licitação. Assim, uma das vantagens, na visão dos SE, é o fato do consórcio dispensar o município do encargo de fazer a licitação e a negociação com as empresas, dado que aquele se encarrega de contratar um pregoeiro e realizar essa atividade. Dessa forma, a organização pelo consórcio facilita o processo de compras de produtos e serviços. Nesse caso, o argumento de Grin *et al.* (2018) acerca das fragilidades técnicas e operacionais dos municípios é reiterado, contudo, a solução para o enfrentamento das mesmas se dá de forma consorciada, conforme identificado nos relatos dos entrevistados. Conforme registrado pela literatura, os consórcios intermunicipais de saúde dedicam-se, entre outras coisas, à compra de medicamentos (FERRAES e CORDONI JÚNIOR, 2007; AMARAL e BLATT, 2011). Segundo Amaral e Blatt (2011), em estudo realizado em um município catarinense após o seu ingresso em um consórcio de saúde, houve uma redução de

33% no custo total da aquisição de medicamentos (realizada em 2009), quando comparada à compra realizada de forma individual pelo município (realizada em 2007). Nesse sentido, identifica-se que o consórcio proporciona economia na compra de medicamentos em função da escala, ou seja, do alto volume de itens comprados, em comparação com um município individual. Além disso, os autores apontam que o consórcio evita que os medicamentos faltem nas prateleiras das farmácias dos serviços públicos de saúde. Segundo os autores:

Em relação ao número de itens que apresentaram falta em pelo menos um dia, houve uma redução aproximada de 12% em 2008 em relação a 2007, e de 48% em 2009 em relação a 2007. O número de medicamentos em falta por um período superior a 90 dias foi de 11 (2007), três (2008) e dois (2009). Os preços pagos em 2008 para a aquisição dos medicamentos por unidade, já sob influência do consórcio, foram sistematicamente mais baixos que em 2007 (63% dos itens). Quando comparados os valores unitários de 2009 com a aquisição dos medicamentos por meio de consórcio com os valores de 2007, os valores unitários foram inferiores para 76% dos itens. (AMARAL e BLATT, 2011, p. 800)

Os SE também salientam o fato de que os consórcios conseguem economizar nas compras conjuntas de medicamentos. Inúmeras vantagens foram citadas comparando-se a compra consorciada com a exclusiva municipal, tais como: redução de custos, garantia de entrega e economia de escala, em virtude do alto volume de itens adquiridos. Nas entrevistas questionou-se os SE se, ao longo do tempo de existência do consórcio, outros municípios demonstraram interesse em participar. Em todos os casos obtivemos resposta positiva e, quando perguntamos sobre o motivo para o ingresso de novos municípios no consórcio, a economia na compra de medicamentos foi a razão mais citada entre os entrevistados. Conforme já apontado, atualmente 64% dos municípios gaúchos fazem parte de algum consórcio de saúde.

Além da economia de escala, os SE relatam que, não raro, as empresas vencedoras da licitação não entregavam todos os produtos licitados (entre eles remédios e insumos hospitalares), alegando despesas adicionais relativas ao deslocamento, devido à distância do município até a capital. Nesse sentido, os entrevistados narram que “de última hora, as empresas pedem para

renegociar o preço, aumentando o custo em relação ao que foi acordado na licitação”. Nesses casos pode acontecer de o município, na iminência de ficar sem os insumos para o atendimento à saúde de sua população, ser obrigado a ceder aos interesses das empresas. Durante a pesquisa, “historietas” como essa foram bastante comuns e se mostraram uma importante fonte de dados. Em muitos momentos, no contato com os pesquisados, era comum a narrativa de que os consórcios públicos conseguem garantir que insumos (como medicamento e materiais hospitalares) cheguem ao município em tempo hábil e com um preço mais baixo do que se o município comprasse por conta própria. Abaixo, o trecho de uma entrevista realizada com o secretário executivo de um consórcio.

Nós do consórcio chegamos a uma média de 95% de entrega dos medicamentos, e isso é um problema muito grande que os municípios pequenos enfrentam. A partir do momento que você vai fazer um pregão eletrônico, pode ganhar uma empresa lá do Sudeste ou do Nordeste e ela não sabe o quanto ela ganhou, ou seja, quantos itens ela vai ter que entregar. No pregão eletrônico se discute preços, não quantidades de itens. Daí ela vê que tem que entregar uma caixinha de remédio, mas ela é de lá de São Paulo, e o frete acaba custando mais do que o medicamento. Aí ela não vai te entregar. Com o consórcio nós reduzimos isso a praticamente zero, nós só não entregamos medicamentos que a indústria não tenha matéria-prima para produzir. Esses tempos, o prefeito do município XX (*que não participa de consórcio*), estava com uma média de não entrega de 60% dos medicamentos, das empresas que ganhavam mas não entregavam os itens da licitação. Os municípios do nosso consórcio não passam por esse tipo de situação. (Entrevista realizada em 6 set. 2018, grifo nosso).

Identifica-se que os municípios de pequeno porte situados no Rio Grande do Sul possuem um conjunto de fragilidades tanto internas, ligadas à sua gestão e aos efeitos negativos que a descentralização de políticas públicas lhes causou, como externas, ligadas ao poder de barganha com as empresas privadas. Nesse sentido, identifica-se que os consórcios, por meio de suas ferramentas de gestão, conseguem ter um maior poder na negociação com as empresas privadas e, com isso, beneficiar os municípios.

As demandas na área da saúde possuem um alto grau de sensibilidade eleitoral e esse fato ajuda a explicar o empenho dos prefeitos, por meio dos

consórcios, nessa área de política pública. Não obstante, a proximidade entre o cidadão e o prefeito é outro fator que contribui para a pressão social pela prestação de qualidade dos serviços de saúde. Conforme descrito, no estado do Rio Grande do Sul, 26% dos municípios possuem menos de 3 mil habitantes, o que implica em um contexto no qual a população é muito próxima dos responsáveis pela administração pública municipal. O trecho abaixo traz a fala de um SE de um consórcio de saúde que foi prefeito de uma cidade de 2 mil habitantes por dois mandatos na década de 2000. É interessante perceber como ele articula fenômenos que a princípio são distintos, mas que se interligam na prática. O primeiro deles é a situação de completa dependência financeira que os municípios possuem em relação aos repasses das esferas centrais de governo (estado e União). Para aprofundar ainda mais o problema, é comum o discurso de que o Rio Grande do Sul atrasa frequentemente o repasse dos recursos em função da profunda crise financeira que se abate sobre o estado. O segundo, conforme apontado, é a proximidade que a população tem do prefeito, tendo em vista o tamanho do município. O terceiro fator é o que se costuma chamar de judicialização da saúde, ou seja, quando o cidadão recorre à justiça pelo direito a um tratamento específico e esta obriga o município a provê-lo.

Eu fui prefeito e te digo que se o paciente não tem o serviço de saúde, ele vai bater na porta do prefeito. Já fui acordado de madrugada com gente precisando de médico batendo na minha porta. Mas o recurso não depende de mim, eu presto o serviço com o recurso vindo do estado e da União; se o estado atrasa, como vem atrasando, a cobrança fica em cima do prefeito, não do governador. A responsabilidade, quando o promotor ou o juiz dá o “canetaço”, é do prefeito em prover o atendimento ao cidadão, ele obriga o prefeito a pagar a medicação ou o tratamento. Mas obriga o prefeito, não o governador ou o presidente que detém o bolo tributário. (Entrevista realizada em 4 set. 2018)

Desse modo, devido a esse conjunto imenso de fragilidades e demandas que recaem sobre a administração pública municipal na área da saúde, torna-se necessária a construção de alternativas para a gestão. Entre essas alternativas está a construção dos consórcios públicos. Destaca-se que, em geral, os SE entrevistados se dizem muito satisfeitos com as vantagens providas pelos consórcios, principalmente no que concerne à compra de medicamentos e de serviços de saúde em clínicas particulares.

Desafios para a cooperação interfederativa

Apesar das vantagens que os consórcios trazem aos municípios, um conjunto de desafios ainda persiste na gestão dessas organizações. Primeiramente, não fica claro se e como tais iniciativas realizadas pelos consórcios no estado do Rio Grande do Sul convergem com o trabalho das Comissões Intergestoras Regionais e das diretrizes da Programação Pactuada Integrada ligada à Secretaria Estadual de Saúde. Além disso, os consórcios de saúde não contam com instrumentos de participação, pilar fundamental do SUS (PAIM, 2009), dificultando, dessa forma, o controle social sobre suas atividades.

Todos os entrevistados destacaram reiteradamente que a maioria dos municípios consorciados não possui serviços de média e alta complexidade em saúde para atender à demanda dos seus munícipes. Além disso, eles afirmam que é comum os pacientes esperarem muito tempo quando encaminhados pelo sistema de regulação aos hospitais credenciados pelo SUS. Desse modo, pode-se entender que os consórcios operam dentro de uma lógica de mercantilização do SUS, à medida que compram no mercado privado os serviços necessários para atenderem à população. No caso do consórcio Cisvale, cuja sede é em Santa Cruz do Sul (RS), verificou-se que essa organização buscou recursos junto à União para construir, em 2017, um prédio onde operaria os serviços de saúde. Aponta-se que, enquanto a maioria dos consórcios faz a gestão da oferta de serviços privados de média complexidade e contrata os serviços de consultas e exames para os pacientes, o Cisvale traz os profissionais de saúde privados para atenderem em suas próprias instalações. Nesse sentido, percebe-se um alto grau de coordenação por parte do consórcio que precisa se relacionar com: 1) as secretarias municipais de saúde, que enviam os pacientes até a sede do consórcio, 2) com as prefeituras, que repassam recursos financeiros ao consórcio para que este pague os profissionais privados, e 3) com as empresas (clínicas de consultas médicas e exames particulares) contratadas que prestam os serviços de saúde.

Foi possível identificar alguns conflitos institucionais decorrentes dessas relações. Os SE entrevistados entendem que, quando o consórcio cuida da atenção em nível de média e alta complexidade, está eximindo o governo estadual dessa responsabilidade. Desse modo, todos os consórcios que realizam ações de saúde cobram do governo repasses financeiros para auxiliar em seus

custos. Essa cobrança está formalmente instituída em normativas técnicas, como na CIB 129/2013 (RIO GRANDE DO SUL, SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE, 2013). Percebe-se, nesse caso, o entendimento de que os municípios precisam resolver as demandas de saúde em relação ao paciente, principalmente em função da cobrança direta dos municípios ao prefeito. Nesse sentido, mesmo que a atenção de média e alta complexidade seja uma responsabilidade compartilhada entre os três entes federados do Brasil, os municípios, por meio dos consórcios, tentam resolver essas demandas com maior celeridade, a fim de sanarem as demandas da população.

No que concerne às estratégias de regionalização da saúde e do alinhamento operacional entre os consórcios intermunicipais e as Regiões de Saúde (RS), alguns desafios ainda persistem no Rio Grande do Sul. Diferentemente do que é encontrado no estado do Paraná, onde todos os consórcios atuam na mesma circunscrição territorial das Regiões de Saúde e das Coordenadorias Regionais de Saúde (CIR) (ROCHA, 2016), a situação dos consórcios gaúchos requer um pouco mais de atenção. Conforme visto, 322 municípios gaúchos fazem parte de algum consórcio de saúde, o que corresponde a 64% dos municípios sul-rio-grandenses (IBGE/MUNIC, 2015). Além disso, identificou-se que os consórcios de saúde se desenvolveram de forma independente das delimitações impostas pelo governo estadual ou federal, visto que os municípios possuem autonomia para participar de um consórcio público e essa decisão não precisa estar em consonância com qualquer delimitação territorial, tal como as RS e CIR. Nesse sentido, é importante apontar que esse fenômeno torna mais complexa a configuração de órgãos como as RS e as CIR, visto que alguns consórcios situados no Rio Grande do Sul extrapolam o desenho institucional estipulado pelo governo estadual para aquelas. Nessa mesma linha, não podemos ignorar que 36% dos municípios ainda não estão consorciados na área da saúde e, por consequência, não podem contar com os serviços ofertados pelos consórcios. Essa composição política e institucional, em que existem CIR, RS e consórcios atuando, precisa ser levada em consideração no momento em que a Secretaria Estadual de Saúde realiza seu planejamento. Atualmente, o Plano Estadual de Saúde 2016-2019 não faz qualquer menção à existência dos consórcios no estado (RIO GRANDE DO SUL, SECRETARIA DA SAÚDE, 2016), o que reforça o fato de que é necessária a construção de estruturas que permitam um sistema coordenado de gestão da saúde.

A partir do diálogo com os SE dos consórcios, constatou-se que não há um canal de comunicação entre eles e as Coordenadorias Regionais de Saúde. Apesar de ambas as organizações atuarem em âmbito regional, não há um planejamento integrado das ações de saúde a serem desenvolvidas. A situação identificada é de não cooperação, ou seja, cada organização atua de forma independente e isolada.

Nesse sentido, o estudo de Botti *et al.* (2013) chama a atenção para o fato de os consórcios se preocuparem mais com a oferta direta de serviços do que com a construção de um sistema de saúde que busque a integralidade e a coordenação assistencial, atuando em conjunto e de forma concentrada com as instituições municipais, estaduais e federais. Na presente pesquisa, os entrevistados afirmam que os consórcios conseguem ampliar o acesso aos serviços especializados nas regiões onde atuam, contudo, persistem desafios relativos à construção de um sistema integrado de referência e contra referência em relação aos serviços de saúde. Além disso, percebe-se que a concepção de atendimento à saúde da maioria dos consórcios está vinculada ao modelo centrado na medicina curativa e hospitalocêntrica, principalmente quanto ao atendimento de média e alta complexidade (BOTTI *et al.*, 2013).

Por fim, identifica-se que a trajetória das políticas de saúde criou, ao longo do tempo, um conjunto de instâncias gestoras com poder de decisão e alocação de recursos (VIEIRA, 2009). Contudo, urge a necessidade de criar espaços para que essas instâncias gestoras conversem entre si para a construção de uma política de regionalização da saúde que oriente os esforços em torno de um objetivo específico.

Considerações finais

A partir dessa análise, volta-se à problemática trabalhada por Grin e Abrucio (2017) e Segatto e Abrucio (2016), relativa à construção de um sistema coordenado e cooperativo de produção de políticas públicas no Brasil. Os consórcios representam importantes inovações institucionais e promovem eficiência financeira, porém ainda estão desconectados das demais instâncias de gestão e coordenação na área da saúde. Constatou-se que os SE dos consórcios estão cientes das problemáticas que envolvem a descentralização das políticas de saúde e se apropriam do conceito de regionalização da saúde para

desenvolverem suas atividades nos consórcios, principalmente no que tange à compra de medicamentos e materiais hospitalares e à contratação de serviços de saúde, tais como exames e consultas. Todavia, a análise dos dados sugere que os consórcios ainda atuam de forma autônoma e desconectada de outras instâncias de gestão, como as Coordenadorias Regionais de Saúde, o que pode provocar desconpassos e sobreposições de atividades. Além disso, destaca-se que os consórcios carecem de mecanismos que estimulem a participação e o controle social, aspectos inerentes e fundamentais para a consolidação do SUS (LEAL e LUI, 2018).

Por fim, ressalta-se a necessidade de se realizar mais estudos sobre o tema, principalmente enfatizando a forma como os consórcios públicos se relacionam com outras instâncias de gestão e controle social na área de saúde, bem como com outras esferas de governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. *Revista de Administração Pública*, [s. l.], v. 47, n. 6, p. 1543-1568, 2013.
- AMARAL, S. M. S. do; BLATT, C. R. Consórcio intermunicipal para a aquisição de medicamentos: impacto no desabastecimento e no custo. *Revista de Saúde Pública*, [s. l.], v. 45, n. 4, p. 799-801, 2011.
- ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Fio-cruz/FGV, 2012.
- BECKMAN, C. M.; HAUNSCHILD, P. R. Network learning: the effects of partners' heterogeneity of experience on corporate acquisitions. *Administrative Science Quarterly*, [s. l.], v. 47, n. 1, p. 92-124, 2002.
- BOTTI, C. S. *et al.* Regionalização dos serviços de saúde em Mato Grosso: um estudo de caso da implantação do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Teles Pires, no período de 2000 a 2008. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, [s. l.], v. 22, n. 3, p. 491-500, 2013.
- BRASIL, M. da S. Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde, 2016.
- BROMLEY, P.; HWANG, H.; POWELL, W. W. Decoupling revisited: common pressures, divergent strategies in the U. S. nonprofit sector. *M@n@gement*, [s. l.], v. 15, n. 5, p. 469-501, 2012.
- FERRAES, A. M. B.; CORDONI JÚNIOR, L. Consórcio de medicamentos no Paraná: análise de cobertura e custos. *Revista de Administração Pública*, [s. l.], v. 41, n. 3, p. 475-486, 2007.

- GALINDO, J. M. *et al.* Gestão interfederativa do SUS: a experiência gerencial do Consórcio Intermunicipal do Sertão do Araripe de Pernambuco. *Revista de Administração Pública*, [s. l.], v. 48, n. 6, p. 1545-1566, 2014.
- GRIN, E. J. *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, [s. l.], v. 23, n. 76, 2018.
- GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando “feds” e “locals” não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. *Cadernos EBAPE.BR*, [s. l.], v. 15, n. 3, p. 694-719, 2017.
- IBGE/MUNIC. *Perfil dos municípios brasileiros*, 2015.
- LEAL, A. F.; LUI, L. Instituições participativas e seus efeitos nas políticas públicas: estudo do Comitê de Mortalidade por Aids de Porto Alegre. *Saúde e Sociedade*, n. 27, p. 94-105, 2018.
- MACHADO, J. A.; ANDRADE, M. L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. *Revista de Administração Pública*, [s. l.], v. 48, n. 3, p. 695-720, 2014.
- MEDEIROS, C. R. G. *et al.* Planejamento regional integrado: a governança em região de pequenos municípios. *Saúde e Sociedade*, [s. l.], v. 26, n. 1, p. 129-140, 2017.
- MENICUCCI, T. M. G.; MARQUES, A. M. F.; SILVEIRA, G. A. O desempenho dos municípios no Pacto pela Saúde no âmbito das relações federativas do Sistema Único de Saúde. *Saúde e Sociedade*, [s. l.], v. 26, n. 2, p. 348-366, 2017.
- MORAIS, V. S.; CHAVES, A. P. L. Percepção dos gestores municipais de saúde relacionada à saúde ambiental: consórcio intermunicipal de saúde Cerrado Tocantins Araguaia. *Saúde e Sociedade*, [s. l.], v. 25, p. 349-360, 2016.
- MULLER, E. V.; GRECO, M. Avaliação da satisfação dos usuários com os serviços do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do Paraná. *Ciência & Saúde Coletiva*, [s. l.], v. 15, n. 3, p. 925-930, 2010.
- NICOLETTO, S. C. S.; CORDONI JÚNIOR, L.; COSTA, N. do R. Consórcios intermunicipais de saúde: o caso do Paraná, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 29-38, 2005.
- PAIM, J. *O que é o SUS*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.
- RIO GRANDE DO SUL, SECRETARIA DA SAÚDE. *Plano Estadual de Saúde 2016-2019*, Grupo de Trabalho de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Gestão. Porto Alegre, 2016.
- RIO GRANDE DO SUL, SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE. Resolução n. 129/13 – CIB/RS, [s. l.], p. 2, 2013.
- ROCHA, C. V. A cooperação federativa e a política de saúde: o caso dos consórcios intermunicipais de saúde no estado do Paraná. *Cadernos Metrópole*, [s. l.], v. 18, n. 36, p. 377-399, 2016.
- SANTOS, L.; CAMPOS, G. W. de S. SUS Brasil: a região de saúde como caminho. *Saúde e Sociedade*, [s. l.], v. 24, n. 2, p. 438-446, 2015.

- SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, [s. l.], v. 21, n. 65, p. 411-429, 2016.
- SILVA, C. R. *et al.* Dificuldade de acesso a serviços de média complexidade em municípios de pequeno porte: um estudo de caso. *Ciência & Saúde Coletiva*, [s. l.], v. 22, n. 4, p. 1109-1120, 2017.
- SILVA, K. S. B.; BEZERRA, A. F. B. The conception of administrators regarding the formation of a healthcare consortium in Pernambuco, Brazil: a case study. *The International Journal of Health Planning and Management*, [s. l.], v. 26, n. 2, p. 158-172, 2011.
- VIEIRA, F. S. Avanços e desafios do planejamento no Sistema Único de Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, [s. l.], v. 14, s. 1, p. 1565-1577, 2009.

