



ANGELO MARCOS QUEIROZ PRATES

**Federalismo no Brasil: Os Consórcios Públicos
Intermunicipais no Período Recente**

**Campinas
2012**



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

ANGELO MARCOS QUEIROZ PRATES

**Federalismo no Brasil: Os Consórcios Públicos
Intermunicipais no Período Recente**

Prof. Dr. Claudio Schüller Maciel – orientador

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL
DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO ANGELO
MARCOS QUEIROZ PRATES E ORIENTADA PELO
PROF. DR. CLAUDIO SCHÜLLER MACIEL.**



Orientador

CAMPINAS
2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
Maria Teodora Buoro Albertini – CRB8/2142 –
CEDOC/INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

P887f Prates, Angelo Marcos Queiroz, 1976-
Federalismo no Brasil: os consórcios públicos intermunicipais no
período recente/ Angelo Marcos Queiroz Prates. – Campinas, SP:
[s.n.], 2012.

Orientador: Claudio Schüller Maciel
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Economia.
1. Municípios. 2. Federalismo. 3. Finanças públicas. I. Maciel,
Claudio Schüller, 1951-. II. Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Economia . III. Título.

12-055-BIE

Informações para Biblioteca Digital

Título em Inglês: Federalism in Brazil: the intermunicipal public partnerships in recent period

Palavras-chave em inglês:

Municipalities

Federalism

Public finances

Área de Concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente

Titulação: Doutor em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Claudio Schüller Maciel

Paulo de Tarso Frazão Soares Linhares

Valdir Roque Dallabrida

Humberto Miranda do Nascimento

Rinaldo Barcia Fonseca

Data da defesa: 14-12-2012

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico



TESE DE DOUTORADO

ANGELO MARCOS QUEIROZ PRATES

**Federalismo no Brasil: Os Consórcios Públicos
Intermunicipais no Período Recente**

Defendida em 14/12/2012

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. CLAUDIO SCHÜLLER MACIEL
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. PAULO DE TARSO FRAZÃO SOARES LINHARES
IPEA



Prof. Dr. VALDIR ROQUE DALLABRIDA
Universidade do Contestado/SC



Prof. Dr. HUMBERTO MIRANDA DO NASCIMENTO
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. RINALDO BARCIA FONSECA
Instituto de Economia / UNICAMP

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é resultado do esforço e dedicação intelectual de vários anos de estudos que se iniciaram no mestrado e contaram com a contribuição, direta ou indiretamente de inúmeras pessoas.

Primeiramente agradeço aos de meus familiares, pelo apoio, carinho e confiança, aos quais serei eternamente grato. Agradeço de maneira especial à Renata, pelo amor, estímulo, paciência e tranquilidade, fundamentais para a conclusão desse trabalho.

Ao Instituto de Economia da UNICAMP, que me proporcionou um ambiente acadêmico da mais alta qualidade, cujos valores estarão sempre presentes em minha vida profissional.

Aos funcionários da secretaria e da biblioteca do Instituto de Economia que sempre se mostraram disponíveis e cordiais em seus atendimentos.

Aos amigos e colegas de jornada, cujo companheirismo, debates e contribuições foram fundamentais. Agradeço pelo apoio e incentivo dos amigos da Universidade Federal de Alfenas, do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, que me propiciaram ao final desse trabalho um ambiente favorável e estimulante para sua conclusão. Dentre todos esses amigos, agradeço do forma especial ao Sr. Robson Dias da Silva, que desde os tempos de mestrado se mostrou sempre disposto a ajudar, apoiar e incentivar a conclusão desse trabalho, seja estando em Campinas ou já no Rio de Janeiro.

Agradeço profundamente ao Prof. Wilson Cano pelas aulas ministradas, sugestões realizadas, apoio demonstrado e principalmente pelo esforço para que eu pudesse dar continuidade e concluir esse trabalho.

Agradeço igualmente ao Prof. Carlos Antonio Brandão, pelas orientações prestadas, pelo apoio, dedicação e companheirismo demonstrado a qualquer tempo e lugar.

Aos Professores Humberto Miranda do Nascimento e Eduardo Fagnani, pelas valiosas sugestões na qualificação do trabalho. Aos Professores que comporam a banca de defesa, Paulo de Tarso Frazão Soares Linhares, Valdir Roque Dallabrida,

Humberto Miranda do Nascimento e Ricardo Bacia Fonseca, fica meu agradecimento pela participação e valiosas de gestão para futuras pesquisas.

Agradeço especialmente ao Prof. Claudio Maciel, meu orientador, cuja dedicação, orientação, paciência e estímulo foram decisivas para a conclusão desse trabalho, apesar de todas as adversidades sofridas pelo caminho. À você, professor e amigo Maciel, muito obrigado.

Por fim, agradeço a Deus, sem o qual nada teria sido possível.

RESUMO

O presente trabalho analisa os chamados Consórcios Intermunicipais que passaram a se constituir a partir dos anos 90 como um importante instrumento de política pública para o desenvolvimento econômico e melhorias no sistema de saúde, saneamento, meio ambiente, entre outros. Esse cenário nasce com a crescente pressão por recursos financeiros para os entes federados, sobretudo para o ente municipal que teve que assumir a partir da Nova Constituição de 1988 uma série de compromissos que antes eram financiados fundamentalmente pelo governo central.

Nesse quadro, surgem os Consórcios Intermunicipais como forma de prover localmente bens e serviços públicos. A principal vantagem que o consorciamento pode oferecer aos entes municipais reside na obtenção de escalas tanto no que tange a recursos financeiros como de material, sem a qual cada município isoladamente não teria como atingir.

De um total de 5.564 municípios brasileiros, mais de 80% declararam fazer parte de alguma modalidade de Consorciamento Intermunicipal. O padrão observado de distribuição desses Consórcios obedece à lógica econômica e social, ou seja, concentração nos municípios de baixa população e baixo dinamismo econômico, mais notadamente nos municípios com população entre 5 e 20 mil habitantes. Nesse contexto, são traçados os panoramas da formação urbana e da dinâmica das finanças públicas municipais, que demonstram a necessidade do consorciamento intermunicipal.

Destaca-se a importância do estabelecimento de um regime jurídico que garantiu aos Consórcios Intermunicipais maior garantia para sua funcionalidade, capitaneadas pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, posteriormente normatizada pelo Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que definiu as regras e formas de pactuação dos Consórcios Intermunicipais.

Concentramos esse estudo, contudo, na avaliação dos Consórcios Intermunicipais nas áreas onde ocorrem, sobretudo, na área da saúde, onde se apresenta o maior volume de experiências em consorciamento intermunicipal. Para essa avaliação, utilizamos como base os indicadores disponibilizados pelo Ministério da Saúde, como o Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde, onde é possível

avaliar o desempenho municipal a partir de indicadores como: cobertura de equipes básicas de saúde, exames laboratoriais, internações, procedimentos cirúrgicos, entre outros.

Também traçamos um panorama internacional no que se refere a essas políticas de consorciamento, destacando o cenário europeu e em menor medida alguns países latino-americanos.

Por fim, podemos considerar que o consorciamento intermunicipal se traduz em uma política pública com fortes possibilidades de melhoria para a prestação local de serviços públicos, que pese suas deficiências apontadas largamente nesse trabalho.

Palavras-chave: Municípios, Federalismo, Finanças Públicas.

ABSTRACT

This paper examines the so-called Intermunicipal Consortiums that began to form from the 90's as an important public policy tool for economic development and improvements in health care, sanitation, environment, among others. This scenario arises with increasing pressure for financial resources for the federated entities, especially for the municipal entity that had to take from the New Constitution of 1988 a series of commitments that were funded primarily by the central government.

In this framework the Consortia arise as a means of providing public goods and services locally. The main advantage that the consortium can offer municipal entities lies in obtaining scales both in terms of financial resources and material, without which each municipality alone would not achieve.

From a total of 5,564 municipalities, over 80% reported taking part in some form of intermunicipal consortiums. The observed pattern of distribution of these consortia obeys the economic and social logic, ie, concentration in cities with low population and low economic dynamism, most notably in cities with population between 5 and 20 thousand inhabitants. In this context, the strokes are panoramas of urban formation and the dynamics of local government finances, which demonstrate the need for intermunicipal consortiums.

The study highlights the importance of establishing a legal regime that assured the Public Consortia Intermunicipal greater assurance to its functionality, captained by Law No. 11,107, dated April 6, 2005, subsequently normalized by Federal Decree No. 6017, of January 17, 2007 which set the rules and forms of agreement Intermunicipal Consortia.

Focus this study, however, in evaluating the Intermunicipal Consortia in areas where they occur mainly in healthcare, which presents the largest volume of experience in intermunicipal consortiums. For this evaluation, we use as a basis the indicators provided by the Ministry of Health, as the Index of Performance Health System, which can evaluate the performance hall from indicators such as coverage of primary healthcare teams, laboratory tests, hospitalizations , surgical procedures, among others.

Also we will present an international outlook with regard to these policies intermunicipal consortiums, highlighting the European scene and to a lesser extent some Latin American countries.

Finally we consider that the intermunicipal consortiums translates into public policy with strong possibilities of improvement for the local provision of public services, despite their deficiencies pointed out in this work widely.

Keywords:, Municipalities, Federalism, Public Finances

LISTA TABELAS

Tabela 01: Número de cidades brasileiras por região e por tamanho da população. .	114
Tabela 02: Evolução do número de cidades no Brasil segundo os diferentes estados e regiões entre 1980 e 2009 (Em números absolutos)	116
Tabela 03: Distribuição federativa da arrecadação própria dos entes federados no Brasil entre 1960 e 2005 (Em %)	121
Tabela 04: Distribuição dos recursos disponíveis para cada um dos entes federados entre 1960 e 2005 (Em %)	122
Tabela 05: Participação relativa das receitas municipais segundo a faixa populacional para o ano de 2005.	124
Tabela 06: Participação relativa das receitas municipais “per capita” segundo as diferentes faixas populacionais para o ano de 2005.	126
Tabela 07: Participação relativa das receitas municipais “per capita” segundo as diferentes regiões geográficas para o ano de 2005.	127
Tabela 08: Participação relativa das principais transferências constitucionais segundo a faixa populacional dos municípios em 2005.	128
Tabela 09: Valor per capita das principais transferências governamentais para os municípios segundo as faixas populacionais para o ano de 2005.	129
Tabela 10: Valor per capita das principais transferências governamentais, ICMS e FPM, para os municípios segundo as faixas populacionais para o ano de 2005*.	130
Tabela 11: Perfil das receitas e despesas nas finanças públicas municipais para uma extrapolada de 2.591 municípios brasileiros entre 1998 e 2006.	133
Tabela 12: Receitas municipais a partir da distribuição segundo faixa de PIB como percentual na receita bruta para uma amostra extrapolada de 2.591 municípios brasileiros entre 1998 e 2006.	136
Tabela 13: Despesas municipais a partir da distribuição segundo faixa de PIB como percentual na receita bruta para uma amostra extrapolada de 2.591 municípios brasileiros entre 1998 e 2006.	139

Tabela 14: Evolução dos resultados fiscais para os municípios brasileiros segundo a faixa de PIB para os municípios brasileiros entre 1998 e 2006. (Número Índice, 1998 = 100)	142
Tabela 15: Evolução das dívidas municipais a partir da distribuição segundo faixa de PIB e como percentual na receita bruta para uma amostra extrapolada de 2.591 municípios brasileiros entre 1998 e 2006.	144
Tabela 16: Municípios, total e com existência de consórcio intermunicipal segundo o tamanho da população para o Brasil em 2009.	148
Tabela 17: Municípios, total e com existência de consórcio intermunicipal segundo as Grandes Regiões brasileiras em 2009.	150
Tabela 18 – Evolução dos CIS no Brasil, segundo o tamanho dos municípios e as diferentes regiões entre 2005 e 2009.	155
Tabela 19 – Evolução dos CIMA no Brasil, segundo o tamanho dos municípios e as diferentes regiões entre 2005 e 2009.	163
Tabela 20 – Evolução dos CIDU no Brasil, segundo o tamanho dos municípios e as diferentes regiões entre 2005 e 2009.	168
Tabela 21 – Evolução das diferentes modalidades do consorciamento intermunicipal no Brasil, segundo o tamanho dos municípios entre, 2005 e 2009.	169
Tabela 22 – Evolução das diferentes modalidades do consorciamento intermunicipal no Brasil, segundo as regiões brasileiras, entre 2005 e 2009.	170

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Novos Arranjos Institucionais: Verticais, Horizontais e Mistos.	22
Quadro 02: Diferentes formas de cooperação intermunicipal existentes no Brasil e no mundo.	31
Quadro 03 - Histórico da legislação acerca dos Consórcios Públicos no Brasil.	50
Quadro 04: Modalidades de Arranjos de Cooperação existentes em países selecionados da Europa.	59

Quadro 05: Grau de Institucionalização entre os Consórcios Intermunicipais em alguns países Europeus.	60
Quadro 06: Extensão dos poderes de decisão da capacidade das organizações.	61
Quadro 07: Representação e responsabilidades nos consórcios intermunicipais em países europeus selecionados.	63
Quadro 08: Principais formas de cooperação intermunicipal na Colômbia.	76
Quadro 09: Principais formas de cooperação intermunicipal no Equador.	78
Quadro 10: Organograma de uma Mancomunidade.	80
Quadro 11: Padrão de relações intergovernamentais conforme a natureza das relações políticas dos Estados e Municípios com o Governo Federal.	111
Quadro 12: Divisão da Receita Tributária entre os diferentes entes federados, segundo a aplicação de cada modalidade de imposto. (Em %)	118
Quadro 13: Distribuição entre os diferentes níveis de governo e categorias de despesas.	119
Quadro 14: Estrutura de financiamento da política social no Brasil	120
Quadro 15: Modelo de Avaliação do Desempenho do SUS	180
Quadro 16: Evolução do IDSUS.	181

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Cooperação Horizontal Intermunicipal.	39
Figura 02: Cooperação Vertical Intergovernamental.	39
Figura 03: Cooperação Vertical Intragovernamental.	40
Figura 04: Formato/Complexidade da cooperação intermunicipal na Alemanha.....	70

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Média populacional por município em alguns países europeus.	56
Gráfico 02: Evolução do número de habitantes entre as áreas rural e urbana no Brasil entre 1940 e 2007.	113
Gráfico 03: Evolução do número de CIS no Brasil e nas Grandes Regiões no Brasil entre 200 e 2009. (Em números absolutos)	152
Gráfico 04: Evolução da participação dos municípios por total estadual em Consórcios Intermunicipais em Saúde, entre 2002 e 2009. (Em %)	153
Gráfico 05: Evolução do número de CIS no Brasil segundo o tamanho dos municípios envolvidos. (Em números absolutos)	154
Gráfico 06 – Cronologia da formação dos Consórcios Intermunicipais de Saúde em Minas Gerais entre 1993 e 2005.	158
Gráfico 07: Evolução do número de CIMA no Brasil e nas Grandes Regiões entre 2002 e 2009. (Em números absolutos)	160
Gráfico 08: Evolução da participação dos municípios por total estadual em Consórcios Intermunicipais em Meio Ambiente, entre 2002 e 2009. (Em %)	161
Gráfico 09: Evolução do número de CIMA no Brasil segundo o tamanho dos municípios envolvidos, entre 2002 e 2009. (Em números absolutos)	162
Gráfico 10: Evolução do número de CIDU no Brasil e nas Grandes Regiões entre 2002 e 2009. (Em números absolutos)	165
Gráfico 11: Evolução da participação dos municípios por total estadual em Consórcios Intermunicipais em Desenvolvimento Urbano, entre 2002 e 2009. (Em %)	166
Gráfico 12: Evolução do número de CIDU no Brasil segundo o tamanho dos municípios envolvidos, entre 2002 e 2009. (Em números absolutos)	167
Gráfico 13: Municípios Total e Municípios Consorciados na área da Saúde no Estado de São Paulo, por renda per capita municipal, em 2010.	175
Gráfico 14: Gasto Per Capita Médio entre os municípios consorciados e não consorciados segundo o PIB per capita municipal	176

Gráfico 15: Coeficiente de Leitos para cada 1.000 habitantes entre municípios consorciados e não consorciados, considerando o PIB per capita municipal em 2010	177
Gráfico 16: Coeficiente de Unidades Básicas de Saúde para cada 1.000 habitantes entre municípios consorciados e não consorciados	178
Gráfico 17: Coeficiente do número de médicos para cada 1.000 habitantes entre municípios consorciados e não consorciados	179
Gráfico 18: Atenção Básica - IDSUS: Média estadual e municípios consorciados.	182
Gráfico 19: Atenção Ambulatorial e Hospitalar de Média Complexidade: Média estadual e municípios consorciados.	183
Gráfico 20: Atenção Ambulatorial e Hospitalar de Alta Complexidade: Média estadual e municípios consorciados.	184

LISTA DE MAPAS

Mapa 01: Consórcios Intermunicipais em Minas Gerais.	159
Mapa 02: Frequência de Consorciamento Intermunicipal segundo os estados da federação. (2005 e 2009).	171
Mapa 03: Municípios paulistas pertencentes a alguma modalidade de consorciamento intermunicipal.	173

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – AS TEORIAS EM FEDERALISMO E SUAS RELAÇÕES COM AS POLÍTICAS DE GESTÃO CONSORCIADA DE TERRITÓRIOS.....	7
1.1. A Teoria da Escolha Pública e a Welfare Economics.....	7
1.2. A Nova Economia Institucional e o Federalismo.	13
CAPÍTULO 2 – A FORMAÇÃO DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL.....	25
2.1. As definições de Consórcios Públicos Intermunicipais.....	26
2.2. O marco regulatório brasileiro para os Consórcios Públicos Intermunicipais.	41
2.2.1. O Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.	45
2.3. A Gestão cooperada de serviços públicos.	48
CAPÍTULO 3 – OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NA EUROPA E AMÉRICA LATINA: algumas considerações.	53
3.1. A Experiência Européia em Consórcios Intermunicipais a partir de Países Selecionados.....	57
3.2. Um Panorama dos Consórcios Intermunicipais na América Latina.....	71
CAPÍTULO 4 – A EVOLUÇÃO RECENTE DO FEDERALISMO NO BRASIL: Política, Urbanização e Finanças Municipais.....	95
4.1. A Construção do Pacto Federativo Brasileiro: da crise dos anos 30 à nova ordem federativa nos anos 80.	96
4.2. A Descentralização e a crise federativa nos anos 80/90: a repartição de tributos e de competências.	105
4.3. A urbanização brasileira: o crescimento desordenado e explosivo de municípios.	112
4.4. O Comportamento das Finanças Públicas Municipais: a fragilidade financeira municipal.	117
4.5. O Comportamento Recente das Finanças Públicas Municipais para os municípios brasileiros: Receitas versus Despesas.....	122
CAPÍTULO 5 – REGULAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL.....	147

5.1. O quadro geral da constituição de Consórcios Intermunicipais no Brasil em suas diferentes áreas.....	147
5.2. Os Consórcios Intermunicipais na área da Saúde.....	151
5.3. Os Consórcios Intermunicipais em Meio Ambiente.....	160
5.4. Os Consórcios Intermunicipais em Desenvolvimento Urbano.	165
5.5. Outras áreas de existência de Consórcios Públicos Intermunicipais.	168
5.6. Os Consórcios Intermunicipais no Estado de São Paulo.....	172
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	187
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	195

INTRODUÇÃO

Os chamados Consórcios Intermunicipais passaram a se constituir a partir dos anos 80 como um importante instrumento de política pública para que os diferentes entes da federação pudessem dar respostas às demandas emanadas da sociedade no que tange ao desenvolvimento econômico, saúde, saneamento, educação, meio ambiente, entre outros.

No caso do Brasil, os Consórcios Intermunicipais começaram a ganhar destaque principalmente a partir dos anos 80, como estratégia de descentralização de algumas políticas públicas, principalmente no estado de São Paulo¹.

Tais demandas passaram a pressionar significativamente os recursos financeiros dos entes federados, sobretudo o ente municipal que teve que assumir a partir da Nova Constituição de 1988 uma série de compromissos que antes eram financiados fundamentalmente pelo governo central.

Esse movimento ficou caracterizado como sendo de “transferências de competências”, que acompanhado de uma transferência de receitas em proporção inferior às novas obrigações assumidas e a uma rígida política financeira capitaneada pela chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, obrigou a que os entes municipais buscassem novas formas de atender satisfatoriamente seus compromissos, sobretudo, nas áreas de saúde e educação. Uma dessas formas se constitui nos chamados Consórcios Intermunicipais.

Fazendo um contraponto à experiência brasileira podemos observar a situação europeia em política de consorciamento intermunicipal. Os países europeus dados suas características bastante específicas, nos proporciona uma visão mais aprofundada das potencialidades e limitações dessa prática de política pública.

¹ Segundo CRUZ, M. C. M. T. e ARAÚJO, F. F. (2010), o crescimento significativo de Consórcios Intermunicipais em São Paulo se dá na gestão do então governador Franco Montoro (1983 a 1986), que incentivou fortemente a criação desses mecanismos de gestão pública local. Para maiores detalhes ver CRUZ, M. C. M. T. e ARAÚJO, F. F. (2010) e BARROS (1995).

Realizadas as considerações acima, destacamos fundamentalmente qual a grande questão que esse trabalho se propõe a responder, assim como quais as hipóteses que assumimos. Como problema central dessa tese, se encontra a forma através da qual a gestão consorciada entre municípios pode se apresentar como política possível e sustentável frente aos novos desafios que se apresentam como saúde, educação, gestão ambiental, entre outros.

Nesse sentido, a questão primordial seria se os Consórcios Intermunicipais representam ou podem representar um meio através dos quais pequenos municípios ou municípios frágeis financeiramente podem, via gestão conjunta, dar respostas satisfatórias às demandas locais por políticas públicas sociais, econômicas e ambientais, em um cenário de baixo ativismo dos governos estaduais e federal? A hipótese principal colocada é que, apesar das fragilidades que possam apresentar esses arranjos institucionais², sobretudo na esfera da coordenação política, tais práticas vêm se demonstrando bastante promissoras no tocante à soluções, ou mesmo minimização de problemas locais, principalmente nos segmentos onde as demandas sociais são mais intensas, como saúde, meio ambiente e desenvolvimento econômico social, local e regional³.

Para tanto, o arcabouço teórico conservador se concentra basicamente nas teorias institucionais de federalismo, cujas respostas aos problemas locais se dividem entre privatização ou coalizão entre os entes locais. No caso brasileiro, entretanto, esse marco teórico não é capaz de “explicar” o desenho federativo brasileiro, cujas características são totalmente diversas das observadas nos países centrais⁴,

² Uma das questões mais relevantes nesse aspecto refere-se a considerar tais práticas associativas como uma nova forma institucional ou não. No nosso entender, o avanço regulatório dessas atividades veio a representar um forte estímulo aos municípios, de forma que a institucionalização dessas experiências se apresenta como forma irrevogável de estímulo à essas práticas.

³ Ao longo desse trabalho atribuímos o conceito de desenvolvimento em suas diversas abordagens (ou dimensões). Assim, embora o conceito de desenvolvimento seja um conceito bastante amplo, em essência o seu significado nesse trabalho implica na melhora das condições econômicas (geração de emprego, renda, atração de investimentos, melhora das condições financeiras dos entes municipais), locais e regionais (a melhora nas condições econômicas pode permitir aos espaços locais ou regionais, isto é, municípios e regiões de municípios, ampliar suas capacidades econômicas medidas fundamentalmente em produto e renda), e fundamentalmente sociais (o que se caracteriza principalmente pela melhora na oferta de serviços públicos, como saúde, educação, coleta e tratamento de resíduos sólidos, oferta de água e esgoto encanados, etc).

⁴ Mais particularmente, a ampla maioria dos países europeus, Estados Unidos e Canadá.

particularmente destaca-se no caso brasileiro a sua história política, sua malha urbana, populacional e territorial. Nesse contexto, e dadas as características a serem vistas ao longo desse trabalho, pensamos que a coalização, ou seja, os Consórcios Intermunicipais se apresentem como uma alternativa, considerando os problemas de escala que muitos dos problemas apontados requerem.

Para desenvolver o tema proposto nesse trabalho destacaremos as teorias em federalismo e finanças públicas, procurando explicitar as principais correntes teóricas do federalismo e como a partir delas é possível desenhar um quadro onde a cooperação entre entes federados pode posicionar uma estratégia política de desenvolvimento econômico e social.

Outro eixo de discussão a ser levantado consistirá nos aspectos legais na formação dos Consórcios Intermunicipais, mais particularmente a recente legislação federal que procura disciplinar a formação, consolidação e funcionamento dessa instituição no Brasil, como o Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007 que disciplina os Consórcios Intermunicipais no Brasil.

Ainda que de forma bastante sucinta, veremos os problemas teóricos-políticos dessas experiências de gestão supra-territorial, apontando as limitações políticas que tais iniciativas podem estar expostas, bem como suas potencialidades como políticas de desenvolvimento regional.

Discutiremos ainda o quadro geral da consolidação das experiências de Consórcios Intermunicipais existentes no Brasil. Para tanto, demonstramos através de dados oferecidos pelo IBGE, a consolidação desses arranjos segundo as diferentes regiões de governo bem como em cada estado federado, destacando as áreas de atuação mais representativas desse arranjo institucional.

Trataremos igualmente do panorama internacional nas políticas de gestão consorciada, com destaque para a experiência europeia em particular e a latino-americana, bem como levantando novas questões como a cooperação internacional intercontinental, algo relativamente recente e que vêm ganhando cada vez maior importância na agenda do desenvolvimento regional.

O trabalho apresentado pretende trazer para discussão, a emergência de novas escalas territoriais de poder e gerenciamento. Não se assume e nem se espera

que essas “novas territorialidades” possam representar a solução para os diversos problemas sociais que emergem em um quadro de maior desenvolvimento urbano. A resposta no âmbito de Consórcios Intermunicipais, embora recente, não é nova, mas mostra as diferentes possibilidades de minimização dos problemas gerados com o crescimento populacional e urbano, seja nas pequenas, médias ou nas grandes cidades.

A tese defendida e exposta ao longo do trabalho é a de que, dadas as especificidades brasileiras no que tange ao seu curso histórico, formação urbana, econômica e social, essa nova forma de gestão consorciada, acaba por criar um ambiente de governança territorial⁵ capaz de ser um instrumento profícuo ao desenvolvimento econômico local regional. Devemos, entretanto, salientar que, embora tais práticas possam ser eficientes e benéficas à gestão pública local, elas não se constituem, de forma alguma, em um instrumento capaz de suplantar as demais políticas necessárias, sobretudo àquelas de âmbito econômico, fiscal, comercial, entre outras, inerentes ao governo central, mas absolutamente necessárias ao próprio sucesso das experiências de gestão consorciadas.

Destacamos ainda que o presente trabalho possui como foco principal de análise a ocorrência do consorciamento intermunicipal fundamentalmente nos municípios pequenos. Tal fato é de suma importância na medida em que muitos trabalhos nessa temática se concentram fortemente no estudo do consorciamento em Regiões Metropolitanas.

Para finalizar, o presente trabalho está dividido em cinco capítulos. No primeiro tratamos das teorias clássicas em federalismo fiscal, procurando apontar de que forma a prática consorciamento intermunicipal se enquadra nessas teorias. No segundo capítulo nos concentramos nas definições existentes e fundamentalmente no arcabouço legal existente no Brasil que regula a formação e o gerenciamento dos Consórcios

⁵ Ao longo desse trabalho utilizaremos o conceito de "Governança Territorial", entende-se por esse conceito, de maneira geral, o uso (ou criação) de um conjunto de instituições, práticas, normas e estruturas, que visem o melhor uso dos recursos materiais e humanos que se encontram subaproveitados em uma determinada localidade. Para tanto, a coligação entre os entes públicos ou privados é considerada de suma importância para a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento, seja no campo das políticas públicas (objeto em questão nesse trabalho) ou privadas. Para maiores detalhes ver: PIRES (2011); DALLABRIDA (2003a, 2003b, 2004, 2006); DALLABRIDA *et al* (2006); DALLABRIDA e ZIMMERMANN (2009), FERRÃO (2010); DELGADO, BONNAL e LEITE (2007).

Intermunicipais. O terceiro capítulo é dedicado a uma breve caracterização de como se organizam e atuam os Consórcios Intermunicipais em alguns países europeus e latino americanos. No quarto capítulo o objetivo é traçar a consolidação do federalismo brasileiro, enfatizando a evolução do pacto federativo nacional e principalmente como se enquadrou nesse cenário os entes municipais. Por fim, no quinto capítulo dedicamos a apresentar a evolução dos Consórcios Intermunicipais no Brasil em suas diferentes modalidades, analisando o crescimento desses arranjos nas diferentes regiões brasileiras

CAPÍTULO 1 – AS TEORIAS EM FEDERALISMO E SUAS RELAÇÕES COM AS POLÍTICAS DE GESTÃO CONSORCIADA DE TERRITÓRIOS.

Este capítulo tem como propósito apresentar o arcabouço fundamental clássico acerca da problemática federativa a partir das principais correntes de pensamento em economia do setor público. Para tanto são apresentados os fundamentos principais que de alguma forma perpassam a problemática da gestão consorciada de políticas públicas, caso dos Consórcios Intermunicipais.

São apresentadas inicialmente a Teoria da Escolha Pública e o Welfare Economics, em seguida, os pressupostos da Nova Economia Institucional e o Federalismo, e por fim, a dicotomia entre consorciamento público em contraposição à privatização e seu relacionamento com os custos de transação e às economias de escala e, principalmente, o enquadramento dos Consórcios Intermunicipais como modelo de federalismo cooperativo em contra-ponto ao modelo de federalismo competitivo.

Devemos, entretanto apontar que tais marcos teóricos, embora de importância fundamental no estudo das relações federativas, na qual se insere o consorciamento intermunicipal, não são capazes de abarcar toda a problemática teórica que envolve a trajetória federativa brasileira que possui características singulares à sua história política, econômica, social e urbana. Dito de outra forma, tais análises não se constituem como explicativas do caso brasileiro, mas apenas nos sugerem apontamentos necessários ao entendimento da temática proposta nesse trabalho⁶.

1.1. A Teoria da Escolha Pública e a Welfare Economics.

No campo das teorias sobre federalismo, distribuição de competências e finanças públicas, podemos identificar uma série de escolas que pensarão essas questões bem como suas implicações econômicas e políticas.

⁶ Para um balanço geral das Teorias de Federalismo e Finanças Públicas ver AFFONSO (2003).

Nesse sentido destaca-se inicialmente – no campo do federalismo fiscal – a chamada Teoria da Escolha Pública⁷. Essa corrente de pensamento se origina entre as décadas de 50 e 60 com influência da economia neoclássica. Em linhas gerais, trata-se de um arcabouço teórico que produziu (e produz) muitos trabalhos, tanto na área econômica quanto na ciência política. Teve sua origem embrionária no período pós II Guerra Mundial, uma época em que se presenciava grandes mudanças no sistema capitalista em todo o mundo. Essas transformações necessitavam de uma teoria econômica focalizada em um processo de civilização do capitalismo e a sua posterior adaptação para um modelo mais clássico e liberal que será proporcionado pela Welfare Economic.

De maneira geral, pode-se definir, a Teoria da Escolha Pública como uma disciplina que se situa entre a economia e a ciência política, cujo objeto de estudo deixa de ser as decisões individuais ocorridas dentro do mercado para se transformar nos processos decisórios coletivos que se dão extra-mercado.

Aqui retirei a seguinte frase: A Teoria da Escolha Pública, procura apresentar uma explicação sobre como uma coletividade atinge um determinado consenso sobre como, por quem e quais bens públicos serão ofertados. Acontece que as próprias especificidades subjacentes aos bens públicos qualificam o processo de decisão coletiva.

Um processo no qual a falta de cooperação seria a tendência predominante. Dada essa tendência à não-cooperação entre os indivíduos que decidem em instâncias coletivas, a “teoria positiva da Escolha Pública” procurou avaliar quais as regras de tomada de decisão (entenda-se regras de votação) resultantes numa agregação de preferências individuais que mais se aproximaria de uma situação coletiva. Assim, o problema da cooperação na ação coletiva constitui o ponto de partida de qualquer reflexão de que se deseja fazer sobre as instituições.

A partir desse ponto, torna-se crescente o interesse da teoria econômica pelos resultados durante o processo coletivo de decisão e também pela atuação dos governos centrais e subnacionais dentro desse processo decisório de alocação de

⁷ Para maiores detalhes a respeito dessa corrente de pensamento ver: Aguirre e Moraes (1997), Moraes (2001) e Casas Pardo (1984), Buchanan e Wagner (1977), e Buchanan e Tullock(1993).

recursos. A Public Choice busca justamente aproximar a Ciência Econômica desses assuntos de política alocativa, tratando mais diretamente das chamadas “falhas de mercado” que a Welfare Economic, com sua teorização de Estado não conseguiu resolver.

O objetivo principal da Teoria da Escolha Pública foi de resgatar a competitividade, a eficiência no processo decisório, e o equilíbrio macroeconômico, justamente os paradigmas que substituem os consensos keynesianos. Propunha para isso, a desregulamentação e a flexibilização de todos os mercados, principalmente do mercado de trabalho, desmontando as redes de atuação social do Estado que foi primordial durante todo o período da síntese neoclássica.

Tratava-se de uma retomada do liberalismo agressivo, uma vez que os teóricos da Public Choice percebem que o Estado não supria as falhas de mercado conforme proposto pela corrente hegemônica anterior. Muito pelo contrário, o Estado centralizou muitas funções e obrigações e tornou-se mais vulnerável aos ataques de investidores privados organizados (ou não) e especulativos.

De maneira geral, foi uma teoria ofensiva no sentido de ser contra o Estado e pró-mercado. Talvez a principal característica da relação entre Estado versus Mercado na public choice é que essa teoria não trata o Estado como um ente não teorizado e benevolente como a welfare economic.

Além disso, estabelece uma distinção entre o comportamento dos agentes públicos e privados, isso faz com que as expectativas da atuação dos agentes do Estado sejam as melhores possíveis (priorizando a maximização das suas ações de utilidade) e passíveis de comparação com os agentes privados.

É importante destacar que a public choice critica a atuação do Estado intervencionista na welfare economic justamente pela sua incapacidade de eliminar as “falhas de mercado”. Apesar disso, a public choice teoriza o Estado sem entrar em seus principais paradigmas: as relações sociais e a sua estrutura organizacional.

Para isso generaliza a atuação do Estado, transportando tudo que é válido para uma economia eficiente, concorrencial, de livre negociação para o setor público, garantido a continuidade teórica neoclássica. Assim prioriza situações em que o Estado maximize suas atividades buscando a eficiência como qualquer outro agente

econômico. Isso implica que o Estado deva nivelar suas tomadas de decisões políticas e econômicas pelas mesmas motivações egoístas e racionais de um agente privado maximizador de ganhos. O Estado passa a ser um mercado, e não apenas uma complementação das falhas de mercado.

Apesar da teorização de que os agentes públicos devem ter um comportamento eficiente e maximizador, a public choice reconhece as falhas governamentais nesse ponto, e salientam que são muitas vezes decorrentes de formas peculiares de atuação desses agentes. Desta forma, percebe-se que o mercado público, a partir dos seus agentes subnacionais, tem uma irresponsabilidade intrínseca devido principalmente ao frágil e tênue elo que une o processo de tomada de decisão pública e as suas consequências.

Comparando esse elo com o do mercado privado, este segundo é mais ágil, rápido e menos frágil. Essa relação tênue entre decisões e consequência pode ser exemplificada em relação aos gastos de estados e municípios, onde não é claro a relação direta desse gasto com a melhoria de um determinado serviço, não é facilmente possível mensurar o tamanho desse ganho ou prejuízo.

Essas ações políticas que buscam uma melhoria na eficiência alocativa dos recursos é um dos objetivos centrais do federalismo. Diferentes níveis de governo agem conforme seus interesses locais buscando melhorias. O federalismo competitivo faz com que esses governos subnacionais busquem uma melhora na administração e na eficiência de suas ações com objetivos concorrenciais. Os governos das diferentes localidades devem competir pela busca de mais consumidores (eleitores) contribuintes, atraindo para suas localidades mais recursos fiscais.

Nesse contexto, Affonso (2003) apud Tiebout (1990) aponta que existem muitos governos subnacionais que oferecem bens e serviços diferenciados. Isso permite que cada indivíduo possa escolher onde morar conforme essa disponibilidade se molde à suas necessidades e preferências. Assim, cria-se um movimento de mobilidade espacial dos consumidores em direção a localidade que lhes ofereça bens e serviços públicos mais apropriados.

Parte-se do pressuposto que uma localidade que proporcione melhores condições para seus contribuintes, eleitores e empresas, atraia mais clientes, gerando

mais impostos e mais poder político administrativo para o agente público. Caso contrário, o agente público facilitará a saída dos consumidores de sua localidade.

Esse princípio vai contra o welfare economic dos EUA e o federalismo europeu. Segundo a public choice, o welfare economic tem problemas devido ao monopólio cooperativo entre os agentes das diferentes localidades (baseado em um federalismo cooperativo) e a quebra desse cooperativismo através da concorrência (federalismo concorrencial) trará benefícios e eficiência alocativa de recursos para a mesma. Desta forma, a public choice trata da guerra fiscal, por exemplo, como uma competição saudável e benéfica que proporciona eficiência na administração subnacional.

Ao se caracterizar a descentralização, tem-se uma série de definições possíveis, todas elas nos permitem diferenciá-las de federalismo. Descentralização refere-se à distribuição de recursos, atribuições, divisão de espaços geográficos e de espaços decisórios. Este último pode ser entendido como poder político-econômico dos países centrais e periféricos. Assim, descentralização possui uma definição mais ampla e diretamente ligada com a divisão e distribuição de poderes de decisão e de recursos entre uma unidade central e suas divisões subnacionais.

Já federalismo refere-se a uma autonomia ou soberania compartilhada, consiste em um campo de visão com forças integradoras e desintegradoras, com um ponto de tensão na unidade e na diversidade. Pode-se identificar o federalismo como uma forma de descentralização, ao mesmo tempo que apresentam sob certos aspectos, relativos elementos de centralização.

Em relação à teoria da public choice e sua decorrência para o federalismo, devem-se destacar que a partir do fim da década de 70 os EUA passam por um novo momento que prioriza a descentralização do Estado de bem-estar até então implantado. Trata-se da adoção prioritária de medidas políticas e econômicas de cunho neoliberal que retira do cenário americano o escopo do federalismo fiscal e introduz o chamado “federalismo competitivo”.

Conforme colocado por Affonso (2003, p.60-61), o “federalismo competitivo” foi utilizado como um contraponto teórico e pragmático ao “federalismo cooperativo” que vinha sendo utilizado desde sua instituição no New Deal. Diferentemente do caráter de

cooperação mútua entre as unidades subnacionais, o federalismo competitivo privilegia a competição entre os diferentes níveis de governo de forma a buscar a eficiência econômica.

Assim, embasado em um arcabouço teórico da public choice o federalismo competitivo tem na competitividade e na descentralização dos diferentes níveis de governo, um modelo que introduz regras de comportamento privado para o setor público. Affonso (2003, p.59) aponta que nos EUA a colocação do “novo federalismo”, em contraposição ao antigo baseado no Welfare Economic foi proposto por Nixon e Reagan com a finalidade de redução de gastos federais com programas domésticos a ampliação da parcela de participação dos governos subnacionais nesse programas.

Ainda relatando sobre a decorrência da adoção dessa nova ortodoxia e seus efeitos durante os anos 70 e 80 nos EUA, Affonso (2003) ressalta que na verdade o “novo federalismo” foi responsável por um aumento substancial do poder do governo central em relação aos estados subnacionais, tornando-se na verdade centralizador.

O modelo de “federalismo competitivo” propõe medidas de mercado para problemas que envolvem questões governamentais, para isso defende a idéia da concentração de poder e da centralização não qualificada dos governos subnacionais. Isso permite que essas esferas tenham uma autonomia em relação ao governo central e não apenas uma relação de delegação de competências.

Essa centralização não qualificada proposto por essa teoria apresenta como decorrência um processo de ligação entre o governo central e os subnacionais, baseados em uma coordenação automática, não formalmente instituída, mas alimentada e assegurada pela concorrência e pela competitividade.

Em linhas gerais, o “novo federalismo” proposto a partir das bases teóricas da public choice tem como um dos seus objetivos a descentralização possibilitando com que as unidades subnacionais, através de um processo de competição, proporcione políticas públicas mais eficientes. Desta forma, o Estado faz com que os governos subnacionais participem efetivamente de programas que antes eram exclusividade federais e que possuíam um maior grau de responsabilidade sobre suas decisões, que serão aferidas pelos consumidores - eleitores durante o processo eleitoral.

Por fim, como desdobramento da public choice no âmbito federal, Affonso (2003, p.71) coloca o confronto entre duas ordens de limitações internas. A primeira refere-se justamente aos “perigos da descentralização” na direção da eficiência alocativa dos recursos e seus reflexos na estabilidade macroeconômica. Reafirma ainda os problemas da descentralização desordenada no comprometimento da equidade distributiva e na estabilidade econômica. A segunda limitação decorre da excessiva descentralização em todo o aparato do Estado proposto pela public choice⁸.

1.2. A Nova Economia Institucional e o Federalismo.

Outra corrente de pensamento que se destaca no campo dos estudos em termos de federalismo se constitui na chamada Economia Neo-Institucionalista⁹. Essa corrente concentra sua análise nas instituições públicas e privadas sem distinguir a nação de uma parte e os territórios ou local de outra. As instituições (públicas e privadas) emergem da conduta humana. O neoinstitucionalismo imagina as instituições como maximizadoras de gostos e preferências dos indivíduos. A conduta humana vai para o lado da maximização da utilidade ou do lucro.

A teoria neoinstitucional vem no sentido de criar um novo estado interventor: de um lado incentiva a descentralização e de outro incentiva a concorrência. Assim, a teoria neoinstitucional vai dizer que o novo papel do Estado tem que moldar a estrutura de mercado, de forma a garantir a máxima satisfação do indivíduo. Isto é, reforma adequada das instituições de forma a induzir a concorrência, a eficiência e a equidade. A descentralização é um meio para se alcançar a eficiência. Porém, é uma condição necessária, mas não suficiente, isto porque ela, geralmente, não gera uma distribuição eficiente de recursos públicos.

O neoinstitucionalismo surge nas reformas recentes, em um contexto do colapso do socialismo, da *Welfare Economics* e do estado Nacional-

⁸ É nesse sentido que se enquadra os Consórcios Públicos, objetivando dar maior eficiência na alocação dos recursos próprios e oriundos de transferências intergovernamentais.

⁹ Para maiores detalhes dessa corrente de pensamento ver: CONCEIÇÃO (2000 e 2001), NORTH (1995 e 1981), COASE (1937), OSTRON (2005), WILLIAMSON (1985 e 2000), AFFONSO (2003).

Desenvolvimentista; revolução tecnológica nas telecomunicações e computação; brutal concentração de capital; mutação nas relações entre Estado e Mercado. Tudo isso faz com que o Estado acabe perdendo poder de fazer política macroeconômica.

A teoria neoinstitucionalista pressupunha uma perfeita transmissão de informações. Portanto, ela emerge em decorrência da falta de informações que se dá na passagem da década de 1980 para a década de 1990. Isto é, pós-ajuste neoliberal. Contudo, deve-se esclarecer que o neoinstitucionalismo não é igual a neoliberalismo, e sim, uma acentuação do liberalismo em uma dose mais elevada. Na realidade, o neoinstitucionalismo surge como uma crítica ao neoliberalismo uma vez que a desregulamentação acentuada acaba prejudicando a ação do mercado.

Conforme apontam Aguirre e Moraes (1997), os neoinstitucionalistas podem ser caracterizados por se preocuparem em desenvolver uma análise que englobe conjuntamente a teoria econômica e a existência de instituições. Contudo, não é fácil resumir o marco teórico nem os postulados do modelo neoinstitucional. Isto porque se trata de um conjunto de princípios cuja evolução tem ocorrido ao longo de muitas décadas, e que se iniciou juntamente com o surgimento da teoria clássica evoluindo, mais tarde, para a neoclássica.

No entanto, poder-se-ia argumentar como coloca Wiesner (1996) que as origens da economia neoinstitucional remontam à chamada Escola Alemã Institucional de G. Schmoller e C. Menger do final do século XIX. Não obstante, ela se parece mais com a Escola Austríaca de I. Kirzner, F. Hayek e J. Schumpeter, da segunda metade do século XX.

Dentre os principais postulados da economia neoinstitucional Wisner (1996) destaca: a) Enfoque indutivo e histórico em contraste com o dedutivo abstrato; b) Interdependência dos mercados econômicos e dos mercados políticos; c) Condições institucionais e de economia política como determinante da atividade das políticas; d) Relação entre instituições, mercado e competência; e e) o Papel do Estado.

No que tange ao enfoque indutivo e histórico em contraste com o dedutivo abstrato, uma ideia básica da Escola Neoinstitucional é que não existe uma fórmula única para resolver os problemas públicos ou coletivos. O que resolve os problemas de uma sociedade é o processo contínuo de se desenhar, ajustar, avaliar, aprender e

corrigir as políticas públicas e privadas. Na realidade, deve-se ampliar a margem de aprendizagem. A única constante que reconhece a Escola Neoinstitucional é a noção apriorística da escolha racional.

Já no que tange à interdependência dos mercados econômicos e dos mercados políticos, há o reconhecimento de que os mercados econômicos e os mercados políticos atuam simultaneamente.

A economia abstrata não existe, e a teoria econômica não é suficiente para explicar a realidade. Em todo momento há instituições porque sempre haverá externalidades que originaram a intervenção e a existência dos governos. Por isso, existem as escolhas públicas. Dentro da premissa da rational choice, tais escolhas refletem mais os interesses de quem toma as decisões públicas que os beneficiados em nome de quem tomou a decisão.

No que se refere à relação entre instituições, mercado e competência, aponta a economia neoinstitucional que a competência não é a norma e sim a exceção, tanto para os mercados públicos como para os privados. Neste sentido, se separa por completo dos supostos da teoria clássica. Para a economia neoinstitucional todo agente econômico e todo agente político buscarão sempre reduzir ou eliminar a competência. Isto é o que a rational choice manda fazer. Isto é o que o seu interesse próprio lhe aconselha. Por tudo isto não há política em abstrato, o que há são políticas e instituições.

Por fim, o papel do Estado, é colocado pela escola Neoinstitucional com uma visão positiva. Em contraste com a visão normativa do ditador benévolo ou do abnegado servidor público ou político. Dentro destas restrições, uma das principais funções do Estado é assegurar as condições que conduzam à maior eficiência coletiva em torno das metas de equidade escolhidas. Assim, a competência se converte em um bem público de grande importância.

Com relação às diferenças em relação à teoria do “federalismo fiscal” e a teoria da “escolha pública”, podemos apontar que a Teoria do Federalismo Fiscal coloca a idéia de que a extensão do poder e as responsabilidades fiscais aos governos locais são mais benéficas que prejudiciais para o bem estar da sociedade.

Neste sentido, o primeiro fundamento do federalismo fiscal se encontra no seguinte postulado: o poder e as responsabilidades fiscais devem recair sobre a menor unidade de governo que seja capaz de abordar a escala de problema correspondente¹⁰.

Já com relação à Teoria da Escolha Pública, essa compreende uma gama considerável de contribuições teóricas e empíricas no campo dos processos decisórios coletivos, mais especificamente no âmbito da política. Originada na tradição anglo-saxônica da economia neoclássica, a Teoria da Escolha Pública enquanto disciplina investigativa autônoma tem suas origens datadas nas décadas de 50 e 60 do século XX, quando o interesse da teoria econômica pelos resultados de processos coletivos de decisão e pela atuação dos governantes tornou-se crescente.

De maneira geral, é possível definir a Teoria da Escolha Pública como um campo de estudo que se situa entre a economia e a ciência política. Cujo objeto deixa de ser as decisões individuais ocorridas dentro do mercado para se transformar nos processos decisórios coletivos que se dão extra-mercado.

A Teoria da Escolha Pública procura apresentar uma explicação sobre como uma coletividade atinge um consenso sobre como, por quem e quais bens públicos são ofertados. Acontece que as próprias especificidades subjacentes aos bens públicos qualificam o processo de decisão coletiva. Um processo no qual a falta de cooperação seria a tendência predominante.

Dada essa tendência à não-cooperação entre os indivíduos que decidem em instâncias coletivas, a “teoria positiva da Escolha Pública” procurou avaliar quais as regras de tomada de decisão (entenda-se regras de votação) resultantes numa agregação de preferências individuais que mais se aproximaria de uma situação coletiva. Assim, o problema da cooperação na ação coletiva constitui o ponto de partida de qualquer reflexão de que se deseja fazer sobre as instituições¹¹.

No que tange às decorrências desta abordagem teórica para a descentralização e o federalismo, podemos apontar que em princípio, os dois níveis

¹⁰ Nesse ponto os Consórcios Intermunicipais se enquadram profundamente, como práticas políticas e administrativas condizentes com as prerrogativas do federalismo fiscal.

¹¹ Especialmente no caso dos Consórcios Intermunicipais, que como revermos ao longo desse trabalho, a não cooperação pode aparecer em muitas oportunidades como fator desagregador e de ineficácia de um Consórcio.

devem ser consistentes entre si. Isto seria mais fácil enunciar do que praticar, pois ao se formular políticas, não haveria os mesmos requisitos nem se enfrentariam as mesmas resistências que construir instituições e organizá-las entre si. Não é estranho encontrar casos onde supostamente o marco institucional promove a competência por onde o micro institucional real não protege, por exemplo, os direitos de propriedade. Por ele, a estrutura institucional global termina não sendo propícia à ação dos mercados.

Podemos apontar quatro áreas onde a economia neoinstitucional poderia ser de especial utilidade no desenho e na execução de uma política de descentralização (e por que não de incentivo às práticas consorciadas entre municípios), quais sejam: a) A estrutura de incentivos e o papel da competência; b) O poder dos agentes políticos e dos rent-seekers; c) A inelasticidade da oferta de fatores institucionais; e d) O papel das externalidades e a importância do processo.

Podemos ainda apontar como pontos críticos a respeito dessa concepção, que os neoinstitucionalistas consideram que é sempre o comportamento individual que explica, inclusive, a existência das instituições. O estudo das instituições deveria ser a via mais profícua para o entendimento da ação coletiva, porém, da forma como ela é tratada pelos neoinstitucionalistas o comportamento coletivo reduz-se a um problema de comportamento individual.

Para os neoinstitucionalistas o importante é constituir mercados locais públicos e privados. A descentralização é o mote propulsor da eficiência, porém isso é uma condição insuficiente.

A descentralização para os neoinstitucionalistas é um meio para se chegar à eficiência, contudo, não propiciam uma visão acabada sobre instituição, isto é, dependendo do mercado eles adotam uma corrente.

Em resumo, a economia neoinstitucional sustenta que, entre os mercados e suposta eficiência, de um lado, e entre a intervenção e suposta equidade, de outro, estão as instituições. São estas últimas que definem como funcionam os mercados. Considera-se ainda que é possível incluir no desenho de políticas os fatores que limitam sua efetividade. Dentro de tais fatores, estão as condições que (i) restringem a competência, (ii) deixam pouca margem para as evoluções externas independentes, (iii) asseguram um financiamento fixo separado da efetividade de gasto, e (iv) conduzem a

que os rent-seekers podem fazer prevalecer seus interesses particulares sobre a sociedade como um todo.

De forma geral, o que podemos afirmar com relação à Teoria do Federalismo Fiscal é que seu foco de análise se concentra fundamentalmente no tema da descentralização fiscal, destacando o papel dos entes subnacionais¹².

Nesse aspecto pontua Vargas (2006, p. 41) que:

O Federalismo Fiscal ou, nos termos mais atuais de Oates (2004), as teorias de Federalismo Fiscal de Primeira Geração, instituíram a descentralização fiscal como um importante objeto de interesse. Sua fundamentação a partir das teorias de Samuelson, Musgrave e Oates estabeleceu a função alocativa como a esfera por excelência de atuação subnacional, com as funções distributiva e de estabilização concentradas no poder central. Na esfera alocativa, um governo central “benevolente” teria o papel implícito de definir os encargos, as competências e transferências tributárias em termos verticais, segundo os critérios de eficiência vigentes.

Logo, parte-se do pressuposto de que a produção de bens públicos deveria ser centralizada nos casos em que ocorressem economias de escala relevantes e descentralizada nos casos em que esta fosse ausente e os bens se caracterizassem por demandas tipicamente locais e afeitas a preferências particulares de dada jurisdição (Vargas (2006) apud Oates (1991)). Nesse quadro surgem os Consórcios Intermunicipais como forma de prover localmente bens públicos cujas características seriam mais bem conhecidas pelo ente local.

Para Oates (1991), o federalismo fiscal atuaria como um meio termo entre uma administração pública centralizada e uma administração descentralizada. Na realidade, o que se procura é demonstrar que há possibilidades de convivência entre cada um dos casos, explorando em cada caso o que há de melhor em termos de ganho de eficiência do setor público. Nesse sentido colocam Arvate e Biderman (2004, p. 425) que:

Um setor público descentralizado, que não tivesse um governo central, mas apenas governos locais administrando partes estanques do território nacional, teria sérias dificuldades para implementar políticas

¹² É nesse campo que entram as políticas de consorciamento intermunicipal. Para maiores detalhes ver VARGAS (2006).

macroeconômicas e de distribuição de renda, bom como para ofertar bens públicos que beneficiassem toda a nação como, por exemplo, a segurança nacional. Já no extremo oposto, com um único governo central cuidando de tudo, ocorreria uma situação ineficiente, pois esse governo não conseguiria atender às diferentes preferências locais e não estimularia a fiscalização da ação do governo pelos cidadãos.

É nesse quadro desenhado acima que se encaixariam as propostas de Consórcios Intermunicipais.

Fica a questão da obtenção de receitas para se fazer frente às crescentes competências transferidas do ente central aos subnacionais. Nesse aspecto coloca ainda Vargas (2006, p. 20) que:

O foco de análise do Federalismo Fiscal está na atribuição de funções entre os diferentes níveis de governo. Dada a necessidade de se garantir que o governo subnacional obtenha as receitas nas proporções adequadas ao financiamento das funções que lhes são atribuídas, trata-se da atribuição de impostos segundo o princípio do benefício¹³.

Por fim, apontamos a indagação entre Consórcios Intermunicipais e a opção pela privatização face às economias de escala e aos custos de transação¹⁴.

Nesse aspecto, a questão da privatização de determinados serviços públicos (ou bens públicos), atinge mais intensamente os países europeus. Nesses países, evidencia-se a opção pela privatização de determinados segmentos de serviço público, frente às carências financeiras, como apontam Germá e Fageda (2006). Segundo esses autores, a opção pela privatização é inversamente proporcional à opção pela cooperação.

A idéia subjacente aos Consórcios Intermunicipais, é que em face da política de “amalgamento”, isto é, agrupamento forçado de pequenas cidades para a constituição de um espaço cujas características populacionais e econômicas

¹³ O foco da tributação por benefício é o fato de os serviços prestados pelo governo deverem ser financiados por receitas de serviços cobrados ao usuário dos mesmos. (Vargas, 2006).

¹⁴ Por Custos de Transação entende-se “os custos de transação nada mais são que o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatível com a sua funcionalidade econômica”, como coloca PONDÉ (1994). Para maiores informações sobre a Teoria dos Custos de Transação ver: WILLIAMSON (1975, 1981 e 1985) e COASE (1937).

possibilitem economias de escala para a produção e oferta de bens públicos de forma mais eficiente do ponto de vista econômico, podem ser substituídas pela política de consorciamento intermunicipal. Nesse sentido apontam Germá e Fageda (2006) que os Consórcios Intermunicipais podem implicar em menores custos de transação do que a alternativa privatizadora.

Entretanto, de forma geral, os estudos existentes apontam para uma situação não muito clara acerca da indagação se os custos públicos seriam menores ou não que os custos privados na produção e oferta de bens públicos, na ocorrência de Consórcios Intermunicipais¹⁵. Mais que isso, no quadro federativo nacional, fica evidente a opção por um federalismo de cooperação no que tange aos Consórcios Intermunicipais, ou seja, não se vislumbra a transferência pura e simples de recursos e obrigações de escalas de poder superiores aos entes subnacionais (municípios), mas sim a participação efetiva desses no planejamento, organização e funcionalidade das políticas de aplicação eminentemente locais.

Nesse caso, o melhor exemplo é o segmento da saúde, não obstante a área com o maior número de Consórcios Intermunicipais. Nessa área, não se estabelece uma “concorrência” mas pelo contrário, estimulando uma forte cooperação entre os municípios envolvidos, com o estado e o governo central.

Em essência, a literatura teórica à luz das teorias de federalismo acerca do consorciamento intermunicipal, aponta que essa prática se inseriria no chamado Federalismo Cooperativo em contraponto ao chamado Federalismo Competitivo, ambas as idéias pertencentes à chamada Teoria Neo-Institucionalista, como aponta Hall e Taylor (2003) apud Caldas (2007, p. 29):

(...) os neo-institucionalistas, independentemente de suas diferenças, buscam responder duas questões estruturantes de suas pesquisas: como construir a relação entre instituição e comportamento dos atores; e como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam.

¹⁵ A esse respeito ver: POMMERHNE & FREY (197), TICKNER & MCDAVID (1986), REEVES & BARROW (2000), DOMBERGER, MEADOWCROFT E THOMPSON (1986) E SZYMANSKI E WILKINS (1993), SZYMANSKI (1996).

Logo, devemos compreender que como se processa a formação de Consórcios Intermunicipais, a partir das diferentes abordagens Neo-Institucionalistas, particularmente da Teoria das Escolhas Racionais¹⁶. Não se constitui objetivo desse trabalho realizar uma caracterização acerca das diferentes teorias sobre a Economia do Setor Público e Federalismo, mas tão somente o de demonstrar como a idéia do consorciamento intermunicipal se insere nessa modalidade federativa.

Nesse sentido, aponta Kenvon e Kincaid (1991) apud Affonso (2003, p. 61) que:

(...) de acordo com o federalismo cooperativo, a principal característica dos relacionamentos intergovernamentais é, e deve ser, o compartilhamento e a acomodação mútua (por exemplo, comitas gentium — cortesia ou cooperação jurídica entre estados), obtidos através da negociação e do respeito mútuo pelas alocações constitucionais da autoridade. Embora essa teoria focalize principalmente o relacionamento entre o governo federal e os estados, significa implicitamente que relacionamentos de cooperação entre governos estaduais e locais, e entre o governo federal e os estados, são a norma.

Logicamente que tal pressuposto acima, implica igualmente a relação entre entes de uma mesma esfera federativa no caso, a relação intermunicipal. Nesse sentido podemos identificar na literatura a ocorrência de três arranjos institucionais básicos relacionados à cooperação federativa. Esses diferentes arranjos podem ser sistematizados no quadro abaixo. Vejamos.

¹⁶ A esse respeito ver os trabalhos de TEIXEIRA, MAcDOWELL e BUGARIN (2002(a) e (b)), onde analisam a constituição dos Consórcios Públicos na área da saúde a partir da Teoria dos Contratos e da Teoria dos Jogos.

Quadro 01: Novos Arranjos Institucionais: Verticais, Horizontais e Mistos.

Arranjo	Definição	Articulação envolvida
Arranjos Verticais	Derivados do movimento de desconcentração seja através de reformas constitucionais, seja através de reformas administrativas, atribuindo maior responsabilidade às esferas subnacionais.	Local-intermediário, intermediário-nacional, local-nacional.
Arranjos Horizontais	Ocorrem numa mesma escala de intervenção. O exemplo mais comum são as associações municipais, mas podem ocorrer em outras esferas administrativas. Arranjos metropolitanos geralmente se enquadram nesta categoria.	Local-local, intermediário-intermediário.
Arranjos Mistos	Estabelecidos entre os arranjos verticais e os governos supralocais.	Local-local-intermediário, local-local-nacional, intermediário-intermediário-Nacional.

Fonte: ALVES, M. A. S. (2007, p.29)

Como podemos observar, todos os arranjos podem se constituir em Consórcios. No caso dos arranjos verticais, trata-se do consorciamento entre entes federados, mas não de mesma hierarquia, ou seja, trata-se da cooperação entre Município – Estado, Município – União e Estado – União; já no que tange aos arranjos horizontais trata-se da ocorrência de cooperação entre entes federados de mesma hierarquia, isto é, Município – Município (caso dos Consórcios Intermunicipais), Estado – Estado; e por fim temos os chamados arranjos mistos no qual pode ocorrer cooperação conjunta entre as duas anteriores, por exemplo, uma cooperação do tipo União – Estado – Município.

Evidentemente que, a cooperação entre entes federados, e particularmente entre entes municipais, implica na ocorrência de em muitos momentos haver a idéia da “burla” ao consórcio¹⁷. Isso implica que, muitos municípios, por motivos políticos ou econômicos, veem-se estimulados a deixar de contribuir com o consórcio.

Nesse caso, a aplicação da chamada Teoria dos Jogos serviu de base para a análise de muitos Consórcios Intermunicipais. Isso por que a estratégia de não cooperação pode se apresentar como interessante a algum ente municipal participante do Consórcio. Aqui divido a frase em 2 parágrafos continuando abaixo.

¹⁷ Como “burla” podemos definir, por exemplo, quando um município deixa de contribuir com recursos financeiros para o fundo que financia as ações do consórcio, entre outros.

Assim, podem-se impor algumas formas de se “punir” esse comportamento, como por exemplo, impedindo que os munícipes de um município “devedor” ao fundo do Consórcio possam fazer uso dos instrumentos obtidos no âmbito do acordo de cooperação, por exemplo, impedindo o uso de equipamentos sofisticados para exames laboratoriais, entre outros. Evidentemente que esse problema é tratado quando da constituição do Consórcio Intermunicipal, porém ele geralmente pode ocorrer, e quando não levado em consideração pode decretar a “morte” do Consórcio¹⁸.

¹⁸ Essa discussão refere-se ao comportamento *free rider* ou efeito carona que muitos municípios podem ser encorajados a praticar face muitas vezes a debilidade institucional do consórcio. No caso da saúde há um problema de fundo, visto que a Constituição Federal garante atendimento integral à saúde a todo cidadão, de forma que não haveria legalmente como “punir” a população de um determinado município de usufruir de recursos – no caso da saúde – no âmbito de um consórcio de saúde por exemplo.

CAPÍTULO 2 – A FORMAÇÃO DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL.

A partir do que temos estudado até o presente momento nesse trabalho, podemos identificar inicialmente a partir das teorias de federalismo como os chamados Consórcios Intermunicipais se encontram em uma linha tênue entre o chamado federalismo competitivo e cooperativo, dependendo em última análise, o quanto seu sucesso está diretamente relacionado ao quanto podem ser cooperativas as ações entre os municípios envolvidos¹⁹.

No campo da sustentabilidade financeira desses arranjos, como constataremos adiante, a profunda fragilidade financeira dos municípios brasileiros, sobretudo àqueles com população inferior aos 50 mil habitantes acaba por tornar os Consórcios Intermunicipais como uma das formas mais eficientes como forma de financiamento de políticas públicas locais.

Sendo assim, o propósito desse capítulo é o de apresentar as definições mais usadas na literatura acerca da formação dos Consórcios Intermunicipais no Brasil, bem como formalizar no que se constituem essas Instituições e quais seus reais benefícios para os municípios que dele participam, assim como suas fragilidades e desafios, no âmbito de suas escalas de atuação e territorialidades.

Por fim, apresentamos uma breve caracterização do arcabouço legal vigente no Brasil acerca dos Consórcios Intermunicipais e profunda importância para o êxito dessas experiências de gestão compartilhada na oferta de bens públicos locais.

¹⁹ Muito embora como já advertido anteriormente, que tais teorias, embora ajudem, não explicam necessariamente a inspiração dos Consórcios Intermunicipais no Brasil, que não surgem como inspiração dessas teorias, mas sim, de uma especificidade local, que veremos estar fundada basicamente na frágil estrutura financeira dos municípios brasileiros.

2.1. As definições de Consórcios Intermunicipais.

Inicialmente precisamos definir teoricamente no que se constituem os chamados Consórcios Intermunicipais (mas não somente). Fica assim a questão: afinal o que são esses arranjos?

Segundo Caldas (2007) haveria na literatura quatro definições básicas. A primeira onde os consórcios se constituiriam em uma ação conjunta com vistas à solução de problemas comuns. Uma segunda vertente que define os Consórcios Intermunicipais como sendo uma instituição que reunindo diversos municípios se propõe a realizar ações conjuntas com o objetivo de maximizar a utilização dos recursos físicos e financeiros existentes. Na terceira conceituação, os Consórcios Intermunicipais se definiriam por ser uma associação criada para a execução de atividades e/ou serviços públicos de interesse comum e somente valeriam para acordos entre os mesmos entes de governo. E por fim, uma conceituação na qual os consórcios seriam acordos firmados entre diferentes entes, porém da mesma “espécie” com o objetivo de realizar ações de interesse comum utilizando-se dos recursos necessários que cada membro dispõe para oferecer.

Em que pese todas essas definições acima, o fato é que os Consórcios Intermunicipais se constituem na idéia de “juntar” forças para a realização de objetivos que cada ente pertencente ao consórcio isoladamente não teria condições de sanar, dada a sua fragilidade financeira e/ou de recursos humanos e materiais. Isso não necessariamente quer dizer uma incapacidade municipal, mas antes uma tentativa de se criar escalas físicas e financeiras a fim de realizar investimentos a um custo muito menor para cada município participante do consórcio.

Podemos ainda agrupar os Consórcios, mais particularmente os intermunicipais pelo seu grau de complexidade. Nesse sentido coloca Barros (1995,p. 51) que: “O conceito de complexidade refere-se aos consórcios intermunicipais que apresentam, de um lado, quantidade maior ou menor, ou nula, de projetos concluídos.”

Nesse sentido, a observação que se pode obter ao analisar a quantidade de Consórcios Intermunicipais, é que tais arranjos se concentram fundamentalmente nas

áreas básicas e de baixa complexidade de coordenação. Nas palavras de Barros (1995, p. 51):

A inferência estatística é no sentido de que existe uma tendência inequívoca para a formação de consórcios intermunicipais com baixa e média complexidade, isto é, consórcios intermunicipais concentrados nas faixas de frequência de zero a um e de dois a quatro projetos. É pouco relevante a ocorrência de consórcios intermunicipais de grande complexidade, isto é, consórcios intermunicipais concentrados nas faixas de frequência de seis a sete projetos.

E segue ainda apontando Barros (1995, p.52) que:

A análise mais meticulosa permite constatar que os consórcios intermunicipais inativos têm como inserção territorial predominante a base territorial de raio de alcance regional propriamente dito, e são em maioria esmagadora de baixo e médio grau de diversificação de finalidades.

As experiências de consorciamento intermunicipal no Brasil, têm se concentrado fundamentalmente nas áreas de:

- A) Saúde: nesse segmento, onde a ocorrência de Consórcios Intermunicipais é mais intensa, a operação conjunta das redes de saúde é a mais comum. Destaca-se ainda que, a área de saúde se constitui como uma das mais onerosas aos municípios. Não teria sentido aos pequenos municípios oferecer todos os serviços de saúde necessários à sua população, até porque tais municípios não dispõem de capacidade financeira para realizar o volume de investimentos necessários para isso.
- B) Educação: nessa área a atuação dos Consórcios Intermunicipais é na constituição de redes de ensino que disponham de capacidade de atender a demanda assim como oferecer cursos técnicos que possibilitem uma maior empregabilidade de suas populações. Para isso, costumam cooperar na obtenção de recursos físicos e nos salários pagos os professores.
- C) Serviços Públicos: com relação à essas atividades, as de maior cooperação se concentram em políticas de lazer, esportes, assistência social, aparelhamento de Corpo de Bombeiros, etc.
- D) Obras públicas: nesse caso em muitos casos pode-se identificar que algumas obras são de interesse em mais de um município, isso ocorre, sobretudo em áreas

conurbadas. Um exemplo pode ser a canalização de um rio, que passa por vários municípios, e que em momentos de fortes precipitações causam alagamentos em todos os municípios por onde passa, ou ainda o união para conservação de estradas vicinais, entre outros²⁰. Esse segmento costuma se apresentar como uma das modalidades onde as práticas de consorciamento mais ocorrem.

E) Meio ambiente: nessa área têm surgido recentemente muitos consórcios com vistas à manutenção e recuperação de bacias hidrográficas. Nesse segmento destaca-se o estado de São Paulo onde grande parcela dos municípios se encontra inseridos em algum Consórcio Intermunicipal ligado a área ambiental.

F) Desenvolvimento urbano e social: no campo do desenvolvimento urbano e social a prática de consorciamento pode se apresentar como uma política bastante eficaz para o desenvolvimento de uma dada região. Nesse sentido, destacam-se incentivos conjuntos para a atração de investimentos, programas de capacitação de mão-de-obra, entre outros²¹.

Para além das áreas acima citadas, podemos identificar uma série de outras áreas onde a prática do consorciamento se mostra de forma bastante exitosa tais como: Cultura, Trabalho, Desenvolvimento Urbano, Direitos da Criança e do Adolescente, Manejo de resíduos sólidos, Turismo, entre outros. Contudo podemos afirmar que, grande parte desse leque, se encontra enquadrado em alguma área citada acima, e que na ampla maioria dos casos, são restritos a políticas básicas de atendimento local, mas que em muitos casos possuem alcance regional²².

No que tange aos resultados atingidos pela maioria dos Consórcios Intermunicipais no Brasil, Vaz (1997) aponta a existência de dois pontos positivos. A

²⁰ Essa modalidade de consorciamento é muito encontrada, por exemplo, no estado de São Paulo, no âmbito do Programa Pró-Estradas, como veremos mais adiante nesse trabalho.

²¹ O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC é um dos maiores exemplos nesse tipo de consorciamento, iniciado como um programa visando a conservação das represas Bilings e Tamanduateí caminhou rapidamente para consórcio com vistas ao desenvolvimento local. Tal fato reside no profundo impacto que houve na região a partir dos anos 90 com a abertura comercial e posteriormente com a chamada “Guerra Fiscal”, que afetou profundamente a região, considerada um dos berços da industrialização brasileira. A Região conta hoje com a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC onde são desenvolvidos inúmeros projetos com vistas incentivar o desenvolvimento local.

²² Nesse aspecto, destacam-se principalmente os hospitais regionais, que constituídos a partir da consolidação de Consórcios Intermunicipais, possuem alcance regional. Ou ainda, os aterros sanitários, que muitas vezes atendem a vários municípios de uma mesma região e que foram criados graças à consolidação de Consórcios Intermunicipais.

saber: 1^o) O aumento da capacidade de realização (os governos municipais podem ampliar o atendimento aos cidadãos e o alcance das políticas públicas por conta da disponibilidade maior de recursos e do apoio dos demais municípios); e 2^o) A maior eficiência do uso dos recursos públicos (é o caso dos consórcios cuja função central é o compartilhamento de recursos escassos, de máquinas de terraplanagem a unidades de saúde ou unidades de disposição final de resíduos sólidos).

O volume de recursos aplicados como investimento no consórcio e o custeio de sua utilização são menores do que a soma dos recursos que seriam necessários a cada um dos municípios para produzir os mesmos resultados; a realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura: a articulação de esforços em um Consórcio Intermunicipal pode criar condições para que seja possível atingir resultados, que não seria possível a nenhuma prefeitura isoladamente, ou mesmo à soma dos esforços individuais de cada uma delas. É o caso da aquisição de equipamentos de alto custo, o desenho de políticas públicas de âmbito regional (como no caso das políticas de desenvolvimento econômico local); o aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios: a articulação de um Consórcio Intermunicipal pode criar melhores condições de negociação dos municípios junto aos governos estadual e federal, ou junto a entidades da sociedade, empresas ou agências estatais.

Assim, vê-se fortalecida a autonomia municipal; e o aumento da transparência das decisões públicas: como as decisões tomadas pelos consórcios são de âmbito regional e envolvem vários atores, naturalmente elas se tornam mais visíveis, pois exigem um processo de discussão mais aprofundado em cada município e em termos regionais. Com isso, abre-se espaço para uma maior fiscalização da sociedade sobre a ação dos governos locais.

Para concluir essa breve caracterização dos Consórcios Intermunicipais, podemos identificar como apontam Hulst, R. e Montfort, A (2007) a existência de duas funções principais, quais sejam: funções operacionais e funções de coordenação.

Como funções operacionais, têm-se a produção conjunta de bens públicos, como ambulatórios médicos, escolas, processamento de resíduos sólidos, transportes, etc.

Já na função de coordenação, destaca-se basicamente à regulação da expansão urbana local, estabelecendo diretrizes de ocupação territorial, zoneamento para atividades comerciais, residenciais e de negócios, elaboração de planos regionais de desenvolvimento econômico, entre outros.

Devemos considerar que, sobretudo, antes do advento da legislação que regula os Consórcios Públicos no Brasil, diferentes formas de cooperação intermunicipal foram postas em prática por diversos municípios brasileiros. Evidentemente que com a Lei dos Consórcios Públicos, estimulou-se que muitos arranjos de cooperação intermunicipal se adequassem à nova legislação, porém sem essa obrigatoriedade²³. O quadro abaixo ilustra esses diferentes arranjos de cooperação intermunicipal que existiram (e que ainda existem) no Brasil e no mundo. Vejamos.

²³ A legislação específica sobre Consórcios Públicos será apresentada mais a frente nesse capítulo.

Quadro 02: Diferentes formas de cooperação intermunicipal existentes no Brasil e no mundo.

	Consórcio Intermunicipal - Pacto	Consórcio Intermunicipal - Sociedade civil, sem fins lucrativos	Câmara Intermunicipal	Rede	Agência Intermunicipal
Definição	Acordo firmado entre municípios	Acordo firmado entre municípios	Acordo firmado entre o poder público e entidades da sociedade civil	Acordo resultante de articulação entre poder público e privado, sem a criação de uma nova forma jurídica	Acordo firmado entre o poder público e entidades da sociedade civil
Formas	- Pacto - Não é registrado em cartório	- Sociedade civil sem fins lucrativos - É registrado em cartório	- Pacto - Não é registrado em cartório	- Pacto - Não é registrado em cartório	- Associação civil sem fins lucrativos - É registrada em cartório
Características	Congrega apenas entes da mesma esfera (prefeituras)	Congrega apenas entes da mesma esfera (prefeituras)	Pode congrega o poder público (de diferentes esferas de governo) e entidades da sociedade civil	Pode congrega o poder público (de diferentes esferas de governo), entidades da sociedade civil e pessoas físicas	Pode congrega o poder público e entidades da sociedade civil
Etapas para constituição	- Protocolo de intenções ou termo de acordo - Elaboração de projeto de lei - Autorização do legislativo	- Elaboração de projeto de lei - Autorização do legislativo - Elaboração e aprovação do estatuto - Ata de fundação e sua publicação - Registro em cartório - Obtenção de CNPJ - Constituição de conselho fiscal/curador - Alvará de localização - Reconhecimento de utilidade pública	- Termo de acordo ou protocolo de intenções entre os entes envolvidos	- Termo de acordo ou protocolo de intenções entre os entes envolvidos - Há redes que não possuem nenhum documento formalizando a articulação entre os entes - A informalidade é a marca das redes - Pode haver documentos para objetivos específicos	- Protocolo de intenções ou termo de acordo - Elaboração de projeto de lei - Autorização do legislativo - Elaboração e aprovação do estatuto - Ata de fundação da agência com aprovação do estatuto e eleição de diretoria - Aprovação da ata - Registro em cartório - Obtenção do CNPJ
Recursos humanos e materiais	- Não tem funcionários próprios - Os recursos humanos são de cada	- Os recursos humanos podem ser contratados pelo regime da CLT ou ainda cedidos pelas	- Não tem funcionários próprios - Os recursos humanos são de cada	- Não tem funcionários próprios - Os recursos humanos são de cada	- A agência estruturada sob a forma de associação civil, sem fins

	<p>município consorciado</p> <ul style="list-style-type: none"> - Os funcionários devem ser contratados por concurso público 	<p>prefeituras</p> <ul style="list-style-type: none"> - Seleção pública 	<p>município consorciado</p>	<p>município consorciado ou pessoa física participante da rede</p>	<p>lucrativos (direito privado) deve contratar os funcionários pelo regime da CLT</p> <ul style="list-style-type: none"> - As prefeituras membros da agência podem ceder funcionários - Seleção pública
Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> - Cada município disponibiliza seus recursos (humanos, materiais e financeiros), conforme acordo entre as partes 	<ul style="list-style-type: none"> - Cota de contribuição de cada município - Essa cota é definida em estatuto - Podem receber recursos dos governos estaduais e federal - Podem receber doações e receber financiamentos 	<ul style="list-style-type: none"> - Não há cota de contribuição financeira dos parceiros - Cada participante disponibiliza seus recursos (humanos materiais e financeiros) 	<ul style="list-style-type: none"> - Não há cota de contribuição financeira dos parceiros - Cada participante disponibiliza seus recursos (humanos materiais e financeiros) 	<ul style="list-style-type: none"> - A cota de contribuição de cada membro é definida no estatuto - Pode haver cotas adicionais para projetos específicos - Podem receber recursos dos governos estaduais e federal - Podem receber doações e receber financiamentos
Prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado	<ul style="list-style-type: none"> - Cada prefeitura presta contas diretamente ao Tribunal de Contas do Estado 	<ul style="list-style-type: none"> - Sim 	<ul style="list-style-type: none"> - Não 	<ul style="list-style-type: none"> - Não 	<ul style="list-style-type: none"> - Sim
Estrutura organizacional	<ul style="list-style-type: none"> - Utiliza-se a estrutura organizacional de cada prefeitura 	<ul style="list-style-type: none"> - Conselho de prefeitos - Conselho fiscal - Secretaria executiva 	<ul style="list-style-type: none"> - Não há uma estrutura organizacional - Podem existir grupos de trabalho 	<ul style="list-style-type: none"> - Não há uma estrutura organizacional - Podem existir grupos de trabalho para projetos específicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Assembléia geral dos associados - Conselho consultivo - Secretaria executiva - Comissão fiscalizadora - Grupos de trabalho para projetos específicos

Fonte: CRUZ, M. C. M. T. (2001) p. 37-42.

Como podemos observar pelo quadro acima, há diferentes formas possíveis de cooperação intermunicipal, porém independentemente de qual o formato, ambas trazem como foco central a idéia de “somatório” de forças (financeiras, materiais e humanas) para a realização de objetivos de interesse mútuo entre os diferentes entes cooperados.

Nesses diferentes arranjos institucionais, destacam-se as iniciativas de cooperação que não se dão apenas entre municípios, mas fundamentalmente entre municípios e atores da sociedade civil, principalmente sindicatos, de trabalhadores e patronal, além de associações comerciais, industriais, etc. São iniciativas inovadoras, na medida em que buscam soluções para problemas locais não apenas através da atuação do poder público, mas também em conjunto com os demais atores sociais²⁴.

Os princípios norteadores dessas outras formas de cooperação intermunicipal²⁵ se baseiam basicamente na cooperação, sem, contudo estabelecer regras rígidas quanto ao alcance das atividades. Em muitos casos, sobretudo nos que envolvem atores da sociedade civil, observa-se a realização de grupos de trabalho específicos para atuar em ações específicas, de interesse público e privado. Nesse caso, podemos destacar como exemplo, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC²⁶, que em sua estrutura está considerada a Câmara Regional do Grande ABC²⁷.

Como podemos observar, apesar das diferenças organizacionais dessas diferentes modalidades de cooperação intermunicipal, em todas elas o princípio de atuação é o mesmo, o da união de esforços, que acaba por gerar novas formas de governança territorial, mais particularmente nos espaços locais.

Um importante ponto a ser levantado de maneira mais pragmática são as questões referentes à formação e sustentabilidade desses arranjos institucionais.

²⁴ Um exemplo no Brasil dessa prática é o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC.

²⁵ Considerando-se que o Consórcio Intermunicipal – Pacto, guarda muitas semelhanças em sua estrutura e organização, com a Lei dos Consórcios Públicos, reguladora dessas iniciativas no Brasil.

²⁶ Esse consórcio vem se adequando à Lei dos Consórcios Públicos, sendo que todos os municípios já aprovaram a nova personalidade jurídica do consórcio.

²⁷ Nesse órgão, cujas atividades envolvem o poder público dos municípios locais e a participação da sociedade civil, podem-se identificar diversos projetos de interesse comum, como por exemplo: no fortalecimento de arranjos produtivos locais, incubadoras de empresas e oferta de cursos técnicos profissionalizantes. Maiores informações podem ser obtidas diretamente nos sites desse Consórcio: www.consorcioabc.org.br e www.agenciagabc.com.br.

Nesse sentido, um trabalho interessante refere-se ao modelo desenvolvido por Teixeira (2007) que estuda essa questão a partir da teoria dos jogos e da teoria dos contratos²⁸.

No que se refere ao modelo baseado na teoria dos jogos, parte-se do pressuposto da existência do comportamento free rider onde a possibilidade da “burla” ao consórcio se apresenta de maneira bastante concreta nas decisões políticas municipais²⁹.

Teixeira (2007) analisa dois modelos distintos, o primeiro considera que o mecanismo eficaz para se evitar a burla consistiria na suspensão do atendimento da população do município em débito com o consórcio (muito embora tal prática possa ferir o princípio do Sistema Único de Saúde, no qual o atendimento universal é assegurado a todos os cidadãos brasileiros); e o segundo modelo que pressupõe a impossibilidade de punição ao município inadimplente que acabaria por gerar um forte incentivo à burla. Nas palavras de Teixeira (2007, p.71/72):

No modelo com punição, os benefícios da produção conjunta garantem a formação e a manutenção do consórcio. O mecanismo de punição impõe uma restrição forte à saída dos municípios, sugerindo que a insatisfação da população devido à perda dos serviços pode ser muito maior do que os possíveis ganhos advindos do maior gasto com outras ações. Quando não são aplicadas penalidades ao município que abandona o consórcio, o município somente proporá a formação do consórcio em situações bem específicas, nas quais o ganho resultante de investimentos iniciais na associação é suficientemente elevado para compensar o comportamento free rider de um dos municípios.

Como podemos observar, os modelos desenvolvidos a partir da teoria dos jogos apontam que a formação dos Consórcios Intermunicipais (no caso em questão, os de saúde), assim como sua sustentabilidade financeira e política ao longo do tempo estão intimamente relacionados aos possíveis mecanismos de punição, e de que os ganhos oriundos do consorciamento superem eventuais perdas político-financeiras dos municípios envolvidos.

²⁸ Para maiores detalhes ver TEIXEIRA (2007). Seu trabalho se concentra basicamente no caso dos CIS.

²⁹ Em seu estudo TEIXEIRA (2007) parte do pressuposto de que o objetivo dos políticos municipais (o prefeito, em particular) seria a sobrevivência político-eleitoral.

A não existência de punição, em muitos casos pode até mesmo inviabilizar a formação do consórcio, uma vez que os ganhos – sendo não muito relevantes – incentivariam o comportamento free rider³⁰.

Já em seu estudo a partir da teoria dos contratos, Teixeira (2007) aponta que os mecanismos mais eficazes para garantir a constituição e eficiência político-financeira dessas associações, passa pela maior interferência dos governos central e estaduais na regulação e transferência de recursos diretos aos consórcios. Nesse sentido coloca Teixeira (2007, p.92) que:

(...) transferências diretas aos municípios podem resolver os problemas de incentivos dos CIS, garantindo, com isso, a sua sustentabilidade. Trata-se, porém, de um mecanismo potencialmente oneroso ao setor público. Uma abordagem mais cuidadosa revelou que, de fato, o Estado pode atingir objetivo semelhante sem custos financeiros, assumindo seu papel de regulador do federalismo, desde que os ganhos decorrentes do consorciamento sejam suficientemente elevados. Nesse caso, os municípios assinam, voluntariamente, contratos de commitment³¹ que autorizam o governo hierarquicamente superior a reter fundos que seriam direcionados ao município e a transferi-los diretamente ao consórcio, caso algum município se torne inadimplente.

Logo, a existência de um instrumento legal capaz de punir os consórcios inadimplentes se apresenta como de fundamental importância para a sustentabilidade dos Consórcios Intermunicipais. No caso brasileiro esse instrumento é a Lei dos Consórcios (e sua posterior regulamentação) que vemos adiante nesse trabalho³².

Evidentemente que, embora haja um instituto legal que aponte obrigações aos municípios participantes de um consórcio, ainda assim, o comportamento free rider pode se manifestar em momentos posteriores à criação da associação.

Uma alternativa apontada por alguns estudiosos do tema caminha na direção de uma maior intervenção dos governos hierarquicamente superiores, no sentido não

³⁰ Para garantir a sustentabilidade dos consórcios intermunicipais a Lei dos Consórcios estabeleceu mecanismos de punição aos municípios inadimplentes. Nesse aspecto destacam-se a obrigatoriedade do município participante estabelecer em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais os recursos destinados ao consórcio de que faz parte.

³¹ Por contratos de *commitment* entenda-se contratos de compromisso.

³² Na Lei dos Consórcios está previsto o Contrato de Rateio onde os municípios participantes do consórcio se obrigam com uma cota de contribuição, garantindo assim um fluxo financeiro contínuo para que o consórcio possa exercer suas funções.

somente legalista, mas fundamentalmente como financiador do consórcio, financiando e adquirindo máquinas e equipamentos, que possam ser utilizados pelos consórcios estimulando os municípios a não burlarem a associação, ou seja, tornando os incentivos aos consórcios superiores à uma ação tomada isoladamente por cada ente municipal³³.

Antes de tudo, é preciso reconhecer que o Brasil se constitui em uma República Federativa. Esse fato se torna de suma importância, na medida em que estudamos as diferentes inter-relações que possam existir entre diferentes níveis de governo³⁴.

Em uma República Federativa, uma das questões mais centrais e de grande controvérsia se assenta sobre o grau de autonomia dos entes federados, estados e municípios, que se reflete basicamente no poder de formulação, gerência e execução, de políticas públicas locais.

Esse debate sobre as esferas de competências, parte da primazia de que nenhum ente federado deve ou pode invadir a esfera de outro ente federado, sobretudo tratando-se das relações federativas da União e dos estados para com os entes municipais. Nesse sentido coloca Ribeiro (2007, p.09) que:

Essa preocupação, de preservação da autonomia, especialmente da municipal, se explica pelo fato de que, ao longo da história do Brasil, por diversas vezes se sofreu processos de centralização política, de índole ditatorial, em que se diminuiu, ou mesmo se suprimiu, a autonomia dos entes locais. A luta pela preservação da autonomia local é, assim, a luta em defesa da democracia, da defesa do governo mais perto do povo.

Da mesma forma, outra grande questão de amplo debate no federalismo brasileiro refere-se à distribuição dos recursos entre os entes federados e a União. Nesse debate, a grande preocupação é com a crescente centralização dos recursos na União, ao mesmo tempo em que aos demais entes, sobretudo, aos entes municipais,

³³ Nesse sentido como veremos adiante nesse trabalho, no campo da saúde já há mecanismos de financiamento do governo central favorecendo aos consórcios. Da mesma forma, a nova lei dos resíduos sólidos incentivará a que os municípios se consorciem para a obtenção de recursos nessa área.

³⁴ O que podemos apontar como diferença seria basicamente a existência de Estados mais centralizados, majoritariamente formados por países de pequena extensão territorial, e àqueles Estados cuja autonomia das esferas subnacionais, estados e municípios são mais amplas do àquelas existentes em uma república federativa.

são repassados cada vez mais obrigações de políticas públicas, sobretudo nas áreas da saúde, educação e saneamento, ou seja, o federalismo brasileiro em muitos momentos é refém da armadilha de se descentralizar determinadas políticas públicas ao mesmo tempo em que aprofunda um cenário de dependência financeira cada vez maior aos entes subnacionais.

Temos assim, portanto, desenhado o quadro do federalismo fiscal brasileiro (repartição dos recursos) e por outro lado da defesa da autonomia federativa. Contudo, outro aspecto de ampla importância e “pano de fundo” desse trabalho que consiste no tema da cooperação e coordenação federativas, em que são tratadas não somente as autonomias em si, mas a forma como tais autonomias podem se relacionar.

A discussão sobre cooperação federativa ganha cada vez maior relevância na medida em que as políticas públicas modernas ampliam seus graus de complexidade, seja na elaboração, execução e/ou gerenciamento dessas políticas. Assim como já é bastante conhecido, a extrema vulnerabilidade financeira e técnica a que os entes municipais estão expostos comprometendo em muitos aspectos políticas locais de saúde e educação, fundamentalmente.

É igualmente importante salientar que uma cooperação federativa sólida se estabelece apenas na ocorrência de um marco legal pactuado e robusto, o que a Constituição Brasileira estabelece, ainda que com alguns problemas, referentes basicamente à repartição de recursos e descentralização de políticas.

Em uma federação, somada às especificidades do Brasil, no que se refere ao número e tamanho dos municípios, como veremos adiante, a idéia da centralização dos recursos e execução de políticas é altamente prejudicial, uma vez que o ente local é certamente o mais habilitado para execução e acompanhamento de políticas públicas, bem como a ocorrência de estruturas administrativas paralelas pode ser antieconômica. Nesse aspecto coloca Ribeiro (2007, p. 10) que:

(...) evidente que a primazia na execução das políticas públicas é do município, mesmo quando o financiamento, ou disciplina, dessas políticas pertence a outros entes da Federação. Deriva disso que a cooperação não é um favor que o estado e a União fazem aos municípios, mas sim o cumprimento de um dever, do dever de a União e o estado arcarem com suas responsabilidades nas políticas públicas.

Havia no caso brasileiro uma profunda falta de instrumentos legais devidamente orquestrados a fim de promover instrumentos de cooperação eficientes. Como veremos a seguir, a Lei dos Consórcios Públicos – Lei nº 11.107 de 06/04/2005, e sua posterior regulamentação feita pelo Decreto nº 6.017 de 17/01/2007, possibilitou – se não em toda a sua amplitude – pelo menos em parte, que os entes subnacionais, mais particularmente os entes municipais, conseguissem maior segurança jurídica para suas iniciativas de cooperação.

Concluindo, o debate acerca da definição dos chamados Consórcios Intermunicipais, é necessário destacarmos que essa prática está circunscrita à chamada cooperação horizontal, em contraste à chamada cooperação vertical.

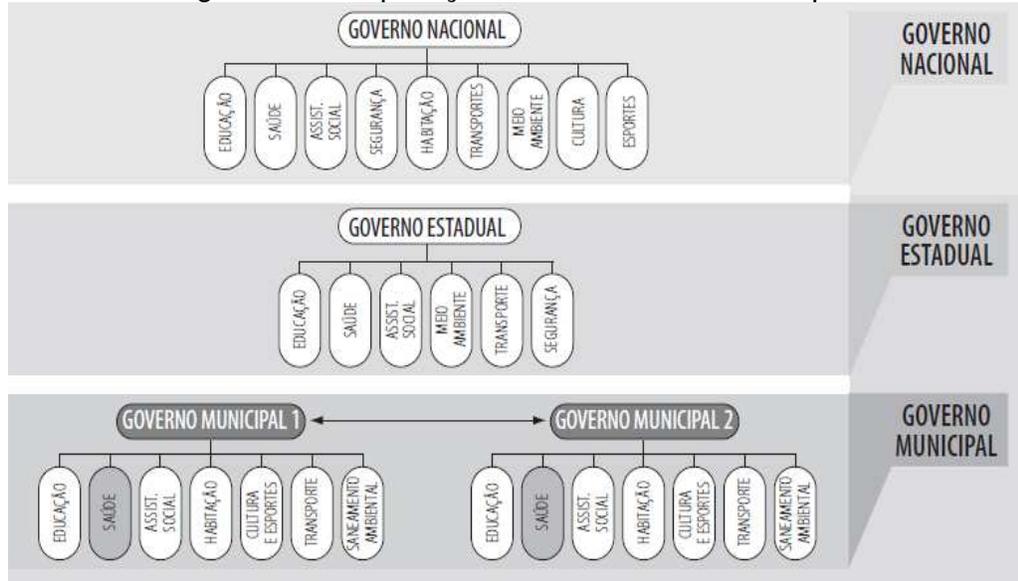
Segundo Cruz, Araújo e Batista (2010), é possível identificar entre a cooperação vertical e horizontal basicamente quatro "tipos" de cooperação, que seriam: 1º) cooperação horizontal intragovernamental; 2º) cooperação horizontal intermunicipal; 3º) cooperação horizontal interestadual; e 4º) cooperação vertical intragovernamental.

No escopo da cooperação horizontal, ou seja, entre entes de mesmo nível hierárquico, entenda-se a cooperação intragovernamental como o compartilhamento de ações e soma de esforços entre diferentes setores e agências de uma mesma esfera do governo. Já a cooperação intergovernamental envolve o compartilhamento de ações e soma de esforços entre entes de uma mesma esfera de governo. Nesse caso em particular encontram-se os Consórcios Intermunicipais, bem como os interestaduais e os inter nações, inclusive.

Como intermunicipais, e já exposto acima, caracteriza-se pelo compartilhamento de ações e recursos entre dois ou mais municípios. O mesmo processo ocorre com a cooperação interestadual, caracterizada pelo compartilhamento de ações e recursos entre dois ou mais estados e/ou o Distrito Federal. Por último, a cooperação inter nações compreende o compartilhamento de ações e recursos entre duas ou mais nações.

Esquemáticamente podemos definir a cooperação horizontal intermunicipal, objeto de interesse nesse trabalho da forma como segue abaixo. No caso trata-se de um exemplo que envolveria o setor da saúde. Vejamos.

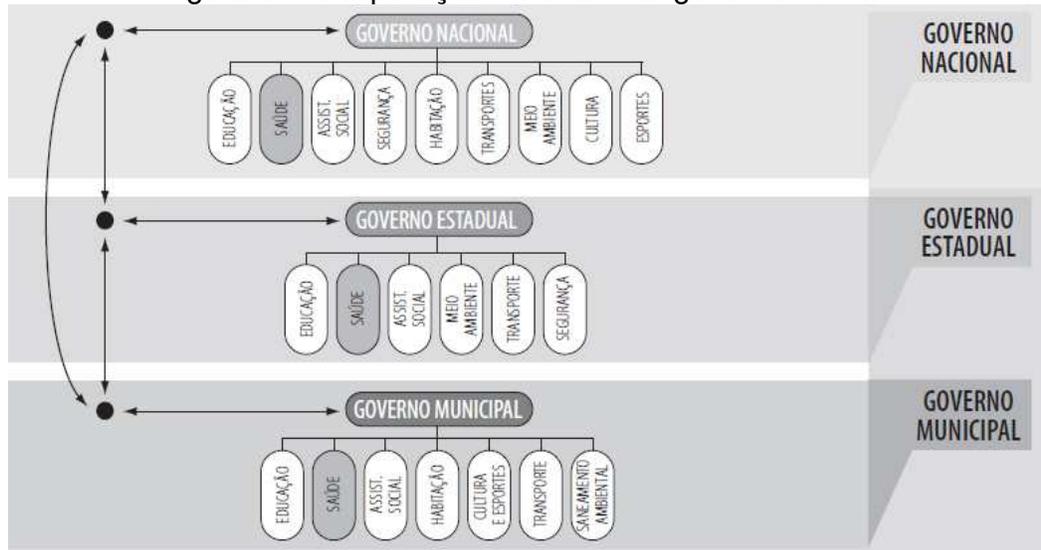
Figura 01: Cooperação Horizontal Intermunicipal.



Fonte: CRUZ, ARAÚJO e BATISTA (2010, p. 115).

Já no que se referiria à cooperação vertical, a possibilidade pode ser intra e intergovernamental. No caso, da cooperação vertical intergovernamental, há o compartilhamento de ações e recursos de uma determinada política pública entre as diversas esferas de governo, como por exemplo o programa Saúde da Família (PFS). Vejamos a figura abaixo.

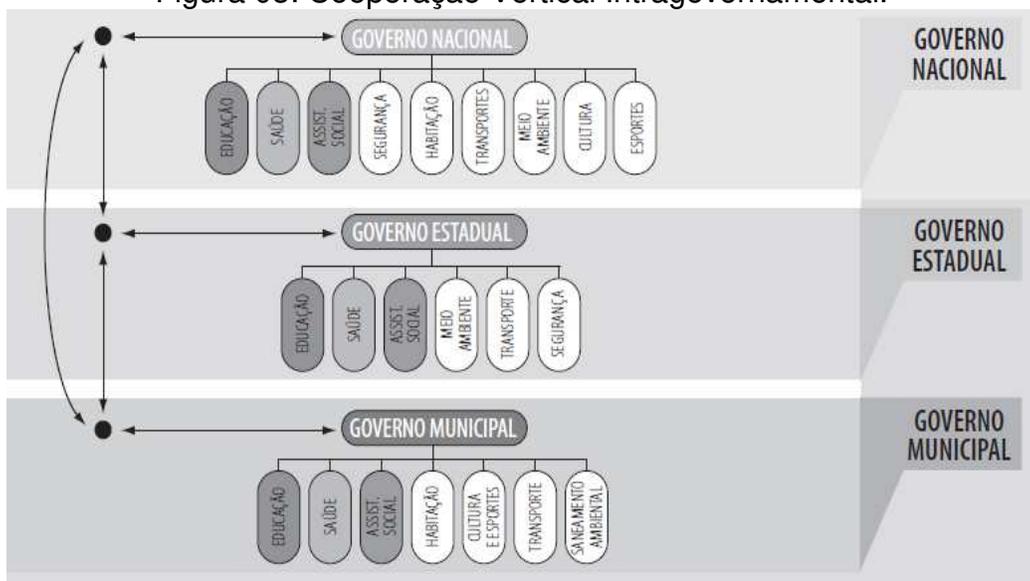
Figura 02: Cooperação Vertical Intergovernamental.



Fonte: CRUZ, ARAÚJO e BATISTA (2010, p. 116).

Por fim, na cooperação intragovernamental, há o compartilhamento de ações e recursos de mais de uma política pública, o exemplo maior seria o Programa Bolsa Família (PBF), pois envolve as áreas da educação, saúde, assistência social, e segurança alimentar (por condicionalidades). Nesse programa, a gestão é descentralizada, por meio de esforços de todos os entes governamentais. Vejamos a figura abaixo.

Figura 03: Cooperação Vertical Intragovernamental.



Fonte: CRUZ, ARAÚJO e BATISTA (2010, p. 117).

Assim, a definição dos chamados Consórcios Intermunicipais, apesar das diferentes formas de atuação conjunta que os municípios podem colocar em prática, caracterizam-se de forma geral pela concepção do compartilhamento de ações e recursos com vistas à um objetivo comum, definido pelos municípios envolvidos no consórcio.

2.2. O marco regulatório brasileiro para os Consórcios Intermunicipais.

Como amplamente conhecido, a federação brasileira sempre padeceu em seu ordenamento jurídico de instrumentos eficazes que pudessem incentivar e consolidar experiências de gestão compartilhada de serviços públicos. Ao longo do processo histórico brasileiro a idéia acerca desse tipo de política pública existe desde a primeira Constituição Federal em 1891. Nessa Constituição os consórcios se constituíam como contratos, que, caso fossem realizados entre municípios, necessitava-se da aprovação dos governos estaduais, e se, entre estados, necessitava-se da aprovação da União.

Já com a Constituição Federal de 1937, prevêem-se os Consórcios Públicos como pessoas jurídicas de direito público. Em 1946 com a quarta Constituição Federal, procura-se resgatar a idéia de autonomia federativa. Esse quadro permanecerá até o golpe militar em 1964, com o retorno da centralização de recursos e a supressão das ideias democráticas.

Nesse momento, a nova Constituição Federal de 1967 coloca os Consórcios Públicos como meros pactos de colaboração. Será somente com a Constituição Federal de 1988, que os municípios e o Distrito Federal serão reconhecidos como entes federativos, e que, com uma política visando à melhor repartição dos recursos (e junto com ela a transferências de competências), é que a idéia do consorciamento ganhará força novamente.

Será na Constituição Federal de 1988, que se estabelece o que se convencionou a chamar de “Federação Trina”, com a emergência de três níveis de entes públicos: a União, os Estados e os Municípios. Esse fato acarretou uma maior complexidade no que tange as relações federativas brasileiras.

Nesse sentido, podemos identificar diferentes formas de se estabelecer os Consórcios, particularmente os Intermunicipais desde a Constituição de 1988. Contudo, podemos agrupar em cinco os arranjos de gestão compartilhada, que seriam: o Consórcio na forma de Pacto, na forma de Sociedade Civil sem fins lucrativos, Câmara

Intermunicipal, Rede, e por fim as Agências Intermunicipais, com cada um desses formatos possuindo suas especificidades³⁵.

Entretanto a partir de 1998 a Constituição Brasileira normatiza a forma de consolidação da gestão consorciada de serviços públicos. O caminho para essa conquista dos entes federados em suas diferentes esferas de poder se inicia com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que alterou o art. 241 e permitiu a edição da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Segundo a Emenda Constitucional nº 19 de 04/06/1998 o artigo 241 da Constituição Federal passa a ter a seguinte redação:

Art. 24. 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.

Podemos apontar que as mudanças fundamentais possibilitadas pela Emenda Constitucional nº 19, se concentram particularmente na necessidade que quaisquer convênios de cooperação seja disciplinados por lei dos entes cooperados; os consórcios públicos passam a se configurar como pessoas jurídicas e que passam a integrar a Administração Pública; os consórcios públicos podem ser constituídos em arranjos horizontais e verticais; e tanto os consórcios públicos com os contratos de cooperação podem autorizar a gestão associada de serviços públicos.

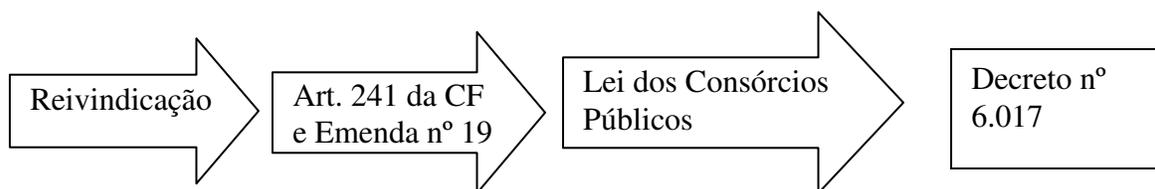
Essa alteração, contudo, não implicou de imediato uma segurança jurídica capaz de incentivar a consolidação de experiências de gestão consorciada de serviços. Foi necessária a Lei dos Consórcios nº 11.107, que após debates no âmbito do Congresso Nacional foi regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Aqui divido o parágrafo, dando sequencia abaixo. Coloco a citação abaixo como tal e não mais no texto como estava anteriormente.

³⁵ Para maiores detalhes ver o artigo de CRUZ, M. C. M. T. (2001) p. 37-42.

Essa legislação definiu normas gerais para a contratação de consórcios públicos pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, atribuindo-lhes personalidade jurídica. Como aponta Graça Souto (2007, p.01) :

Tais consórcios poderão ser constituídos, quer como pessoa jurídica de direito público (hipótese em que integrará a Administração Indireta, ou descentralizada, das pessoas federativas consorciadas), quer como de direito privado, ainda que formados por unidades da Federação e a elas vinculadas, por intermédio de instrumento formal de natureza contratual, necessariamente ratificado por lei.

Esquemáticamente poderíamos colocar que:



A principal característica dos Consórcios Intermunicipais ou não, é que a integração ou saída de um arranjo dessa natureza é sempre voluntária. Logo, será sempre a vontade de cada ente federativo que definirá a concretização de um consórcio público.

Um ponto importante a ser destacado é que a legislação sobre os consórcios públicos em nada afetam os arranjos institucionais já compactuados entre municípios antes da entrada em vigor da Lei dos Consórcios Públicos, sendo essa lei somente mais um instrumento para o incentivo na gestão consorciada de políticas públicas.

O princípio da subsidiariedade se constituiu na pedra referencial básica na elaboração da Lei dos Consórcios Públicos. Segundo esse princípio, um ente federado não deveria executar políticas públicas que podem ser mais bem executadas e geridas por entes federados inferiores. Dito de outra forma, não deveria a União interferir em políticas melhor executadas pelos estados, assim como esses não deveriam interferir em ações mais bem geridas pelos entes municipais.

Entretanto, reconhecendo as limitações orçamentárias e técnicas entre os diferentes entes federados, junto ao princípio da subsidiariedade, deve-se articular o

princípio da cooperação, que pode ser horizontal ou vertical, como já apontado anteriormente. Dessa forma, políticas públicas locais implementadas pelo estado ou União deve ser considerado como último recurso.

Em resumo, a Lei dos Consórcios Públicos e sua posterior regulamentação não foram per si responsáveis pela criação legal do instituto dos Consórcios Públicos ou gestão associada de serviços públicos, tais práticas já eram previstas na Constituição Federal por força da Emenda Constitucional nº19 de 1998, como coloca Ribeiro (2007, p.21):

O papel que desempenham é de apenas adaptar a legislação federal à realidade da cooperação federativa, eliminando dificuldades que impediam que os consórcios públicos e a gestão associada fossem celebradas com segurança jurídica.

A Lei dos Consórcios Públicos estipula atualmente a existência de três modalidades distintas de consórcios, quais sejam: consórcios administrativos, consórcios públicos de direito privado, e os consórcios públicos de direito público.

Os consórcios administrativos são àqueles constituídos basicamente antes do advento da Lei dos Consórcios Públicos. Tratam-se basicamente de pactos de colaboração, sem personalidade jurídica, e regida pelo direito privado. Sua conversão para consórcios públicos é de suma importância uma vez que não podem celebrar convênios com a União (estabelecido pelo art. 39 do Decreto nº 6.017/2007), como consórcios administrativos somente.

Já os consórcios públicos de direito privado, se constituem como pessoas jurídicas, formadas por entes federativos, mas sob personificação do direito privado. Podem se constituir como associação ou fundação. Embora regidas pelo direito privado, algumas de suas ações devem estar sob vigilância do direito público, como no que se refere à contratação de pessoal, obtenção de receitas e execução de despesas³⁶.

³⁶ Devem possuir orçamento estruturado em dotações, realizar empenho e liquidação da despesa, prestar contas ao Tribunal de Contas. RIBEIRO (2007).

Esses consórcios são impedidos de executar políticas possíveis no caso dos consórcios de direito público, uma vez que estariam em posição de igualdade aos demais particulares na sociedade. Por fim, é preciso salientar que da mesma forma que no caso dos consórcios administrativos não podem celebrar convênios com a União (estabelecido pelo art. 39 do Decreto nº 6.017/2007), estimulando assim que todos os consórcios sejam de direito público.

Por fim, os consórcios públicos de direito privado são considerados como sendo associações públicas, definidas como autarquias, segundo a Lei dos Consórcios Públicos. Sua finalidade fundamental seria o de oferecer bens e/ou serviços públicos de interesse comum, ou ainda viabilizar a cooperação entre entes subnacionais com a União. São ainda considerados entes da administração indireta, integrando-se a todos os entes participantes do consórcio público.

Os Consórcios Públicos podem ser integrados por qualquer ente federado, sendo considerado um importante instrumento para a cooperação federativa, horizontal ou vertical.

2.2.1. O Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

O Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que normatiza a constituição dos Consórcios Públicos no Brasil, têm como objetivo maior o de fortalecer o federalismo cooperativo, estimulando as articulações entre as três esferas de governo.

Nessa seção nosso propósito é de apresentar em linhas gerais os pontos fundamentais constituintes desse decreto.

Esse Decreto estabelece em seu artigo 2º que:

Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I - consórcio público: 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.

O Ato de formação de um Consórcio Público Intermunicipal implica a necessidade de uma definição clara de interesses do Consórcio, uma articulação política entre os poderes executivos de todos os entes consorciados e fundamentalmente tais acordos de cooperação devem necessariamente ser aprovados pelas assembleias legislativas de todos os entes consorciados.

Para que o Consórcio Público Intermunicipal possa ser efetivado, são necessárias algumas etapas estabelecidas pela legislação acima citada. Nesse sentido é necessário:

1º) **Estabelecimento de um Protocolo de Intenções:** trata-se do documento inicial mais importante, deverá ser assinado pelo representante do Poder Executivo de todos os entes consorciados e publicado;

2º) A **Ratificação do Protocolo de Intenções:** deve ser efetuado por meio de lei e aprovado pelas assembleias legislativas de todos os entes pertencentes ao consórcio. Realizada essa primeira etapa têm-se o chamado Contrato de Constituição do Consórcio Público. Um ponto importante a ser destacado é que caso previsto, o consórcio público pode ser constituído ainda que não conte com a assinatura de todos os municípios participantes da iniciativa, ou seja, se o protocolo de intenções foi assinado por seis municípios pode-se prever que o consórcio entre em funcionamento com apenas a ratificação de três municípios, esse fato é relevante ao permitir que o consórcio entre em funcionamento não prejudicando quaisquer município integrante.

3º) **Estabelecimento de Estatutos e Regimento Interno:** nesse parte convoca-se uma assembleia geral para fundação do Consórcio Público, definem-se os Estatutos e se realiza a primeira eleição para a composição da direção do Consórcio;

4º) **Contrato de Rateio:** nesse documento se estabelece as responsabilidades econômico-financeiras de cada ente consorciado;

5º) **Contrato de Programa:** estabelece-se para disciplinar a prestação dos serviços/bens estabelecidos como objetivo fim do consórcio público.

Com relação à gestão financeira do Consórcio Público Intermunicipal, mais particularmente no que se refere às receitas para a constituição de um fundo, que

possibilitará a que o consórcio efetue sua missão, os entes participantes do consórcio poderão contribuir com parcela de suas receitas correntes (oriundas do Contrato de Rateio), bem como arrecadar receitas a partir dos serviços prestados, e destinar as receitas provenientes de convênios com entes não consorciados como da União (Fundo Nacional de Saúde, Educação, etc.).

De qualquer maneira, o Consórcio deve constituir um orçamento anual e aprovado em assembléia geral, podendo haver inclusive um plano de ação para investimentos.

Outro ponto a ser destacado, se refere ao maior controle dos recursos públicos, uma vez que os consórcios são fiscalizados por Tribunais de Contas, bem como estabelece normas para saída/exclusão de um ente pertencente ao consórcio, e fundamentalmente proporciona maior segurança jurídica à prática da gestão consorciada.

Já no que se refere à contratação de pessoal pelo consórcio público, deve-se seguir o regime estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Apenas no quadro de pessoal próprio poderá haver emprego público proveniente de comissão (nomeação pelo presidente do consórcio) ou provimento mediante concurso público, e nenhum terá direito à estabilidade³⁷.

Alternativa muito comum usada pelos consórcios, consiste nos entes envolvidos cederem servidores aos consórcios, essa situação é bastante usada, sobretudo no caso de serviços na área da saúde.

No que tange à extinção do Consórcio Público, o Decreto Federal nº 6.017 estabelece em seu capítulo quinto, artigo 29 que: “A alteração ou a extinção do contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembléia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados”. E ainda que: “Em caso de extinção: I - os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços; II - até que haja decisão que indique

³⁷ Esse ponto é fundamental na medida em que pode haver a extinção do consórcio a qualquer tempo. Logo, na ocorrência de servidores estáveis, para onde esses servidores seriam alocados no caso de uma dissolução do consórcio? Assim a solução por vínculos e não estabilidade garante igualmente a extinção dos cargos existentes.

os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantidos o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação. Com a extinção, o pessoal cedido ao consórcio público retornará aos seus órgãos de origem, e os empregados públicos terão automaticamente rescindidos os seus contratos de trabalho com o consórcio”.

O importante a salientar é que, nenhum ente consorciado pode ser obrigado a se manter em um consórcio público. Entretanto, havendo a retirada de participação do Consórcio, o ente antes consorciado continua responsável pelas obrigações assumidas pelo consórcio quando ainda de sua participação.

2.3. A Gestão cooperada de serviços públicos.

Outra forma de cooperação assumida pela legislação brasileira, para além dos consórcios públicos, são as práticas de gestão associada de serviços públicos. Como vimos acima o art. 241 da Constituição prevê essa modalidade de cooperação entre entes federativos. Logo, os entes federativos, possuem em suas mãos dois instrumentos possíveis de execução de políticas públicas, ou os consórcios ou os contratos de gestão consorciada (os chamados Consórcios Administrativos).

Nessa modalidade de gestão, realizada por convênio é que não se gera pessoa jurídica, o que torna a gestão muito mais engessada comparativamente a um consórcio público. Como aponta Ribeiro (2007 p. 33/34):

A principal diferença é que, como muitas funções estatais não podem ser delegadas ou transferidas para fora da Administração do seu titular. Não se admite que um ente federativo, por meio de convênio de cooperação, ‘venda’, ou ‘transfira’ ou permita que outro ‘exerça a titularidade’ de serviços públicos que lhe compete prover, pois não se admite que um ente federativo diminua responsabilidades que a Constituição lhe outorgou.

Assim, diferentemente dos Consórcios Públicos, os Convênios de Cooperação não possuem um órgão ao qual os entes conveniados possam transferir

competências, isto é, nos consórcios públicos todos os poderes de planejamento, execução e fiscalização dos serviços públicos podem ser realizados pelo consórcio.

De qualquer modo, seja o consórcio público ou convênio de cooperação, os serviços públicos prestados devem possuir um contrato de programa, já previsto pela Lei dos Consórcios Públicos em seu art. 13. Posteriormente esse artigo foi regulamentado pelo Decreto 6.017/2007 que em seu art. 33. Está na Lei dos Consórcios Públicos que:

Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

Para concluir, os entes federativos para promoverem a gestão associada de serviços públicos o fazem via um programa de trabalho capitaneado por um contrato, podendo ser executado por qualquer empresa, fundação ou autarquia da administração indireta de qualquer ente cooperado ou associado.

Dessa forma, não é mais permitido a um ente federativo, como o estado, por exemplo, que celebrava sem licitação um contrato junto a um município para cuidar do saneamento básico, oferta de água potável, através de sua empresa estadual de saneamento³⁸.

Pela nova legislação, o uso de contrato de concessão para a prestação de serviços públicos via cooperação federativa está proibida, e pode ser utilizado apenas mediante licitação³⁹.

Para finalizar, o contrato de programa recebeu um tratamento diferenciado pela Lei dos Consórcios Públicos que prevê entre outras: que sua celebração possa dispensar licitação; exigência de transparência da gestão econômica e financeira dos

³⁸ Nessa situação podem-se encontrar diversos casos no estado de São Paulo, onde a Sabesp – Companhia de Abastecimento e Saneamento Básico do estado de São Paulo celebrava vários contratos sem licitação com municípios paulistas.

³⁹ A não observância dessa nova regra pode acarretar ao responsável improbidade administrativa, como crime contra a Lei de Licitações, com as penas previstas na lei.

serviços em relação a cada um de seus cooperados; a manutenção do contrato, mesmo com a extinção do consórcio público; proibição de o contratado regular e fiscalizar os serviços que ele mesmo presta; e a extinção automática de contrato caso o contratado deixe de integrar a administração indireta do ente federativo que presta a cooperação.

Em resumo podemos organizar a linha do tempo jurídica dos Consórcios Intermunicipais no Brasil como coloca Ribeiro (2007):

Quadro 03 - Histórico da legislação acerca dos Consórcios Públicos no Brasil.

Período	Definições
De 1981 a 1937	Os Consórcios eram contratos celebrados entre municípios cuja eficácia dependia de aprovação do estado.
1937	A Constituição reconhece que os consórcios (“associações de municípios”) são pessoas jurídicas de direito público
De 1964 a 1988	Surgem os consórcios administrativos, meros pactos de colaboração sem personalidade jurídica.
De 1988 até hoje	Criação de inúmeros consórcios públicos. Em 2001, só na área da saúde, haviam 1969 municípios consorciados.
Em 1998	A Emenda Constitucional nº 19 alterou a redação do art. 241 da Constituição, e introduziu os conceitos de consórcio público e de gestão associada de serviços públicos.
2005	Lei dos Consórcios nº 11.107 06/04/2005.
2007	Decreto nº 6.017 de 17/01/2007 que regulamenta a Lei de Consórcios Públicos.

Fonte: Adaptado de Ribeiro (2007).

Logo, o que podemos dizer é que do ponto de vista da legislação, os Consórcios Públicos assumiam a forma de pessoas de direito privado plenamente o que lhes garantia flexibilidade administrativa.

Com o advento da Lei dos Consórcios Públicos, que pese a personalidade jurídica deles ainda se manterem como de direito privado, os consórcios foram obrigados a seguir determinadas normas do direito público, tais como no que tange à celebração de licitações, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal que deverá seguir a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Mais ainda, se

estabeleceu que a gestão financeira e orçamentária fosse realizada em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal⁴⁰.

⁴⁰ Ver TEIXEIRA (2007).

CAPÍTULO 3 – OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NA EUROPA E AMÉRICA LATINA: algumas considerações.

O que pretendemos nesse capítulo é apresentar, ainda que de forma resumida, como se conformam as experiências internacionais em consorciamento intermunicipal. Para tanto, nos concentramos em alguns países europeus, e da América Latina⁴¹.