O AUTOR

Lizandro Lui é bacharel em Ciências Sociais pela UFSM, mestre em Sociologia pela UFRGS e doutorando em Sociologia também pela UFRGS. Em 2017, realizou mobilidade acadêmica para a FGV. Atualmente, atua como pesquisador no Ipea, em Brasília. Tem interesse pelas áreas de políticas públicas, consórcios intermunicipais e saúde. *E-mail*: lizandrolui@gmail.com

CAPÍTULO 9

COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL
NA SAÚDE: OS CONSÓRCIOS
PÚBLICOS DE SAÚDE NO CEARÁ COMO
ESTRATÉGIA DE COORDENAÇÃO
ESTADUAL¹

Karine Sousa Julião

1. Introdução

A maior parte dos consórcios públicos de saúde brasileiros é de natureza horizontal, isto é, ela é composta pelos chamados consórcios intermunicipais. No Ceará, surge a primeira experiência de consórcios públicos de saúde de natureza vertical. No estado, os arranjos de cooperação são formados pelo governo estadual e os municípios que compõem as regiões de saúde.

A política de consórcios verticais de saúde cearense nasceu com o objetivo de interiorizar os serviços eletivos de média complexidade no interior do estado e, com isso, preencher o vazio assistencial nas regiões de saúde. A iniciativa faz parte do Programa Estadual de Expansão e Melhoria da Assistência Especializada à Saúde no Estado do Ceará (Proexmaes). O Proexmaes começou a ser formatado a partir do início do governo Cid Gomes, em 2007. O governo estadual busca também, com o Programa, fortalecer seu papel de regulador da rede de atenção à saúde.

O Programa possui dois componentes de ação. O primeiro estava relacionado à expansão de estruturas físicas para a oferta de serviços públicos de saúde, com a construção de Hospitais Regionais, Policlínicas e Centros de

¹ Este capítulo é fruto do trabalho de dissertação que tem como título *Cooperação intergovernamental na saúde: os Consórcios Públicos de Saúde no Ceará como estratégia de coordenação estadual*, desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP).

Especialidades Odontológicas (CEO), assim como a compra de equipamentos para o funcionamento dessas unidades de saúde. Já o segundo componente do Proexmaes diz respeito à reestruturação da gestão e da qualidade dos serviços de saúde no estado, tanto no que se refere ao investimento em tecnologias da informação, quanto ao aperfeiçoamento de gestores e técnicos, e a acreditação das unidades de saúde que formam o primeiro componente do Programa. O segundo componente ainda está em execução.

O governo estadual escolheu os consórcios como modelo de gestão para gerenciar a Policlínica e o CEO que entregaram para cada região de saúde consorciada. O estado do Ceará possui 22 regiões de saúde, dentre elas, 21 regiões estão organizadas em forma de consórcio público vertical. Apenas a Região Fortaleza não está consorciada, uma vez que possui menos dificuldades na oferta dos serviços para o seu território.

Neste sentido, este capítulo tem como objetivo analisar a experiência da estratégia estadual de consorciamento na política saúde do Ceará, com ênfase no papel desempenhado pelo governo do estado. Além desta introdução, o capítulo estrutura-se da seguinte forma: discussão sobre os consórcios como modelo de gestão para a política de saúde; apresentação dos aspectos metodológicos; análise da experiência de consórcios cearense; breves considerações finais.

2. Consórcios públicos como um modelo de gestão: aliando coordenação e cooperação na política de saúde

A Lei nº 11.107, conhecida como Lei dos Consórcios (LC), foi aprovada em 2005. A promulgação da LC trouxe ênfase para a relevância das relações de governança regional (NEVES e RIBEIRO, 2006). A LC não representa um avanço apenas para cooperação intergovernamental em forma de consórcio, mas um incentivo às diversas formas de associativismo territorial.

Strelec e Fonseca (2011) indicam como uma das principais melhorias a resposta à demanda por um federalismo mais cooperativo. A possibilidade de esferas diferentes consorciarem-se aumenta a capacidade de coordenação das políticas públicas, pois permite o equilíbrio entre o compartilhamento de competências e a adaptação às reivindicações de cada partícipe do consórcio.

De modo geral, a literatura sobre consórcios é dispersa e consiste em estudos de casos. Alguns trabalhos ressaltam o papel coordenador da União

e do governo estadual (GERIGK e PESSALI, 2014; RIBEIRO e COSTA, 2000; NEVES e RIBEIRO, 2006), mas os consórcios intermunicipais continuam sendo o centro das análises, o que pode ser explicado pelo fato de continuarem em quantidade muito superior em relação aos consórcios verticais. Considerando os setores de políticas públicas, permanece a concentração na área da saúde, setor que ainda apresenta maior quantitativo de consórcios públicos no Brasil.

Apesar da ênfase da literatura ser a cooperação intermunicipal, com a Lei nº 11.107, consórcios públicos passam a compreender tanto arranjos de cooperação horizontal quanto vertical. Embora sejam mais comuns consórcios formados por municípios, a fim de obter ganho de escala na prestação de serviços, experiências no país mostram que o consorciamento também vem sendo utilizado para descentralizar serviços de competência dos governos estaduais (IPEA, 2010), especialmente na política de saúde.

No entanto, mesmo nos casos em que houve a descentralização de serviços estaduais, os municípios optaram pelos consórcios intermunicipais. Tomando os casos na área da saúde, em que a literatura aponta forte atuação estadual: Paraná (GERIGK e PESSALI, 2014; NICOLLETO, CORDONI JR. e COSTA, 2005; OLIVEIRA, 2008), Minas Gerais (OLIVEIRA, 2008; ROCHA e FARIA, 2004), Mato Grosso (GUIMARÃES e GIOVANELLA, 2004; BOTTI *et al.*, 2013) e Pernambuco (GALINDO *et al.*, 2014), nessas experiências, os governos estaduais atuaram como cooperador técnico e financeiro na implantação de consórcios intermunicipais, mas ainda mantêm políticas de incentivos.

No caso cearense, ainda pouco explorado pela literatura, o governo estadual é, de fato, um membro do consórcio, com assinatura no protocolo de intenções e demais etapas de formação e manutenção do arranjo. Logo, os consórcios de saúde no Ceará não configuram consórcios intermunicipais. Neste trabalho, utiliza-se a nomenclatura consórcios verticais para se referir aos consórcios compostos por esferas governamentais diferentes.

A adoção dos consórcios na área da saúde no Brasil atrelou-se ao processo de implantação do Sistema Único de Saúde, sobretudo, ao processo de descentralização da política que foi iniciado nos anos de 1990 (GERIGK e PESSALI, 2014; BOTTI *et al.*, 2013; NEVES e RIBEIRO, 2006; RIBEIRO e COSTA, 2000; LIMA, 2000). Apesar do desenho institucional do SUS acompanhar a exigência por constantes interações federativas e por organização de redes

locais, regionais e estaduais do desenho federalista pós-Constituição Federal de 1988 (SANTOS *et al.*, 2013), as legislações que surgem a partir da CF/88 colocaram os municípios como protagonistas da provisão dos serviços de saúde (RIBEIRO e COSTA, 2000).

Todavia, os municípios apresentavam entre si não só desigualdades sociais, mas desigualdades técnicas e financeiras para implementar o SUS de maneira equânime e universal, como o Sistema foi idealizado (BOTTI *et al.*, 2013). Municípios de pequeno porte não possuíam condições para unir descentralização e autonomia financeira. Isso fez com que o processo de descentralização acontecesse de maneira heterogênea no território nacional, e os municípios menores saíssem mais prejudicados (LIMA, 2000).

O aumento na complexidade dos serviços de saúde e o baixo aporte financeiro dos municípios tornaram necessária a busca por soluções para lidar com os efeitos da descentralização (GERIGK e PESSALI, 2014). Por esse motivo, a descentralização na organização dos serviços de saúde acompanhou um processo de experimentação de inovações que tinha como principais objetivos, segundo Ribeiro e Costa (2000): atração de profissionais de saúde, desenvolvimento de novos modelos de gestão e práticas para melhorar o desempenho.

Nessa tentativa de implementar os serviços públicos de saúde nos pequenos municípios brasileiros e dentro dessa lógica de inovação é que surgem os consórcios, como uma prática inovadora de gestão do SUS (NICOLETTO, CORDONI JR. e COSTA, 2005; LIMA, 2000). O consórcio funciona como um mecanismo para municipalização da saúde (JUNQUEIRA, MENDES e CRUZ, 1999). A formação de consórcios pode, ao mesmo tempo, suprir déficits de municipalização (NEVES e RIBEIRO, 2006) e “contribuir para o planejamento e a estruturação das ações e dos serviços, conforme as especificidades e necessidades de cada local e região” (JUNQUEIRA, MENDES e CRUZ, 1999).

A organização dos sistemas regionais de atenção à saúde é de responsabilidade dos governos estaduais. No entanto, no cenário na década de 90, os governos estaduais sofriam com a perda de suas funções executivas e não lograram êxito na definição das regiões de saúde. Os Consórcios Intermunicipais de Saúde (CISs) surgem como uma ferramenta alternativa ao SUS para organização regional.

Para além da organização dos sistemas regionais, Os CISs também foram visualizados como uma solução para o financiamento da saúde, uma vez que o

governo estadual também perdeu sua capacidade de financiamento na década de 90. Por ter natureza de cooperação horizontal, os CISs poderiam ou não estar sob o controle estadual (NEVES e RIBEIRO, 2006).

A difusão dos consórcios na área da saúde, no Brasil, se deu de forma heterogênea, apesar das ações de coordenação e fomento implementadas pelo Ministério da Saúde. Isso porque a difusão dos consórcios dependeu, em grande medida, do papel exercido pelos governos estaduais (ROCHA e FARIA, 2004, p. 87).

A literatura mostra que boa parte das experiências consolidadas de consórcio recebeu apoio do governo estadual, especialmente na fase de implantação dos consórcios (GERIGK e PESSALI, 2014; OLIVEIRA, 2008; NEVES e RIBEIRO, 2006; GIMARÃES e GIOVANELLA, 2004). Se a existência dessa indução é um consenso entre os autores, o contexto e a forma que os governos estaduais incentivaram a formação dos consórcios variaram.

Três experiências são destacadas nos estudos sobre consórcios de saúde: Minas Gerais, Paraná e Mato Grosso. As três experiências apresentam pontos em comum, que se refletem nas demais experiências de consórcios públicos de saúde do país. O primeiro é o foco nos consórcios intermunicipais, mesmo com a forte presença do governo estadual como motivador da formação dos arranjos. O segundo se refere à importância de empreendedores políticos para constituição dos consórcios. Por fim, as experiências atuam, prioritariamente, na oferta de serviços de média e alta complexidade (GERIGK e PESSALI, 2014; NEVES e RIBEIRO 2006; NICOLETTO, CORDONI JR e COSTA, 2005; LIMA, 2000).

Isso se embasa em recomendações do governo federal (LIMA, 2000), mas gera uma problemática para a formação de um consenso em relação às responsabilidades dos governos municipais e estadual; uma vez que, além de arcar com atenção primária, os municípios devem contribuir para o custeio da saúde especializada, que está sob responsabilidade das esferas de governos superiores. Diante disso, os governos estaduais têm de fazer um trabalho de sensibilização do poder executivo e poder legislativo municipal, apresentando os ganhos de se trabalhar em cooperação.

Em seu estudo sobre os consórcios intermunicipais de saúde no Brasil, Lima (2000) se propôs a construir o panorama da situação dos consórcios de saúde. Um dos questionamentos levantados pelo trabalho foi o seguinte: a atuação das secretarias estaduais de saúde nos consórcios consiste em uma

“parceria ou repasse de responsabilidades?” (LIMA, 2000, p. 990). O questionamento ainda é válido para os consórcios intermunicipais de saúde, mas também é ainda mais válido para os consórcios de natureza vertical, uma vez que, neste caso, permanece a tendência de o arranjo cooperativo ofertar serviços de saúde de média e alta complexidade.

O princípio da integralidade do SUS consiste em um dos principais argumentos utilizados para convencer os municípios a participarem dos consórcios que prestarão serviços de saúde, nos níveis de atenção secundária e/ou terciária (BOTTI *et al.*, 2013; NICOLETTO, CORDONI JR e COSTA, 2005; LIMA, 2000).

Nicoletto, Cordoni Jr. e Costa (2005) ressaltam que é necessário haver equilíbrio no desenvolvimento entre os níveis de atenção à saúde, pois é inviável para a lógica de organização do sistema de referência e contrarreferência do SUS investir nos níveis de atenção secundária e terciária por meio dos consórcios, mas não avançar na porta de entrada do SUS, que é a atenção primária. Dessa maneira, o princípio da integralidade não está sendo cumprido.

Guimarães e Giovanella (2004) mostram que a evolução na implantação dos consórcios de saúde na década de 1990 concentrou-se em estados que já adotavam uma estrutura de atenção regionalizada. Isso revela que as especificidades da relação entre determinado governo estadual e seus municípios, em termos “políticos, institucionais, normativos e organizacionais”, é uma variável significativa para explicar o surgimento dos consórcios em um território (GUIMARÃES e GIOVANELLA, 2004, p.151).

Oliveira (2008) analisou um caso isolado de consórcio no estado de São Paulo, o Consórcio de Saúde do Alto Vale do Ribeira, e apresentou reflexões relevantes para estudos sobre a análise dessa modalidade de cooperação. A primeira é que o fato dos municípios estarem consorciados estimula o governo estadual a investir em equipamentos de saúde regionais, visto que é mais racional investir em serviços com cobertura regional do que em um único município. Dessa forma, o incentivo estadual advém da maior racionalização dos recursos.

A segunda é que o interesse estadual aumenta com a organização regional, mas a articulação intermunicipal acarreta maior poder de barganha dos municípios frente ao governo do estado. Na relação entre um único município e o governo do estado, a questão partidária fica mais evidente, logo, em situação de oposição, a probabilidade do município não receber o incentivo aumenta.

Dai surge a terceira questão que a autora levanta: as definições partidárias devem ser consideradas na análise de cooperações intergovernamentais, pois a vontade estadual em cooperar pode reduzir de acordo com a posição partidária das prefeituras municipais.

De um modo geral, os consórcios podem ser visualizados como um mecanismo que dá maior previsibilidade para as relações de cooperação e institucionaliza conflitos, pois, pelo menos em tese, assegura que os ônus e os bônus da cooperação sejam divididos de forma equilibrada. A sua função de equilibrar as relações federativas é importante para consórcios intermunicipais, mas é ainda mais relevante para os consórcios verticais, uma vez que institucionaliza a atuação de esferas governamentais superiores sobre os governos subnacionais, que possuem menor poder de barganha político e financeiro.

Isso é possível porque os consórcios verticais aliam dois movimentos cada vez mais relevantes para a dinâmica das relações intergovernamentais no Brasil. São eles: a articulação intermunicipal e a coordenação vertical (ABRUCIO e SANO, 2013). Na saúde, a coordenação vertical tem origem no governo federal, entretanto, quando a responsabilidade sobre o processo de regionalização dos serviços passou para os governos estaduais, tornou-se essencial a busca por modelos de gestão que permitissem maior interlocução dos estados com os governos municipais.

3. Aspectos metodológicos

O estudo possui natureza qualitativa, por meio de levantamento bibliográfico, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Quanto à estratégia de pesquisa, optou-se pela estratégia de estudo de caso único, dado que, o caso da política de consórcios de saúde verticais, no Ceará, ainda não foi explorada pela literatura de cooperação intergovernamental.

A principal fonte de dados foram os documentos oficiais, dos quais podem ser listados:

- a. Lei Estadual de ratificação dos protocolos de intenções
- b. Modelo de Lei Municipal utilizado pelos municípios consorciados
- c. Relatório Operativo do Proexmaes
- d. Perfil do Programa Proexmaes

- e. Modelo de estatuto dos consórcios
- f. Modelo de Protocolo de Intenções dos Consórcios
- g. Modelo de Contrato de Gestão dos Consórcios
- h. Plano de Governo Cid Gomes – 2006
- i. Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) – 2011
- j. Revisão do Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) – 2014
- k. Plano Estadual de Saúde – 2012 a 2015
- l. Plano Estadual de Saúde – 2016 a 2019
- m. Manual de Orientação dos Consórcios Públicos de Saúde no Ceará
- n. Cartilha da Cota Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços no Ceará – 2009
- o. Cadernos de Informações em saúde de cada região – 2016
- p. Relatórios da implantação dos consórcios
- q. Atas das reuniões da Comissão Intergestores Bipartite entre 2006 e 2016.

Dentre as 22 regiões de saúde do estado, realizou-se entrevistas em profundidade em três regiões: Baturité, Maracanaú e Juazeiro do Norte. Realizou-se um total de 23 entrevistas com gestores públicos vinculados ao plano municipal, regional e estadual.

4. Estrutura administrativa e financeira dos consórcios públicos de saúde verticais no Ceará

Os consórcios ficam no nível intermediário da relação entre o governo estadual e os governos municipais, possuindo estrutura organizacional própria e diferenciada dos entes governamentais. Os consórcios constituem associações públicas de natureza autárquica e interfederativa, com personalidade jurídica de direito público. Eles integram a administração pública indireta de todos os entes federativos a ele associado.

As sedes administrativas dos consórcios estão situadas no município polo da região de saúde à qual atende. O governo do estado forneceu condições estruturais e financeiras iniciais para a instalação da sede do Consórcio, porém a Assembleia do Consórcio tem autonomia para decidir a alteração dessa localização. O número de municípios que compõem cada consórcio varia de acordo com o número de municípios que fazem parte da região de saúde.

A estrutura administrativa do consórcio deve ser constituída no mínimo por: assembleia geral; presidência; diretoria executiva; corpo técnico e administrativo; conselho fiscal; conselho consultivo de apoio a gestão do consórcio.² A assembleia é formada por todos os prefeitos dos municípios que compõem o consórcio e um representante do governo estadual. Um dos prefeitos ocupa a presidência do consórcio, sendo que, sua indicação recebe forte influência do governo estadual. Por outro lado, o diretor executivo do consórcio é indicado pelos prefeitos municipais.

A interferência política, na escolha das duas principais lideranças dos consórcios, mostra que não se pode negar a dimensão política da cooperação intergovernamental, no entanto, é necessário o estabelecimento de critérios mínimos de escolha. Nas regiões estudadas, todos os gestores possuem ensino superior na área de saúde, assistência social ou administração. A maioria já passou por cargos de gestão na administração pública municipal.

O conselho consultivo de apoio é formado pelos secretários de saúde dos municípios consorciados. A burocracia municipal especializada é fundamental para a execução das atividades dos consórcios. Ela mantém um diálogo próximo com a direção executiva do arranjo de cooperação e com os diretores das Policlínicas e CEOs.

Em relação à estrutura financeira dos consórcios, dada a autonomia dos governos subnacionais de aderirem políticas estaduais e federais, o governo estadual teve de realizar um esforço para promover a adesão dos municípios. O esforço caracterizou-se em traçar, dentro do desenho institucional dos consórcios, uma estrutura de financiamento que amarrasse o repasse municipal, não somente no sentido de evitar possíveis inadimplências municipais no custeio dos consórcios, mas também no de garantir aos municípios uma fonte de recursos, considerando que a maioria dos municípios cearenses já investe mais do que o mínimo obrigatório de 15% na aplicação de recursos próprios e transferências, exigido pela Constituição, em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

A estrutura de financiamento dos consórcios varia de acordo com os equipamentos de saúde. Para o custeio da Policlínica, em tese, 60% dos custos de manutenção ficam com os municípios e os outros 40% são financiados pelo

² Para uma descrição detalhada de cada componente da estrutura administrativa dos consórcios, ver: Julião (2018).

governo estadual. Os CEOs recebem recurso do governo federal por meio do Programa Brasil Sorridente, por esse motivo, sua estrutura de financiamento é tripartite: os municípios arcam com 35%, o governo do estado assume 40% e o Ministério da Saúde, através do Programa Brasil Sorridente, arca com 25%.

No entanto, os valores do custeio do consórcio para o governo estadual e o valor total rateado entre os municípios não é estanque, podendo o estado contribuir mais com consórcios com menor número de participantes ou um valor menor que 40% em regiões com condições financeiras mais favoráveis, como a região de Sobral.