De forma geral, o que pode ser observado em praticamente todos os países é a profunda diferença em termos organizacionais ao mesmo tempo em que há relativa homogeneização nos objetivos a serem alcançados, isto é, em muitos países não há uma Lei que determine como deve ser estruturado e como deve ser o funcionamento dos consórcios existentes, mas há um claro ideário de somatório de forças para um objetivo comum aos entes municipais envolvidos no consórcio.

Seja na Europa, América Latina, ou Brasil, uma das razões que levaram ao surgimento dos Consórcios Intermunicipais, independentemente das características federativas de cada nação⁴² (históricas, econômicas, urbanas, culturais e políticas) foi a profunda debilidade fiscal e administrativa que levou ao surgimento desses modelos de gestão⁴³.

Veremos que a política do consorciamento intermunicipal é bastante difundida e praticada em muitos países, sobretudo na Europa, dado as características de sua malha urbana, caracterizada por um número bastante grande de municípios com baixa população.

Também faremos uma breve exposição do panorama em alguns países latino-americanos em consorciamento intermunicipal.

⁴¹ É importante afirmar desde já que não se pretende nesse trabalho realizar uma comparação aprofundada entre os casos internacionais e o brasileiro. O objetivo maior é o de mostrar a dinâmica, formação, funcionamento e organização de experiências em consorciamento intermunicipal em diferentes países do mundo.

⁴² Para um panorama geral sobre as diferenças federativas entre países ver ANDERSON (2009) e FORUNS OF FEDERATION.

⁴³ Entretanto, nem sempre são essas referidas debilidades fiscais as responsáveis pelo surgimento dos Consórcios Intermunicipais, em muitos países, como os Estados Unidos, o próprio dinamismo federativo estimula esses arranjos institucionais. Mesmo no Brasil, que pese ser o fator financeiro o maior responsável, o incentivo governamental (federal e estadual) aparece como condição essencial.

O que podemos constatar é que, ainda que relativamente nova no Brasil, a prática do consorciamento intermunicipal já é bastante difundida e aplicada na grande maioria dos países, respeitando-se é claro as diferenças federativas de cada nação.

Uma das características mais evidentes no perfil urbano europeu refere-se à grande quantidade de municípios de pequeno porte. Essa situação é que teria tornado o poder local em uma variável fundamental na condução das políticas públicas de caráter social na Europa⁴⁴.

De qualquer forma, há que se considerar as diferenças constitucionais no que tange aos poderes das municipalidades. Não é possível traçar um perfil único, nem tampouco indicadores confiáveis na atuação dos municípios europeus. A regra geral, contudo é que, as municipalidades gozam de algum grau de autonomia que pode ser maior⁴⁵.

No caso europeu (e de forma semelhante no Brasil), a baixa densidade populacional nos municípios somado à crescente demanda por políticas sociais levou à questão central de como obter escalas econômicas suficientes para atender de forma economicamente sustentável essas demandas sociais locais.

Dito de outra forma, como poderia um pequeno município europeu de apenas 1.000 habitantes manter de maneira satisfatória um moderno sistema de gestão de resíduos sólidos, um serviço de saúde amplo, uma biblioteca, etc.? Tais questionamentos se intensificam de maneira crescente a partir dos anos 60 com o avanço das políticas de bem estar social. Soma-se a esse fato a crescente migração do

⁴⁴ Segundo HULST, R. e MONTFORT, A. (2007) a população média dos municípios franceses não excede a 1.600 habitantes, enquanto que mais de 75% das 36.700 comunidades (equivalente ao que seriam os municípios no Brasil) possuem população inferior à 1.000 habitantes. Essa situação é semelhante na grande maioria dos países europeus, com exceção do Reino Unido, onde a população média de uma municipalidade é de 123.000 habitantes. Há também uma grande diferença no que tange à dimensão política das municipalidades européias. Na França, Espanha e Itália, os municípios se apresentam fundamentalmente como “base comunitária” ao passo que nos países Nórdicos os municípios praticam políticas públicas locais de maneira bem mais efetiva. Como apontam os mesmos autores, nos países do Sul os gastos municipais representam em média 15% do total dos gastos do setor público, enquanto que nos países Nórdicos esse gasto representa 40% em média.

⁴⁵ Um aspecto importante a ser considerado nessa questão refere-se ao modelo organizacional de cada país, se mais federativo e descentralizado ou não (isto é, unitários). É evidente que serão nos países mais descentralizados que a emergência de experiências de consorciamento intermunicipal mais ocorrerão. Para um panorama dessa problemática ver

campo para a cidade, experimentada pela maioria dos países europeus no mesmo período⁴⁶.

Outro aspecto relevante que atingiu fortemente os governos locais europeus foi o advento da União Europeia e a redefinição do papel do Estado nesses países, deixando de ser centralizados e aos poucos colocando no “mercado” as demandas sociais. Esses dois fatos levaram a uma crescente “competição” entre as diferentes regiões europeias que passam desde então a competir diretamente entre si na atração de investimentos, entre outras coisas.

Frente a essas pressões crescentes, os diferentes países europeus passaram a adotar políticas para fortalecer suas subterritorialidades, como por exemplo, reformas territoriais visando a agrupar diferentes pequenos municípios em unidades administrativas maiores.

Nos países ao Norte da Europa como Reino Unido, Alemanha, Suécia, entre outros, desde 1970 têm se implantado legislações que permitiram criar administrações locais com população média acima dos 10.000 habitantes. Já nos países ao sul da Europa, como Itália, França, Espanha e Portugal, essas reformas territoriais pouco caminharam resultando em cidades ainda com baixa densidade populacional.

Outra forma de contornar o problema foi a criação de administrações intermediárias entre os governos locais e o governo central, descentralizando políticas públicas dos governos locais para os intermediários, ou ainda, a maior participação de grandes empresas públicas e privadas na oferta de bens públicos⁴⁷.

A estratégia mais difundida, e objeto de estudo nesse trabalho, foram os incentivos aos Consórcios Públicos em seus mais diferentes aspectos, ou seja, entre municípios, entre municípios e governos regionais ou centrais, e entre municípios e empresas privadas e públicas.

A cooperação intermunicipal na Europa ainda que tenha origens bastante remotas, cresceu de forma acentuada, sobretudo a partir da década de 1950. Em

⁴⁶ Nesse aspecto somente a título de ilustração somente na Espanha, entre 1960 e 1975, meio milhão de espanhóis deixaram a zona rural para viver em áreas urbanas como Madri, Barcelona, Valência, e cidades do País Basco. HULST, R. e MONTFORT, A. (2007).

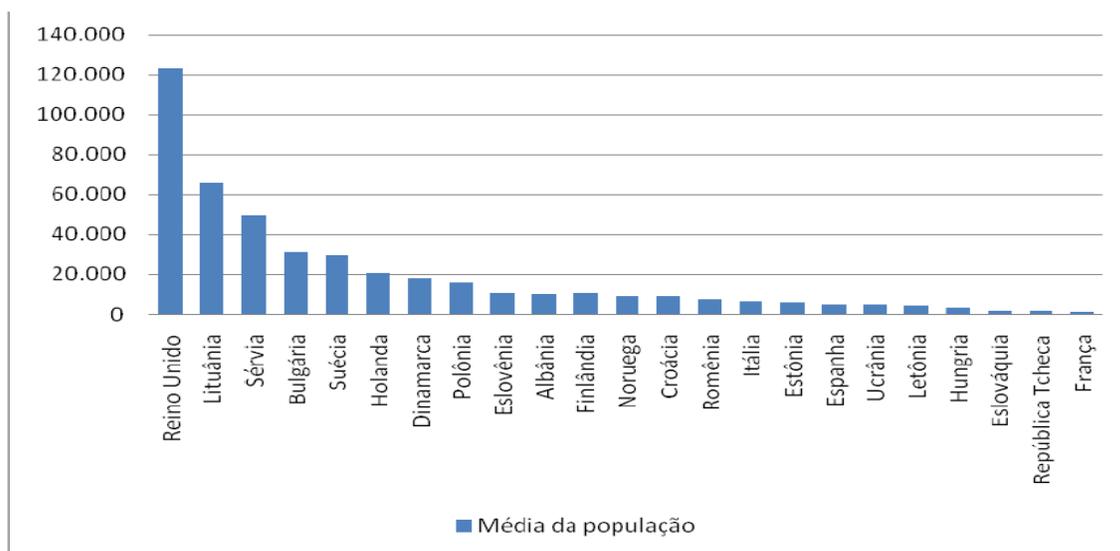
⁴⁷ Evidentemente que as grandes empresas públicas couberam somente a oferta de bens públicos não interferindo no planejamento, coordenação e execução de políticas públicas de caráter eminentemente público.

alguns países há uma legislação específica a respeito como no caso brasileiro, e em outros países essa política é de livre iniciativa dos municípios, que estabelecem segundo seus próprios critérios mecanismos para o funcionamento dos consórcios.

De qualquer forma, trata-se de um fenômeno presente em praticamente todos os países europeus, apenas se diferenciando no que tange ao formato e abrangência da cooperação.

Por fim, para que tenhamos uma idéia do perfil urbano europeu, o gráfico abaixo nos mostra a população média por municípios em alguns países europeus. Vejamos.

Gráfico 01 – Média populacional por município em alguns países europeus.



Fonte: Swianiewicz, P. (2009).

Como podemos observar acima, a grande maioria dos países europeus possuem uma população média abaixo dos 20.000 habitantes, esse fato demonstra a grande importância dos Consórcios Intermunicipais nesses países, frente a uma situação onde escalas mínimas se tornam essenciais no oferecimento de bens públicos e serviços de qualidade às populações locais. Trata-se de uma realidade bastante parecida com a do Brasil, guardando-se as devidas proporções.

Já nos Estados Unidos, a cooperação intermunicipal precisa ser compreendida a partir do modelo federativo norte americano, muito mais difuso do que o observado em muitos países europeus e latino americanos, sobretudo no Brasil.

Entretanto, como veremos adiante a cooperação intermunicipal nos Estados Unidos, é uma prática fortemente amparada pelas legislações estaduais.

3.1. A Experiência Européia em Consórcios Intermunicipais a partir de Países Selecionados.

Nesse tópico estudaremos as experiências de consorciamento intermunicipal nos seguintes países europeus: Alemanha, França, Itália, Espanha, Reino Unido, Bélgica, Holanda e Finlândia⁴⁸.

Os países europeus possuem características bastante peculiares no que diz respeito à sua conformação político-geográfica, isto é, tratam-se de países com uma estrutura com grande número de cidades, cujas populações possuem tamanho reduzido⁴⁹. Nesse sentido, aponta Hulst, R. e Montfort, A. (2007) que, essas cidades com pequena população, têm encontrado cada vez mais dificuldades no atendimento às demandas locais por serviços públicos. Ainda segundo esses autores, tais demandas somadas a crescente complexidade social implicariam em um nível crescente de externalidades sobre as políticas públicas locais.

O fato é que, em essência, a integração européia trouxe às cidades, pequenas e/ou grandes, a chance de novas oportunidades de inserção econômica, e para tal a cooperação intermunicipal se apresenta como uma política de grande relevância nesse cenário.

O consorciamento intermunicipal pode possibilitar aos municípios atender à demanda pela oferta de bens públicos com economias de escala (um maior volume de produção de bens públicos a um custo minimamente razoável) e economias de escopo (ampliando e diversificando a oferta de bens públicos).

⁴⁸ Para o estudo dos consórcios intermunicipais na Europa o texto base foi o estudo de HULST, R. e MONTFORT, A. *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Springer, 2007.

⁴⁹ Evidentemente que há os grandes centros urbanos, onde a política de consórcios públicos é igualmente bastante utilizada, para a solução de problemas que transpassam fronteiras municipais locais. Trata-se nesse caso, dos chamados problemas de ordem metropolitana.

Segundo Hulst, R. e Montfort, A. (2007) é possível fazer uma análise acerca dos Consórcios Intermunicipais na Europa a partir de dois elementos básicos. Primeiro, a relação existente entre os governos locais com os governos de esferas superiores, bem como a relação com o setor privado local. Um segundo elemento seria a relação entre os governos locais com as iniciativas privadas dependentes de ação pública local, como fundações, empresas com participação pública, etc.

De forma geral, o consorciamento intermunicipal pode se dar de uma forma considerada “pura”, isto é, quando a cooperação ocorre entre entes governamentais locais, sendo possível a inclusão de entes governamentais de esferas superiores como o governo central e/ou o estadual e agências governamentais de fomento, chamados de regime público-misto (bastante comum, e bem mais difundida no caso do Brasil, como já vimos); ou “mista”, quando essa cooperação ocorre entre o ente governamental local e empresas e organizações privadas, chamados de regime misto público-privado.

A ocorrência dessas formas de cooperação na Europa varia muito de país para país, dependendo da estrutura e da cultura política locais. O quadro abaixo nos mostra a composição dos arranjos cooperativos prevalecente nos países europeus considerados nesse trabalho. Vejamos:

Quadro 04: Modalidades de Arranjos de Cooperação existentes em países selecionados da Europa.

País	Cooperação Intermunicipal Mista ou Pura
Bélgica	Regime público-misto e misto público-privado estão presentes ao lado dos arranjos de consorciamento puros.
Finlândia	Predomínio de um regime puro de consorciamento intermunicipal. Alguns misto público-privado em regime de desenvolvimento econômico, de transportes públicos e eliminação de resíduos.
França	Forte presença de formas puras de cooperação intermunicipal e regimes público-misto.
Alemanha	Forte presença de formas puras de cooperação intermunicipal e regime misto público-privado no planejamento do desenvolvimento econômico (Regionalkonferenzen).
Itália	Forte presença das diferentes formas de cooperação intermunicipal, e regime misto de cooperação público-privada no desenvolvimento econômico social (pactos de área).
Holanda	Forte presença de organizações inter-municipais. Número limitado de organizações públicas e mistas de redes.
Espanha	Forte presença de consórcios intermunicipais puros e multi - associações. Número crescente de consórcios mistos.
Reino Unido	Forte presença do regime misto público-privado para serviços locais, e regime misto público-privada para o planejamento econômico-social e espacial. Regimes de consorciamento puros são promovidos pelo governo central.

Fonte: HULST, R. e MONTFORT, A (2007).

Como podemos observar pelo quadro acima, os acordos de cooperação nos diferentes países europeus observados apresentam características muito diferentes, embora os consórcios de regime misto público – privado apareçam com relativa intensidade.

De qualquer maneira, as parcerias dos entes locais com os governos centrais se constituem na Europa na forma preferível para a prestação de serviços públicos locais. O Reino Unido, nesse aspecto, incentiva fortemente a realização de consórcios mistos a fim de se melhorar os serviços prestados pelos entes locais.

Um segundo aspecto apontado por Hulst, R. e Montfort, A. (2007), refere-se à dicotomia que pode existir entre as tarefas de coordenação política e de oferta de serviços públicos, no âmbito de uma escala pequena no espaço local. De forma geral, em praticamente todos os países europeus pesquisados, os Consórcios Intermunicipais se destinam predominantemente à prestação de serviços públicos, os chamados Public Service Delivery.

Um terceiro aspecto, relevante refere-se ao grau de institucionalização das políticas de cooperação intermunicipal. Nesse aspecto, que pese as características particulares de cada país europeu, um traço comum em todos os casos é a existência de uma base regular capitaneada por acordos formais de cooperação. Esses acordos formais possibilitam aos entes consorciados uma maior oferta de bens e serviços públicos do que antes da consolidação do consórcio⁵⁰. O quadro abaixo ilustra simplificadaamente o grau de institucionalização encontrado em maior medida nos países europeus estudados. Vejamos.

Quadro 05: Grau de Institucionalização entre os Consórcios Intermunicipais em alguns países Europeus.

País	Organizações permanentes, acordos formais ou redes.
Bélgica	Diferentes formas de organizações, com formas mais ou menos institucionalizadas.
Finlândia	Predominantemente organizações formais, ao lado de crescente número de contrato de cooperações e redes de base informal.
França	Predominância de organizações formais e permanentes.
Alemanha	Organizações formais para a prestação de serviços, redes (sócio-econômicos) de planejamento.
Itália	Organizações formais e acordos de prestação de serviços, desenvolvimento sócio-econômico, e redes para o planejamento.
Holanda	Organizações formais, núcleos de acordos e redes de planejamento.
Espanha	Predominância de organizações formais.
Reino Unido	Predominância de acordos de prestação de serviços. Redes para desenvolvimento socioeconômico e ordenamento do território.

Fonte: HULST, R. e MONTFORT, A (2007).

⁵⁰ Entre esses bens e serviços públicos ofertados destaca-se a prestação de serviços básicos como distribuição de água, tratamento de resíduos, políticas de proteção ambiental, serviços de saúde e manutenção de bombeiros.

Em essência podemos definir a institucionalidade dos consórcios europeus em duas características básicas: tratam-se de consórcios baseados em contratos de prestação de serviços ou uma organização formal permanente⁵¹.

Assim, apontam Hulst, R. e Montfort, A. (2007) que a realização de um acordo formal permanente, embora propicie ganhos de escala da oferta de bens e serviços públicos, acaba por acarretar em aumento de custos para a manutenção e o acompanhamento e controle do acordo.

Já os contratos de serviços, podem ao mesmo tempo gerar economias de escala com custos menores de acompanhamento e controle. A desvantagem dos acordos formais, segundo os mesmos autores, reside no fato de quaisquer mudanças na orientação de políticas promovidas no âmbito dos consórcios requererem a participação de todos os municípios envolvidos no consórcio.

Por trás da questão da institucionalidade dos Consórcios Intermunicipais europeus há outra questão bastante relevante que se refere aos poderes de decisão. Nesse aspecto, os Consórcios europeus se dividem entre a situação de transferência de competência para tomada de decisões pelos municípios a órgãos regionais legalmente estabelecidos (ou agências), ou a alguma autoridade estabelecida em comum acordo pelos municípios consorciados. O quadro abaixo nos mostra a quem cabe os poderes de decisão. Assim vejamos.

Quadro 06: Extensão dos poderes de decisão da capacidade das organizações.

País	Autoridades regionais ou agências regionais.
Bélgica	Agências regionais.
Finlândia	Autoridades regionais junto com agências regionais.
França	Predominantemente autoridades regionais.
Alemanha	Autoridades regionais.
Itália	Mista: tanto autoridades regionais como agências regionais.
Holanda	Autoridades regionais.
Espanha	Autoridades regionais.
Reino Unido	Agências regionais.

Fonte: HULST, R. e MONTFORT, A (2007).

⁵¹ Esse é o caso da ampla maioria dos Consórcios Intermunicipais existentes no Brasil, baseados em lei.

Como podemos observar, há uma nítida predominância de autoridades regionais. Entretanto, como aponta Hulst, R. e Montfort, A. (2007), os municípios consorciados aderem aos consórcios ou transferem competências somente em assuntos cuja solução foge completamente ao controle do ente municipal.

A diferença fundamental entre agências regionais e autoridades regionais, é que enquanto as agências se constituem em áreas conjuntas de execução de políticas (compras conjuntas, compartilhamento de equipamentos públicos, etc.), as autoridades regionais não apenas realizam as atividades necessárias, mas também agem como tomadores de decisões formais próprias.

Há ainda os chamados conselhos regionais, onde se podem definir planos de ação a longo prazo por parte dos municípios consorciados⁵². Ainda segundo Hulst, R. e Montfort, A. (2007), não haveria voluntariamente por parte dos municípios consorciados a decisão de transferência do planejamento à agentes ou autoridades regionais; em muitos países, a existência de autoridades regionais de planejamento se deve muito mais a uma decisão por parte do governo central.

Outro aspecto relevante nas experiências europeias em Consórcios Intermunicipais refere-se à responsabilização e à representação política no âmbito dos consórcios. A esse respeito Hulst, R. e Montfort, A. (2007) apontam para o problema da dificuldade em se estabelecer eleições diretas para os representantes junto aos consórcios constituídos. Essa dificuldade seria resultado do receio dos governos locais em se constituir órgãos supra-regionais superiores aos governos municipais. O quadro abaixo ilustra como essa questão está colocada no âmbito dos consórcios intermunicipais nos países europeus pesquisados. Vejamos.

⁵² O problema nesse caso como apontam HULST, R e MONTFORT, A (2007) refere-se aos aspectos políticos. Isso porque, a coloração partidária (e como já posto anteriormente nesse trabalho) pode comprometer a ação conjunta, objetivo último dos consórcios públicos intermunicipais.

Quadro 07: Representação e responsabilidades nos consórcios intermunicipais em países europeus selecionados.

País	Eleições e regime de prestação de contas.
Bélgica	Conselhos gerais compostos por representantes dos municípios.
Finlândia	Conselhos gerais compostos por representantes dos municípios buscando refletir o equilíbrio de poder político. Não há regras específicas para a prestação de contas para os conselhos locais. Novas formas experimentais de cooperação incluem as eleições diretas do Conselho Geral.
França	Conselhos Gerais, compostos por representantes dos municípios. Não há regras no que diz respeito à responsabilização dos membros do Conselho para os conselhos locais.
Alemanha	Conselhos gerais compostos por representantes dos municípios. Os membros do Conselho são responsáveis pelas autarquias.
Itália	Conselhos Gerais compostos por representantes dos municípios e devem refletir o equilíbrio do poder político. Não existem regras específicas para a prestação de contas dos membros do Conselho.
Holanda	Conselhos gerais compostos por representantes dos municípios. Estatutos devem regular a prestação de contas do Conselho Geral para os conselhos locais.
Espanha	Conselhos Gerais compostos por representantes dos municípios. A representação deve refletir o equilíbrio político de poder. Não existem regras específicas no que diz respeito à responsabilidade dos membros do conselho para os conselhos locais.
Reino Unido	As Organizações Permanentes são escassas. Não há nenhuma legislação no que diz respeito à representação e responsabilidades.

Fonte: HULST, R. e MONTFORT, A (2007).

Como podemos observar, há uma clara indefinição quanto aos aspectos relacionados à representação dos municípios no âmbito dos consórcios. Nesse sentido Hulst, R. e Montfort, A. (2007) apontam que a questão política e cultural têm um papel importante na definição dessas estruturas de representação.

De qualquer maneira, que pese as características institucionais de cada país, o que prevalece é a necessidade em se refletir o equilíbrio do poder político de cada município participante do consórcio.

Apesar de na prática haver uma grande variedade de conformações institucionais com relação aos Consórcios Intermunicipais europeus, sobretudo no que tange às suas funcionalidades, resultado em grande medida das diferentes características econômicas e culturais (sociais e políticas) de cada país, podemos resumir esses arranjos em quatro tipos principais. Quais sejam: 1º) Semi-regional government; 2º) Service delivery organisation; 3º) Service delivery agreement; e 4º) Planning forum.

Com relação ao “primeiro tipo” de consórcio, o semi-regional government, podemos identificar como característica fundamental a autoridade que lhes é dada para coordenar políticas públicas nas mais diversas áreas como prestação de serviços, transportes públicos, eliminação de resíduos, oferta de água, entre outras.

De maneira geral, o que se observa pelos estudos realizados nos países europeus pesquisados, a existência de um semi-regional government está intimamente ligado a uma série de características de cada região onde esse sistema existe.

Como apontam Hulst, R. e Montfort, A. (2007) existem a combinação de três circunstâncias nesse modelo de consorciamento. Primeiramente, a existência de fortes relações de interdependência econômica entre os municípios de uma dada região, que exigem por parte dos administradores locais em cada cidade uma política de planejamento supra-municipal, além de elevada densidade populacional, e centros urbanos regionais⁵³. A segunda circunstância a ser considerada refere-se à ausência de um “nível de governo intermediário” forte entre as cidades envolvidas e os governos centrais que cumpra o papel de elaborador e executor de políticas públicas locais. Finalmente, a terceira circunstância fundamental, seria a existência de incentivos legais e/ou financeiros, para que as cidades se engajassem na criação de governos regionais, isto porque, essa política implica na transferência de poder político do governo local para o governo regional.

O problema central do semi-regional government deve-se ao fato de seu caráter híbrido com relação ao federalismo nos diferentes países, isto é, trata-se de um

⁵³ É nesse quadro que se encaixa particularmente os consórcios públicos em regiões metropolitanas. No caso do Brasil, seguindo esse exemplo de modelo de consorciamento destaca-se o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, que instituiu uma série de organismos com o objetivo de implantar uma política regional organizada. Dentre esses órgãos destaca-se a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC.

agente de governo intermediário entre os governos locais e os governos centrais. Além disso, refere-se a um órgão supra-municipal com caráter de promoção de políticas públicas, onde o aporte financeiro por parte dos municípios envolvidos é fundamental. Contudo destaca-se que dado o caráter desse “tipo de consorciamento”, o semi-regional government se insere como um nível de governo acima do governo municipal mas que deve manter fortes laços com os governos municipais afim de se criar as mínimas condições de governabilidade⁵⁴.

Deve-se, contudo destacar que, o desempenho dos governos baseados no semi-regional government, está intimamente relacionado com as relações que se estabelecem entre os municípios envolvidos no consórcio⁵⁵. Dessa forma o sucesso nesse modelo de consorciamento está ligado diretamente à sinergia que as políticas propostas no âmbito do semi-regional government podem produzir, sobretudo quando os municípios envolvidos reconhecem a interdependência que possuem uns com relação aos demais⁵⁶. Por fim, não podemos desconsiderar o quadro institucional, cultural e político que podem – e geralmente são – decisivos para o sucesso nesses consórcios.

No que tange ao “segundo tipo”, o chamado service delivery organization, considera-se uma modalidade de consorciamento onde o objetivo fim é a prestação de serviços públicos. Esses Consórcios Intermunicipais podem ser compostos por pequenos ou por muitos municípios, bem como o raio de ação pode variar enormemente, indo desde a atenção à saúde (caso mais comum, como no Brasil) a diferentes áreas como coleta de lixo, fornecimento de água, entre outros.

Nessa modalidade de consorciamento intermunicipal, a experiência européia não parece distinguir em muito da experiência brasileira ou norte-americana.

⁵⁴ Apontam HULST, R. e MONTFORT, A. (2007) que com exceção da Finlândia e da Alemanha, 10 de todos os países semi-regionais estudados são geridos por conselhos e diretorias compostas por representantes dos governos locais.

⁵⁵ Essas relações seriam de caráter geográfico, e de características socioeconômicas semelhantes.

⁵⁶ Nesse caso destaca-se a região do Grande ABC, onde essa interdependência se apresenta de maneira dominante, dado as características econômicas, sociais e geográficas que existem entre os municípios integrantes da região. Para maiores detalhes acerca do Grande ABC ver PRATES (2005).

O seu sucesso e motivação maior residem justamente no ganho de escalas que os serviços podem ganhar. Outro ponto a se destacar é que quanto maior forem as responsabilidades dos municípios na prestação de serviços públicos maior é o incentivo para a realização desses arranjos institucionais⁵⁷.

O maior dinamismo observado nos consórcios do tipo service delivery organization, decorre do fato dos próprios ganhos que podem ser observados a partir da união dos municípios. Diferentemente dos semi-regional government, esses consórcios apresentam crescimento sem a necessidade de maiores incentivos governamentais. Entretanto, o service delivery organization não se constitui na única forma de ganhos de escala na produção e oferta de serviços públicos, Hulst, R. e Montfort, A. (2007) destacam ainda outras três formas, que seriam:

- A transferência de tarefas para uma autoridade administrativa já existente a nível regional;
- A contratação dos serviços diretamente à uma empresa privada (fenômeno da terceirização); e
- A celebração de um contrato entre dois municípios sendo um deles de maior tamanho, com o qual ambos podem sair ganhando, o município grande com maior escala e o pequeno com serviços a custos menores.

De qualquer maneira, podemos dizer que há uma série de fatores responsáveis pelo sucesso ou fracasso de um consórcio baseado na prestação de serviços públicos. Entre esses fatores, destacam-se: oferta de recursos financeiros, recursos humanos qualificados e capacidade de gestão. Entretanto, muitas dessas experiências acabam por ser abandonadas em função da fragilidade financeira dos municípios envolvidos. Muitos são municípios demasiadamente pequenos e com poucos recursos disponíveis⁵⁸.

⁵⁷ Esse é o caso fundamentalmente da Bélgica, França, Alemanha, Espanha, Itália e Holanda, para ficarmos no caso dos países estudados. Nesses países, os municípios possuem um papel de destaque na oferta de bens públicos e como são em sua maioria municípios com baixa população, a união na busca de escala se torna essencial do ponto de vista econômico. Algo diferente ocorre no Reino Unido, os municípios são maiores e as questões dos ganhos de escala se tornam menos relevantes.

⁵⁸ Outro ponto que destaca refere-se à administração desses consórcios, há questões políticas altamente explosivas no que tange a “quem manda” no consórcio e esse fato pode fragilizar sobremaneira o sucesso de um consórcio, na ausência de mecanismos democráticos para a tomada de decisões.

O terceiro arcabouço típico em consorciamento intermunicipal refere-se ao Service delivery agreement. Nesse caso, a característica maior se dá pelo fato de os municípios envolvidos acordarem formalmente uma política de cooperação na prestação de serviços, sem estabelecer uma organização permanente articulação. Nessa prática, o mais comum, observado na Europa, é que um dos municípios participantes do consorcio, geralmente o maior município, produz e repassa aos demais municípios participantes os serviços públicos alvo do consórcio. Também é comum os municípios criarem um fundo com vistas à terceirização dos serviços públicos, porém esses acordos são mais comuns na Itália, Holanda e Finlândia.

Na verdade não há muita diferença entre o Service delivery agreement e o Service delivery organization. O grande benefício que o Service delivery agreement proporciona seria fundamentalmente a redução ou mesmo anulação de quaisquer custos relacionados a organização, gestão e implantação de uma organização para propor e implementar as políticas de prestação de serviços públicos.

Outro ponto de destaque e de ganho seria a flexibilidade na mudança de foco das políticas publicas dos municípios envolvidos, isto é, pode-se introduzir ou retirar novos serviços públicos, de acordo com o ambiente econômico e social momentâneo.

Destaca-se ainda o Planning fórum como forma de consorciamento intermunicipal. Como o próprio nome sugere trata-se uma gestão onde a institucionalidade é a mais despreziosa possível, com baixo comprometimento entre os municípios envolvidos. Como aponta Hulst, R. e Montfort, A. (2007), não há uma organização permanente, com competência formal, bem como legitimação democrática ou representativa.

Os Planning fóruns são especialmente ativos em áreas como desenvolvimento regional, planejamento ambiental, ordenamento dos territórios, entre outros⁵⁹. Esse mecanismo de consorciamento, pode ser subdividido em três redes distintas, que seriam: uma primeira caracterizada por abranger municípios com

⁵⁹ No caso do Brasil há diversos exemplos a esse respeito, como por exemplo a Agência de Desenvolvimento do Grande ABC, o COREDES no Rio Grande do Sul. Para detalhes ver COREDES (2010, 2010a, 2010b), PRATES (2005).

características econômicas e sociais semelhantes cujo objetivo maior seria o de cumprir funções assemelhadas aos Semi-regional government; uma segunda semelhante à primeira porém incluindo organismos públicos diversos como câmaras regionais, entidades da sociedade civil e empresarial, universidades, entre outros; e por fim uma terceira rede que transcenderia as fronteiras regionais ou até mesmo nacionais⁶⁰.

Por fim, para Hulst, R. e Montfort, A. (2007), a experiência holandesa e alemã apontam que a política de Planning fóruns não lograram êxito. Ainda para esses autores, o sucesso dessa política está intimamente ligado aos interesses convergentes entre os municípios envolvidos, caso contrário haveria inexoravelmente um fracasso dessa política. Esses Planning fóruns constituiriam ainda para esses autores apenas em um pobre substituto do Semi-regional government. Contudo, há evidências positivas com relação ao Planning fóruns, como por exemplo, maior flexibilidade na definição e planejamento de políticas e metas, coordenação, gestão e representação política.

De maneira geral, o que as mais diversas experiências têm demonstrado é que há uma crescente necessidade da cooperação entre os diferentes entes governamentais. Essa necessidade se mostra de maneira mais urgente (pelo menos no caso brasileiro) entre municípios, que em muitos casos não dispõem de quaisquer instrumentos econômicos ou políticos capazes de suplantar a baixa escala que seus limites territoriais e populacionais lhes impõem. Essa é uma necessidade imposta em grande medida pela nova ordem econômica mundial com maior abertura econômica.

De qualquer forma, essa cooperação intermunicipal deve partir da vontade dos próprios municípios amparados por uma institucionalidade confiável e com forte apoio governamental, sem a qual muitas experiências podem fracassar.

A experiência europeia demonstra que a cooperação é necessária, havendo três motivos para que os governos centrais incentivem a cooperação. O primeiro seria o de garantir uma qualidade mínima na oferta de serviços públicos e para tanto em muitos casos – como a saúde – uma escala mínima é fundamental. Um segundo motivo residiria na gestão de áreas metropolitanas onde dadas às inter-relações entre as cidades que compõe essa região, a atuação conjunta nas mais diversas áreas como

⁶⁰ A esse respeito veremos mais a frente a idéia crescente de cooperação intermunicipal intercontinental.

saúde, transporte, meio ambiente, desenvolvimento econômico seria quase obrigatória. Um terceiro motivo decorreria de uma melhor gestão dos recursos locais. Como apontam Hulst, R. e Montfort, A. (2007, p.233):

Cooperation is then seen either as a first phase in a process of amalgamation (cf. Italy between 1990 and 1997) or as a permanent functional equivalent for the up-scaling of local government (cf. France after 1990 and the UK).⁶¹

Haveria ainda três métodos para a promoção da cooperação intermunicipal. Nas palavras de HULST, R. e MONTFORT, A. (2007, ps. 233/234/235) esses métodos seriam:

The first is to turn it into a statutory obligation. These obligations can take different forms. In some cases legislation that establishes the administrative system for a specific policy sector prescribes that municipalities set up a joint authority to carry out a specific task" (...) "The second method to promote cooperation is the use of financial incentives. In some cases these take the form of a compensation for the operational costs involved in tasks to be carried out by the joint authority" (...) "In other cases cooperation between municipalities serves as a condition for the attribution of financial resources to facilitate projects or activities of the municipalities, private actors or the joint authorities themselves. These resources can originate from the right to levy taxes (France), from upper level government grants (the Netherlands) or from the European Union (Finland). The use of statutory obligations and financial incentives to promote intermunicipal cooperation is quite common. In two of the countries researched we found a third method that concerns the delegation of decision-making power from upper level government to joint authorities.⁶²

⁶¹ Tradução nossa: "Cooperação é então vista tanto como uma primeira fase de um processo de fusão (exemplo a Itália entre 1990 e 1997) ou como uma função equivalente para o aumento de escala do governo local".

⁶² Tradução nossa: "A primeira é para transformá-lo em uma obrigação legal. Estas obrigações podem assumir diferentes formas. Em alguns casos, a legislação que estabelece o sistema administrativo para um setor político específico prescreve que os municípios criem uma autoridade comum para realizar uma tarefa específica" (...) "O segundo método para promover a cooperação é o uso de incentivos financeiros. Em alguns casos, estes assumem a forma de uma compensação para os custos operacionais envolvidos em tarefas a serem realizadas pela autoridade comum" (...) "Em outros casos, a cooperação entre os municípios serve como condição para a atribuição de recursos financeiros para facilitar projetos ou atividades dos municípios, entidades privadas ou às autoridades conjuntas. Esses recursos podem ser provenientes do direito de cobrar impostos (França), de bolsas de nível superior do governo (Países Baixos) ou da União Europeia (Finlândia). O uso de obrigações legais e incentivos financeiros para promover a cooperação intermunicipal é bastante comum. Em dois dos países pesquisados encontramos um terceiro método que diz respeito à delegação de poder de decisão do governo de nível superior para autoridades comuns".

Como podemos observar, há diversas formas de se incentivar e promover a cooperação intermunicipal, tais práticas mais encontradas na Europa apontam que a estratégia da institucionalização legal pode romper com quaisquer resistências por parte dos municípios envolvidos bem como a estratégia do apoio financeiro às iniciativas de consorciamento.

No entanto, deve-se ressaltar que, em todos os países da Europa pesquisados apontam que a cooperação é mais simbólica que real. De qualquer maneira, a cooperação intermunicipal deve partir da iniciativa dos próprios municípios envolvidos, para lograr benefícios econômicos e sociais locais, apesar do perigo das oposições políticas a que tal prática pode ser vitimada.

No caso particular da Alemanha, país onde há forte tradição de cooperação entre os entes subnacionais, podemos observar como apontam Carneiro e Dill (2010) uma hierarquia entre as diferentes modalidades que podem existir de cooperação. No entanto, em todas elas parte-se do princípio da não competição entre os entes subnacionais, obviamente que tal situação depende em muito da qualidade e da capacidade de negociação entre os entes consorciados, condições que poderão favorecer ou não o consorciamento.

Considerando os diferentes níveis de consorciamento que podem ser observados, a figura abaixo ilustra uma escala gradual de complexidade para a cooperação intermunicipal, segundo Carneiro e Dill (2010). Vejamos.

Figura 04: Formato/Complexidade da cooperação intermunicipal na Alemanha.



Fonte: Carneiro e Dill (2010, p. 67)

Como podemos observar pela figura acima, os graus de complexidade evoluem de uma simples decisão conjunta aos chamados Landkreise, que seriam basicamente órgãos regionais responsáveis para entre outras coisas: construção de estradas regionais, gestão de parques, controle ambiental, transporte regional coletivo, alvarás para construções, financiamento habitacionais, licenciamento de automóveis, etc⁶³.

De qualquer forma, a motivação que leva ao consorciamento intermunicipal, independentemente de qualquer país, reside nos fatores financeiros (ampliação dos recursos disponíveis regionalmente), e fundamentalmente nos ganhos em escala das políticas públicas de responsabilidade local.

3.2. Um Panorama dos Consórcios Intermunicipais na América Latina

Nessa seção nosso objetivo é o de traçar o panorama das experiências em consorciamento intermunicipal em alguns países da América Latina.

O que identificamos na grande maioria dos países latino-americanos, é que o mecanismo da cooperação entre entes subnacionais, no caso, os entes municipais, se constitui como política de governo bastante desenvolvida e aplicada largamente. Evidentemente, que essa situação se aprofundou de maneira mais acentuada nos últimos vinte anos, com o avanço de processos democráticos aliados a uma maior institucionalidade em muitos países, com uma sensível melhora nos ambientes político e econômico.

Nesse sentido, observou-se a ampliação dos processos de descentralização, com aprofundamento de transferências de recursos e de competências às esferas subnacionais. No caso mais particular relacionado aos países da América Central, Moeller (2001, p. 22) coloca que:

⁶³ Apenas no estado da Bavária existem 71 *Landkreise*, cada um deles com um "prefeito" e um "conselho" eleitos diretamente. O *Landkreise* da região de Munique conta com 60 conselheiros, uma espécie de deputados regionais. Esse arranjo regional, têm como tarefa agrupar e coordenar os interesses dos municípios de modo a fortalecer sua representatividade frente ao governo do estado da Bavária, segundo CARNEIRO e DILL (2010, p. 69).

Es más, em muchos países, particularmente de Centroamérica, la superación de conflictos internos o guerras civiles y el resurgimiento de formas democráticas de gobierno han repercutido también em los gobiernos locales y en la cultura política a nível local.⁶⁴

Como podemos identificar, diferentemente do Brasil, onde as práticas governamentais sempre consideraram a figura do município com relativa importância no que tange às funções como executoras de políticas públicas, nos demais países latino americanos, sobretudo naqueles com longo histórico de regimes ditatoriais, os entes municipais foram praticamente ignorados como locus principal para execução de políticas públicas⁶⁵.

Na maioria dos municípios latino-americanos, há eleições diretas e em muitos casos os governantes locais estão investidos de novos poderes e funções, permitido em grande medida pelas reformas políticas ocorridas na região nas últimas duas décadas. Nesse aspecto, Moeller (2001, p.42) ainda coloca que:

Como consecuencia, la proporción del gasto gubernamental local en el gasto Del sector público ha aumentado considerablemente. Asimismo, las atribuciones para elevar impuestos locales, tasas o tarifas, también han sido extendidas na algunos casos, permitiendo así a los gobiernos locales mejorar su base económica mediante sus propios esfuerzos.⁶⁶

Esse fato é de fundamental importância, na medida em que possibilita aos entes municipais disporem não somente de maior poder de atuação, como fundamentalmente, de poder de captação de recursos na esfera local, tornando-se “independentes” das transferências oriundas dos governos centrais⁶⁷.

⁶⁴ Tradução nossa: "Além disso, em muitos países, particularmente Centro Americanos, a superação de conflitos internos ou guerras civis e o ressurgimento de formas democráticas de governo também afetaram os governos locais e na cultura política a nível local."

⁶⁵ Devemos, contudo considerar que, a própria dimensão territorial do Brasil foi fundamental para o “não desprezo” da importância dos entes municipais, muito embora eles igualmente tenham sido ignorados na maioria das formulações de políticas públicas locais.

⁶⁶ Tradução nossa: "Como consecuencia, a participação dos gastos do governo local nos gastos do setor público tem aumentado significativamente. Além disso, o poder para elevar os impostos locais, taxas ou tarifas, também foi estendido em alguns casos, permitindo aos governos locais melhorar sua base econômica mediante seus próprios esforços."

⁶⁷ Evidentemente que não está posta qualquer independência financeira dos municípios, o que se consolidou em muitos países, foi que lhes foi permitida uma maior administração sobre a arrecadação de impostos colhidos na esfera local e que são administrados também localmente.

Outro aspecto também observado em muitos países da América Latina seria a cada vez mais crescente opção pela privatização de serviços públicos locais, em contraposição à produção e oferta desses serviços pelos governos locais⁶⁸.

Evidentemente, que uma série de fatores são limitadores dessa prática, o principal deles refere-se à existência ou não de escalas de produção. Em municípios pequenos, com baixa densidade populacional, a inexistência de economias de escala torna completamente inviável qualquer tentativa de privatização isolada de serviços públicos.

Devemos, contudo fazer uma ressalva nessa questão, notoriamente são os serviços públicos ligados ao saneamento, abastecimento, estradas, que são alvos nos processos de privatização. Já os serviços mais clássicos, como saúde, educação, assistência social, se constituem áreas de difícil privatização, sendo majoritariamente gerida pelos entes governamentais, e onde a cooperação intermunicipal se apresenta de maneira mais intensa.

A ocorrência cada vez maior de cooperação intermunicipal na América Latina, ainda esbarra em uma multiplicidade de problemas, notadamente a falta de cultura colaborativa entre seus entes municipais. Esse quadro se mostrou bastante preocupante nos anos oitenta, quando apesar das políticas de descentralização política, em muitos países, notadamente os governados por tendências autoritárias, as tendências centralistas ainda se mantinham intactas, dificultando (ainda na atualidade) maior cooperação entre entes municipais⁶⁹. Moeller (2001)

De qualquer modo, parece haver consenso em relação à necessidade de coordenação entre os diferentes municípios, a fim de se solucionar problemas inerentes à esfera municipal, que se avolumam com o avanço da urbanização, e que somente a ação municipal conjunta pode resolver.

⁶⁸ Essa é uma medida ainda pouco utilizada pelos municípios brasileiros, sobretudo pelo fato de que as áreas mais suscetíveis à privatização são executadas por empresas estaduais, como no caso da oferta de serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto, etc. e não municipais. Há exceções, sobretudo em cidades de porte médio-grande, porém mesmo nessas localidades ainda se prefere a opção pela oferta estatal e não privada. No de São Paulo, somente o município de Limeira implementou plenamente um processo de privatização do saneamento básico. Para mais informações ver JUSTO (2004). Essa opção pela privatização pode ser observada com maior força no segmento dos transportes públicos.

⁶⁹ Essa situação acabou por gerar uma política de profundo clientelismo entre governos locais e governos centrais, que durante muito tempo acabou por inibir o crescimento de políticas de colaboração federativa entre municípios.

Entre as razões e necessidades para a cooperação intermunicipal, seja no Brasil ou em qualquer parte do mundo, há sempre o mesmo objetivo final que é o da solução conjunta para problemas comuns, otimizando os recursos financeiros, materiais e humanos⁷⁰. Nessa ceara é fundamental que as políticas de descentralização sejam acompanhadas de uma institucionalidade legal que possibilite amparo legal aos municípios consorciados. Nesse quesito a experiência brasileira tem muito a contribuir com os demais países latino-americanos.

Apesar da ideia da cooperação intermunicipal ser a mesma em qualquer localidade, evidentemente que em cada país ou região há especificidades. No caso particular da América Latina (diferentemente do Brasil), podem-se identificar diferentes graus de cooperação, seja entre entes municipais ou entes municipais e a sociedade civil. Resumidamente Moeller (2001) aponta para a existência de duas formas principais de cooperação. Seriam elas: a cooperação gremial e a cooperação funcional.

No caso da cooperação gremial, sua característica maior é a de se apresentar como uma representação política conjunta de municípios de uma determinada região frente a outros níveis de governo, por exemplo.

Já a cooperação funcional, é a que mais se assemelha às experiências existentes no Brasil. Nesse caso, o consorciamento pode ser voluntário, para a realização de políticas públicas concretas em serviços acordados conjuntamente. Há igualmente as formas de cooperação mistas entre essas duas formas de cooperação principais.

Em resumo, há semelhanças e diferenças entre os diversos países latino-americanos. Entre as semelhanças podemos destacar àquelas situações comuns a todos os países com democracia e instituições recentes, ou seja: Como aprofundar as políticas de descentralização? Como melhorar as condições financeiras, técnicas e gerenciais para o fortalecimento da cooperação intermunicipal? Como superar o clientelismo? Frente à essas indagações será preciso conciliar os diferentes aspectos institucionais de cada país como o caráter de planejamento, execução e

⁷⁰ Como já colocado acima, podemos resumir os benefícios da cooperação intermunicipal em: fortalecer as externalidades conjuntas, adquirir economias de escala, elaboração de planos de desenvolvimento conjunto, entre outros.

gerenciamento; capacidade financeira; entre outros, tão diferentes entre os países latino-americanos⁷¹.

Não pretendemos no âmbito desse trabalho traçar em profundidade as experiências de cooperação intermunicipal em todos os países latino-americanos. O que faremos será tão somente traçar características gerais dessas políticas em alguns países dessa região, sem, contudo realizar um estudo em profundidade.

No caso da Colômbia, país com vasto histórico de violência, onde a necessidade de cooperação intermunicipal mais se faz presente, dado a precariedade de suas municipalidades, podemos identificar basicamente três tipos de cooperação entre municípios, que seriam: as associações de municípios, as cooperativas de municípios e empresas de serviços públicos⁷². O quadro abaixo ilustra as principais características dessas experiências. Vejamos.

⁷¹ O fato ao qual não podemos deixar de considerar é que diferentemente da Europa os países latino-americanos, o Brasil inclusive, têm muita pouca experiência em consorciamento intermunicipal, cujo aprendizado ainda trará muitas inovações a essa prática, dada as características inerentes a cada país/região.

⁷² Para maiores detalhes ver MOELLER (2001).

Quadro 08: Principais formas de cooperação intermunicipal na Colômbia.

Tipos de cooperação intermunicipal na Colômbia		
Associações de municípios	Cooperativas de municípios	Empresas de serviços públicos
Conjunto de dois ou mais municípios que se juntam para a prestação de serviços públicos, execução de obras e funções administrativas	Constituem-se por iniciativa dos municípios e dos estados, seu objetivo é o de prestar serviços aos associados e ao público em geral	Empresa pública criada para a prestação de serviços. Pode agrupar municípios, estados e agentes privados.
Caráter jurídico		
São personalidades de direito público, com patrimônio próprio e independente dos municípios associados. Possuem seu próprio estatuto, e gozam dos mesmos direitos e deveres dos municípios.	Possuem natureza jurídica de cooperativa. Dispõem de autonomia administrativa, econômica e financeira. Seus excedentes são destinados à prestação de serviços sociais e ao crescimento de suas reservas.	Constituem-se em sociedades por ações. Os aportes de capital podem ser efetuados por nacionais ou estrangeiros.
Organização e gestão		
Há uma assembléia geral dos associados, uma junta administrativa elegida pela assembléia e um diretor executivo elegido pela junta. Se financiam com aportes dos associados, pelos estados, pelo governo central, entidades privadas, e podem cobrar tarifas por seus serviços.	É administrado por uma assembléia geral, um conselho de administração e um gerente. Contam com órgãos de controle interno, como a junta de vigilância e a revisória fiscal. A gestão se realiza de acordo com as decisões de suas instancias diretiva e executiva.	Há uma assembléia de sócios, uma junta diretiva e um gerente designado. Cada sócio possui um peso de voto equivalente ao número de ações que detém. A composição das juntas diretivas é regida pela legislação pertinente, onde se estabelece uma representação proporcional à propriedade acionária.
Funções e tarefas		
Prestação de serviços públicos como: água potável, coleta e tratamento de esgotos, execução de obras de infra-estrutura, elaboração de projetos de desenvolvimento, etc.	Prestação de serviços aos seus associados tais como: construção de obras de interesse social, comercialização de bens e serviços, obtenção de crédito e gerencia de projetos. Tais funções podem ser estendidas ao público em geral.	Assegurar a prestação de serviços públicos e a participação dos beneficiários na gestão e fiscalização.

Fonte: Adaptado pelo autor de Moeller (2001).

Como podemos observar acima, na Colômbia o modelo de consorciamento intermunicipal que mais se aproxima da experiência brasileira é o de associações de

municípios. A alternativa de empresas de serviços públicos é em muitos casos substituída pela simples privatização dos serviços, como ocorreu em muitos países latino-americanos, embora não levado a cabo no caso brasileiro.

Outra experiência interessante em cooperação intermunicipal é o Equador, por se tratar de um país de pequena dimensão territorial, tende a possuir um governo mais centralizador. Esse país descentralizou aos seus entes municipais (ou locais) um significativo número de competências. O Equador possui sua estrutura administrativa dividida em: governo central, conselhos provinciais e conselhos municipais⁷³. A exemplo da Colômbia elaboramos um quadro que sintetiza as experiências de cooperação intermunicipal no Equador. Vejamos.

⁷³ Para maiores detalhes ver MOELLER (2001).

Quadro 09: Principais formas de cooperação intermunicipal no Equador.

Tipos de cooperação intermunicipal no Equador		
Consórcios Municipais	Mancomunidades	Asociaciones Incidentales
Forma de cooperação onde se agregam todos os municípios de uma província. Podem assumir várias funções, porém a principal é o papel das gestões reivindicatórias frente às instâncias de governo superiores.	Forma de cooperação definida por lei para todos os municípios do Distrito Metropolitano. Baseada no princípio de mancomunidade. A partir de recentes reformas legislativas se contemplam tratamentos similares para outras municipalidades.	Forma de cooperação pouco formalizada, normalmente com objetivos de projetos especiais financiados com recursos do exterior ou via organizações não governamentais.
Caráter jurídico		
Regida por estatuto próprio, a ser aprovada pelo Ministério de Governo e publicada na imprensa oficial. Possui pessoa jurídica baseada na aprovação de seus estatutos. Patrimônio constituído a partir dos aportes dos municípios associados e sua alocação	Estabelecidas por lei como forma de cooperação particular para execução de programas, planos ou projetos específicos. Formalizam-se por convênios entre os conselhos municipais com caráter de portarias	Formados temporariamente para projetos especiais. São estabelecidos por acordos os convênios especiais. Requerem a autorização do Conselho para início de suas atividades.
Organização e gestão		
Assembléia geral de prefeitos que designa o presidente, o tesoureiro e o secretariado do consórcio, podendo incluir um vice-presidente e um coordenador. São fixadas as cotas ordinárias e extraordinárias dos municípios que podem ser em dinheiro ou espécies. Reúnem-se normalmente duas vezes por ano ou por prévia convocação. O mandato de sua direção dura por um ano podendo haver reeleição.	É definida a partir de um convênio, considerando-se objetivos, prazos, financiamentos e obrigações das partes envolvidas. Há um órgão de direção (comitê ou outro) que é responsável pela gestão e coordenação das atividades. Quando a coordenação é promovida por um ministério, é este quem assume as funções de supervisão, coordenação e negociações entre as partes.	Não há regulamentos específicos. Ficando qualquer regulamento definido em cada convenio firmado.
Funções e tarefas		
Assume funções de caráter representativo e/ou gremial, juntamente com tarefas de execução de obras públicas ou de prestação de serviços urbanos.	Planejamento urbano e uso do solo. Prestação de serviços públicos (água potável, saneamento, transporte público, etc.). Executa obras públicas determinadas.	São definidas em cada momento. Usualmente os municípios assumem compromissos de termos de ações ou avais para determinados projetos comunitários.

Fonte: Adaptado pelo autor de Moeller (2001).

No caso equatoriano, como podemos observar pelo quadro acima, a cooperação intermunicipal, é ainda muito incipiente, haja vista a organização das poucas experiências existentes nesse país.

Dentre os fatores que podemos apontar para essa situação destacamos: baixo grau de coordenação entre as esferas de governo central e subnacionais, baixo comprometimento dos poderes públicos locais com o comprometimento de recursos para os consórcios, alto nível de politização, ausência de planos de trabalho claros, falta de uma legislação que garanta a legitimidade jurídica dessas experiências, baixa participação da população, entre outros.

Entretanto, a mais recente legislação equatoriana vem apontando na direção de uma maior transferência aos entes locais maiores responsabilidades e atribuições, juntamente com os recursos necessários para o exercício dessa nova realidade, contudo, ainda não se pode afirmar como o consorciamento intermunicipal caminha no Equador.

Já no caso da Venezuela, país com características semelhantes à Colômbia, há uma maior transferência de responsabilidades para a esfera municipal. No que se refere aos serviços urbanos básicos em saneamento, abastecimento de água e transporte, cabe ao município grande parte das funções mais essenciais tais como: perfuração de poços, tratamento e distribuição de água, rede de coleta de esgoto, bem como seu tratamento e disposição final, construir toda a infra-estrutura urbana, e a regulação dos sistemas de transporte intermunicipal e o sistema tarifário⁷⁴.

No caso venezuelano há basicamente duas formas de cooperação intermunicipal, propriamente dita, o Distrito Metropolitano (atuante para áreas metropolitanas com população superior aos 250 mil habitantes) e as Mancomunidades (formada por acordos entre municípios interessados).

As Mancomunidades possuem personalidade jurídica e patrimônio próprio, além de gozarem de autonomia administrativa para o cumprimento de suas funções. Os

⁷⁴ Para maiores detalhes ver MOELLER (2001).

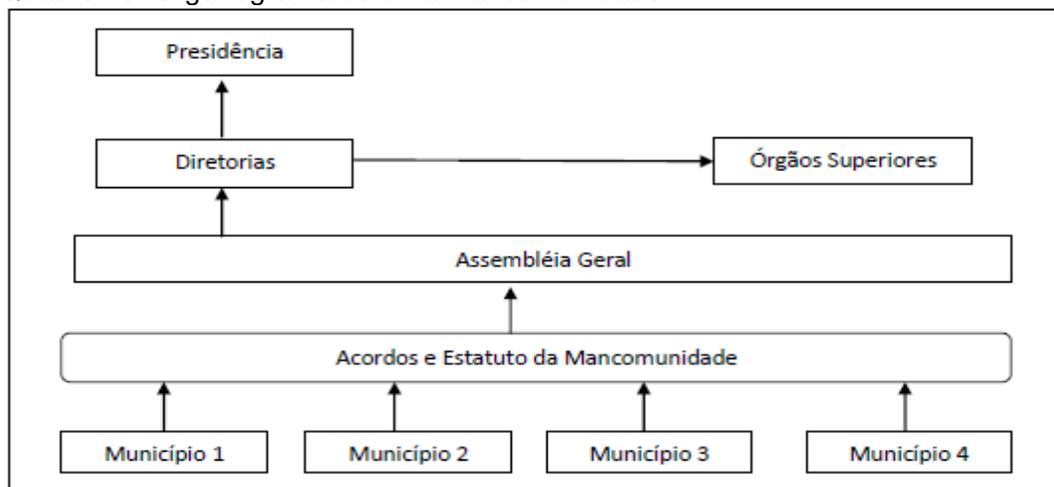
aportes de cada ente municipal consorciado, o quadro gerencial do consórcio, os objetivos a serem alcançados, são todas acordadas entre os municípios envolvidos⁷⁵.

Existem outras formas de cooperação que consistem basicamente em acordos entre municípios cujo alcance é inferior aos proporcionados pelas Mancomunidades. Nessas formas de cooperação podem ser incluídas entidades da sociedade civil.

Em resumo, as Mancomunidades e o Distrito Metropolitano constituem formas de cooperação intermunicipal formais, com finalidades específicas, diferentemente do ocorrem com outras formas de cooperação, que são menos formais e cujo alcance das ações são bastante limitados, assumindo muitas vezes um caráter de mera representação frente ao governo central.

O quadro abaixo ilustra o processo de criação de uma Mancomunidade. Vejamos.

Quadro 10: Organograma de uma Mancomunidade.



Fonte: Adaptado pelo autor de Moeller (2001).

Como podemos observar pelo quadro acima, as Mancomunidades venezuelanas guardam bastantes semelhanças com os consórcios intermunicipais do Brasil.

⁷⁵ Com regras bastante claras determinadas legalmente, trata-se de um modelo de cooperação intermunicipal com extensa semelhança ao existente atualmente no Brasil.

Alguns fatores podem ser considerados essenciais para o sucesso dessa prática, dentre os quais se destacam: a formação de quadros técnicos adequados e com objetivos claros a serem alcançados, e o apoio técnico e financeiro de órgãos do governo central.

A Guatemala igualmente é outro país de tamanho pequeno na América Central, que tem apresentado experiências muito boas em cooperação intermunicipal, que pese ser um país pequeno onde regimes mais centralizados são a norma. Dentre as obrigações municipais existentes nesse país estão a oferta de água potável e a destinação e coleta de resíduos sólidos, além das já tradicionais funções relacionadas ao ordenamento do território municipal.

Podemos identificar basicamente três formas nas quais a cooperação intermunicipal pode ser efetuada. A primeira seria na forma de criação de empresas intermunicipais. Essas empresas são constituídas a partir de acordos entre os municípios participantes, possuem personalidade jurídica, autonomia administrativa e seus recursos se originam basicamente de taxas cobradas pelos serviços prestados, bem como demais fundos privados. Dentre suas funções, basicamente se identifica três áreas de atuação: produção e oferta de água potável, energia elétrica e drenagens⁷⁶.

A segunda forma de cooperação intermunicipal existente são as redes intermunicipais. São iniciativas baseadas em acordos de cooperação, sem obedecer a nenhum regime jurídico específico. Sua organização conta com uma assembleia geral, uma direção e um corpo técnico. Seus recursos se originam de aportes dos municípios consorciados, do governo central e externos e suas funções principais se concentram em cursos de capacitação, assistência técnica, e suporte financeiro aos municípios.