A contribuição municipal vem do que ele recebe do governo estadual a partir da cota parte do ICMS. Ainda assim, as transferências de recursos devem estar registradas e seguir o fluxo dos fundos de saúde. A mudança na divisão da cota parte do ICMS foi sem dúvida fundamental para tornar possível a execução da estratégia de consórcios no Ceará. Com a Lei nº 14.023 de 17 de dezembro de 2007, o governo estadual alterou as porcentagens de distribuição do ICMS e os critérios de divisão.³

5. Consórcio público de saúde no Ceará: parceria ou repasse de responsabilidade

Consórcios verticais fortalecem a natureza solidária do Sistema Único de Saúde, mas também colocam em cheque a divisão de competências estabelecidas entre os entes federativos para a política de saúde. Isso nos faz retornar ao questionamento de Lima (2002, p. 990) sobre a atuação das secretarias estaduais de saúde nos consórcios. Seria, no caso dos consórcios públicos de saúde do Ceará, uma “parceria ou repasse de responsabilidades” do governo do estado para os municípios?

Os resultados dos trabalhos mostram que a relação que se estabelece é de parceria, mais do que isso, é uma relação de coordenação federativa com mútuo benefício aos entes governamentais envolvidos. Por mais que no momento de implantação dos consórcios tenha havido um posicionamento impositivo

³ A nova legislação estabeleceu que os valores a serem distribuídos devem estar atrelados a índices de qualidade municipais nas políticas de educação, saúde e meio ambiente. O Índice de Qualidade da Saúde (IQS) mede a qualidade das ações do governo municipal com base na Taxa de Mortalidade Infantil.

do governo do estado, o processo de implantação não deixou de ser dialogado. Após isso, o governo do estado conseguiu reestruturar a política de saúde do estado com a implantação dos consórcios, incluindo o município como parceiro nas decisões.

Algumas considerações que mostram que a relação é de coordenação e não de repasse de responsabilidade:

- a. A adesão aos consórcios de todos os municípios foi voluntária, assim como a permanência no arranjo é optativa. A motivação pela adesão se estabeleceu pelo receio dos municípios sentirem a pressão popular caso o município vizinho aderisse e ele não. Assim como sua saída está constrangida pela interrupção da oferta de um leque de serviços a sua população, sendo que na maioria dos casos os municípios cearenses não têm condições de ofertar os mesmos serviços de maneira independente.
- b. O canal de diálogo parece estar sempre aberto para mudanças nos consórcios de interesse municipal. Prova disso é que alguns consórcios já conseguiram incluir e excluir procedimentos das Policlínicas e CEOs a partir da demanda municipal. Bem como comprar equipamentos que não estavam no seu leque inicial. Para isso, é necessária uma negociação com o governo estadual, com aprovação e resolução na Comissão Intergestores Bipartite (CIB). As regiões estudadas indicaram que esta possibilidade de diálogo é aberta e na maioria das vezes é encabeçada pelos diretores dos consórcios junto aos diretores dos equipamentos de saúde, após um trabalho interno com os governos municipais em Assembleia e nas Comissões Intergestores Regionais. A análise das atas da CIB Ceará mostrou abertura do governo estadual para essas alterações, desde que seja realizado um estudo prévio sobre a viabilidade técnica e financeira das possíveis alterações. As entrevistas com diretores dos consórcios também confirmaram essa informação.
- c. O governo do estado avançou na indução do processo de regionalização com os consórcios públicos de saúde e assegurou que os municípios tivessem condições de arcar com sua parte do repasse ao arranjo, a partir da mudança na divisão da cota parte do ICMS. Estabeleceu-se um contrato de rateio que determina freios à contribuição municipal para não sobrecarregar os governos locais. A realidade atual é que o governo estadual vem arcando muito mais do que o previsto inicialmente na estruturação dos consórcios. No entanto, os relatos das entrevistas mostram que o

peso do financiamento estadual não altera a lógica de tomada de decisão intergovernamental compartilhada.

- d. A política dos consórcios no Ceará representa uma proposta de política estadual que promove a superação da dicotomia clássica entre descentralização e centralização. O desenvolvimento da política mostra movimentos ora em uma direção, ora em outra. O governo estadual, como a esfera com maior capacidade no arranjo, regula estes movimentos por meios formais e informais.
- e. A estratégia de consorciamento é munida por espaços de negociação que garantem uma integração intergovernamental tecnopolítica. O arranjo tem como base espaços de sua própria estrutura e espaços do SUS,⁴ que se sobrepõem, garantindo o constante diálogo entre os atores. O governo do estado do Ceará e os governos municipais fortaleceram, sobretudo, a Comissão Intergestores Regional (CIR) nos últimos anos.
- f. O governo do estado continua incentivando a permanência no consórcio, exigindo a adesão ao consórcio como pré-requisito para acesso a fontes de recursos. As atas da CIB mostraram que em 2010 e em 2014, o governo do estado exigiu a adesão municipal à política de consórcios públicos de saúde como critério de distribuição dos recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecop). A utilização de mecanismo de incentivos é fundamental para manter a coordenação.

5.1 A PERCEPÇÃO DOS ENTREVISTADOS NO ÂMBITO MUNICIPAL E REGIONAL SOBRE A ATUAÇÃO ESTADUAL

A análise das entrevistas mostrou que os consórcios, na percepção dos entrevistados, caracterizam-se como uma parceria intergovernamental. Entre os entrevistados, apenas um ator ligado ao nível municipal questionou que o incentivo ao consorciamento, por parte do governo estadual, foi uma verdadeira transferência de competência do que é de sua responsabilidade constitucional, a saber, a oferta dos serviços de média complexidade.

O posicionamento deste sujeito foi interessante quando aponta que o SUS já é o “verdadeiro” consórcio intergovernamental, com divisão de

⁴ Espaços de articulação do SUS: Comissão Intergestores Regional (CIR), Comissão Intergestores Bipartite (CIB), Coordenadorias Regionais de Saúde (CREs).

competências e estrutura de financiamento determinadas. Ao seu olhar, o problema é que o número de competências transferidas para o nível municipal é grande e, em contrapartida, a capacidade de investimento municipal é muito reduzida.

Este estudo não discorda que as estruturas tradicionais do Sistema Único de Saúde devem ser fortalecidas e que o federalismo fiscal deve acompanhar o federalismo sanitário. Na prática, sabe-se que isso não acontece desde a implantação do Sistema. E por sua vez, os consórcios públicos de saúde não são estruturas alheias ao SUS, de maneira contrária, eles são inovações que surgiram do amadurecimento das relações intergovernamentais na saúde, num cenário de transição de modelo de gestão municipalista para um modelo de gestão regionalista. Dessa forma, os consórcios públicos dialogam com os princípios de universalização e integralização da política nacional de saúde.

Reconhece-se o grande peso dos gastos financeiros que se exige dos municípios na política de saúde. No entanto, considera-se que a situação dos municípios cearenses, num arranjo de cooperação vertical com coparticipação do governo do estado, pode ser mais confortável financeiramente do que a situação de municípios em arranjos de cooperação intermunicipal autônomos.

Destaca-se no **Quadro 1** os papéis atribuídos pelos entrevistados ao governo estadual, em relação sua atuação na política de consórcios:

Quadro 1 – Papéis desempenhados pelo governo do estado segundo os relatos das entrevistas

Papel estadual	Ações desenvolvidas
Tradutor	Os entrevistados atribuem este papel devido à atuação do governo do estado na tradução da Lei dos Consórcios à realidade local, assim como: outras normatizações sobre a saúde bucal e atendimento médico, na média complexidade e novas normas de organização da regionalização, como Coap e Pegass.
Facilitador	O estado neste papel é o facilitador da organização regional. Isto se dá pela atuação da Cres como braço do governo central no nível regional. O papel de facilitador também foi atribuído à formação da burocracia dirigente dos estabelecimentos dirigidos pelos consórcios, por meio da Escola de Saúde Pública.

Normatizador	O governo do estado recebe este papel pelas atividades desenvolvidas na elaboração dos instrumentos jurídicos de gestão para os consórcios: estatuto, protocolo de intenções, programa de rateio, programa de gestão.
Indutor técnico e financeiro	O papel é atribuído ao governo do estado pela participação da Escola de Saúde Pública na seleção e formação dos diretores do equipamento de saúde pública. Pela sua iniciativa de mudança na divisão da cota parte do ICMS. Pela construção das Policlínicas e CEOs Regionais, bem como a ajuda na manutenção.
Articulador federativo	A posição intermediária do governo do estado lhe reserva o papel de articulador interferativo. Ele é o ente que garante a estabilidade da política e administrativa do Sistema Único de Saúde. Normativas federais para execução de políticas nos níveis municipais são implementadas porque o governo estadual realiza o processo de convencimento dos municípios.

Fonte: elaborado pela autora.

Entende-se que o principal papel do governo estadual é ser regulador das atividades desenvolvidas pelo consórcio no âmbito regional. Este é o papel que os estados devem desempenhar na política de regionalização da saúde e o consórcio público de saúde foi a estratégia utilizada pelo governo cearense para fortalecer sua atuação. Colocar o governo estadual nessa posição é pensar na possibilidade de um modelo endógeno de desenvolvimento da saúde e na capacidade de os governos subnacionais promoverem inovações institucionais.

Nos estudos sobre coordenação federativa e políticas públicas, o Sistema Único de Saúde é apresentado como o mais homogêneo e institucionalizado em termos da padronização de suas estruturas no território nacional. É sabido que precisamos de um mínimo de padronização em um arranjo federativo com membros com capacidades tão desiguais e um país caracterizado pela desigualdade regional. O fato é que homogeneizar nacionalmente serviços e resultados e ver as diferenças regionais não são situações autoexcludentes.

O caso do Ceará mostrou que a ousadia do governo do estado pode render inovações em políticas públicas. Havia todo um vazio assistencial nas microrregiões que veio a ser preenchido pela criação dos consórcios. É fato que ainda existem lacunas, mas com o arranjo houve uma grande redução.

Passou-se a interiorizar serviços de saúde que antes se concentravam apenas em Fortaleza e outros polos macrorregionais. O consórcio não só aperfeiçoou a qualidade do serviço como melhorou o tempo-reposta, grande obstáculo na concentração de serviços na capital.

Já sob a gestão do governador Camilo Santana, o Plano Estadual de Saúde de 2016-2019 mantém os consórcios públicos de saúde como um instrumento de fortalecimento da regionalização da saúde no estado. O plano ressalta a capacidade de o arranjo equilibrar a repartição de responsabilidades entre os municípios organizados regionalmente e o governo estadual. O Plano ainda traz o incentivo às instituições que trabalham com outras áreas, que não a área da saúde, a se consorciarem seguindo o modelo da política de saúde. No entanto, o incentivo é para a formação de consórcios intermunicipais.

A manutenção da estratégia no novo plano estadual de saúde indica que os consórcios vêm alcançando seus objetivos, a ponto de permanecer como central para a execução dos serviços de saúde. Como o governador Camilo Santana elegeu-se com o apoio de Cid Gomes, era um tanto esperada a manutenção da estratégia de consorciamento. Para além do viés político, o grande porte do investimento estadual em infraestruturas físicas que não seriam mantidas pelos municípios cearenses de maneira isolada também pode influenciar a permanência do apoio do governo do estado.

A clareza do plano em incentivar a adoção do modelo de gestão de consórcio por outras políticas, mas com desenho horizontal, pode indicar que o governo identifica condições que permitem que ele possa ser membro do consórcio na saúde, que não se replicam para outras políticas. Os resultados do trabalho apontam a estrutura organizacional e financeira do federalismo sanitário, a trajetória da política de saúde no estado e a atuação de uma burocracia ativista na estrutura do estado, como fatores que podem estimular esse posicionamento estadual na política de saúde.

6. Considerações finais

Este capítulo teve como objetivo analisar a experiência dos consórcios verticais de saúde do Ceará, com ênfase no papel desempenhado pelo governo do estado. Esta pesquisa lançou luz sobre os consórcios verticais, uma modalidade de consórcio público ainda não estudada pela literatura.

O Ceará foi o primeiro estado a adotar consórcios verticais de saúde logo após a aprovação da Lei dos Consórcios.

A perda de relevância do papel do governo estadual na gestão e implementação das políticas públicas o coloca na “antessala da federação” (MONTEIRO NETO, 2014), sobretudo, devido à lógica de relação que se estabeleceu entre o governo federal com o papel normatizador e os governos municipais como executores das políticas após a CF/88. Na política de saúde, o governo do estado do Ceará conseguiu fortalecer seu papel com o Programa de Expansão e Melhoria da Assistência Especializada à Saúde do Estado do Ceará (Proexmaes), especialmente por meio dos consórcios verticais de saúde.

O estudo identificou quais os diversos papéis atribuídos à coordenação estadual nos consórcios. Acredita-se que seu principal papel, na política de saúde, é o de regulador da rede de atenção, e os consórcios verticais são aliados na coordenação das atividades desenvolvidas no âmbito regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L.; SANO, H. *Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras*. In: GARCIA L. de O.; OLIVEIRA, N. P. de; ANTERO, S. A. (Orgs.). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais (IFCI) / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Brasília: Editora IABS, 2013.
- BOTTI, C. S. *et al.* Regionalização dos Serviços de Saúde em Mato Grosso: um estudo de caso da implantação do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Teles Pires, no período de 2000 a 2008. *Epidemiol. Serv. Saúde*, Brasília, v. 22, n.3, p. 491-500, jul./set. 2013.
- GERIGK, W.; PESSALI, H. F. A promoção da cooperação nos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Paraná. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v.48, n.6, p.1525-1543, nov./dez. 2014.
- GUIMARÃES, L.; GIOVANELLA, L. Cooperação intergovernamental: os consórcios em saúde de Mato Grosso. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 67, p. 149-158, mai./ago. 2004.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil. In: IPEA. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, v. 3, p. 551-564, 2010.

- JULIÃO, K. S. *Cooperação intergovernamental na saúde: os Consórcios Públicos de Saúde no Ceará como estratégia de coordenação estadual*. Dissertação de mestrado em Análise de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- JUNQUEIRA, A. T. M.; MENDES, Á. N.; CRUZ, M. do C. M. T. Consórcios intermunicipais de saúde no estado de São Paulo: situação atual. *Revista de Administração de Empresas*, v. 39, n. 4, p.85-96, out./dez. 1999.
- LIMA, A. P. G. Os consórcios intermunicipais de saúde e o Sistema Único de Saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 16, p. 985-996, out./dez. 2000.
- MONTEIRO NETO, A. (Org.). *Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate*. Brasília: IPEA, 2014.
- NEVES, L. A.; RIBEIRO, J. M. R. Consórcios de saúde: estudo de caso exitoso. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, n.10, p. 2207-2217, out. 2006.
- NICOLETTO, S. C. S.; CORDONI Jr., L.; COSTA, N. do R. Consórcios Intermunicipais de Saúde: o caso do Paraná, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 29-38, jan./fev. 2005.
- OLIVEIRA, V. E. de. Municípios cooperando com municípios: relações federativas e consórcios intermunicipais de saúde no estado de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 107-122, 2008.
- RIBEIRO, J. M.; COSTA, N. R. Regionalização da assistência à saúde no Brasil: os consórcios municipais no Sistema Único de Saúde (SUS). *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 22, p. 173-220, 2000.
- ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. P. de. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. *Cadernos Metrópole*, n. 11, p. 73-105, 1º sem. 2004.
- STRELEC, T.; FONSECA, F. Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. In: *Cadernos Adenauer XII. Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, n. 4, 2011. p. 1-15.

A AUTORA

Karine Sousa Julião é mestre em gestão de políticas públicas pela Universidade de São Paulo (USP) e graduada em administração pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Possui experiência em pesquisa sobre políticas públicas, com ênfase nas políticas sociais de educação, saúde e transferência de renda. Atualmente, trabalha com as temáticas de federalismo, redes de cooperação intergovernamental e modelos de gestão em saúde, com foco na experiência dos consórcios públicos de saúde do estado do Ceará.



CAPÍTULO 10

MUNICÍPIOS EM AÇÃO:
OS CONSÓRCIOS PAULISTAS

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz
Sinoel Batista

Introdução¹

A cooperação interfederativa, também chamada de intergovernamental, está associada ao modelo de federalismo adotado no Brasil, em especial, após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988. No país, os três entes federativos devem organizar diversas políticas públicas e a colaboração é um dos princípios que rege as ações entre a União, os estados e municípios (CEPAM, 2001; CRUZ, 2002; SEGATTO; ABRUCIO, 2016). Nesse contexto, tem sido disseminadas formas voluntárias de cooperação intergovernamental.

Neste artigo, foca-se a análise nos consórcios intermunicipais,² um arranjo de cooperação intergovernamental horizontal, destinado a solucionar problemas e obter soluções que extrapolam o território de um município e sua capacidade de investimentos para gerir recursos humanos, tecnológicos e financeiros. É uma alternativa que, em muitos casos, mesmo que o município possa atuar isoladamente, pode se tornar mais econômico e eficaz recorrer à parceria com outras cidades próximas e de realidade similar, para viabilizar as suas ações.

¹ O levantamento foi coordenado por Maria do Carmo M. T. Cruz e contou com a participação de Joyce R. dos S. M. da Silva, bacharel em gestão de políticas públicas (janeiro a junho de 2019); e dos alunos Arthur H. dos Santos (janeiro e fevereiro de 2019), Thamara C. Pedroso (abril a junho de 2019) e o apoio financeiro da QCP no custeio das horas trabalhadas dos alunos. Os autores agradecem a contribuição na identificação dos consórcios de Wilber Rossini, Ida Franzoso e Victor Borges.

² Outras formas de cooperação intermunicipais: fundações e autarquias intermunicipais, arranjos de desenvolvimento da educação, associações de municípios de gestores de uma política pública, entre outras.

Os consórcios intermunicipais são uma forma de cooperação entre os municípios e sua constituição depende de cada realidade, do que existe no território e da experiência prévia de cooperação. A escolha desse modelo está condicionada às demandas a serem atendidas. Para a avaliação técnica e financeira dessa opção, os municípios devem responder: o que queremos fazer juntos? Por que optar por essas ações? Onde serão realizadas? Como devem ser feitas? Com quem fazer? Qual é o seu custo? Há ganhos na realização compartilhada?

Especialistas têm apontado esse arranjo como uma opção para promover o desenvolvimento e a qualidade de vida dos munícipes (CRUZ, 2002; BATISTA *et al.*, 2011a; STRELEC; FONSECA, 2012; SEGATTO; ABRUCIO, 2016; CARNEIRO; SANTOS; BRIZZI, 2017). Sua constituição está prevista na CF e nas leis que a regulamentam, notadamente, a Lei federal 11.107, de 6 de abril de 2005.

No estado de São Paulo, 60% das localidades continham menos de 20 mil habitantes, em 2019. A maioria desses municípios possui dependência financeira de transferências estaduais (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS), federais (Fundo de Participação dos Municípios – FPM) e voluntárias (representadas por convênios), o que dificulta o exercício de sua autonomia federativa sem a cooperação de outros entes para atender a todas as atribuições estabelecidas na CF de 1988.

A criação de um consórcio parte da vontade de os partícipes atuarem conjuntamente, mas sua formação também pode ser induzida pelos governos estaduais e federal. Os objetivos e as finalidades da sua constituição podem ser: a) planejamentos local e regional na busca de estratégias de desenvolvimento; b) solução de problemas locais/regionais no processo de implantação de políticas públicas; c) viabilização financeira de investimentos; d) racionalização no uso de recursos, de forma a permitir ganhos de escala; e) instrumento para viabilizar a descentralização; f) alternativa de reorganização administrativa que promova a padronização de procedimentos administrativos, racionalização do modelo de gestão, das compras compartilhadas etc.; g) outros interesses.

Identificam-se iniciativas que prestam serviços aos municípios (clínicas de especialidades médicas, plantio de árvores, aterro sanitário, escolas de governo, compras coletivas, manutenção de redes de energia elétrica e iluminação pública, pavimentação asfáltica etc.) e outras que realizam a articulação

entre os municípios, com o Estado ou a União, muitas vezes promovendo a representação política dos membros participantes.

Neste artigo, é apresentada a situação dos 60 consórcios intermunicipais paulistas institucionalizados como consórcios administrativos – associação civil sem fins lucrativos –, ou consórcios públicos. Estruturado em três partes, inicia-se com breve contextualização dos consórcios e, em seguida, descreve-se a metodologia da pesquisa realizada, de janeiro a junho de 2019. Apresenta-se, então, uma síntese desses arranjos com relação às áreas de atuação; à data de criação; aos municípios participantes; ao apoio da União, do estado e de instituições não governamentais; aos avanços e desafios enfrentados; entre outras informações. Finaliza-se com uma reflexão sobre as perspectivas dos consórcios no estado.

1. Consórcios intermunicipais/públicos

Os consórcios intermunicipais foram criados, principalmente a partir das décadas de 1980 e 1990, como estratégia de descentralização de algumas políticas públicas.³ Na época, a cooperação intermunicipal era viabilizada por meio de pacto⁴ ou associação com personalidade jurídica própria e de direito privado, nos casos que envolviam a prestação de serviços e exigiam recursos (CEPAM, 2001; CRUZ, 2002). Essa forma foi chamada de consórcio administrativo e configurava um ajuste celebrado entre duas ou mais pessoas jurídicas de direito público da mesma natureza, ou entre entidades da administração indireta, com objetivos comuns. Os consórcios assumiram, em sua maioria, a personalidade jurídica de associação civil sem fins lucrativos, como um ator externo à Administração Pública e eram vistos como figura “híbrida”, com personalidade jurídica de direito privado, mas com partícipes públicos – os municípios.

Para viabilizar o seu funcionamento, eram disponibilizados recursos materiais, humanos e financeiros próprios de cada município, ou de outros

³ Segundo Junqueira (1990), a ideia de cooperação intergovernamental constava da Constituição paulista desde 1891 e, os primeiros consórcios constituídos foram o Consórcio de Promoção Social da região de Bauri, criado na década de 1960, e o Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (Codivap), da década de 1970. No estado de São Paulo, os consórcios ganham destaque no governo de André Franco Montoro (1983-1987).

⁴ Acordo não formalizado como uma pessoa jurídica.

parceiros (governos estaduais e federal, organizações não governamentais, instituições internacionais, entre outras). Esses arranjos eram financiados por uma cota de contribuição financeira, obrigatória para todos os municípios envolvidos, de acordo com critérios estabelecidos em seu estatuto.⁵ Apesar da flexibilidade gerada por esse arranjo, muitos enfrentavam problemas por causa da fragilidade jurídica; relação com outros entes federados; falta de compromisso e responsabilidade de pagamento das contribuições municipais, o que gerava déficits; de descompromisso com os acordos firmados entre os municípios; do uso político; da irresponsabilidade fiscal; entre outros (CRUZ; ARAÚJO; BATISTA, 2012).

Esse movimento, assim como a necessidade de aprofundar o pacto federativo, culminou com a promulgação da Lei federal 11.107, de 6 de abril de 2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, que estabelece normas gerais de contratação. A lei surge como uma estratégia para regulamentar o artigo 241 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998, que assim dispõe:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os **consórcios públicos** e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 1998, grifos dos autores).

Com a lei regulamentada pelo Decreto 6.017/2007, o consórcio público passa a ser instituído como: a) associação pública, um novo arranjo organizacional; ou b) pessoa jurídica de direito privado. Assim, o consórcio público deve adquirir personalidade jurídica de direito público, no caso de constituir associação pública, ou de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil. O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.⁶

No caso de ter a personalidade jurídica de direito privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração

⁵ Os critérios para composição do rateio podem ser definidos como um valor fixo, um valor proporcional à população de cada município, à utilização dos serviços, participação de uma porcentagem do FPM, do ICMS, combinação de dois ou mais fatores, entre outros.

⁶ Di Pietro (2016) entende que passa a ser uma espécie de autarquia especial intermunicipal.

de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Os consórcios com natureza privada não podem exercer atividades inerentes ao Poder Público, como aquelas de poder de política. Os consórcios administrativos, criados antes da Lei 11.107/2005, podem permanecer no seu formato anterior de associação civil, ou optar pela readequação para associação pública.⁷ Os consórcios públicos, em relação à legislação anterior, avançam, promovendo a participação de entes federados distintos;⁸ a responsabilidade solidária dos partícipes; o compromisso de os membros assumirem suas responsabilidades com o rateio das despesas; limites ampliados da licitação em compras compartilhadas pelos membros dos consórcios;⁹ dispensa de licitação para contratar com entes federados ou da administração indireta; redução de valores de impostos; obrigatoriedade de contratualização, entre outras questões (CRUZ; ARAÚJO; BATISTA, 2011; STRELEC; FONSECA, 2011).

Com a nova regulamentação, o consórcio público é constituído por contrato entre os entes participantes e deve ser precedido de um protocolo de intenções ratificado nas Câmaras municipais. Na constituição desses arranjos, deve ser estabelecida a área de atuação, que pode ser única ou envolver diversas políticas públicas (assistência social, cultura, saúde, meio ambiente, educação, entre outras). Quando se restringe a uma área, são chamados de temáticos ou finalitários; e aqueles com diversidade de atuação, são denominados multifinalitários.

O Consórcio de Saúde da Microrregião de Penápolis é um exemplo de um arranjo temático – saúde – e o Consórcio Intermunicipal do Extremo Noroeste Paulista de São Paulo (Ciensp), sediado em Andradina, é multifinalitário,

⁷ Muitos consórcios administrativos de saúde fizeram essa alteração e hoje são associações públicas, seguindo a orientação do Ministério da Saúde.

⁸ Os consórcios públicos permitem a participação da União e dos Estados, em conjunto com os municípios. Entretanto, a União somente participará de consórcios públicos em que também faça parte o Estado em cujo território estejam situados os municípios consorciados (Lei 11.107/2005, art. 1º, § 2º).

⁹ Os consórcios públicos devem seguir as regras do direito público da licitação, celebração de contratos e prestação de contas. Nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação (Arts. 24, 25 e 26 da Lei 8.666/1993), os limites para os consórcios públicos, correspondem ao dobro do que é definido para cada ente. A Lei 8.666/1993 também estabelece limites de valores ampliados, para as diversas modalidades de licitação: para consórcios com até três membros, os valores são o dobro do que está previsto para os entes federados; e para aqueles com mais de três participantes, é o triplo.

com ações consorciadas destinadas à manutenção da iluminação pública; gestão de um Centro de Atendimento Psicossocial Álcool e Drogas (Caps AD); de laboratório de análises clínicas; de serviço de castração de cães e gatos; e Serviço de Inspeção Municipal (SIM) de controle de produtos de origem animal (SIM); compras compartilhadas e regulação.

Para o funcionamento de um consórcio, é necessário organizar a equipe de trabalho, a ser composta por empregados públicos, que poderão ser cedidos pelos entes participantes, seguindo as regras do direito público, ou contratados por concurso público, mas regidos pela CLT. Diversos consórcios, em especial os multifinalitários, criam Câmaras Técnicas (CT) ou Grupos de Trabalho (GT) setoriais, formados por servidores de cada ente consorciado, cedidos, em parte do seu tempo, para o consórcio, e responsáveis por determinada política pública, além de especialistas que podem contribuir oferecendo sugestões e embasamento técnico sobre assuntos específicos de interesse do consórcio. Dessa forma, a equipe do consórcio pode ser potencializada com a participação dos técnicos dos municípios. O Consórcio do Grande ABC, sediado em Santo André, foi um dos primeiros a criar GT para promover discussões e ações em várias políticas públicas.

O custeio e os investimentos são pactuados pelos municípios por contratos de rateio ou contrato de programa, em caso de prestação de serviço público. Os consórcios públicos também devem respeitar a exigência de transparência da Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei da Transparência; da Lei de Acesso à Informação (LAI); e da Portaria STN 274/2016.

2. Metodologia do levantamento

O Instituto Jus realizou o levantamento dos consórcios intermunicipais/públicos existentes no Estado de São Paulo, de janeiro a junho de 2019. Para a identificação das iniciativas foram obtidas informações secundárias; coletadas informações diretamente com os consórcios; e finalizado o estudo com a sistematização dos dados obtidos.

Primeiramente, foi criada uma base com dados cadastrais dos consórcios, a partir de levantamento do *Guia de Consórcios Públicos* (BATISTA *et al.*, 2011b) e do *Informativo Cepam* (CEPAM, 2015). Posteriormente,

foram contatadas a Rede Nacional de Consórcios Públicos e organizações não governamentais que atuam com a temática para identificação de novos arranjos. Pesquisas em *sites* da internet ainda objetivaram identificar outras iniciativas.

Paralelamente a essas atividades, as 21 Secretarias Estaduais foram contatadas em janeiro de 2019, por meio da LAI, e solicitadas informações sobre a existência de consórcios intermunicipais administrativos ou consórcios públicos no estado de São Paulo. Das 18 respostas obtidas das secretarias, sete mencionaram informações referentes aos consórcios. Não havia uma Secretaria que concentrasse o conjunto de informações desses arranjos e os acompanhasse (municípios participantes, áreas de atuação etc).

A partir dessa base preliminar, foram pesquisadas, nos sites dos consórcios, informações referentes a: dados cadastrais (endereço, presidente, sigla, *site* oficial, *e-mail*, entre outras informações); ano de criação; finalidade; área de atuação; municípios participantes; natureza jurídica,¹⁰ seguindo a orientação da Lei de Consórcios Públicos; existência de GT ou CT; possível apoio do governo estadual, da União e de outras organizações; avanços e desafios. Ressalta-se que, em muitos consórcios, não havia *sites* oficiais, caracterizando um não alinhamento com o princípio da transparência, e havia informação desatualizada, o que exigiu grande empenho para ter acesso aos dados. Também foi realizada uma pesquisa na Receita Federal para identificar, pelo Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da instituição, se o consórcio estava ativo, inativo (inapto) ou extinto (baixado).¹¹

Após o preenchimento parcial da planilha, as informações foram encaminhadas, por *e-mail*, aos consórcios, para validação, complementação ou alteração.¹² Para aqueles que não responderam, uma nova mensagem foi encaminhada. Para complementar ou dirimir dúvidas, foram realizadas ligações posteriores e também pesquisados os relatórios de prestação de contas e outras

¹⁰ Houve dificuldade em obter as informações sobre a natureza jurídica dos arranjos e a coordenação da pesquisa optou por utilizar a resposta da equipe do consórcio nos *e-mails* de validação.

¹¹ Segundo a Receita são inaptos aqueles consórcios que omitiram declarações ou demonstrativo, não foram localizados ou estão com irregularidades em operações de comércio exteriores, já os baixados aqueles consórcios que tiveram sua solicitação de baixa deferidos.

¹² Inicialmente foram identificados 140 iniciativas. Todas receberam uma mensagem para verificação das informações coletadas e apenas 52 retornaram.

fontes secundárias. Em função das informações terem sido obtidas de diversas fontes, a coordenação desta pesquisa optou por enviar novo *e-mail* com todas as informações para validação das equipes dos consórcios, de abril a junho de 2019. Das 87 mensagens encaminhadas, 25 retornaram.

Durante a pesquisa, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) lançou, em abril de 2019, o Observatório Municipalista de Consórcios Públicos. Nove iniciativas dessa base não estavam no levantamento e, após checagem, observou-se que cinco estavam em funcionamento, três inativas e uma era parceria de municípios isolados com uma empresa.

Com todas as ações desenvolvidas (contatos com as secretarias estaduais, pesquisa em fontes secundárias, contatos com as iniciativas, entre outras), foram identificados 60¹³ consórcios em funcionamento, 63 inativos e 37 extintos. Não foram considerados, no levantamento, os pactos entre municípios não formalizados. O Consórcio Intermunicipal da Promoção Social também foi excluído do levantamento, pois não há mais a cooperação entre municípios e a iniciativa foi transformada em organização da sociedade civil. É importante destacar que, em 2010, havia 105 consórcios (CRUZ; ARAÚJO; BATISTA, 2012) e, em 2015, 83 (CEPAM, 2015).

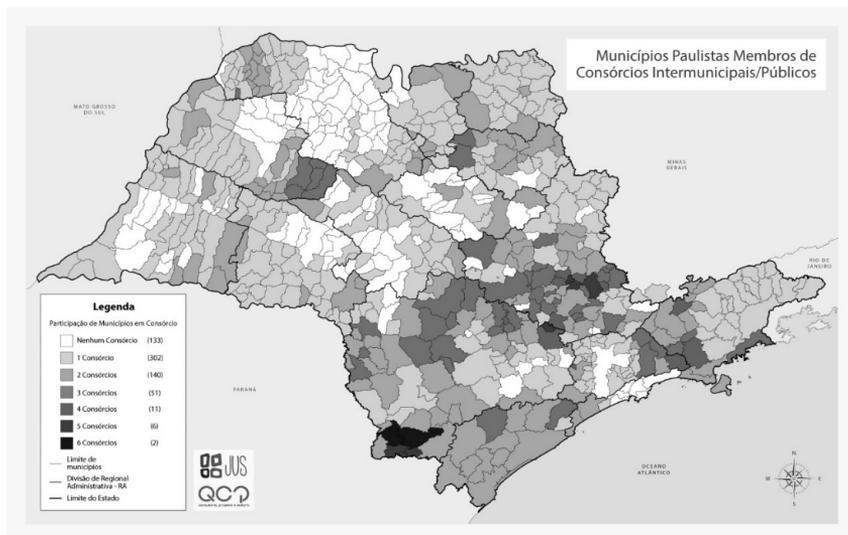
Após a validação dos dados, foram construídas análises a partir das informações: número de municípios participantes e população abrangida; finalidades e áreas de atuação; década de criação; existência de CT ou GT e suas respectivas temáticas; apoios recebidos do Estado, da União e de organizações não governamentais; avanços e desafios.

3. Consórcios paulistas

Foram identificados 60 consórcios (Mapa 1 e Anexo A), que abrangem 512 municípios paulistas e dois mineiros (79% dos municípios do estado de São Paulo). Todas as Regiões Administrativas (RAs) possuem esses arranjos, destacando as RAs de Registro e São José dos Campos que todos os municípios participam. A RA de São José do Rio Preto é a com menos municípios participantes.

¹³ Podem existir outros consórcios que não foram levantados pela equipe e os autores solicitam o envio de suas informações para seus respectivos *e-mails*.

Mapa 1 – Municípios paulistas membros de consórcios intermunicipais/públicos

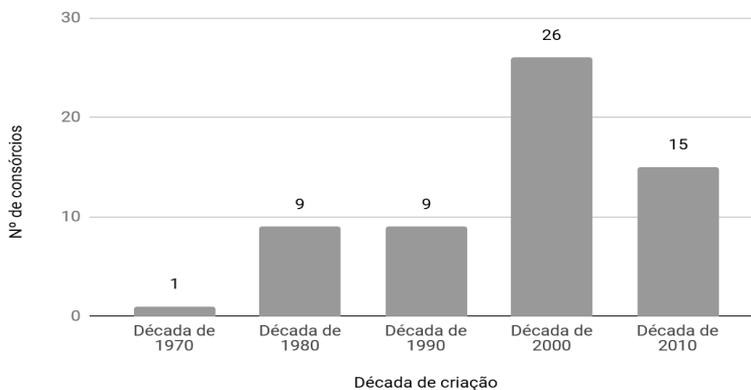


Fonte: Instituto JUS (2019).

Elaboração dos autores e ilustração de João Inácio dos Santos (QCP).

A maioria dos consórcios paulistas (57%) foi criada antes de 2005, ano de promulgação da Lei de Consórcios Públicos (Gráfico 1), portanto, há iniciativas de cooperação que permaneceram após diversas mudanças de governo e muitas ampliaram a área de atuação.

Gráfico 1 – Quantidade de consórcios, por década de criação



Fonte: Instituto JUS (2019).

A quantidade média de municípios por consórcio é 14. Os consórcios de desenvolvimento, meio ambiente/recursos hídricos e saneamento apresentam, proporcionalmente, maior número de municípios-membros. Os de recursos hídricos e saneamento estão vinculados às bacias hidrográficas, que, muitas vezes, envolvem territórios extensos. Já os maiores consórcios de desenvolvimento estão vinculados à formação de regiões (Vale do Paraíba e Alta Mogiana).

Os menores consórcios possuem dois partícipes: a) Consórcio Intermunicipal do Trem Republicano; e b) Consórcio Intergestores de Saúde do Alto Vale do Ribeira.¹⁴ O maior é o Consórcio Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (Ares PCJ), com 58 participantes.

Apenas três consórcios abrangem uma população de até 50 mil habitantes e a maioria (51 consórcios) envolve uma população acima de 100 mil habitantes (Tabela 1).

Tabela 1 – Faixa populacional dos consórcios

Faixa Populacional (habitantes)	Quantidade de Consórcios	%
0 a 20.000	0	0
20.001 a 50.000	3	5
50.001 a 100.000	6	10
100.001 a 300.000	17	28
300.001 a 500.000	11	18
mais de 500.000	23	38
Total	60	100

Fonte: Instituto JUS (2019).

Apiá, Barra do Chapéu, Salto, Ribeira, Jaguariúna, Itaóca, Holambra e Amparo são os municípios paulistas com mais participação em consórcios: os dois primeiros são membros de seis arranjos, já os demais, de cinco. A maioria desses municípios que participam de mais consórcios é de pequeno e médio portes, com exceção de Amparo, que tem mais de 100 mil habitantes.

¹⁴ O consórcio está em fase de extinção.

Há ainda 11 municípios (2% do total do estado) que participam de quatro consórcios; 51 (8%), de três; 140 (22 %), de dois; e 302 (47%), de um. Não participam de consórcios, 133 localidades (21%).

Dos 512 municípios paulistas consorciados, 291 (57%) possuem menos de 20 mil habitantes; 106 (21%) têm de 20.001 a 50 mil; 49 (10%), de 50.001 a 100 mil; 50 (10%), de 100.001 a 300 mil; oito (2%), de 300.001 a 500 mil; e oito (2%), acima de 500 mil habitantes. A população total abrangida com os municípios consorciados é de 27.666.340 habitantes (62% da população do estado). Portanto, permanecem, principalmente, as pequenas localidades (menos de 20 mil habitantes), que utilizam esse tipo de arranjo organizacional de parcerias intermunicipais para implementar políticas públicas. O levantamento mostra similaridade na distribuição populacional do estado, onde 60% dos municípios têm até 20 mil habitantes (Tabela 2).

Tabela 2 – Distribuição dos municípios paulistas, por porte populacional e população

Faixa Populacional (habitantes)	Quantidade de Municípios	%	População (habitantes)	%
0 a 20.000	389	60	3.047.928	7
20.001 a 50.000	122	19	3.930.073	9
50.001 a 100.000	56	9	3.912.765	9
100.001 a 300.000	54	8	9.201.028	20
300.001 a 500.000	15	2	5.695.756	13
mais de 500.000	9	2	18.527.380	42
Total	645	100	44.314.930	100

Fonte: Fundação Seade, 2019.

Não foram identificadas iniciativas com a participação do governo estadual ou da União, mas há uma iniciativa que envolve municípios paulistas e mineiros (Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – PCJ).

Dos 60 consórcios existentes, 36 (60%) têm apenas uma finalidade, destacando-se os consórcios de saúde e meio ambiente,¹⁵ mas coexistem com

¹⁵ Os consórcios de meio ambiente envolvem ações de proteção ambiental, recursos hídricos e sólidos e educação ambiental.

iniciativas de turismo, saneamento, cultura, desenvolvimento, infraestrutura, informática, entre outras. Os 24 arranjos multifinalitários abrangem diversas políticas públicas, como saúde; desenvolvimento; educação; esportes; cultura; habitação; agricultura; turismo; abastecimento; segurança pública; meio ambiente; infraestrutura; resíduos sólidos; saneamento; mobilidade urbana; emprego; assistência social; iluminação pública; inspeção sanitária animal e vegetal; entre outras. Deve ser ressaltado que muitos consórcios eram inicialmente temáticos e, no decorrer da sua ação e dos resultados alcançados, transformaram-se em multifinalitários.

Destacam-se ações realizadas de saúde, meio ambiente, turismo, desenvolvimento e educação; sendo que esta última é recente e vem sendo assumida por consórcios de desenvolvimento, ou multifinalitários, como ampliação do seu escopo inicial.

Outro ponto observado é que alguns consórcios públicos, a partir da segunda metade de 2000, começaram a realizar compras compartilhadas, para a aquisição de bens e serviços. Normalmente, o processo de aquisição iniciava-se com uma compra e, em função da economia gerada, a assembleia de prefeitos, ou os secretários municipais, passava a solicitar novas aquisições. Cada município tem autonomia para participar da licitação que for de seu interesse e pactuar por meio de Termo de Adesão. As compras coletivas têm gerado economia de escala significativa, em especial, aos pequenos municípios. Apenas para exemplificar, a primeira compra de material escolar feita pelo Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (Civap),¹⁶ sediado em Assis, gerou economias de 40% a 53%, que dificilmente um município de pequeno porte, sozinho, conseguiria.

Quarenta e cinco consórcios (75% das iniciativas) informam que se transformaram em associação pública, seguindo a Lei 11.105/2005.¹⁷ Muitos consórcios confundiam o conceito de associação pública, prevista na lei, com a existência de agentes públicos na composição, mesmo sem ter alterado o estatuto, elaborado o protocolo de intenções ou o contrato de rateio. Foram identificados casos em que o consórcio estava classificado, pela Receita Federal,

¹⁶ A experiência do Civap de compras compartilhadas tem sido disseminada por outros consórcios, a partir da troca de experiência promovidas por instituições como o Itaú Social e a Oficina Municipal.