Como terceira forma de cooperação intermunicipal podemos identificar iniciativas de cooperação que se constituem legalmente, com formalização de estatutos. Possuem administração e uma assembléia formada pelos representantes dos

⁷⁶ São empresas que se assemelham em muito às empresas municipais existentes em diversos municípios do Brasil para a produção e oferta de água e saneamento, fundamentalmente. É muito comum em muitas cidades brasileiras o próprio município dispor de uma empresa ou autarquia para a realização de serviços de saneamento e oferta de água potável. Apenas a título de exemplo podemos citar os departamentos de água e esgotos de diversos municípios, ou ainda o caso especial da SANASA – Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento AS, que embora seja uma empresa mista, é majoritariamente pertencente à Prefeitura Municipal da cidade de Campinas. No caso guatemalteco, seriam empresas não pertencentes a um único município, mas a um conjunto de municípios.

municípios envolvidos. Suas funções básicas são a elaboração, execução e gestão de planos regionais.

Outro exemplo que vêm da América Central é a Nicarágua, com histórico de violência (guerra civil dos anos 80) e de governos altamente centralizadores. Esse pequeno país tem apresentado crescentes experiências em consorciamento intermunicipal. No geral as atribuições municipais são basicamente às mesmas da ampla maioria dos municípios latino-americanos, ou seja, oferta de água potável, saneamento básico (coleta e tratamento de resíduos sólidos), oferta de eletricidade, oferta de serviços de saúde, educação, e planejamento territorial.

Entretanto, os municípios nicaragüenses apresentam os mesmos problemas observados na maioria dos países, isto é, baixa capacidade técnica e financeira para fazer frente às necessidades das populações locais por serviços públicos.

No que tange às possibilidades de cooperação existentes, pode-se identificar três modalidades (muito parecidas com as existentes na Guatemala): as associações de municípios, mancomunidades e as empresas de serviços públicos municipais. As associações municipais possuem personalidade de direito público (o que naquele país, não necessita que sejam registradas de nenhuma forma), e são formadas por acordos mútuos de cooperação. As mancomunidades são acordos formais registradas legalmente e que objetivam a realização conjunta de serviços públicos, ou seja, possui estatuto, cotas municipais para financiamento, gestão técnica, etc. Por fim, as empresas públicas de serviços municipais são formadas para a oferta de bens e serviços públicos restritos às competências municipais.

Outro país com experiência bastante interessante em consorciamento intermunicipal na América Latina é a Argentina. Sem adentrar nas especificidades legais e históricas da cooperação intermunicipal na Argentina (cujas definições estão a cargo das províncias (ou estados), a cooperação entre municípios na área da saúde é bem difundida e aplicada na província de Córdoba⁷⁷.

Nesse sentido, de 33 municípios da província 18 deles já estavam engajados em algum processo de cooperação intermunicipal. Em resumo a cooperação

⁷⁷ Para maiores detalhes ver ASE (2008).

intermunicipal nessa província assume as seguintes características: a) união de forças políticas distintas, b) participação de municípios de diferentes tamanhos e com proximidade geográfica, c) o número de municípios em um consórcio varia de 2 a no máximo 8 municípios, d) os consórcios criados possuem atuação para além das jurisdições municipais.

Dentre as ações mais destacadas nos consórcios intermunicipais de saúde em Córdoba, destacam-se: a) compra conjunta de medicamentos, b) planejamento regional das ações na área da saúde, c) capacitação dos profissionais da saúde, d) sistemas de cotas para que cada ente consorciado coopere financeiramente para o consórcio, e) gestão centralizada e f) promoção de ações pontuais, para alguns programas de saúde específicos.

Do ponto de vista institucional desses consórcios argentinos, alguns dispõem de estatutos com direitos e obrigações, apontando as obrigações de cada município consorciado, já outros não dispõem de um marco legal claro com definição sobre o papel do consorcio e as obrigações de cada ente consorciado (muito embora tenham continuidade ao longo do tempo), e por fim há consórcios sem um instituto legal de funcionamento e que apenas se formam para a ação de política de saúde pontuais⁷⁸.

Evidentemente, que dificuldades à cooperação intermunicipal ocorrem em todos os países estudados, a principal delas (e presente em qualquer país) refere-se à falta de vontade política por parte dos governantes municipais, assim como a dificuldade em se estabelecer as obrigações financeiras de cada município consorciado.

Em resumo, que pese as dificuldades, presentes em praticamente todos os países e experiências de consorciamento intermunicipal, o avanço dessa prática é bastante difundida, onde os objetivos de maior alcance são o planejamento regional de ações na área da saúde, bem como o melhor aproveitamento dos recursos financeiros e materiais disponíveis em cada municipalidade.

Outra experiência bastante interessante sobre consorciamento intermunicipal refere-se ao caso do México. País cuja característica política, econômica e social em

⁷⁸ Como exemplo podemos citar: programas de vacinação, capacitação conjunta de funcionários, mutirão para atendimento de determinadas especialidades, etc.

muito se assemelha ao Brasil. Os municípios mexicanos apresentam um quadro de debilidade financeira muito acentuada onde a busca de novas formas de financiamento para as políticas públicas locais se apresenta de maneira cada vez mais presente⁷⁹.

Oreggia e Gutiérrez (2006) apontam que devem existir incentivos muito superiores à possíveis barreiras contrárias à uma política de cooperação intermunicipal. Do ponto de vista da institucionalidade não há uma legislação federal que oriente e regule a criação de consórcios intermunicipais, a exemplo do Brasil, entretanto os estatutos e tratados firmados entre os municípios são de fundamental importância para seu sucesso.

De maneira geral, apontam Oreggia e Gutiérrez (2006) a partir de um estudo estatístico sobre as barreiras e os incentivos ao consorciamento intermunicipal que os ganhos em termos de economia da escala, eliminação de esforços duplicados, etc, podem ser negligenciados quando os governos municipais candidatos ao consórcio sofrem com a falta de confiança mútua, elevada disputa partidária, e principalmente inexperiência nessa prática política. De forma geral, os problemas apontados pelos autores mexicanos são os mesmo relatados em praticamente todos os países, inclusive no Brasil.

Assim, podemos apontar, como ao longo desse trabalho que, apesar da diferença existente entre os países, a cooperação intermunicipal vêm se apresentando como um importante instrumento de solução de problemas de responsabilidade local, mas que os entes locais se vêm fortemente incapacitados para o atendimento das demandas sociais locais, em saúde, educação, saneamento, ordenamento territorial, etc.

É justamente como resultado dessa incapacidade, que os Consórcios Intermunicipais aparecem, ao possibilitar ganhos de escala sejam econômicas ou técnicas necessárias para a produção e oferta de bens e serviços públicos demandados. A forma como essa cooperação é realizada, contudo depende em muito

⁷⁹ Para maiores informações ver OREGGIA e GUTIÉRREZ (2006).

das características territoriais e legais de cada país, sendo até mesmo muito problemática uma comparação internacional⁸⁰.

O que é possível propor seria uma tipologia acerca das experiências de consorciamento existentes no mundo, ainda assim incorrendo na possibilidade de não conseguir adequar a todas as praticas de consorciamento existentes. A definição, como vimos anteriormente, sobre o que são essas políticas de cooperação entre municipalidades já está bastante clara, porém, como enquadrar as diferentes formas de cooperação?

Genericamente em termos de tipologia, podemos apontar para três principais formatos de consorciamento intermunicipal, quais sejam:

1. Associações municipais, onde não há uma personalidade jurídica considerada, porém com cada município participante assumindo o compromisso de ofertar recursos técnicos, financeiros e humanos para a realização de objetivos pactuados.
2. Cooperação acordada, onde há personalidade jurídica, estatutos, direção eleita entre os municípios consorciados, clara definição das obrigações dos entes participantes e dos objetivos pretendidos.
3. Empresas públicas municipais, onde os municípios se propõem a criar empresas públicas responsáveis pela prestação dos serviços, resguardadas as normas legais em cada país⁸¹.

Evidentemente, que há uma série de fatores que podem ser apontados para o sucesso ou fracasso de experiências de consorciamento intermunicipal. A principal delas, refere-se à existência de uma legislação que propicie amparo legal aos municípios consorciados. Da mesma forma, a debilidade financeira dos municípios pode acarretar problemas no desenvolvimento dos consórcios⁸².

⁸⁰ É preciso considerar as diferenças no modelo federativo de cada país, alguns inclusive com características de unitariedade.

⁸¹ Essa modalidade de consorciamento é inexistente no Brasil (pelo que pudemos apurar nessa pesquisa).

⁸² Com já apontado acima, o efeito carona (*free rider*) pode ser um importante fator para o insucesso de inúmeras experiências.

De qualquer maneira, a conformação federativa de cada país (se mais centralizado ou descentralizado), pode impor múltiplas faces às políticas de consorciamento intermunicipal. Outro ponto que deve ser destacado refere-se ao apoio institucional dos governos centrais às políticas de cooperação federativa⁸³.

Destaca-se também a crescente articulação em termos de “cooperação intermunicipal intercontinental”, ou “Rescaling of Politics” como dizem alguns analistas, especialmente na Europa e nos Estados Unidos⁸⁴. Nesse sentido, aponta Rothfuss (2007: 01) apud (Ossenbruegge, 2001, p.04) que:

Na medida em que o controle do poder dos Estados Nacionais estreita-se, no âmbito da globalização, sobre o seu próprio território, as cidades entram em franca concorrência local, adquirindo importante papel como formadoras das condições locais específicas de desenvolvimento.

As administrações municipais ganharam em significado nos últimos anos, não só nos limites de suas comunidades, mas também como atores internacionalmente importantes em um mundo globalizado. Novas formas de uma ‘política externa de cidades para cidades’, ou seja, de uma ‘paradiplomacia’ surgiram, formas essas que podem ser interpretadas como uma “globalização de baixo” (Mayer-Ries, 1999: 69). Segundo Sassen (2001: 22p.) há, nessa conjuntura, o surgimento de um novo tipo de política transnacional. Destaca Rothfuss (2007, p. 21) ainda que:

Para a ampliação da articulação de interesses frente aos níveis nacionais, supranacionais, passando pelo nível global se faz necessário o engajamento de administrações municipais, orientadas no passado quase totalmente à escala local, em âmbito internacional a nível de associações nacionais, regionais e globais.

Como podemos observar o papel cabido aos entes locais (municipais fundamentalmente), passa a se relacionar com cada vez maior relevância no plano internacional. É preciso alertar, contudo que, tal fato se insere somente no caso das

⁸³ No caso brasileiro o apoio do governo central, via Ministério da Saúde, é considerado como sendo uma das grandes fontes do sucesso dos consórcios intermunicipais de saúde.

⁸⁴ Algumas cidades da América Latina também fazem parte dessa nova realidade. Para maiores detalhes ver ROTHFUSS (2005) In: “Redes Urbanas Transnacionais como instrumento da cooperação intermunicipal no ambiente da sociedade global em rede.” Contudo é preciso considerar que essa é ainda uma área pouco desenvolvida em termos internacionais, porém, com grande capacidade de desenvolvimento para as próximas décadas.

grandes cidades ou “global cities”, ficando às pequenas cidades circunscritas aos espaços locais influenciados ou não quer por uma cidade maior à sua volta ou seus possíveis nexos econômicos com o exterior⁸⁵.

Estará em curso a formação de conexões internacionais cada vez mais presentes, sobretudo no que tange aos grandes centros urbanos. Esse cenário, cujo alcance pode atingir inclusive os pequenos municípios, ao reunir diversas redes de cooperação regional e local, estimularia a resolução de problemas comuns a diversos municípios, ampliando a chamada “good urban governance”, como colocam alguns autores⁸⁶.

Outro aspecto relevante nessas novas formas de associativismo municipal se enquadra nos modelos de ajuda entre diferentes atores municipais, cuja localização pode ultrapassar as fronteiras nacionais, que se associam devido a problemas semelhantes.

No modelo de ajuda bilateral, muito praticado nessas conformações de cooperação federativa, estabelece-se um convênio entre um país desenvolvido (industrializado) e outro em desenvolvimento. Desse convenio, cria-se uma agência de apoio técnico que transferiria seus conhecimentos aos municípios dos países em desenvolvimento. A ajuda por parte do país desenvolvido envolveria tanto recursos financeiros como técnicos.

Já no modelo de redes transnacionais, se estabelece uma rede de cooperação entre os diversos municípios dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, cujo apoio se encontraria através de organizações financiadas e capacitadas pela União Européia, através de mecanismos de conveniados entre a União Européia e os demais países europeus.

Esses novos arranjos de associativismo transnacional, que pese ainda sua pouca abrangência e atuação, lançam luz sobre as novas formas de cooperação entre entes municipais a serem desenvolvidas nas próximas décadas. Certamente trata-se de mecanismos mais aplicáveis às grandes áreas metropolitanas, mas cuja experiência

⁸⁵ Para maiores detalhes dessa discussão ver ROTHFUSS (2007), bem como o projeto: Projeto: “Rede URB-AL de cooperação entre cidades da América Latina e Europa.”

⁸⁶ Para maiores informações acerca de soluções “best practice” e “good urban governance” ver COY e ZIRKL (2001).

pode abarcar as municipalidades de todos os tamanhos, apesar de barreiras naturais como: idioma, legislações locais, culturas locais, etc.

Em síntese, podemos identificar, grosso modo, que no caso das experiências européias em Consórcios Intermunicipais, que os tipos e modalidades de consorciamento são bastante diversificadas, refletindo os diferentes sistemas de governo existentes nos diversos países.

Como característica mais marcante nesses três grupos podemos apontar as funções mais amplas nos municípios do Norte, o que permite aos seus municípios desenvolver formas de consorciamento mais formais. Já nos países do Sul, devido a maior fragmentação territorial há uma tendência aos municípios exercerem funções mais restritas.

No que se refere à legislação específica sobre Consórcios Públicos na Europa, assim como há uma grande diversificação em termos de modalidades e finalidades, os países europeus possuem legislações bastante diferentes com relação ao tema⁸⁷.

Como fatores determinantes para o sucesso das experiências de consorciamento o que se pode presumir como marco fundamental é que quanto maior a autonomia municipal, independentemente de país, maior é o incentivo e o êxito em experiências de consorciamento público. Outro aspecto relevante seria o tamanho da população, onde quanto menor o número maior a necessidade dessa prática de gestão pública.

Já nas experiências latino-americanas, o que podemos observar é uma semelhança bastante intensa nas formas de cooperação entre os entes municipais, cujos fatores de sucesso ou de fracasso estão intimamente ligados ao apoio dos governos centrais, a existência de legislação que propicie segurança jurídica aos consórcios, e por fim, a própria capacidade financeira e institucional dos municípios, bem como a situação política municipal de cada país.

⁸⁷ Destaca-se, contudo a existência de uma legislação supranacional com a finalidade de incentivar os Consórcios Intermunicipais na Europa. Trata-se da **Carta Europa** de governo local, produzida no âmbito do Conselho da Europa. Nessa carta está expressa que os governos locais têm o direito de se associarem, mas não entra em maiores detalhes sobre como e qual forma de associativismo a ser posta em prática.

Podemos ainda identificar basicamente sete formas de cooperação presentes na América Latina e Europa: as associações de municípios com personalidade jurídica, os acordos especiais entre municípios (geralmente para projetos específicos comuns), grupos de trabalho, cooperação para defesa de interesses comuns (associações de prefeitos), associações metropolitanas, cooperação empresarial (cooperação entre o poder público e o setor privado), cooperativas de municípios (forma dos consórcios intermunicipais), fóruns regionais de planejamento⁸⁸, e cooperação entre municípios para a criação de empresas públicas regionais, fundamentalmente.

Apenas a título de comparação, as mancomunidades na Espanha semelhantemente aos consórcios brasileiros, são um caso típico de parceria horizontal entre municípios. Dos 8.096 municípios espanhóis, 5.857 fazem parte de alguma associação intermunicipal⁸⁹. Ainda segundo Teixeira (2007), na Finlândia, o sistema de saúde é fortemente descentralizado, formado por 450 municípios parcialmente integrados em grandes associações municipais, chamadas de Distritos de Saúde (Health Care Districts).

Enfim, é importante sempre ressaltar que a prática do consorciamento intermunicipal em outros países do mundo é bastante antiga comparada ao Brasil.

Como podemos observar as experiências acima demonstram um claro alinhamento nas proposições que teriam levado ao surgimento dos Consórcios Intermunicipais, independentemente de cada país.

O cenário europeu particularmente demonstra o quanto tais práticas podem ser aprimoradas ainda no Brasil, muito embora não possamos desconsiderar as particularidades econômicas, políticas, sociais e urbanas de cada país, sobretudo o modelo federativo adotado, que pode em última instância implicar no sucesso ou fracasso de tais experiências.

⁸⁸ No caso brasileiro podemos citar os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES no estado do Rio Grande do Sul. Para maiores detalhes ver: BUTTENBENDER, P. L., SIEDENBERG, D. R. e ALLEBRANDT, S. L. (2011); ALLEBRANDT, S. L. (2006); e COREDES (2010, 2010a, 2010b)

⁸⁹ No caso da Espanha, os municípios com população inferior aos 5 mil habitantes são os mais atuantes em consorciamento intermunicipal.

No caso particular do Brasil, para além das questões federativas, está implícita a emergência dessas experiências no momento político antes e pós redemocratização. Nesse aspecto, destaca-se a política de descentralização adotada pós Constituição de 1988, a emergência no âmbito do sistema de saúde, do Sistema Único de Saúde – SUS. Enfim, trata-se de um cenário totalmente diverso do europeu ou mesmo latino americano que acaba por impor ao Brasil, um quadro diferenciado no nascimento das experiências de consorciamento intermunicipal.

Embora não aprofundado no âmbito desse trabalho, devemos considerar que as múltiplas formas de ação pública se entrelaçam fortemente em sistemas complexos de articulação, que envolvem diferentes atores, formas de associação e cooperação, legislações, setor privado, entre outros. À esse cenário convencionou-se chamar "governança", definida como um conjunto de práticas (ações, regras e condutas) que visam a obtenção do melhor resultado possível, seja em termos de políticas públicas ou privadas⁹⁰.

Observando o cenário internacional descrito acima, fica claro a natureza das diferentes abordagens no que se refere ao estudo dos arranjos institucionais de cooperação intermunicipal.

Para concluir, embora não seja tratada de maneira mais aprofundada, destacamos a cooperação federativa norte americana. Sua característica passa fundamentalmente (assim como em qualquer outra federação) pelo desenho de sua formatação institucional federativa. Nesse sentido, a Constituição Norte americana de 1788 estabelece como regra uma estrutura federalista composta de três órgãos (executivo, legislativo e judiciário), e dois níveis de governo (federal e estadual), uma Câmara de Deputados, formada por 435 membros eleitos a cada dois anos; e o Senado formado por 100 membros (dois por estado) com mandatos de seis anos.

Wilson e Gamkhar (2012) apontam que o federalismo norte americano é frequentemente chamado como "federalismo dual" com papéis claramente estabelecidos entre os governos federal e estaduais. No que se refere aos governos locais (municipais), objeto de maior interesse nesse trabalho, esses mesmos autores

⁹⁰ Para maiores detalhes com relação à temática e definição do termo governança, particularmente, a territorial ver: DALLABRIDA (2006), PIRES et al (2011), FERRÃO (2010).

colocam que: "A transferência de autoridade aos governos estaduais para que definam questões relacionadas aos governos locais fez com que houvesse uma grande variação entre as estruturas de governos locais nos distintos estados" (p.32).

Com o crescente processo de urbanização vivenciado pelos Estados Unidos o governo federal se viu impelido a atuar mais fortemente junto aos governos estaduais e locais, o que transformou o federalismo norte americano do chamado layer cake (bolo de camadas) para o marble cake (bolo mármore) no qual praticamente todos os níveis de governo estão envolvidos em questões de políticas públicas.

É importante colocar que forma são definidas as subdivisões territoriais nos estados norte americanos. O território de cada estado é subdividido nos chamados condados, que por sua vez são subdividido em municípios. Muitas políticas públicas podem ser de responsabilidade do condado, do município ou conjunta. Há ainda a criação dos chamados distritos especiais, que podem ficar responsáveis por determinadas políticas públicas específicas. Enfim, há a ocorrência nos Estados Unidos de uma determinada localidade poder pertencer a diversas jurisdições governamentais.

Essa sobreposição de jurisdições acarreta às localidades norte americanas um problema de difícil resolução que consiste na também sobreposta base fiscal, isto é, uma determinada localidade pode recolher tributos a diferentes entes governamentais.

Contudo, os problemas enfrentados pelos municípios norte americanos não diferem muito dos observados no Brasil. Como apontam Wilson e Lavine (1999) e Jonsson (2009) os governos locais se veem fortemente pressionados no atendimento às necessidades locais por políticas de saúde, educação, etc., uma vez que o "buraco" entre o que geram de receitas e os gastos se ampliam cada vez mais, pressionando fortemente a sustentabilidade financeira dessas localidades.

Dessa forma, de imediato, podemos dizer que a exemplo do caso brasileiro, a pressão exercida pela urbanização e maior demanda por políticas públicas locais, forçou muitas localidades a buscarem formas de atuação conjunta que pudessem minimizar a demandas locais, na ausência de mecanismos federativos que pudessem atribuir maior responsabilidades dos governos estaduais e federal.

Entre essas formas de atuação por parte dos governos estaduais e federal levadas a cabo nas últimas décadas destacam-se: A) a fusão, anexação ou a criação

de distritos especiais; e B) o financiamento por parte do governos federal e estaduais à localidades que se consorciem, ou estabeleçam contratos de convênio entre elas e o governo central ou estadual (Wilson e Gamkhar, 2012).

De maneira geral, as experiências internacionais têm demonstrado que, as virtudes das políticas de consorciamento público, se encaixam naquelas já debatidas acerca do caso brasileiro, bem como em suas áreas de atuação.

A esse propósito coloca Gutiérrez et al (2005, p. 178) que:

Los consorcios se han revelado como un instrumento útil para el desarrollo y gestión común de servicios asignados genralmente a la administración local y que em buena parte de los municipios de menor tamaño y escasos recursos financieros resultarían dificultosos de abordar em solitario.⁹¹

Logo, evidencia-se a questão da escala mínima eficiente do ponto de vista econômico como uma alavanca em direção às políticas de cooperação entre entes federados, sendo essas políticas consideradas de fundamental importância para o desenvolvimento regional.

A lógica na constituição de Consórcios Intermunicipais varia muito de país para país, dado as especificidades legais. Contudo destaca-se que, os princípios são sempre os mesmos, com algumas modificações pontuais.

De qualquer modo, as áreas onde as políticas de consorciamento mais se mostram atuantes, seja no nível nacional ou internacional, são àquelas ligadas ao meio ambiente, mais especificamente na gestão de recursos hídricos, desenvolvimento urbano e nas áreas de serviços públicos como saúde e educação.

Como conclusão desse capítulo podemos apontar resumidamente que, apesar das diferentes conceituações possíveis aos arranjos consorciados, podemos identificar uma palavra comum a todas elas e que expressa o significado desses arranjos, a da cooperação. De forma similar à essas e de outras experiências de gestão

⁹¹ Tradução nossa: "Os consórcios têm surgido como uma ferramenta útil para o desenvolvimento e gestão comum de serviços atribuídos geralmente a administração local e em grande parte dos municípios de menor tamanho e com limitados recursos financeiros seria difícil de levar a cabo sozinhos."

consorciadas⁹², têm-se na figura dos Arranjos Produtivos Locais, o exemplo mais claro da aplicação do termo “Governança”, que no caso dos Consórcios Intermunicipais igualmente pode ser utilizado, ao ser entendido como um conjunto de práticas e ideias de união de forças (de empresas, no caso os Arranjos Produtos Locais, ou Consórcios, no caso de entes municipais)⁹³.

Fica claro, no caso brasileiro, a importância fundamental do aparato institucional propiciado pela Lei dos Consórcios Públicos, ao garantir maior segurança jurídica aos entes consorciados.

⁹² Identifica-se nesse caso os exemplos de arranjos produtivos locais como o mais usual na aplicação do termo de “Governança”.

⁹³ Para maiores detalhes a respeito desse conceito ver: PIRES (2011); DALLABRIDA (2003a, 2003b, 2004, 2006); DALLABRIDA *et al* (2006); DALLABRIDA e ZIMMERMANN (2009), FERRÃO (2010); DELGADO, BONNAL e LEITE (2007).

CAPÍTULO 4 – A EVOLUÇÃO RECENTE DO FEDERALISMO NO BRASIL: Política, Urbanização e Finanças Municipais.

Nesse capítulo pretendemos apresentar, ainda que brevemente, a formação, organização e evolução do quadro federativo nacional. Para tanto, iniciamos o texto abordando os aspectos históricos, econômicos.

Daremos maior ênfase em como, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988, como os entes municipais se vêm comprometidos com maior responsabilidade na oferta de bens e serviços públicos, como saúde, educação, segurança, saneamento, entre outros, ao mesmo tempo em que sua fragilidade fiscal se mostra cada vez mais exacerbada.

Nesse sentido, apresentamos como as relações intergovernamentais vão se constituindo em uma subdivisão tênue entre um federalismo de cooperação e de competição.

Será nesse cenário que a política de consorciamento público intermunicipal, irá se apresentar como uma via de solução para problemas inerentes aos municípios, principalmente aos de pequeno e médio porte, cujas capacidades econômicas e políticas se vêm profundamente enfraquecidos no formato do federalismo brasileiro.

Destacamos ainda a situação de fragilidade fiscal enfrentada pelos municípios brasileiros que de certa forma acabou por “impor-lhes” práticas de consorciamento intermunicipal como forma de atuação nas diferentes frentes que foram chamados a atuar pelo governo central⁹⁴.

A partir da Constituição Federal de 1988, os entes municipais passaram a gozar de maior importância no quadro federativo brasileiro, passando a assumir maiores responsabilidades na execução de políticas públicas (transferência de competências da União para os Municípios) juntamente com uma maior participação no bolo tributário nacional.

⁹⁴ Nesse aspecto destaca-se a área da saúde, cujo sucesso em termos de Consórcios Intermunicipais se deveu em grande medida ao incentivo dado pelo governo central e pelos governos estaduais, no âmbito do SUS. Assim, pode-se inclusive apontar que são as iniciativas em termos de financiamento emanadas dos governos estaduais ou central que implica em última instância a concretização de um Consórcio e se conseqüente sucesso ou fracasso.

Evidentemente, que toda uma discussão existe a esse respeito, principalmente no que tange ao fato de que, embora os municípios tenham conseguido ampliar sua parcela na divisão dos impostos de caráter federal, tal fato ficou muito aquém das novas competências assumidas pelos municípios desde então. É nesse quadro que avança a política do consorciamento público como forma de se atender satisfatoriamente as novas demandas sociais aos entes municipais.

Nesse sentido, procuraremos fazer nesse capítulo primeiramente uma breve discussão sobre o padrão de urbanização brasileiro evidenciando a passagem de um Brasil rural para um Brasil urbano cujo impacto em matéria de demanda sobre serviços e bens públicos acaba por extrapolar a capacidade de atendimento dos entes federativos mais próximos dos cidadãos que é o ente municipal.

Será esse crescimento de cidades, em sua grande maioria de maneira desordenada e atendendo a interesses meramente políticos, que forçará os municípios a procurar formas de financiamento para suas políticas públicas locais para além dos incentivos/transferências possibilitados pelos governos de hierarquia superior.

Por fim, procuramos fazer um contraponto com o comportamento das despesas municipais em seus diferentes segmentos nesse mesmo período. Enfatizando a profunda dependência financeira dos municípios brasileiros das transferências constitucionais

4.1. A Construção do Pacto Federativo Brasileiro: da crise dos anos 30 à nova ordem federativa nos anos 80.

A partir da proclamação da república em 1889, a organização político-administrativa adotada no Brasil caracterizou-se por estabelecer uma federação de estados autônomos. No período anterior à proclamação da república, o arranjo político-administrativo brasileiro caracterizava-se pela unicidade do Estado.

No que tange às características da organização federativa, a principal delas se refere a uma estrutura de governo mais descentralizada, isto é, com maior poder de decisão por parte dos estados membros da federação, possibilitando à esses exercer

um papel fundamental no que tange ao pacto de poder, fortalecendo as oligarquias locais. Nesse contexto, destaca-se também a necessidade de se construir uma estrutura tributária capaz de assegurar algum grau de autonomia fiscal aos entes subnacionais.

Evidentemente que nesse processo de construção federativa, alguns estados obtiveram, dado seu grau de desenvolvimento, maior possibilidade de autonomia econômica o que não ocorreu em grande parte dos estados membros da federação, criando-se assim, um cenário de grande desigualdade regional. Destaca Lopreato (2000, p. 2-3) o importante papel do governo federal como promotor da articulação federativa de maneira a proporcionar igualdade distributiva.

Aponta ainda Lopreato (2000) que, o governo central tem a função de garantir o pacto federativo de forma a assegurar aos estados sem capacidade tributária própria os recursos fiscais necessários à sua sustentação econômica.

Simplificadamente pode-se definir o federalismo brasileiro no início da república até meados da década de 20, como sendo um federalismo bastante descentralizado permitindo aos estados possuir recursos garantidos constitucionalmente, criar e tributar com relativa autonomia, buscar empréstimos externos e recorrer ao endividamento público. Tratava-se por assim dizer de um modelo de federalismo baseado fortemente na liberalidade de cunho neoclássico. A esse respeito Affonso (2003, p.14) aponta que:

(...) em um mercado econômico neoclássico padrão, há mercados para tudo, todos sabem tudo e sabem a mesma coisa, não há bens públicos, não há externalidades, não há custo transacional nem retornos crescentes. Como, nessas condições, o mercado produz a melhor alocação de recursos possível, não há lugar para o Estado.

A crise econômica mundial que eclode nos anos 30, a partir da quebra da bolsa de Nova York em 1929, coloca em xeque-mate a capacidade do Mercado como ente regulador e alocador eficiente de recursos. Tal fato descrito pela literatura como “falhas de mercado”⁹⁵, exigia como solução a presença massiva por parte do Estado.

⁹⁵ Como “falhas de mercado” pelos neoclássicos entendem-se: 1) “externalidades”, ou seja, situações em que os custos marginais de um produto e a receita marginal são diferentes do preço. 2) existência de “bens públicos” que

Caberia ao Estado a partir de então exercer um caráter exógeno. Sua função seria tão somente a de corrigir as falhas geradas no âmbito do funcionamento dos mercados. Nesse sentido aponta Affonso (2003, p.16) que o Estado seria tão somente:

(...) um produtor de bens e serviços públicos que não podem ser produzidos pelo mercado. A eficiência da ação governamental consistiria, neste caso, em otimizar o bem-estar econômico global, obtido pelo somatório das utilidades individuais, a partir de certa produção e dados os critérios de equidade em vigor. Ou seja, o papel reservado ao Estado seria tornar possível o funcionamento de uma economia de livre mercado nos moldes idealizados pelo 'tipo ideal' de mercado neoclássico .

Desta forma, o Estado é apresentado como uma instituição benevolente e onisciente uma vez que corrige as falhas de mercado reduzindo os custos de transação, regulando os monopólios e aplicando dinheiro dos contribuintes em fornecimento de bens e serviços públicos (tais como: saúde, educação, rodovias, ferrovias, saneamento básico, entre outros) para toda a federação, algo que investidor privado nenhum faria.

Porém, essa teorização do Estado como foi concebida pela Welfare State e aplicada a partir do federalismo fiscal abre uma brecha para um grave problema não abordado por essa corrente. Trata-se de como garantir a melhor forma de organização dos governos centrais de maneira a atuar nas falhas de mercado e corrigi-las com eficiência.

Entretanto, a crise dos anos 30 instituiu uma nova realidade no que tange às características desejáveis ao Estado. No caso brasileiro, a superprodução de café prejudicou gravemente a arrecadação por parte dos estados exportadores desse produto, principal fonte de recursos da economia brasileira de então. Tal fato abriu a necessidade da intervenção federal nesses estados, passando o governo central a “administrar” os estados em crise, ou seja, o governo central passa a exercer um poder direto e centralizado.

são bens que podem ser consumidos por todos independentemente de manifestação individual de preferências. 3) a operação de mercados imperfeitos ou não plenamente concorrencias (AFFONSO 2003, p. 17). 4) e a falta de conhecimento perfeitos por parte de consumidores ou produtores (AFFONSO 2003, p. 17).

A nova corrente teórica econômica baseada no Welfare State trouxe consigo medidas centralizadoras e um Estado intervencionista e controlador. Dentro do federalismo fiscal, esse Estado passa a ter dois papéis fiscais principais: o primeiro de redistribuição de recursos para estados subnacionais, e o segundo visando a internalização das externalidades.

Musgrave (1967) propõe em seu trabalho sobre teoria de finanças públicas que as funções do governo central seriam basicamente três: alocação, redistribuição e de estabilização.

Dentro dessa análise coloca Musgrave (1967) que a função de alocação, ou seja, provisão de bens públicos deve ser descentralizada facilitando o fornecimento dos bens e serviços conforme a realidade de cada localidade. Já a função redistributiva deve ser tradicionalmente centralizada, com o objetivo de diminuir a diferença de renda entre pessoas ou grupos, isso é importante, pois necessita de uma ampla base tributária de forma a diminuir a competição tributária entre os estados membros da federação.

E por fim, a função de estabilização que recomenda a centralização, uma vez que a condução da política econômica deve ter uma coordenação única a fim de minimizar os choques macroeconômicos.

Em relação ao processo de centralização pelo qual passou o Brasil a partir dos anos 30, destaca-se que tal panorama se deu muito mais na seara política que na tributária e fiscal. Nesse sentido, aponta Lopreato (2002, p. 27) que permaneceram em vigor as mesmas figuras tributárias: não havendo alteração na distribuição de receitas nas diferentes esferas de governo; receitas entre as esferas governamentais; os governos estaduais mantiveram sua autonomia em relação às políticas tributária e fiscal (inclusive o direito de fixar alíquotas de impostos); além disso mantiveram suas autonomias na participação no valor da receita tributária total e a distribuição dessa receita continuou a ser enfrentada através de transferências fiscais e inserções no orçamento federal.

No que tange à função de estabilização, nota-se uma forte centralização no período, com a constituição de um aparato federal forte com maior poder de interferência nas questões econômicas de caráter nacional. Para isso o governo

centralizou e criou alguns órgãos estaduais encarregados de executar políticas de valorização de preço de produtos agrícolas nacionais voltados principalmente a exportação. Implementou o Ministério do Trabalho, Educação e Saúde Pública, Indústria, Comércio e Institutos de Previdência e dos Fundos de Seguridade Social. Além disso, foram criados órgãos especiais na administração pública federal responsáveis pelas articulações nas áreas de comércio exterior, política monetária, câmbio e seguros, bem como a criação de comissões executivas e empresas estatais com atuação na política industrial (Lopreato, 2002, p. 21).

Tratavam-se de medidas de fortalecimento do Estado federal e de reafirmação do pacto federativo nacional, consolidando um governo central com mais presença administrativa nos estados federados e com uma maior capacidade de tomada de decisão de âmbito nacional.

Com o fim do governo Vargas se restabelece o Congresso Nacional, deslocando uma série de atributos antes centralizados no poder executivo para o legislativo. Contudo, a principal mudança fora a presença do legislativo em manipular verbas do orçamento público em defesa de seus interesses. Outro ponto importante foi o estabelecimento de normas a fim de regular as transferências de recursos arrecadados pelo governo federal aos estados e municípios. A esse respeito destacam Barreira & Roarelli (1995, p. 130), que as transferências intergovernamentais são:

(...) um mecanismo de distribuição de recursos de origem fiscal entre as esferas de governo de igual ou diferente hierarquia, destinadas a complementar as verbas que lhes são necessárias para o adequado cumprimento dos encargos de suas respectivas competências.

De forma geral aponta Lopreato (2002, p. 33-34) que ocorreu uma pequena mudança no perfil do sistema tributário, preservando-se os traços originais do sistema anterior⁹⁶, apesar disso, esse novo arranjo político permitiu aos governos dos estados federados maior participação no legislativo e assim obterem um maior poder de barganha como moeda de troca na busca de recursos federais.

⁹⁶ LOPREATO (2002, p. 33) destaca que a Constituição de 1946 continuava assegurando os governos estaduais federados autonomia para que manipulassem os instrumentos de política tributária e fiscal, fixando alíquotas e criando outros impostos.

A questão do pequeno rearranjo do sistema tributário proposto na Constituição de 1946, além de acelerar esse processo político de barganha, também possibilitou uma maior descentralização, o que resultou no crescente déficit público no âmbito do governo federal, e também na esfera dos governos estaduais.

A consequência dos crescentes déficits acumulados em todas as esferas de governo, no início dos anos 60, será a desaceleração da economia acompanhada de uma explosão inflacionária.

A partir de abril de 1964, instaura-se o regime militar que traz consigo uma série de mudanças de ordem política, econômica e administrativas que teriam grande impacto no arcabouço do federalismo brasileiro.

A instauração do regime militar delineou no que tange à estrutura tributária e fiscal, medidas de cunho centralizador e de profundo controle do gasto público, em grande parte conseguida a partir do AI – 5 (Ato Institucional número 5). Nesse período, destaca-se a Constituição de 1967 que se caracterizou por seu cunho extremamente centralizador, ficando os estados federados condicionados ao poder central.

Como aponta Araújo (1973, p. 14-15), apesar de centralizadora, a Constituição de 1967 ratificou o Sistema de Transferências incluído na Emenda Constitucional nº 18, de 1965, liquidando, de uma vez, com o antigo Sistema de Cotas-Parte e criando os Fundos de Participação⁹⁷ (Fundo de Participação dos Estados – FPE e o Fundo de Participação dos Municípios – FPM). Assim, acabou-se com o antigo critério de ajuda federal através de cotas iguais entre os diversos municípios brasileiros e teve início a distribuição do FPE, que leva em consideração a área, a população e a renda per capita dos estados e do FPM, que contempla apenas o número de habitantes dos municípios.

Desta forma o governo federal redefine as bases do pacto federativo nacional apoiado em três pilares: reformas tributárias, controle federal dos recursos e as empresas estatais.

⁹⁷ Os Fundos de Participação dos Estados e Municípios são formados pelas receitas decorrentes da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, em percentuais definidos pela Constituição e pelas Emendas Constitucionais a partir de 1966.

Em relação a esses pilares Lopreato (2000, p. 06) coloca que a reforma tributária inovou, criando novos impostos, ampliando a carga tributária, centralizando a distribuição dos recursos e reduziu a margem de manobra dos governos estaduais. Porém, os estados mantiveram o controle sobre o ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias) sem o direito de conceder subsídios e incentivos e de controlar as alíquotas, o instrumento valioso para o ajuste de suas finanças.

O controle sobre os recursos financeiros permitiu ao governo federal liberdade de decisão em matéria de gasto público, o uso de bancos oficiais de crédito, a centralização da poupança e o controle do repasse público garantiram ao poder central o controle sobre o valor, as condições e o destino dos empréstimos concedidos. Além disso, os créditos eram alavancados através dos bancos estatais com repasses às outras esferas de governo.

Logo, uma articulação entre as empresas estatais federais com empresas e órgãos estaduais, criou condições para as relações entre as diferentes esferas de governo. Essas empresas e órgãos estaduais, resultantes da descentralização administrativa vigente a partir das reformas, eram responsáveis pelos programas em áreas como saúde, habitação e saneamento e dependentes da liberação de recursos federais (Lopreato, 2000, p.6-9).

A preocupação com a reforma tributária proposta em 1967 perseguia alguns propósitos bem fundamentados, a preocupação com o equilíbrio entre repartição de competências para tributar e a disponibilidades de recursos. A finalidade era justamente permitir uma melhor exploração da base tributária e garantir que os governos subnacionais deficientes em arrecadação, principalmente municípios, tivessem suas receitas reforçadas, daí a idéia do Fundo de Participação dos Municípios.

Além disso, pretendia-se constituir um mecanismo que objetivava a implantação de políticas de modernização e de infra-estrutura, voltadas às necessidades de transporte, energia e telecomunicações. Esse mecanismo foi instituído a partir de fundos próprios que incidiam como tributos federais sobre combustíveis, energia elétrica e telefonia.

Pode-se dizer como aponta Rezende (2003, p. 27) que essa concepção de federalismo instituída no fim da década de 60 tinha dois componentes principais. O

primeiro tratava-se do reforço da capacidade tributária própria dos governos estaduais, com a criação do ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias) e do ISS (Imposto sobre Serviços). Em segundo, a instituição de um mecanismo de repartição de receitas, com características de complementaridade e de cooperação.

Desta forma, costurou-se durante toda a década de 60 um novo arranjo federativo no Brasil, marcado pela presença de um governo central dotado de autoridade fiscal centralizadora, detentor dos recursos financeiros e com absoluto poder de decisão em relação aos investimentos.

Em relação ao pacto federativo a partir de então, sua manutenção dependia das transferências federais negociadas que não eram normalizadas por critérios fixos e era altamente burocratizada facilitando a barganha e as alianças políticas. Em relação aos recursos para a expansão da economia nacional, este era oriundo basicamente de financiamentos externos, uma vez que o cenário internacional favorável permitia que o país almejasse certo grau de prosperidade.

O arcabouço institucional criado pelo Estado para ao mesmo tempo, reafirmar o pacto federativo nacional possibilitando uma nova estrutura tributária e um novo modelo de integração entre o governo central e os governos estaduais, e dar continuidade às metas de crescimento econômico com um plano nacional de desenvolvimento, começa a ruir a partir da segunda metade da década de 1970.

Percebe-se que a desaceleração da economia nacional, a queda das taxas de crescimento e os problemas ocasionados pelo sistema de financiamento interno ocasionaram um desequilíbrio na balança de pagamentos e a volta do processo inflacionário. No cenário externo, temos a desaceleração da economia mundial e as mudanças na ordem econômica internacional.

Apesar de todas essas situações desfavoráveis, o governo insiste na instauração do II PND (Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento), utilizando para isso o crescente recurso do endividamento externo através das empresas estatais federais como única maneira de sustentar os investimentos públicos. Isso fez com que o governo federal perdesse sua capacidade de autofinanciamento, resultando em uma fragilização financeira, decorrentes dos crescentes encargos gerados pela expansão da dívida pública interna e externa. Segundo Lopreato (2002, p. 63-67) esse quadro de

deterioração das condições de financiamento também foi sentido nos governos subnacionais, colocando graves entraves para a obtenção de recursos para o II PND.

Nota-se que a capacidade de endividamento público nacional no fim da década de 70 chegou a seu limite, a estratégia adotada pelo governo central e subnacionais que fora baseada em recursos externos atingiu seu ápice fazendo com que o Estado entrasse em crise. O início da década de 80 é marcado por essa crise dos entes federados, pela busca interminável por novas fontes de crédito, por negociações que envolvem rolagem de dívidas e de recursos tributários.

No que tange ao caso brasileiro Lopreato (2000, p.8-9) aponta que a crise dos anos 80 afetou profundamente o Estado e sua capacidade de dar continuidade ao pacto federativo na fase de crescimento acelerado. O déficit público que foi priorizado como meta do programa de ajuda econômica acertada com o Fundo Monetário Internacional - FMI, ocasionou o controle de crédito e o corte dos gastos públicos, provocando o progressivo desmantelamento dos pilares de sustentação do pacto federativo⁹⁸. A União deixou de alimentar os vários interesses regionais e de ter à disposição os recursos usados para costurar as alianças políticas.

A crise trouxe a tona uma rachadura nas relações intergovernamentais, reforçada ainda mais por cortes significativos de repasses, uma vez que o governo central determinou a redução do déficit público nos governos subnacionais. Além disso, os bancos estatais, sem recursos, sem crédito internacional e a mercê da inadimplência do governo estadual causou uma deterioração na estrutura financeira nacional. Esse quadro colocou em pauta mais uma vez, a discussão do pacto federativo, reforçando os questionamentos referentes às regras de repartição da receita tributária e de uma maior autonomia dos governos subnacionais.

Deve-se destacar que o país passava por um processo de redemocratização, e que o peso das eleições diretas para governadores de 1982 seria fundamental para a busca de um processo de descentralização nacional.

⁹⁸ Como pilares que se sustentaram nessa questão destacam-se a manutenção dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios.

4.2. A Descentralização e a crise federativa nos anos 80/90: a repartição de tributos e de competências.

O modelo de relações intergovernamental no Brasil tem o germe de sua mudança nas eleições diretas para os governos estaduais em 1982. Esse modelo foi tratado como sendo restaurador da democracia, o que Abrucio (1998) denominou como sendo o “federalismo estadualista”, devido ao fortalecimento do poder dos governadores estaduais na década de 1980.

Esse modelo foi proporcionado devido às sucessivas crises do Estado desenvolvimentista, ao crescimento financeiro dos estados, ao papel dos governadores na transição democrática, e à importância das eleições estaduais para o sistema político e à crise do presidencialismo brasileiro. O resultado desse processo teria sido segundo esse autor o enfraquecimento do governo central em relação aos estaduais e da Presidência da República perante o Congresso Nacional, como coloca Abrucio (1998, p.35):

(...)a crise financeira do governo federal no início da década de 1980, a conquista dos governos estaduais pela oposição, o papel dos governadores na transição e, por fim, as regras estabelecidas pela Constituição de 1988 destruíram o antigo modelo de federalismo.

Destaca-se que com o processo centralizador do regime militar, a noção de democracia vincula-se ao conceito de descentralização. Ao longo do processo de elaboração do novo texto constitucional em 1988, houve forte pressão por parte de muitos grupos, especialmente àqueles formados por prefeitos e governadores, que lideravam o movimento em prol da descentralização financeira. Durante o início dos anos 80, os estados aumentaram sua participação nas receitas nacionais, porém o processo de descentralização no Brasil, concretizado a partir da Constituição de 1988 ocorreu sob um padrão perverso de políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 reforçou o caráter federativo das relações intergovernamentais, ao definir a participação das diferentes esferas de governo em cada tributo. O processo de descentralização ocorreu concomitantemente ao processo

de redemocratização. Do ponto de vista fiscal, a Constituição de 1988 reforçou as receitas dos governos estaduais, porém, houve um aumento significativo das responsabilidades tanto dos estados quanto dos municípios.

O processo de descentralização iniciado no Brasil após a Constituição de 1988 ocorre também em praticamente todos os países da América Latina e vem seguido da redemocratização. E essa descentralização teve uma grande importância dentro do âmbito fiscal uma vez que ocorre de cima para baixo, possibilitando uma formalização fiscal de poderes e competência aos níveis subnacionais mais baixos.

De maneira geral, o processo de desconcentração possibilitou ao governo central um aumento na sua base própria de arrecadação. Já em relação às transferências, as receitas do governo central diminuíram e as dos governos estaduais praticamente se mantiveram, e no nível municipal, aumentam. Além disso, ocorre um movimento grande de desvinculação das receitas transferidas aos estados e municípios, possibilitando a estes uma grande margem de manobra desses recursos.

Assim, percebe-se que o processo de descentralização brasileiro ocorrido após a Constituição de 1988 foi motivado basicamente pelo processo de redemocratização, o que houve foi uma sobreposição desses dois eventos. Para o processo de descentralização não houve uma estratégia prévia, nem mesmo uma articulação do pacto nacional em prol de uma descentralização. O governo nacional, instituído a partir de um colégio eleitoral, não possuía força conciliadora para convergir os esforços políticos e do pacto federativo para a instauração de um processo descentralizador ordenado. Como consequência desse processo conturbado, ocorre a migração de uma série de recursos da federação para os governos estaduais.

Para Rodriguez (1995, p. 434-435) as características do processo de descentralização adotado no Brasil após a Constituição de 1988 apontavam para um fortalecimento das instancias subnacionais.

A Constituição de 1988 proporcionou mudanças estruturais importantes no pacto federativo brasileiro, as mudanças no âmbito das finanças estaduais possibilitaram o fim do controle do governo central sobre os estados, permitindo-lhes maior autonomia e a possibilidade de uma melhor participação na distribuição da receita fiscal.

Apesar do fortalecimento dos estados e municípios, a crise econômica e a debilidade financeira pública continuaram. A prioridade de superávits públicos dentro da política econômica adotada inviabilizava investimentos locais e fazia das liberações de verbas federais um verdadeiro balcão de negócios. Assim, a debilidade financeira dos governos estaduais abre espaço para todo o tipo de pressão e de barganha política.

Essa crise federativa extrapola os limites tributários. Segundo pesquisas realizadas por Rodriguez (1995, p.439) esse processo de barganha política e soldagem política é um agravante para o sistema de representação político-partidária e para o aparelho político administrativo. Segundo esse autor, trata-se de um problema de falta de competências entre as diferentes esferas de governo, uma vez que os repasses de recursos não são acompanhados pela delegação de competência para cada um dos governos.

Esse problema se perpetuou com a consolidação constitucional de 1988, como o processo idealizado de descentralização partiu dos governos estaduais e estes, durante a reforma, priorizaram as transferências de todo tipo de receitas desvinculadas possíveis para seus governos. Feito isso é que se foi pensar em um processo de negociação de obrigações e competências para cada um dos níveis subnacionais a fim de se distribuir essas receitas de maneira homogênea. O que ocorreu foi uma falha nessa segunda etapa e ainda conforme é colocado por Rodriguez (1995, p.439):

(...) falta de canais institucionais e de um processo de discussão ordenado sobre a distribuição e descentralização de competências que favorece a competição desordenada entre os diferentes níveis de governo, ameaçando o equilíbrio e a racionalidade das relações administrativas federais.

A partir dos anos 90 o arcabouço federativo desenhado no Brasil se vê em uma crise ainda maior, tanto do ponto de vista dos gastos governamentais, quanto da fiscalidade e da competência dos governos estaduais e municipais.

Já a partir de meados dos anos 90 se estabelece um governo disposto a execução de uma agenda neoliberal, diretamente ligada a Washington e ao novo modelo econômico neoinstitucionalista. Essa agenda priorizava a liberação da

economia brasileira a partir de abertura externa, um profundo e conturbado processo de privatizações, e por fim um plano econômico de estabilização – o Plano Collor.

Dentre as diversas políticas postas em prática, tratou-se de frear a descentralização iniciada em 88 e retomar o controle federal no ponto de vista fiscal, diminuindo-se os recursos diretamente repassados para os estados e municípios.

Enfim, o que se assistiu a partir dos anos 90 é uma reacomodação do pacto federativo, ampliando-se as bases tributárias e criando-se novas fontes fiscais não tributárias capitaneadas nas contribuições. Intensifica-se o movimento de desvinculação das receitas tributárias criadas na década de 80. Para isso, nascem os fundos para desvinculação de receitas da área social para qualquer finalidade.

Finalmente, o governo central a fim de sair da crise iniciada nos anos 80 inicia a chamada reforma do Estado na qual o governo central assume os estoques de dívidas dos governos estaduais e propõem uma agenda de política econômica fiscal de saneamento e renegociação. Durante esse acordo é que se costura a agenda de ajuste fiscal federal para estados e municípios e são colocadas as metas a serem cumpridas por cada um dos entes. Nesse processo vê-se acentuar alguns conflitos de ordem federativa e também a substituição de um Estado nacional desenvolvimentista para um com perfil liberal, baseado no mainstream theory que se iniciou através da public choice e se consolidou nos anos 90 com a da new institutional economics e a new political economics.

Com a adoção e implantação das idéias liberais, as estruturas federalistas do país são afetadas justamente nos fundos de transferências intergovernamentais de recursos e nas empresas públicas que são diminuídas substancialmente. Com o agravamento da crise das finanças estaduais, enfraqueceram o poder de resistência dos governadores, permitindo ao executivo federal adotar medidas visando reestruturar as finanças estaduais.

Nesse novo cenário, o governo federal ganhou credibilidade para desencadear políticas de controle do déficit e forçar os governos estaduais a adotarem o mesmo caminho. Já o sucesso da estabilização favoreceu o avanço da proposta liberal de reestruturação do setor público, o processo de privatização eliminou grande parte do aparelho estatal colocando fim a um dos elos de sustentação das relações

intergovernamentais. Desta forma pôde-se reduzir o valor dos gastos das estatais usados como instrumento de apoio aos pactos regionais e de reprodução das relações federativas (Lopreato, 2000).

Sem alternativa, os estados aderem às imposições de saneamento do déficit fiscal propostos pela União uma vez que percebem que o colapso total de suas finanças só seria evitada com uma mudança estrutural na sua administração pública. Para tal, estipularam-se medidas como a diminuição do quadro de funcionários, a redução dos salários e o corte de gastos, principalmente na área social. Nota-se durante toda a segunda metade dos anos 1990 a priorização por parte do governo central com o cumprimento das obrigações internacionais realizadas durante o processo de estabilização, em detrimento aos investimentos internos.

A desvinculação de receitas como forma de arrecadar mais recursos para a realização de superávits provoca um processo de deterioração na estrutura de assistência social do país, principalmente a área da saúde, previdência pública e educação.

A parcela de responsabilidade dos governos estaduais, frente a esse problema nacional, fica restrita a manutenção do pagamento da dívida interna com a União e sem recursos para investirem, ou até mesmo custearem necessidades básicas de sua população.

O que podemos apontar em linhas gerais é que a extensão da crise da federação pode ser percebida através de quatro aspectos fundamentais como aponta Affonso (2003): a) a persistência do conflito vertical, ou seja, pela disputa entre a União e os governos subnacionais, tanto no que se refere às competências sobre o gasto público, quanto no que diz respeito às receitas; b) a horizontalização das tensões federativas, isto é, pela ampliação da disputa entre estados e municípios, evidenciada por dois movimentos: a guerra fiscal e a emancipação descontrolada de municípios; c) as dificuldades para a redivisão de competências (aqui existem duas grandes limitações à delimitação de responsabilidades e competências fiscais entre os três níveis de governo); e d) crise fiscal dos estados.

Nesse cenário de “federalismo competitivo” que se estabelece no Brasil, os Consórcios Públicos surgem como política apaziguadora de tensões entre as esferas

de governo. Mas particularmente os Consórcios Intermunicipais, aparecem como alternativa à pesada dependência dos governos estadual e federal, sobretudo no atendimento às demandas sociais mais diretas localmente⁹⁹.

De qualquer forma, um dos aspectos de maior relevância no que tange à discussão sobre federalismo se refere a como se processa a estrutura tributária, mais particularmente como é realizada a arrecadação tributária, quais os tipos de tributos, a que ente federado cabe a arrecadação de determinada modalidade de tributo, e fundamentalmente, como é realizada a repartição da massa tributária arrecadada.

Tais observações são de relevância ímpar no caso de uma federação cuja extensão territorial, massa populacional e disparidades de rendas regionais são de grandezas consideráveis, como é o caso da federação brasileira.

Nesse sentido, a questão da alocação eficiente de tributos e de gastos entre diferentes níveis de governo se torna crucial, na medida em que os que são passíveis de descentralização em termos de ações públicas, não são passíveis dessa mesma possibilidade de descentralização dos diferentes tributos aplicados, levando-se em consideração uma arrecadação eficiente pelos diferentes níveis de governo.

A esse respeito aponta Mendes (2004, p.435) que:

O resultado é um desequilíbrio entre receitas e despesas desses governos, que ficou conhecida na literatura, pela expressão desequilíbrio vertical. Esse é um dos motivos para a implementação de transferências financeiras intergovernamentais, que em geral vão do governo central para estados e municípios e dos estados para os municípios.¹⁰⁰

Por fim, outro ponto importante a ser destacado no que se refere às relações intergovernamentais que passa a vigorar no federalismo brasileiro a partir da Constituição de 1988, é que ao se elevar o município à categoria de ente municipal, sua relação com os estados e a União, sofreu profunda modificação, como aponta Rezende

⁹⁹ Como já colocado anteriormente as experiências de Consórcios Públicos se enquadram mais estritamente às práticas de federalismo cooperativo, muito embora no seu desenho esteja em muitos aspectos apontados mecanismos de não cooperação, como a situação de incentivo a burla entre os municípios participantes de um Consórcio Intermunicipal.

¹⁰⁰ As transferências intergovernamentais podem ser classificadas em: condicionais (onde o doador dos recursos determina onde os recursos devem ser gastos ao receptor) e incondicionais; com ou sem contrapartida; e limitada ou ilimitada. Para maiores detalhes ver MENDES (2004).

(1999). Esse fato modificou completamente as relações entre os municípios e os demais entes federados. O quadro abaixo ilustra essa situação. Vejamos.

Quadro 11: Padrão de relações intergovernamentais conforme a natureza das relações políticas dos Estados e Municípios com o Governo Federal.

		Estados	
		Aliado	Oponente
Municípios	Aliado	Ótima	Boa
	Oponente	Péssima	Ruim

Fonte: REZENDE, F. (1999, p.42)

Podemos observar como a coloração partidária do comando do executivo municipal, estados e União, pode influir em muito no sucesso e na ocorrência de experiências de cooperação nos diferentes arranjos de articulação institucional, como vimos acima.

Fica claro que a melhor situação é quando o partido no poder do Estado, União e município é o mesmo. E a pior situação será quando a coloração partidária for diferente e oponente nas três diferentes esferas federativas. Esse fato terá fortes implicações na destinação e firmamento de acordos de cooperação, sobretudo no que tange aos arranjos institucionais verticais e mistos.

Devemos ainda destacar outros aspectos de cunho teórico no que tange ao desenvolvimento local e a importância de instituições locais para o desenvolvimento local/regional¹⁰¹. Nesse sentido, Muls (2008 p. 08) aponta que “o debate sobre o desenvolvimento incorporou, progressivamente, elementos institucionais como fatores explicativos do desempenho econômico.” Logo, continua Muls (2008 p. 08) apontando que o território “apresenta-se como sujeito da ação coletiva em prol do desenvolvimento econômico local. Através de seus organismos e instituições, o território apresenta-se como o principal agente promotor deste desenvolvimento.”

A questão que nasce é qual território é esse? À quais escalas ele se refere? No que se referem a essas questões, a teoria econômica e política nos oferece uma

¹⁰¹ Nesse ponto é que podemos colocar os Consórcios Públicos como instituições de importância ao desenvolvimento local e regional.

gama de respostas cada vez maior, mas que por ora o que se pode afirmar é que a necessidade de escalas de poder intermediárias entre o poder central e o poder local apresenta-se como necessária ao desenvolvimento econômico regional e local. Nessa área intermediária encontrar-se-iam, por exemplo, os chamados Consórcios Intermunicipais.

Contudo, segundo alguns autores, o chamado Capital Social seria de fundamental importância para o sucesso nas diferentes formas de organização regional¹⁰², tais como os Consórcios. Ou ainda como colocam Klink et al (2006, p.48) onde a:

(...) cooperação para obtenção de benefício mútuo refere-se a uma cadeia de relações sociais que permite transmitir e disseminar confiança (...)de modo que, quanto mais os atores envolvidos se relacionarem, maior será o clima de confiança e conseqüentemente aumentará a cooperação para benefício mútuo, que por sua vez estimulará a produção do Capital Social.

Assim, fica evidente o caráter eminentemente cooperativo que essas experiências de gestão pública devem possuir para o sucesso na formulação e implementação de políticas sociais locais¹⁰³.

A seguir trataremos com maior profundidade a caracterização do sistema tributário brasileiro, bem como mais especificamente o comportamento das finanças públicas municipais no período recente.

4.3. A urbanização brasileira: o crescimento desordenado e explosivo de municípios.

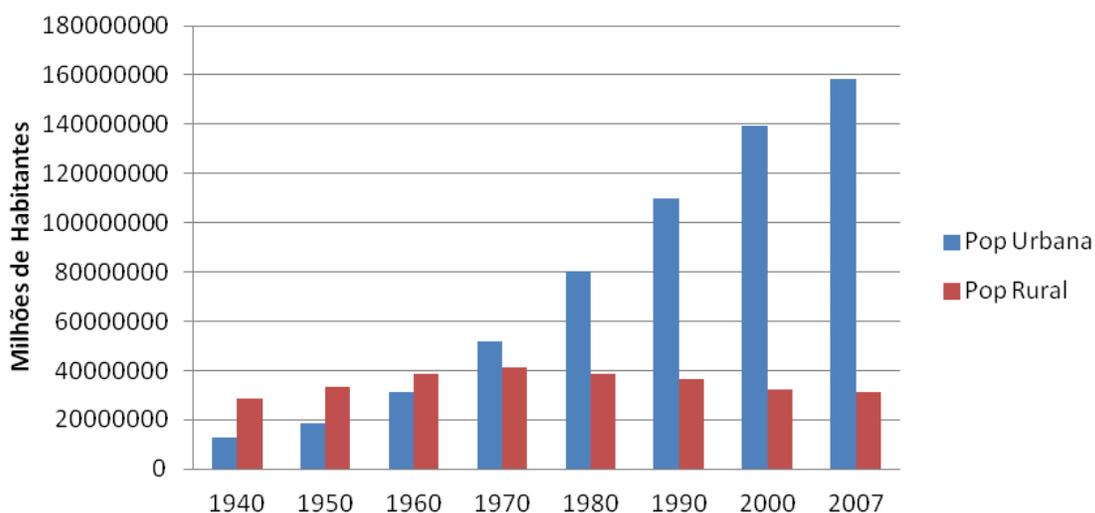
¹⁰² Coloca a esse respeito MULS (2008) que: "O conceito de capital social, antiga idéia toquevilliana que se referia à capacidade da sociedade em auto-organizar-se e cujo uso estava restrito ao campo das ciências políticas, passa a ser apropriado pelos economistas quando esses começam a perceber que fatores extra-econômicos explicam melhor os diferentes níveis de desenvolvimento entre regiões ou nações inteiras do que os fatores estritamente econômicos."

¹⁰³ Como já colocado anteriormente, os Consórcios Intermunicipais no Brasil se caracterizam muito mais por se inserirem no chamado federalismo cooperativo que concorrencial.

O Brasil como país em desenvolvimento experimentou a partir da metade do século XX uma profunda transformação em sua estrutura de ocupação do espaço nacional. O processo de industrialização juntamente com a mecanização da agricultura fez com que mais brasileiros procurassem nas cidades uma forma de aferir renda. Esse cenário é bastante favorável dada a crescente demanda por trabalho (na sua grande maioria não especializada inicialmente) nas cada vez mais numerosas indústrias nascentes no bojo do processo de industrialização.

Como podemos observar pelo gráfico abaixo, até o final dos anos 60 a maior parte da população brasileira se concentrava majoritariamente no campo, fato que se altera de maneira bastante acelerada a partir dos anos 70, passando a população urbana a representar 83,4% contra 16,5% da população rural na população total brasileira em 2007. Vejamos o gráfico abaixo.

Gráfico 02: Evolução do número de habitantes entre as áreas rural e urbana no Brasil entre 1940 e 2007.



Fonte: IBGE/2010.

Outro fator que podemos destacar refere-se ao porte populacional das cidades brasileiras. Nesse quesito, destaca-se que a imensa maioria dos municípios se encontra em uma faixa populacional com até 20 mil habitantes, ficando os municípios com população superior à 100 mil habitantes restritos a somente 4,6% do total.

A região nordeste concentra a maioria dos municípios, com 1763, ou seja, 31,6% do total dos municípios brasileiros. A região sudeste aparece em segundo lugar com 1668 municípios ou 30% do total. Assim, somente essas duas regiões concentram aproximadamente 61,6% dos municípios existentes no Brasil em 2009. Vejamos a tabela abaixo.

Tabela 01: Número de cidades brasileiras por região e por tamanho da população.

População/Região	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	CO	Brasil	%/Total
Até 5.000	96	266	408	435	157	1.362	24,48
De 5.001 a 10.000	86	400	411	301	112	1.310	23,54
De 10.001 a 20.000	104	557	326	209	102	1.298	23,33
De 20.001 a 50.000	113	414	292	144	63	1.026	18,44
De 50.001 a 100.000	33	105	103	54	18	313	5,63
De 100.001 a 500.000	15	41	111	43	10	220	3,95
Mais de 500.000	2	10	17	2	4	35	0,63
Total	449	1793	1668	1188	466	5564	100,00

Fonte: IBGE/2009.

De outra maneira, podemos verificar a evolução da distribuição dos municípios brasileiros segundo os diferentes estados e regiões nas últimas décadas. Como podemos observar na tabela abaixo, entre 1980 e 2009, o número de cidades cresceu no Brasil aproximadamente 39,4%, saltando de 3991 cidades em 1980 para 5564 em 2009.

Entre as grandes regiões brasileiras, a região norte foi a que apresentou o maior crescimento no período, com seus municípios aumentando de 205 para 449 entre 1980 e 2009, ou seja, um aumento de 119%, em segundo lugar aparece a região centro-oeste com expansão de 65,5% no número de seus municípios; colado aparece a região sul com crescimento de 65,2%; o nordeste apresentou no período um crescimento de 30,4%; e por fim aparece a região sudeste que teve seus municípios ampliados de 1410 para 1668 ou 18,3%.

Na região norte, os estados de Rondônia e Roraima são os que apresentaram um crescimento explosivo no número de municípios, impressionantes 648% em média, apesar de partirem de um número bastante reduzido de municípios.

Na região nordeste, o destaque fica com o estado do Piauí e Maranhão e com crescimento de 95,6% e 67% respectivamente. Já na região centro-oeste, os três

estados apresentaram crescimento vigoroso no número de municípios, mas destaca-se o estado do Mato Grosso, com 156% de crescimento no número de municípios. Na região sul, o destaque é o estado do Rio Grande do Sul, com crescimento de 114% de municípios gaúchos. Por fim, na região sudeste, Espírito Santo e Rio de Janeiro se destacam com crescimento no número de municípios da ordem de 47% e 43,7% respectivamente. Vejamos a tabela abaixo.

Tabela 02: Evolução do número de cidades no Brasil segundo os diferentes estados e regiões entre 1980 e 2009 (Em números absolutos)

Estados/Anos	1980	1991	1993	1997	2001	2009
BRASIL	3991	4491	4974	5507	5561	5564
Rondônia	7	23	40	52	52	52
Acre	12	12	22	22	22	22
Amazonas	44	62	62	62	62	62
Roraima	2	8	8	15	15	15
Pará	83	105	128	143	143	143
Amapá	5	9	15	16	16	16
Tocantins	52	79	123	139	139	139
NORTE	205	298	398	449	449	449
Maranhão	130	136	136	217	217	217
Piauí	114	118	148	221	222	223
Ceará	141	178	184	184	184	184
Rio Grande do Norte	150	152	152	166	167	167
Paraíba	171	171	171	223	223	223
Pernambuco	165	168	177	185	185	185
Alagoas	94	97	100	101	102	102
Sergipe	74	74	75	75	75	75
Bahia	336	415	415	415	417	417
NORDESTE	1375	1509	1558	1787	1792	1793
Minas Gerais	722	723	756	853	853	853
Espírito Santo	53	67	71	77	78	78
Rio de Janeiro	64	70	81	91	92	92
São Paulo	571	572	625	645	645	645
SUDESTE	1410	1432	1533	1666	1668	1668
Paraná	290	323	371	399	399	399
Santa Catarina	197	217	260	293	293	293
Rio Grande do Sul	232	333	427	467	497	496
SUL	719	873	1058	1159	1189	1188
Mato Grosso do Sul	55	72	77	77	77	78
Mato Grosso	55	95	117	126	139	141
Goiás	171	211	232	242	246	246
CENTRO OESTE	281	378	426	445	462	465
Distrito Federal	1	1	1	1	1	1

Fonte: IBGE, 2009.

Em termos de participação percentual, as regiões nordeste, sudeste, sul, centro-oeste e norte, representam percentualmente 32,2%, 30%, 21,3%, 8,3% e 8% respectivamente no número total de municípios brasileiros para o ano de 2009.

É preciso, contudo, esclarecer as transformações econômicas que ocorreram na economia brasileira, e de que forma esse cenário influenciou nesse crescimento desordenado de municípios no Brasil¹⁰⁴. Nesse aspecto, é importante observar que no

¹⁰⁴ Esse dinamismo econômico resultou no crescimento desordenado de municípios, implicando nas dificuldades que resultarão no avanço dos Consórcios Intermunicipais, como exposto ao longo desse trabalho.

caso das regiões Norte e Centro-Oeste, o crescimento de praticamente 100% nas duas regiões está intimamente ligado ao avanço da fronteira agrícola, mas particularmente para a produção de mineração, soja e criação de gado de corte¹⁰⁵.

Por outro lado, nas demais regiões brasileiras – mas não somente – o crescimento do número de cidades refere-se ao próprio dinamismo populacional dessas regiões, uma vez que são áreas responsáveis por mais de 70% do PIB nacional e, por conseguinte concentra mais de 70% da população¹⁰⁶.

A seguir concentraremos nossos esforços no sentido de evidenciar a profunda fragilidade financeira dos municípios brasileiros, considerando o desenho da estrutura tributária nacional.

4.4. O Comportamento das Finanças Públicas Municipais: a fragilidade financeira municipal.

Na estrutura tributária brasileira há duas modalidades principais de tributos. Os que recaem sobre consumo como o IPI (Imposto sobre Produto Industrializado) e o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), e os que recaem sobre patrimônio como o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), IR (Imposto de Renda), IPVA (Imposto sobre Veículos Automotores). Sendo que dentre os impostos mais susceptíveis a uma descentralização na arrecadação, somente o IPTU é arrecadado exclusivamente pelos entes municipais, sendo o IPVA arrecadado pelos estados e uma parte transferida aos municípios. O quadro 1 abaixo ilustra como a receita tributária está dividida no Brasil segundo os três níveis de governo existentes. Vejamos.

¹⁰⁵ A esse respeito ver: CUNHA (2004), CUNHA (2006), DINIZ (2002), BRANDÃO, RESENDE & MARQUES (2005), YOUNG & FAUSTO (1997).

¹⁰⁶ Sem contar evidentemente que muitos dos municípios criados o são por conveniências políticas, uma vez que tais localidades (muitas vezes emancipadas de um município maior) passam a ter direito de obter recursos de transferências governamentais. Para maiores detalhes acerca das conseqüências da criação desordenada de municípios ver GOMES, G. M. e DOWELL, M. C. M. (2000).

Quadro 12: Divisão da Receita Tributária entre os diferentes entes federados, segundo a aplicação de cada modalidade de imposto. (Em %)

UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS	
IMPOSTOS:	42	IMPOSTOS:	90	IMPOSTOS:	79
IR	25	ICMS	81	ISS	35
IPI	6	IPVA	5	IPTU	30
II	3	Outros Impostos	4	Outros Impostos	14
IOF	1				
ITR	0				
IE	0				
TAXAS	1	TAXAS	2	TAXAS	11
CONTRIBUIÇÕES:	57	CONTRIBUIÇÕES:	7	CONTRIBUIÇÕES:	10
Cofins	17			Cofins	
CPMF	7			CPMF	
PIS/Pasep	4			PIS/Pasep	
CSLL	4			CSLL	
Outras	16			Outras	
TOTAL	100	TOTAL	100	TOTAL	100

Fonte: Mendes (2004, p. 442)

Como podemos observar pelo quadro acima, a grande maioria dos impostos é arrecadada pela União, ficando os estados e os municípios na dependência de um número relativamente pequeno de impostos em suas receitas tributárias.

Evidentemente que esse cenário é resultante da Constituição Federal de 1988 que centralizou na União grande parte da arrecadação tributária, ao mesmo passo em que transferiu para os entes municipais encargos cada vez maiores na oferta de saúde e educação, fundamentalmente. Evidentemente que, nesse processo a União se “compromete” através de transferências intergovernamentais a repassar recursos aos entes municipais afim de que esses possam cumprir com as demandas sociais locais¹⁰⁷.

Contudo é preciso considerar que os municípios ao se colocarem na linha de frente das demandas sociais, se deparam com tarefas que muitas vezes fogem à sua alçada ou por motivos financeiros ou por motivos legais. Será justamente nesse sentido que, os municípios ao se defrontarem com demandas cada vez mais crescentes e recursos escassos, passaram a articular novas formas de gestão consorciada no intuito de obter escalas – financeiras fundamentalmente – para atender quando possível as

¹⁰⁷ Essas transferências se constituem basicamente pelo FUNDEF para a área de educação, e SUS para a área da saúde.

demandas em suas localidades. O quadro abaixo ilustra a distribuição entre as diferentes funções e a formulação e a prestação do serviço. Vejamos.

Quadro 13: Distribuição entre os diferentes níveis de governo e categorias de despesas.

Função	Formulação e Controle	Prestação do Serviço
Defesa	U	U
Relações Exteriores	U	U
Comércio Internacional	U	U
Política Monetária e Financeira	U	U
Imigração	U	U
Previdência Social	U	U,E
Aeroporto e Ferrovias	U	U,E
Meio Ambiente	U,E	U,E
Educação	U,E	U,E,M
Saúde	U,E	U,E,M
Assistência Social	U,E	U,E,M
Segurança Pública	U,E	U,E,M
Água e Saneamento	U	E,M
Urbanismo	M	M
Estradas Nacionais	U	U
Estradas Estaduais	E	E
Estradas Interestaduais	U	U,E
Estradas Locais	M	M

Fonte: Afonso & Raimundo (1996) in Mendes (2004, p. 443).

Onde: U=União, E=Estados e M=Municípios.)

Outra forma de olharmos a repartição das tarefas entre os diferentes entes federados se encontra no quadro abaixo, onde constam as principais políticas públicas bem como a esfera federativa responsável, as formas de financiamento, e as formas de transferência de competências. Assim vejamos.

Quadro 14: Estrutura de financiamento da política social no Brasil

Políticas	Esfera de governo responsável	Formas de financiamento	Formas de transferência
Previdência Social	Governo Federal	Contribuições Sociais: - sobre os salários - sobre o faturamento (COFINS) - sobre o lucro - receitas gerais da União	Desconcentração
Saúde	Governo Federal, Estados e Municípios	- contribuições sociais - receitas gerais da União - recursos dos orçamentos dos Estados, DF e Municípios	Desconcentração e descentralização tutelada com tendência à vinculação autônoma
Assistência Social	Governo Federal, Estados e Municípios	- contribuições sociais - receitas gerais da União - recursos dos orçamentos dos Estados, DF e Municípios	Desconcentração e descentralização tutelada
Seguro-desemprego	Governo Federal, Estados e Municípios	- fundo de amparo ao trabalhador - PIS/PASEP	Descentralização tutelada
Educação	Governo Federal, Estados e Municípios	- vinculação mínima de receitas de impostos - salário educação	Descentralização tutelada e vinculada
Habitação	Governo Federal, Estados e Municípios	- FGTS - recursos dos orçamentos dos Estados, DF e Municípios	Descentralização tutelada e autônoma

Fonte: KLINK, J. J. (2001) apud ALMEIDA e CAVALCANTE (1996)

Como podemos notar pelo quadro acima, destaca-se a importância das contribuições sociais no financiamento da política social brasileira bem como o caráter tutelar da descentralização posta em prática. Como descentralização tutelada entende-se àquela cuja transferência de recursos está amarrada a alguma condicionalidade seja fiscal (origem dos recursos) ou na aplicação dos recursos.

Quando olhamos a repartição do chamado bolo tributário nacional podemos constatar que entre os três entes federados (União, Estados e Municípios), a União “abocanha” dois terços de tudo o que é arrecadado em termos tributários no país¹⁰⁸.

Nesse sentido, em 2005 a União obtinha 52,27% da sua arrecadação através das contribuições, enquanto as receitas tributárias eram responsáveis por 37,87% do montante dos recursos arrecadados e as demais receitas correntes por 9,86%. Os Estados concentravam 84,18% da sua arrecadação nas receitas tributárias, destacando-se o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que é o maior tributo do País, e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). As demais receitas correntes eram responsáveis por 9,56% da arrecadação, enquanto que as contribuições perfaziam 6,26% do montante das receitas correntes.

Já os Municípios apresentavam outro padrão. Suas receitas tributárias eram responsáveis por 58,52% das receitas arrecadadas, ficando as demais receitas correntes em segundo plano com 32,13% e as contribuições com 9,35%.

Destaca-se, contudo que essa repartição de tributos entre os diferentes entes federados não apresentou entre 1960 até 2000 nenhuma mudança significativa, como aponta os dados apresentados pela tabela abaixo. Vejamos.

Tabela 03: Distribuição federativa da arrecadação própria dos entes federados no Brasil entre 1960 e 2005 (Em %)

ANOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1960	64,0	31,3	4,7
1965	63,6	30,8	5,6
1970	66,7	30,6	2,7
1975	73,7	23,5	2,8
1980	74,7	21,6	3,7
1985	72,7	24,9	2,4
1990	67,0	29,6	3,4
1995	66,0	28,6	5,4
2000	67,3	27,7	5,0
2005	69,0	26,6	4,4

Fonte: MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional (classificação as receitas ajustada pelo Banco de Dados Municipais do IBAM – IBAMCO) (2005).

¹⁰⁸ Destacando que a União arrecada para si quase toda a receita advinda de contribuições, com exceção da CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico.

De forma diferente, quando consideramos somente os recursos disponíveis, isto é, contabilizando as transferências constitucionais e voluntárias, do total da arrecadação nacional a União detinha 59,5% face à 34,1% dos Estados e 6,4% detida pelos municípios. Já em 2005 há um substancial aumento da fatia dos municípios que aumenta para 16,4%, os Estados que passam a deter 28,4% apresentando, portanto uma queda assim como a União que reduz sua participação para 55,2%. Vejamos a tabela abaixo que ilustra esse movimento entre 1960 e 2005.

Tabela 04: Distribuição dos recursos disponíveis para cada um dos entes federados entre 1960 e 2005 (Em %)

ANOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1960	59,5	34,1	6,4
1965	54,8	35,1	10,1
1970	60,8	29,2	10,0
1975	68,0	23,3	8,7
1980	68,1	23,3	8,6
1985	62,7	26,2	11,1
1990	58,9	27,6	13,5
1995	56,2	27,2	16,6
2000	56,7	26,4	16,9
2005	55,2	28,4	16,4

Fonte: MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional (classificação as receitas ajustada pelo Banco de Dados Municipais do IBAM – IBAMCO) (2005).

4.5. O Comportamento Recente das Finanças Públicas Municipais para os municípios brasileiros: Receitas versus Despesas.

Podemos classificar as receitas municipais em três categorias fundamentais, quais sejam: as receitas tributárias próprias, as receitas de transferências (por parte dos governos federal e estadual) e as receitas de outra natureza. A seguir fazemos uma breve caracterização dessas três fontes de receitas municipais bem como seu comportamento ao longo dos últimos anos.

Assim, na primeira categoria temos as receitas tributárias próprias que compreendem basicamente – segundo seu grau de importância para as finanças públicas municipais – no Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, no Imposto sobre

Serviços – ISS, no Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis inter vivos – ITBI, nas Taxas (de policiamento e prestação de serviços), nas chamadas Contribuição de Melhorias, e por fim em parcela referente ao Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF.

Na segunda categoria colocamos as receitas de transferências que correspondem basicamente nas transferências constitucionais, legais e voluntárias. Essas transferências constituem-se basicamente na cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, na cota-parte do Imposto Territorial Rural – ITR, na cota-parte do IOF-Ouro, na cota-parte na compensação pela desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semi-elaborados (LC 86/97), na cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, na cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), na cota-parte do IPI-Exportação, na cota-parte da Compensação Financeira de Extração Mineral – CFEM, e por fim na cota-parte do Fundo Especial do Petróleo - FEP, além dos recursos provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), da cota-parte do salário-educação, as transferências dos Municípios, as transferências oriundas de convênios da União, dos Estados, dos Municípios e de outras instituições públicas, além das demais transferências correntes e de capital da União, dos Estados e de instituições públicas.

Por último temos o item outras receitas, que compreendem basicamente as receitas de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, a Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública – COSIP, nas transferências de instituições privadas (pessoais, do exterior ou de convênios), nas receitas de dívida ativa, multas e juros de mora e de indenizações e restituições, nas demais receitas correntes e as receitas de capital (operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, e nas transferências de capital de instituições privadas e outras receitas de capital).

Segundo o IBAM (2007), há uma grande dificuldade na análise das finanças públicas municipais em função da grande diversidade econômica, social e

fundamentalmente demográfica dos municípios brasileiros. Nesse sentido, em estudo realizado pelo IBAM (2007) optou-se pela divisão dos municípios brasileiros segundo sua população para assim identificar como se comporta as receitas municipais segundo suas categorias dado a heterogeneidade entre os diferentes municípios. Vejamos a tabela abaixo.

Tabela 05: Participação relativa das receitas municipais segundo a faixa populacional para o ano de 2005*.

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL (%)	RECEITAS TRIBUTÁRIAS (%)	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS (%)	OUTRAS RECEITAS (%)
TOTAL	100,0	18,9	66,3	14,8
até 2	100,0	2,0	92,8	5,2
2 -- 5	100,0	2,9	91,7	5,4
5 -- 10	100,0	4,6	88,9	6,6
10 -- 20	100,0	5,3	88,4	6,3
20 -- 50	100,0	8,1	82,1	9,9
50 -- 100	100,0	13,4	73,7	12,8
100 -- 200	100,0	15,2	67,4	17,4
200 -- 500	100,0	22,2	60,6	17,2
500 -- 1000	100,0	21,8	60,0	18,3
1000 -- 5000	100,0	27,9	49,9	22,2
5000 e mais	100,0	41,0	38,9	20,1

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2005.

TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO)

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.131 Municípios para um total de 5.562 municípios. Não são considerados os dados referentes ao Distrito Federal e Fernando de Noronha.

Como podemos observar pelos dados apresentados acima, em média, a receita orçamentária total estava subdividida em 18,9% em receitas tributárias, 66,3% em receitas de transferências governamentais e 14,8% em outras formas de receitas. Contudo, observa-se uma forte discrepância dessas participações médias quando olhamos as finanças municipais segundo o tamanho populacional de cada município. Quanto maior o contingente populacional do município, e por inferência, maior seu dinamismo econômico, mais importância adquire suas receitas tributárias próprias (resultado esperado dado sua maior plataforma de arrecadação) e as receitas de outras origens, e embora ainda relevante as receitas advindas de transferências governamentais, sua importância relativa diminui. Diferentemente se observa para os

municípios menores, com população até 100 mil habitantes. Nesses municípios, as receitas de transferências governamentais ainda possuem um peso fundamental nas finanças públicas.

Ao aprofundarmos a análise, podemos observar que os municípios com até 10 mil habitantes que representam mais da metade dos municípios brasileiros são àqueles onde a receita tributária própria não chega a 5% do total de suas receitas municipais e a dependência das transferências governamentais se torna latente.

Se ampliarmos a análise para os municípios com até 50 mil habitantes que representam 90% aproximadamente do total dos municípios no Brasil, a participação das receitas próprias ainda não chega a 10%, sendo as transferências responsáveis por 82% do total de recursos disponíveis. Apenas os municípios com população acima dos 200 mil habitantes é que conseguem atingir uma participação da receita tributária própria na receita tributária total acima da média 22,2% contra 18,9%.

Outro indicador do comportamento das receitas municipais refere-se à receita “per capita”. Tais dados são apresentados na tabela abaixo se mantendo a classificação dos municípios por sua faixa populacional. Vejamos.

Tabela 06: Participação relativa das receitas municipais “per capita” segundo as diferentes faixas populacionais para o ano de 2005*.

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL PER CAPITA (R\$)	RECEITAS TRIBUTÁRIAS PER CAPITA (R\$)	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS PER CAPITA (R\$)	OUTRAS RECEITAS PER CAPITA (R\$)
TOTAL	856,87	161,62	567,79	127,46
até 2	2.242,41	45,09	2.077,86	119,46
2 -- 5	1.239,11	36,42	1.135,97	66,72
5 -- 10	864,09	39,3	767,82	56,97
10 -- 20	734,18	39,16	648,79	46,23
20 -- 50	683,03	55,13	560,48	67,42
50 -- 100	744,33	99,87	548,85	95,61
100 -- 200	831,22	126,09	560,47	144,66
200 -- 500	853,71	189,82	517,35	146,54
500 -- 1000	791,66	172,25	474,75	144,66
1000 -- 5000	967,71	270,04	482,9	214,77
5000 e mais	1.303,82	535	506,58	262,24

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2005.

TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO)

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.131 Municípios para um total de 5.562 municípios. Não são considerados os dados referentes ao Distrito Federal e Fernando de Noronha.

Podemos observar pela tabela acima que, a receita orçamentária per capita média nos municípios brasileiros situava-se em 856,87 reais anuais. Os municípios com população entre 10 mil e 499 mil habitantes não conseguem ultrapassar essa média. Somente os municípios com até 10 mil habitantes e com população superior a 1 milhão de habitantes conseguem uma receita total per capita superior. Nos municípios com até 10 mil habitantes destaca-se a importância das transferências governamentais para esse resultado, particularmente do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

Nos municípios com população entre 10 mil e 50 mil habitantes essa receita per capita declina 744,33 reais voltando depois a subir.

Ao analisarmos esses mesmo dados, porém levando-se em consideração as diferentes regiões brasileiras podemos notar o claro desenvolvimento dos municípios das regiões sudeste e sul em contraposição às demais regiões, a tabela abaixo nos mostra esses números. Vejamos.

Tabela 07: Participação relativa das receitas municipais “per capita” segundo as diferentes regiões geográficas para o ano de 2005*.

BRASIL E GRANDES REGIÕES	RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL PER CAPITA (R\$)	RECEITAS TRIBUTÁRIAS PER CAPITA (R\$)	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS PER CAPITA (R\$)	OUTRAS RECEITAS PER CAPITA (R\$)
BRASIL	856,87	161,62	567,79	127,46
Norte	631,61	59,96	526,13	45,52
Nordeste	610,00	58,33	499,55	52,12
Sudeste	1034,90	259,12	595,68	180,10
Sul	930,71	148,58	611,38	170,75
Centro-oeste	851,70	111,44	636,17	104,09

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2005.

TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO)

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.131 Municípios para um total de 5.562 municípios. Não são considerados os dados referentes ao Distrito Federal e Fernando de Noronha.

Como se pode verificar, excluindo-se as receitas tributárias, somente as regiões sudeste, sul e centro-oeste conseguem manter uma média acima da média nacional, o que demonstra a maior “autonomia” de ampla parte dos municípios dessas regiões em relação à suas capacidades financeiras locais.

Entre as fontes de receitas advindas das chamadas transferências governamentais encontram-se a cota-parte do Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços – ICMS, a cota-parte sobre o Imposto de propriedade de veículos automotores – IPVA, e o repasse do Fundo de participação dos Municípios – FPM. A tabela abaixo ilustra essa distribuição para os municípios de acordo com a faixa populacional. Vejamos.

Tabela 08: Participação relativa das principais transferências constitucionais segundo a faixa populacional dos municípios em 2005*.

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	TOTAL (%)	ICMS (%)	FPM (%)	IPVA (%)
TOTAL	62,0	31,0	25,8	5,2
até 2	87,6	22,4	64,5	0,7
2 -- 5	79,7	22,6	56,1	1,0
5 -- 10	67,9	24,1	42,4	1,4
10 -- 20	64,2	22,9	39,7	1,6
20 -- 50	62,1	25,7	33,9	2,5
50 -- 100	60,5	32,4	24,1	4,0
100 -- 200	58,8	33,1	20,7	5,0
200 -- 500	60,8	37,4	16,9	6,5
500 -- 1000	60,7	39,3	14,0	7,4
1000 -- 5000	55,2	31,5	14,1	9,6
5000 e mais	58,0	41,8	1,8	14,4

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2005.

TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO)

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.131 Municípios para um total de 5.562 municípios. Não são considerados os dados referentes ao Distrito Federal e Fernando de Noronha.

A tabela acima nos mostra que, em média, os repasses advindos do ICMS e do FPM constituem-se nas fontes mais importantes entre as transferências governamentais para os municípios, representando 31% e 25,8% respectivamente do total das transferências governamentais aos municípios.

Contudo, ao olharmos os municípios brasileiros de acordo com sua faixa populacional podemos observar que os municípios com população acima dos 200 mil habitantes passam a “depende” cada vez menos do FPM. Nesse caso, os municípios com população acima de 5 milhões de habitantes (São Paulo e Rio de Janeiro) têm no FPM apenas 1,8% de sua receita de transferências advindas dessa modalidade específica de transferência. Já os municípios com até 50 mil habitantes, o FPM constitui-se na principal fonte de transferência, com uma participação superior à advinda da cota-parte do ICMS¹⁰⁹. Diferentemente ocorre com os municípios com

¹⁰⁹ Esse fato nos mostra que muitos desses municípios não possuem uma estrutura econômica desenvolvida o que acaba por impactar fortemente o repasse da cota-parte do ICMS, visto que essa modalidade de transferência depende fundamentalmente da atividade econômica local.

população acima de 50 mil habitantes onde a cota-parte do ICMS é quem passa a ser a principal fonte das transferências governamentais.

Com relação ao IPVA, sua importância está intrinsecamente ligada ao tamanho dos municípios, quanto maior a população maior a existência de veículos e maior o volume de recursos advindos da cota-parte desse imposto.

De outra maneira, quando nos atemos aos valores per capita dessas transferências governamentais, algumas considerações são bastante relevantes. Vejamos primeiramente esses dados apresentados pela tabela a seguir. Vejamos.

Tabela 09: Valor per capita das principais transferências governamentais para os municípios segundo as faixas populacionais para o ano de 2005*.

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	TOTAL PER CAPITA (R\$)	ICMS PER CAPITA (R\$)	FPM PER CAPITA (R\$)	IPVA PER CAPITA (R\$)
TOTAL	351,95	175,97	146,68	29,30
até 2	1819,23	463,97	1340,78	14,48
2 -- 5	905,77	256,73	637,84	11,20
5 -- 10	521,85	185,23	325,58	11,04
10 -- 20	417,03	148,66	257,70	10,67
20 -- 50	348,13	143,85	190,22	14,06
50 -- 100	332,51	177,97	132,53	22,01
100 -- 200	329,03	185,27	115,88	27,88
200 -- 500	314,59	193,34	87,67	33,58
500 -- 1000	288,42	186,70	66,68	35,04
1000 -- 5000	266,69	152,04	68,26	46,39
5000 e mais	293,40	211,56	9,08	72,76

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2005.

TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO)

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.131 Municípios para um total de 5.562 municípios. Não são considerados os dados referentes ao Distrito Federal e Fernando de Noronha.

O valor médio per capita das transferências governamentais é de 351,95 reais, média essa que apresenta declínio conforme aumenta a população, passando de 521,85 reais para as cidades com até 10 mil habitantes para 293,40 reais para as cidades com mais de 5 milhões de habitantes. Padrão semelhante ocorre no que tange às transferências advindas da cota-parte do ICMS e com mais intensidade nos recursos

emanados do FPM. Já o IPVA apresenta resultado inverso, na medida em que sua arrecadação está intimamente ligada ao tamanho populacional.

Como vimos acima as transferências governamentais resultantes do ICMS e do FPM, representam para a maioria dos municípios brasileiros a maior fonte de receita disponível. Assim, no que se refere à distribuição per capita segundo as diferentes regiões brasileiras, podemos observar os seguintes resultados apresentados na tabela abaixo. Vejamos.

Tabela 10: Valor per capita das principais transferências governamentais, ICMS e FPM, para os municípios segundo as faixas populacionais para o ano de 2005*.

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	ICMS BRASIL PER CAPITA (R\$)	ICMS NORDESTE PER CAPITA (R\$)	ICMS SUDESTE PER CAPITA (R\$)	ICMS SUL PER CAPITA (R\$)	FPM BRASIL PER CAPITA (R\$)	FPM NORDESTE PER CAPITA (R\$)	FPM SUDESTE PER CAPITA (R\$)	FPM SUL PER CAPITA (R\$)
TOTAL	175,97	85,18	231,07	205,53	146,68	186,67	106,61	169,74
até 2	463,97	175,25	459,36	543,57	1.340,78	1.538,00	1.453,87	1.240,05
2 -- 5	256,73	81,18	279,06	361,93	637,84	610,38	656,94	665,51
5 -- 10	185,23	60,95	262,04	216,64	325,58	326,13	337,44	330,21
10 -- 20	148,66	64,21	229,34	216,79	257,7	271,38	256,98	250,33
20 -- 50	143,85	62,96	232,01	209,22	190,22	202,62	188,93	185,23
50 -- 100	177,97	68,35	281,73	161,73	132,53	147,07	132,6	123,21
100 -- 200	185,27	131,43	206,38	234,16	115,88	133,64	111,2	106,65
200 -- 500	193,34	90,89	244,74	193,44	87,67	119,02	66,72	69,93
500 -- 1000	186,7	122,44	230,98	-	66,68	120,68	30,38	-
1000 -- 5000	152,04	121,91	188,61	155,32	68,26	92,67	46,93	44,29
5000 e mais	211,56	-	211,56	-	9,08	-	9,08	-

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2005.

TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO)

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.131 Municípios para um total de 5.562 municípios. Não são considerados os dados referentes ao Distrito Federal e Fernando de Noronha.

No que se refere às transferências da cota-parte do ICMS, podemos observar para as regiões consideradas uma enorme disparidade entre a região sudeste e sul para com a região nordeste, o que evidencia um grave problema de redistribuição dessas receitas, que na verdade nos mostra a capacidade de consumo em cada região.

Já com relação ao FPM, pode-se observar o oposto com uma “relativa” estabilidade na diferença entre essas regiões. Nesse caso, entre os municípios com população acima de 10 mil habitantes, os municípios da região nordeste ultrapassam inclusive os das regiões sudeste e sul.

Em resumo, podemos considerar que as desigualdades municipais registradas no Brasil refletem a ampla desigualdade econômica entre as diferentes regiões brasileiras. Muito embora essas desigualdades tenham se reduzindo nos últimos anos essa realidade se reflete, sobretudo nos municípios menores. São justamente nesses municípios, que a política de consorciamento intermunicipal mais se apresenta como alternativa na oferta de políticas públicas locais.

Concentraremos nossa análise agora no comportamento das receitas municipais, bem como as transferências governamentais, entre os anos de 1998 e 2006. Assim, como outros indicadores relevantes para o desempenho fiscal dos municípios como o grau de endividamento público e as despesas públicas por função.

A tabela abaixo nos mostra o perfil das receitas e das despesas municipais a partir de uma amostra de 2.591 municípios. Podemos observar claramente e reafirmar a importância para a grande maioria dos municípios brasileiros das receitas originárias das transferências governamentais. Esse fato ilustra, em certa medida, a fraqueza do ponto de vista da sustentabilidade financeira a que os municípios brasileiros se vêm para enfrentar suas demanda locais por serviços públicos básicos como saúde, educação, segurança, saneamento entre outras. De qualquer maneira, são das transferências do FPM, da cota-parte do ICMS e as transferências do SUS e do FUNDEF, que garantem o mínimo de recursos para o atendimento às populações locais.

É nesse quadro de profunda dependência de “recursos externos” que os municípios se vêm na necessidade de buscar novas formas de recursos para a execução de políticas públicas locais que devem ir além do atendimento básico às suas populações, mas fundamentalmente, promover o desenvolvimento econômico local a fim de gerar em sua territorialidade renda e riqueza¹¹⁰.

Dessa forma, os Consórcios Intermunicipais aparecem possibilitando aos municípios maiores condições não somente financeiras como também técnicas e materiais para a implantação de políticas locais de desenvolvimento econômico e

¹¹⁰ Como já colocado anteriormente, contudo, não é somente a dificuldade financeira que leva aos municípios a se consorciar, mas também o incentivo dos governos federal e estaduais.

atendimento as demandas sociais locais, como saúde, educação segurança, ambiental, entre outras.. Vejamos na tabela abaixo o perfil das receitas e despesas municipais.

Tabela 11: Perfil das receitas e despesas nas finanças públicas municipais para uma extrapolada de 2.591 municípios brasileiros entre 1998 e 2006.

	R\$ MILHÕES A PREÇOS DE 2006 (IGP-DI)									
DISCRIMINAÇÃO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
1 RECEITA BRUTA = RECEITA LÍQUIDA	110.530	110.429	113.390	115.210	115.599	103.511	112.302	118.725	134.673	
RECEITAS DE ARRECAÇÃO PRÓPRIA	40.949	39.793	40.197	40.601	42.050	39.204	41.676	42.770	47.569	
IPTU	8.164	9.018	8.410	8.456	8.646	8.175	8.374	8.631	9.318	
ISS	11.034	10.084	10.352	10.777	10.545	9.709	10.740	12.018	14.208	
IRRF	1.915	1.813	2.064	2.268	2.141	2.143	2.117	2.280	2.563	
OUTRAS	19.836	18.878	19.371	19.101	20.717	19.177	20.445	19.841	21.479	
RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS	69.581	70.637	73.192	74.609	73.549	64.307	70.625	75.955	87.105	
FPM	15.962	16.244	15.677	16.932	18.240	15.914	16.345	19.519	20.750	
LC 87/96	630	1.306	1.086	926	1.216	870	678	615	371	
ICMS	25.665	25.716	26.842	27.772	27.788	26.010	27.209	27.322	31.430	
IPVA	4.427	3.936	4.108	4.407	4.283	3.845	4.086	4.200	5.202	
SUS	5.342	6.846	8.119	7.774	7.634	7.804	9.786	10.162	11.936	
FUNDEF	6.177	7.310	7.929	8.202	9.904	9.507	10.174	11.268	12.527	
FNDE	243	321	436	519	916	950	1.214	1.852	2.298	
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	3.400	2.185	2.665	1.831	3.586	1.273	2.025	1.340	2.731	
OUTRAS	7.735	6.772	6.330	6.244	5.947	4.159	5.476	6.585	7.489	
(-) DEDUÇÕES DA RECEITA CORRENTE	0	0	0	0	5.965	6.025	6.368	6.908	7.629	
2 DESPESAS NÃO FINANCEIRAS	111.882	110.463	107.762	108.362	113.644	104.354	109.399	112.663	130.392	
PESSOAL	52.920	52.547	51.031	53.140	50.796	47.746	49.255	51.028	55.889	
ATIVOS	36.978	35.516	35.201	35.739	37.976	35.279	37.050	40.118	45.413	
INATIVOS E PENSIONISTAS	7.071	7.040	6.667	6.923	6.728	6.243	6.286	4.982	3.867	
OUTRAS	8.871	9.991	9.163	10.479	6.092	6.225	5.919	5.928	6.609	
OUTRAS DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL	58.962	57.915	56.730	55.222	62.848	56.608	60.144	61.235	74.503	
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	43.821	45.044	43.665	44.434	48.029	44.930	47.391	51.483	59.931	
INVESTIMENTOS	12.981	10.646	11.467	9.594	14.044	10.897	12.309	9.392	14.173	
OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL	2.160	2.225	1.598	1.194	775	780	444	361	400	
3 RESULTADO PRIMÁRIO	-1.352	-33	5.628	6.848	1.955	-843	2.903	6.462	4.282	
4 SERVIÇO DA DÍVIDA LÍQUIDO	7.981	4.442	2.558	2.382	2.430	1.737	2.833	2.450	2.516	
JUROS	2.476	2.003	2.087	2.665	2.630	2.457	2.503	2.771	2.919	
AMORTIZAÇÕES	6.422	3.173	1.594	1.949	2.048	1.905	1.994	2.269	2.502	
(-) RECEITAS FINANCEIRAS	917	734	1.123	2.231	2.249	2.625	1.664	2.589	2.905	
5 NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO	9.333	4.475	-3.070	-4.465	475	2.580	-70	-4.011	-1.765	
6 FONTES DE FINANCIAMENTO	6.735	2.979	1.718	844	966	1.139	1.504	1.141	1.253	
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	6.016	2.408	1.229	671	832	949	1.330	441	580	
ALIENAÇÃO DE ATIVOS	719	570	489	173	133	190	175	700	673	
7 ATRASOS / DEFICIÊNCIA	2.598	1.496	-4.788	-5.309	-491	1.442	-1.574	-5.152	-3.018	
8 DESPESAS POR FUNÇÃO	120.780	115.639	111.443	112.976	118.428	108.822	114.008	117.540	135.933	
EDUCAÇÃO E CULTURA	28.973	28.395	28.438	29.764	29.801	27.488	27.504	29.944	34.479	
EDUCAÇÃO	0	0	0	0	27.429	25.345	25.422	27.853	31.660	
SAÚDE E SANEAMENTO	24.061	24.176	24.877	25.352	28.386	26.397	27.311	29.961	34.335	
SAÚDE	0	0	0	0	24.526	23.153	24.418	26.726	30.289	
SANEAMENTO	0	0	0	0	3.859	3.244	2.892	3.236	4.046	
ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO	25.279	20.645	17.484	18.737	22.104	20.376	21.264	21.719	24.995	
ADMINISTRAÇÃO	0	0	0	0	16.168	14.727	15.464	15.550	17.815	
ENCARGOS ESPECIAIS	0	0	0	0	5.906	5.620	5.757	6.122	7.120	
HABITAÇÃO E URBANISMO	14.191	13.725	13.953	12.786	15.406	13.680	14.360	13.610	16.976	
URBANISMO	0	0	0	0	14.162	12.741	13.371	12.776	15.964	
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	11.148	10.844	10.872	11.421	9.664	8.976	10.060	10.301	11.382	
ASSISTÊNCIA SOCIAL	0	0	0	0	3.386	3.283	3.170	3.307	3.856	
PREVIDÊNCIA SOCIAL	0	0	0	0	6.278	5.693	6.890	6.994	7.525	
LEGISLATIVA	5.021	4.799	4.362	3.907	3.838	3.631	3.507	3.555	3.850	
TRANSPORTE	7.221	7.794	6.616	5.637	3.961	3.578	3.971	3.538	4.324	
DEMAIS	4.887	5.262	4.840	5.371	5.267	4.695	6.033	4.913	5.592	
9 ATIVO	137.394	144.089	159.953	176.027	173.368	190.676	187.620	222.193	245.364	
ATIVO FINANCEIRO	8.845	8.495	7.530	13.971	13.189	12.932	11.849	21.125	25.392	
DISPONIBILIDADES	7.186	6.802	6.300	12.642	11.981	11.284	10.051	18.052	22.380	
ATIVO NÃO FINANCEIRO	105.300	111.006	109.261	115.439	111.956	130.089	123.732	136.257	149.248	
DÍVIDA ATIVA	40.637	41.164	46.775	51.589	53.584	66.745	58.848	74.218	83.023	
PERMANENTE	60.750	65.580	57.960	58.480	53.738	54.836	59.387	59.414	63.582	
10 PASSIVO	137.394	144.089	159.953	176.027	173.368	190.676	187.620	222.361	245.364	
PASSIVO FINANCEIRO	27.612	24.790	15.392	15.228	13.738	14.089	11.388	13.621	16.429	
RESTOS A PAGAR PROCESSADOS	18.605	16.088	10.100	9.320	7.054	7.510	6.798	6.690	8.055	
RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	4.538	4.815	1.911	3.332	3.728	3.394	1.964	4.390	5.172	
PASSIVO NÃO FINANCEIRO	52.974	55.300	61.665	64.559	66.906	68.769	73.388	87.341	92.469	
DÍVIDA	39.110	40.956	44.083	45.252	47.062	48.137	48.197	49.031	50.121	
INTERNA	36.104	37.408	40.543	41.473	43.416	45.225	45.689	45.521	48.029	
EXTERNA	3.006	3.548	3.540	3.779	3.645	2.912	2.508	3.510	2.092	
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	35.186	40.624	40.770	49.623	44.501	60.163	50.805	56.640	65.742	
14 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	106.268	107.195	109.610	113.214	117.235	107.603	114.895	121.116	131.691	
15 DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL)	30.265	32.460	36.553	31.281	33.873	35.205	36.348	27.906	24.729	
16 DESPESAS DE CAPITAL	21.564	16.044	14.660	12.737	16.972	13.689	14.859	12.151	17.195	

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

Como podemos observar pela tabela acima, no tocante ao perfil das receitas próprias, as rubricas de maior relevância são IPTU e ISS, que em média representam aproximadamente 50% do total das receitas de arrecadação própria.

Já no tocante às despesas não financeiras, podemos constatar que do total dessas despesas, os gastos com pessoal – ativos e inativo-pensionistas – representam em média mais de 40% do total das despesas realizadas. Por outro lado, as despesas correntes e de capital, têm na rubrica “outras despesas correntes” sua participação no gasto representando em média 80% das despesas correntes e de capital.

O destaque maior no item despesas não financeira fica por conta da rubrica investimentos. Os investimentos representam somente 11% aproximadamente do total das despesas municipais em 2006, contra aproximadamente 11,6% em 1998, que pese a receita bruta ter crescido em aproximadamente 22% nesse mesmo período. Isso demonstra claramente, somado ao crescimento populacional (e com isso as demandas maiores por serviços públicos locais, empregos, etc.) a fragilidade dos municípios no atendimento às suas demandas sociais locais.

Pelos motivos apontados acima, serão nos pequenos municípios que essa situação de dependência de recursos originários de transferências é mais gritante, demonstrando a extremamente baixa capacidade de realização de qualquer política pública local amparada em recursos próprios.

Em resumo, podemos apontar no que tange as receitas próprias, que sua evolução no período não apresentou significativo crescimento, a preços correntes. Já no item que se refere às receitas provenientes de transferências, há um crescimento da ordem de aproximadamente 25%. Desse crescimento, destacam-se as transferências provenientes do FUNDEF, FNDE e do SUS¹¹¹. No caso do FUNDEF e do SUS essas transferências subiram em 100% no período considerado, enquanto que as transferências advindas do FNDE se ampliaram em impressionantes 845% aproximadamente.

¹¹¹ FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério e SUS – Sistema Único de Saúde.

No que se refere às despesas por função nesse período, destacam-se a evolução das despesas com a área de saúde e saneamento com crescimento de aproximadamente 43% no período considerado.

Ao analisarmos o perfil das receitas e despesas municipais, segundo a participação percentual, cujos dados estão mostrados na tabela abaixo, podemos identificar mais precisamente que, da receita bruta municipal, em 1998 as receitas tributárias próprias dos municípios representavam 37% do total, enquanto que as receitas advindas das transferências governamentais (Estados e União) chegavam a 63%. Já em 2006 essas mesmas proporções pouco se alteram.

Mesmo no tocante à evolução das despesas, do endividamento e do patrimônio líquido, há pouca divergência na evolução dos números. É preciso considerar que a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal inibiu a que os municípios adentrassem numa ciranda financeira com sérios prejuízos aos cofres públicos municipais.

Outra variável relevante que podemos observar com relação ao comportamento das finanças públicas municipais refere-se à participação percentual que cada rubrica da receita pública representa nos municípios a partir do Produto Interno Bruto de cada município. Esses dados são apresentados na tabela abaixo. Vejamos.

Tabela 12: Receitas municipais a partir da distribuição segundo faixa de PIB como percentual na receita bruta para uma amostra extrapolada de 2.591 municípios brasileiros entre 1998 e 2006.

RECEITA BRUTA		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	PIB > 4.000 milhões	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	4.000 > PIB > 500 milhões	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	500 > PIB > 50 milhões	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	PIB < 50 milhões	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
RECEITAS DE ARRECAÇÃO PRÓPRIA		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	37,0	36,0	35,5	35,2	36,4	37,9	37,1	36,0	35,3	36,3
	PIB > 4.000 milhões	52,4	50,5	49,7	50,3	51,2	52,4	51,5	51,1	50,8	51,1
	4.000 > PIB > 500 milhões	35,7	34,7	34,4	33,5	36,2	36,8	36,4	35,1	33,7	35,2
	500 > PIB > 50 milhões	18,6	18,7	18,4	18,7	20,5	22,1	21,0	20,0	19,7	19,7
	PIB < 50 milhões	8,0	8,2	7,9	8,1	8,4	9,7	9,2	8,7	8,8	8,6
IPTU		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	7,4	8,2	7,4	7,3	7,5	7,9	7,5	7,3	6,9	7,5
	PIB > 4.000 milhões	10,2	12,2	11,2	11,1	11,6	12,1	11,4	11,4	11,0	11,4
	4.000 > PIB > 500 milhões	8,0	7,6	6,8	6,8	6,9	7,2	6,8	6,5	6,1	7,0
	500 > PIB > 50 milhões	3,5	3,5	3,2	3,1	3,1	3,3	3,1	3,0	2,9	3,2
	PIB < 50 milhões	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7	0,8
ISS		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	10,0	9,1	9,1	9,4	9,1	9,4	9,6	10,1	10,6	9,6
	PIB > 4.000 milhões	16,9	15,4	15,4	15,8	15,5	15,3	15,4	16,6	17,6	16,0
	4.000 > PIB > 500 milhões	7,3	6,8	6,7	7,1	7,1	7,6	7,9	8,3	8,3	7,5
	500 > PIB > 50 milhões	2,4	2,2	2,4	2,6	2,8	3,2	3,3	3,6	3,9	2,9
	PIB < 50 milhões	0,8	0,7	0,8	0,9	1,1	1,2	1,4	1,5	1,7	1,1
RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	63,0	64,0	64,5	64,8	63,6	62,1	62,9	64,0	64,7	63,7
	PIB > 4.000 milhões	47,6	49,5	50,3	49,7	48,8	47,6	48,5	48,9	49,2	48,9
	4.000 > PIB > 500 milhões	64,3	65,3	65,6	66,5	63,8	63,2	63,6	64,9	66,3	64,8
	500 > PIB > 50 milhões	81,4	81,3	81,6	81,3	79,5	77,9	79,0	80,0	80,3	80,3
	PIB < 50 milhões	92,0	91,8	92,1	91,9	91,6	90,3	90,8	91,3	91,2	91,4
FPM		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	14,4	14,7	13,8	14,7	15,8	15,4	14,6	16,4	15,4	15,0
	PIB > 4.000 milhões	3,6	3,6	3,5	3,7	3,8	4,0	3,9	5,4	4,1	4,0
	4.000 > PIB > 500 milhões	11,9	12,3	11,5	12,3	13,5	12,8	12,1	13,3	12,7	12,5
	500 > PIB > 50 milhões	27,0	27,3	25,3	26,1	27,6	27,1	25,6	27,7	26,7	26,7
	PIB < 50 milhões	44,6	46,4	43,7	45,3	46,4	48,3	45,6	47,9	45,7	46,0
ICMS		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	23,2	23,3	23,7	24,1	24,0	25,1	24,2	23,0	23,3	23,8
	PIB > 4.000 milhões	23,1	23,0	23,4	23,9	24,5	24,9	23,6	20,3	22,5	23,2
	4.000 > PIB > 500 milhões	25,5	25,0	25,3	25,9	25,7	26,2	25,8	26,1	25,0	25,6
	500 > PIB > 50 milhões	24,4	24,8	25,2	25,5	24,7	26,7	26,0	26,4	25,3	25,4
	PIB < 50 milhões	15,7	17,1	17,8	17,8	17,1	19,9	19,1	19,0	18,3	18,0
IPVA		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	4,0	3,6	3,6	3,8	3,7	3,7	3,6	3,5	3,9	3,7
	PIB > 4.000 milhões	5,3	4,6	4,8	5,1	5,0	4,8	4,7	4,3	5,0	4,9
	4.000 > PIB > 500 milhões	4,0	3,6	3,6	3,8	3,8	3,8	3,8	3,9	4,0	3,8
	500 > PIB > 50 milhões	2,7	2,5	2,4	2,5	2,4	2,5	2,5	2,6	2,7	2,5
	PIB < 50 milhões	0,9	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9
SUS, FUNDEF E FNDE		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	10,6	13,1	14,5	14,3	16,0	17,6	18,9	19,6	19,9	16,1
	PIB > 4.000 milhões	9,1	11,2	12,9	12,7	14,0	13,9	16,2	15,7	16,4	13,6
	4.000 > PIB > 500 milhões	12,7	15,1	16,3	15,5	16,8	19,5	19,9	21,4	21,1	17,6
	500 > PIB > 50 milhões	11,5	14,4	15,7	15,8	17,8	21,1	21,4	23,0	23,0	18,2
	PIB < 50 milhões	10,4	13,7	14,8	15,3	18,2	21,6	22,1	24,1	24,0	18,2

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

Observa-se pelos dados apresentados acima que, como proporção das receitas próprias na receita bruta, os municípios com PIB superior a 4 bilhões de reais apresentam maiores índices, chegando a aproximadamente 51,1%, ou seja, nesses municípios a receita própria supera as receitas de transferências. Podemos identificar que o mesmo não ocorre com os municípios com capacidade econômica inferior, por exemplo, nos municípios com PIB entre 500 e 50 milhões de reais (já deflacionados a preços de 2006) a receita oriunda de arrecadação própria não chega a 20% do total da receita bruta. Situação pior se encontra os municípios com PIB inferior a 50 milhões de reais, onde essa participação chega a somente 8%.

Já no que se refere às receitas oriundas das transferências constitucionais, assumem (como já esperado) uma forte importância, sobretudo os itens referentes à FPM, Cota-Parte de ICMS e FNDE, FUNDEF e SUS, sobretudo nos municípios com PIB inferior a 500 milhões de reais.

De forma geral podemos observar que não há ao longo do período analisado nenhuma mudança significativa na participação dos itens de receita na receita bruta total. O que ocorre é que nos municípios de menor porte, e, portanto de menor potencial econômico arrecadatório, a dependência das transferências é ainda maior que nos municípios maiores e com maior atividade econômica¹¹².

Entre os municípios com PIB superior a 500 milhões de reais, as receitas provenientes de arrecadação própria representa em média mais de 35% da receita bruta total, ao passo que nos municípios com PIB entre 50 e 500 milhões de reais, essa participação se concentra em torno de 19%, em média. Já as municipalidades com PIB inferior a 50 milhões de reais, a participação das receitas próprias na receita total não chega a representar 10%, em média.

¹¹² Feita essas considerações é importante ressaltar uma possível diferença entre os Consórcios Intermunicipais de origem metropolitana dos de origem em pequenos municípios. Embora em ambos os casos o objetivo primordial é o de obter maior escala para a prestação de serviços públicos, enquanto nos pequenos municípios o problema é a falta de recursos predominantemente, nas regiões metropolitanas ainda que haja o problema da questão financeira o fato de maior relevância é a conurbação existente nessas regiões, que leva necessariamente à necessidade de uma ação conjunta por parte dos municípios que fazem parte da região metropolitana (exemplo claro desse fato é a região do grande ABC paulista).

Contrariamente, para os municípios pequenos com PIB inferior a 50 milhões de reais, as receitas provenientes de transferências constitucionais, representam em média, 91% do total da receita bruta.

De forma semelhante, podemos observar o comportamento dos itens da despesa no total da despesa não financeira dos municípios. A tabela abaixo ilustra esses dados. vejamos.

Tabela 13: Despesas municipais a partir da distribuição segundo faixa de PIB como percentual na receita bruta para uma amostra extrapolada de 2.591 municípios brasileiros entre 1998 e 2006.