¹⁷ Algumas equipes mencionaram que são de natureza privada, mas não se adequaram às mudanças do Código Civil.

como associação pública e a equipe do consórcio informou que é uma associação civil sem fins lucrativos.¹⁸ O Decreto 6.017/2007, em seu artigo 39, traz que, a partir de 1º de janeiro de 2008, a União somente celebraria convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido. Entretanto, o levantamento aponta que cinco consórcios de saúde ainda não assumem essa modalidade. Essa questão foi considerada a partir da resposta do consórcio e exige novos estudos para compreender se as transformações ocorreram ou o conceito de consórcio público não está assimilado.

Quinze iniciativas ainda permanecem como associação sem fins lucrativos e alguns entrevistados avaliam que esse formato é produtivo e flexível, em função da natureza das atividades desenvolvidas. A prática de planejamento, monitoramento e avaliação permanente dos consórcios públicos; a incorporação das suas despesas no processo orçamentário de todos os municípios membros; a responsabilidade solidária; e a exigência de concursos públicos são algumas das hipóteses para a manutenção da natureza privada, conforme apresentado por Cruz e Araújo (2012).

Há ainda regiões, como a que envolve os rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, em que coexistem dois consórcios: um de natureza privada (Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – PCJ) e o outro como consórcio público (Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá), em função das suas finalidades. Existem consórcios com a participação de outros atores além dos municípios (empresa, sociedade civil organizada, etc.) que não fizeram a adequação à lei como Consórcio PCJ, sediado em Americana, pois entendem que a diversidade de atores tem contribuído para seus resultados.

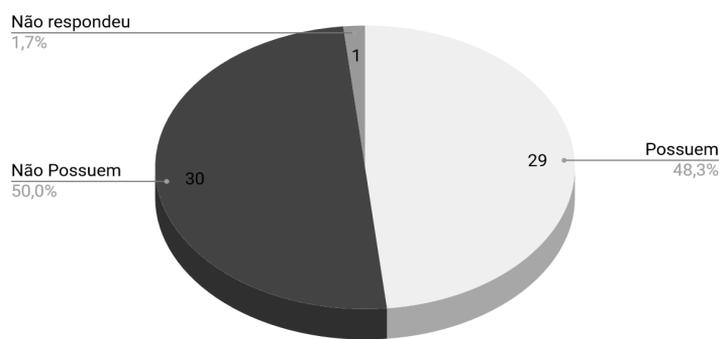
A pesquisa também buscou identificar se esses arranjos continham Câmaras, Grupos ou Comissões Técnicas com servidores dos municípios e especialistas que contribuem com debate, proposições e ampliação da capacidade técnica. Vinte e nove arranjos (48%) contavam, em sua estrutura, com esses grupos (Gráfico 2), onde se destacavam as CT ou os GT de Saúde (16 consórcios); de Educação (8);¹⁹ de Cultura (8); de Turismo (8); de

¹⁸ Um exemplo é o Consórcio do Ribeirão Lajeado.

¹⁹ O programa Melhoria da Educação do Itaú Social, com parceria da Oficina Municipal, Comunidade Educativa (Cedac), Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável (Cieds), tem estimulado consórcios a formarem CT de Educação.

Meio Ambiente (7); e de Esportes (6), mostrando uma possibilidade maior de articulação setorial nessas políticas. Entretanto, outras, como segurança, desenvolvimento, assistência social, planejamento urbano, direitos humanos, agricultura, infraestrutura, mobilidade urbana, trabalho e renda, também têm se utilizado desse dispositivo.

Gráfico 2 – Quantidade de consórcios com Câmaras Temáticas, Grupos de Trabalhos ou Comissões



Fonte: Instituto JUS (2019).

A cooperação da União aos consórcios foi identificada em apenas 22 iniciativas, ressaltando os apoios financeiro (17 consórcios) e institucional (4). Já a colaboração estadual é mais restrita (20), destacando a financeira (14). As organizações da sociedade civil apoiam dez iniciativas, sobressaindo as parcerias em projetos (6), cooperação técnica e financeira (4). Dessa forma é possível observar que a cooperação intergovernamental e interinstitucional é restrita nesses arranjos.

Com relação aos avanços identificados pelos consórcios, a maioria mencionou: ampliação da oferta e qualidade dos serviços (18 consórcios); fortalecimento regional (13); elaboração de projetos e planejamento regional (10); apoio à gestão (9); melhoria de indicadores regionais (6); capacitação da equipe (6); economia dos gastos (3), entre outros. Foi destacado que a cooperação, quando é eficaz, promove a ampliação do escopo de atuação e o fortalecimento regional perante outras esferas de governo.

Com relação aos desafios, foram apontados: financiamento (32 consórcios); ampliação de novos serviços ou melhoria na qualidade dos serviços prestados (15); conscientização sobre a importância da cooperação regional (10); prestação de contas e organização de documentos (9); parcerias com outras esferas de governo, empresas e organizações da sociedade civil (8); pessoal (5); organização administrativa (3), entre outras. O principal desafio é o financiamento desses arranjos que, muitas vezes, realizam ações que deveriam ser compartilhadas com as três esferas de governo e que os municípios acabam assumindo as responsabilidades por estarem mais próximos dos cidadãos.

Outro aspecto observado é o decréscimo de consórcios no decorrer dos anos, no estado. Em 2005, foram identificadas 116 iniciativas; em 2010, 105 consórcios; e, em 2015, 83 (CRUZ; ARAÚJO; BATISTA, 2012; CEPAM, 2015), apontando para a necessidade de aprimoramento e de fortalecimento da cultura de cooperação intermunicipal e de solidariedade nas ações.

Daqueles identificados como inativos, ou extintos, a maioria (64) era de infraestrutura. No escopo desta pesquisa, não foi possível identificar se todos eram provenientes do programa estadual Pró-estrada que induziu, a partir de 2000, a formação de consórcios para a distribuição de patrulhas mecanizadas para a conservação de estradas vicinais. As equipes desses consórcios informaram que houve dificuldade na manutenção das patrulhas e renovação da frota; falta de gestão eficiente dos equipamentos; falta de prestação de conta; insolvência e inviabilidade; entre outros problemas que afetam a imagem dos consórcios. Também foram identificados consórcios inativos, ou extintos, de desenvolvimento, turismo, meio ambiente/resíduos sólidos, segurança, saúde, desenvolvimento. Novos estudos podem identificar as causas que levaram a essa situação.

Considerações finais

O consórcio intermunicipal é uma forma que permite a articulação e a ação com os municípios de determinado território. No estado de São Paulo, são uma realidade e abrangem 79% dos municípios paulistas e 62% da população do estado. A maioria dos consórcios paulistas (57%) foi criada antes de 2005, ano de promulgação da Lei de Consórcios Públicos, apontando para

a permanência e até ampliação da ação cooperada no estado, mesmo com a transição de governos e alternância de lideranças políticas. Estudos para a identificação das motivações e causas da sua continuidade podem contribuir para o aprimoramento de novos arranjos.

A promulgação da Lei de Consórcios Públicos objetivou consolidar a segurança institucional, inclusive de contratualização entre seus membros e com outros entes, levando os consórcios a optarem, segundo as equipes contatadas, por se transformar em consórcios públicos. Entretanto, coexistem no estado consórcios que não se adequaram à lei, seja por desconhecimento das suas implicações, por insegurança ou pela certeza de que não há vantagem em tal adequação. A adequação ou não à lei precisa ser aprofundada em estudos futuros, com a análise dos estatutos, e entrevistas com as equipes para identificar as motivações.

Novas perspectivas para a cooperação intermunicipal foram trazidas com a lei, que não seriam possíveis no formato anterior. A inovação da lei quanto aos processos de licitação pode viabilizar aquisições coletivas de bens e serviços pelos consórcios, com economias de escala. A criação de CT, ou GT, também tem sido uma nova forma de gestão, possibilitando a participação de outros atores na gestão das políticas adotadas.

As ações conjuntas entre os municípios, na busca de soluções para as questões que não podem ser tratadas isoladamente, ou que não se viabilizariam financeira, administrativa ou politicamente, por um único município, têm sido uma prática com avanços identificados, mas se torna necessária a cooperação dos governos federal e estaduais para viabilizar as ações propostas. É ainda restrita a cooperação intergovernamental e interinstitucional. O debate sobre o desenvolvimento regional e o cofinanciamento de projetos e programas governamentais com o estado e a União é prática a ser aprofundada. Merecem novos estudos, ainda, as causas e motivações que ocasionaram a redução dos consórcios no território paulista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BATISTA, Sinoel *et al.* “O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos”. *In: Guia de consórcios públicos*. v. 1, Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011a.
- BATISTA, Sinoel *et al.* “O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos”. *In: Guia de consórcios públicos*. v. 2, Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011b.
- BRASIL. Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
- BRASIL. Lei 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
- CARNEIRO, José Mário Brasiliense; SANTOS, Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro; BRIZZI, Renato. Consórcios públicos de educação e a governança intermunicipal. *Cadernos Adenauer XVIII*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 113-133, 2017.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO MUNICÍPIOS (CNM). *Observatório municipalista de consórcios públicos*. Brasília: CNM, 2019. Disponível em: <http://www.consorcios.cnm.org.br/>. Acesso em: 25 abr. 2019.
- CEPAM. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal: estudos, legislação básica e pareceres. *Informativo Cepam*, São Paulo, v. 1, n. 2, 2001.
- CEPAM. *Informativo Cepam* – 2015. São Paulo, 2015.
- CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. “Consórcios intermunicipais”. *In: SPINK, Peter, BAVA, Silvio Caccia, PAULICS, Veronika (orgs.) Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Instituto Pólis e Programa Gestão Pública e Cidadania – Eaesp/FGV, 2002.
- CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; ARAÚJO, Fátima Fernandes; BATISTA, Sinoel. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. *Cadernos Adenauer XII*, Rio de Janeiro, n. 4, p. 111-124, 2011.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 29. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- JUNQUEIRA, Ana Thereza M. Consórcio intermunicipal, um instrumento de ação. *Revista Cepam*, São Paulo, v. 1, n. 2, abr./jun. 1990, p. 29-35.
- SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 21, p. 411-429, abr./jun. 2016.
- STRELEC, Thamara; FONSECA, Francisco. Alcances e limites da lei dos consórcios públicos – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. *Cadernos Adenauer XII*, Rio de Janeiro, n. 4, p. 125-139. 2011.

Anexo A – Relação dos Consórcios Paulistas²⁰

Nome do consórcio	Sigla	Municípios
Consórcio Intermunicipal Ribeirão Lajeado	CIRL	Penápolis, Alto Alegre e Barbosa
Consórcio Intermunicipal do Trem Republicano	Citrem	Itu e Salto
Consórcio Intermunicipal Culturando	CIC	Ariranha, Colômbia, Jaboticabal, Matão, Pitangueiras, Pontal, Ribeirão Corrente, Rincão, Ubatuba, Viradouro, Vista Alegre do Alto
Consórcio Intermunicipal de Saúde da região de Fernandópolis	Cisarf	Fernandópolis, Estrela d'Oeste, Guarani d'Oeste, Indiaporá, Macedônia, Meridiano, Mira Estrela, Ouroeste, Pedranópolis, Populina, São João das Duas Pontes, São João de Iracema e Turmalina
Consórcio de Desenvolvimento da Região Sul e Sudoeste do Estado de São Paulo	Condersul	Apiáí, Barra do Chapéu, Bom Sucesso de Itararé, Buri, Campina do Monte Alegre, Capão Bonito, Guapiara, Itaóca, Itapirapuá Paulista, Itapeva, Itararé, Nova Campina, Ribeirão Branco, Ribeirão Grande, Riversul, Ribeira e Taquarivaí
Consórcio Intermunicipal do Oeste Paulista	Ciop	Alfredo Marcondes, Álvares Machado, Caiabu, Euclides da Cunha Paulista, Flora Rica, Flórida Paulista, Iepê, Indiana, João Ramalho, Martinópolis, Narandiba, Nova Aliança, Presidente Bernardes, Presidente Epitácio, Presidente Prudente, Rancharia, Regente Feijó, Rosana, Santo Anastácio, Santo Expedito, Taciba e Teodoro Sampaio

²⁰ Podem existir outros consórcios que não foram levantados pelo Instituto Jus. Algumas iniciativas, até junho de 2019, não validaram todas as informações coletadas.

Consórcio Público Intermunicipal de Saúde da Região de Catanduva	Consirc	Ariranha, Catanduva, Catiguá, Elisiário, Embaúba, Fernando Prestes, Irapuá, Itajobi, Marapoama, Novais, Novo Horizonte, Palmares Paulista, Paraíso, Pindorama, Pirangi, Sales, Santa Adélia, Tabapuá e Urupês
Consórcio Intermunicipal do Extremo Noroeste Paulista de São Paulo	Ciensp	Andradina, Bento de Abreu, Castilho, Guaraçaí, Guararapes, Ilha Solteira, Itapura, Lavínia, Mirandópolis, Murutinga do Sul, Nova Independência, Pereira Barreto, Rubiácea, Sud Mennucci, Suzanápolis, Tupi Paulista e Valparaíso
Consórcio Intermunicipal do Polo Turístico do Circuito das Águas Paulista	Cicap	Águas de Lindoia, Amparo, Holambra, Lindoia, Monte Alegre do Sul, Socorro, Serra Negra, Jaguariúna e Pedreira
Consórcio de Estudos Recuperação e Desenvolvimento Sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio Pardo	Cedepar	Botucatu, Itatinga e Pardinho
Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental	Consab	Artur Nogueira, Cosmópolis, Conchal, Engenheiro Coelho, Holambra, Jaguariúna, Matão e Santo Antônio de Posse
Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas	Cisbra	Amparo, Águas de Lindoia, Itapira, Lindoia, Monte Alegre do Sul, Morungaba, Pinhalzinho, Pedra Bela, Serra Negra, Socorro, Pedro de Toledo e Tuiuti
Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema	Amvapa	Águas de Santa Bárbara, Angatuba, Avaré, Barão de Antonina, Coronel Macedo, Fartura, Itaberá, Itai, Itaporanga, Manduri, Paranapanema, Piraju, Riversul, Sarutaiá, Taguaí, Taquarituba e Tejupá
Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Penápolis	Cisa	Alto Alegre, Avanhandava, Barbosa, Braúna, Glicério, Luiziânia e Penápolis

Consórcio Intermunicipal de Saúde do Circuito das Águas	Conisca	Águas de Lindoia, Lindoia, Monte Alegre do Sul, Serra Negra e Socorro
Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul	Codivar	Apiaiá, Barra do Turvo, Barra do Chapéu, Cananeia, Cajati, Eldorado, Ilha Comprida, Itariri, Iguape, Itapirapuã Paulista, Itaóca, Iporanga, Jacupiranga, Juquiá, Miracatu, Pariquera-Açu, Pedro de Toledo, Peruíbe, Registro, Ribeira, Sete Barras, Tapiraí, Itanhaém, Ribeirão Grande e Juquitiba
Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá	Consórcio PCJ	Americana, Amparo, Analândia, Artur Nogueira, Atibaia, Bom Jesus dos Perdões, Bragança Paulista, Camanducaia, Campinas, Capivari, Cordeirópolis, Corumbataí, Cosmópolis, Extrema, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Ipeúna, Iracemápolis, Itatiba, Itupeva, Jaguariúna, Jarinu, Limeira, Louveira, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Piracaia, Piracicaba, Rafard, Rio Claro, Rio das Pedras, Saltinho, Santa Bárbara d'Oeste, Santa Gertrudes, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Vargem, Valinhos e Vinhedo
Consórcio Intermunicipal de Saúde "08 de Abril"	CIS 8 de abril	Conchal, Estiva Gerbi, Itapira e Leme
Consórcio Intermunicipal Tietê-Paraná	CITP	Andradina, Bariri, Barra Bonita, Bocaina, Borborema, Brotas, Buritama, Conchas, Dois Córregos, Iacanga, Ibitinga, Igarçu do Tietê, Ilha Solteira, Itaju, Itapuí, Jaú, Laranjal Paulista, Lençóis Paulista, Macatuba, Mendonça, Mineiros do Tietê, Mirassol, Novo Horizonte, Pederneiras, Piracicaba, Pirajuí, Promissão, Reginópolis, Sabino, Salto, São Manuel, Itatinga e Pardinho

Consórcio Intermunicipal Cemmil – Saneamento Ambiental	Cemmil	Aguai, Leme, Mogi Guaçu e Mogi Mirim
Consórcio Intermunicipal de Saúde na Região Metropolitana de Campinas	Cismetro	Artur Nogueira, Cosmópolis, Paulínia, Santo Antônio de Posse, Morungaba, Cordeirópolis, Santa Gertrudes, Amparo, Iracemópolis, Monte Mor, Jaguariúna, Holambra e Limeira
Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de São João da Boa Vista	Conderg/ Saúde	Aguai, Águas da Prata, Caconde, Casa Branca, Divinolândia, Espírito Santo do Pinhal, Itobi, Mococa, Santa Cruz das Palmeiras, Santo Antônio do Jardim, São João da Boa Vista, São José do Rio Pardo, São Sebastião da Gramma, Tambaú, Tapiratiba e Vargem Grande do Sul
Consórcio Intermunicipal dos Bombeiros do Médio Tietê	CIBMT	Tietê, Cerquilha, Jumirim e Laranjal Paulista
Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Campinas	Cosimares	Capivari, Elias Fausto, Hortolândia, Monte Mor, Nova Odessa, Santa Bárbara d'Oeste e Sumaré
Consórcio Intermunicipal Turístico Circuito Litoral Norte	CIT	Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba
Associação de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local Sudoeste Paulista	Consad Sudoeste Paulista	Angatuba, Apiaí, Arandu, Barão de Antonina, Bom Sucesso de Itararé, Buri, Barra do chapéu, Campina do Monte Alegre, Campina do Monte Alegre, Capão Bonito, Coronel Macedo, Fartura, Guapiara, Itaporanga, Itai, Itaberá, Itapeva, Itararé, Itaóca, Itapirapuá Paulista, Nova Campina, Paranapanema, Piraju, Ribeira, Ribeirão Branco, Ribeirão Grande, Riversul, Sarutaiá, Tejupá, Taguai, Taquarituba e Taquarivaí

Consórcio Intermunicipal Grande ABC	CIGABC	Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul
Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema	Civap	Assis, Bastos, Borá, Cândido Mota, Campos Novos Paulista, Cruzália, Duartina, Echaporã, Espírito Santo do Turvo, Paraguaçu Paulista, Fernão, Florínea, Gália, Ibirarema, Iepê, João Ramalho, Lutécia, Maracaí, Nandiba, Nantes, Ocaçu, Oscar Bressane, Palmital, Pedrinhas Paulista, Paulistânia, Pirapozinho, Platina, Quatá, Rancharia, Sandovalina, Santa Cruz do Rio Pardo, Taciba e Tarumã
Consórcio de Estudos Recuperação Desenvolvimento Bacias Rio Sorocaba e Médio Tietê	Ceriso	Araçariguama, Alumínio, Tatuí, Conchas, Cesário Lange, Capela do Alto, Vargem Grande Paulista, Ibiúna, Pereiras, Porangaba, Jumirim, Quadra, Anhembi, Alambari, Botucatu, Araçoiaba da Serra, Bofete, Boituva, Iperó, Mairinque, Itu, Piedade, Porto Feliz, Salto, Laranjal Paulista, Jumirim e Pereiras
Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ribeira	Consaude	Apiáí, Barra do Chapéu, Barra do Turvo, Cananeia, Cajati, Eldorado, Iguape, Ilha Comprida, Iporanga, Itanhaém, Itapirapuã Paulista, Itaóca, Jacupiranga, Juquiá, Miracatu, Peruíbe, Pariquera-Açu, Pedro de Toledo, Mongaguá, Registro, Ribeira, Sete Barras e Tapiraí
Consórcio Intermunicipal de Informática	CIN	Alto Alegre, Avandava, Barbosa, Birigui, Braúna, Clementina, Gabriel Monteiro, Glicério, Luiziana, Penápolis, Piacatu, Promissão e Santópolis do Aguapeí, Getulina
Consórcio Público Intermunicipal de Saúde da Região de Jales	Consirj	Aparecida d'Oeste, Aspásia, Dirce Reis, Dolcinópolis, Jales, Marinópolis, Mesópolis, Palmeira d'Oeste, Paranapuã, Pontalinda, Santa Albertina, Santa Salete, Santana da Ponte Pensa, São Francisco, Urânia e Vitória Brasil

Consórcio Intermunicipal Serra Mantiqueira	Cisma	Campos do Jordão, Monteiro Lobato, Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí e Tremembé
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional	Coinder	Guaimbê, Cafelândia, Getulina, Promissão e Avanhandava e Sabino
Consórcio Público Intermunicipal de Saúde da Região dos Grandes Lagos	Consagra	Nova Canaã Paulista, Rubineia, Santa Clara d'Oeste, Santa Fé do Sul, Santa Rita d'Oeste e Três Fronteiras
Consórcio Intermunicipal de Saúde da Alta Paulista	Cisap	Adamantina, Flórida Paulista, Lucélia, Mariápolis, Osvaldo Cruz, Parapuá, Pracinha, Sagres e Salmourão
Consórcio Público Intermunicipal "Viva o Broa"	Viva o Broa	Brotas, Itirapina e São Carlos
Consórcio Intermunicipal Três Rios	Cointri	Paraibuna, Salesópolis, Jambuí e Santa Branca
Consórcio Intermunicipal do Ribeirão Pirai	Conirpi	Cabreúva, Indaiatuba, Itu e Salto
Consórcio Regional Intermunicipal de Saúde	Cris	Arco-íris, Bastos, Herculândia, Iacri, Queiroz, Rinópolis e Tupã
Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo	Cioeste	Araçariguama, Barueri, Carapicuíba, Cotia, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Santana de Parnaíba e Vargem Grande Paulista
Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Polo Turístico do Circuito das Frutas	Circuito das Frutas	Atibaia, Indaiatuba, Itatiba, Itupeva, Jarinu, Jundiá, Louveira, Morungaba, Valinhos e Vinhedo
Consórcio Intermunicipal de Direitos da Criança e do Adolescente do Noroeste Paulista	Coreca	Aspásia, Dirce Reis, Jales, Marinópolis, Mesópolis, Paranapuá, Pontalinda, Santa Albertina, Santa Salete, São Francisco, Urânia e Vitória Brasil

União dos Municípios da Média Sorocabana	Ummes	Bernardino de Campos, Canitar, Chavantes, Espírito Santo do Turvo, Ipaussu, Óleo, Ourinhos, Ribeirão do Sul, Salto Grande, Santa Cruz do Rio Pardo, São Pedro do Turvo, Timburi e Ibirarema
Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Vale do Paraíba	Consavap	São José dos Campos, Jacareí, Caçapava, Paraibuna, Santa Branca, Igaratá, Jambeiro e Monteiro Lobato
Consórcio Intermunicipal de Saúde do Aquífero Guarani, Vale das Cachoeiras e Horizonte Verde	CIS-AVH	Altinópolis, Barrinha, Batatais, Brodowski, Cajuru, Cravinhos, Cássia dos Coqueiros, Dumont, Guariba, Guataparará, Jaboticabal, Jardinópolis, Luís Antônio, Monte Alto, Pitangueiras, Pontal, Pradópolis, Ribeirão Preto, Santa Cruz da Esperança, Santa Rita do Passa Quatro, Santa Rosa de Viterbo, Santo Antônio da Alegria, Serra Azul, Serrana, Sertãozinho e São Simão
Consórcio Regional de Saúde de Serviço de Atendimento Móvel de Urgência	Cresamu	Mogi das Cruzes, Biritiba-Mirim, Salesópolis, Arujá, Guararema e Santa Isabel
Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê	Condemat	Suzano, Salesópolis, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guarulhos, Poá, Itaquaquecetuba, Arujá, Santa Isabel, Mogi das Cruzes e Guararema
Consórcio Intermunicipal de Saúde da Nova Alta Paulista	Cisnap	Dracena, Irapuru, Junqueirópolis, Monte Castelo, Nova Guataporanga, Ouro Verde, Panorama, Paulicéia, Santa Mercedes, São João do Pau d'Alho, Tupi Paulista
Consórcio de Municípios da Alta Mogiana	Comam	Altinópolis, Aramina, Batatais, Brodowski, Buritizal, Cravinhos, Morro Agudo, Cristais Paulista, Franca, Guaiá, Guará, Ituverava, Igarapava, Itirapuá, Ipuá, Jardinópolis, Jeriquara, Miguelópolis, Nuporanga, Orlandia, Patrocínio Paulista, Pedregulho, Ribeirão Corrente, Rifaina, Restinga, Santo Antônio da Alegria, São Joaquim da Barra, São José da Bela Vista, Sales Oliveira e Serrana

Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo	Conisud	Embu das Artes, Embu-Guaçu, Itapecerica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra, Vargem Grande Paulista, Cotia e Taboão da Serra
Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Birigui	Cimsa	Birigui, Bilac, Brejo Alegre, Buritama, Clementina, Coroados, Gabriel Monteiro, Lourdes, Piacatu, Santópolis do Aguapeí e Turiúba
Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba	Codivap	Aparecida, Arapeí, Areias, Bananal, Caçapava, Cachoeira Paulista, Campos do Jordão, Canas, Caraguatatuba, Cruzeiro, Cunha, Guararema, Guaratinguetá, Igaratá, Ilhabela, Jacareí, Jambuí, Lagoinha, Lavrinhas, Lorena, Mogi das Cruzes, Monteiro Lobato, Natividade da Serra, Nazaré Paulista, Paraibuna, Pindamonhangaba, Piquete, Potim, Queluz, Redenção da Serra, Roseira, São Bento do Sapucaí, São José do Barreiro, São José dos Campos, São Luís do Paraitinga, São Sebastião, Salesópolis, Santa Branca, Santa Isabel, Santo Antônio do Pinhal, Silveiras, Taubaté, Tremembé e Ubatuba
Consórcio Intergestores de Saúde do Alto Vale do Ribeira	Cisavar	Apiá e Barra do Chapéu
Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Rio Grande	Codevar	Barretos, Bebedouro, Cajobi, Cândido Rodrigues, Colina, Colômbia, Embaúba, Fernando Prestes, Guaíra, Icém, Jaborandi, Monte Azul Paulista, Olímpia, Pirangi, Pitangueiras, Santa Adélia, Severínia, Taiacu, Taiúva, Taquaral, Terra Roxa e Vista Alegre do Alto
Consórcio Intermunicipal da Bacia do Juqueri	Cimbaju	Caieiras, Cajamar, Franco da Rocha, Francisco Morato e Mairiporá

<p>Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá</p>	<p>Ares PCJ</p>	<p>Americana, Amparo, Analândia, Araraquara, Araras, Artur Nogueira, Atibaia, Bom Jesus dos Perdões, Brotas, Campinas, Capivari, Cerquillo, Cordeirópolis, Corumbataí, Cosmópolis, Dois Córregos, Guairá, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Ipeúna, Iracemápolis, Itapira, Itirapina, Itu, Jaboticabal, Jaguariúna, Jumirim, Jundiá, Leme, Limeira, Louveira, Luís Antônio, Mogi Guaçu, Mogi Mirim, Monte Alegre do Sul, Nova Odessa, Orlandia, Paraibuna, Pedreira, Piracicaba, Pirassununga, Porto Feliz, Rafard, Ribeirão Preto, Rio Claro, Rio das Pedras, Salto, Santo Antônio de Posse, Santa Bárbara d'Oeste, Santa Rita do Passa Quatro, São Carlos, São Pedro, Sorocaba, Sumaré, Tietê, Valinhos e Vinhedo</p>
<p>Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de Itapetininga</p>	<p>Codergi</p>	<p>Angatuba, Anhembi, Boituva, Campina do Monte Alegre, Capela do Alto, Cerquillo, Cesário Lange, Guareí, Itapetininga, São Miguel Arcanjo, Sarapuí, Tatuí e Tietê</p>
<p>Polo Regional de Desenvolvimento Turístico</p>	<p>Polo Cuesta</p>	<p>Anhembi, Areiópolis, Avaré, Bofete, Botucatu, Itatinga, Paranapanema, Pardinho, Pratânia e São Manuel</p>
<p>Consórcio do Alto Vale do Ribeira</p>	<p>Consórcio do Alto Vale do Ribeira</p>	<p>Apiá, Barra do Chapéu, Itaóca e Ribeira</p>

OS AUTORES

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz é administradora pública, mestre e doutora em administração pública e governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas; professora do Mestrado Acadêmico em Educação e do Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais da Universidade Cidade de São Paulo e da pós-graduação em Gestão Pública da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo; secretária executiva do Instituto para o Desenvolvimento de Inovações Tecnológicas, Sociais, Gestão de Políticas Públicas e Justiça Social (Instituto JUS). *E-mail:* carminhameirelles@gmail.com.

Sinoel Batista é matemático, mestre em relações internacionais pelo Programa de Pós-graduação Interunidades em Integração da América Latina da USP; especialista em gestão de políticas públicas; prefeito de Penápolis/SP (1989-1992); sócio-diretor da Quanta Consultoria, Projetos e Editora Ltda (QCP) e presidente do Instituto JUS. *E-mail:* sinoelbatista@gmail.com.



CAPÍTULO 11

GOVERNANÇA METROPOLITANA: DESAFIOS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Marcos Campagnone

1. A regionalização no Estado de São Paulo e os arranjos cooperativos

O processo oficial de regionalização das atividades da administração estadual teve início em 1967, com a definição de regras gerais para a regionalização da ação governamental, e determinação para adoção do sistema de unidades territoriais polarizadas, composto por dois escalões regionais (regiões administrativas e sub-regiões), em todos os setores da administração estadual direta ou indireta.¹ Em 1970, foi alterada a estrutura regional originariamente proposta, com a criação de 11 Regiões Administrativas e 48 Sub-Regiões Administrativas.² O objetivo foi organizar o estado em grupos de municípios que apresentassem interdependência social e econômica e descentralizar os órgãos de administração pública, facilitando o diálogo e a colaboração entre municípios e estado, o planejamento e o desenvolvimento regional, entre outros. Essa estrutura regional administrativa permaneceu essencialmente inalterada até 1984, com pequenos ajustes formais de delimitação das regiões.³ No entanto, cabe destacar um aspecto fundamental que interferiu na caracterização regional paulista: a criação da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), em 1973.⁴ A organização da RMSP foi disciplinada em 1974⁵ com a criação dos Conselhos Deliberativo e Consultivo

¹ Decretos 48.162 e 48.163 de 1967 do governo paulista – com base em estudos que realizamos na Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano do Estado de São Paulo.

² Decreto 52.576 de 1970 do governo paulista.

³ Atualmente, são 16 RAs, sendo que a RA São Paulo coincide com a RMSP.

⁴ Lei Complementar Federal nº 14, que também instituiu as Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Recife, Salvador, Porto Alegre, Curitiba, Belém e Fortaleza.

⁵ Lei Complementar Estadual nº 94 (que se refere à “Região Metropolitana da Grande São Paulo”),

da Grande São Paulo (Codegran e Consulti), o Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimentos (Fumefi)⁶, além da autorização da constituição da “Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S. A.”, hoje denominada Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S. A. (Emplasa). Neste contexto foram criadas tais estruturas, assim como o Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana e a Secretaria de Negócios Metropolitanos.⁷

Em 1984, o enfoque da regionalização no estado foi alterado, objetivando-se maior integração da ação estadual no âmbito das regiões, assim como maior participação dos municípios na gestão dos interesses regionais. Foram descentralizadas as atividades do estado, mediante a criação de novas regiões de governo, juntamente com os colegiados de administração estadual – CAE, para as articulações setoriais, e os colegiados de administração municipal – CAM, para as articulações municipais e regionais, que seriam coordenados pelos escritórios regionais de governo localizados em cada RG.⁸

Foram instituídas 42 Regiões de Governo, visando, entre outros objetivos, definir novo padrão de organização espacial para a administração pública estadual, tendo como estratégia central a descentralização administrativa.⁹ Em 1987, foram compatibilizadas as Regiões Administrativas com as Regiões de Governo criadas em 1984, de modo que o conjunto destas últimas passasse a corresponder exatamente aos limites das primeiras.¹⁰

A Constituição Estadual de 1989 inaugurou nova perspectiva para a organização regional paulista,¹¹ incluindo um capítulo próprio sobre a organização regional, seus objetivos, suas unidades e suas estruturas institucionais básicas, além de orientações quanto ao processo de gestão e planejamento, no âmbito regional (artigos 152 a 158), tendo sua regulamentação em 1994,¹² no âmbito do estabelecimento de diretrizes para a organização regional do estado de São Paulo, definido que o território poderá ser dividido em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

⁶ O Fumefi foi instituído com o objetivo é financiar e investir em projetos de interesse metropolitano, podendo realizar aplicações não reembolsáveis.

⁷ Decreto nº 6.111 de 1975 do governo paulista.

⁸ Decreto nº 22.592 de 1984 do governo paulista.

⁹ Decreto nº 22.970 de 1984 do governo paulista.

¹⁰ Decreto nº 26.581 de 1987 do governo paulista

¹¹ CAPÍTULO II, Da Organização Regional, artigos 152 a 158.

¹² Lei Complementar 760.

Cabe ressaltar que nas décadas de 1980 e 1990 surgiram vários arranjos de cooperação intermunicipal, tais como consórcios, associações de municípios, agências de desenvolvimento etc., como parte da estratégia de descentralização de algumas políticas públicas e como alternativa para racionalização de atividades, prestação de serviços especializados, execução de obras, aquisição de equipamentos, entre outros.

Surgiram então, as parcerias entre os municípios para a realização de ações conjuntas, que incrementam a qualidade dos serviços públicos prestados à população, os consórcios intermunicipais. A possibilidade de integração dos municípios para a provisão de serviços especializados, por trazer significativas economias de escala, pode resolver o problema de excesso de capacidade ou falta de provimento do serviço.

A viabilidade dos consórcios intermunicipais depende, a longo prazo, de um equilíbrio resultante da confiança mútua entre os participantes para a realização de objetivos comuns, pois há riscos como o de um ou mais membro não cumprir com a cota de trabalho ou contribuição financeira; assim como o comprometimento financeiro com contribuições futuras com o consórcio gere uma rigidez no orçamento que impeça o agente de arcar com custos advindos de uma ocorrência inesperada. O marco legal brasileiro¹³ existente precisa de aperfeiçoamentos de forma a fornecer os mecanismos de incentivos necessários para a criação e sustentabilidade dos consórcios.¹⁴ A meu ver, Consórcios e Arranjos Metropolitanos são complementares. São raros os casos em que, por razões político-partidárias, Consórcios e Arranjos Metropolitanos rivalizam-se, em prejuízo da cooperação intermunicipal.¹⁵ Assim como ocorre com os consórcios intermunicipais, a governança metropolitana enfrenta uma série de desafios.

O sistema de Governança Metropolitana no estado de São Paulo estrutura-se da seguinte forma:¹⁶ um Conselho de Desenvolvimento – de caráter normativo e deliberativo, que integra a entidade pública de caráter regional – autarquia especial, denominada como Agência – nos casos de regiões

¹³ Lei Federal 11.107, de 6 de abril de 2005.

¹⁴ “Os consórcios intermunicipais aumentam a eficiência no setor público?”, artigo de Luciana da S. Teixeira e Fernando B. Meneguim”. Disponível em: www.brasil-economia-governo.org.br/autor/teixeirameneguim/.

¹⁵ Este parece ser o caso do Consórcio de Municípios da Alta Mogiana (COMAM) com o Conselho de Desenvolvimento da Aglomeração Urbana de Franca.

¹⁶ Lei Complementar 760, de 1994.

metropolitanas; um Conselho Consultivo – para elaborar propostas representativas da sociedade civil e do Poder Legislativo dos municípios que integram a unidade regional para serem debatidas e deliberadas pelo Conselho de Desenvolvimento; Câmaras Temáticas, para as funções públicas de interesse comum; e Câmaras Temáticas Especiais, voltadas a um programa, projeto ou atividade específica; e os Fundos de Desenvolvimento Metropolitano, para dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere às funções públicas de interesse comum entre o estado e os municípios metropolitanos, cuja administração, quanto ao aspecto financeiro, dá-se por instituição financeira oficial.¹⁷ Há de se ressaltar que nas Aglomerações Urbanas não há previsão legal de agência, nem de fundo metropolitano. A Secretaria Executiva, que vinha sendo exercida pela Emplasa nas Unidades Regionais que não contam com a agência estruturada adequadamente, passará a partir de sua extinção,¹⁸ neste inverno de 2019, à Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos.¹⁹

O Estatuto da Metrópole,²⁰ ao regulamentar o dispositivo constitucional que facultou aos estados a criação das Unidades Regionais,²¹ exigiu a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – (PDUI) com o objetivo de integrar as políticas setoriais de desenvolvimento urbano e qualificar os investimentos em todas as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas do Brasil, estabelecendo diretrizes para o planejamento, gestão e execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs). Assim, o PDUI deverá contemplar, no mínimo: as diretrizes para as FPICs; o macrozoneamento da unidade territorial; as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando a proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; o sistema de acompanhamento e

¹⁷ A Lei Complementar 760 não previu a criação de Fundos; estes estão previstos apenas nas Leis Complementares que instituíram as Regiões Metropolitanas.

¹⁸ Lei Estadual 17.056, de 05 de junho de 2019.

¹⁹ A Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, criada em janeiro de 2011, foi transformada em Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitana, no contexto de redução de despesas da máquina governamental e teve sua denominação alterada para Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos.

²⁰ Lei Federal nº 13.089/2015.

²¹ Artigo 25, parágrafo terceiro da Constituição Federal de 88.

controle de suas disposições; e as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana.

São inúmeros os desafios à governança metropolitana no estado de São Paulo, dos quais enfatizarei: a continuidade do processo de regionalização do território paulista, conforme preconizado pela Constituição Estadual;²² dotar as Unidades Regionais institucionalizadas de estrutura adequada; impulsionar o ritmo ao funcionamento da Governança Metropolitana; e concluir os 4 Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs) em andamento, bem como iniciá-los em 3 outras unidades regionais.

Como já nos referimos anteriormente,²³ o processo de regionalização do estado de São Paulo, com base na Constituição Paulista de 89, continua com a institucionalização de novas Unidades Regionais, como a da Bragantina, completando a institucionalização da Macrometrópole Paulista²⁴ e a institucionalização da Unidade Regional de São José do Rio Preto. Havendo ainda uma tendência de institucionalização das demais regiões dinâmicas do território paulista. A se destacar que ainda não há qualquer previsão de institucionalização das Microrregiões,²⁵ essas têm se organizado voluntariamente na forma de Associações de Municípios, Consórcios ou outras formas de arranjos intermunicipais cooperativos.

O processo de institucionalização das Unidades Regionais, a partir do processo de extinção da Emplasa, constitui-se numa nova frente de desafios, tendo em vista as atividades que deverão ser desenvolvidas, tais como a caracterização do território da unidade regional, com a indicação do número de municípios; a promoção de estudos socioeconômicos e físico territoriais para a definição da tipologia da Unidade Regional (Aglomeração Urbana ou Região Metropolitana) – o que demanda a utilização dos instrumentos de planejamento ainda disponíveis na Emplasa,²⁶ tais como: base cartográfica,

²² CAPÍTULO II, Da Organização Regional.

²³ Considerações Finais do Artigo “A Nova Agenda Urbana e a Governança Metropolitana” de minha autoria, em *Cadernos Adenauer 3*, Megacidades, 2017.

²⁴ “III. “A Governança Metropolitana na Macrometrópole Paulista”, no mesmo caderno referido acima.

²⁵ Lei Complementar 760, Artigo 5º. Considerar-se-á microrregião o agrupamento de municípios limítrofes a exigir planejamento integrado para seu desenvolvimento e integração regional, que apresente, cumulativamente, características de integração funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa.

²⁶ Muito provavelmente serão transferidos para a Fundação Seade e Instituto Geográfico e Cartográfico (IGC).

mapas de uso e ocupação do solo e sistema regional de dados e informações; elaboração da minuta do Projeto de Lei Complementar; realização de audiências públicas no âmbito da futura unidade regional; envio à Assessoria Técnica Legislativa do Governo do Estado (ATL), contendo: minuta do projeto de lei complementar; pareceres técnico e jurídico, justificando a criação da unidade regional; e resultado das audiências públicas.

A seguir, faremos uma breve caracterização das Unidades Regionais paulistas, por ordem de institucionalização, com os respectivos desafios de estrutura, ritmo e estágio dos PDUIs.