DESPESAS NÃO FINANCEIRAS		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	101,2	100,0	95,0	94,1	98,3	100,8	97,4	94,6	96,8	97,6
	PIB > 4.000 milhões	99,9	99,7	91,4	91,2	98,4	101,8	96,9	92,5	95,4	96,4
	4.000 > PIB > 500 milhões	102,8	100,9	97,7	96,3	98,5	99,7	98,9	95,8	96,7	98,6
	500 > PIB > 50 milhões	101,8	99,8	98,0	95,9	97,8	100,1	96,7	95,9	98,5	98,3
	PIB < 50 milhões	101,6	99,6	98,0	96,6	98,4	101,1	97,0	96,7	99,6	98,7
DESPESAS COM PESSOAL		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	47,9	47,6	45,0	46,1	43,9	46,1	43,9	43,0	41,5	45,0
	PIB > 4.000 milhões	45,7	45,5	41,9	44,6	45,0	46,4	43,5	42,1	38,7	43,7
	4.000 > PIB > 500 milhões	49,3	47,5	44,6	45,3	44,6	46,3	44,8	43,5	42,8	45,4
	500 > PIB > 50 milhões	50,9	50,9	50,3	49,0	43,2	46,0	44,1	44,0	44,4	47,0
	PIB < 50 milhões	48,1	51,0	49,8	49,2	39,6	44,5	42,2	43,1	43,3	45,6
DESPESA COM PESSOAL (ATIVOS)		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	33,5	32,2	31,0	31,0	32,9	34,1	33,0	33,8	33,7	32,8
	PIB > 4.000 milhões	30,2	28,6	27,4	28,4	30,5	31,0	29,7	31,0	30,2	29,7
	4.000 > PIB > 500 milhões	37,2	35,3	33,7	32,6	34,8	35,8	35,0	34,9	35,3	34,9
	500 > PIB > 50 milhões	36,5	35,8	35,2	34,2	35,2	37,2	36,1	36,8	37,2	36,0
	PIB < 50 milhões	32,0	32,9	32,0	32,0	32,6	36,5	35,3	36,2	36,6	34,0
DESPESAS COM INATIVOS E PENSIONISTAS		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	6,4	6,4	5,9	6,0	5,8	6,0	5,6	4,2	2,9	5,5
	PIB > 4.000 milhões	10,5	10,4	9,7	10,2	10,2	10,3	9,5	6,7	4,0	9,1
	4.000 > PIB > 500 milhões	4,6	4,5	4,1	4,0	4,0	4,2	4,0	3,5	3,1	4,0
	500 > PIB > 50 milhões	2,3	2,3	2,2	2,1	1,8	2,0	1,7	1,5	1,4	1,9
	PIB < 50 milhões	0,9	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8	0,9
OUTRAS DESPESAS COM PESSOAL		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	8,0	9,0	8,1	9,1	5,3	6,0	5,3	5,0	4,9	6,7
	PIB > 4.000 milhões	5,0	6,5	4,8	6,0	4,3	5,1	4,2	4,3	4,5	5,0
	4.000 > PIB > 500 milhões	7,5	7,7	6,8	8,7	5,8	6,4	5,9	5,1	4,5	6,5
	500 > PIB > 50 milhões	12,1	12,8	12,9	12,7	6,2	6,9	6,3	5,7	5,8	9,0
	PIB < 50 milhões	15,2	17,0	16,8	16,2	6,1	7,0	6,1	6,1	5,9	10,7
OUTRAS DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	53,3	52,4	50,0	47,9	54,4	54,7	53,6	51,6	55,3	52,6
	PIB > 4.000 milhões	54,2	54,2	49,5	46,6	53,4	55,4	53,4	50,5	56,7	52,7
	4.000 > PIB > 500 milhões	53,5	53,4	53,2	51,0	53,8	53,4	54,0	52,2	53,9	53,2
	500 > PIB > 50 milhões	50,9	48,9	47,7	46,9	54,6	54,1	52,6	51,9	54,1	51,3
	PIB < 50 milhões	53,6	48,6	48,2	47,4	58,9	56,6	54,8	53,6	56,3	53,1
OUTRAS DESPESAS CORRENTES		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	39,6	40,8	38,5	38,6	41,5	43,4	42,2	43,4	44,5	41,4
	PIB > 4.000 milhões	41,5	42,0	38,3	38,2	42,4	42,8	41,4	43,4	46,7	41,8
	4.000 > PIB > 500 milhões	40,9	42,8	41,7	41,0	40,8	43,2	42,9	43,0	42,9	42,1
	500 > PIB > 50 milhões	35,7	37,1	35,7	36,8	40,3	43,4	41,8	43,0	42,5	39,6
	PIB < 50 milhões	35,6	36,9	36,1	37,0	42,6	46,3	44,6	45,0	44,3	40,9
INVESTIMENTOS		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	11,7	9,6	10,1	8,3	12,1	10,5	11,0	7,9	10,5	10,2
	PIB > 4.000 milhões	9,6	8,8	9,0	6,8	9,9	11,1	11,3	6,6	9,6	9,2
	4.000 > PIB > 500 milhões	11,7	9,6	10,6	9,3	12,8	9,9	10,9	9,1	10,7	10,5
	500 > PIB > 50 milhões	14,2	11,1	11,3	9,5	14,1	10,5	10,6	8,7	11,5	11,3
	PIB < 50 milhões	16,5	11,0	11,4	9,9	16,0	10,0	10,1	8,5	11,9	11,7
DESPESAS COM ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	10,1	9,8	9,6	9,9	8,4	8,7	9,0	8,7	8,5	9,2
	PIB > 4.000 milhões	13,2	13,1	13,0	13,9	11,3	11,5	12,8	12,3	11,9	12,6
	4.000 > PIB > 500 milhões	8,4	7,8	7,2	7,4	6,4	6,9	6,6	6,5	6,3	7,1
	500 > PIB > 50 milhões	7,0	7,0	6,8	6,7	6,3	6,5	6,0	6,1	6,1	6,5
	PIB < 50 milhões	6,4	6,2	6,3	5,8	5,7	5,8	5,2	5,1	5,4	5,8
DESPESAS COM EDUCAÇÃO E CULTURA		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	26,2	25,7	25,1	25,8	25,8	26,6	24,5	25,2	25,6	25,6
	PIB > 4.000 milhões	22,2	21,0	19,4	20,6	23,9	24,6	21,9	22,4	22,9	22,1
	4.000 > PIB > 500 milhões	26,5	26,2	26,6	26,7	24,8	25,2	24,2	24,6	24,8	25,5
	500 > PIB > 50 milhões	31,1	31,5	31,3	31,7	28,6	30,0	27,9	29,1	29,5	30,1
	PIB < 50 milhões	33,9	34,6	34,3	34,5	30,4	32,1	29,9	30,8	31,1	32,4
DESPESAS COM SAÚDE E SANEAMENTO		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	21,8	21,9	21,9	22,0	24,6	25,5	24,3	25,2	25,5	23,6
	PIB > 4.000 milhões	23,6	23,1	22,6	22,1	25,2	25,6	23,5	24,9	24,8	23,9
	4.000 > PIB > 500 milhões	23,5	24,4	24,9	25,1	27,0	28,4	28,1	27,9	27,9	26,4
	500 > PIB > 50 milhões	18,2	18,6	19,0	19,7	22,0	23,0	22,4	23,8	24,5	21,2
	PIB < 50 milhões	15,9	16,1	16,7	17,6	20,3	21,7	21,0	22,2	23,5	19,4
DESPESA LEGISLATIVA		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	4,5	4,3	3,8	3,4	3,3	3,5	3,1	3,0	2,9	3,5
	PIB > 4.000 milhões	4,3	4,1	3,6	3,1	3,1	3,2	2,8	2,9	2,6	3,3
	4.000 > PIB > 500 milhões	4,9	4,6	4,0	3,5	3,3	3,4	3,1	2,8	2,8	3,6
	500 > PIB > 50 milhões	4,7	4,5	4,2	3,7	3,6	3,8	3,5	3,2	3,1	3,8
	PIB < 50 milhões	4,3	4,4	4,0	3,9	3,7	4,4	3,8	3,8	3,7	4,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

Como se pode constatar, no item despesas com pessoal ativo, a proporção de gastos é praticamente a mesma independentemente do “tamanho” econômico de cada município. Os itens educação e cultura, e saúde e saneamento aparecem como os mais onerosos aos cofres municipais como proporção nas despesas municipais.

É curioso o comportamento do item investimentos, esse item representa uma proporção pouco significativa para as finanças públicas municipais, não chegando em média a mais que 12%, independentemente da capacidade econômica do município.

Podemos assim concluir que, para grande parte dos municípios as receitas se encontram altamente comprometidas com os itens essenciais à população, como saúde, educação, assistência social, sobrando muito pouco para investimentos.

É importante, contudo ressaltar o comportamento dos resultados fiscais dos municípios. Nesse sentido, é necessário antes fazermos algumas considerações acerca da nomenclatura nessa temática. Os dados apresentados pela tabela abaixo são expressos da seguinte forma conforme estudo elaborado pelo Tesouro Nacional no âmbito do Ministério da Fazenda (2007, p.06)¹¹³:

O mais consagrado é o **resultado primário**, que expressa a diferença entre as receitas não financeiras (i.e., exclusive as obtidas da realização de operações de crédito e alienação de ativos e da aplicação financeira das disponibilidades) e as despesas não financeiras (i.e., não consideradas as despesas com o pagamento de juros e amortizações de dívida).

E ainda que o que se denominou de **atraso/deficiência** corresponde a:

(...) subtração das fontes de financiamento (receitas de operação de crédito e alienação de ativos) das necessidades de financiamento. Se for negativo ou nulo indica suficiência de recursos orçamentários durante o exercício. Se positivo, expressa déficit orçamentário, o qual deverá ser coberto ou por recursos disponíveis de exercícios anteriores ou por recursos a serem gerados em exercícios futuros.

Assim, o conceito de atraso/deficiência corresponde resultado orçamentário com sinal invertido. Logo, temos que:

¹¹³ Perfil e Evolução das Finanças Municipais – STN (2007).

(...) segundo essa conceituação, um Município que apresenta situação fiscal saudável num determinado exercício é aquele que gera resultado primário positivo, necessidades de financiamento negativas e atrasos / deficiência negativo. Situação fiscal diametralmente oposta, a qual aponta indícios de desequilíbrio, é a do Município que gera déficit primário, necessidades de financiamento positivas e atrasos / deficiência positivo.

Feitas essas considerações acima podemos identificar pelos dados apresentados pela tabela a seguir que, no que se refere ao resultado primário, a maior parte dos municípios brasileiros cuja capacidade econômica medida pelo tamanho do PIB municipal se enquadra como municípios “pouco desenvolvidos” (com PIB inferior a 500 milhões de reais), houve um crescimento significativo entre os municípios que apresentaram um superávit primário e um atraso/deficiência negativo, isto é, apresentaram suficiência financeira necessária para fazer frente às suas despesas correntes.

Muito embora se possa constatar que, igualmente houve crescimento entre os municípios que apresentaram superávit primário e um atraso/deficiência positivo, ou seja, tiveram déficits frente às suas obrigações.

Já para os municípios com PIB superior a 500 milhões de reais, ou seja, municípios com mais alta capacidade financeira, constata-se que, no caso da situação em que ocorre um superávit primário e um atraso/deficiência negativo, há um crescimento igualmente significativo, o mesmo ocorrendo no caso dos municípios que apresentam superávit primário e um atraso/deficiência positivo, porém com uma redução a partir do ano de 2001. Isso significa que os municípios maiores tenderam a se enquadrar melhor à Lei de Responsabilidade Fiscal, fato não observado no caso dos municípios menores. Assim vejamos os dados da tabela abaixo.

Tabela 14: Evolução dos resultados fiscais para os municípios brasileiros segundo a faixa de PIB para os municípios brasileiros entre 1998 e 2006. (Número Índice, 1998 = 100)

AMOSTRA TOTAL

MUNICÍPIOS QUE APRESENTARAM	RESULTADO PRIMÁRIO										ATRASO/DEFICIÊNCIA							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
SUPERÁVIT PRIMÁRIO E ATRASO/DEFICIÊNCIA NEGATIVO	100	191	549	643	317	211	419	939	794	100	138	471	543	264	201	378	827	646
DÉFICIT PRIMÁRIO E ATRASO/DEFICIÊNCIA NEGATIVO	100	125	174	27	19	150	94	39	125	100	151	101	11	19	64	69	36	185
SUPERÁVIT PRIMÁRIO E ATRASO/DEFICIÊNCIA POSITIVO	100	47	40	25	166	37	291	98	50	100	50	24	18	121	42	80	27	38
DÉFICIT PRIMÁRIO E ATRASO/DEFICIÊNCIA POSITIVO	100	94	52	32	92	146	70	46	95	100	105	47	36	72	156	65	52	103
TOTAL	100	3	-527	-708	-229	122	-458	-1.065	-728	100	64	-233	-286	-30	108	-129	-440	-267

PIB > R\$ 4.000 MILHÕES

MUNICÍPIOS QUE APRESENTARAM	RESULTADO PRIMÁRIO										ATRASO/DEFICIÊNCIA							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
SUPERÁVIT PRIMÁRIO E ATRASO/DEFICIÊNCIA NEGATIVO	100	328	1.304	1.493	367	197	486	1.855	1.504	100	123	645	724	190	115	256	833	539
DÉFICIT PRIMÁRIO E ATRASO/DEFICIÊNCIA NEGATIVO	100	144	238	0	20	411	285	51	170	100	289	234	0	67	23	124	48	214
SUPERÁVIT PRIMÁRIO E ATRASO/DEFICIÊNCIA POSITIVO	100	32	35	3	176	13	327	99	21	100	33	18	1	126	19	72	23	17
DÉFICIT PRIMÁRIO E ATRASO/DEFICIÊNCIA POSITIVO	100	156	37	38	144	266	64	22	75	100	188	33	48	69	296	62	44	88
TOTAL	100	380	12.546	14.146	2.825	-3.565	7.325	19.217	13.612	100	139	-531	-577	-1	298	-107	-668	-365

R\$ 500 MILHÕES < PIB < R\$ 4.000 MILHÕES

MUNICÍPIOS QUE APRESENTARAM	RESULTADO PRIMÁRIO										ATRASO/DEFICIÊNCIA							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
SUPERÁVIT PRIMÁRIO E ATRASO/DEFICIÊNCIA NEGATIVO	100	138	316	340	307	249	329	643	694	100	163	435	484	388	379	473	1.037	1.125
DÉFICIT PRIMÁRIO E ATRASO/DEFICIÊNCIA NEGATIVO	100	100	157	28	7	104	49	29	77	100	112	64	10	2	51	36	17	126
SUPERÁVIT PRIMÁRIO E ATRASO/DEFICIÊNCIA POSITIVO	100	73	31	117	126	122	162	71	131	100	102	20	86	108	98	118	17	82
DÉFICIT PRIMÁRIO E ATRASO/DEFICIÊNCIA POSITIVO	100	73	49	24	78	87	85	50	71	100	73	44	23	67	78	73	48	82
TOTAL	100	35	-104	-193	-92	-20	-90	-350	-347	100	32	-106	-134	-28	-23	-58	-306	-309

R\$ 50 MILHÕES < PIB < R\$ 500 MILHÕES

MUNICÍPIOS QUE APRESENTARAM	RESULTADO PRIMÁRIO										ATRASO/DEFICIÊNCIA							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
SUPERÁVIT PRIMÁRIO E ATRASO/DEFICIÊNCIA NEGATIVO	100	144	250	353	298	201	461	617	453	100	143	270	357	292	230	515	760	565
DÉFICIT PRIMÁRIO E ATRASO/DEFICIÊNCIA NEGATIVO	100	422	354	64	113	254	271	96	436	100	274	196	64	94	347	347	223	913
SUPERÁVIT PRIMÁRIO E ATRASO/DEFICIÊNCIA POSITIVO	100	121	76	91	127	124	106	91	135	100	114	69	50	86	135	68	52	93
DÉFICIT PRIMÁRIO E ATRASO/DEFICIÊNCIA POSITIVO	100	70	63	34	63	114	54	53	125	100	71	58	36	72	114	52	55	130
TOTAL	100	-11	-147	-347	-219	15	-422	-613	-249	100	25	-75	-162	-64	38	-240	-385	-162

PIB < R\$ 50 MILHÕES

MUNICÍPIOS QUE APRESENTARAM	RESULTADO PRIMÁRIO										ATRASO/DEFICIÊNCIA							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
SUPERÁVIT PRIMÁRIO E ATRASO/DEFICIÊNCIA NEGATIVO	100	151	248	322	285	159	434	529	332	100	143	237	300	280	160	426	559	353
DÉFICIT PRIMÁRIO E ATRASO/DEFICIÊNCIA NEGATIVO	100	89	80	22	79	156	140	91	316	100	106	101	34	74	234	171	199	467
SUPERÁVIT PRIMÁRIO E ATRASO/DEFICIÊNCIA POSITIVO	100	178	128	117	150	182	224	209	359	100	130	95	80	153	184	149	167	295
DÉFICIT PRIMÁRIO E ATRASO/DEFICIÊNCIA POSITIVO	100	73	68	42	83	140	66	74	154	100	75	68	46	93	145	66	82	160
TOTAL	100	-28	-151	-297	-163	114	-379	-476	-64	100	21	-71	-162	-59	131	-233	-313	-3

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

Outra variável que devemos considerar no estudo do comportamento das finanças públicas municipais corresponde ao comportamento das dívidas públicas. Nesse quesito, a tabela abaixo ilustra esse comportamento. Podemos observar que, mais de 80% aproximadamente, das dívidas municipais se concentram nos municípios com PIB até 4 bilhões de reais.

As despesas com juros e amortizações, apresentaram um crescimento em média de 40% e ocorreram em praticamente todas as faixas, salientando-se, porém que, essas despesas comprometem menos que 5% da receita bruta dos municípios.

Em geral, o que podemos apontar é que, as despesas com serviço da dívida (juros e amortização) são pouco expressivas para os municípios de pequeno e médio porte, diferentemente dos municípios de maior porte, isto é, com PIB superior a 500 milhões de reais.

Muito embora deva se considerar que mesmo nesses municípios, seu comprometimento é pouco expressivo considerando-se o tamanho do estoque de suas dívidas.

Enfim, por apresentarem gastos expressivos com juros e amortizações os municípios maiores acabam por comprometer mais suas receitas com despesas não financeiras. Também se pode observar que as despesas com assistência e previdência, são quão maiores quanto maior o porte do município. Logicamente, essa situação é resultante da própria incapacidade das pequenas municipalidades em auferir empréstimos. Vejamos a tabela.

Tabela 15: Evolução das dívidas municipais a partir da distribuição segundo faixa de PIB e como percentual na receita bruta para uma amostra extrapolada de 2.591 municípios brasileiros entre 1998 e 2006.

DÍVIDA ATIVA		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	38,1	41,6	44,4	48,2	55,6	67,8	56,5	64,4	64,8	53,5
	PIB > 4.000 milhões	60,4	64,6	71,8	82,8	101,4	126,2	100,0	120,5	123,9	94,6
	4.000 > PIB > 500 milhões	30,5	35,6	35,5	33,6	35,1	37,7	37,5	38,2	36,5	35,6
	500 > PIB > 50 milhões	14,9	15,9	14,9	15,3	15,2	15,7	15,2	15,2	15,2	15,3
	PIB < 50 milhões	3,5	3,9	4,3	4,3	4,3	4,7	4,5	4,7	4,6	4,3
DÍVIDA		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	36,6	41,4	41,9	42,3	48,8	48,9	46,3	42,5	39,1	43,1
	PIB > 4.000 milhões	69,4	79,3	82,2	86,5	104,4	101,9	99,2	92,9	85,5	89,0
	4.000 > PIB > 500 milhões	14,9	15,0	15,3	13,6	14,8	15,0	10,7	10,1	10,4	13,3
	500 > PIB > 50 milhões	8,4	9,6	6,5	5,5	4,2	5,5	4,2	4,2	4,4	5,8
	PIB < 50 milhões	2,9	3,2	3,1	3,0	2,5	2,5	2,1	2,0	1,8	2,6
DÍVIDA INTERNA		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	33,8	37,8	38,5	38,8	45,0	45,9	43,9	39,5	37,5	40,1
	PIB > 4.000 milhões	63,4	71,6	74,8	78,5	95,6	95,2	93,7	85,9	82,0	82,3
	4.000 > PIB > 500 milhões	14,5	14,7	14,9	13,2	14,4	14,7	10,4	9,7	9,8	12,9
	500 > PIB > 50 milhões	8,3	9,5	6,5	5,5	4,2	5,4	4,2	4,1	4,3	5,8
	PIB < 50 milhões	2,9	3,1	3,1	3,0	2,4	2,4	2,0	2,0	1,7	2,5
DÍVIDA EXTERNA		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	2,8	3,6	3,4	3,5	3,8	3,0	2,4	3,0	1,6	3,0
	PIB > 4.000 milhões	6,0	7,8	7,4	7,9	8,8	6,7	5,5	7,0	3,5	6,7
	4.000 > PIB > 500 milhões	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,7	0,4
	500 > PIB > 50 milhões	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
	PIB < 50 milhões	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1
SERVIÇO DA DÍVIDA (BRUTO)		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	8,1	4,7	3,2	4,0	4,0	4,2	4,0	4,2	4,0	4,5
	PIB > 4.000 milhões	14,4	7,2	4,6	6,2	6,3	6,6	6,3	6,9	6,4	7,2
	4.000 > PIB > 500 milhões	3,7	3,0	2,3	2,6	2,8	2,8	2,6	2,7	2,8	2,8
	500 > PIB > 50 milhões	2,7	2,7	2,2	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2	2,1	2,3
	PIB < 50 milhões	1,8	2,0	1,7	1,8	1,7	1,8	1,8	1,8	1,7	1,8
DESPESAS COM JUROS		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	2,2	1,8	1,8	2,3	2,3	2,4	2,2	2,3	2,2	2,2
	PIB > 4.000 milhões	3,4	3,0	3,4	4,5	4,6	4,7	4,5	4,8	4,5	4,2
	4.000 > PIB > 500 milhões	2,1	1,2	0,9	1,0	0,9	1,0	0,9	0,9	0,8	1,1
	500 > PIB > 50 milhões	0,7	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4
	PIB < 50 milhões	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
DESPESAS COM AMORTIZAÇÕES		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	5,8	2,9	1,4	1,7	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	2,3
	PIB > 4.000 milhões	11,0	4,1	1,3	1,7	1,7	1,8	1,8	2,0	1,9	3,1
	4.000 > PIB > 500 milhões	1,6	1,8	1,4	1,6	1,9	1,8	1,7	1,9	1,9	1,7
	500 > PIB > 50 milhões	1,9	2,1	1,7	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,8	1,9
	PIB < 50 milhões	1,4	1,6	1,4	1,5	1,4	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5
FONTES DE FINANCIAMENTO		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	6,1	2,7	1,5	0,7	0,8	1,1	1,3	1,0	0,9	1,8
	PIB > 4.000 milhões	11,4	4,0	1,6	1,0	1,3	1,7	2,1	1,6	1,2	2,9
	4.000 > PIB > 500 milhões	2,7	2,2	1,8	0,6	0,7	0,8	0,9	0,6	1,0	1,2
	500 > PIB > 50 milhões	1,2	1,3	1,2	0,4	0,3	0,5	0,8	0,5	0,6	0,8
	PIB < 50 milhões	1,1	0,8	0,6	0,4	0,4	0,5	0,6	0,4	0,5	0,6
RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	MÉDIA
% REC BRUTA	TOTAL	5,4	2,2	1,1	0,6	0,7	0,9	1,2	0,4	0,4	1,4
	PIB > 4.000 milhões	11,2	3,9	1,6	1,0	1,3	1,6	2,0	0,4	0,5	2,6
	4.000 > PIB > 500 milhões	0,9	0,9	0,6	0,4	0,5	0,6	0,7	0,5	0,5	0,6
	500 > PIB > 50 milhões	0,9	0,8	0,9	0,3	0,2	0,3	0,6	0,3	0,3	0,5
	PIB < 50 milhões	0,7	0,5	0,4	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

Por fim, podemos constatar pelos dados apresentados nesse capítulo, que os municípios brasileiros apresentam uma situação na qual a capacidade financeira está fortemente comprometida com as despesas correntes de capital e de pessoal, restando muito pouco para investimentos de envergadura para gerar as bases para a promoção de políticas de saúde, educação, ambiental, segurança, e fundamentalmente de desenvolvimento econômico.

Para além desse comprometimento, devemos considerar fundamentalmente a profunda dependência dos municípios brasileiros, notadamente os menos populosos, das transferências constitucionais. Isso demonstra que além de terem que atender localmente suas populações com políticas públicas mais essenciais, essas localidades só o podem fazer considerando a massa de recursos transferida pelos governos estadual e federal.

É nesse quadro de debilidade fiscal, que alternativas são buscadas com cada vez maior intensidade pelos municípios para o financiamento de políticas públicas locais, seja para saúde, educação, saneamento, geração de renda, entre outras. É resultante desse cenário que surgem os Consórcios Intermunicipais como possibilidade de atuação municipal, uma vez que juntos, um determinado grupo de municipalidades podem dispor de recursos em maior monta capaz de atender, ainda que parcialmente, às demandas sociais locais.

Iniciativas que amparadas por instrumentos legais que possam garantir sua legitimidade, bem como maior transparência e estabilidade, garantem aos municípios envolvidos maior comprometimento e responsabilidade¹¹⁴.

No tocante à problemática federativa, que pese o federalismo concorrencial que se estabelece em grande parte no Brasil, como já apontado anteriormente, não é possível vislumbrar no caso dos Consórcios Intermunicipais, a não cooperação entre as diferentes esferas de governo para seu sucesso, ou seja, na dicotomia entre federalismo competitivo versus federalismo cooperativo, é somente a prática

¹¹⁴ A questão legal será vista adiante no capítulo quarto.

cooperativa que pode possibilitar a essas iniciativas de consorciamento responder satisfatoriamente às demandas sociais locais.

Como conclusão a esse capítulo, podemos observar claramente que é a estrutura federativa brasileira aliada à frágil situação fiscal dos municípios que, colocam os Consórcios Intermunicipais como alternativa para a oferta de políticas públicas de saúde, educação e assistência social, satisfatórias.

Não cabe aqui realizar um relato do que já foi visto a exaustão acima, mas o importante a ser fixado são os vetores mais relevantes através dos quais emerge os Consórcios Intermunicipais no Brasil. Que pese essas experiências ter sido iniciadas de forma mais consistente no estado de São Paulo, já nos anos 80¹¹⁵, a realidade brasileira demonstra que foi o forte incentivo dos governos estaduais e central, sobretudo no campo da saúde, que deram o impulso necessário à consolidação dos Consórcios Intermunicipais existentes no Brasil.

¹¹⁵ Para maiores detalhes ver BARROS (1995).

CAPÍTULO 5 – REGULAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL.

Esse capítulo procura demonstrar, ainda que de maneira breve, as bases que norteiam a formação dos Consórcios Intermunicipais. Pretende-se ainda traçar um mapa geral, em números, da consolidação e existência dos Consórcios Intermunicipais em suas diferentes modalidades¹¹⁶.

O que se pode constatar de imediato é a força com que esses Consórcios cresceram em número e áreas de atuação nos últimos anos. Entretanto, é preciso observar que tais experiências carecem de um aprofundamento sobre a capacidade de atuação dessas experiências, isto é, muitos desses Consórcios possuem atuação bastante limitada, o que pode levar a uma falsa impressão sobre suas reais potencialidades¹¹⁷. Nesse sentido, apenas na área de saúde foi possível realizar uma avaliação, o que fazemos no item sobre os Consórcios Intermunicipais no estado de São Paulo, onde utilizamos dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE e do Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde – IDSUS¹¹⁸.

5.1. O quadro geral da constituição de Consórcios Intermunicipais no Brasil em suas diferentes áreas.

Nessa seção no objetivo é o de mostrar o quadro atual na constituição dos Consórcios Intermunicipais no Brasil. Embora possa haver consorciamento segundo

¹¹⁶ Um aspecto importante no estudo dos Consórcios Intermunicipais refere-se à divisão existente entre os Consórcios Intermunicipais Públicos e Administrativos. A legislação existente é aplicada aos Consórcios de natureza pública. Estando os Consórcios administrativos enquadrados em modalidades anteriores ao advento da Lei nº 11.107. Embora relevantes, os Consórcios de natureza administrativa, não são destaque de estudo nesse trabalho.

¹¹⁷ Para essa pesquisa utilizados a base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em sua pesquisa sobre “Perfil Municipal” de diferentes anos. Contudo, tal pesquisa consiste apenas em um questionário respondido pelas prefeituras na qual é questionado se fazem parte de alguma modalidade de Consórcios Intermunicipal e qual. Isso acaba por limitar bastante a real avaliação desses Consórcios Públicos Intermunicipais.

¹¹⁸ Veremos adiante o significado e composição desse índice.

diferentes hierarquias, consideramos aqui somente os arranjos intermunicipais, pois se constituem no foco central desse trabalho.

Utilizamos como base de apoio o levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em seus levantamentos intitulados de “Perfil dos Municípios Brasileiros” acerca das informações municipais.

Procuramos demonstrar essa prática seguindo o seguinte critério: primeiramente mostramos o cenário nacional na consolidação dos Consórcios Intermunicipais, segundo o tamanho populacional de cada município, e segundo as diferentes regiões do país.

Em seguida, fazemos uma subdivisão a partir das áreas onde o consorciamento intermunicipal se apresenta como prática política mais adotada. Assim, consideramos as seguintes áreas: saúde, meio ambiente, e desenvolvimento urbano. Por fim, fazemos alguns apontamentos para as demais áreas.

Na apresentação de cada área fazemos três recortes fundamentais, segundo cada região do país, faixa populacional municipal, e ocorrência segundo os diferentes estados brasileiros, sempre considerando o total de municípios.

Partindo inicialmente do total de municípios no Brasil, engajados em alguma modalidade de consorciamento intermunicipal, a tabela abaixo nos apresenta o cenário brasileiro em 2009. Assim vejamos.

Tabela 16: Municípios, total e com existência de consórcio intermunicipal segundo o tamanho da população para o Brasil em 2009.

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Desenvolvimento Urbano	Emprego/Trabalho	Educação	Cultura	Turismo	Habitação	Transporte	Saúde	Meio Ambiente
Brasil	847	159	398	336	450	170	207	2 323	974
Até 5 000	157	19	72	43	83	26	28	641	139
De 5 001 a 10 000	159	33	72	65	99	33	43	600	204
De 10 001 a 20 000	183	37	102	91	103	38	48	531	233
De 20 001 a 50 000	211	34	92	85	95	49	43	355	234
De 50 001 a 100 000	68	15	26	31	39	8	18	116	82
De 100 001 a 500 000	61	18	25	19	27	13	20	73	67
Mais de 500 000	8	3	9	2	4	3	7	7	15

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

Como podemos observar pela tabela acima, a ampla maioria dos municípios brasileiros, declararam fazer parte de alguma modalidade de Consórcio Intermunicipal. Evidentemente que é preciso fazer algumas ressalvas com relação a essa proporção, isso porque grande parte desses Consórcios não possui uma densidade institucional que efetivamente possa representar algum ganho para a sociedade onde estão inseridos. Nesse sentido, é bastante comum a existência de Consórcios bastante fragilizados do ponto de vista de sua operacionalidade.

Destaca-se ainda que muitos municípios em geral façam parte de mais de um tipo ou modalidade de Consórcio Intermunicipal, o que pode dificultar um pouco a exata identificação da magnitude desse fenômeno. Podemos, contudo, destacar que no caso brasileiro as áreas de maior ocorrência de consorciamento são as de saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano. Tratam-se de áreas onde os ganhos mais podem ser observados.

Podemos ainda observar que, quando nos atemos à existência de Consórcios Intermunicipais no Brasil a partir de sua concentração segundo a densidade populacional onde se localizam, ou seja, a classe de tamanho populacional de cada cidade destaca-se a concentração espacial nas cidades cuja população varia entre 5.000 e 50.000 habitantes. São nessas localidades onde os benefícios do consorciamento intermunicipal típico mais podem ser observados (além é claro entre os municípios pertencentes às regiões metropolitanas, onde os Consórcios Intermunicipais podem assumir caráter fundamental na implantação de políticas públicas, sobretudo, nas áreas do desenvolvimento urbano, emprego, transportes, meio ambiente e saúde)

É necessário também observarmos como esses Consórcios Intermunicipais estão espalhados geograficamente pelo país. Nesse sentido, a tabela a seguir nos mostra a distribuição por região. Vejamos.

Tabela 17: Municípios, total e com existência de consórcio intermunicipal segundo as Grandes Regiões brasileiras em 2009.

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Desenvolvimento Urbano	Emprego/Trabalho	Educação	Cultura	Turismo	Habitação	Transporte	Saúde	Meio Ambiente
Brasil	847	159	398	336	450	170	207	2 323	974
Norte	67	10	35	35	17	26	21	59	50
Nordeste	162	33	92	76	45	40	25	262	196
Sudeste	333	60	125	122	245	59	95	1 007	364
Sul	198	45	120	82	123	34	33	837	259
Centro-Oeste	87	11	26	21	20	11	33	158	105

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

Podemos notar uma forte concentração nas regiões mais desenvolvidas Sul e Sudeste do país. As regiões Sul e Sudeste, que contam com aproximadamente 51% dos municípios do Brasil, concentram 80,5% dos Consórcios Intermunicipais existentes no Brasil na área da saúde, 67,6% na área do saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos, 60% na área de desenvolvimento urbano, e 60% na área de meio ambiente, apenas a título de ilustração.

Logicamente que esse fato decorre de estar nessas regiões a maior parte da população brasileira (como consequência, o maior número de cidades), bem como serem as regiões mais densamente institucionalizadas¹¹⁹, o que cria um ambiente propício a existência de Consórcios Intermunicipais.

De forma igualmente importante, é preciso considerar que no bojo desses consórcios firmados entre municípios, também existem àqueles firmados entre municípios e estados e municípios e união, que no presente estudo não consideramos. Contudo nessas modalidades de consorciamento se encontram as políticas de transferência de verbas regulares, sobretudo àquelas relacionadas à saúde, educação e assistência social. Muitas dessas políticas prevêm algum tipo de colaboração interinstitucional entre o ente federado receptor de recursos (estados ou municípios) e o ente concedente de recursos (união ou estados).

¹¹⁹ Ao termo "densamente institucionalizadas" referimo-nos à serem essas regiões mais desenvolvidas economicamente, uma população com as menores taxas de analfabetismo, assim como a presença de forte número de Instituições de Educação, o que gera maior massa crítica de suas populações. Para maiores detalhes ver IBGE - Síntese de Indicadores Sociais (2011).

5.2. Os Consórcios Intermunicipais na área da Saúde.

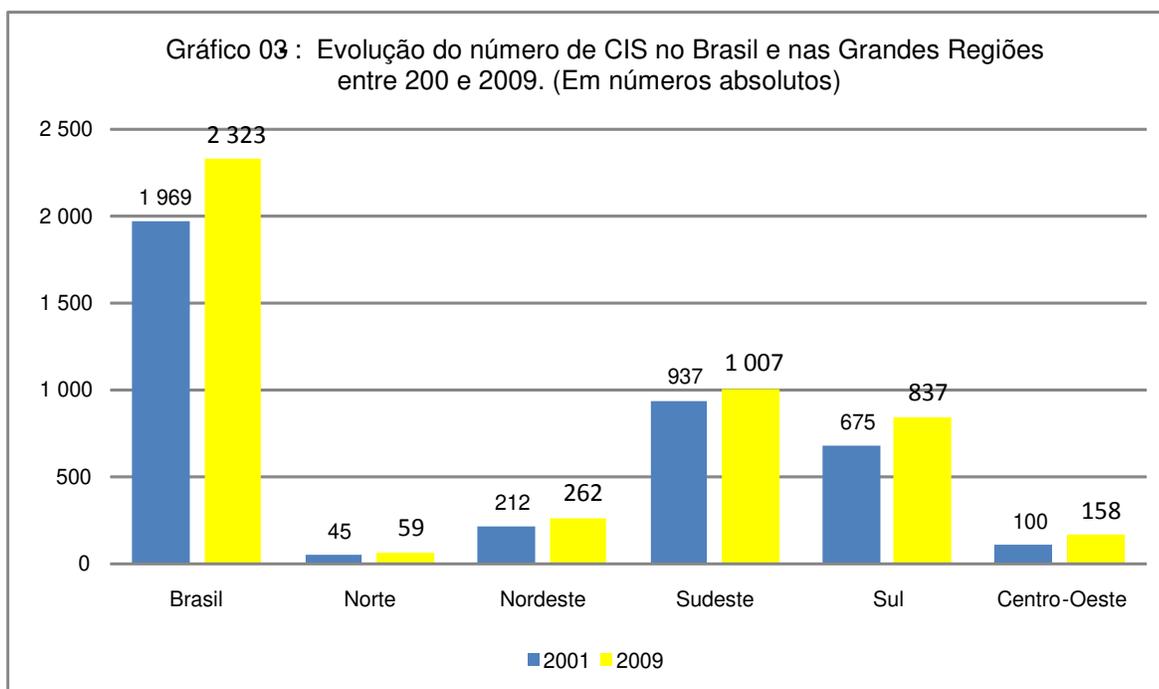
Como já apontado anteriormente, o setor da saúde representa a grande maioria das experiências em consorciamento intermunicipal¹²⁰. Esse fato deve-se em grande medida, pelo fato de tratar-se de uma área onde as necessidades de recursos são “infinitas” ao passo que as receitas são escassas e bastante comprometidas, sobretudo no caso dos municípios pequenos.

Outro fator igualmente apontado como de suma importância para que nesse setor tenha prosperado mais fortemente as iniciativas de consorciamento intermunicipal é o engajamento do Ministério da Saúde, incentivando fortemente a criação desses arranjos entre municípios.

Entretanto é preciso salientar que muitos desses consórcios possuem atuação bastante limitada, ou seja, em muitos casos, sobretudo naqueles consórcios que envolvem pequenos municípios, e cuja capacidade de financiamento é bastante reduzida, os serviços oferecidos não passam de consultas e exames de diagnósticos mais simples, ficando os casos mais complexos remetidos à centros urbanos maiores, onde se encontram os grandes hospitais.

O gráfico abaixo ilustra a evolução do número de consórcios entre as diferentes regiões brasileiras. Vejamos.

¹²⁰ Denominaremos nessa parte os Consórcios Intermunicipais em Saúde por CIS.



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE .

Como, podemos observar, o crescimento dos municípios pertencentes a um CIS foi da ordem de 18% aproximadamente, entre os anos de 2001 e 2009. Destacando-se a elevada concentração nas regiões sudeste e sul, cuja participação em 2009 no total de CIS existentes no Brasil foi de 43% para a região sudeste e de 36% para a região sul. De forma geral, podemos observar que em todas as regiões houve crescimento na ocorrência de CIS.

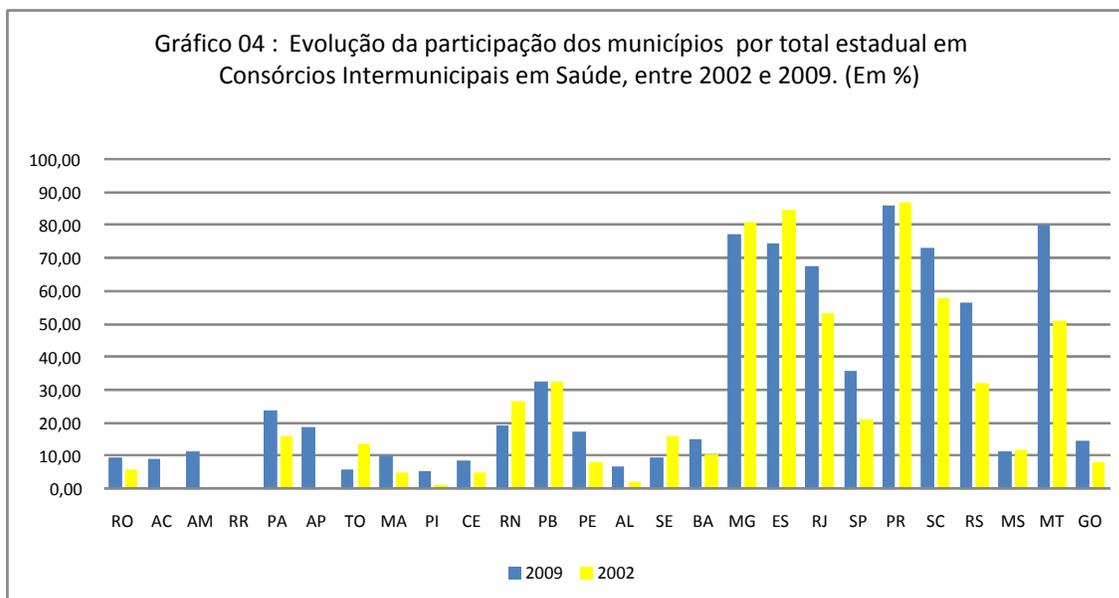
Apenas na região nordeste, que apesar de concentrar 32% dos municípios brasileiros, dispõe somente de 11% do total de municípios engajados a um CIS existentes no Brasil. dentre as explicações possíveis para esse fenômeno, podemos destacar a precariedade das relações institucionais existentes nos municípios dessa região, sobretudo nos municípios com população inferior a 50 mil habitantes¹²¹.

Esse fato se mostra de grande preocupação, na medida em que nessa região se encontram os mais baixos índices de desenvolvimento humano, refletindo a

¹²¹ As disputas políticas locais podem se apresentar como fortemente danosas à consolidação de Consórcios Intermunicipais. Esse problema embora esteja presente em todo o território nacional, na região Nordeste, ele se mostra mais acentuado, sobretudo do interior nordestino. Obviamente que a falta de capacidade técnica nessas localidades muitas vezes se apresenta como uma barreira igualmente importante dificultando a criação de Consórcios Intermunicipais.

precariedade sócio-econômica dessas municipalidades, onde a política do consorciamento intermunicipal seria de fundamental importância para e melhora no segmento dos serviços de saúde locais.

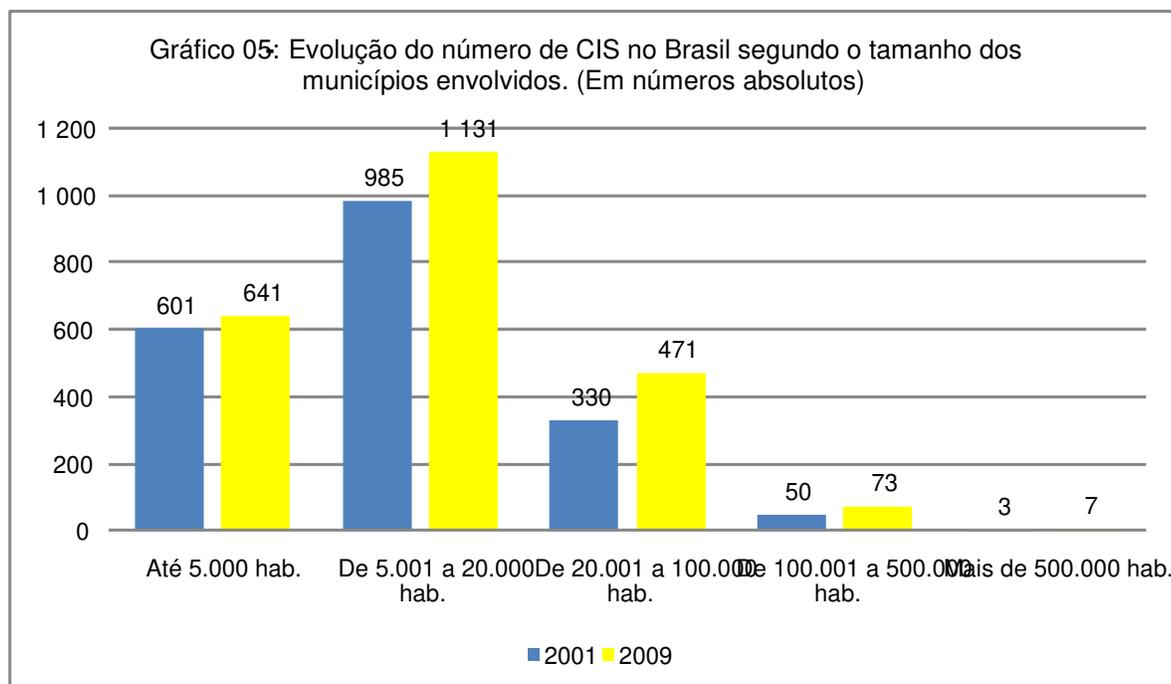
Podemos obter as mesmas constatações acima ao analisar o comportamento da formação de CIS segundo os deferentes estados. Vejamos o gráfico abaixo.



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE.

Observa-se pelo gráfico acima que, há uma concentração bastante intensa dos CIS nos estados mais desenvolvidos economicamente (destaca-se a forte participação dos municípios dos estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina, Rio grande do Sul e Mato Grosso) , o que é algo que deva ser pensado pelo Ministério da Saúde, grande apoiador dessas iniciativas, pois são nas regiões mais pobres onde os problemas do financiamento à saúde se mostram de maneira mais aguda, e onde os consórcios podem desempenhar grande papel para a redução das disparidades regionais nos indicadores de saúde.

Outro aspecto que também podemos observar é como esses CIS estão distribuídos segundo o tamanho da população. O gráfico abaixo nos mostra essa informação. Vejamos.



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE.

Como já seria esperado são nos municípios com até 20 mil habitantes que se concentra a grande maioria dos CIS existentes no Brasil. Essa situação é amplamente justificada pela profunda debilidade financeira dessas municipalidades, onde o Consórcio Intermunicipal se apresenta como a forma de solução, ou melhora na oferta de serviços básicos de saúde às populações locais.

Destacam-se aqui duas observações relevantes. A primeira no que tange ao tamanho dos municípios: é evidente que do ponto de vista da situação fiscal, os municípios com até 20 mil habitantes apresentam debilidades inferiores aos municípios de maior porte, cujas demandas são mais intensas. Se assumimos isso verdade, então por qual razão não há grande participação dos municípios das regiões mais pobres em Consórcios Intermunicipais? Ou ainda maior número de municípios maiores envolvidos igualmente em Consórcios Intermunicipais? A resposta à essas questões nos remete à algumas observações relevantes. Nos pequenos municípios a pressão popular por serviços e bens públicos básicos é muito mais intensa, além de politicamente poderem ser os acordos de cooperação com os municípios vizinhos menos dificultosos. Embora as regiões mais pobres concentram grande parte dos municípios com população inferior à 20 mil habitantes, são os incentivos governamentais estaduais, federais, e relativa

estabilidade política local que implica na maioria das vezes o sucesso do consorciamento intermunicipal. Esses fatores, com exceção dos incentivos federais, se mostram de forma bastante débil nessas regiões, o que acabaria por implicar em baixa participação dos municípios dessas regiões em alguma modalidade de Consórcio Intermunicipal.

A tabela abaixo nos mostra uma distribuição dos CIS segundo a região e o tamanho populacional dos municípios. Assim vejamos.

Tabela 18 – Evolução dos CIS no Brasil, segundo o tamanho dos municípios e as diferentes regiões entre 2005 e 2009.

Tamanho da população/ Regiões/Anos	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Total	34	59	195	262	880	1.007	656	837	141	158
Até 5.000 hab.	-	7	43	47	247	244	244	298	54	45
De 5.001 a 20.000 hab.	16	22	102	133	422	508	294	393	60	75
De 20.001 a 100.000 hab.	14	24	48	77	175	208	99	126	25	36
De 100.001 a 500.000 hab.	3	6	2	5	34	40	18	20	2	2
Mais de 500.000 hab.	1	-	-	-	2	7	1	-	-	-

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE (diversos anos)

A tabela acima nos mostra que, apesar das diferenças econômicas e institucionais particulares de cada região, identificamos que o padrão de distribuição dos CIS obedece às mesmas lógicas econômicas e sociais, ou seja, concentração nos municípios de baixa população, mais notadamente nos municípios com população entre 5 e 20 mil habitantes.

De forma geral, como aponta Teixeira (2007) muitos trabalhos sugerem que o consorciamento em saúde ampliou significativamente a oferta e a qualidade dos serviços de saúde oferecidos, sobretudo nos municípios de pequeno porte, onde determinados serviços de saúde mais especializados exigem uma escala de produção não apresentada por essas localidades¹²².

Um dos aspectos mais benéficos dos Consórcios Intermunicipais de saúde seria o da implantação de um sistema de referências, na medida em que a porta de

¹²² Outro ponto de destaque nessa questão seria o fato de muitos municípios maiores próximos a municípios pequenos disporem de sub-aproveitamento de seus leitos hospitalares. É o caso do consórcio intermunicipal de saúde de Penápolis no estado de São Paulo, onde em 1994 apenas a cidade sede de Penápolis detinha 253 leitos de um total de 286 leitos disponíveis na região abrangida pelo consórcio. (Gontijo *et al*, 1994).

entrada da população para o sistema de saúde passa a ser único. Essa entrada única permite aos consórcios otimizar seus recursos materiais e humanos, padronizando procedimentos e integrando diferentes unidades de saúde¹²³.

Entretanto um dos principais problemas enfrentados pelos consórcios de saúde é o chamado comportamento de carona (ou free rider), tanto do município participante do consórcio como daquele não participante¹²⁴. Nesse sentido, aponta Teixeira (2007, p. 50) que:

Considerando-se que, na vigência da Norma Operacional Básica no 01/96 (NOB-SUS 01/96), a Programação Pactuada e Integrada (PPI) – mecanismo que define as responsabilidades dos municípios quanto à garantia de acesso da população aos serviços de saúde no próprio território ou por meio de encaminhamento a outros municípios – não foi implementada e que a pactuação, com base na NOAS 01/02, vinha sendo gradativa, municípios utilizavam-se das instalações de outros sem que recursos federais correspondentes ao atendimento de sua população fossem transferidos do Fundo Nacional de Saúde (FNS) para o Fundo Municipal de Saúde (FMS) do município em que o serviço fora prestado.

Para além dos mecanismos de ordem financeira como apontado acima, há também os de ordem política, na medida em que a população de determinados municípios podem preferir a alocação dos recursos municipais em outras áreas que não à da saúde. De qualquer forma, existem vulnerabilidades intrínsecas à formação desses arranjos intermunicipais de saúde (mas não apenas nesses).

Como já referida anteriormente, uma das formas apontadas para a solução dos problemas apontados acima seria a da suspensão do atendimento à população do município inadimplente no Consórcio. Contudo, é preciso considerar que uma medida dessa natureza fere o artigo 196 da Constituição Federal, que estabelece o acesso universal a toda população ao Sistema Único de Saúde (SUS).

¹²³ Obviamente que a medição efetiva da funcionalidade desses consórcios ainda não está suficientemente clara, entretanto o que se pode afirmar é que essas iniciativas têm possibilitado uma ampliação significativa dos serviços prestados à população bem como na qualidade desses serviços, o que podemos identificar na extensa literatura sobre essa modalidade de consorciamento

¹²⁴ Trata-se de mais um problema de não cooperação que pode surgir nos Consórcios Intermunicipais, como já vimos acima. De qualquer forma, trata-se de uma anomalia interna ao funcionamento de cada Consórcio, não podendo assumir que tal prática se estabeleça de forma generalizada, sendo algo ligado estritamente aos Consórcios Intermunicipais de Saúde.

Ainda no que se refere aos Consórcios Intermunicipais de Saúde, apenas a título de ilustração, podemos citar o estado de Minas Gerais¹²⁵. Trata-se de um dos estados onde essa modalidade de consorciamento mais avançou nos últimos anos, juntamente com os estados da região centro-sul do Brasil.

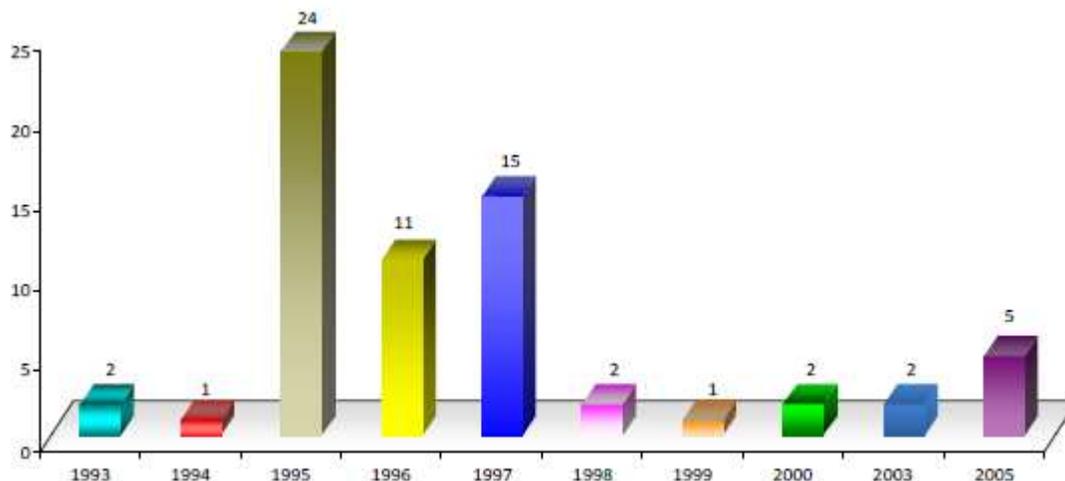
Com forte apoio do governo estadual¹²⁶, as experiências de consorciamento intermunicipal em saúde já se constituem no maior número de experiências por estado no Brasil. Como aponta o COSECS-MG (2012), apenas em Minas Gerais, atualmente 714 municípios fazem parte de algum CIS, o que abrange uma população de mais de 11 milhões de habitantes, isto implica que, 84% dos municípios mineiros e 58% da população estadual estejam ligados a algum Consórcio Intermunicipal de Saúde¹²⁷. O gráfico a seguir ilustra a criação dos Consórcios Intermunicipais de Saúde mineiros entre 1993 e 2005. Vejamos.

¹²⁵ Para maiores detalhes ver o trabalho “Perfil dos Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais”, 2012. Trata-se de um trabalho realizado pelo Colegiado dos Secretários Executivos dos Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais - COSECS – MG. Disponível em: www.cosecsmg.org.br.

¹²⁶ Nesse aspecto destacam-se a Constituição do Estado de Minas Gerais que estabelece em seu artigo 181 que “É facultado ao Município: III – participar, autorizado por lei municipal, da criação de entidade intermunicipal para realização de obra, exercício de atividade ou execução de serviço específico de interesse comum.” Além da Lei Estadual nº 11.618 de 04 de outubro de 1994, cuja ementa dizia “Estabelece as diretrizes para a cooperação do Estado com os Consórcios Administrativos Intermunicipais de Saúde e dá outras providências.”.

¹²⁷ É importante destacar que o perfil urbano do estado de Minas Gerais é bastante peculiar na medida em que é formado por um grande número de cidades com população até 20 mil habitantes, ou seja, dos 714 municípios consorciados 581 possuem população até 20 mil habitantes. Isso implica na profunda debilidade financeira já colocada anteriormente.

Gráfico 06 – Cronologia da formação dos Consórcios Intermunicipais de Saúde em Minas Gerais entre 1993 e 2005.



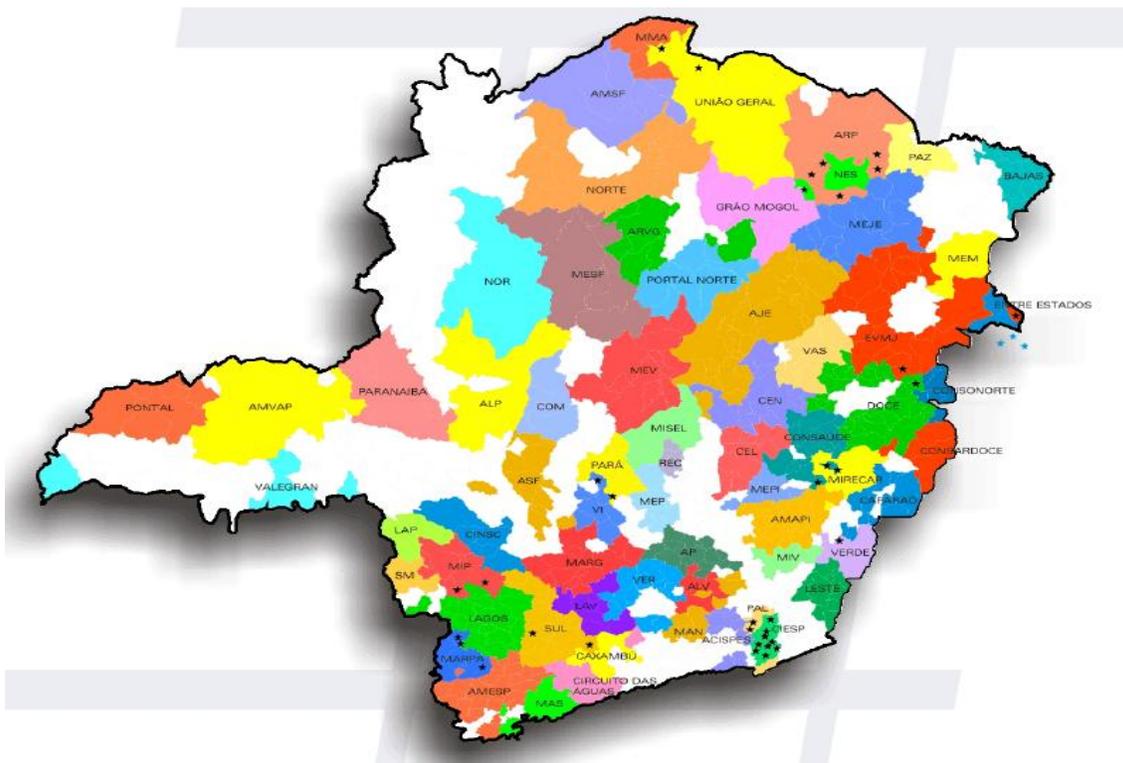
Fonte: Perfil dos Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais. COSECS-MG, 2012.

A forte concentração na criação de Consórcios entre 1995 e 1997, deve-se ao forte incentivo do governo estadual nesse período. Como aponta o COSECS-MG (2012, p.12):

A prática de implantação de Consórcios Intermunicipais de Saúde em Minas Gerais teve início na década de 90, mas foi entre os anos de 1995 e 1997 que tivemos uma grande expansão do número de consórcios. Naquela época os CIS se tornaram um dos pilares da política do governo para o setor saúde, fazendo parte de uma proposta hierarquizada, ficando para os consórcios a atuação direta na atenção secundária - a média complexidade (...) Pode-se afirmar que os Consórcios surgiram, em sua maioria, como causa de uma política de governo levada a cabo pela Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais nos anos de 95 a 98. Nesses anos foram criados 50 dos 65 consórcios existentes.

O mapa abaixo ilustra a abrangência atingida pelos Consórcios Intermunicipais de Saúde em Minas Gerais. Vejamos:

Mapa 01: Consórcios Intermunicipais em Minas Gerais.



Fonte: COSECS-MG, 2012.

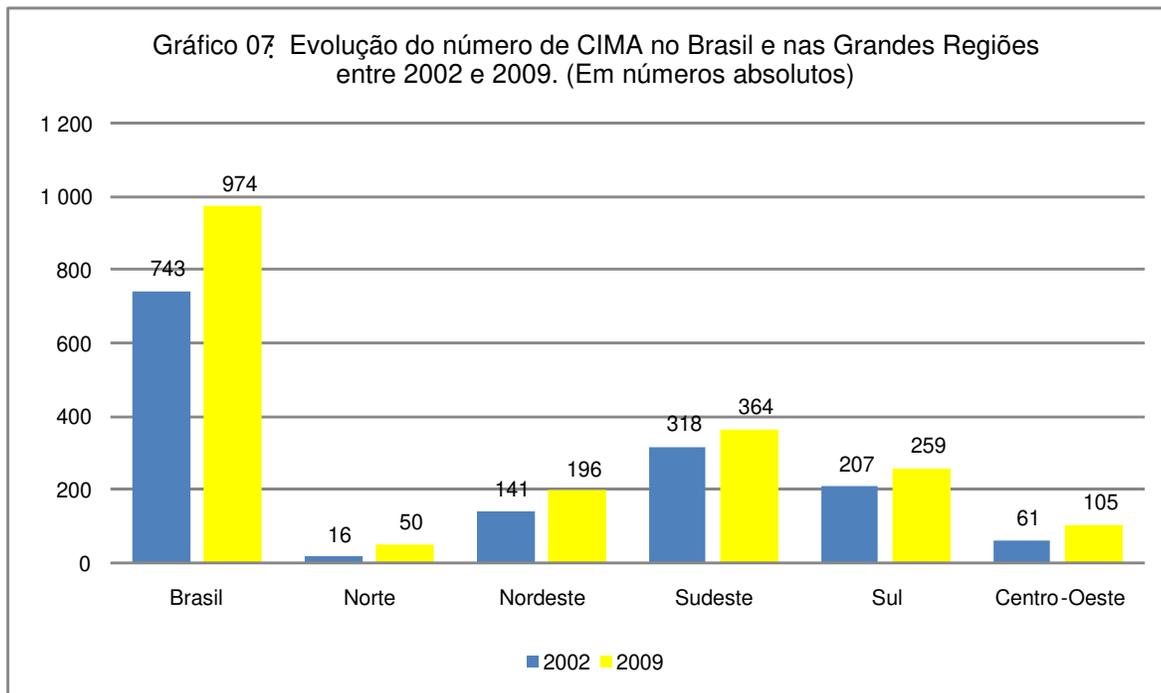
Como é possível constatar há 65 Consórcios de Saúde espalhados pelo estado de Minas Gerais, cujo espalhamento se dá por praticamente todo o estado. Fica evidente assim, mais uma vez, que a consolidação das experiências de consorciamento no Brasil, se deve muito mais a incentivos governamentais do que em decorrência de mecanismos de cooperação federativa clássica, como as apontadas no capítulo primeiro desse trabalho¹²⁸.

¹²⁸ Dessa forma, podemos considerar dois aspectos fundamentais para a consolidação de Consórcios Intermunicipais no Brasil: a necessidade intrínseca a debilidade fiscal dos municípios e fundamentalmente o forte apoio governamental.

5.3. Os Consórcios Intermunicipais em Meio Ambiente.

Outra área em que os Consórcios Intermunicipais apresentam grandes perspectivas futuras, é o de ações ligadas ao meio ambiente, saneamento, recursos hídricos.¹²⁹

O gráfico abaixo nos mostra o comportamento dos municípios brasileiros na criação de CIMA, segundo as diferentes regiões brasileiras. Vejamos.



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE .

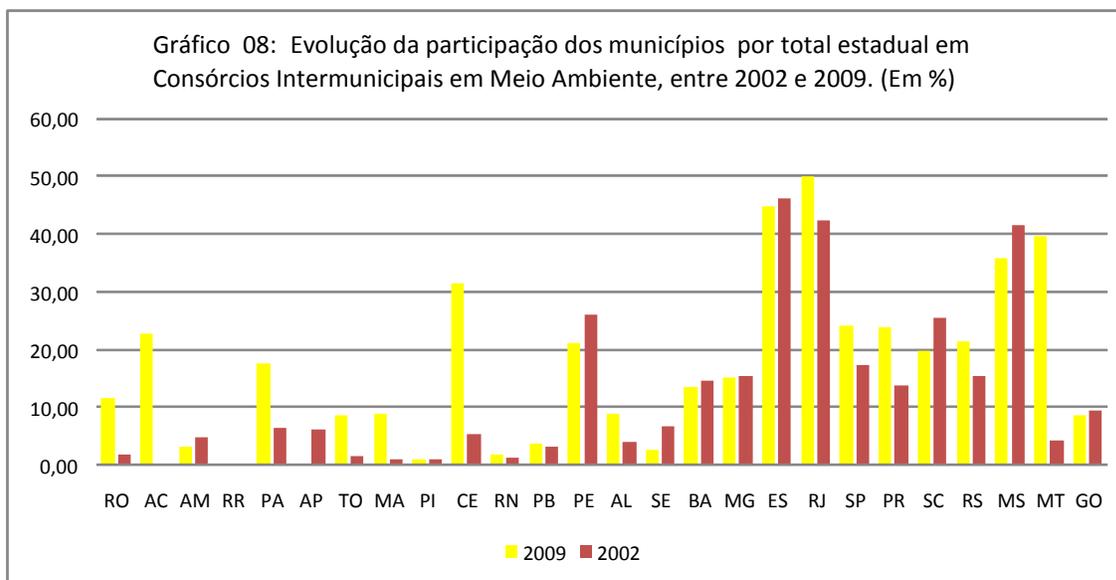
Podemos observar, que entre os anos de 2002 a 2009, houve um crescimento dos CIMA no Brasil da ordem de aproximadamente 31%. Esse crescimento se deu em todas as regiões, com destaque para as regiões norte, com crescimento de 212% e centro-oeste, com crescimento de 72%.

Evidentemente, que se trata de regiões com baixo número de cidades e baixa contagem populacional, comparativamente às demais regiões brasileiras. De

¹²⁹ Denominaremos nessa parte os Consórcios Intermunicipais de Meio Ambiente por CIMA.

qualquer modo, evidencia-se assim que, o consorciamento para a oferta de serviços públicos ligados ao meio ambiente, vem crescendo consideravelmente.

Também podemos olhar esse crescimento a partir do comportamento municipal nos diferentes estados. O gráfico abaixo nos mostra essa informação. Vejamos.



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE.

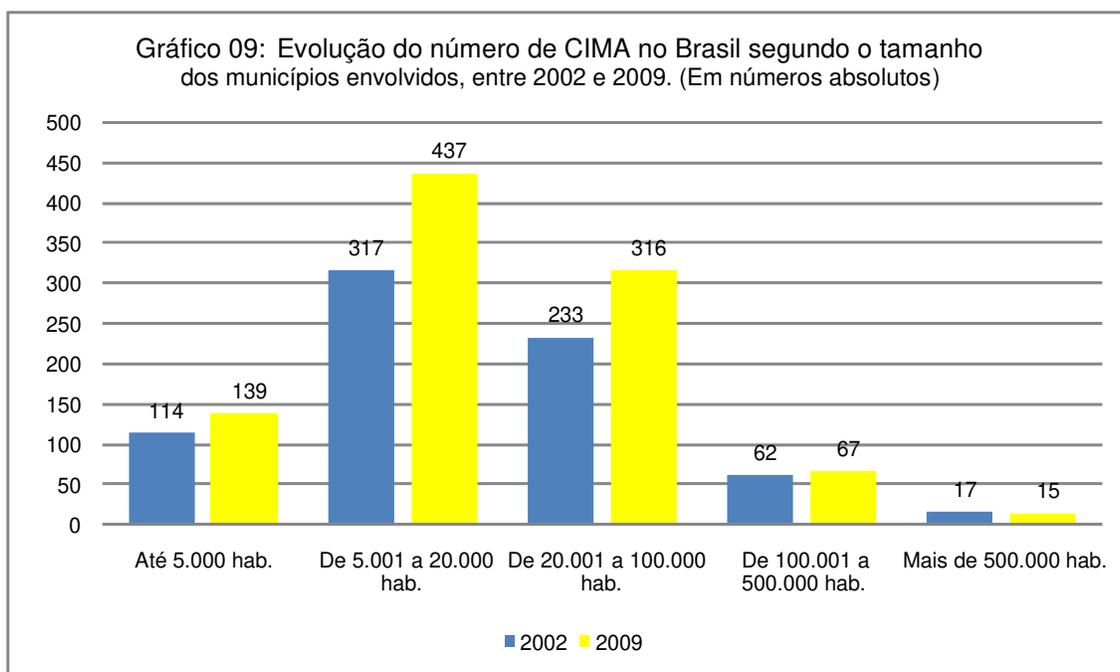
Podemos observar pelos dados acima, embora a questão do meio ambiente seja atualmente uma das maiores preocupações, observa-se o avanço dessa modalidade de consorciamento se manteve estável com tendência à queda em alguns estados. De qualquer modo, essa questão tem ganhado bastante força, e acredita-se, como já colocado acima, que os Consórcios Intermunicipais em meio ambiente tendem a se expandir consideravelmente nos próximos anos, sobretudo a partir da nova legislação que regula a destinação de resíduos sólidos no Brasil, que veremos adiante¹³⁰.

Quando nos concentramos na distribuição dos CIMA pelo número de habitantes de cada município, podemos notar um padrão comportamental semelhante

¹³⁰ Tradicionalmente no Brasil a questão ambiental sempre fora de interesse menos importante na agenda política municipal. Em muitos casos trata-se de políticas de custo bastante elevado e com baixa capacidade de conquista de votos pelos governantes municipais haja vista que são obras fora do alcance dos eleitores. Entretanto com o ganho de importância desse tema espera-se que os municípios passem a apresentar maior preocupação e responsabilidade com a questão ambiental.

ao observado no caso dos CIS acima, ou seja, observa-se uma elevada concentração entre os municípios com até 20 mil habitantes.

Entretanto, entre os municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes, a taxa de crescimento dos CIMA é ainda maior, representando uma taxa de 36%, contra uma taxa de 33% nos municípios com população inferior a 100 mil habitantes. Destaca-se, contudo que, para os municípios com população superior a 100 mil habitantes, o cenário é de praticamente estagnação, esse fato é de profunda preocupação na medida em que são nos grandes centros urbanos que os problemas ambientais mais fortemente se apresentam. Vejamos o gráfico abaixo.



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE .

De outra maneira, apresentamos na tabela abaixo, o comportamento dos CIMA existentes considerando as grandes regiões e o número de habitantes. Vejamos.

Tabela 19 – Evolução dos CIMA no Brasil, segundo o tamanho dos municípios e as diferentes regiões entre 2005 e 2009.

Tamanho da população/ Regiões/Anos	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Total	24	50	76	196	150	364	85	259	52	105
Até 5.000 hab.	-	9	11	4	16	42	31	65	11	19
De 5.001 a 20.000 hab.	11	17	34	95	57	156	32	117	24	52
De 20.001 a 100.000 hab.	12	22	28	83	54	120	17	59	14	32
De 100.001 a 500.000 hab.	-	2	1	10	21	38	5	16	2	1
Mais de 500.000 hab.	1	-	2	4	2	8	-	2	1	1

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE (diversos anos)

Notamos acima que, é na região sudeste que se encontra a grande maioria das experiências em CIMA. Esse fato é justificado pela grande quantidade de municípios existentes nessa região com grandes problemas ambientais, dado ser a região mais industrializada do país. Ao contrário, podemos observar a região norte, que por possuir uma característica urbana distinta, isto é, cidades bem menores e espaçadas no território, não apresentam problemas de poluição urbana, como nas cidades do sul-sudeste.

Entretanto, as cidades com população acima de 500 mil habitantes ainda se mostram bastante tímidas na realização de CIMA, justamente localidades onde os problemas ambientais mais de agudizam. Nesse aspecto, se tomarmos a região sudeste onde o número de CIMA saltou de 2 para 8 entre 2005 e 2009, ainda assim é um número baixo, haja vista que existem nessa região 17 cidades com população acima de 500 mil habitantes. Considerando o Brasil, há 35 cidades com população acima desse número de habitantes, dos quais apenas 15 fazem parte de algum CIMA.

Um aspecto fundamental a ser considerado no que se refere aos CIMA, refere-se à legislação existente que instituiu a chamada Política Nacional de Resíduos Sólidos¹³¹. Segundo essa nova legislação, fica estabelecido que entre outros fatores:

Art. 27. Os consórcios públicos, constituídos com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, terão prioridade na obtenção dos incentivos propostos pelo Governo Federal.

¹³¹ Trata-se da Lei Nº 12.305 de 02 de agosto de 2010. Essa Lei institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e altera a Lei Nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998.

Esse fato abre perspectivas consideravelmente favoráveis a consolidação de Consórcios Intermunicipais em Meio Ambiente, particularmente àqueles destinados à construção de usinas de beneficiamento de resíduos, coleta seletiva e geração de energia.

Já nos debates anteriores a essa Lei já se colocava a necessidade de se incentivar os Consórcios Intermunicipais como forma de se avançar na resolução dos problemas ambientais, sobretudo nos pequenos municípios, dado ser os investimentos nesse segmento de expressiva monta, impossíveis de serem realizados por municípios pequenos.

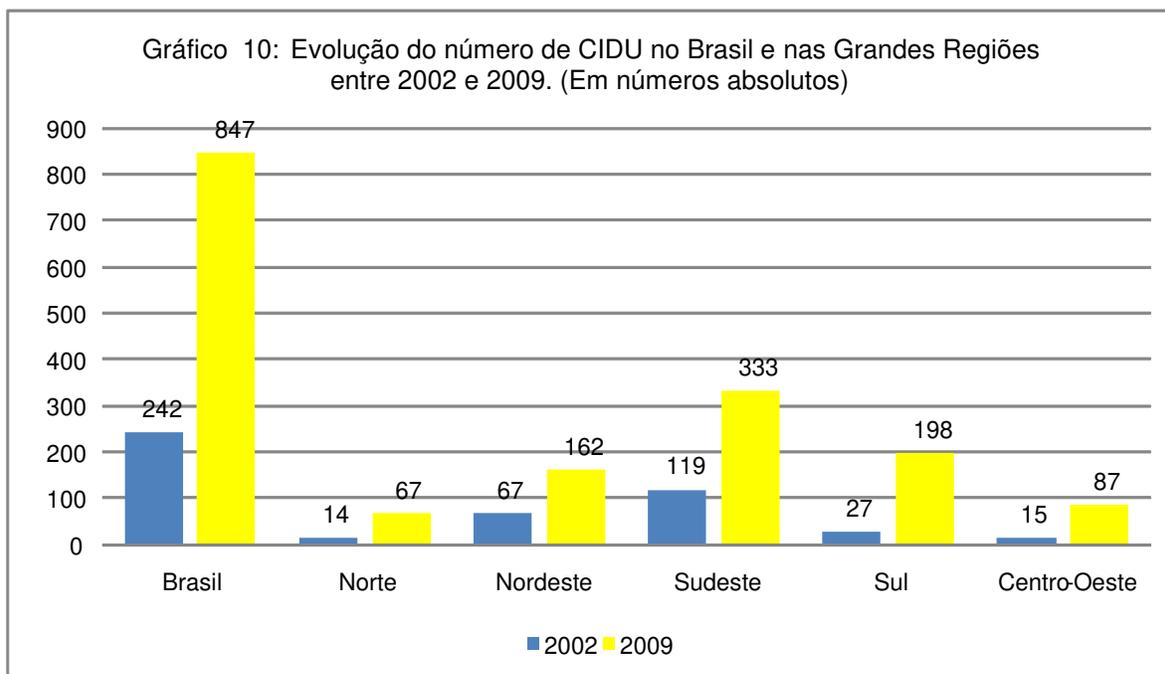
Assim, coloca a Exposição de Motivos nº 58/MMA/2007 que:

20. Deve ser destacada a compatibilidade deste anteprojeto com a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, o que reforça a premência de regulamentação do setor. Com essa lei o setor de saneamento avançará e, mais ainda o de resíduos, com a possibilidade de se viabilizar novos arranjos integrados para a adequada gestão dos resíduos sólidos, valendo-se, também, do disposto nas Leis de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 2005) e das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079, de 2004). Para muitos municípios a possibilidade da constituição de consórcios públicos é uma das formas de enfrentar os problemas referentes à prestação de serviços de limpeza urbana, incluindo a destinação final, com menores custos.

Como podemos observar, o setor do saneamento básico e meio ambiente se constituem atualmente em uma das áreas onde maiores serão as necessidades de recursos financeiros para fazer frente às demandas sociais locais. Considerando a debilidade financeira dos pequenos (e até alguns médios e grandes) municípios, o instrumento do consorciamento intermunicipal se apresenta como peça fundamental que poderá permitir a grande maioria dos municípios brasileiros atenderem à legislação, sem maiores sacrifícios nas suas já debilitadas finanças.

5.4. Os Consórcios Intermunicipais em Desenvolvimento Urbano.

A área do desenvolvimento urbano é outra com grande destaque entre os Consórcios Intermunicipais no Brasil. Dentre essas experiências se destacam como atividades a manutenção de estradas, processos licitatórios conjuntos, políticas comuns de tributação, entre outros¹³². O gráfico abaixo nos ilustra a criação desses CIDU entre 2002 e 2009. Vejamos.

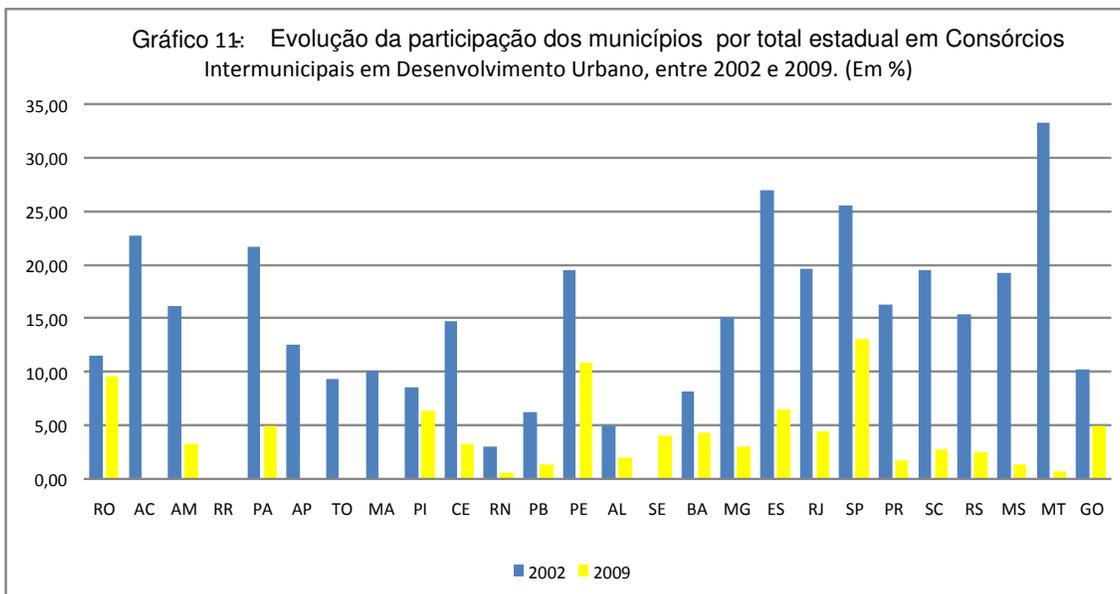


Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE.

Os dados acima nos sugerem que essa modalidade de consorciamento intermunicipal é uma das que mais vêm apresentando crescimento. Tomando o Brasil como um todo, podemos identificar que o número de CIDU saltou de 242 para 847 entre 2002 e 2009, um crescimento de aproximadamente 250%. Mesmo considerando-se a situação em cada região, podemos observar um expressivo crescimento dos CIDU, com índices que em muitos casos superam bem mais que os 300%.

De forma semelhante, podemos observar o comportamento da adesão cada vez maior dos municípios brasileiros em CIDU, a partir do retrato de como esse processo se dá por estado. O gráfico abaixo ilustra essa situação. Vejamos.

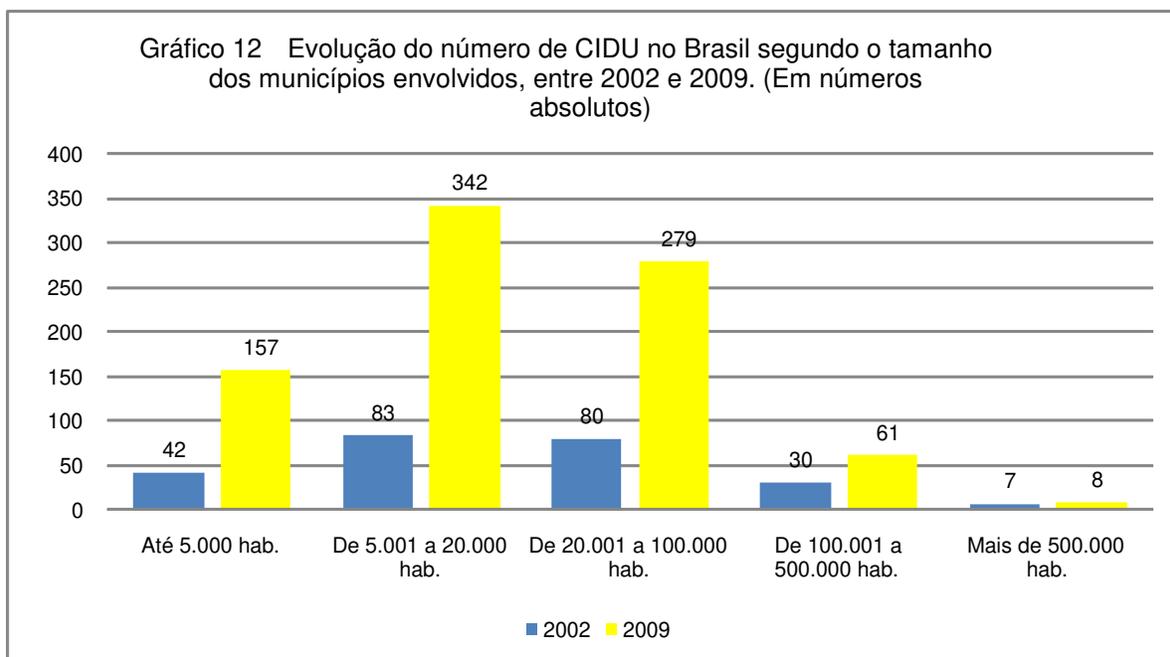
¹³² Denominaremos nessa parte os Consórcios Intermunicipais em Desenvolvimento Urbano por CIDU.



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE.

Como podemos observar, em praticamente todos os estados houve aumento no número de municípios envolvidos em CIDU em relação ao total de municípios do estado. Destaca-se principalmente o crescimento nos estados com maior densidade urbana, como os estados do sul e do sudeste. Considerando os estados “menos urbanos”, esse crescimento é ainda mais expressivo, como podemos observar nos casos dos estados do Acre, Pará, Ceará, Pernambuco, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, entre outros.

Da mesma forma, podemos observar esse crescimento a partir do número de habitantes dos municípios envolvidos em algum CIDU. Vejamos o gráfico abaixo que engloba o período entre 2002 e 2009.



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE .

De igual forma podemos notar que esse crescimento expressivo dos CIDU, se deu, sobretudo entre os municípios com até 100 mil habitantes. No caso dos municípios com até 5 mil habitantes, a taxa de crescimento foi de 273%; para os municípios com população entre 5 e 20 mil habitantes, esse crescimento foi de 312%; já entre municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes esse crescimento atingiu 248%.

Apenas os municípios com população superior a 100 mil habitantes apresentaram um crescimento, ficando os demais municípios com um crescimento pequeno. De outra forma, podemos observar os dados cruzando as grandes regiões com o número da populacional dos CIDU existentes. Vejamos.

Tabela 20 – Evolução dos CIDU no Brasil, segundo o tamanho dos municípios e as diferentes regiões entre 2005 e 2009.

Tamanho da população/ Regiões/Anos	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Total	23	67	48	162	123	333	28	198	33	87
Até 5.000 hab.	9	10	9	9	21	59	11	65	11	14
De 5.001 a 20.000 hab.	8	22	20	69	49	129	8	76	13	46
De 20.001 a 100.000 hab.	6	35	15	72	37	109	4	38	7	25
De 100.001 a 500.000 hab.	-	-	2	9	14	33	5	18	2	1
Mais de 500.000 hab.	-	-	2	3	2	3	-	1	-	1

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE (diversos anos)

Quando cruzamos os dados entre regiões e número populacional das cidades, podemos notar que assim como nos demais casos, as regiões sudeste e sul concentram a grande parte dos CIDU no Brasil. A exemplo dos CIMA, a própria estrutura urbana, perfil sócio-econômico, e malha urbana podem explicar em grande medida esse fenômeno.

5.5. Outras áreas de existência de Consórcios Intermunicipais.

Dentre as demais áreas onde o consorciamento intermunicipal se constitui em uma prática já bastante difundida, destacam-se: transporte, educação, trabalho, cultura, turismo, e habitação. Assim, a partir das pesquisas de “Perfil Municipal” do IBGE de 2005 e 2009, elaboramos duas tabelas que ilustram o crescimento dessas diferentes experiências de consorciamento entre municípios.

Primeiramente vamos observar a ocorrência desses diferentes consórcios, segundo o tamanho populacional dos municípios envolvidos. A tabela abaixo nos mostra esses dados. Vejamos.

Tabela 21 – Evolução das diferentes modalidades do consorciamento intermunicipal no Brasil, segundo o tamanho dos municípios entre, 2005 e 2009.

Brasil/População/Anos	Transporte	Educação	Trabalho	Cultura	Turismo	Habitação	
Até 5.000 hab.	2005	78	54	20	35	80	27
	2009	28	72	19	43	83	26
De 5.001 a 10.000 hab.	2005	63	48	28	34	80	22
	2009	43	72	33	65	99	33
De 10.001 a 20.000 hab.	2005	48	58	19	31	75	16
	2009	48	102	37	91	103	38
De 20.001 a 50.000 hab.	2005	60	48	25	34	61	19
	2009	43	92	34	85	95	49
De 50.001 a 100.000 hab.	2005	22	21	8	10	26	9
	2009	18	26	15	31	39	8
De 100.001 a 500.000 hab.	2005	20	16	9	12	26	10
	2009	20	25	18	19	27	13
Mais de 500.000 hab.	2005	4	3	5	5	3	3
	2009	7	9	3	2	4	3

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE (diversos anos)

A tabela acima nos sugere que o crescimento dessas novas modalidades de consorciamento intermunicipal embora crescente, o faz a uma taxa inferior às modalidades mais tradicionais, como saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano, como já vimos acima. Entretanto, devemos considerar que se trata de áreas cujo consorciamento requer maturidade política e econômica muito distante na grande maioria dos municípios brasileiros. De qualquer forma, podemos observar que a ampla maioria das experiências se faz naqueles municípios cuja população é inferior aos 50 mil habitantes.

Na tabela a seguir expomos igualmente o comportamento dessas diferentes modalidades de consorciamento intermunicipal, porém agora observando essas ocorrências segundo as regiões brasileiras. Vejamos.

Tabela 22 – Evolução das diferentes modalidades do consorciamento intermunicipal no Brasil, segundo as regiões brasileiras, entre 2005 e 2009.

Brasil/Regiões/Anos	Transporte	Educação	Trabalho	Cultura	Turismo	Habitação	
Sudeste	2005	156	78	43	58	170	33
	2009	95	125	60	122	245	59
Sul	2005	30	51	24	29	79	20
	2009	33	120	45	82	123	34
Centro-Oeste	2005	55	29	11	13	24	13
	2009	33	26	11	21	20	11
Nordeste	2005	24	60	24	44	61	28
	2009	25	92	33	76	45	40
Norte	2005	30	30	12	17	17	12
	2009	21	35	10	35	17	26
BRASIL	2005	295	248	114	161	351	106
	2009	207	398	159	336	450	170

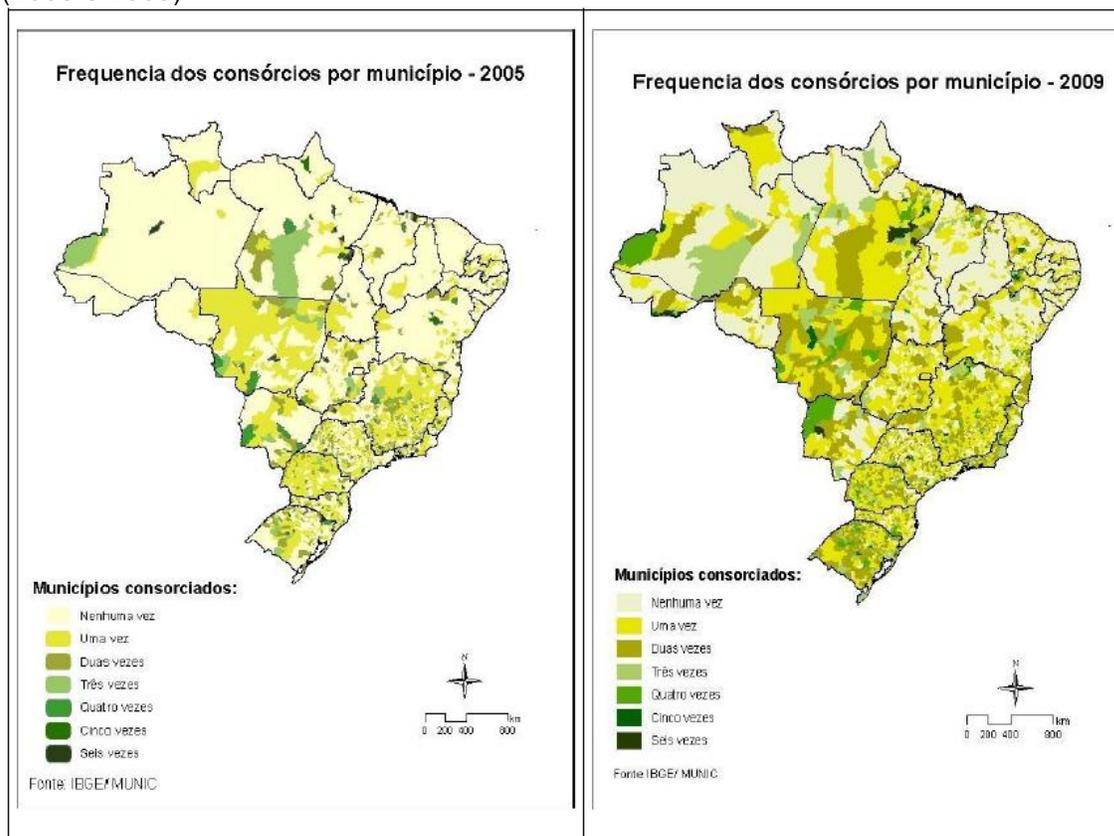
Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE (diversos anos)

Podemos notar pelos dados apresentados pela tabela acima que, diferentemente do que ocorre com os consórcios intermunicipais em áreas mais tradicionais, nessas outras modalidades a concentração no sul e sudeste embora ainda ocorra sua amplitude é comparativamente inferior às demais regiões brasileiras.

É importante, contudo salientar que, muitos desses consórcios estão inseridos dentro de uma tradição local, sobretudo àqueles ligados ao turismo e cultura. Já os consórcios intermunicipais relacionados ao transporte, educação, trabalho e habitação, são mais aplicados naqueles municípios do interior cujas necessidades se apresentam de maneira mais intensa e a integração política entre os entes municipais são mais resolvidas.

Outra forma de poder observar o avanço dos Consórcios Intermunicipais no Brasil pode ser apresentada na forma dos mapas abaixo. Vejamos.

Mapa 02: Frequência de Consorciamento Intermunicipal segundo os estados da federação. (2005 e 2009).



Fonte: LINHARES (2011).

Como podemos observar pelo mapa acima, há não somente um crescimento espantoso dessa prática, como principalmente a ocorrência de muitos municípios se consorciarem em mais de uma modalidade de consórcio¹³³.

Mais que isso, pode-se observar o crescimento bastante intenso em praticamente todos os estados do Brasil, exceção feita aos estados do Piauí e Maranhão, onde claramente há uma fraca participação de municípios em alguma modalidade de consorciamento intermunicipal.

¹³³ Esse fato decorre fundamentalmente pelo fato de que muitos municípios se vêm interessados em se consorciarem em mais de uma área. Segundo estudo realizado pela CEPAM (2010) relacionado aos Consórcios Intermunicipais paulistas e que vemos a seguir, é possível identificar a ocorrência de muitos municípios fazendo parte de mais de um Consórcio Intermunicipal dentro de uma mesma região no estado.

5.6. Os Consórcios Intermunicipais no Estado de São Paulo.

O estado São Paulo apresenta antigas e abrangentes experiências em consorciamento intermunicipal. Foi identificada no estado de São Paulo, a partir de CEPAM (2010) a ocorrência de 105 Consórcios Intermunicipais, que abrangem 523, ou 81,08% do total dos 645 municípios paulistas.

Como podemos observar pelo mapa abaixo, dos 523 municípios consorciados, apenas 232 municípios estão ligados a somente uma modalidade de Consórcio Intermunicipal.

É preciso igualmente salientar que em muitos dos Consórcios Intermunicipais paulistas há a participação de municípios de outros estados da federação como Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Segundo CEPAM (2010), há três Consórcios Intermunicipais que envolvem municípios de outros estados, sendo que um deles refere-se à modalidade de Desenvolvimento e outros dois ligados ao meio ambiente, mais especificamente gestão de recursos hídricos. Esses Consórcios seriam: Consórcio Cercanias, de desenvolvimento local; Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá, de meio ambiente/recursos hídricos; e o Consórcio Intermunicipal do Rio Jaguari-Mirim, de meio ambiente/recursos hídricos.

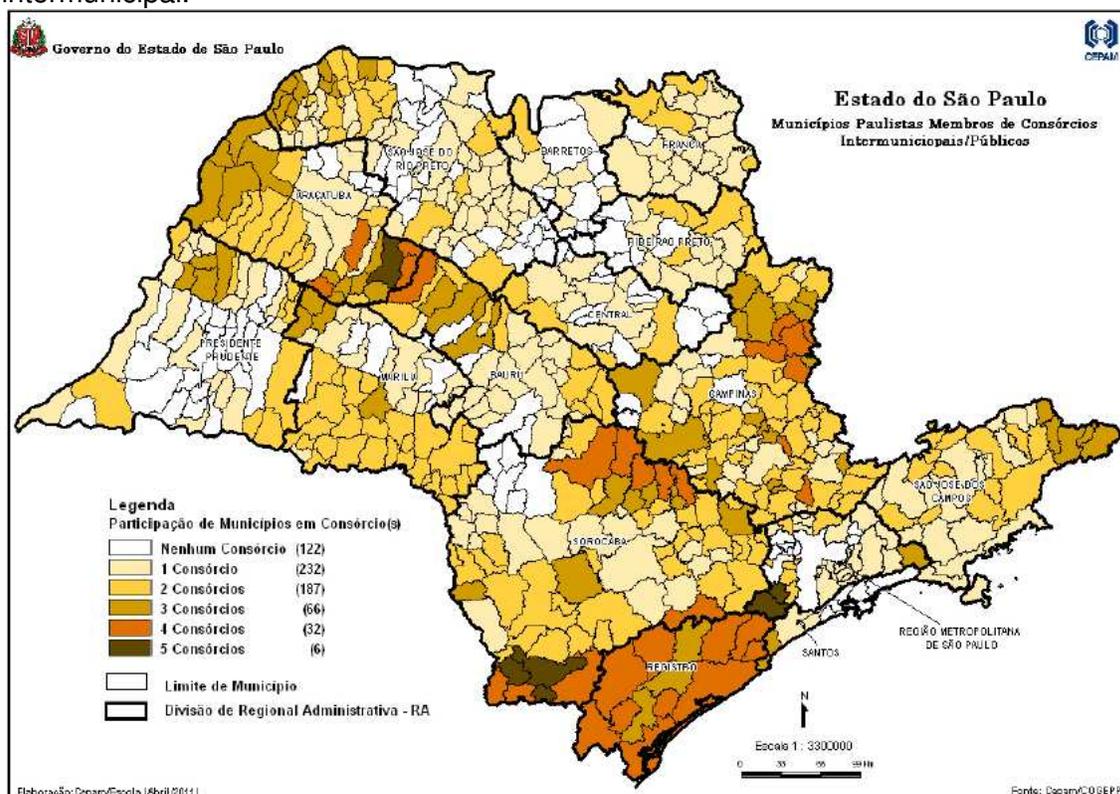
A partir do mapa abaixo, podemos identificar que as regiões administrativas de Registro, Sorocaba, Bauru e Araçatuba, são aquelas com o maior número de municípios participantes de alguma modalidade de consorciamento público.

Aponta ainda o estudo do CEPAM (2010, p.10) que Apiaí, Barra do Chapéu, Itaoca, Jujutiba, São Lourenço da Serra e Penápolis são os municípios paulistas com maior participação em consórcios, esses municípios fazem parte de cinco modalidades diferentes de consorciamento intermunicipal. Desses municípios, três estão na Região Administrativa do Vale do Ribeira, conhecida pelo baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e pelas dificuldades financeiras; dois fazem divisa com o Vale do Ribeira e historicamente trabalham juntos; e Penápolis, sede de uma microrregião, conhecida pela cultura de cooperação intermunicipal dos prefeitos da microrregião na época.

Podemos ainda constatar, a partir de CEPAM (2010) que os Consórcios Intermunicipais de desenvolvimento, segurança alimentar, e meio ambiente/recursos hídricos são àqueles com maior numero de municípios participantes, em média mais de 12 municípios. Da mesma forma, dentre os Consórcios com menor número de participantes são àqueles relacionados à infra-estrutura¹³⁴.

Em resumo, dos 523 municípios paulistas consorciados, 369 deles possuem população inferior aos 30.000 habitantes, 56 tem população entre 30.001 e 50.000 habitantes; 43 municípios apresentam faixa populacional entre 50.001 a 100.000 habitantes; e 55 possuem população acima dos 100.000 habitantes. Vejamos o mapa.

Mapa 03: Municípios paulistas pertencentes a alguma modalidade de consorciamento intermunicipal.



Fonte: CEPAM (2010).

Outra questão fundamental se refere à adequação dos Consórcios Intermunicipais existentes no estado de São Paulo à Lei dos Consórcios Públicos Nº

¹³⁴ O menor Consórcio Intermunicipal existente no estado de São Paulo são os de São José dos Dourados, Calgab, Cerro Barra Mansa e Integração, com dois municípios participantes cada.

11.107/2005. Nesse aspecto, dos 105 Consórcios existentes, 43 ainda não se adequaram à referida lei.

No que se refere à modalidade de consorciamento mais recorrente no caso do estado de São Paulo, em primeiro lugar aparecem os Consórcios de infra-estrutura (cuja atuação se dá mais intensamente na conservação de estradas, com 55 ocorrências), seguidos de saúde (15 ocorrências) e desenvolvimento (13 ocorrências).

Considerando as regiões administrativas de governo paulista, observa-se forte engajamento dos municípios paulistas. Que pese a grande diferença no número de municípios de cada região administrativa (o estado de São Paulo é subdividido em 15 regiões administrativas) observa-se que em média há o engajamento de aproximadamente 81% dos municípios em alguma modalidade de consorciamento intermunicipal¹³⁵.

Embora no estado de São Paulo as experiências de consorciamento intermunicipal sejam as mais profundas no cenário brasileiro, fica a indagação sobre quais os reais alcances dessas experiências.

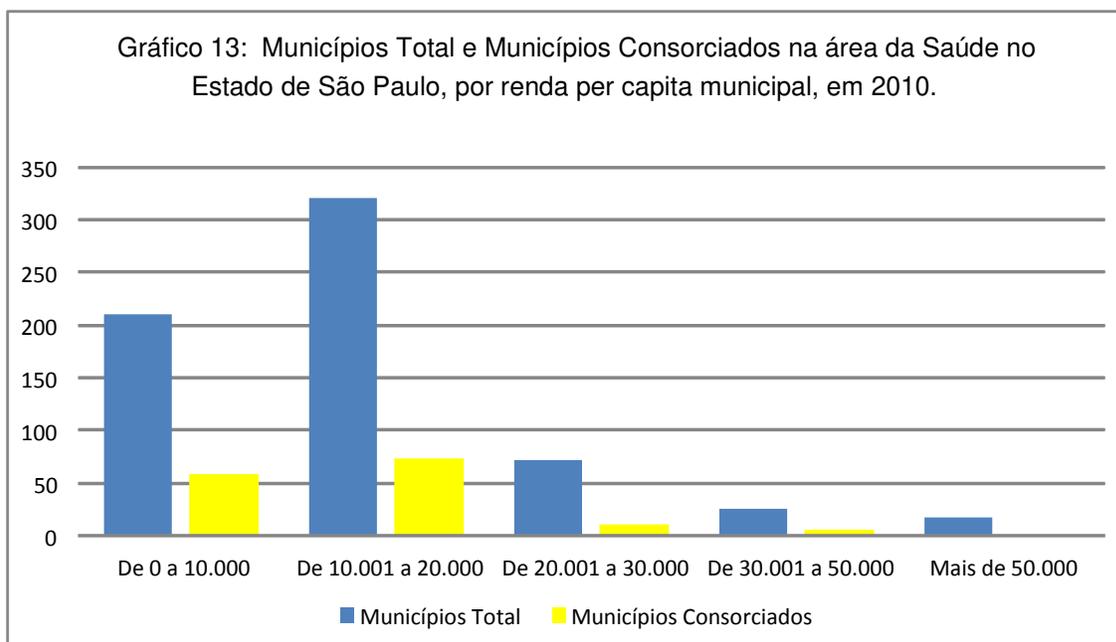
No sentido de realizar alguns apontamentos nessa direção, pretendemos nessa parte apresentar a partir de dados selecionados de alguns indicadores a real eficiência dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no estado de São Paulo¹³⁶.

Nesse estudo, consideramos entre as variáveis de análise dos municípios paulistas: a renda per capita, o gasto per capita médio em saúde, o coeficiente de leitos, médicos e unidades básicas de saúde disponíveis para cada 1000 habitantes.

O gráfico abaixo ilustra os municípios paulistas consorciados na área da saúde segundo a renda per capita de cada localidade. Vejamos.

¹³⁵ Para maiores detalhes ver CRUZ, M. C. M. T e ARAÚJO, F. F. (2010).

¹³⁶ A escolha do estado de São Paulo, nessa parte do trabalho deveu-se fundamentalmente aos dados relacionados ao setor de saúde disponibilizado pela Fundação SEADE – Fundação Estadual de Análise de Dados, mantida pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional do estado de São Paulo. O levantamento dos municípios consorciados foi extraído de CEPAM (2010). Adiante fazemos uma análise com os dados do IDSUS do Ministério da Saúde.



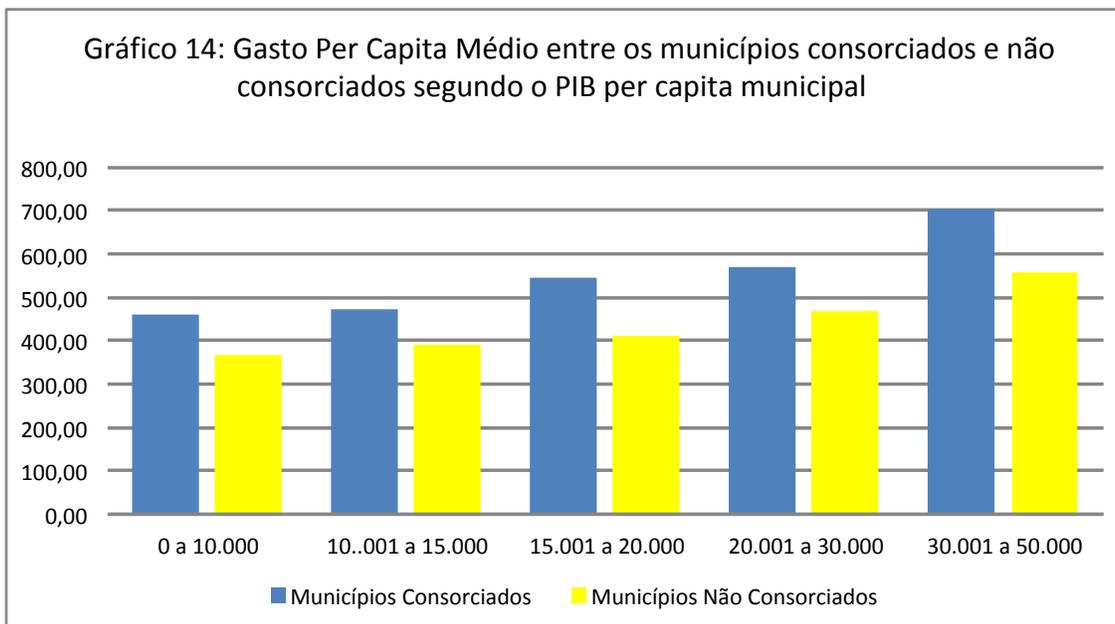
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação SEADE, 2011.

Como podemos observar, é notória a concentração desses consórcios naqueles municípios com renda per capita até 20.000 mil reais por ano. Trata-se de situação já esperada e que demonstra o quando esses municípios (pequenos) enxergam nos Consórcios Intermunicipais uma alternativa atraente para a melhora de seus serviços locais de saúde.

Outro indicador bastante interessante se refere ao comportamento do gasto per capita médio no setor da saúde segundo a renda per capita dos municípios paulistas.

Como podemos constatar no gráfico abaixo, são justamente nos municípios consorciados, que esse gasto é maior que nos municípios não consorciados. Uma possível explicação para esse fenômeno é justamente a elevada eficiência e ganho de peso político na obtenção de recursos juntos aos governos estadual e federal¹³⁷. Vejamos.

¹³⁷ Embora não tenha sido possível mensurar os índices de qualidade da saúde entre os municípios consorciados e os não consorciados, esse fato demonstra que de alguma forma existem ganhos por parte dos municípios consorciados na obtenção de verbas para a saúde de suas localidades.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação SEADE, 2011.

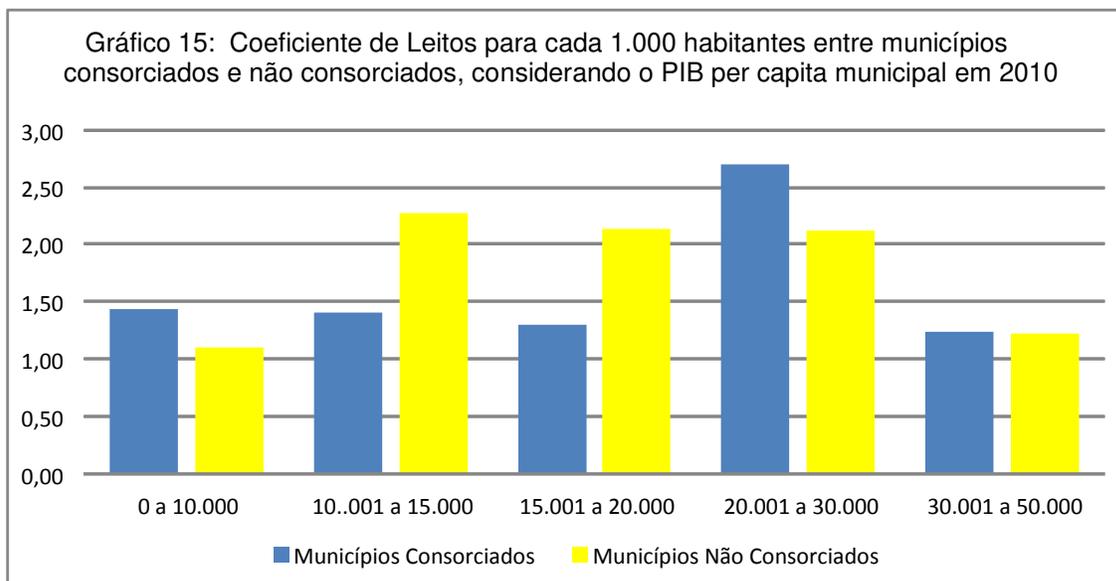
Partindo da observação de que os municípios consorciados despendem um gasto per capita médio em saúde superior aos demais, outra variável que aparece de interesse seria o número de leitos para cada 1.000 habitantes, disponibilizados pelos diferentes municípios.

Nesse quesito, podemos observar a partir dos dados apresentados no gráfico abaixo que, considerando a renda per capita média, são nos municípios com renda até 10.000 reais e na faixa entre 20.000 e 30.000 reais, que o coeficiente de leitos para cada 1.000 habitantes é superior aos municípios não consorciados. Esse fato, pode ser explicado por uma série de razões, no caso dos municípios com baixa renda per capita (até 10.000 reais por ano), por serem municípios muitas vezes longe de grandes centros urbanos, a necessidade do esforço em obter e manter leitos hospitalares é de maior importância, fazendo com que os municípios consorciados consigam melhor aproveitamento de seus recursos para essa função.

Já entre os municípios da segunda faixa, entre 20.000 e 30.000 reais de renda per capita se concentram os municípios geralmente pólo de referência no Consórcio Intermunicipal.

De qualquer forma, o que podemos deixar claro é que, essa variável é fortemente influenciada pela existência de hospitais regionais, que ao se localizarem

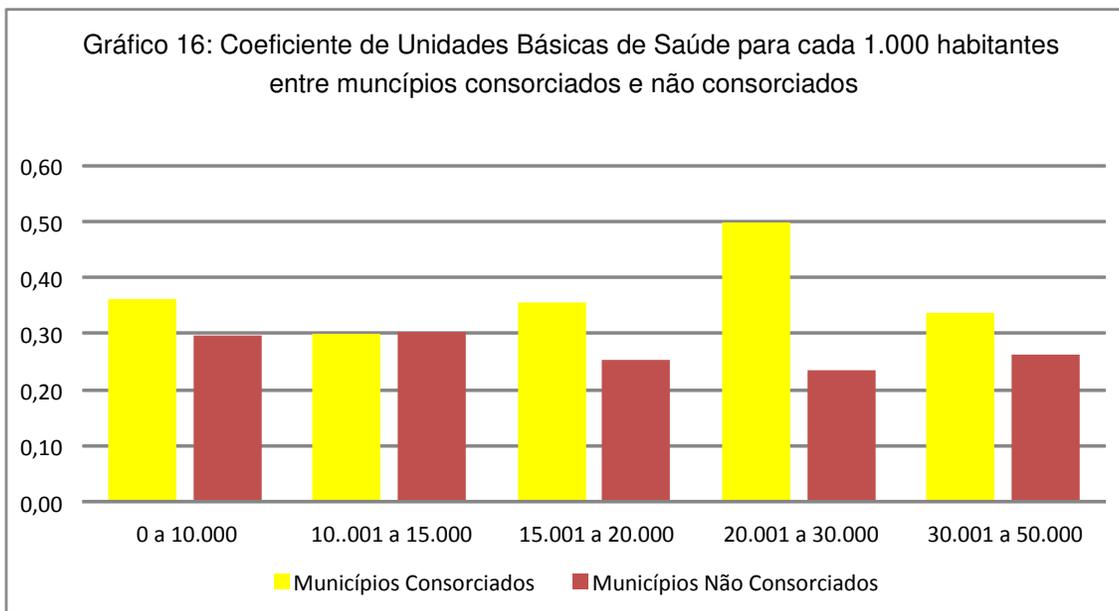
em uma localidade com a finalidade de atender os municípios vizinhos e integrantes do consórcio, podem acarretar distorções, sem contudo invalidar a análise. Vejamos.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação SEADE, 2011.

Situação essa que se modifica quando consideramos a existência de unidades básicas de saúde para cada 1.000 habitantes. Nesse quesito, pode-se observar claramente que os municípios consorciados apresentam em média, mais unidades básicas de saúde que os municípios não consorciados. Esse fato demonstra claramente que o consórcio pode facilitar o financiamento dessas unidades, melhorando significativamente o setor de saúde nessas localidades¹³⁸. Vejamos os dados apresentados pelo gráfico abaixo.

¹³⁸ É preciso, contudo considerar que grandes partes dessas Unidades Básicas de Saúde disponibilizam recursos médicos muitas vezes limitados, ou seja, consultas e procedimentos mais simples, sendo os pacientes encaminhados para um hospital regional mais próximo, sendo esse hospital gerido pelo consórcio ou não.

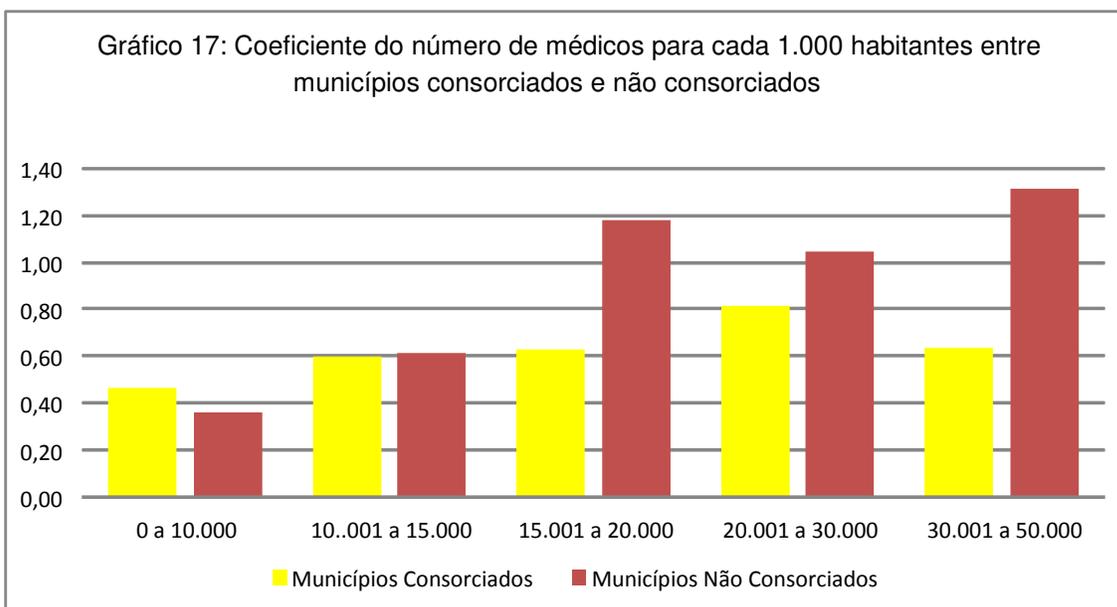


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação SEADE, 2011.

No que se refere ao número de médicos para cada 1.000 habitantes, há uma série de observações a serem realizadas. Primeiramente, evidencia-se uma clara prevalência de médicos nas cidades com maior renda per capita, isso pode ser explicado pela forte presença de médicos (se não, concentração) nos municípios de médio e grande porte, em detrimento dos municípios de pequeno porte.

De qualquer modo, nos municípios com até 15.000 reais de renda per capita média, o número de médicos é superior (com renda até 10.000) nos municípios mais pobres, e praticamente iguais nos municípios com renda entre 10.000 e 15.000 reais, esse fato demonstra que os consórcios conseguem fazer com os municípios menos desenvolvidos economicamente, consigam manter o mínimo necessário em termos de atendimento médico em suas localidades¹³⁹. Vejamos o gráfico abaixo.

¹³⁹ Embora não abordado nesse item quando consideramos uma subdivisão dos municípios paulistas segundo a faixa populacional e não a renda per capita, os resultados que chegamos são praticamente idênticos.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Fundação SEADE, 2011.

Como podemos observar a partir das observações acima, é possível afirmar que dada a elevada participação dos municípios paulistas (e mesmo no Brasil, considerando as informações colocadas acima), em alguma modalidade de consorciamento, essa prática tende a se mostrar altamente positiva para os municípios que dela participam.

Outra variável utilizada para mensurar os Consórcios Intermunicipais de Saúde no estado de São Paulo, foi o Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde – IDSUS. Trata-se de um índice criado pelo Ministério da Saúde, para avaliar o sistema de saúde nos diferentes municípios brasileiros, ou como coloca o Ministério da Saúde (2012):

O Índice de Desempenho do SUS (IDSUS) é um indicador síntese, que faz uma aferição contextualizada do desempenho do Sistema de Único de Saúde (SUS) quanto ao acesso (potencial ou obtido) e à efetividade da Atenção Básica, das Atensões Ambulatorial e Hospitalar e das Urgências e Emergências. A partir da análise e do cruzamento de uma série de indicadores simples e compostos, o IDSUS avalia o Sistema Único de Saúde que atende aos residentes nos municípios, regiões de saúde, estados, regiões, bem como em todo país.

O IDSUS ao considerar a profunda diversidade entre os municípios brasileiros (principalmente econômica e demográfica) o IDSUS agrupa os municípios

por “Grupos Homogêneos”, ou seja, os municípios foram agrupados segundo características econômicas e sociais semelhantes. O quadro a seguir traça o modelo de avaliação do IDSUS. Vejamos:

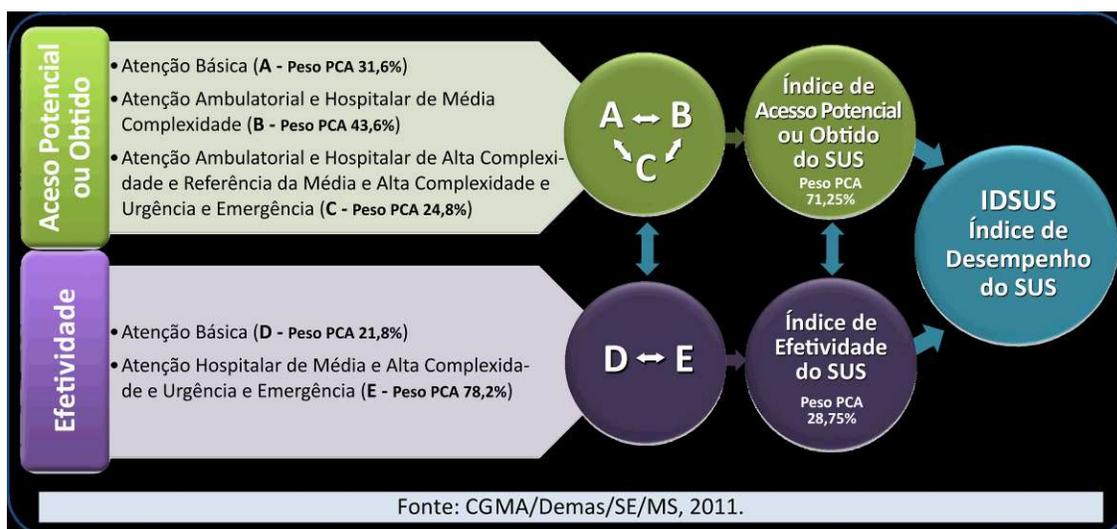
Quadro 15: Modelo de Avaliação do Desempenho do SUS

MODELO DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO SUS		
DIMENSÕES PARA CARACTERIZAR OS MUNICÍPIOS		RESULTADOS
Determinantes da Saúde	Indicadores	Municípios segundo extratos homogêneos
Condições de Saúde da População	Indicadores	
Estrutura do Sistema de Saúde	Indicadores	
Porte Populacional		
DESEMPENHO DO SUS EM CADA MUNICÍPIO		
Indicadores de:	Nível de Atenção:	Por área:
Acesso Potencial ou Obtido ♦ Cobertura Efetividade ♦ Resultados esperados	♦ Atenção básica ou primária ♦ Atenção especializada realizada no município e na referência regional ♦ Atenção ambulatorial geral e especializada ♦ Atenção hospitalar geral e especializada ♦ Urgência e Emergência	♦ Saúde do adulto ♦ Saúde bucal ♦ Saúde da criança ♦ Saúde da mulher
FORMA COMO OS RESULTADOS SERÃO MOSTRADOS:		
– Nota do desempenho geral do SUS no município, nas regiões de saúde, estados e união –		
Fonte: CGMA/Demas/SE/MS, 2011.		

Como podemos observar, trata-se de um modelo de avaliação que procura avaliar o sistema de saúde em toda a sua plenitude. Evidentemente que, tais análises podem padecer da falta de uma avaliação “in loco”, porém os dados disponibilizados pelos municípios já permitem uma avaliação bastante satisfatória senão totalmente precisa.

O quadro abaixo nos ilustra como se deu a evolução do IDSUS, a partir do acesso dos usuários do sistema. Vejamos:

Quadro 16: Evolução do IDSUS.