2. O desafio da Governança Metropolitana nas Unidades Regionais do Estado de São Paulo

A Região Metropolitana da Baixada Santista

Pode-se dizer que uma nova fase da regionalização no estado de São Paulo teve início com a criação da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), em 1996²⁷, com recorte espacial coincidente com a Região Administrativa e a Região de Governo de Santos, sendo integrada por nove municípios. Para a instalação da governança metropolitana, foram criados o Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista (Condesb) e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista.²⁸ O sistema de planejamento metropolitano da RMBS compreende o Condesb, com função deliberativa e normativa, integrado pelos nove prefeitos da região e por representantes do governo estadual; a Agência Metropolitana, com função executiva, e o Fundo de Desenvolvimento para dar suporte financeiro. Foram instaladas e estão em funcionamento 16 Câmaras Temáticas. Desde que foi criado o Condesb manteve o ritmo das suas atividades, tendo já realizadas 224 reuniões ordinárias e 35 extraordinárias. Nesse período, a Agem realizou 235 atividades e teve aprovado 139 projetos com recursos do Fundo, sempre de forma consensual, nos últimos 10 anos.

Sob a coordenação da Agem, as atividades para elaboração do PDUI foram realizados com base em intensa participação dos nove municípios

²⁷ Lei Complementar nº 815, de 1996,

²⁸ Decreto nº 43.361/1996.

envolvidos e da sociedade civil organizada, tendo sido o mesmo concluído e enviado à Assessoria Técnica Legislativa do Governo do Estado para análise e formatação final do Projeto de Lei. Cumpre ressaltar que a RMBS já possuía o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico (PMDE-BS), aprovado pelo Condesb em 2014 e, também, o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE-BS),²⁹ ambos realizados pouco antes da aprovação do Estatuto da Metrópole, restando apenas a necessidade de aprovação desses instrumentos por meio de Lei Estadual.

O desafio maior será o de sua implantação, pois uma vez tendo se tornado lei, os municípios serão obrigados a compatibilizar seus Planos Diretores com o PDUI em até três anos após sua aprovação legislativa, e a Agem deverá ter implantado o Sistema de Monitoramento e Avaliação da Baixada Santista (SIMA/BS), do PDUI – Sistema de Monitoramento e Avaliação dos Indicadores da RMBS.

O modelo de governança da RMBS foi decorrente de grande articulação política nos anos que antecederam sua institucionalização. Desde então, há um rodízio entre os prefeitos na direção dos trabalhos e o Fundo conta com aporte de recursos por parte dos municípios na proporção das respectivas populações e por parte do governo estadual em igual montante ao depositado pelo conjunto dos municípios. Podemos afirmar que a governança metropolitana da Baixada Santista vem se consolidando ao longo dos anos e será fundamental para o enfrentamento dos desafios urbanísticos, ambientais e sociais na nova realidade da região, ao mesmo tempo em que deverá otimizar as oportunidades que estão surgindo.

No momento, a Agem está sendo reestruturada, com redução do quadro pessoal e transferência das atividades de gestão dos convênios e contratos para a Secretaria de Desenvolvimento Regional,³⁰ cuja estrutura comporta uma unidade que gerencia mais de mil convênios celebrados com os municípios de todo o estado de São Paulo.³¹ Podemos destacar ainda dois desafios atuais: a implantação do Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Baixada Santista, cujas ações foram elaboradas pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), com recursos que serão disponibilizados pelo

²⁹ Expresso no Decreto Estadual nº 58.996, de 25 de março de 2013.

³⁰ Criada pelo Decreto 64.059 e organizada pelo Decreto 64.063, ambos de 1º de janeiro de 2019, pela transformação da Secretaria de Planejamento e Gestão.

³¹ Esta medida alcança todas as Agências Metropolitanas já criadas.

FEHIDRO;³² além do Plano Regional de Mobilidade Sustentável e Logística da Baixada Santista, elaborado pela respectiva Câmara Temática e que contará com recursos da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD),³³ com aporte financeiro do FUNDO Europeu (Euroclima+) no valor de 500.000 euros – a fundo perdido.

A Região Metropolitana de Campinas

Em 2000, foi criada a Região Metropolitana de Campinas – (RMC)³⁴ constituída pelo agrupamento de 19 municípios.³⁵ Também foi criado o Conselho de Desenvolvimento da RMC, autorizada a instituição da entidade autárquica, bem como a constituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da RMC. Em 2003, foi criada a Agência Metropolitana de Campinas – (Agemcamp),³⁶ com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.

Atualmente, estão em funcionamento 12 Câmaras Temáticas, integradas por técnicos dos 20 municípios, além de outras Câmaras Especiais, que entram em atividade quando solicitadas por prefeitos para determinadas ações. A Câmara Temática de Desenvolvimento Econômico conta com grande participação da comunidade. A Agemcamp definiu como principal investimento a criação de uma consciência metropolitana na RMC, pelo entendimento de que necessita da sociedade, suas ideias e interesses para o desenvolvimento das suas atividades.

Desde sua criação, o Conselho de Desenvolvimento da RMC já realizou 205 reuniões. Os resultados têm sido bastante positivos. A criação de um Plano Metropolitano para a Saúde, coordenado pela Agemcamp, gerou o programa “Saúde em Ação”, responsável pelo investimento de R\$ 238 milhões em melhorias na gestão da saúde na RMC, obtidos pelo governo do Estado por meio de financiamento do BID.³⁷

³² Fundo Estadual de Recursos Hídricos.

³³ Agence Française de Développement.

³⁴ Lei Complementar nº 870, de 19 de junho de 2000.

³⁵ Posteriormente, a Lei Complementar 1.234, de 2014, integrou na Região Metropolitana de Campinas o município de Morungaba, elevando para 20 o número de municípios.

³⁶ Lei Complementar nº 946, de 23 de setembro de 2003.

³⁷ Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Estão em andamento 14 projetos e 4 planos, sob a coordenação da Agemcamp, dentre estes, o PDUI, que está em elaboração, tendo já sido realizado 70% do processo, e no momento sendo definido como se dará a substituição da Emplasa que vinha coordenando os trabalhos em parceria com a Unicamp.³⁸ São necessárias ainda, as atividades de sistematização das propostas da Plataforma Digital; elaboração do Macrozoneamento;³⁹ realização de 20 audiências públicas municipais; elaboração do Caderno de Propostas Consolidadas e Caderno de Sustentação; elaboração do Projeto de Lei e sua aprovação pelo Conselho Metropolitano e envio à ATL do governo estadual.

As ações da Agemcamp têm tido o reconhecimento de várias unidades regionais do país, que buscam na Agência inspiração para encaminhamento e solução dos problemas regionais. O Sistema de videomonitoramento e as ações de Defesa Civil tornaram a RMC referência nacional e até internacional, tendo esta recebido da ONU o título de primeira região metropolitana resiliente, pela sua capacidade de reagir com eficiência diante das intempéries climáticas.

Além da conclusão do PDUI, outro grande desafio a enfrentar é a questão dos Resíduos Sólidos e Saneamento. A sustentabilidade Hídrica também é outra importante demanda da região. Por fim, a Governança Metropolitana, pelo trabalho que tem sido desenvolvido, vem ganhando muito destaque e contribuindo para que a governança metropolitana paulista seja exemplo para o Brasil.

2.1. A ACELERAÇÃO DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS UNIDADES REGIONAIS NO TERRITÓRIO PAULISTA

Após a criação da RMC, o processo de institucionalização no Estado de São Paulo sofreu uma interrupção. Embora o governo estadual tenha enviado o PLC06 em 2005 à Assembleia Legislativa, que reorganiza a Região Metropolitana de São Paulo e cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento, este somente foi aprovado em junho de 2011.⁴⁰ Em 2011, o governo paulista criou

³⁸ Universidade Estadual de Campinas, que contribuiu com o Diagnóstico Econômico da RMC.

³⁹ Provavelmente, o maior desafio para a conclusão do PDUI, sem os instrumentos e *expertise* da Emplasa.

⁴⁰ Lei Complementar 1139, de 2011.

a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano⁴¹ (SDM), constituindo em seu campo funcional a elaboração e a implementação de programas, ações e projetos voltados ao cumprimento dos objetivos previstos no artigo 152 da Constituição Estadual.

Com base no artigo 156 da Constituição Estadual, foi instituído o Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano,⁴² com a finalidade de elaborar uma política que assegure o planejamento, a coordenação e a execução de programas, projetos e ações voltados ao desenvolvimento integrado das Regiões Metropolitanas do estado de São Paulo e de áreas conexas, pelos órgãos e entidades da administração pública estadual.

A Região Metropolitana de São Paulo

Em 16 de junho de 2011, a Região Metropolitana da Grande São Paulo foi reorganizada, passando a se denominar Região Metropolitana de São Paulo – (RMSP), agrupando os 39 municípios integrantes em cinco sub-regiões. Havia a necessidade de se atualizar e adaptar as instâncias de governança às regras da Constituição Federal de 1988, que atribui aos estados a responsabilidade pela criação das Regiões Metropolitanas. Sendo assim criados oficialmente a Região Metropolitana de São Paulo e o Conselho de Desenvolvimento, com a extinção dos antigos Codegran e Consulti. Além disso, a Lei Complementar autorizou o Poder Executivo a criar entidade autárquica com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da RMSP, bem como autorizou a instituição do Fundo de Desenvolvimento da RMSP, com o objetivo de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere às funções públicas de interesse comum entre o estado e os municípios metropolitanos. Para cada sub-região foi prevista a possibilidade de serem criados Conselhos Consultivos, constituídas as Câmaras Temáticas e Câmaras Temáticas Especiais.

A governança metropolitana da RMSP ainda não alcançou um patamar adequado para a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. Seja pela sua complexidade e dimensão dos problemas,

⁴¹ O Decreto nº 56.635, de 1º de janeiro de 2011 criou a SDM e o Decreto nº 56.639 que definiu sua organização.

⁴² Decreto nº 56.887, de março de 2011.

seja pelas disputas de natureza política partidárias, dentre outras, o fato é que o ritmo de atuação da governança metropolitana na RMSP vem ocorrendo de forma mais gradativa. Há que se considerar que o governo estadual aloca ao menos 50% do orçamento estadual de custeio e cerca de 75% dos investimentos na RMSP. E, também a tradição de atuação dos consórcios intermunicipais, que conformaram o arranjo das sub-regiões com a participação do município de São Paulo em todas as sub-regiões.

Após oito anos desde sua criação foram realizadas, até o momento, 16 reuniões do Conselho de Desenvolvimento, tendo sido criadas no âmbito metropolitano seis Câmaras Temáticas e duas Câmaras Temáticas Especiais; e no âmbito sub-regional oito Câmaras Temáticas no Sudoeste da RMSP, atuando em parceria com o Conisud.⁴³ As Câmaras Temáticas tiveram um ritmo mais intensivo com o início do processo de elaboração do PDUI, em novembro de 2015. Face ao processo em andamento de extinção da Emplasa, na décima sexta reunião do Conselho Metropolitano foi apresentado o projeto de criação da Agência de Desenvolvimento Metropolitano – AgemSP, tendo em vista que suas atribuições vinham sendo realizadas pela empresa de planejamento metropolitano desde 2011.⁴⁴ O PDUI da RMSP pode ser considerado um marco no planejamento metropolitano. Coordenado pela Emplasa, de início foram aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento,⁴⁵ o Comitê Executivo para promover a articulação e coordenação dos trabalhos relativos à elaboração do Guia Metodológico, bem como foram criadas as demais instâncias encarregadas de elaborar o plano, como a Comissão Técnica responsável pela validação dos conteúdos técnicos e os Grupos de Trabalho destinados à discussão especializada de temáticas escolhidas.

Os conteúdos mínimos do PDUI /RMSP contemplam as diretrizes para as funções públicas de interesse comum; o macrozoneamento; as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação do solo urbano; as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas relacionadas à unidade territorial urbana; a delimitação das áreas com restrições à urbanização, visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais; e o Sistema de acompanhamento e controle das disposições do Plano.

⁴³ Consórcio Intermunicipal do Sudoeste.

⁴⁴ Decreto nº 57.349, de 20, de setembro de 2011.

⁴⁵ Deliberação nº CD-01/15.

O processo de elaboração dos PDUIs ocorreu de forma transparente e democrática, envolvendo a participação dos entes públicos do Estado, municípios e União, bem como de representantes da sociedade civil. Foram assegurados todos os requisitos e princípios estabelecidos pelo Estatuto da Metrópole. Em março de 2019, o PDUI da RMSP foi aprovado e encaminhado para a ATL do governo estadual, etapa que antecede o encaminhamento para a Assembleia Legislativa do Estado.

Este processo iniciado na RMSP referenciou o processo de elaboração do PDUI em todas as unidades regionais do Estado, bem como de alguns Estados da Federação. Sem dúvida, a metodologia deste processo será um grande legado da Emplasa ao planejamento metropolitano.⁴⁶

A instituição do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, para dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes é outra frente de desafio para a RMSP, face a dois motivos principais: a extinção do Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimentos (FUMEFI) – Lei do Zoneamento Industrial, para a Compensação Financeira dos municípios menos dinâmicos da RMSP, quando estiver em pleno funcionamento o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo; e pela grande assimetria entre os municípios que integram a RMSP, que impactará os critérios de rateio seja pela proporcionalidade da população dos municípios, seja pela arrecadação das receitas. Enquanto o município de São Paulo conta com uma população de 12.176.866 habitantes, no outro extremo temos São Lourenço da Serra com 15.667 habitantes, segundo o IBGE.⁴⁷ Considerando que cada município representa um voto, a contribuição do município de São Paulo seria desproporcional, e este é um ponto sensível para a criação do Fundo de Desenvolvimento da RMSP.

A Aglomeração Urbana de Jundiaí

Em agosto de 2011⁴⁸ foi criada a Aglomeração Urbana de Jundiaí (AUJ), com sete municípios integrantes da Região de Governo de Jundiaí,

⁴⁶ A plataforma digital <https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/>, disponibiliza todos os dados e informações acerca do plano e seu processo de elaboração, além de possibilitar o recebimento de propostas por parte de interessados, representantes do poder público e da iniciativa privada.

⁴⁷ <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMSP>

⁴⁸ Lei Complementar nº 1.146.

constituindo-se na primeira Aglomeração Urbana no Estado de São Paulo e uma das poucas já institucionalizadas no Brasil. A AUJ tem como principal papel elaborar e viabilizar projetos e ações públicas, no âmbito metropolitano, com o objetivo de melhorar questões de mobilidade urbana, transporte público, saúde, infraestrutura e meio ambiente, entre outros.

O sistema de Governança da AU-Jundiaí é composto pelo Conselho de Desenvolvimento e conta com a Emplasa para exercer o papel de Secretaria Executiva. O Conselho reuniu-se por 27 vezes, tendo sido criadas oito Câmaras Temáticas. O PDUI encontra-se com 40% de execução atualmente, tendo já iniciado os trabalhos para elaboração do macrozoneamento. Podemos afirmar que as Aglomerações Urbanas são unidades regionais que encontram-se num estágio pré-metropolização, que já inicia uma cultura de planejamento e concertação para a busca de soluções compartilhadas para a solução de problemas comuns, antes que estes se tornem mais complexos e de escala elevada.

A Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte

Em 2012, foi criada⁴⁹ a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, integrada por 39 municípios agrupados em cinco sub-regiões. A RMVALE foi criada com cinco sub-regiões que contempla as tradicionais Regiões de Governo e respeitando os compartimentos de gestão das bacias hidrográficas. O principal vínculo entre os municípios da região está relacionado à gestão integrada dos recursos hídricos, tanto por meio do CODIVAP, um dos mais antigos Consórcios de Bacia do país, que congrega, além dos municípios da Bacia do Paraíba do Sul, da Mantiqueira e do Litoral Norte, quanto por meio das Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Paraíba do Sul, da Mantiqueira e do Litoral Norte.

A estrutura da RM Vale e Litoral Norte conta com o Conselho de Desenvolvimento, o Fundo de Desenvolvimento – FUNDOVALE,⁵⁰ e com a Agência de Desenvolvimento – AGEMVALE,⁵¹ além da previsão dos Conselhos Consultivos e Câmaras Temáticas. O PDUI ainda não foi iniciado e a RMVALE ainda não criou Câmaras Temáticas. Foram elaborados pela Emplasa, o

⁴⁹ Lei Complementar nº 1.166, de 9 de janeiro de 2012.

⁵⁰ Decreto nº 59.229, de 24 de maio de 2013.

⁵¹ Lei Complementar nº 1.258, de 12 de janeiro de 2015.

estudo das Unidades de Informações Territorializadas – UITs⁵² e um Plano de Desenvolvimento para o “Vale Histórico”, que é uma sub-região com pouco dinamismo. O Conselho reuniu-se por quinze vezes e a agência metropolitana passa por um processo de reestruturação, visando seu fortalecimento para impor um ritmo mais acelerado à governança da região.

A Aglomeração Urbana de Piracicaba

A Aglomeração Urbana de Piracicaba – (AUP) foi institucionalizada em junho de 2012,⁵³ sendo integrada por 23 municípios. A AUP é importante polo regional de desenvolvimento industrial e agrícola. Está situada no noroeste de uma das regiões mais industrializadas e produtivas do estado de São Paulo, que inclui, no sentido Capital-Interior, a Região Metropolitana de São Paulo, a Aglomeração Urbana de Jundiaí e a Região Metropolitana de Campinas. Ocupa posição privilegiada na malha rodoviária estadual, o que favorece o acesso de pessoas e mercadorias ao Porto de Santos e aos aeroportos de Viracopos, em Campinas, Congonhas, em São Paulo e de Cumbica, em Guarulhos.

Sua estrutura de governança compreende o Conselho de Desenvolvimento, cinco Câmaras Temáticas e duas Câmaras Temáticas Especiais. A Secretaria Executiva é exercida atualmente pela Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos. O Conselho de Desenvolvimento reuniu-se por treze vezes desde sua criação. O PDUI encontra-se em andamento, tendo sido realizado 60% até o momento.

A Região Metropolitana de Sorocaba

A Região Metropolitana de Sorocaba (RMS) foi institucionalizada em 2014,⁵⁴ sendo integrada por 27 municípios, agrupados segundo três sub-regiões. Está situada estrategicamente entre duas importantes regiões metropolitanas do País – São Paulo e Curitiba –, além de manter limite territorial e processo de conurbação com a Região Metropolitana de Campinas.⁵⁵

⁵² UITs: sistema de registro e monitoramento do uso e ocupação do solo, associado a um banco de dados socioeconômicos e físico-ambientais, por meio da delimitação de recortes territoriais com identidade urbanística própria.

⁵³ Lei Complementar Estadual nº 1.178.

⁵⁴ Lei Complementar Estadual nº 1.241, de 8 de maio de 2014.

⁵⁵ <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMS>

Sua estrutura de governança compreende o Conselho de Desenvolvimento, que se reuniu por dezenove vezes desde sua criação; a Agência de Desenvolvimento com apenas dois diretores nomeados e baixa execução; e o Fundo de Desenvolvimento, já criado, mas ainda não implementado, sendo necessário definir os critérios de rateio e seu regimento. Também não foram instaladas Câmaras Temáticas.

Com relação ao PDUI, estima-se que já foram realizadas cerca de 65% das suas atividades, com todos os Cadernos Temáticos concluídos pela Emplasa. As próximas etapas compreendem a elaboração do macrozoneamento; o Caderno Preliminar de Propostas; as 27 audiências públicas municipais; o Caderno Final de Propostas e o de Sustentação, além da minuta do Projeto de Lei, sua aprovação e encaminhamento à ATL do governo estadual.

A Região Metropolitana de Ribeirão Preto

A Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP) foi institucionalizada em 2016⁵⁶ e reúne 34 municípios, divididos em quatro sub-regiões. É a primeira unidade regional criada fora dos limites da Macrometrópole Paulista e tem localização estratégica em relação às RMs de São Paulo e de Campinas, por meio da Rodovia Anhanguera, e ao Porto de Santos, pela Imigrantes. O eixo viário na direção Norte garante acesso ao Distrito Federal e ao Triângulo Mineiro. Esse território é cortado também por uma linha ferroviária em concessão à América Latina Logística (ALL).⁵⁷ Sua estrutura de governança compreende o Conselho de Desenvolvimento, que já se reuniu por quinze vezes. A Agência de Desenvolvimento e o Fundo de Desenvolvimento ainda não foram criados, tendo as respectivas minutas dos Projetos de Lei Complementar sido apresentadas e disponibilizadas ao conselho metropolitano na última reunião para análise e contribuição dos conselheiros. Também não foi transferida para a região a operação do transporte coletivo pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos.⁵⁸

⁵⁶ Lei Complementar nº 1290, de 16 de julho de 2016.

⁵⁷ <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMRP>

⁵⁸ A CF 88 em seu artigo 158 estabelece que “em região metropolitana ou aglomeração urbana, o planejamento do transporte coletivo de caráter regional será efetuado pelo Estado, em conjunto com os municípios integrantes das respectivas entidades regionais. Caberá ao Estado a operação do transporte coletivo de caráter regional, diretamente ou mediante concessão ou permissão”.

O PDUI ainda não foi iniciado. Está em andamento o processo de elaboração das Unidades de Informações Territorializadas – (UITs),⁵⁹ que já apresentou um diagnóstico da região, evidenciando suas potencialidades e seus desafios.

A Aglomeração Urbana de Franca

A Aglomeração Urbana de Franca (AUF) foi institucionalizada⁶⁰ em maio de 2018. É composta por 19 municípios, sendo a cidade-polo de Franca, considerada capital do calçado, que é a maior produtora de calçados do Brasil e da América Latina. Situada no extremo nordeste do Estado, na divisa com o Estado de Minas Gerais, possui ligações viárias radiais com centralidade em Franca e ligação em eixo ao longo da Anhanguera. As boas condições das rodovias que servem a região facilitam o transporte de cargas.

Sua estrutura de governança compreende apenas o Conselho de Desenvolvimento, que realizou até o momento apenas 4 reuniões, com baixa participação dos prefeitos em função das disputas políticas na região. Está em andamento o estudo das Unidades de Informações Territorializadas (UITs), cujo diagnóstico sobre as potencialidades e os desafios já foram concluídos como base para a elaboração do PDUI.

Considerações Finais

Discorreremos sobre a governança metropolitana no contexto da regionalização do estado de São Paulo. Um modelo estabelecido pela Constituição Estadual de 89, que acolheu para sua política de regionalização o disposto no parágrafo terceiro do Artigo 25 da Constituição Federal de 88, que foi regulamentado em 2015, pela Lei Federal denominada Estatuto da MetrÓpole.

Ao focarmos em cada uma das nove unidades regionais paulistas institucionalizadas, sendo seis como Regiões Metropolitanas e três como Aglomerações

⁵⁹ As UITs são *expertise* da Emplasa e fundamentais no planejamento regional. Este estudo já é utilizado nos PDUIs das RMs de São Paulo, Sorocaba e Campinas e das Aglomerações Urbanas de Jundiaí, Piracicaba e Franca. O primeiro estudo foi realizado na RM Vale, sendo necessária sua atualização para o processo de elaboração do PDUI, quando este tiver início.

⁶⁰ Lei Complementar Estadual nº 1.323 de 22 de maio de 2018.

Urbanas, podemos verificar como se difere o estágio de resolutividade de cada uma destas, ou seja, o processo de governança compreende um ciclo que se desenvolve com o tempo e de forma gradativa e segundo as peculiaridades e condicionantes políticas na região.

Desde a primeira unidade regional que foi institucionalizada, a RM da Baixada Santista, até a última, a Aglomeração Urbana de Franca, o que se observa é que não somente o amadurecimento da governança vem com o tempo, como também que este não ocorre de forma semelhante, com oscilações que tornam este processo muitas vezes dependente da vontade política dos governantes e ao sabor das intercorrências políticas para conferir estrutura e ritmo à governança institucionalizada, visando a maior eficácia das políticas públicas, o que é possibilitado pelo planejamento territorial de dimensão regional em unidades regionais integradas e coesas.

A Governança Metropolitana tem um imenso desafio à frente, com a reestruturação dos sistemas que dão suporte ao planejamento territorial no Estado de São Paulo, que tem o objetivo de promover a redução do custo operacional da máquina pública e aumentar a eficiência da gestão estadual. Como já ocorrido em tempos passados, em época de crise fiscal, a lógica que prevalece é a do curto prazo e sob este aspecto, o planejamento perde centralidade na agenda governamental.

O AUTOR

Marcos Campagnone é doutor em Administração (EAESP-FGV), mestre em administração pública e planejamento urbano (EAESP-FGV). Engenheiro civil (EESC-USP). Atual exerce o cargo de subsecretário para assuntos metropolitanos do governo do Estado de São Paulo. Foi secretário adjunto de urbanismo e licenciamento da prefeitura de São Paulo. Foi diretor-presidente da EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.).



CAPÍTULO 12

CONSÓRCIO PÚBLICO,
UMA FERRAMENTA DE GESTÃO:
O CASO DO CODEVAR (CONSÓRCIO DE
DESENVOLVIMENTO DO VALE DO RIO GRANDE)

Victor Borges

Este estudo tem como proposta abordar a legislação que regulamentou a constituição dos consórcios públicos no Brasil, sob a égide do Direito Público. Os consórcios privados não serão analisados neste estudo. A partir disso, verificar as possibilidades de atuação dos mesmos no desenvolvimento regional abrangendo áreas como saúde, meio ambiente, compras públicas, iluminação etc.

Como caso concreto de consórcio público constituído, veremos a atuação do Codevar, formado por municípios do norte do estado de São Paulo amparado na Lei nº 11.107/2005, e suas respectivas ações de caráter regional.

Também serão citadas as ações de articulação conjunta dos consórcios por meio da Rede Paulista e da Rede Nacional de Consórcios Públicos. Para isso realizou-se pesquisa bibliográfica e viu-se a importância do consorciamento para o fortalecimento dos municípios.

1. Introdução

O presente artigo tem como escopo a análise da legislação que constitui e regulamenta os consórcios públicos e a atuação do Codevar no norte do estado de São Paulo. Nesse sentido, as seguintes questões foram levantadas:

1. Qual é o conceito de consórcio público?
2. Quais são as normas que tratam sobre a constituição e a regulamentação de consórcios públicos?

3. Qual é a importância dessa ferramenta de gestão para os municípios e como eles têm se articulado em âmbito estadual (no caso, São Paulo) e nacional?
4. Como se deu a criação do Codevar e quais são as contribuições do mesmo para o desenvolvimento da região?

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho, o consórcio é um “pro-
fícuo instrumento de federalismo cooperativo, através do qual os entes esta-
tais, sem embargo de não abrirem mão de sua ampla autonomia, preservada
na Constituição, se associam a outras pessoas também estatais para alcançar
metas que são importantes para todos, sempre observados os parâmetros cons-
titucionais” (CARVALHO FILHO, 2018, p. 240).

Assim, o presente trabalho busca avaliar as normas preceituadas que
constituem e regulam os consórcios, bem como avaliar as ações do Codevar
como entidade formatada com base em tais normatizações e atuante no de-
senvolvimento de políticas públicas com ênfase no cooperativismo entre os
entes que o constituem.

2. Desenvolvimento

Os consórcios públicos passaram a integrar a administração indireta por
meio da Lei nº 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007, com a seguinte
redação:

[...]

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I – consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Fe-
deração, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de coopera-
ção federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída
como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza
autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

[...]

No que tange à personalidade jurídica, há duas possibilidades elencadas
pelo Decreto nº 6.017/2007:

[...]

Art. 7º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; e

II – de direito privado, mediante o atendimento do previsto no inciso I e, ainda, dos requisitos previstos na legislação civil.

§ 1º Os consórcios públicos, ainda que revestidos de personalidade jurídica de direito privado, observarão as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, admissão de pessoal e à prestação de contas.

§ 2º Caso todos os subscritores do protocolo de intenções encontrem-se na situação prevista no § 7º do art. 6º deste Decreto, o aperfeiçoamento do contrato de consórcio público e a aquisição da personalidade jurídica pela associação pública dependerão apenas da publicação do protocolo de intenções.

[...]

Nas palavras de Justen Filho, consórcio público é uma manifestação conjunta e concomitante da atuação de diversos entes federados. Portanto, não é pura solução organizatória interna, por meio da qual um certo ente federado racionaliza o modo de promover o cumprimento de seus encargos. Tal figura propicia o surgimento de sujeitos a quem será investida, de modo permanente e contínuo, a execução de tarefas de competência própria dos entes federados (JUSTEN FILHO, 2005, p. 20).

A Constituição Federal de 1988 definiu o Estado como uma Federação formada por União, estados e municípios. Sobre a estruturação de consórcios públicos, a Constituição Federal dispõe em seu artigo 241 que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

Para José dos Santos Carvalho Filho, os consórcios se constituem como negócio jurídico, porque as partes manifestam suas vontades visando objetivos

de natureza comum. É plurilateral, porque semelhante instrumento admite a presença de vários pactuantes na relação jurídica, sem o regime de contraposição existente nos contratos; por isso alguns o denominam de ato complexo. É de direito público, tendo em vista que as normas regentes se dirigem especificamente para os entes públicos que integram esse tipo de ajuste. Retratam cooperação mútua, em uma demonstração de que os interesses não são antagônicos, como nos contratos, e sim paralelos, refletindo interesses comuns.

Para Hely Lopes Meirelles, consórcios públicos são pessoas de direito público, quando associação pública, ou de direito privado, decorrentes de contratos firmados entre entes federados, após autorização legislativa de cada um, para a gestão associada de serviços públicos e de objetivos de interesse comum dos consorciados, através de delegação e sem fins econômicos. Trata-se de gestão associada ou cooperação associativa de entes federativos, para a reunião de recursos financeiros, técnicos e administrativos que cada um deles, isoladamente, não teria, para executar o empreendimento desejado e de utilidade geral para todos.

Retomando o raciocínio do artigo 6º do Decreto nº 6.017/2007, para ter validade e vigência, o protocolo de intenções (objeto de contrato entre entes que pretendem se consorciar) precisa ser convertido em lei mediante aprovação nos respectivos órgãos do Poder Legislativo que o compõem. De acordo com o artigo 4º da Lei nº 11.107/2005, é necessário que no protocolo contenha: denominação, finalidade, prazo de duração, sede do consórcio, identificação dos entes, área de atuação, natureza jurídica, normas de convocação da assembleia geral e autorização de gestão de serviço público. Após as aprovações, a lei precisa ser devidamente publicada pela imprensa oficial do respectivo ente.

DA ASSEMBLEIA GERAL

A assembleia geral é composta pelos chefes dos poderes dos entes consorciados e possui entre suas atribuições: articular e integrar as políticas e diretrizes de cada um dos entes consorciados e orientar a entidade consorcial quanto às suas prioridades e estratégias, além de aprovar diretrizes de ações, plano estratégico, orçamento do consórcio, celebrações de convênios, decidir sobre a sede do consórcio, aprovar admissão ou retirada de ente federativo no âmbito da entidade e os estatutos que dispõem sobre as funcionalidades do consórcio.

DO CONTRATO DE RATEIO

O contrato de rateio é o meio pelo qual os consorciados contribuem financeiramente para a manutenção administrativa da entidade. Aduz o art. 8º da Lei nº 11.107/2005 que “os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio”. Acrescenta o § 1º do art. 13 do Decreto nº 6.017/2007 que “o contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, com observância da legislação orçamentária e financeira do ente consorciado contratante e depende da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas”.

Prevê-se ainda no art. 8º da Lei nº 11.107/2005, no § 5º, que “poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio”.

DO CONTROLE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E DO REGIME DE CONTRATAÇÕES

Os consórcios públicos, dada a sua natureza jurídica, estão vinculados ao regime de prestação de contas diante do tribunal de contas de sua respectiva região de atuação. No que tange a contratações e compras públicas, estas estão sob a Lei nº 8.666/1993, art. 23, § 8º, mas com limites de valores diferentes, a saber:[...]

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

[...]

§ 8º No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no *caput* deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

[...]

Aliás, a possibilidade de compras públicas compartilhadas, feitas por exemplo por meio de ata de registro de preços, pode gerar economia para os municípios vinculados aos consórcios. Isso se dá em função do volume e da escala obtidos pela somatória de demandas dos entes. O Civap (Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema) é um dos precursores da modalidade de compras públicas compartilhadas. Esse modelo e a ata de registro foram inclusive adotados pelo Codevar, que promoveu desde 2016 atas para medicamentos e massa asfáltica e neste ano (2019) fará para materiais escolares.

É importante destacar que a Lei nº 11.107/2005 atribuiu ao Tribunal de Contas a competência para apreciar as contas do chefe do poder executivo, representante legal do consórcio. Do mesmo modo, determina que o tribunal faça as fiscalizações contábil, operacional e patrimonial dos consórcios públicos, sobretudo com vistas à manutenção da legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, bem como dos atos, dos contratos e da renúncia de receitas.

O CODEVAR

O Codevar iniciou seus trabalhos operacionais em março de 2016. Inicialmente era formado por 11 municípios da região administrativa de Barretos. Teve como presidente no primeiro ano de funcionamento o prefeito da cidade de Olímpia, Eugênio José Zuliani.

Os objetivos propostos no protocolo de intenções versam sobre saúde, meio ambiente, turismo, cooperação técnica com outros consórcios, iluminação, gestão pública, dentre outros. O contingente populacional das cidades envolvidas soma quase 500 mil habitantes e fortalece politicamente os pleitos do consórcio junto aos Poderes Executivos Estadual e Federal, respectivamente.

Ao longo do ano de 2018, o Codevar praticamente dobrou de tamanho, sendo atualmente formado pelos seguintes municípios: Barretos, Bebedouro, Olímpia, Colômbia, Guaíra, Severínia, Embaúba, Monte Azul Paulista, Cajobi, Vista Alegre do Alto, Pirangi, Fernando Prestes, Cândido Rodrigues, Santa Adélia, Taiúva, Taiacuá, Taquaral, Terra Roxa, Colina, Icém e Jaborandi.

De 2017 a 2018 o consórcio foi presidido pelo prefeito de Barretos, Guilherme Ávila, que recentemente passou o cargo para o prefeito de Bebedouro,

Fernando Galvão. As contas já prestadas pelo Codevar foram aprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).

ATUAÇÃO

Citaremos algumas ações que o consórcio tem empreendido. Mirando os exemplos de sucesso no turismo de cidades que estão consorciadas, inclusive com selo de Estância Turística (Olímpia), e outras na categoria de Município de Interesse Turístico (Barretos, Bebedouro e Guaíra), o Codevar propôs ao governo do estado a criação de um Plano Regional de Turismo que desenvolva essa política pública, criando um circuito com roteiros entre os municípios integrantes.

O consórcio tem dedicado atenção à gestão tributária para otimizar os recursos e qualificar os servidores públicos por meio da Câmara Técnica Tributária. Para tal, conta com a parceria da Oficina Municipal e da Fundação Konrad Adenauer.

Os principais projetos são: regionalização de ações e práticas tributárias, cooperação por meio de convênio com a Secretaria da Fazenda e Planejamento para acompanhamento do Índice de Participação dos Municípios (IPM) no Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), e com o Inbra e o Serviço Florestal Brasileiro para o mapeamento das áreas de produção rural.

No que tange ao meio ambiente, o Codevar tem fomentado discussões junto aos governos estadual e federal para a criação de um aterro regional que atenda aos consorciados. Também está realizando ações de reflorestamento nos municípios, o que soma pontos no *ranking* do Programa Município VerdeAzul, mantido pelo governo do estado de São Paulo.

Em 2018, o consórcio obteve junto ao Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição (Fecop) recursos para compra de um triturador de galhos para ser utilizado de forma compartilhada entre as prefeituras. Efetou pedido de recursos nas secretarias da Casa Civil, de Governo, de Infraestrutura e Meio Ambiente, nos ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Regional e na articulação com parlamentares para aquisição de uma usina móvel de reciclagem de resíduos da construção civil.

Outra ação que merece destaque são as compras públicas compartilhadas. Observando os preceitos da Lei nº 8.666/1993, o Codevar realizou atas de registro de preço para medicamentos, asfalto e neste ano (2019) há previsão para materiais escolares. Os preços obtidos em tais procedimentos geram economia, em virtude de sua grande escala (soma dos pedidos elencados pelas cidades participantes).

Vale destacar que a ata de preço não obriga a compra e a disposição nos editais mantém a autonomia de negociação, recebimento dos itens e pagamentos pelas prefeituras que estejam associadas e queiram participar.

Por fim, buscando o fortalecimento e a cooperação com outros consórcios, o Codevar tem participado das ações da Rede Paulista e Nacional de Consórcios Públicos com o objetivo de fomentar junto aos governos do estado e federal o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para essa importante ferramenta de gestão intermunicipal. Inclusive, como um dos resultados positivos dessa comunhão de esforços e com o apoio de municipalistas, o senado federal autorizou os consórcios a realizarem, em meados de 2018, operações de crédito nacional e internacional para o desenvolvimento de seus projetos calcados no interesse da coletividade.

3. Conclusão

Os consórcios públicos tiveram importante regulamentação pela Lei nº 11.107/2005 e pelo Decreto nº 6.017/2007. Regidos pelo Direito Público, buscam aumentar a relação de cooperativismo e consecução de objetivos comuns, sendo muito úteis como instrumentos de gestão nas mais diversas áreas, como saúde, compras públicas compartilhadas, soluções regionais de resíduos sólidos, gestão de iluminação pública e fortalecimento da representatividade dos municípios junto aos governos estadual e federal.

Tratou-se neste artigo sobre a constituição do Codevar, na região administrativa de Barretos (SP). Inicialmente eram 11 cidades integrantes da associação pública, sendo que no período de 18 meses a entidade praticamente dobrou o número de participantes e sua população somada é da ordem de 500 mil habitantes.

Como instrumento de gestão regional e compartilhada, o Codevar desempenha projetos e ações na área de turismo por meio do Plano de Turismo

Regional; no campo da gestão tributária, com atualização do arcabouço legal, qualificação dos servidores e adoção de procedimentos comuns; no segmento meio ambiente, oferecendo destinação adequada de resíduos, bem como o reflorestamento e a economia por meio de compras públicas.

Atualmente, os municípios apresentam, de modo geral, dada a arquitetura do Pacto Federativo, dificuldades para sozinhos darem conta das demandas coletivas. Há no Congresso Nacional movimentos para que as correlações de recursos estejam mais presentes nos municípios e uma das saídas é o consórcio, que os fortalece por meio da comunhão de esforços e da estruturação de soluções conjuntas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm. Acesso em: 3 ago. 2019.
- BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 3 ago. 2019.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 3 ago. 2019.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 2012.
- CODEVAR – www.codevar.sp.gov.br. Acesso em: 3 ago. 2019.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*, 2005. São Paulo: Saraiva, 2005.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

O AUTOR

Victor Borges é diretor do Codevar e presidente executivo da Rede Nacional de Consórcios.

A OFICINA MUNICIPAL

A Oficina Municipal é uma Escola de Cidadania e Gestão Pública que desde 2002 colabora com o fortalecimento da vida democrática em nível local e com a formação de gestores públicos municipais responsáveis pelas políticas públicas essenciais para a população.

A maior parte de nossos alunos são profissionais que trabalham em Prefeituras e Câmaras Municipais e buscam se aperfeiçoar tecnicamente de modo a gerir de modo responsável e competente as suas cidades. Também realizamos diversas atividades para promover o engajamento de cidadãos e cidadãs em seus bairros e comunidades e despertar seu interesse para os assuntos políticos locais e nacionais, sobretudo, sobre os problemas da gestão pública municipal.

Acreditamos que os municípios são, por natureza, escolas de civismo e de governo. Por isso escolhemos o nome de Oficina Municipal: um local onde se aprende trabalhando e se trabalha aprendendo.

Temos observado que na esfera local e regional estão surgindo soluções criativas, solidárias e intersetoriais para problemas sociais, ambientais e econômicos. Muitas iniciativas são fruto da colaboração entre organizações da sociedade civil, empresas, universidades e poder público. Colaborar com estes agentes, públicos e privados, que empreendem transformações positivas no cotidiano das cidades é a nossa vocação.

Nossa equipe reúne pessoas com formação e experiência em diversas áreas, incluindo gestão pública, ciência política, filosofia e pedagogia, que se integram pelo trabalho em prol do bem comum, com alegria, acolhimento e autonomia.

A PARCERIA COM A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
(FONRAD ADENAUER STIFTUNG – KAS)

A parceria entre KAS e OM iniciou-se em 2002 com o objetivo geral de fortalecer a política municipal por meio da formação humana e da capacitação técnica. Atualmente um dos focos da parceria é oferecer atividades para políticos, gestores públicos e representantes da sociedade civil interessados em melhor conhecer as instituições democráticas do Estado de Direito. A parceria toma como base os valores democrata-cristãos e busca contribuir para que eles sejam aplicados na prática.

Dois grandes objetivos estratégicos norteiam essa parceria, tanto nas atividades quanto em nossas publicações:

- a. Representantes seletos da política, administração pública, igrejas, sociedade civil, mídia e setor privado conhecem os processos democráticos e do Estado de Direito com base nos valores democrata-cristãos e os aplicam na prática;
- b. Políticos e gestores públicos municipais seletos apoiam a implementação dos processos de descentralização e regionalização previstos na Constituição Federal brasileira.

Este livro foi impresso em Pólen bold 90 g, no miolo,
e em cartão Duo Design 250 g, na capa,
em agosto de 2019, na Edições Loyola, SP.