Como podemos constatar o IDSUS é construído a partir de pesos atribuídos aos diferentes atendimentos. Com relação aos indicadores utilizados na construção do IDSUS são utilizados mais de 20 indicadores, cuja metodologia estatística o IDSUS é construído a partir da padronização indireta por faixa etária e sexo, bayes empírico e análise de componentes principais¹⁴⁰.

Realizada essa breve caracterização do IDSUS, vejamos agora os resultados encontrados para os municípios paulistas participantes de Consórcios Intermunicipais de Saúde, sempre comparando aos municípios não participantes de nenhum Consórcio¹⁴¹. Utilizamos para essa análise os aspectos que consideramos os mais importantes para a análise, ou seja, atenção básica, Atenção Ambulatorial e Hospitalar. Vejamos a seguir os resultados obtidos.

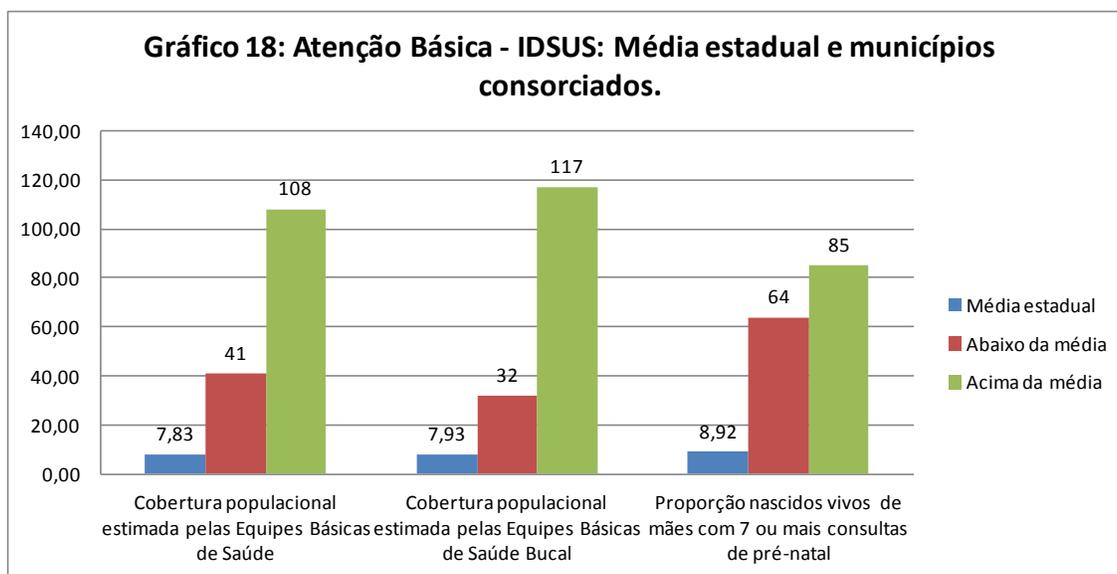
A metodologia adotada foi separar primeiramente os municípios consorciados dos demais municípios paulistas. Realizada essa primeira etapa, calculamos um índice médio para o estado de São Paulo nas diferentes áreas pesquisadas. A partir da obtenção desse índice avaliamos se os municípios

¹⁴⁰ Maiores detalhes sobre o IDSUS pode ser obtido na página: www.portal.saude.gov.br.

¹⁴¹ Para esse estudo consideramos o levantamento realizado pela Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM, na qual foram identificados 15 Consórcios Intermunicipais exclusivamente na área da Saúde, disponibilizado pelo site: www.cepam.sp.gov.br.

consorciados apresentam em média, um indicador acima ou abaixo da média estadual, segundo as diferentes áreas pesquisadas. Vejamos a seguir os resultados alcançados.

O primeiro indicador analisado foi o de atenção básica. Como podemos observar, a ampla maioria dos municípios consorciados apresenta um indicador bem acima da média estadual. Devemos considerar que grande parte dos municípios consorciados prestam serviços somente básicos de saúde (dado a capacidade financeira, pois em geral são municípios de pequeno porte), de forma que, como veremos adiante, o mesmo padrão não é observado quando a complexidade dos atendimentos aumenta. Nesses casos, o mais comum é a procura por hospitais de média e alta complexidade localizados na região mais próxima ao município. Vejamos os dados da atenção básica.

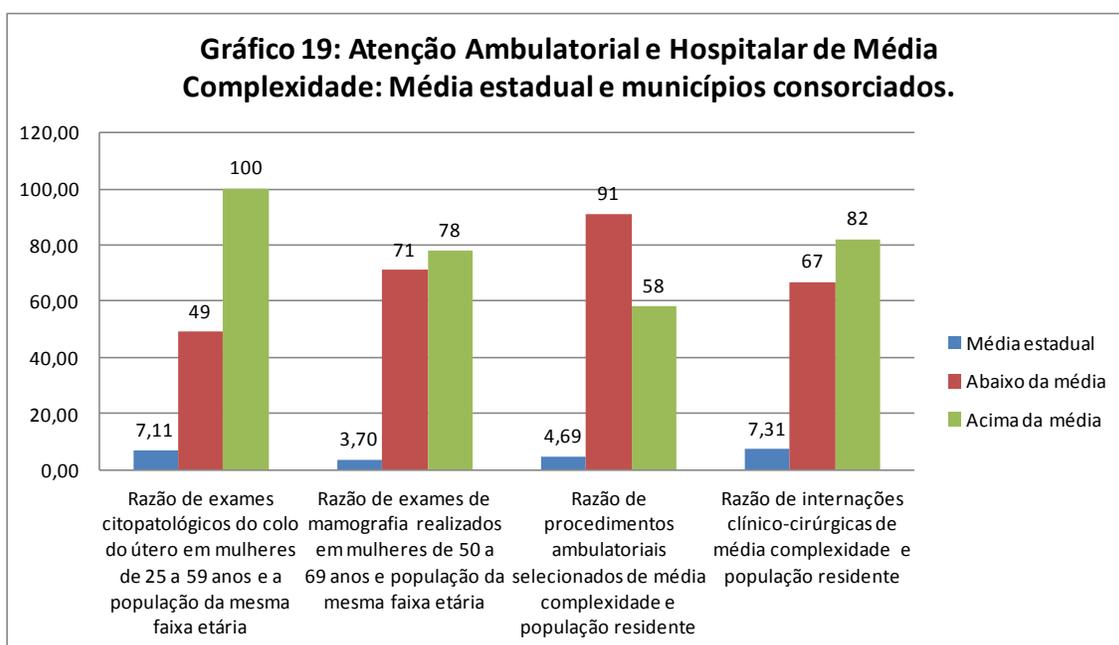


Fonte: IDSUS, 2012.

Como podemos observar, em todos os itens pesquisados (cobertura populacional para saúde geral, bucal e pré-natal) a maior parte dos municípios consorciados apresentam em média um índice muito superior à média estadual. No item cobertura populacional em saúde bucal, dos 149 municípios consorciados 117 apresentaram um índice acima da média estadual, contra somente 32, que apresentaram um índice abaixo da média.

É preciso, contudo fazer uma observação bastante relevante nesse ponto, os municípios consorciados que apresentam uma média inferior à média estadual, não representam necessariamente que está aquém dos demais municípios do consórcio, o que ocorre em muitos casos é que esses municípios se utilizam de equipamentos de saúde localizados em outros municípios pertencentes ao consórcio.

Já com relação ao atendimento de média complexidade, há um relativo equilíbrio entre os índices alcançados pelos municípios consorciados que se encontram acima e abaixo da média estadual. Vejamos:

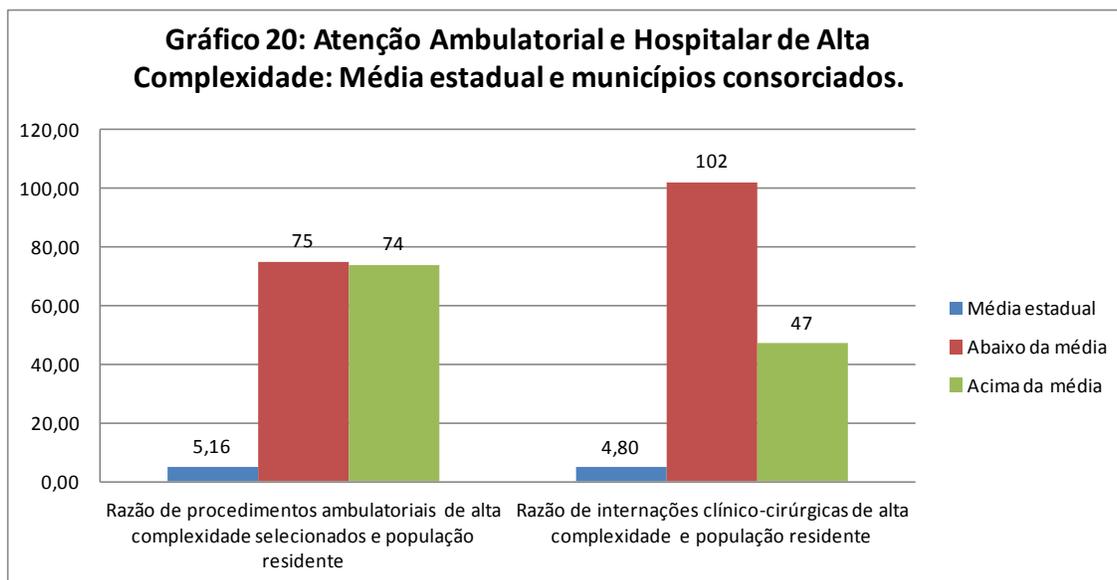


Fonte: IDSUS, 2012.

Constata-se que somente no item razão de procedimentos ambulatoriais de média complexidade é que a maior parte dos municípios consorciados fica abaixo do número de municípios consorciados. É no item razão de exames do colo do útero, onde a maior parte dos municípios consorciados, 100, assume uma posição bem acima da média estadual¹⁴². Mesmo nos item de exames de mamografia e de internações clínico-cirúrgicas de média complexidade, ao maior parte dos municípios consorciados apresentam média superior à estadual.

¹⁴² Devemos, contudo considerar que nesse item há uma forte política de saúde na prevenção do câncer de colo do útero o que explica essa superioridade dos municípios consorciados.

Já com relação aos procedimentos de alta complexidade, evidencia-se que os municípios consorciados os atendimentos relacionados às internações cirúrgicas de alta complexidade, apresentam somente 47 acima da média estadual, contra 102 abaixo. Esse fato pode ser justificado, como já colocado acima, pelo fato de tais procedimentos ao exigirem recursos em monta, se concentrem em apenas alguns (quando não, somente em um) municípios integrantes do consórcio. Vejamos o gráfico abaixo.



Fonte: IDSUS, 2012.

Observa-se que somente nos procedimentos ambulatoriais de alta complexidade há uma igualdade entre os municípios consorciados que se encontram acima e abaixo da média estadual. O que pode explicar esse fato é que, diferentemente dos procedimentos cirúrgicos, os ambulatoriais são menos custosos possibilitando a que mais municípios possam realizá-los em sua própria localidade.

Por fim, embora tenhamos nos concentrado somente no segmento da saúde, as demais áreas de consorciamento mostram-se bastante promissoras, sobretudo àquelas relacionadas ao meio ambiente/recursos hídricos.

É inegável a grande vantagem que a legislação regulatória trouxe aos municípios consorciados trazendo-lhes maior segurança jurídica, muito embora muitos deles ainda sejam relutantes em se adequar à lei¹⁴³.

¹⁴³ Vale lembrar que a adequação à Lei dos Consórcios é facultativa aos municípios.

Como resultado da profunda pluralidade e heterogeneidade entre os municípios brasileiros, a tarefa de se mensurar adequadamente a eficiência desses recursos se mostra bastante problemática¹⁴⁴.

Como conclusão ao capítulo, podemos observar o claro avanço que esses arranjos institucionais tiveram no cenário nacional nos últimos anos. É evidente que a possibilidade de ganho em termos de escala financeira e técnica são inerentes a esses arranjos, que em última instância, são as responsáveis pelo crescimento dos Consórcios (intermunicipais ou não). Selecionamos as áreas de consorciamento mais promissoras, que além da saúde, considerada a mais exitosa, revela-se em ascensão principalmente as áreas de meio ambiente e desenvolvimento.

Não cabem aqui repetirmos a exaustão os argumentos contidos, explicitamente ou não, ao longo dos capítulos anteriores, mas apenas apontar que o avanço dos Consórcios Intermunicipais é inerente ao próprio processo de amadurecimento da federação brasileira.

Por fim, e como esforço de mensuração das experiências de consorciamento intermunicipal, estudamos o caso dos Consórcios em saúde no estado de São Paulo, visto serem os consórcios em maior número e com mais qualidade nas informações obtidas. Os resultados sugerem que o ideário do consorciamento intermunicipal, independentemente da área, pode trazer resultados bastante exitosos aos municípios participantes, superados os entraves que podem causar a ineficiência e mesmo inoperância do consórcio.

¹⁴⁴ Um simples estudo de caso em nossa opinião não seria o suficiente para essa mensuração, uma vez que há casos de extremo sucesso, assim como outros bastante problemáticos. O que temos que nos ater nesse sentido é a profunda adesão dos municípios – não somente paulistas – brasileiros a Consórcios Intermunicipais, e os ganhos que esses arranjos institucionais podem lhes proporcionar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou analisar, ainda que de maneira breve, como se apresenta no Brasil a constituição de Consórcios Intermunicipais. Podemos identificar que a prática do consorciamento, sobretudo a partir da Constituição de 1988, que elevou o município a categoria de ente federado, se expandiu significativamente em todas as áreas cuja prática consorciada pode proporcionar a seus participantes alguns benefícios¹⁴⁵.

A formação de Consórcios Intermunicipais, cuja base teórica pode ser encontrada na literatura Neo-Institucionalista da Teoria das Escolhas Racionais, fundamentalmente, reside no chamado Federalismo Cooperativo, fato inerente a Estados cujo modelo federativo se divide em uma escala de entes federados, com cada ente assumindo responsabilidades e respondendo por fatias do bolo tributário nacional.

Deve-se, contudo salientar que, no caso particular do Brasil, esse referencial teórico clássico embora pertinente não se aplica. Isso porque, a razão do nascimento e evolução da prática consorciada de municípios no Brasil, decorre muito mais de suas particularidades políticas, econômicas, sociais e urbanas. Nesse contexto, destacam-se fundamentalmente a profunda descentralização das políticas sociais a partir da Constituição de 1988, mais especificamente no caso da saúde pública, resultando no Sistema Único de Saúde - SUS.

Sem dúvida alguma os Consórcios Intermunicipais apresentam um leque de oportunidades para o desenvolvimento local, guardadas as ressalvas necessárias a essa política pública, como principalmente a capacidade limitada dos agentes locais na orientação de políticas que extrapolam suas atribuições legais¹⁴⁶.

O principal benefício que o consorciamento pode oferecer aos entes municipais reside na obtenção de escalas, tanto no que tange aos recursos financeiros

¹⁴⁵ É preciso, contudo, sempre salientar que a prática do consorciamento intermunicipal no Brasil, embora de forma incipiente se inicia muito antes, já estando prevista desde 1981. No caso particular do estado de São Paulo, o primeiro Consórcio Intermunicipal é o Consórcio de Promoção Social da região de Bauru, criado na década de 60.

¹⁴⁶ Consideramos aqui àquelas políticas de responsabilidades das esferas estadual e/ou central de poder, como tributação, crédito, câmbio, entre outros.

como de material e humanos, sem a qual, cada município isoladamente não teria como atingir¹⁴⁷.

É difícil a mensuração qualitativa dessas experiências no âmbito de um trabalho teórico. Contudo, podemos vislumbrar que, apesar dos problemas inerentes a essa prática, tais políticas podem ser bastante benéficas aos municípios que dela participam, sobretudo quando o Consórcio Público Intermunicipal consegue não ser contaminado por disputas políticas¹⁴⁸.

Outro ponto a ser destacado refere-se ao momento em que a política de consorciamento intermunicipal é incentivada no Brasil, em um momento de redemocratização, com os entes municipais assumindo maiores responsabilidades. Nesse contexto também é impossível não considerar o cenário econômico nacional, caracterizado pelo retrocesso nos anos 90, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, em diversos direitos (trabalhistas, previdenciários, entre outros) e posterior avanço nos anos 2000, sobretudo no governo Lula, com o aprofundamento maciço das políticas públicas de assistência social¹⁴⁹, que permitiram aos municípios um maior engajamento nas questões sociais.

Do ponto de vista da política de consorciamento público como integrante de uma agenda de políticas de desenvolvimento regional, aponta Barros (1995, p.53) que:

(...) os consórcios intermunicipais podem ser instrumentos eficazes de desenvolvimento regional em qualquer dos quadrantes econômicos do estado, sob a condição de que sejam concebidos, estruturados e conduzidos em consonância com as peculiaridades de cada realidade territorial distinta; e mais, que se reflita profundamente sobre as características dos consórcios intermunicipais inativos, segundo seus níveis de debilidade e em suas correlações com os projetos a título de identidade e significado social.

¹⁴⁷ Outro aspecto que os Consórcios Intermunicipais podem assumir é a possibilidade de serem tão somente instrumentos funcionais para a gestão local de políticas públicas estaduais ou federais. Nesse sentido, muitos Consórcios Intermunicipais, como principalmente na área da saúde, atuam meramente para dar funcionalidade a uma política sem maiores compromissos com a melhora efetiva do sistema de saúde local.

¹⁴⁸ Nesse sentido, destacam-se os Consórcios Intermunicipais de Saúde, como visto ao longo desse trabalho.

¹⁴⁹ Destaca-se aqui o programa Bolsa Família criado através do Decreto Nº 5.209 de 17 de Setembro de 2004, cujo mote principal consiste na transferência de renda à famílias de baixa renda.

Não podemos desconsiderar, nessa questão, a incapacidade dos municípios de promover a partir de suas localidades políticas de alcance macroeconômico – de âmbito federal – que se mostram essenciais em uma estratégia de desenvolvimento econômico e social, seja local, regional ou nacional.

No âmbito internacional, as experiências abordadas acerca dos Consórcios Intermunicipais nos mostram que tal política pode representar um salto significativo para os entes participantes desde que questões de âmbito político não interfiram na administração do Consórcio, resguardados que aspectos econômicos como origem dos recursos, escalas mínimas para atuação, entre outras, sejam respeitados.

A experiência internacional aponta no sentido de que, tal prática de política pública já é bastante utilizada, sobretudo nos países europeus, onde os consórcios se constituem em política para o desenvolvimento regional e local já aplicada amplamente.

De maneira geral, dentro dos aspectos relacionados à origem da prática do consorciamento público no Brasil e na Europa, podemos colocar que enquanto na Europa o consorciamento nasce como forma de gestão pública em face de uma estrutura urbana altamente espraiada pelo território, o mesmo não acontece no caso brasileiro, que enxerga a política do consorciamento como forma de atender a demandas sociais (saúde, educação, desenvolvimento, etc.) cada vez mais crescentes, sem que suas receitas tenham acompanhado esse movimento.

Diferentemente do Brasil, onde há uma legislação específica nacional sobre a formação de Consórcios Intermunicipais, na Europa podemos identificar basicamente quatro tipos de associações, que seriam: a) governo semi-regional (mais comum em áreas metropolitanas), b) prestação conjunta de serviços públicos, c) convênio conjunto de prestação de serviços públicos (no item anterior não há um convênio formal), e d) fóruns de planejamento conjunto.

Devemos, contudo apontar a existência de fatores positivos e negativos na política de consorciamento intermunicipal, tanto no Brasil quanto na Europa. Dentre os pontos positivos destacam-se a maior proximidade do formulador de política pública das demandas da sociedade local, o maior conhecimento das necessidades locais, a maior escala populacional alcançada capaz de favorecer diferentes ações públicas no ponto de vista financeiro, maior economia de escala (compras e ações conjuntas), uso

compartilhado de equipamentos, pessoal técnico e troca de experiências, maior transparência nas ações dos governos locais, e por fim os custos de decisão que se tornam economicamente mais favoráveis quando efetuados no âmbito de um consórcio público local.

Entre os fatores negativos, podemos citar as diferenças políticas que podem tornar inerte a ação dos Consórcios Intermunicipais, e a capacidade da população atendida em ser ouvida em suas reais demandas, isto é, evitar que o Consórcio Público se torne em uma organização autônoma dos municípios que dele participam e do controle por parte da sociedade¹⁵⁰.

Já na América Latina, os Consórcios Intermunicipais se caracterizam fortemente pelo associativismo voluntário, muitas vezes sem o respaldo de um instituto legal acompanhado de uma política amplamente apoiada pelos governos centrais para a formação desses arranjos.

É preciso ainda ter em mente que as diferenças federativas nos diferentes países podem ser um fato inviabilizador de comparações internacionais, muito embora as diferentes experiências possam enriquecer sobremaneira o debate.

No caso particular do Brasil, observa-se que o maior sucesso de Consórcios Intermunicipais se encontram em áreas com melhor encaixe na política nacional, como exemplo na área da saúde¹⁵¹. Igualmente no caso brasileiro, se observa uma maior incidência dessa prática nas regiões sul e sudeste, devido à maior institucionalidade nessas regiões.

Como coloca Alves (2004, p.22):

The theme of the intermunicipal organization is on the political agenda in several countries as a form to adjust territorial administration processes to face the challenge put by the globalization process and put the

¹⁵⁰ Nesse aspecto, muitos autores defendem que a política de consorciamento deva ser uma política de estado colocada de “cima para baixo” e não o contrário, pois os problemas de cunho político podem inviabilizar o consórcio, não apenas pelos problemas já apontados, como também pelo fato de os prefeitos serem em muitas ocasiões concorrentes políticos entre si.

¹⁵¹ Segundo alguns autores o maior sucesso dos Consórcios Públicos em saúde no Brasil está relacionado intimamente ao funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS), que ao possibilitar repasses financeiros, ainda que condicionados, incentiva a formação de consórcios. A esse respeito, muitos defendem a política de repasses como forma de se incentivar os Consórcios Públicos no Brasil. Contudo, deve-se ter o cuidado em não transformar os Consórcios Públicos como meros agentes de captação de recursos.

territorial structures of the cities. However it raises peculiar problems on the different kind of States (Federal States, Centralized States, Decentralized States, etc.).¹⁵²

No caso brasileiro, o setor da saúde se mostra como o caso de maior sucesso e mais emblemático no que tange à formação e sustentabilidade dos consórcios intermunicipais.

O avanço do processo de descentralização dos serviços de saúde já explícitos na Lei Orgânica da Saúde – formada pela Lei 8.080, de setembro de 1990, e pela Lei 8.142, de dezembro de 1990 – e, posteriormente, a Norma Operacional Básica no 93 (NOB-SUS 01/93) iniciaram a transferência da gestão das ações de saúde para estados e municípios, aprofundada, em 1996, pela NOB-SUS 01/96. O município foi assim definido como o gestor dos serviços de saúde, além de ser responsável pelo controle, avaliação e auditoria dos prestadores de serviços situados em seu território. (Teixeira, 2007)

Será nesse cenário que com vistas aos ganhos de escala que surgem, a partir da década de 80, principalmente, os primeiros Consórcios Intermunicipais de Saúde, que se ampliaram fortemente a partir da década de 90¹⁵³.

Logo, o sucesso no segmento da saúde na consolidação de Consórcios Intermunicipais atuantes deixa a lição de que, o sucesso dessa prática política está fortemente ancorado nas políticas nacionais, isto é, é o incentivo federal – via recursos financeiros, principalmente – que pode alavancar essa prática com maior intensidade nos municípios brasileiros¹⁵⁴.

Ficam as seguintes indagações – respondidas ou não – ao longo desse trabalho: quais os avanços e limites dessa política de consorciamento intermunicipal?

¹⁵² Tradução nossa: " O tema da organização intermunicipal está na agenda política de diversos países como uma forma de ajustar os processos de gestão territorial para enfrentar o desafio colocado pelo processo de globalização e colocar as estruturas territoriais das cidades. No entanto, levanta problemas peculiares sobre a organização dos diferentes Estados (Estado federal, Estados centralizados, Estados descentralizados, etc)."

¹⁵³ O processo de regionalização é, finalmente, iniciado oficialmente em 2001 com a edição da Norma Operacional Básica de Assistência à Saúde do SUS (NOAS-SUS 01/01), ganhando força a partir de então no âmbito das políticas do Ministério da Saúde.

¹⁵⁴ Nesse quesito, a nova legislação sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos (já colocado anteriormente) é um bom exemplo de como esse incentivo federal pode influenciar e estimular Consórcios Intermunicipais em todo o território brasileiro.

Os Consórcios Intermunicipais surgem como carência ou estratégia de governos? Como esses arranjos se sustentam? Evidentemente que as respostas passam por dois aspectos fundamentais: a necessidade de existência de uma política nacional (e estadual) coordenada no sentido da estimulação e diversificação dos Consórcios Intermunicipais (caso já apontado como de sucesso no caso da saúde pública) e a compreensão de que o ente municipal não possui todas as condições e instrumentos que lhes permitam “sozinhos” atender todas as necessidades sociais e econômicas locais, visto a própria fragilidade financeira e de escala, como demonstrado. Dessa forma, esses arranjos se tornam funcionais devidos fundamentalmente à carência de atuação de políticas públicas localmente, mas também assumem a função de serem lócus de desenvolvimento na medida em muitos Consórcios Intermunicipais nascem de estratégias bem focadas na atuação de problemas locais¹⁵⁵.

Outro ponto importante é como dirimir as questões de cunho eminentemente político que são em grande medida responsáveis pelo sucesso ou fracasso de inúmeros Consórcios Intermunicipais. Essa indagação só poderá ser solucionada, a nosso ver, pelo próprio processo de amadurecimento político de nossa democracia. Nesse aspecto, as regiões metropolitanas, que embora não seja o foco principal desse trabalho, nos mostra que havendo disposição das diferentes colorações partidárias é possível se avançar fortemente na coordenação regional de políticas públicas.

Os movimentos sociais urbanos representaram um forte impulso aos municípios buscarem soluções comuns a seus problemas locais, sobretudo nos anos 90. Entretanto é preciso apontar que tais movimentos se arrefeceram profundamente nos anos 2000, como resultado em grande medida do próprio crescimento econômico e da atuação das políticas sociais que permitiram a que amplas camadas da sociedade menos favorecida pudessem ingressar no mercado de consumo¹⁵⁶.

Por fim, a questão central dessa tese, enunciada na introdução desse trabalho, nos permite afirmar a partir das análises realizadas que embora haja claros

¹⁵⁵ Os Consórcios Intermunicipais serão funcionais ou promotores de desenvolvimento local, a depender da estrutura, forma e objetivos em sua criação. A depender da capacidade financeira e até institucional dos municípios que o envolvem, a primeira ou segunda característica serão maiores ou menores.

¹⁵⁶ Para maiores detalhes ver NERI (2010). Disponível em: http://www.cps.fgv.br/ibrecps/ncm2010/NCM_Pesquisa_FORMATADA.pdf

limites a atuação consorciada de municípios, essa política pode sim, como demonstra o setor da saúde, ser alicerce para um dinamismo econômico e social ainda maior via governos locais, desde que as questões de governança sejam suficientemente solucionadas a contento.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ABRUCIO F.L. (1998). Os barões da federação, os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, F. L. e COUTO, C. G. A definição do papel do estado no âmbito local. Revista Perspectiva, São Paulo: Fundação SEADE, vol. 10, nº3, jul/set., 1996.
- ABRUCIO, F. L. e SOARES, M. P. Redes federativas no Brasil – cooperação intermunicipal no Grande ABC. Fundação Konrad Adenauer – Série Pesquisas, vol.24, 2001.
- ABRUCIO, F. L. Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental. Tese (Doutorado em Ciência Política) – FFLCH/Depto de Ciência Política – USP, 2000.
- AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A. e RAMUNDO, J. C. M. Breves notas sobre o federalismo fiscal no Brasil. Texto disponível em: http://www.federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm (Acesso em 17/07/08)
- AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A. e KHAIR, A. Federalismo Fiscal no Brasil: a importância dos governos municipais, 2001. Disponível em: <http://www.joserobertoafonso.com.br/attachments/article/1450/EALRF.pdf> (Acesso em 04/05/2010).
- AFFONSO, R.B.A. O Federalismo e As Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: um balanço crítico. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas, 2003.
- _____. "Os Estados e a Descentralização no Brasil". Série Política Fiscal nº 93, CEPAL/GTZ, 1997.
- AGUIRRE, B. e MORAES, M, R. "Questão Federativa no Brasil: um Estado das artes da teoria", in: Revista de Economia Política, vol. 17, n.º 01 (65), jan-mar, São Paulo, 1997.
- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Espaços Públicos Ampliados para o Processo de Planejamento do Desenvolvimento Local/Regional: os Coredes e Comudes no Rio Grande do Sul. Participe - Revista de Participação, Cidadania e Gestão Local, Ijuí, v. 6, n. 10/11, jan/jun 2006.
- ALVES, M. A. S. Espacialidades, escala e complexidade dos problemas metropolitanos: o caso da Região Metropolitana de Campinas – RMC. Tese (Doutorado em Economia Aplicada). Instituto de Economia da UNICAMP, 2007.

ALVES, R.M. A. Portuguese intermunicipal organization - basic principles. 44^o European Regional Science Association, 2004. Disponível em: <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa04/PDF/621.pdf> (Acesso em: 17/09/2010).

AMARAL, H. K. e BARONI, M. Consórcios intermunicipais e entidades regionais: novos arranjos institucionais e desafios para a implementação de políticas públicas. In: A nova organização regional no estado de São Paulo. FUNDAP, 2001.

ANDERSOM, A. Federalismo: uma introdução. São Paulo:EdFGV, 2009.

ARAÚJO, A. B.; HORTA, M. H. T. T.; CONSIDERA, C. M. Transferências de impostos aos estados e municípios. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1973. (Relatório de pesquisa, 16).

ARVATE, Paulo e BIDERMAN, Ciro (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. Revista Dados, vol.45 nº3, Rio de Janeiro, 2002.

ARRETCHE, M. Financiamento Federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre, regulação, responsabilidade e autonomia. Ciência & Saúde Coletiva, vol.08 nº02, Rio de Janeiro, 2003.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência das políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº31, ano 11, PP.44-66, 1996.

ASE, I. La descentralización de servicios de salud en Córdoba (Argentina): entre la confianza democrática y el desencanto neoliberal. 2008. Mimeo.

AZEVEDO, E. A. Parcerias no serviço público municipal. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM – O município no século XXI: cenários e perspectivas – Gestão Estratégica do Município. Edição Especial. São Paulo, 1999.

BARRERA, A. W. & ROARELI, Maria L. de M. Relações fiscais intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui de B. A; SILVA, Pedro L. B. (Orgs.). A federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap; Editora da Universidade Paulista, 1995.

BARROS, P. M. Consórcio intermunicipal: ferramenta para o desenvolvimento regional. São Paulo: Alfa Omega, 1995.

BATISTA, S. Formas de cooperação interorganizacional para o desenvolvimento regional e local. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública. Lisboa, Portugal, outubro de 2002.

BENKO, G. e LIPIETZ, A. (Org.) As Regiões Ganhadoras – Distritos e Redes: Os Novos Paradgmas da Geografia Econômica. Celta Editora, Oeiras, 1994.

BERGOC, G. J. Associações de municípios do estado do Paraná: cooperação planejamento para o desenvolvimento regional. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP. São Paulo, 2001.

BRAGA, R. Cidades médias e aglomerações urbanas no estado de São Paulo: novas estratégias de gestão territorial. Anais do X Encontro de geógrafos da América Latina. São Paulo, março de 2005.

BRAGA, R. Política urbana, política fiscal e pacto federativo: limites e perspectivas do Estatuto da Cidade no contexto da reforma do Estado. Texto disponível em: <http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/publicacoes/TextosPDF/rbraga12.pdf> (Acesso em: 10/07/2008).

BRANDÃO, C. A. A Espacialidade da Riqueza: Notas Teóricas Sobre as Principais Determinações da Dimensão Espacial do Processo de Desenvolvimento. Cadernos IPPUR. Rio de Janeiro, Ano XV, nº 1, pp. 119-134, Jan. /Jul., 2001.

BRANDÃO, C. A. Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, Editora da Unicamp, 2007.

BRANDÃO, C. A. A Dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para estudos urbanos e regionais. Tese (Livre-docência em Economia Aplicada) - Instituto de Economia, UNICAMP. Campinas, 2004.

BRANDÃO, C. A.; COSTA, E. J. M. e ALVES, M. A. S. Estratégias de desenvolvimento e construção do espaço supra-local: os novos arranjos institucionais. XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR. Salvador, Bahia, maio de 2005.

BUCHANAM, J. & TULLOCK, G. “El cálculo del consenso - Fundamentos lógicos de la democracia constitucional”, Planeta Agostini, España, prólogo a la Edición Española (Javier Salinas), 1993.

BUCHANAN, J. M.; WAGNER, R. E. Democracy in deficit: the political legacy of Lord Keynes. New York: Academic Press, 1977.

BUTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R.; e ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES/RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. Revista Desenvolvimento Regional em Debate, Ano 01, nº 01, Dezembro, 2011.

CACCIA, S. e PAULICS, V. (Org.) Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. Instituto Pólis e Programa Gestão Pública e Cidadania – EAESP/FGV. São Paulo, 2002.

CALDAS, E. L. Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais. Tese (Doutorado em Ciência Política). FFCLCH/USP. São Paulo, 2007.

CALDAS, F. L. CITRESU – Consórcio intermunicipal de tratamento de resíduos sólidos urbanos. In: LOTTA, G. S., BARBOZA, H. B., TEIXEIRA, M. A. C. e PINTO, V. 20 experiências gestão pública e cidadania. Programa Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, 2003.

CANO, W. (coord.) São Paulo no limiar do Século XXI. São Paulo: SPG/SP, 8 v., 1992.

CARNEIRO, J. M. B. Consórcios, Krese e relações intergovernamentais. In: Informativo CEPAM – Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal. Fundação Prefeito Faria Lima, vol.01, nº02. São Paulo, 2001.

CARNEIRO, J. M. B. O município e as relações intergovernamentais no cotidiano da base federativa. Cadernos Adenauer – Fundação Konrad Adenauer, ano 01, nº04. São Paulo, 2000.

CARNEIRO, J. M. B., e DILL, G. Arranjos Federativos Regionais na Alemanha e o pape articulador dos Landkreise. In: Municípios e Estados: Experiências com Arranjos Cooperativos - Cadernos Adenauer XII, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril de 2012.

CARVALHO, G. Saúde: avanços e entraves ao proceso de descentralização. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM – O município no século XXI: cenários e perspectivas – Gestão Estratégica do Município. Edição Especial. São Paulo, 1999.

CASAS PARDO, J. Estudio introductorio. In: BUCHANAN, J. M.; McCORMICK, R. E.; TOLLISON, R. D. **El análisis económico de lo político**. Madri: Instituto de Estudios Económicos, 1984.

CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima. Levantamento dos Consórcios Intermunicipais de São Paulo, 2010. Disponível em: http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/Estudo_consorcios/Cepam_levantamento_consorcios2010.pdf. (Acesso em 05/09/11)

COASE, R. H. The Nature of the Firm. *Economica*, Vol. 4, November, pp. 386-405, 1937.

CONCEIÇÃO, O. A. Instituições, Crescimento e mudança na ótica institucionalista. Tese de Doutorado em Economia. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

CONCEIÇÃO, O. A. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas : há convergência teórica no pensamento institucionalista? *Análise Econômica*, ano 19, nº36, Setembro, 2001.

COREDES – Região Funcional 7. Prioridades da Região Funcional 7. Coredes Celeiro, Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial. In: COREDES. Pro-RS IV. Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul. Passo Fundo. Passografic, 2010.

COREDES. Pro-RS IV. Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul. Passo Fundo. Passografic, 2010a.

COREDES-FÓRUM. Fórum dos Coredes do Rio Grande do Sul. XIII Encontro Anual de Avaliação e Planejamento dos Coredes. Carta de São Borja. Documento Impresso. Porto Alegre. 2010b.

COSECS - Perfil dos Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais. 2012. Disponível em: <http://www.cosecsmg.org.br/portal/index.php/area-de-arquivos?task=finish&cid=9&catid=6&m=0> (Acesso em 09/03/2012).

COY, M. e ZIRKL, F. Handlungsfelder und Lösungsansätze nachhaltiger Stadtentwicklung in der Dritten Welt, Beispiele aus Brasilien, Petermanns Geographische Mitteilungen, 145(5), 2001.

CRUZ, M. C. M. T. Cooperação intermunicipal: a experiência do estado de São Paulo. X Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública. Santiago, Chile, outubro de 2005.

CRUZ, M. C. M. T. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. Polis: Programa de Gestão Pública e Cidadania – EAESP/FGV, 2001.

CRUZ, M. C. M. T. e ARAÚJO, F. F. Consórcios Intermunicipais Paulistas Rumo aos Consórcios Públicos – Reflexões, 2010. Disponível em: http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/Consortorio_final_site.pdf. (Acesso em 06/08/2011)

CRUZ, M. C. C. T.; ARAÚJO, F. F. e BATISTA, S. Consórcio numa perspectiva histórico-institucional. In: Municípios e Estados: Experiências com Arranjos Cooperativos - Cadernos Adenauer XII, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril de 2012.

CUNHA, J. M. P. Dinâmica migratória e o processo de ocupação do Centro-Oeste brasileiro: o caso de Mato Grosso. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 87-107, jan./jun. 2006.

CUNHA, J. M. P. A migração no Centro-Oeste brasileiro no período 1970-96: o esgotamento de um processo de ocupação. Campinas: Nepo/Pronex/Unicamp, 2002.

DALLABRIDA, V. R. GOBERNANZA Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL: para la institucionalización de una práctica de “concertación público-privada”. In:

DOCUMENTOS y APORTES en Administración Pública y Gestión Estatal, Año 3, número 4. Santa Fe (AR): Ediciones UNLUniversidad Nacional del Litoral, 2003a.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BECKER, Dinizar Fermiano. Governança Territorial Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. In: Desenvolvimento em Questão, ano 1, n. 2. Ijuí: Editora UNIJUÍ, jul./dez./2003b.

DALLABRIDA, V. R. PLANEJAMENTO REGIONAL: algumas observações teóricas e análise da prática. In: REDES, v. 9, nº 1, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, jan./abr./2004.

DALLABRIDA, V. R. Governança Territorial: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial. In: III Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2006, Santa Cruz do Sul. Disponível em: <http://www.capitalsociaisul.com.br/capitalsociaisul/desenvolvimentoregional/Grupo%203/04.pdf>. (Acesso em 05/07/2011)

DALLABRIDA, V. R.; BÜTTENBENDER, P.L.; HÖFLER, C. E.; e ROTTA, E. Edeimar Uma experiência de planejamento territorial do desenvolvimento na Fronteira Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. In: IX Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio, Bahía Blanca (AR), 16 a 19 de mayo de 2006.

DALLABRIDA, V. R.; ZIMMERMANN, V. J. Descentralização na Gestão Pública e Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento: o papel dos Consórcios Intermunicipais. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, Taubaté (SP), v. 5, n. 3, p. 3-28, set./dez.2009.

DANIEL, C. Governo local e reforma urbana num quadro de crise estrutural. In: Globalização, fragmentação e reforma urbana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

DANIEL, C; e SOMEKH, N. Gestão compartilhada, limites e possibilidades: a experiencia do Grande ABC. In: Informativo CEPAM – Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal. Fundação Prefeito Faria Lima, vol.01, nº02. São Paulo, 2001.

DELGADO, N. G.; BONNAL, P. e LEITE, S.P. Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf. (Acesso em 14/09/2011)

DINIZ, A. M. A migração e evolução da fronteira agrícola. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 13, Ouro Preto, 2002. Anais. Belo Horizonte: ABEP, 2002.

DOWBOR, L. O poder local diante dos novos desafios sociais. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM – O município no século XXI: cenários e perspectivas – Gestão Estratégica do Município. Edição Especial. São Paulo, 1999.

DWECK, R. H. Federalismo fiscal – experiências distintas: Estados Unidos e Brasil. Texto para Discussão nº182/Departamento de Economia da UFF. Niterói, 2005.

ENDLINCH, A. M. Gestão territorial compartilhada em espaços não metropolitanos. Revista Eletrônica de geografia y ciencias sociales vol.XI, nº245(64), 2007.

ESTADO, INSTITUIÇÕES E DEMOCRACIA : desenvolvimento / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Livro_estadoinstituicoes_vol3.pdf. (Acesso em 04/06/2011).

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas locais. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM – O município no século XXI: cenários e perspectivas – Gestão Estratégica do Município. Edição Especial. São Paulo, 1999.

FARAH, M. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. Revista de Administração Pública, vol35, nº01. São Paulo, 2001.

FARIAS FILHO, W. F. Consórcios intermunicipais para gestão de resíduos sólidos urbanos: análise da implementação do portal mata sul. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Ambientais). Centro de Filosofia e Ciências Humanas – Departamento de Geografia/UFPE. Recife, 2007.

FERRÃO, J. Governança e Ordenamento do Território: Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. Prospectiva e Planejamento, vol. 17, 2010.

FERREIRA, S. G. e MORAES, R. M. Federalismo fiscal – municípios: despesa com saúde e transferências federais. Informe-se BNDES, nº38. Rio de Janeiro, 2002. Texto disponível em: http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf_38.pdf. (Acesso em 12/08/08)

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S. e VIEIRA, R. S. Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. IPEA – Texto para Discussão nº1223. Brasília, 2006.

FONTES, A. Consórcios intermunicipais: um instrumento para o planejamento local. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro: vol.38, nº198, 1991.

FRANZESE, C. Federalismo Cooperativo no Brasil: Da Constituição de 1988 aos Sistemas de Políticas Públicas. Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FRANGO, I.; MAMEDE, J. e KROM V. Consórcio intermunicipal: uma proposta para o desenvolvimento regional. VI Encontro Latino Americano de Pós Graduação – Universidade do Vale do Paraíba. Taubaté, 2006.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM – Informativo Anual 2007. Secretaria de Economia e Planejamento – Governo do Estado de São Paulo. São Paulo, 2007.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM – O município no século XXI: cenários e perspectivas. Edição Especial. São Paulo, 1999. 400p.

GARSON S. e ARAÚJO, E. Federalismo fiscal. Ações sociais básicas: descentralização ou municipalização? Informe BNDES, Secretaria para assuntos fiscais, nº23, 2001.

GALVÃO, A. C.; PAGANINI, W. S. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. Engenharia Sanitária e Ambiental, v. 14, n. 1, p. 79-88. Rio de Janeiro: jan-mar de 2009.

GERMÁ, B. e FAGEDA, X. Between privatization and intermunicipal cooperation: small municipalities, scale economies and transaction costs. Urban Public Economics Review, n. 006, 2006. Disponível em: http://www.ub.edu/graap/UPER6_artBel.pdf. (Acesso em 27/10/2009)

GIAMBIAGI, F. e ALÉM, A. C. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

GOMES, G. M. e MAC DOWELL, M. C. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico, nem sempre é bom para o social. IPEA – Texto para Discussão, nº706. Brasília: 2000.

GUIMARÃES, L. e GOMES, M. A. Contexto institucional e regulatório do desenvolvimento de quatro experiências de consórcios de saúde. In: Informativo CEPAM – Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal. Fundação Prefeito Faria Lima, vol.01, nº02. São Paulo, 2001.

GRAÇA SOUTO. Consórcios Intermunicipais e Federalismo Cooperativo. Mimeo, 2007.

HALL, P e TAYLOR, R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. Lua Nova, nº58, 2003.

HULST, R. e MONTFORT, A. Inter-Municipal Cooperation in Europe. Springer, 2007.

IPEA/FJN. Transformações recentes da fronteira agrícola e implicações para a dinâmica espacial do Brasil. Recife, 1997.

IPEA – Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento, e políticas públicas. Brasília, 2010. Mimeo.

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal - Perfil das Finanças Públicas Municipais. 2007. Mimeo.

JONSSON, P. Alabama county lays off 1 in 4 workers after bond fiasco: Jefferson County risks becoming the largest local-government bankruptcy in recent US history. The Christian Science Monitor, 04/08/2009.

JUNQUEIRA, A. T. M. Consórcio intermunicipal: um instrumento de ação. Revista CEPAM, vol.01, nº02, abr/jun., 1990.

KLINK, J. A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista. DPA Editora. Rio de Janeiro, 2001.

KLINK, J.; BRESCIANI, L. P. e LÉPORE, W. C. Novas Institucionalidades e Desenvolvimento Regional: a articulação e os limites da Câmara Regional do Grande ABC, 2006. Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/semead/10semead/sistema/resultado/trabalhosPDF/268.pdf>. (Acesso em 02/06/2011)

LAMPARELLI, C. M. Cooperação intermunicipal e desenvolvimento: soluções para o desenvolvimento municipal. In: O município no século XXI: cenários e perspectivas. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. São Paulo, 1999.

LAMPARELLI, C. M. Cooperação intermunicipal e desenvolvimento: soluções regionais para o desenvolvimento municipal. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM – O município no século XXI: cenários e perspectivas – Gestão Estratégica do Município. Edição Especial. São Paulo, 1999.

LEAL, S. M. R. Territórios e Escalas de Cooperação e Gestão Consorciada: o caso francês e seus aportes à experiência brasileira. Cadernos Metrôpole, nº 20, p. 57-79, 2º sem. de 2008.

LIMA, A. P. e PASTRANA, R. Diagnóstico da situação atual de consórcios intermunicipais de saúde no Brasil. Relatório de pesquisa. Ministério da Saúde, 2000. Disponível em: <http://www.opas.org.br/servico/arquivos/sala3840.pdf> (acesso em 03/05/2008).

LOPREATO, F.L.C. O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. São Paulo: Editora Unespe, IE-UNICAMP, 2002.

_____. Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 98, 2000.

_____. "Um novo caminho do Federalismo no Brasil?" in: Revista Economia e Sociedade, Campinas, (9): 95-114, dez. 1997.

LUNA, R. B. Integração horizontal de ações governamentais. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). EAESP/FGV. São Paulo, 2007.

LUQUE, V. M. C. A. O papel dos municípios no desenvolvimento económico. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM – O município no século XXI: cenários e perspectivas – Gestão Estratégica do Município. Edição Especial. São Paulo, 1999.

LINHARES, P. T. F. S. Evolução da Cooperação Intermunicipal do Brasil. Anais do IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2011.

MADEIRA, R. F. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso. Revista do BNDES, n.33, junho de 2010.

MARQUES, R. M. O lugar do município em tempos de globalização e questionamento dos sistemas de proteção social centralizados. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM – O município no século XXI: cenários e perspectivas – Gestão Estratégica do Município. Edição Especial. São Paulo, 1999.

McDOWELL, M. C. e GOMES, G. M. Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que É Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social. Texto para Discussão do IPEA nº 706. Brasília, 2000.

MELLO, D. L. Associativismo como instrumento de desenvolvimento dos governos locais: a experiência brasileira e de outros países. Revista de Administração Pública, vol.31, nº06, Nov/dez., 1997.

MELLO, D. L. Associativismo como instrumento de desenvolvimento dos governos locais: a experiência brasileira e de outros países. Revista de Administração Pública, vol.31 nº06. nov/dez., 1997.

MELO, M. A. Gestão urbano-metropolitana: neomunicipalismo e empresarialismo local. Cadernos de Textos – Fundação João Pinheiro e Escola de Governo. Nº02. Belo Horizonte: 2000.

MENDES, M. Federalismo Fiscal. In: Economia do setor público no Brasil. BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo Roberto (Org.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

MOELLER, M. C. (Coord.) Cooperación Intermunicipal para la prestación de servicios urbanos. Uiversum Vertagsanstalt, Alemanha, 2001.

MOISÉS, H. N. Município-rede: planejamento, desenvolvimento político e sustentabilidade. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM – O município no século XXI: cenários e perspectivas – Gestão Estratégica do Município. Edição Especial. São Paulo, 1999.

MONTORO, A. F. Descentralização e participação: importância do município na democracia. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM – O município no século XXI: cenários e perspectivas – Gestão Estratégica do Município. Edição Especial. São Paulo, 1999.

MORAES, M. R. As Relações Intergovernamentais na República Federal da Alemanha – Uma análise econômico-institucional. Konrad Adenauer Stiftung, Série Pesquisas vol. 22, 2001.

MUSGRAVE, R. A. & MUSGRAVE, P. B. “Finanças Públicas: teoria e prática”, Ed. Campus, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980.

_____. “Federalismo: funciones, distribución de la renta, subvenciones e imposición por niveles de gobierno”, in: El Trimestre Fiscal, Revista del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas – INDETEC, nº 50, Guadalajara/Mexico, abr-jun/1995.

MUSGRAVE, R.; PEACOCK, A. Classic in the theory of public finance. New York, St. Martin’s Press, 1967.

MULS, L. M. O Desenvolvimento Econômico Local do Municípios de Itaguaí: o capital social e o papel das micro, pequenas e médias empresas. Tese de Doutorado. IE - UFRJ, 2004.

MULS, L. M. Desenvolvimento Local, Espaço e Território: O Conceito de Capital Social e a Importância da Formação de Redes entre Organismos e Instituições Locais. Revista EconomiA. vol 9, nº 1, jan/abr, 2008. Disponível em: http://www.anpec.org.br/revista/vol9/vol9n1p1_21.pdf. (Acesso em 02/04/2010)

NORTH, D. Structure and change in economic history. New York, W. W. Norton & Company, 1981.

NORTH, D. "The New Institutional Economics and Third World Development," in The New Institutional Economics and Third World Development, J. Harriss, J. Hunter, and C. M. Lewis, 1995.

NERI, M. C. A Nova Classe Média: o lado brilhante dos pobres, 2010. Disponível em: http://www.cps.fgv.br/ibrecps/ncm2010/NCM_Pesquisa_FORMATADA.pdf. (Acesso em 22/09/2010)

OATES, W. “Studies in Fiscal Federalism”, Economists of the twentieth century, England/USA, 1991.

OREGGIA, R. e GUTIÉRREZ, R. T. La cooperación intermunicipal en México: barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar. Gestión y Política Pública, vol.15, nº2, 2006.

ORTEGA, A. C. Desenvolvimento territorial no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADs. Rio de Janeiro. RER, vol.45, nº02, p. 275-300. Abr/jun., 2007.

OSTROM, E. Doing Institutional Analysis: Digging Deeper than Markets and Hierarchies," Handbook of New Institutional Economics, C. Ménard and M. Shirley, eds. Handbook of New Institutional Economics, 2005.

OSSENBRÜGGE, J. Politik im 'glokalisierten' Raum. Alternative Optionen zur entgrenzten Weltwirtschaft", Geographische Rundschau, 53(7-8), 4-9, 2001.

PAULICS, V. Dicas – idéias para a ação municipal. São Paulo: Polis, 2000.

PINHO, J. A. G. e SANTANA, M. W. Inovação na gestão pública no Brasil: uma aproximação teórico conceitual. Disponível em: <http://nutep.adm.ufrgs.br/projetos/AP35.html>. (Acesso em 10/06/2008)

PERFIL E EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS MUNICIPAIS (1998 – 2006). Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda. Brasília, 2007.

PINTO, S. G. B. Regiões metropolitanas: obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, 2007.

PIRES, et al. Governança Territorial: conceitos, fatos e modalidades. Rio Claro: UNESP, 2011.

PONDÉ, J.L. Coordenação, Custos de Transação e Inovações Institucionais. Texto para Discussão nº 38, IE/UNICAMP, 1994.

PRATES, A. M. Q. Reestruturação Produtiva no Brasil dos anos 90 e seus impactos na região do Grande ABC paulista. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico – Economia Urbana e Regional). Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas, 2005.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: novo papel para estados e municípios. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM – O município no século XXI: cenários e perspectivas – Gestão Estratégica do Município. Edição Especial. São Paulo, 1999.

REZENDE, F. Modernização tributária e federalismo fiscal. In: OLIVEIRA, F. & REZENDE, F. (Org.) Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

RIBEIRO, J. M. e COSTA, N. R. Consórcios intermunicipais no SUS. IPEA - Texto para Discussão, nº 669. Brasília: 1999.

RIBEIRO, W. A. Cooperação Federativa e a Lei dos Consórcios Públicos. Confederação Nacional dos Municípios - CNM. Brasília: 2007.

ROCHA, C. A. V. e FARIA, C. A. P. Coordenação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos consórcios de saúde em Minas Gerais. Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política. PUC/RJ. Rio de Janeiro, 2004.

ROCHA, C. V. e FARIA, C. A. P. Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, setembro de 2004.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. Revista de Sociologia e Política, nº24. Curitiba, jun. de 2005.

RODRIGUEZ, V. Federalismo e interesses regionais. In: AFFONSO, R.B.A. & SILVA, P. L. B. (Org.) A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

ROLNIK, R. e SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. Revista São Paulo em Perspectiva, nº14(4). São Paulo, 2000.

ROSA JÚNIOR, S. G. Municípios e Desenvolvimento. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM – O município no século XXI: cenários e perspectivas – Gestão Estratégica do Município. Edição Especial. São Paulo, 1999.

RUSSEFF, I. e SALLES, F. C. O consorcio intermunicipal de educação de leste paulista. Texto disponível em : www.anped.org.br/reunioes/24/T0591317915289.doc. (Acesso em 23/07/2008)

ROTHFUSS, R. Redes Urbanas Transnacionais como instrumento de cooperação intermunicipal no ambiente da sociedade global em rede, 2007. Disponível em: <http://www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/URB/URB-4-ROTHFUSS.pdf>. (Acesso em 26/08/09)

SECRETARIA DO TEROURO NACIONAL - STN. Perfil e Evolução das Finanças Municipais, 2007. Mimeo.

SPINK, P. Cooperação e Governança Interjurisdicional: conceitos em discussão. In: Municípios e Estados: Experiências com Arranjos Cooperativos - Cadernos Adenauer XII, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril de 2012.

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. Revista Nova Economia, nº15(1), Belo Horizonte, jan/abr. de 2005.

SOUZA, A. N. e MALUF, M. M. B. Educação: descentralização e reformas. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM – O município no século XXI: cenários e perspectivas – Gestão Estratégica do Município. Edição Especial. São Paulo, 1999.

SPINK, P. K.; CLEMENTE, R. e KEPPKE, R. Governo local: o mito da descentralização e as práticas de governança. Revista de Administração da USP – RAUSP. FEA, nº1. São Paulo, 1999.

STUCCHI, M. L. R. Consórcios intermunicipais de saúde no estado de São Paulo. Revista de Administração de Saúde, vol.07, nº29, out/Nov., 2005.

SWIANIEWICZ, P. Cooperação Intermunicipal: a experiência europeia. Traduzido por Ernesto Jeger. Texto disponível em: www.projetobrasil.municipios.gov.br. (Acesso em 10/05/2010)

TEIXEIRA, L.da S. Ensaio sobre consórcios intermunicipais de saúde: financiamento, comportamento estratégico, incentivos e economia política. Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações. Brasília, 2007.

TEIXEIRA, L.; McDOWELL, M. C. e BUGARIM, M. Economia política da formação de consórcios intermunicipais de saúde: efeitos da heterogeneidade de renda e referências entre municípios. Departamento de Economia/UnB. IPEA – Texto para Discussão, nº301. Brasília, 2003.

TEIXEIRA, L.; McDOWELL, M. C. e BUGARIM, M. Incentivos em consórcios intermunicipais de saúde: uma abordagem de teoria dos contratos. Departamento de Economia/UnB. IPEA – Texto para Discussão, nº246. Brasília, 2002(a).

TEIXEIRA, L.; McDOWELL, M. C. e BUGARIM, M. Incentivos em consórcios intermunicipais de saúde: uma análise à luz da Teoria dos Jogos. Departamento de Economia/UnB. IPEA – Texto para Discussão, nº893. Brasília, 2002(b).

TIBOUT, C. M. "A pure theory of local expenditures". In: BAKER, S e ELLIOT, C. (Org.) Readings in public sector economics, 1990.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. I Painel sobre autonomia municipal: proposta, organização e resultados. Texto disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/2943/1painel.pdf>. (Acesso em 18/07/2008)

VARGAS, N. Estados no Brasil e o Controle Fiscal e Financeiro pela União no Pós-Real. Tese de Doutorado. IE - Unicamp, 2006.

VAZ, J. C. Consórcios intermunicipais. Revista DICAS: Idéias para a Ação Municipal, nº97. São Paulo, 1997.

VIEIRA, P. A., ALMEIDA, G. S., BUAINAIN, A. .M. O Centro-Oeste brasileiro como fronteira agrícola. Disponível em: www.sober.org.br/palestra/2/621.pdf. (Acesso em 10/10/11)

VINHAS, L. P. e TUPINAMBÁ, J. C. D. Cooperação Intergovernamental em busca do desenvolvimento regional. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, Anais, Brasília, 2011.

WEISNER, E. "La Economía Neo-institucional, la Descentralización y la Gobernabilidad Local", III Seminario Internacional de Descentralización Fiscal en America Latina: nuevos desafios y agenda de trabajo, 1996. Texto disponível em: <http://www.grupochorlavi.org/gobernanzaambiental/Documentos/economianeoinstitucional.pdf>. (Acessado em 23/08/08)

_____. "Transferencias, incentivos y la endogenidad del gasto territorial" – Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, Secretaria de Hacienda de Mexico, CEPAL/ILPES/CAF, Cancun – Mexico. Mayo 17-20, 2000.

WILSON, R, e GAMKHAR, S. Cooperação e Relações Intergovernamentais nos Governos Locais: O Caso dos Estados Unidos. In: Municípios e Estados: Experiências com Arranjos Cooperativos - Cadernos Adenauer XII, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril de 2012.

WILLIAMSON, O. E. Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications . New York: The Free Press, 1975.

WILLIAMSON, O. E. The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes. Journal of Economic Literature, Vol. 19, December, 1981, pp. 1537-1568.

WILLIAMSON, O. E. The Economic Institutions of Capitalism. New York: The Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O.E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead," Journal of Economic Literature, 38(3), 2000.

WILSON, R. H., e LAVINE, R. I. The Fiscal Capacity of Texas Cities. Policy Research Project Reports, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, University of Texas em Austin, 1999.

Sites – Fonte da base estatística utilizada no trabalho:

www.ibge.gov.br – Relatórios de Gestão Pública/Perfil Municipal (2009) /Síntese de Indicadores Sociais (2011).

www.seade.gov.br – Informações dos Municípios paulistas.

www.bndes.gov.br – Estudos/Relatórios.

www.ipea.gov.br – Textos para Discussão.
www.saude.gov.br – Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde.
[www.ibam](http://www.ibam.gov.br) - Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

Legislação:

Lei Nº 11.107, de 06 de abril de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos)

Decreto Nº 6.017, de 17 de janeiro de 2017 (Regulamenta a Lei dos Consórcios Públicos)

Lei Nº 12.305, de 02 de agosto de 2010 (Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos)