



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

ROSANGELA DOS SANTOS ALVES PEQUENO

**A questão do federalismo brasileiro: as relações
intergovernamentais na perspectiva dos
consórcios públicos em dimensão regional**

**Campinas
2023**

ROSANGELA DOS SANTOS ALVES PEQUENO

**A questão do federalismo brasileiro: as relações
intergovernamentais na perspectiva dos
consórcios públicos em dimensão regional**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, do Instituto de Economia, da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Econômico, na área de concentração de Desenvolvimento Regional e Urbano.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Cezar de Macedo Mota

**ESTE TRABALHO CORRESPONDE À VERSÃO
FINAL DA TESE DE DOUTORADO DEFENDIDA
PELA ALUNA ROSANGELA DOS SANTOS
ALVES PEQUENO E ORIENTADA PELO PROF.
DR. FERNANDO CEZAR DE MACEDO MOTA.**

**Campinas
2023**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Luana Araujo de Lima - CRB 8/9706

P399q Pequeno, Rosangela dos Santos Alves, 1971-
A questão do federalismo brasileiro : as relações intergovernamentais na perspectiva dos consórcios públicos em dimensão regional / Rosangela dos Santos Alves Pequeno. – Campinas, SP : [s.n.], 2023.

Orientador: Fernando Cezar de Macedo Mota.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Federalismo - Brasil. 2. Cooperação intergovernamental. 3. Consórcios. 4. Desenvolvimento regional. I. Mota, Fernando Cezar de Macedo, 1969-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações Complementares

Título em outro idioma: The issue of brazilian federalism : intergovernmental relations from the perspective of public consortia in a regional dimension

Palavras-chave em inglês:

Federalism - Brazil

Intergovernmental cooperation

Consortia

Regional development

Área de concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano

Titulação: Doutora em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Fernando Cezar de Macedo Mota [Orientador]

Beatriz Tamaso Miotto

Maria do Livramento Miranda Clementino

Odair Lopes Garcia

Rogério Leandro Lima da Silveira

Data de defesa: 07-12-2023

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-2706-2821>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/3561584652489316>



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

ROSANGELA DOS SANTOS ALVES PEQUENO

**A questão do federalismo brasileiro: as relações
intergovernamentais na perspectiva dos
consórcios públicos em dimensão regional**

Prof. Dr. Fernando Cezar de Macedo Mota – orientador

Defendida em 07/12/2023

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Fernando Cezar de Macedo Mota – PRESIDENTE
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Profa. Dra. Beatriz Tamasso Miotto
Universidade Federal do ABC (UFABC)

Profa. Dra. Maria do Livramento Miranda Clementino
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Prof. Dr. Odair Lopes Garcia
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira
Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC)

A Ata da Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade.

Dedicatória

*Ao “leal guardião”, **Jefinho**, pelo seu amor, companheirismo e apoio irrestrito, que soube tão bem compreender os meus momentos de alegria, angústia, cansaço, tristeza e silêncio, durante todo o período dedicado à elaboração deste trabalho.*

*In memoriam, meu saudoso e querido pai, **Manoel Pequeno**, que sempre cuidou da família e não mediu esforços para eu ser uma eterna ‘aprendiz’. Eu sei, o quanto lutou para vivenciar esse momento. A você, mais uma conquista, meu pai, meu eterno amor!!!!*

***July**, a “Luluzinha” de mamãe, sempre presente.*

AGRADECIMENTOS

O valor das coisas não está no tempo que elas duram, mas na intensidade com que acontecem. Por isso, existem momentos inesquecíveis, coisas inexplicáveis e pessoas incomparáveis.

(Fernando Pessoa)

Em primeiro lugar, devoto a minha gratidão a **Deus** pela oportunidade de *viver* este momento e por ter feito e poder fazer infinitamente muito mais do que eu poderia pedir ou imaginar.

A seguir, reconheço que esta etapa acadêmica não seria possível se não tivesse recebido o apoio da minha família, em especial, minha mãe **Lídia**, que me ensinou a dar os primeiros passos, a falar as primeiras palavras e tem me acompanhado ao longo da minha caminhada. Aos meus irmãos, os que estão mais próximos, **Keila, Elizeu e Jônatas** e os que estão distantes, **Anderson e Elizângela**, pelo afeto, carinho, apoio e compreensão que sempre me deram. Aos meus sogros, **Gilberto e Arli**, pela generosidade, pela qual não tenho palavras para expressar o quanto sou grata pela ajuda, fazendo toda a diferença para que este trabalho fosse concluído.

Em seguida, temo ser injusta aos que colaboraram direta ou indiretamente por meio de um gesto, um aceno, um sorriso, uma repreensão, uma acolhida, uma interrogação, uma espera, uma discordância, um abraço, todos representativos presentes em cada página deste trabalho. Não há maior ou menor grau de importância ao manifestar a minha gratidão de forma especial:

Ao Professor Dr. **Fernando Macedo**, meu orientador, reitero a minha dívida maior. A competência intelectual, o apoio incondicional, a dedicação, paciência e compreensão demonstrada na orientação firme e segura deste trabalho, permitiram-me trilhar o tortuoso caminho do *Federalismo Brasileiro*, ao mesmo tempo, possibilitou-me avançar na extensa via do conhecimento do *Desenvolvimento Regional*.

Aos meus amigos, **Fernando e Lene**, agradeço a oportunidade dada de transpor a barreira profissional e me deixar conhecer o lado humano traduzido em generosidade, cuidado, carinho, amizade, alegria que sempre me presentearam com o convívio, fazendo com que eu me sentisse acolhida e amada.

Aos meus amigos, a irmã de coração, Professora Dra. **Maria Lussieu da Silva e Edvânio Gonzaga**, um agradecimento mais que especial, pelo carinho, incentivo e apoio incondicional, contribuindo diretamente para a minha decisão em abraçar mais uma jornada acadêmica. Mais do que isso, vocês me acompanharam de perto e de longe durante todo esse período transcorrido, e foram sete anos, sempre a disposição, ajudando e torcendo pela concretização deste trabalho.

Ao amigo Professor Dr. **Odair Lopes Garcia** que me ensinou, desde a graduação, a enfrentar os desafios da pesquisa acadêmica manifesto a minha sincera gratidão pela amizade e generosidade ao compartilhar seus conhecimentos em todas as etapas deste trabalho, ainda, quando se tratava de um simples projeto de pesquisa, presente na qualificação e na defesa final.

Aproveito para estender os meus agradecimentos aos demais Professores, Dra. **Maria Livramento**, Dra. **Beatriz Tamaso** e Dr. **Rogério Leandro**, avaliadores da Banca de Qualificação e da Defesa Final, por aceitarem o convite e terem contribuído mediante o rigor intelectual e crítico para o aprimoramento deste trabalho.

À UFRN, em especial, ao Departamento de Economia, do qual faço parte, na pessoa da Professora Dra. **Luziene Dantas de Macedo**, pelo indispensável apoio e permissão para o afastamento sem o qual não seria possível realizar esta etapa de minha carreira acadêmica, a obtenção do grau de doutorado.

A Professora Dra. **Rosângela Ballini**, coordenadora geral da **Pós-Graduação do Instituto de Economia** da UNICAMP, meus agradecimentos pelo carinho, sensibilidade e apoio manifestado ao atender prontamente à solicitação para prorrogar a conclusão do curso de doutorado, em virtude do meu tratamento de saúde. Aqui também, agradeço aos **funcionários** da Pós-Graduação do IE pelo profissionalismo e disposição em atender sempre gentis que me auxiliaram nos procedimentos burocráticos, facilitando os trâmites dos processos.

Aos **Professores** do IE, em especial, aos que ministram no **Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico** pela competência e dedicação e, aos mais ‘chegados’ que integram a área de concentração de **Desenvolvimento Regional e Urbano** que de forma resiliente mantém o **Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico (CEDE)** como um espaço de estudos e pesquisas acadêmicas voltado para a problemática do Desenvolvimento Regional e Urbano em economias periféricas, como a brasileira. Foi nesse espaço que integrei o **Grupo de Estudos sobre Transformações Econômicas e Territoriais (GETETE)**, que entre um café, um bolo, uma tapioca, os laços de companheirismo e os debates foram efetuados diante de temáticas, muitas vezes preteridas por alguns, mas que assumem importância singular tratando-se das configurações socioeconômicas do nosso país.

Aos meus **colegas** de turma, não em detrimento de outros, mas não posso deixar de nominar e agradecer aos meus queridíssimos, **Marisela**, **Joãozinho** e **Tobias** com os quais vivenciar Campinas, Cambuí, Barão Geraldo e a Unicamp foi um privilégio para o “**casal Rô e Jeff**” tornando nossa jornada mais leve e alegre. Sem imaginar que, ao longo do caminho, viria uma pandemia que impediria o nosso convívio, ficando as lembranças dos inúmeros momentos juntos eternizadas em nossas memórias que se fazem presentes no nosso dia a dia.

A todos vocês, declaro minha profunda e sincera gratidão!!!!



O Chefe Político

Possuímos, segundo dizem os entendidos, três poderes: o Executivo, que é o dono da casa, o Legislativo e o Judiciário, domésticos, moços de recados; gente assalariada para o patrão fazer figura e deitar empáfia diante das visitas. Resta ainda um quarto poder, coisa vaga, imponderável, mas que é tacitamente considerado o sumário dos outros três. (...) Aí está o rombo na Constituição quando ela for revista, metendo-se nela a figura interessante do chefe político, que é a única força de verdade. O resto é lorota.

(Graciliano Ramos, 1915)

RESUMO

PEQUENO, Rosangela dos Santos Alves. **A questão do federalismo brasileiro**: as relações intergovernamentais na perspectiva dos consórcios públicos em dimensão regional. 2023. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas (SP), 2023.

O objetivo desta tese é analisar a questão do federalismo brasileiro, a partir de sua estrutura definida pela Constituição Federal de 1988, buscando verificar os mecanismos de cooperação intergovernamental, instrumentalizados pela atuação dos consórcios públicos e as implicações sobre a dinâmica do desenvolvimento regional. Parte-se da hipótese de que a crise federativa brasileira restringiu a capacidade de articulação e cooperação, entre as esferas de governo, dificultando as relações intergovernamentais e a execução de mecanismos eficazes para o desenvolvimento regional. É nesse contexto, legitimado pela Lei dos Consórcios Públicos, que o processo de consorciamento despontou como alternativa de cooperação horizontal. Com o papel de (re)orientar as relações intergovernamentais, os consórcios requerem uma capacidade de gestão, definição de setores prioritários e um fluxo contínuo e suficiente de recursos financeiros. Além disso, por ser um ato voluntário, a sua constituição depende de uma forte e coesa articulação política. Para alcançar o propósito desta tese, a metodologia aplicada envolveu uma abordagem bibliográfica e documental sobre a questão do federalismo brasileiro e o processo de normatização e evolução dos consórcios públicos em âmbito nacional. Para a investigação empírica, utilizou-se o método de pesquisa para estudos de casos múltiplos, reunindo duas experiências, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC (Região do ABC Paulista – SP) e o Consórcio Metropolitano GRANPAL (Região Metropolitana de Porto Alegre – RS). Os resultados apontaram trajetórias e atuações distintas. O Consórcio Grande ABC, longe de ser capaz, por si só, de executar ações capazes de transformações estruturais, o seu legado histórico retrata uma atuação integrada voltada para o desenvolvimento da Região do ABC. Embora, não mais represente o espaço que, outrora, foi referência para as práticas consorciadas, dada a atual instabilidade institucional, ausência de coesão e fragilidade financeira, não há como negar sua importância no ABC Paulista. Em relação ao CM-GRANPAL, o exame da trajetória e atuação revelaram que as articulações intergovernamentais dependem da Associação-GRANPAL, ficando o consórcio como órgão gerenciador das instruções processuais licitatórios das compras compartilhadas. Essa prática restringiu sua atuação e desvirtuou seu caráter multifinalitário, com ações que trouxeram mais benefícios para entes não consorciados, configurando um contraexemplo, neste trabalho. A partir desses resultados, conclui-se que os consórcios públicos, por meio do processo de articulação necessária para a cooperação horizontal, possibilita o (re)desenho de “alianças” com capacidade para definir ações compartilhadas, buscando resposta para os problemas comuns de âmbito regional. No entanto, a inserção de municípios em instituições consorciadas não garante o processo colaborativo para formar uma frente comum de interesses, tomando como prioridade as ações coletivas acima dos interesses individuais. A partir dos estudos de casos, observou-se que a trajetória não segue um comportamento linear, visto que fatores circunstanciais podem influir alterando a estrutura institucional e os mecanismos de cooperação intergovernamental. Deste modo, como processo dinâmico, os retrocessos e avanços servem para constante (re)adequação das práticas de consorciamento, voltado para reforçar os mecanismos de cooperação no contexto do federalismo brasileiro.

Palavras-chave: Federalismo – Brasil; Cooperação intergovernamental; Consórcios; Desenvolvimento regional.

ABSTRACT

PEQUENO, Rosangela dos Santos Alves. **The issue of brazilian federalism:** intergovernmental relations from the perspective of public consortia in a regional dimension. 2023. Thesis (Doctorate in Economic Development) – Institute of Economics, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas (SP), 2023.

The objective of this thesis is to analyze the issue of Brazilian federalism, based on its structure defined by the 1988 Federal Constitution, seeking to verify the mechanisms of intergovernmental cooperation, instrumentalized by the actions of public consortia and the implications for the dynamics of regional development. It is based on the hypothesis that the Brazilian federative crisis restricted the capacity for articulation and cooperation between the spheres of government, hindering intergovernmental relations and the implementation of effective mechanisms for regional development. It is in this context, legitimized by the Public Consortia Law, that the consortium process emerged as an alternative for horizontal cooperation. With the role of (re)orienting intergovernmental relations, consortia require management capacity, definition of priority sectors and a continuous and sufficient flow of financial resources. Furthermore, as it is a voluntary act, its constitution depends on a strong and cohesive political articulation. To achieve the purpose of this thesis, the methodology applied involved a bibliographic and documentary approach to the issue of Brazilian federalism and the process of standardization and evolution of public consortia at a national level. For the empirical investigation, the research method of multiple case studies was used, bringing together two experiences, the Grande ABC Intermunicipal Consortium (ABC Paulista Region – SP) and the GRANPAL Metropolitan Consortium (Metropolitan Region of Porto Alegre – RS). The results showed different trajectories and actions. The Grande ABC Consortium, far from being capable, on its own, of carrying out actions capable of structural transformations, its historical legacy portrays an integrated action aimed at the development of the ABC Region. Although it no longer represents the space that was once a reference for consortium practices, given the current institutional instability, lack of cohesion and financial fragility, there is no denying its importance in ABC Paulista. In relation to CM-GRANPAL, the examination of its trajectory and performance revealed that intergovernmental coordination depends on the Association-GRANPAL, with the consortium as the managing body of the procedural bidding instructions for shared purchases. This practice restricted its operations and distorted its multipurpose character, with actions that brought more benefits to non-consortium members, configuring a counterexample in this work. From these results, it is concluded that public consortia, through the process of articulation necessary for horizontal cooperation, enable the (re)design of “alliances” with the capacity to define shared actions, seeking answers to common problems within the scope of regional. However, the inclusion of municipalities in consortium institutions does not guarantee the collaborative process to form a common front of interests, taking collective actions as a priority above individual interests. From the case studies, it was observed that the trajectory does not follow a linear behavior, as circumstantial factors can influence changing the institutional structure and intergovernmental cooperation mechanisms. In this way, as a dynamic process, setbacks and advances serve to constantly (re)adapt consortium practices, aimed at reinforcing cooperation mechanisms in the context of Brazilian federalism.

Key Words: Federalism – Brazil; Intergovernmental cooperation; Consortia; Regional development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Sistema de Partilha Brasileiro: etapas de distribuição da arrecadação tributária e modalidades de transferências	122
Figura 2	Etapas de constituição dos Consórcios Públicos	147
Figura 3	Mecanismos de Governança aplicáveis aos Consórcios Públicos	149
Figura 4	Brasil: distribuição espacial dos municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais de Saúde – 2015.....	160
Figura 5	Brasil: distribuição espacial dos municípios que se declararam participantes de consórcios públicos – 2021.....	185
Figura 6	Representação do tripé da investigação científica	195
Figura 7	Etapas para a construção da investigação científica	196
Figura 8	Consórcios Públicos: aspectos analisados na investigação científica.....	199
Figura 9	Região Metropolitana de São Paulo: localização dos municípios do Grande ABC na RMSP – 2022	201
Figura 10	Consórcio Grande ABC: composição da estrutura institucional – 1990	214
Figura 11	Consórcio Grande ABC: composição da estrutura institucional – 2010	220
Figura 12	Consórcio Grande ABC: composição da estrutura institucional – 2022	224
Figura 13	Rede de Cooperação Regional: modelo de governança estabelecido na Região do Grande ABC – 1990-1999	225
Figura 14	Consórcio Grande ABC: eixos estruturantes e programas do 1º PPA Regional Participativo do Grande ABC – 2014-2017	235
Figura 15	Região do Grande ABC: configuração das instituições colaborativas – 2022.....	239
Figura 16	Consórcio Grande ABC: obras de macrodrenagem na Região do Grande ABC	245
Figura 17	Região Metropolitana de Porto Alegre: localização dos municípios integrantes do Consórcio Metropolitano GRANPAL na RMPA – 2022	280
Figura 18	Consórcio Metropolitano GRANPAL: configuração territorial segundo o ano de ingresso dos municípios no consórcio – 2010-2022	293
Figura 19	Consórcio Metropolitano GRANPAL: etapas do processo de constituição e estruturação do consórcio – 2010-2011	295
Figura 20	Consórcio Metropolitano GRANPAL: composição da estrutura institucional – 2010.....	297
Figura 21	Região Metropolitana de Porto Alegre: instituições que atuam no âmbito metropolitano – 2022	303
Figura 22	Consórcio Metropolitano GRANPAL: etapas de contratação dos municípios para as compras compartilhadas de medicamentos – 2012-2015.....	313

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Brasil: evolução da carga tributária bruta – 1988-2022.....	60
Gráfico 2	Brasil: evolução da participação das três esferas de governo na arrecadação tributária bruta – 1960/1965/1970-1989 e 1990-2022.....	61
Gráfico 3	Brasil: evolução da participação das três esferas de governo na receita disponível – 1960/1965/1970-1989 e 1990-2022	62
Gráfico 4	Estados e DF: participação média dos recursos do FPE no total das Receitas Correntes – 2015-2022	98
Gráfico 5	Brasil: evolução dos consórcios públicos ativos, segundo abertura de CNPJ – 1970-2012.....	156
Gráfico 6	Estados Brasileiros: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais – 2015	157
Gráfico 7	Grandes Regiões/Brasil: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais – 2015	158
Gráfico 8	Brasil: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais segundo as classes de tamanho da população – 2015 ...	159
Gráfico 9	Brasil: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais segundo a área de atuação – 2015	161
Gráfico 10	Brasil/Região Sul/Estados: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais – 2015	164
Gráfico 11	Região Sul/Estados: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais segundo a área de atuação – 2015	167
Gráfico 12	Brasil/Região Sudeste/Estados: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais – 2015	168
Gráfico 13	Região Sudeste/Estados: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais segundo a área de atuação – 2015	171
Gráfico 14	Brasil/Região Centro-Oeste/Estados: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais – 2015.....	172
Gráfico 15	Região Centro-Oeste/Estados: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais segundo a área de atuação – 2015.....	175
Gráfico 16	Brasil/Região Nordeste/Estados: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais – 2015.....	176
Gráfico 17	Região Nordeste/Estados: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais segundo a área de atuação – 2015	179
Gráfico 18	Brasil/Região Norte/Estados: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais – 2015	181
Gráfico 19	Região Norte/Estados: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais segundo a área de atuação – 2015	183

Gráfico 20	Brasil/Grandes Regiões: quantidade de consórcios públicos ativos – 2018-2021	186
Gráfico 21	Estados da Federação brasileira: percentual da quantidade de consórcios públicos ativos – 2021	187
Gráfico 22	Grandes Regiões do Brasil: percentual da localização das cidades-sedes dos consórcios públicos ativos – 2021	188
Gráfico 23	Percentual de consórcios públicos ativos segundo a área de atuação – 2021.....	189
Gráfico 24	Formas de financiamento para os consórcios públicos ativos – 2015-2018.....	189
Gráfico 25	Região do Grande ABC: evolução da taxa média de crescimento anual do PIB em perspectiva comparada com o Brasil – 2003-2020.....	204
Gráfico 26	Região do Grande ABC: participação das atividades econômicas no Valor Adicionado Bruto – 2020.....	209
Gráfico 27	Região do Grande ABC: evolução da taxa média de crescimento do pessoal ocupado no setor industrial em perspectiva comparada – 1970-1995.....	211
Gráfico 28	Consórcio Grande ABC: evolução das receitas totais previstas e realizadas – 2011-2022	256
Gráfico 29	Consórcio Grande ABC: evolução do percentual das receitas totais realizadas e não realizadas – 2011-2022.....	259
Gráfico 30	Consórcio Grande ABC: composição das receitas totais realizadas – 2011-2022	260
Gráfico 31	Consórcio Grande ABC: taxa média de crescimento anual das receitas realizadas e despesas empenhadas – 2012-2022.....	261
Gráfico 32	Consórcio Grande ABC: evolução das despesas empenhadas na função Administração – 2011-2022.....	263
Gráfico 33	Consórcio Grande ABC: evolução do quadro de pessoal – 2011-2022..	263
Gráfico 34	Consórcio Grande ABC: evolução do resultado da execução orçamentária – 2011-2022	266
Gráfico 35	Consórcio Grande ABC: percentual acumulado das receitas não realizadas provenientes do rateio – 2012-2022.....	268
Gráfico 36	Municípios integrantes do CM-GRANPAL: participação das atividades econômicas no Valor Adicionado Bruto – 2020.....	287
Gráfico 37	Consórcio Metropolitano GRANPAL: editais lançados por área para compras compartilhadas – 2015-2022	319
Gráfico 38	Consórcio Metropolitano GRANPAL: situação dos editais lançados para compras compartilhadas – 2015-2022	320
Gráfico 39	Consórcio Metropolitano GRANPAL: adesões as ARP dos editais homologados de pregões eletrônicos – 2017-2022.....	321
Gráfico 40	Consórcio Metropolitano GRANPAL: adesões as ARP dos editais homologados de pregões presenciais – 2017-2019.....	322

Gráfico 41	Consórcio Metropolitano GRANPAL: editais homologados e suspensos pelo TCE-RS – 2018-2019.....	325
Gráfico 42	Consórcio Metropolitano GRANPAL: adesões as ARP efetuadas pelos municípios consorciados, conveniados e “caronas” – 2017-2022	326
Gráfico 43	Consórcio Metropolitano GRANPAL: adesões as ARP efetuadas pelos órgãos/entidades “caronas” – 2017-2019.....	327
Gráfico 44	Consórcio Metropolitano GRANPAL: participação dos municípios consorciados na formação do rateio – 2015.....	329
Gráfico 45	Consórcio Metropolitano GRANPAL: participação dos municípios consorciados na formação do rateio – 2022.....	331
Gráfico 46	Consórcio Metropolitano GRANPAL: evolução das receitas previstas e realizadas provenientes do rateio – 2015-2022.....	332
Gráfico 47	Consórcio Metropolitano GRANPAL: percentual acumulado das receitas não realizadas provenientes do rateio – 2015-2022.....	332
Gráfico 48	Consórcio Metropolitano GRANPAL: composição das receitas totais realizadas – 2015-2022	335
Gráfico 49	Consórcio Metropolitano GRANPAL: taxa média de crescimento anual das receitas realizadas e despesas empenhadas – 2016-2022	336
Gráfico 50	Consórcio Metropolitano GRANPAL: participação das despesas com pessoal e encargos no total das despesas correntes – 2015-2022	339
Gráfico 51	Consórcio Metropolitano GRANPAL: evolução do resultado da execução orçamentária – 2015-2022	339

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Constituições Federais do Brasil: principais características do sistema federativo após a Proclamação da República – 1891-1988	72
Quadro 2	Constituição Federal de 1988: síntese do pacto federativo brasileiro.....	78
Quadro 3	CF/1988: principais mudanças efetuadas de interesse federativo – 1991-2015.....	81
Quadro 4	Brasil: classificação das transferências intergovernamentais	89
Quadro 5	Síntese das informações extraídas junto aos dirigentes dos consórcios públicos – 2016/2017	184
Quadro 6	Porte populacional dos municípios que integram consórcio público – 2018/2021	188
Quadro 7	Consórcios Públicos: entrevistas de pesquisa realizadas em 2019	197
Quadro 8	Consórcio, Câmara e Agência do Grande ABC: eixos estruturantes e programas/ações do 1º Planejamento Estratégico Regional – 2001-2010	230
Quadro 9	Consórcio Grande ABC: eixos estruturantes e temáticas do 2º Planejamento Estratégico Regional do Grande ABC – 2011-2020	234
Quadro 10	Consórcio Grande ABC: eixos estruturantes e temáticas do 2º PPA Regional Participativo do Grande ABC – 2019-2021	236
Quadro 11	Consórcio Grande ABC: eixos estruturantes e temáticas do 3º Planejamento Estratégico Regional do Grande ABC – 2022-2025	237
Quadro 12	Consórcio, Câmara e Agência do Grande ABC: projetos, programas e ações implementadas – 1997-2000	242
Quadro 13	Consórcio, Câmara e Agência do Grande ABC: projetos, programas e ações implementados – 2001-2009	244
Quadro 14	Consórcio Grande ABC: projetos, programas e ações implementados – 2010-2022	247
Quadro 15	Consórcio Grande ABC: balanço geral das contas anuais efetuado pelo TCE-SP – 2002-2022	272
Quadro 16	Consórcio Grande ABC: composições do Conselho Consultivo – 2011-2018.....	275
Quadro 17	Consórcio Metropolitano GRANPAL: legislação municipal para instituição e ingresso no consórcio – 2010-2022	294
Quadro 18	Associação GRANPAL: Agenda Metropolitana – 2011-2014.....	302
Quadro 19	Consórcio Metropolitano GRANPAL: participação de municípios consorciados em outros consórcios públicos – 2022	304

Quadro 20	Consórcio Metropolitano GRANPAL: participação de municípios consorciados na Associação GRANPAL e outras Associações de Municípios – 2022	305
Quadro 21	Consórcio Metropolitano GRANPAL: participação de municípios consorciados nos COREDES – 2022.....	306
Quadro 22	Consórcio Metropolitano GRANPAL: participação de municípios consorciados nos Comitês de Bacias Hidrográficas – 2022	307
Quadro 23	Consórcio Metropolitano GRANPAL: convênio de cooperação para realização de compras compartilhadas – 2017-2022	315
Quadro 24	Consórcio Metropolitano GRANPAL: editais lançados na modalidade de pregões eletrônicos para compras compartilhadas – 2015-2022.....	317
Quadro 25	Consórcio Metropolitano GRANPAL: editais lançados na modalidade de pregões presenciais para compras compartilhadas – 2015-2019	318
Quadro 26	Consórcio Metropolitano GRANPAL: editais homologados de pregões presenciais para compras compartilhadas – 2018.....	325
Quadro 27	Consórcio Metropolitano GRANPAL: exercício do controle externo efetuado pelo TCE-RS – 2015-2022.....	342
Quadro 28	Consórcio Grande ABC: principais resultados da análise exploratória – 2010-2022	348
Quadro 29	Consórcio Metropolitano GRANPAL: principais resultados da análise exploratória – 2010-2022	351

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Brasil e as Grandes Regiões: indicadores socioeconômicos em perspectiva comparada – 1991-2022	67
Tabela 2	Brasil, as Grandes Regiões e os Estados: evolução da criação de municípios – séc. XVI-séc. XIX e 1900-2014.....	83
Tabela 3	Brasil: evolução das transferências da União para os estados e o DF – 2014-2021	90
Tabela 4	Variação temporal do percentual da arrecadação do IR e IPI destinado ao FPE.....	93
Tabela 5	Brasil: coeficiente de participação dos estados e do Distrito Federal no FPE.....	94
Tabela 6	Brasil: evolução das transferências do FPE para os estados e o DF – 2015-2022	97
Tabela 7	Variação temporal do percentual da arrecadação do IR e IPI destinado ao FPM.....	100
Tabela 8	FPM/Interior: coeficientes para a distribuição do FPM para os municípios, exceto as capitais – 2022.....	101
Tabela 9	Brasil: evolução das transferências do FPM para os municípios – 2015-2022.....	102
Tabela 10	Brasil: participação do FPM na receita corrente por faixa populacional – 2022.....	103
Tabela 11	Região do Grande ABC: indicadores socioeconômicos em perspectiva comparada com a RMSP e o estado de São Paulo.....	205
Tabela 12	Região do Grande ABC: indicadores socioeconômicos em perspectiva comparada intermunicipal.....	206
Tabela 13	Consórcio Grande ABC: valores para abertura de crédito adicional – 1990.....	252
Tabela 14	Consórcio Grande ABC: rateio dos recursos financeiros para custeio – 1991.....	252
Tabela 15	Consórcio Grande ABC: cota de participação para elaboração do Plano – 1990.....	253
Tabela 16	Consórcio Grande ABC: participação das despesas empenhadas por funções no total das despesas empenhadas – 2011-2022.....	262
Tabela 17	Consórcio Grande ABC: evolução das despesas específicas executadas com recursos federais, estaduais e municipais – 2016-2022	265
Tabela 18	Consórcio Grande ABC: receitas acumuladas provenientes do rateio dos municípios consorciados – 2012-2022	267

Tabela 19	Municípios integrantes do CM-GRANPAL: indicadores socioeconômicos em perspectiva comparada com a RMPA e o Rio Grande do Sul (RS).....	281
Tabela 20	Municípios integrantes do CM-GRANPAL: indicadores socioeconômicos em perspectiva comparada intermunicipal.....	284
Tabela 21	Consórcio Metropolitano GRANPAL: valores acumulados do rateio dos municípios consorciados – 2015-2022	333
Tabela 22	Consórcio Metropolitano GRANPAL: evolução do quadro de pessoal – 2015-2022	337

LISTA DE SIGLAS

ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ADENE	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
ADIs	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ALCs	Áreas de Livre Comércio
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ARP	Ata de Registro de Preços
Banrisul	Banco do Estado do Rio Grande do Sul
BASA	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
BTN	Bônus do Tesouro Nacional
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CAF	Comitê de Articulação Federativa
CBH-AT	Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê
CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
CCO	Centro de Controle de Operações
CED	Conselho Estadual de Desenvolvimento
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CF/1988	Constituição Federal do Brasil de 1988
CGE	Centro de Gerenciamento de Emergência
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIGA	Consórcio Intermunicipal de Gestão Ampliada da Região Carbonífera
CIP	Contribuição de Iluminação Pública
CIPS	Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CM-GRANPAL	Consórcio Metropolitano GRANPAL

CMM	Conselho Metropolitano de Municípios
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CO	Centro-Oeste
CODEPAMPA	Consórcio de Desenvolvimento do Pampa Gaúcho
Codevasf	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
CODIVAP	Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
CPMF	Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CRFSU	Centro Regional de Formação em Segurança Urbana
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTN	Código Tributário Nacional
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
DCL	Dívida Consolidada Líquida
DNOCS	Departamento Nacional contra as Secas
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emendas Constitucionais
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FECOP	Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição
FEHIDRO	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
FCF	Fundos Constitucionais de Financiamento
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FECOP	Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FEP CAIXA	Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
FEX	Auxílio Financeiro de Fomento às Exportações
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINAM	Fundo de Investimento da Amazônia
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste

FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FNP	Frente Nacional dos Prefeitos
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNCRAF	Fundação para o Estudo e Tratamento das Deformidades Craniofaciais
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
GERM	Grupo Executivo da Região Metropolitana
GSN's	Governos Subnacionais
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
GTs	Grupos de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
IOF-Ouro	Imposto sobre Operações Financeiras com Ouro
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda

ISS	Imposto sobre Serviços
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITCD	Imposto de Transmissão Causa <i>Mortis</i> e Doação
ITR	Imposto Territorial Rural
IUC	Programa Internacional de Cooperação Urbana
IVA	Imposto sobre Valor Agregado
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MEC	Ministério da Educação
METROPLAN	Fundação Metropolitana de Planejamento
METROPLAN	Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional
MF	Ministério da Fazenda
Munic	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
N	Norte
NE	Nordeste
NEI	Nova Economia Institucional
OCPF	Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAI	Programa de Ação Imediata
PAR	Plano de Ações Articuladas
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PATF	Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal
PBF	Programa Bolsa Família
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social

Planteq	Programa Territorial de Qualificação Profissional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PND	Política Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPEF	Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal
PRONAF	Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Pró-Sinos	Consórcio de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos
PTC	Programa Territórios da Cidadania
RCL	Receita Corrente Líquida
RFB	Receita Federal do Brasil
RMPA	Região Metropolitana de Porto Alegre
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
RRF	Regime de Recuperação Fiscal
RSF	Resolução do Senado Federal
RS	Rio Grande do Sul
S	Sul
SE	Sudeste
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEMASA	Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
Siconfi	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIM-RS	Sistema de Segurança Integrada com os Municípios do Rio Grande do Sul
SP	São Paulo
SRF	Secretaria da Receita Federal
SRP	Sistema de Registro de Preços
SSP-RS	Secretaria de Segurança Pública do Rio Grande do Sul
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUS	Sistema Único de Saúde
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUDESUL	Superintendência do Desenvolvimento do Sul
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TCE-RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCE-SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União
TEP	Teoria da Escolha Pública
UBAM	União Brasileira de Municípios
UFABC	Universidade Federal do ABC
VAB	Valor Adicionado Bruto
ZPEs	Zonas de Processamento de Exportação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	28
Capítulo 1 – TRAÇOS ESTRUTURAIS DO FEDERALISMO BRASILEIRO E SEUS DESDOBRAMENTOS NA DIMENSÃO REGIONAL	41
1.1 ASPECTOS CONCEITUAIS	43
1.2 REVISITANDO DISTINTAS ABORDAGENS TEÓRICAS	46
1.2.1 Elementos constitutivos do federalismo na perspectiva da Ciência Política	46
1.2.2 Elementos constitutivos do federalismo na concepção da Ciência Econômica	48
1.3 CARACTERIZAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO	52
1.3.1 O processo de descentralização	53
1.3.1.1 O processo de descentralização no Brasil	56
1.3.2 A relação entre o governo central <i>versus</i> os governos subnacionais.....	59
1.3.3 A disparidade socioeconômica entre as regiões brasileiras.....	63
Capítulo 2 – VISÃO GERAL DO FEDERALISMO BRASILEIRO SOB A ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	70
2.1 O FEDERALISMO BRASILEIRO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	72
2.2 A NATUREZA DA VIGENTE ESTRUTURA FEDERATIVA.....	78
2.3 AS PRINCIPAIS MUDANÇAS NOS MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL.....	80
2.4 OS INSTRUMENTOS DE OPERACIONALIZAÇÃO DA ESTRUTURA FEDERATIVA: UMA COMPLEXA TEIA DE FLUXOS DE RECURSOS PÚBLICOS.....	86
2.4.1 As transferências constitucionais	92
2.4.1.1 Fundo de participação dos estados (FPE).....	93
2.4.1.2 Fundo de participação dos municípios (FPM)	99
2.4.2 As transferências voluntárias	104
2.4.3 Os fundos constitucionais de financiamento (FNO, FNE e FCO).....	106

Capítulo 3 – O ACIRRAMENTO DA CRISE FEDERATIVA BRASILEIRA PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	109
3.1 A REVERSÃO DAS EXPECTATIVAS GERADAS PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988	110
3.2 A IMPOTÊNCIA DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS	113
3.3 AS MÚLTIPLAS FACES DAS DISPUTAS FEDERATIVAS	117
3.3.1 A guerra fiscal.....	117
3.3.2 O sistema de partilha de recursos	121
3.3.3 O endividamento dos entes subnacionais	124
3.4 O AGRAVAMENTO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS	128
 Capítulo 4 – OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO INOVAÇÃO INSTITUCIONAL DO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	 131
4.1 ASPECTOS CONCEITUAIS PARA O TERMO “CONSÓRCIO PÚBLICO”	133
4.2 A TRAJETÓRIA HISTÓRICA E EVOLUÇÃO DA NORMATIZAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS	137
4.2.1 As raízes históricas dos consórcios públicos	137
4.2.2 A constitucionalidade e a regulamentação dos consórcios públicos	141
4.3 “NOVA MOLDURA” FEDERATIVA: UMA (RE)ORIENTAÇÃO PARA AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS DO FEDERALISMO BRASILEIRO	146
4.3.1 A constituição de consórcios públicos.....	146
4.3.2 A instituição de governança.....	148
4.3.3 A multidimensionalidade das ações dos consórcios públicos	150
4.3.4 A questão dos recursos e fontes de financiamento	152
4.4 VISÃO GERAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL.....	155
4.4.1 Atuação dos consórcios públicos em dimensão regional.....	162
4.4.1.1 Consórcios públicos intermunicipais na Região Sul	164
4.4.1.2 Consórcios públicos intermunicipais na Região Sudeste	168
4.4.1.3 Consórcios públicos intermunicipais na Região Centro-Oeste	172
4.4.1.4 Consórcios públicos intermunicipais na Região Nordeste	176
4.4.1.5 Consórcios públicos intermunicipais na Região Norte	181
4.4.2 A recente distribuição espacial dos consórcios públicos no território brasileiro.....	184
4.5 ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE ATUAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL.....	191

Capítulo 5 – CONSÓRCIOS PÚBLICOS: PRÁTICAS DE COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO	194
5.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	195
5.1.1 Delimitação da pesquisa: método e caracterização	195
5.1.2 Trajetória da pesquisa: instrumentos de coleta.....	197
5.1.3 Tratamento estatístico.....	198
5.1.4 Análise e interpretação dos dados.....	199
5.2 O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC	200
5.2.1 Caracterização socioeconômica da Região do Grande ABC.....	201
5.2.2 A trajetória histórica e atuação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC.....	211
5.2.2.1 Os aspectos institucionais.....	213
5.2.2.2 Os aspectos de governança.....	225
5.2.2.3 A multidimensionalidade das ações	240
5.2.2.4 Os aspectos financeiros	251
5.2.2.5 Os mecanismos de controle.....	271
 Capítulo 6 – A EXPERIÊNCIA DO CONSÓRCIO PÚBLICO DA ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE.....	 277
6.1 CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS INTEGRANTES DO CONSÓRCIO METROPOLITANO GRANPAL.....	280
6.2 A CONSTITUIÇÃO E ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO METROPOLITANO GRANPAL	289
6.2.1 Os aspectos institucionais	293
6.2.2 Os aspectos de governança	300
6.2.3 A multidimensionalidade das ações	310
6.2.4 Os aspectos financeiros	328
6.2.5 Os mecanismos de controle.....	341
6.3 SÍNTESE DOS ESTUDOS DE CASOS SOBRE AS PRÁTICAS DE COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL.....	347
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	 355
REFERÊNCIAS	374
REFERÊNCIAS DA LEGISLAÇÃO	392
APÊNDICES	405
ANEXOS	441

INTRODUÇÃO

A temática dos consórcios públicos como mecanismo horizontal de cooperação, inicialmente, entre os municípios, e, mais recentemente, entre os estados, vem ganhando espaço nos estudos acadêmicos diante da institucionalidade proporcionada pela Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), o legitimando para planejar e desenvolver ações conjuntas voltadas para a gestão dos serviços públicos com destaque para a mobilidade urbana, desenvolvimento econômico, saneamento, meio ambiente, saúde, entre outros.

É certo, também, que compreender as relações intergovernamentais que moldam os acordos cooperativos implicam, sobretudo, entender a questão do federalismo, dado que o modelo instituído pela Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/1988) foi sendo alterado mediante as transformações econômicas, políticas e administrativas que nortearam o Estado brasileiro, a partir da década de 1990. Desde então, assistiu-se a um gradativo acirramento dos conflitos federativos, visto a disputa pelos fundos públicos, as distorções do sistema de partilha dos recursos e a fragilidade fiscal dos governos subnacionais.

A recente pandemia de Covid-19 exemplificou a crise federativa brasileira ao expor a descoordenação entre o governo central e os governos subnacionais na determinação das medidas sanitárias, mediante o posicionamento “negacionista” adotado pelo governo central, revelando as fissuras da estrutura federativa do país. Neste contexto, os desafios de ordem econômica, social e política se elevaram para o enfrentamento da crise sanitária.

Diante desse quadro, os governos subnacionais tiveram que coordenar ações de combate à pandemia, considerando as diferenças demográficas, econômicas, sociais e políticas que caracterizam o território brasileiro. Dada essa diversidade, as limitações impostas aos entes subnacionais para enfrentar a crise sanitária, em meio a gravidade dos efeitos sociais e econômicos, levaram os recém-criados arranjos consorciais interestaduais, a exemplo do Consórcio Nordeste, e o conjunto já estabelecido de consórcios intermunicipais a promover o compartilhamento de decisões e ações conjuntas.

Esta conjuntura evidencia um processo que já vinha em curso no sistema federalista brasileiro ao destacar uma de suas particularidades, instrumentalizada por meio dos consórcios públicos, que vem despontando como alternativa de cooperação intergovernamental. Dada a importância e representatividade adquirida no território brasileiro, a fim de melhor compreender a evolução desse processo, este trabalho o examina de forma mais aprofundada.

O ponto de partida para abordagem sobre os consórcios públicos o situa no contexto da CF/1988 que ao reposicionar o papel dos entes federados estabeleceu um novo modelo institucional para a organização federativa do Brasil. Essa nova realidade se inseriu em um contexto econômico, social e político adverso, reduzindo a capacidade dos mecanismos de cooperação de atuar na articulação intergovernamental em um ambiente político, fiscal e administrativo de caráter descentralizado.

Tal processo se desenvolveu a partir da década de 1990, em meio a reestruturação do sistema capitalista vista pelo movimento globalizador que consolidou uma nova ordem mundial, realinhando os países aos mercados de capitais produtivos e financeiros. Como resultado, uma nova concepção multidimensional da globalização ganhou destaque, posto que seu movimento passou a ser visto não só pela universalização do conceito de livre mercado, mas também pela ampliação da própria definição de mercado, que passou a envolver o pensamento político, tecnológico, social e cultural, gerando múltiplas interpretações.

No Brasil, as mudanças definidas pela globalização colocaram o país cada vez mais cativo dos ciclos de liquidez internacional e, conseqüentemente, da gestação das condições necessárias para tornar-se atrativo ao capital. Essa reinserção da economia brasileira no mercado globalizado exigiu a readaptação do regime federativo para se adequar com as novas formas de integração à economia mundial.

Nesse contexto, as políticas econômicas adotadas, a partir do governo Fernando Collor de Mello, convergentes ao ideário neoliberal, repercutiram negativamente na estrutura produtiva do país, em especial, no setor industrial. Diante da abertura comercial e da reestruturação produtiva que flexibilizou as relações de trabalho, os principais polos industriais apresentaram elevado crescimento na taxa de desemprego, situação vista, por exemplo, na tradicional Região do ABC que concentrava, sobretudo, a indústria automobilística do país.

Em contraposição, visando enfrentar a crise econômica e buscar soluções para os problemas comuns, os sete municípios da Região do ABC se uniram para implementar ações cooperadas, formando o Consórcio Intermunicipal das Bacias do Tamanduateí e Billings, em dezembro de 1990. Até então, o formato instituído era amparado pelo Código Civil que regia as associações de direito privado sem fins econômicos.

Considerado um processo de vanguarda, dado que oficialmente não havia no sistema federativo brasileiro nenhuma instância de cunho cooperativo, inserida em uma Região Metropolitana, voltada para promover ações com estímulo para o desenvolvimento regional, a sua instituição como instrumento estratégico criou diferentes expectativas quanto a capacidade de dar respostas as necessidades de âmbito regional.

Em meados da década de 1990, a substituição de um modelo de caráter mais rígido (fordista e keynesiano) por um mais flexível, se tornou mais explícito pelas mudanças que incorreram, voltadas para reduzir a capacidade de ação do Estado, via privatizações, e pelo desmonte das políticas regionais, que acabaram marginalizando a questão regional e o próprio pacto federativo. Com isso, o Estado brasileiro sucumbiu aos interesses privados, em uma visível contração e atomização das decisões nacionais, cada vez mais ligadas ao comando do capital financeiro.

Ademais, nesse período, os efeitos descentralizadores provenientes da CF/1988, entre os entes federados, se apresentaram de formas distintas. Se, em um primeiro momento pós CF/1988, os governos subnacionais tiveram maior participação na partilha dos tributos frente o governo central, este, porém, recompôs suas finanças por meio de aumentos contínuos das alíquotas de impostos e instituição das contribuições sociais¹ (recursos não compartilhados com os demais entes).

Acresce que, diante das dificuldades financeiras e ausência de políticas indutoras para o desenvolvimento regional, os governos subnacionais, com autonomia para fixar a base de seus impostos, passaram a conceder incentivos fiscais para atrair novos investimentos produtivos. Desse modo, a estrutura federativa brasileira logo assumiu feição mais competitiva entre seus entes do que a referida cooperação pretendida pelos constituintes de 1988. Isso se tornou notório, principalmente, em seu aspecto fiscal, uma vez que a trajetória da descentralização se mostrou problemática para o fortalecimento financeiro dos governos subnacionais, visto pelo aumento da participação nas transferências intergovernamentais *vis a vis* a própria capacidade de tributar.

Sob esse prisma, a questão do “pacto federativo” de 1988 ganhou novos contornos, emergindo uma fragilidade vista pela menor capacidade regulatória do governo central para com os governos subnacionais, dado que os mecanismos de soldagem para a base federativa extremamente heterogênea se deram, em parte, pelas forças de mercado. No entanto, cabe destacar que as disparidades entre os estados, e essencialmente, entre os municípios, no tocante às condições econômicas, fiscais, sociais, administrativas, entre outras, impuseram relações intergovernamentais distintas no concerto federativo.

¹ O art. 149 da CF/1988 autoriza a União a instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de atuação nas respectivas áreas. Assim, criou-se a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e as Contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

No campo normativo, as reformas executadas associadas as competências tributárias, conforme disposto nos artigos 21 a 24 da CF/1988, concederam ao governo central elevar o montante dos recursos em detrimento aos governos subnacionais. Nesse sentido, além da insuficiência de arrecadação, o processo de endividamento dos entes subnacionais acabou comprometendo a autonomia. Vale mencionar, por exemplo, que no momento da promulgação da CF/1988, governos estaduais como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, além de algumas prefeituras das capitais, já se encontravam envoltos em dívidas junto aos bancos comerciais estaduais, como também junto ao sistema bancário nacional.

Cabe lembrar que, naquele contexto, o aumento da carga tributária se mostrou significativo, ao passar de 22,4% do PIB em 1988 para 29,8% em 1994. Ressalta-se que, a partir de 1999, quando o governo central mudou a estratégia de política fiscal passando a adotar como princípio a obtenção do *superávit* primário, a carga tributária que representava 32,2% do PIB apresentou novos aumentos, chegando a atingir o patamar recorde de 35,9% em 2004, conforme os dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)².

Com as finanças colapsadas, os governos subnacionais ao negociar as dívidas com o governo central tiveram que aceitar as condições impostas que restringiam os gastos. É exemplar a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, que vinculou os recursos orçamentários ao fixar o patamar mínimo de 12% das receitas estaduais para aplicação em saúde e de 15% para os municípios. Vale, ainda, destacar a rígida legislação de responsabilização fiscal para os entes federados, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) normatizada pela Lei Complementar nº 101, de 2000. Todas essas medidas legais contribuíram para reduzir tanto o grau de autonomia financeira quanto a receita disponível dos entes subnacionais, alterando a configuração das relações intergovernamentais e modificando o papel cooperativo da estrutura federativa do país.

Em decorrência disso, a crise instalada no federalismo brasileiro se agravou pelas disputas entre seus entes, limitando cada vez mais os mecanismos de cooperação e proporcionando maior controle por parte do governo central. A explicação para esta situação se encontra no processo histórico que repete o “velho padrão” de atuação de ajuste vertical, via redistribuição de receitas fiscais. Em parte, as reivindicações dos entes subnacionais continuam sendo atendidas, por meio da redistribuição de competências tributárias em benefício das localidades mais desenvolvidas e com ampliação de transferências compensatórias para os espaços menos desenvolvido. Esse método se tornou “simplista” diante das exigências requeridas para a coesão nacional (Rezende, 2016).

² Para maiores detalhes ver as informações do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (1988-2022) da Secretaria da Receita Federal (SRF).

Portanto, as reformas instituídas pela CF/1988 ao elevar o montante das transferências intergovernamentais, apesar de minimizar o desequilíbrio vertical na partilha de receitas, ampliou os graves desequilíbrios horizontais, em decorrência da inércia para modificar as regras de partilha dessas transferências.

Lopreato (2014) sintetiza os conflitos federativos em torno de três pontos básicos. No primeiro, destaca a chamada guerra fiscal ao debater sobre como harmonizar as condições de crescimento econômico entre as diferentes unidades federativas. No segundo, chama atenção para as distorções no sistema de partilha dos recursos tributários e a necessidade de elaborar um melhor sistema de equalização distributiva. Por fim, ressalta o processo de renegociação das dívidas dos entes subnacionais. Além destes pontos, o autor também acrescenta a reforma tributária e a revisão do sistema de aposentadoria do servidor público que acabam sendo relevantes no arranjo das contas públicas.

Portanto, muitos são os fatores que têm servido para explicar os problemas do federalismo brasileiro. Acrescenta-se, ainda, os mais recorrentes na literatura que dizem respeito a complexidade dada pela vasta extensão territorial e a exposta desproporcionalidade das condições socioeconômicas dos entes subnacionais que os levam a dependência em relação aos recursos fiscais intergovernamentais e execução das políticas públicas. Nota-se, também, que a ausência de uma clara distinção para a repartição de competências e recursos financeiros, entre as esferas governamentais, têm gerado entraves e estimulado o surgimento de atribuições concorrentes.

Para a problemática do federalismo brasileiro, Afonso (1995, 2004) e Rezende (1995, 2016), desde a década de 1990, defendiam o estabelecimento de arranjos institucionais que possibilitasse a cooperação entre os três entes federativos, a fim de superar as limitações dos recursos financeiros. Embora não houvesse menção aos consórcios públicos, essa proposição era amparada pelo art. 23 da CF/1988, que elencava as competências comuns aos entes federados (União, estados, municípios e o Distrito Federal).

Por meio dessa concepção, observa-se que o esforço dos constituintes de 1988, que acreditavam na ideia de cooperação entre os entes federativos, sob o prisma jurídico inovador que colocava todos em um mesmo patamar hierárquico (União, estados, municípios e Distrito Federal), sujeitos a um sistema fiscal amplo com repartição das competências tributárias, distribuição do produto e das fontes de arrecadação fiscal, além da incumbência da prestação dos serviços públicos e cooperação intergovernamental, tornou-se um desafio demasiado complexo para a tradição pendular, ora centralizado, ora descentralizado do poder econômico e político brasileiro.

Em consequência desse quadro, autores como Lopreato (2014b, 2018), Prado (2013) e Rezende (2016) reforçam o argumento de que a organização federativa brasileira ficou “inconclusa” visto pelo elevado grau de indefinições que permanecem até os nossos dias.

Neste sentido, considera-se que o modelo de federalismo adotado pelo Brasil necessita de aperfeiçoamento, dado a realidade vivenciada não condizer com o que preconiza a CF/1988. Para tanto, a concretização de um federalismo, tipicamente, brasileiro que tolere e respeite os diferentes espaços regionais, ainda se revela grande desafio a ser estudado, que precisa ser constantemente avaliado, inserindo as alternativas de cooperação e ampliando as possibilidades de um melhor funcionamento das relações intergovernamentais.

Embora se tenham intensificado os esforços de análise sobre o federalismo brasileiro, à luz de uma literatura mais crítica, estudiosos³ desse tema apontam que este processo, ainda, é pouco explorado entre os que atentam para essa questão, principalmente, quando o objeto de estudo se volta para analisar os mecanismos de cooperação em redes federativas horizontais.

Desse modo, o federalismo cooperativo que fortalece a coesão entre os entes subnacionais precisa ser aprimorado, visando ampliar as ações potencializadoras de investimentos que envolvem cooperação e estímulo para o desenvolvimento regional. Este quadro expõe a necessidade de ampliar os estudos sobre os consórcios públicos para que novos entendimentos sejam formalizados, objetivando aperfeiçoar os mecanismos institucionais que atuam como moderadores dos conflitos horizontais.

É, neste contexto, que se justifica a opção deste estudo de examinar a “figura” do consórcio público associado ao federalismo brasileiro. Desde a CF/1988, o avanço do consorciamento tem se dado com maior visibilidade nas regiões Sudeste e Sul com destaque para a área de saúde que mediante a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS) teve a execução compartilhada pelos três entes federados. Diante da restrita capacidade dos municípios, sobretudo, os de menor porte populacional (até 5 mil habitantes) de atender a demanda pelos serviços de saúde, a alternativa para possibilitar o atendimento foi dada por meio dos consórcios intermunicipais.

Cabe mencionar que outras áreas de atuação, a exemplo, do meio ambiente, educação, transporte, saneamento, entre outras, passaram a ter suas ações desenvolvidas de forma cooperadas mediante a formação de consórcios públicos. Assim, inicialmente, o predomínio era a instituição de consórcio finalitário, dado ser definida apenas uma área para sua atuação. Posteriormente, a atuação dos consórcios públicos incluíram múltiplas áreas (multifinalitário).

³ Para exame mais acurado, ver Monteiro Neto (2013, 2017), Prado (2007, 2014, 2020) e Rezende (2006, 2013, 2016).

Em 2005, o arcabouço legal, instituído pela Lei Federal dos Consórcios Públicos, trouxe um importante avanço institucional aos consórcios que, até então, eram regidos pelo Código Civil a converter-se público, com personalidade jurídica de direito público, integrando a administração indireta de todos os entes consorciados. Mesmo assim, não tem sido fácil o desafio da gestão e do financiamento a serem compartilhados de forma que os governos subnacionais sobreponham os interesses coletivos aos individuais quando se trata de ultrapassar os limites territoriais.

Portanto, este trabalho, ao buscar melhor compreender a atuação dos consórcios públicos, analisa duas experiências concretas estabelecidas em escala metropolitana, para aprofundar os estudos sobre o consorciamento. Cabe destacar que a partir de experiências concretas é possível identificar as potencialidades e as contradições, visto que por meio dos elementos apreendidos se pode retomar e ampliar a discussão sobre as mudanças para equacionar o descompasso entre as políticas econômicas e suas implicações sobre a dinâmica do desenvolvimento regional.

Com esta disposição, a motivação para realizar este estudo encontra amparo na estrutura federativa brasileira e move para sua centralidade os consórcios públicos, ao acreditar que seja necessário ampliar o debate em torno dessa questão que envolve os entes subnacionais. A relevância está no fato de que os mecanismos de cooperação devem ser aperfeiçoados ou reelaborados, tanto para fortalecer as relações intergovernamentais quanto para recompor os instrumentos fiscais e econômicos capazes de mitigar os efeitos dos desequilíbrios inter e intrarregionais de forma mais equânime entre os entes subnacionais.

Transcorridos 35 anos desde a promulgação da CF/1988, o arranjo federativo brasileiro foi reconfigurado em favor do governo central, que reassumiu o protagonismo, fragilizando os instrumentos de articulação e cooperação entre os governos subnacionais. Assim, o federalismo brasileiro desaguou em mais uma crise, refletida no colapso econômico, fiscal-financeiro, enfrentada, nas instâncias estaduais e municipais, promovendo o atrofiamiento da capacidade desses para o atendimento das demandas da população pelos serviços públicos básicos.

A vasta literatura expõe com propriedade as raízes históricas e políticas do federalismo brasileiro e destaca que o caráter descentralizador de 1988 se tornou a mudança de maior impacto, considerado por muitos como princípio básico de um sistema que se proclama federativo. Sob essa visão, a tradição descentralizadora vem desde Proudhon (2001) ao defender que o sistema descentralizado composto por múltiplos agentes livres possibilita a criação das próprias relações sociais, políticas e econômicas. Deste modo, o exercício do poder deveria ser compartilhado, ou seja, exercido pelos três entes formadores da República.

Logo, diante dessas possibilidades, nota-se que a organização do sistema federativo brasileiro apresenta limitações que são decorrentes, em parte, das ações descentralizadas executadas de forma descoordenadas que em busca de promover o desenvolvimento local acabaram desencadeando fortes rivalidades entre os entes federados, aprofundando as disparidades em um país já marcado por fortes desigualdades.

Assim, para entender, o crescente consorciamento que vem se processando é preciso considerar as profundas desigualdades econômicas, sociais e fiscais. Estas desigualdades, em âmbito regional, decorrem das diferentes estruturas produtivas de cada região e do processo pelo qual elas estão sendo integradas ao mercado nacional e internacional. Isto acaba, por sua vez, refletindo na repartição do Produto Interno Bruto (PIB) entre as unidades da Federação. Assim, pode-se dizer que o cerne da questão federativa se encontra na dificuldade em conciliar a descentralização com as desigualdades regionais, acentuando-se em níveis municipais. Isso quer dizer que os municípios e estados menos favorecidos não têm como se contraporem à posição de inferioridade que ocupam, simplesmente, porque o sistema se tornou mais descentralizado.

Neste sentido, como a geração de riqueza do país não é distribuída uniformemente entre suas regiões, isto rebate na capacidade de financiamento que cada um possui para atender as demandas locais, gerando problemas que interferem nas condições socioeconômicas. Portanto, o desenho da estrutura federativa brasileira, após intensas modificações, mostra-se complexo, e mesmo em situação normal, ou de distribuição mais equânime dos recursos, vale lembrar que a barganha, negociação e coalizões (e conflitos) são elementos orgânicos do jogo federativo.

Ademais, diante das persistentes assimetrias vistas, principalmente, pelas desigualdades regionais, o “pacto federativo” de 1988 é questionado, dado que o sistema federativo brasileiro, na prática, difere do que estabelece o art. 1º da Carta Magna, que diz:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (Brasil, Constituição Federal de 1988, art. 1º).

Deste modo, os conflitos federativos restringem as relações intergovernamentais, dificultando o processo de articulação entre os entes federados. O centro dessa discussão envolve verificar os mecanismos de cooperação instituídos que têm gerado controversas entre os estudiosos, a exemplo dos consórcios públicos, no que diz respeito aos distintos resultados obtidos. Entretanto, a depender da localidade, a forma e o conteúdo se alteram, o que propicia averiguar diferentes consórcios e as possíveis implicações para o desenvolvimento regional.

A partir deste entendimento, a questão de pesquisa que constitui o fio condutor desta tese envolve saber se estaria em curso um novo (re)desenho do pacto federativo brasileiro materializado pela cooperação dos entes subnacionais para formar uma frente comum de interesses capaz de enfrentar os problemas de âmbito regional, visando o seu desenvolvimento.

Considerando que toda Federação, por definição, envolve as relações intergovernamentais e estas não são estáticas, ao contrário, buscam desenvolver mecanismos que permitam operar as negociações entre os entes federados, é que este estudo, ao buscar resposta para a questão acima, envolve o substrato teórico sobre o federalismo brasileiro associado ao estudo empírico que contempla o objeto de investigação, os consórcios públicos, a fim de contribuir para o debate sobre sua atuação em dimensão regional.

Com isso, o objetivo geral consiste em analisar a questão do federalismo brasileiro, a partir de sua estrutura definida pela CF/1988, buscando verificar os mecanismos de cooperação intergovernamental, instrumentalizados pela atuação dos consórcios públicos e as implicações sobre a dinâmica do desenvolvimento regional.

Para tanto, dividiu-se este estudo em cinco objetivos específicos que buscam, primeiro, examinar os fundamentos conceituais e teóricos sobre o federalismo, partindo de uma visão que integre os aspectos políticos e econômicos e que possam ser associados aos traços estruturais do modelo brasileiro. Em seguida, a fim de melhor compreender os limites e as possibilidades do pacto federativo estabelecido pela CF/1988, este estudo traça uma visão geral da trajetória histórica do federalismo brasileiro. Diante dos limites expostos pela crise, o terceiro objetivo específico envolve verificar os principais conflitos federativos que vem restringindo as relações intergovernamentais, dificultando a articulação e cooperação entre os entes federados.

Os dois últimos objetivos específicos tratam, exclusivamente, do objeto central desta tese, que buscando compreender o processo de consorciamento que se deu, a partir da CF/1988, é visto como instrumento alternativo para a cooperação intergovernamental. Desta forma, verificar se os consórcios públicos vêm atuando para induzir o desenvolvimento regional, é o quarto objetivo específico. Por fim, o quinto objetivo específico consiste em realizar o estudo de casos múltiplos baseados em duas experiências concretas de consórcios públicos, objetivando sistematizar informações e dados sobre a atuação para examinar se a cooperação intergovernamental potencializa a prestação de serviços públicos integrados à dinâmica do desenvolvimento regional.

Nesta perspectiva, foram analisados a trajetória e a atuação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC e do Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre.

A hipótese levantada é a de que a partir da década de 1990, a crise federativa brasileira restringiu a capacidade de articulação e cooperação entre as esferas de governo, dificultando as relações intergovernamentais e as “costuras” de pactos que possibilitavam a execução de mecanismos indutores para o desenvolvimento regional, razão pela qual os consórcios públicos ganharam destaque como alternativa de (re)organização das relações intergovernamentais cooperadas.

Assim, considerando a amplitude e o nível de complexidade, a análise dos consórcios públicos se deram sob diferentes enfoques, entre os quais, o histórico, econômico, político e jurídico. De modo geral, se privilegiou os aspectos históricos e econômicos e, em menor parte, mas não menos importante, os enfoques políticos e jurídicos. Isto significa dizer que se fez necessário um estudo multidisciplinar que envolveu o conhecimento de diversas áreas da Ciência, dado que a temática incorpora distintas dimensões que podem ser retratadas sob múltiplas visões.

Sob esse aspecto, abre-se um amplo campo de investigação que contempla diversas concepções relacionados com a capacidade do Estado para dar respostas adequadas às demandas da população, possibilitando os entes federados construírem, por exemplo, novas trajetórias de desenvolvimento.

Deste modo, os meios metodológicos utilizados por este estudo, partiram de um conjunto de métodos capazes de proporcionar o planejamento, a pesquisa, as análises e a interpretação dos resultados obtidos, visando à consecução dos objetivos geral e específicos estabelecidos. De acordo com Gil (2000), etimologicamente, método significa um conjunto de procedimentos que ordenam o pensamento e esclarecem acerca dos meios adequados para se chegar ao conhecimento que se busca.

Para tanto, o processo investigatório iniciou com o exame dos fundamentos que amparam o debate contemporâneo sobre o federalismo brasileiro na perspectiva das Ciências Política e Econômica. Em seguida, a abordagem histórica se deu por meio da perspectiva estruturalista que analisa as relações presentes tomando como parâmetro explicativo os fatos que se desenvolveram no passado.

A sistematização metodológica se dividiu em duas partes. A primeira, realizou as pesquisas de caráter teórica e histórica, combinando dois delineamentos, a revisão bibliográfica, que reuniu os elementos conceituais, teóricos e históricos, aliada a pesquisa documental, que coletou os dados e reorganizou as informações consultadas por meio de publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, entrevistas, pesquisas, monografias, dissertações, teses, que abrangem uma bibliografia já tornada pública, em relação ao tema.

Vale acrescentar os documentos oficiais que também fizeram parte do levantamento das informações, sendo examinadas leis, decretos, medidas provisórias, resoluções e publicações de relatórios técnicos, em especial, a própria CF/1988 e alterações vinculadas ao tema.

A coleta dos dados secundários se deu mediante a disponibilidade nos bancos de dados que fazem parte dos sítios oficiais dos seguintes órgãos: 1) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): foram obtidos os dados relacionados às características socioeconômicas, com informações gerais sobre a população, produção, rendimento, educação, mortalidade infantil, expectativa de vida, entre outras. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) forneceu informações que possibilitou o levantamento sobre a participação de municípios em consórcios públicos; 2) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): pelo Ipeadata obteve-se os dados que abrangem os temas regionais e sociais para diferentes escalas geográficas (Brasil, Regiões, Estados, Municípios, Área Metropolitana, entre outras); 3) Ministério da Fazenda (MF) – Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB): os estudos sobre a arrecadação tributária disponibilizados, por meio de relatórios, foram consultados, possibilitando conhecer a evolução da carga tributária brasileira, bem como a arrecadação e distribuição dos tributos entre os entes federados; 4) Ministério da Fazenda (MF) – Secretaria do Tesouro Nacional (STN): foram coletados os dados sobre as finanças estaduais e municipais, bem como indicadores fiscais e de endividamento de estados e municípios. O Siconfi, banco de dados que reúne as informações contábeis, orçamentárias e financeiras enviadas pelos entes da Federação ao Tesouro Nacional, em atendimento ao art. 51 da Lei nº 101/2000, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, possibilitaram uma análise sobre as contas públicas; 5) Confederação Nacional de Municípios (CNM): lançou a Plataforma *On-line* denominada “Observatório Municipalista de Consórcios Públicos” disponibilizando dados sobre os consórcios públicos em funcionamento no Brasil. As informações obtidas permitiram realizar uma visão geral sobre as áreas de atuação, bem como verificar a espacialidade dos consórcios públicos no território brasileiro; 6) Por fim, os sítios eletrônicos dos consórcios públicos, principalmente, do Consórcio Intermunicipal Grande ABC e do Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre foram consultados para obtenção das informações, documentos oficiais e dados.

Para análise, a delimitação do espaço temporal abrangeu os anos pós CF/1988, mais especificamente, a partir da década de 1990 até o ano de 2022. Este recorte temporal, se deu devido o estudo priorizar a questão do federalismo brasileiro, a partir da CF/1988, quando se deu o crescimento da instituição de consórcios públicos, objeto de estudo, despontando como promissor mecanismo de cooperação para os entes federados.

A segunda parte dos procedimentos metodológicos envolveu o estudo empírico de natureza exploratória realizado, abrangendo dois casos consorciais, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC e o Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre. Por se tratar da aplicação de método específico para estudos de casos múltiplos, a descrição metodológica foi exposta no Capítulo 5 deste trabalho.

Cabe mencionar que ao final deste trabalho foi disponibilizado um conjunto de informações e dados que foram sistematizados e organizados em quadros e tabelas que complementam o conteúdo exposto e que constitui o apêndice. Acrescentou-se, sob a forma de anexo, três documentos oficiais sobre os consórcios públicos analisados.

Esta tese está organizada em seis capítulos, além desta introdução, as considerações finais, as referências bibliográficas e da legislação, os apêndices e os anexos. De antemão, esclarece que os três primeiros capítulos estão inter-relacionados e, por vezes, abrangem o mesmo assunto, a exemplo, da relação entre os governos central e subnacionais.

O primeiro capítulo apresentou uma síntese do debate sobre a problemática do federalismo, a partir dos aspectos conceituais e teóricos abordados pelas Ciências Política e Econômica. A seguir, as características estruturais do federalismo brasileiro foram delineadas por meio da discussão sobre o processo de descentralização, da relação entre o governo central *versus* os governos subnacionais e da persistência das disparidades regionais.

O segundo capítulo partiu da visão histórica sobre o federalismo brasileiro para examinar sua trajetória, tendo em vista que a dinâmica de sua estrutura foi pautada por conflitos, avanços e retrocessos, entre um Estado centralizado, da unidade e da integração nacional e, por um modelo descentralizado, da autonomia e da diversificação regional. Em seguida, sob a égide da atual Constituição Federal, verificou-se sua natureza descentralizada, as principais mudanças ocorridas e os instrumentos operacionais estabelecidos, buscando compreender os limites e as possibilidades do pacto definido.

Já o terceiro capítulo teve como ponto central examinar os principais conflitos federativos que restringem as relações intergovernamentais, dificultando a articulação e cooperação entre os entes federados, ampliando os desequilíbrios fiscais e econômicos. O acirramento da crise federativa foi evidenciada a partir da reversão das expectativas geradas pela CF/1988 e pela impotência das políticas econômicas implementadas para garantir o funcionamento de uma Federação de cunho cooperativo, ao longo da década de 1990. Deste modo, as múltiplas faces das disputas federativas manifestadas por meio da guerra fiscal, das distorções do sistema de partilha dos recursos e do elevado grau de endividamento dos entes subnacionais foram examinadas a fim de verificar as implicações para os entes federados.

O quarto capítulo se dedicou ao tema dos consórcios públicos, objeto central da pesquisa aqui apresentada, destacando sua forma de inovação institucional na estrutura federativa brasileira. O desenvolvimento deste capítulo buscou conhecer a atuação dos consórcios públicos como instrumento de cooperação mediante a governança interfederativa. Neste sentido, foi analisado seus conceitos, sua trajetória histórica e a evolução de sua normatização, bem como sua institucionalização, dando “nova moldura” para as relações intergovernamentais no federalismo brasileiro. De forma geral, este capítulo apresentou uma visão das diferentes áreas de atuação dos consórcios públicos e sua espacialidade no território brasileiro em dimensão regional. Ao final foi possível levantar algumas reflexões gerais sobre a atuação dos consórcios públicos no país.

O quinto e o sexto capítulos expuseram os estudos de casos múltiplos, nos quais a análise examinou dois consórcios públicos, em escala territorial de abrangência metropolitana, a partir da trajetória histórica e atuação como instrumento de cooperação intergovernamental integrado à dinâmica do desenvolvimento regional. Esses estudos de casos múltiplos buscaram compreender se a cooperação intergovernamental, instrumentalizada pelos consórcios públicos, potencializa a prestação de serviços públicos integrados à dinâmica do desenvolvimento regional.

As considerações finais reuniram reflexões que abrangeram os resultados alcançados capazes de responder à questão de pesquisa e verificar a hipótese considerada diante do propósito estabelecido de analisar a questão do federalismo brasileiro, a partir de sua estrutura definida pela CF/1988, buscando verificar os mecanismos de cooperação intergovernamental, instrumentalizados pela atuação dos consórcios públicos e as implicações sobre a dinâmica do desenvolvimento regional. Para além, outras questões que excedem a finalidade deste trabalho foram levantadas, pois se encontram correlacionadas com o tema e apresentam possíveis consequências futuras para o desenvolvimento regional.

Por último, as referências, divididas na disposição dos autores e na relação do conjunto da legislação consultada sobre a temática, juntamente com os apêndices e anexos, finalizaram o presente trabalho.

Capítulo 1

TRAÇOS ESTRUTURAIS DO FEDERALISMO BRASILEIRO E SEUS DESDOBRAMENTOS NA DIMENSÃO REGIONAL

É possível e desejável a implementação de pactos territoriais, [...], reelaborando nosso "contrato social", combatendo as coalizões políticas antipopulares e reconstruindo a coesão federativa.

Carlos A. Brandão, A dimensão espacial do subdesenvolvimento, 2004, p. 181.

Inicialmente, este capítulo tem por finalidade apresentar uma síntese do debate voltado para a problemática do federalismo, a partir de seus aspectos conceituais e teóricos. Na sequência, os traços estruturais do federalismo brasileiro são retratados mediante o processo de descentralização, a relação entre o governo central *versus* os governos subnacionais e a persistência das disparidades regionais no território brasileiro.

É importante assinalar que as manifestações estruturais do federalismo se apresentam com dinâmica própria e traduzem particularidades ligadas ao contexto nacional e internacional. Este aspecto torna as estruturas federativas contemporâneas cada vez mais complexas. Assim, para que se possa compreender a natureza desta estrutura, convém destacar que embora a análise predominante na literatura econômica seja de caráter normativo, para uma abordagem mais ampla se torna imprescindível inserir os aspectos históricos e políticos.

Em geral, as federações têm como elementos constitutivos básico a manutenção da unidade na diversidade. No Brasil, os principais traços estruturais do federalismo são evidenciados pela complexidade do seu aparato de Estado⁴ e pelas desigualdades regionais. Deste modo, o pacto federativo se estrutura por meio de mecanismos de trocas, nem sempre explícitos, entre as esferas de governo e as regiões. Para tanto, o processo de barganha se materializa em arranjos institucionais com teores sociais, econômicos e políticos diferenciados (Affonso, 2000; Fiori, 1995; Lopreato 2020; Prado, 2020).

Por este processo ser dinâmico, a temática do federalismo deveria ser parte permanente da agenda dos governos, dos órgãos de pesquisa, dos partidos políticos, dos técnicos e dos acadêmicos. Em geral, a pauta em questão envolve estudos sobre a relação de poder entre as esferas de governo e a capacidade de implementar as políticas públicas. A partir da década de 1990, análises e avaliações mostraram que a gestão das contas públicas se agravaram, entre as esferas de governo e entre unidades da mesma esfera, o que favoreceu a amplitude dos conflitos e tensões nas relações inter e intragovernamentais.

⁴ Na concepção de Affonso (2000), o aparato de Estado reúne os órgãos da administração direta, das empresas estatais, do sistema financeiro público, presentes nos três níveis de governo (União, estados e municípios) de forma inter e intraregional.

Desde então, nota-se que a questão do federalismo despertou maior interesse, dado a vasta produção científica de renomados pesquisadores como Abrucio e Costa (1998), Affonso (1995; 2003), Afonso (1995), Amaral Filho (2000), Fiori (1995), Furtado (1999), Lopreato (1997; 2020), Oliveira (1995), Prado (2013; 2020), Rezende (1995; 2016), entre outros. Vale esclarecer que a literatura produzida é ampla, evidenciando os dilemas vivenciados por diferentes áreas de conhecimento, reunindo desde as jurídico-constitucionais até as de cunho político e econômica. Essa amplitude resulta em diversas investigações científicas com distintos posicionamentos voltados à reflexão sobre o federalismo, em particular, o caso brasileiro.

A colocação, por exemplo, expressa por Oliveira (1995, p. 79) destaca que a Federação brasileira representa uma “ideia fora de lugar” devido à ausência de cidadania, ao contrário da norte-americana que teve como base constitutiva forte cidadania. Por sua vez, Fiori (1995, p. 23) ao caracterizar o federalismo aponta duas direções: uma abstrata, voltada para “preservação política simultânea da unidade de objetivos de um povo e da diversidade espacial de seus interesses, compatibilizados na forma de um pacto constitucional” tornando essencial para viabilizar uma aliança; e outra empírica, propensa a barganha pragmática, assumindo distintas formas legais e institucionais.

Acrescenta-se, ainda, a visão de quem estudou o Brasil por mais de 50 anos, Furtado (1999) que levantou a seguinte questão: “Que nação estamos construindo?”. Diante desse questionamento, nota-se que discorrer sobre os traços estruturais do federalismo brasileiro também requer rediscutir o redesenho da organização territorial do país, por meio de uma abordagem que integre as mudanças observadas no processo dos arranjos político-institucionais para avançar sobre o seu efetivo debate, centrado nas relações intergovernamentais para melhor compreensão de sua dinâmica.

Deste modo, para delimitar o campo de estudo, o esforço aqui é revisitar a base teórica da questão do federalismo, de um ponto de vista não estritamente fiscal, mas a partir de uma visão abrangente que integre na análise o processo de descentralização, as relações intergovernamentais e os aspectos socioeconômicos que expõe as desigualdades regionais. O ponto de partida discorre sobre uma visão ampla de conceitos com abordagens e vertentes que se relacionam direta ou indiretamente com a teoria do federalismo envolvendo, em maior ou menor grau, visões teóricas ligadas às Ciências econômicas, políticas e históricas.

Dado este caráter multidisciplinar, a próxima seção apresenta um breve levantamento de um conjunto de ideias expostas por diferentes autores que têm refletido sobre o tema, considerado as especificidades das áreas de conhecimento ao tratar dos aspectos conceituais que estão associados às diferentes abordagens teóricas.

1.1 ASPECTOS CONCEITUAIS

Tratar os aspectos conceituais sobre o federalismo não é tarefa tão simples, tendo em vista os diversos arranjos adotados pelos Estados federados, o que possibilita ao termo diferentes abordagens nas mais distintas áreas do conhecimento. Em decorrência disso, é importante destacar que, neste estudo, a ideia de federalismo está imersa nas condições históricas, políticas e econômicas ancorada num suporte bastante conhecido: o da Federação⁵.

Etimologicamente, o vocábulo “Federação” cuja raiz vem do latim *foedus* significa “tratado, pacto, aliança, liga”. A partir dos preceitos da Ciência Política, a conceituação dada por Elazar (1991) corresponde a um acordo estabelecido e regulado por uma “aliança” cujas relações internas refletem o tipo de compartilhamento, devendo prevalecer entre os parceiros o reconhecimento mútuo da integridade e a tentativa de promover a unidade.

Esta alegação define que os sistemas federais distribuem constitucionalmente o poder entre os governos constituintes, a fim de proteger sua existência e autoridade. Deste modo, as políticas comuns são elaboradas e implementadas por meio da negociação para todos compartilharem as informações utilizadas para tomada de decisão e execução. Sob esse ponto de vista, os princípios federais partem da ideia de que os governos constituintes têm o direito de participar dos processos de formulação de políticas comuns, mas sempre preservando suas respectivas integridades (Elazar, 1991).

A formulação de Fiori (1995) envolve dois pontos de vista: o primeiro, a Federação é vista como fenômeno histórico no qual se refere a necessidade de preservar a unidade de objetivos de um povo e a diversidade espacial de seus interesses, assentando-se no princípio de solidariedade e identidade coletiva que fundamente a convivência. Já o segundo, enquanto proposta política, a barganha do pacto federativo pode assumir infinitas formas legais e institucionais dependendo das condições de negociações de cada local.

A forma específica que cada Federação assume se expressa por meio de determinados recursos institucionais que estão, de alguma forma, presentes. Fiori (1995, p. 21) destaca o federalismo que “ressurgiu na trajetória da decomposição dos velhos estados ou impérios que entram em crise nos anos 70 e 80, sobretudo na região da Europa Central a partir da desmontagem da União Soviética [...]”.

⁵ Vale esclarecer que há uma distinção terminológica entre federalismo e Federação. A definida por Affonso (2000) se refere ao termo “federalismo” como sendo o processo ou prática político-institucional, com diferentes conteúdos sociais, econômicos, étnicos e culturais, condizente com o princípio da pactuação territorializada do poder. Por sua vez, a “Federação” seria a “materialização”, o “produto” desse processo.

A partir dessas experiências, Fiori (1995) aponta três modelos de federalismo com princípios orientadores distintos. Para o primeiro, chamado de federalismo progressivo, o autor tomou como protótipo o processo norte-americano de construção federativa, no qual primeiro as colônias, e posteriormente os estados, se uniram para criar um Estado federal. O segundo tipo recebeu o nome de federalismo defensivo ou perverso, como sendo o último meio para tentar manter unido um território em processo de desintegração e, como exemplo, se pode citar a Rússia. E o terceiro, intitulado de federalismo pragmático ou reativo, correspondeu aos países nos quais se discutiu a descentralização de poder e a reorganização democrática, presente desde a década de 1980, em quase todos os países latino-americanos, incluindo o Brasil.

Na obra “O Princípio Federativo” Proudhon (2001) trata a Federação como o regime geral de organização da sociedade em oposição ao Estado centralizado. Para tal, defendia o federalismo como um sistema amplo no qual as regiões e as províncias poderiam restituir uma parte da sua autonomia para criarem as suas relações econômicas e políticas.

Esta interpretação é corroborada por Souza (2008) ao afirmar que as federações se configuram como arranjos institucionais em um Estado soberano que se distinguem de outros arranjos pelo fato de o governo central incorporar as unidades regionais nos seus procedimentos decisórios, por força de determinação constitucional. A autora esclarece que do ponto de vista do estado-nação, o federalismo organiza o Estado em dois ou mais níveis de governo, os quais possuem autoridade sobre seus territórios e sobre sua população.

Do ponto de vista do caso brasileiro ser considerado *sui generis* por possuir três esferas de governo, a compreensão de sua estrutura permite “analisar os espaços territoriais que operam em relativo deslocamento da jurisdição dos estados da Federação e são apropriados para incorporar a tendência de políticas descentralizadas” (Souza, 2008, p. 37). Neste contexto, os conceitos de relações intergovernamentais e de descentralização assumem importância quando associados ao federalismo.

No campo da economia, o tema do federalismo possui diferentes abordagens cujas definições variam conforme o objeto empírico de análise. A definição dada por Affonso (1995, p. 57) afirma que “o termo ‘Federação’ diz respeito à ideia de ‘união’, ‘pacto’, articulação das partes (estados) com o todo (nação), por intermédio do governo central ou federal”. Com isso, o autor ressalta que a “Federação é, antes de mais nada, uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder central com os poderes regional e local”. Deste modo, o “pacto federativo” consiste “em um conjunto de complexas alianças, na maioria pouco explícitas, soldadas em grande parte por meio dos fundos públicos”.

Esta ideia é reconhecida por Afonso (1995; 2004) que deixa claro que são os fundos públicos que garantem a articulação dos interesses entre as unidades federadas. Para tanto, o autor ressalta a partilha de volumosos e variados recursos fiscais e financeiros redistribuídos entre unidades de governo e entre regiões. Entretanto, ele aponta como problema federativo o critério de rateio dos recursos e defende a revisão do sistema de partilha.

Na concepção de Amaral Filho (2000) o federalismo é definido como um sistema político-administrativo que unifica, por meio de um arranjo institucional pactuado, interesses diversos situados em várias instâncias de governo e agentes locais, compartilhando o mesmo território nacional. O autor salienta que não só em países continentais e, geralmente, muito assimétrico, mas também em Estados pequenos e economicamente menos favorecidos, os governos subnacionais apresentam dificuldades para ofertar serviços e equipamentos públicos. Daí a necessidade de um sistema mínimo de repartição dos recursos para os governos conseguirem cumprir o seu papel. Isto pode ocorrer mesmo em países que não são uma Federação.

Com uma proposição para além da economia, Prado (2020, p. 27) toma como princípio a Federação entendida como emulação do Estado unitário introduzindo, os componentes históricos e políticos. Com esta perspectiva, seu conceito aborda a Federação como “um sistema onde existe um governo federal que é o eixo, a instituição integradora do sistema, coexistindo com governos regionais autônomos dotados de legítimo poder derivado do voto popular, mas restrito a alguns poderes constitucionalmente definidos”. E entende o federalismo como “a prática política e fiscal das federações”.

Neste sentido, a dinâmica federativa requer a formação de arranjos institucionais que regulem, coordenem e controlem a interação entre os níveis de governo. Prado (2020) enfatiza, por exemplo, a combinação de diferentes entes federados na formulação e implementação de políticas públicas que interagem continuamente por meio das relações intergovernamentais. A evolução das formas convencionais de controle para contornos mais flexíveis que possibilitam maior cooperação intergovernamental pode ser vista mediante as relações verticais, referindo-se as transferências de recursos que se dão entre as instâncias de diferentes níveis de governo e as relações horizontais, ao especificar os repasses que ocorrem entre as instâncias do mesmo nível de governo.

Não obstante, a multiplicidade dos conceitos já mencionados, torna-se importante destacar algumas abordagens teóricas, já amplamente divulgadas, mas que embasam o debate internacional e nacional. A próxima seção examina a discussão teórica por meio de concepções disciplinares distintas.

1.2 REVISITANDO DISTINTAS ABORDAGENS TEÓRICAS

Como mencionado anteriormente, as vertentes teóricas sobre o federalismo são amplas e multidisciplinares, o que exige abarcar questões que vão do âmbito econômico até a visão histórica, incluindo importantes aspectos de análise política. Por sua própria natureza, os estudos sobre esse tema abrangem uma gama de outras questões tais como: aspectos constitucionais, sociais, culturais, legais, regionais, filosóficos e ideológicos.

Vale destacar que este trabalho não tem como escopo abranger estes aspectos. Logo, a fim de atender os objetivos aqui propostos, prioriza a visão teórica que reúne, de um lado, o posicionamento dos cientistas políticos; e de outro lado, a visão dos economistas. Esta escolha se dá visto que a discussão política envolve o próprio sistema e suas relações intergovernamentais frente à repartição de poderes na Federação, com prevalências para as relações político-institucionais, contribuindo para a articulação dos governos subnacionais. Enquanto a visão econômica, para além dos estudos convencionais (federalismo fiscal), a dimensão que aponta a dependência econômica de certas regiões com respeito a outras, permite vincular os aspectos federativos a temática do desenvolvimento regional.

Além disso, no caso do Brasil, os aspectos históricos estão correlacionados com as visões teóricas, cujo comportamento da trajetória do federalismo demonstra a existência de um pêndulo (centralização/descentralização) visualizado a partir da maior ou menor capacidade de extração de recursos fiscais por parte do governo central em relação aos governos subnacionais. Para tanto, entende-se que a dinâmica da estrutura federativa está enraizada no contexto histórico e seu significado é determinado por este.

1.2.1 Elementos constitutivos do federalismo na perspectiva da Ciência Política

Com base na literatura sobre o federalismo que prioriza os postulados teóricos que conformam a Ciência Política, a contribuição de Souza (2008) se destaca ao revisitar as principais concepções passíveis para aplicação no caso brasileiro. Ao considerar a noção de federalismo como valor, a mutabilidade do ponto de vista da organização de um Estado, implica no reconhecimento de que as circunstâncias históricas e políticas devem ser analisadas. Mesmo alertando sobre a complexidade de se tecer explicações sobre o federalismo, a importância do tema leva a autora a elencar um arcabouço teórico que envolve três abordagens enfatizando as principais características dos sistemas federativos: a) o federalismo como descentralização; b) o federalismo como pacto; e c) o federalismo e democracia.

No que se refere ao tratamento do federalismo cujas atividades políticas são realizadas de forma descentralizada, Souza (2008) menciona que grande parte da literatura se volta para a defesa dos aspectos competitivos da esfera política, conferindo pouca importância ao desenho constitucional do país. Ao citar, como exemplo, a contribuição de William Riker, Souza (2008) destaca o posicionamento do autor para com as instituições federativas, tendo em vista que defende as federações como produtos de barganha e manipulação.

De fato, reconhecido na literatura internacional como o defensor clássico da competição política, William H. Riker em sua obra intitulada *The Development of American Federalism* (1987) deixa claro a existência de pelo menos duas circunstâncias necessárias para a criação do que ele chama de “barganha do federalismo”: 1) a busca de expansão do controle territorial por meio da competição política; e 2) a existência de necessidade e/ou oportunidade para os políticos aceitarem a “barganha” de um governo central presumivelmente mais forte.

Ainda, sob a ótica política, Souza (2008) destaca a possibilidade de os entes constitutivos burlarem o arranjo federativo descentralizado. Essa questão foi levantada pelos autores Bednar, Eskridge Jr. e Ferejohn (2001) que defendiam que as vantagens da descentralização somente seriam realizáveis se houvesse boas razões para que os cidadãos comuns, os centros regionais e o governo central, ou seja, todos respeitassem os termos do “pacto federativo”. Sem essa garantia, frequentes disputas gerariam períodos de instabilidades que enfraqueceriam a Federação.

Assim, para adoção do federalismo com estruturas governamentais descentralizadas deve-se implementar um conjunto de normas com efeito restritivo capaz de minimizar os problemas de caráter político. Desse modo, a proposição dos autores reúne a combinação de três métodos que pode ser efetivada: 1) as ações dos entes governáveis devem ser formalmente restringidas por normas legais executáveis judicialmente; 2) as práticas descentralizadas podem ser impostas por um sistema de normas implícitas de forma que as partes entendam a obrigatoriedade de permanecerem em suas áreas de atividades; 3) promessas podem ser resgatadas por uma estrutura auto impositiva de incentivos quando vários agentes permanecerem em suas respectivas áreas de ação como uma questão de prudência política (Bednar; Eskridge Jr.; Ferejohn, 2001).

Os autores destacam que os dois primeiros métodos envolvem confiança em um Estado de direito para impor práticas descentralizadas, seja por meio da aplicação explícita de regras ou conforme as expectativas normativas. Já o terceiro método requer o equilíbrio entre oportunidades políticas e incentivos para estabilizar uma administração descentralizada. O cumprimento as normas estabelecidas permite a sustentabilidade da descentralização.

Já o enfoque do federalismo como pacto é visto pela associação dos princípios da unidade com o da autonomia. Para essa abordagem, Souza (2008) cita o pensamento teórico de Daniel Elazar que definiu o federalismo como a realização de um contrato entre governos soberanos. Esta visão tende a focalizar mais os interesses das populações, suas condições sociais, étnicas e econômicas.

Segundo Souza (2008) quando a opção do federalismo como pacto é tratada, o caráter conflituoso e instável que marca o sistema de divisão territorial muitas das vezes acabam encobertos. Neste caso, o federalismo se apresenta apenas como situação de equilíbrio entre forças opostas, ou seja, união *versus* autonomia, centralização *versus* descentralização e regra da maioria para preservar a unidade *versus* direitos das minorias para preservar a diversidade. Entretanto, essas reflexões capturam a própria essência da Federação. Elas demonstram apropriadamente a flexibilidade inerente aos sistemas federais. E, neste sentido, o federalismo pode ser, e sempre foi, um processo altamente dinâmico pelo qual os entes conseguem se organizar institucionalizando efetivamente a unidade na diversidade.

Por fim, Souza (2008) relaciona o federalismo à democracia, cujo aparato constitucional assegura o funcionamento dos mecanismos institucionais, fazendo com que as prerrogativas legislativas sejam respeitadas. Segundo essa visão, os países que adotaram o federalismo, o fizeram mediante um cálculo racional materializado nas suas constituições, incluindo a experiência brasileira. Ao mesmo tempo, ressalta-se que somente os sistemas democráticos asseguram as regras formais para não serem arbitrariamente violadas, inclusive as estabelecidas pelo federalismo.

1.2.2 Elementos constitutivos do federalismo na concepção da Ciência Econômica

Os teóricos que tratam o federalismo do ponto de vista econômico, tendem a privilegiar os aspectos fiscais. Em geral, a literatura convencional discorre sobre a alternância dos ciclos de centralização e de descentralização, já denominada por alguns como um processo de “sístole e diástole”. Desse modo, considera-se que nos movimentos centralizadores se observa um aumento da arrecadação das receitas tributárias no nível federal, paralelamente, ao aumento do grau de dependência de estados e municípios ao governo central, reduzindo-se, portanto, sua autonomia em relação à política tributária e fiscal. Além disso, as relações de dependência e autonomia envolvem a possibilidade de vincular parte das receitas a determinadas despesas, reduzindo o grau de autonomia dos governos subnacionais para definirem suas prioridades.

Ao contrário, nos movimentos descentralizadores se verifica um aumento na autonomia financeira dos governos subnacionais, ao mesmo tempo que se eleva o grau de responsabilidade destas esferas para com a gestão pública, correspondente a mais encargos repassados, fazendo com que haja necessidade de maior transferência de recursos por parte do governo central. Esta abordagem considera que esses movimentos são comandados pela conjuntura política e econômica, de forma que as federações se baseiam nos princípios da diferença e diversidade que engendram a dispersão territorial do poder de várias maneiras.

O contraponto levantado destaca a importância de examinar como a Constituição Federal e o processo político relacionam-se com a natureza do federalismo e com a redistribuição de recursos econômicos no Estado. Além disso, a análise da dinâmica das leis federais e intergovernamentais deve considerar os aspectos mais amplos que envolvem as questões sociais e políticas, bem como o contexto histórico em que essas relações operam. Em geral, as relações intergovernamentais não são simplesmente ajustes técnicos, mas inevitavelmente o resultado de compromissos políticos (Watts, 1981).

Uma avaliação crítica às teorias hegemônicas da Economia do Setor Público voltadas para o estudo do federalismo foi realizada por Affonso (2003) em sua Tese de Doutorado, e, mais recentemente, Prado (2020) ao publicar sua Tese de Livre-Docência. Os dois autores evidenciam a importância de agregar as dimensões políticas e históricas aos aspectos econômicos para ser possível um melhor entendimento sobre as estruturas federais.

Neste sentido, Affonso (2003) e Prado (2020) chamam atenção para o fato da visão do *mainstream* restringir o estudo sobre o federalismo ao âmbito “fiscal” reduzindo-o a uma dimensão normativa, estática e individualista. Essa concepção neoclássica, após a Segunda Guerra Mundial, se tornou mais visível por meio da abordagem do *welfare economics*⁶, que defendia uma atuação restrita do Estado voltada ao suprimento das “falhas de mercado”.

Em seguida, nas décadas de 1970 e 1980, a concepção do Estado foi teorizada por meio dos supostos da Teoria da Escolha Pública (TEP)⁷ que, sem romper com os fundamentos neoclássicos, defendia que as mesmas regras de comportamento que regiam os agentes privados poderiam reger os agentes públicos. Isto significa dizer que o Estado é visto como o Mercado. Prado (2020) destaca que essa visão liberal subordina a análise teórica do federalismo ao desígnio maior de reduzir o Estado Nacional.

⁶ Entendido como a racionalização do Estado do Bem-Estar social nas economias centrais. Ver, a respeito, os trabalhos dos autores Musgrave e Musgrave (1980), Oates (1990), Przeworski (1997) e Samuelson (1971).

⁷ Ver, a concepção teórica nos trabalhos de Arrow (1963), Buchanan e Tullock (1962), Olson (1969) e Peacock (1992).

Já na década de 1990 entra em cena o “ajuste” macroeconômico e as reformas do Estado promovidos à luz das concepções neoliberais em concordância com a linha teórica desenvolvida pela Nova Economia Institucional (NEI)⁸. Os adeptos da NEI afirmam que nem o Estado, nem o mercado é invariavelmente a melhor forma de organização da provisão de bens e serviços, mas centram o foco analítico nas instituições e em seu funcionamento. Neste discurso, os custos transacionais funcionam como controle, ou seja, são elos entre as instituições e os custos de produção, sendo as instituições que fornecem o controle.

Diante dessas concepções teóricas, Affonso (2003, p. 227) conclui:

Nessa trajetória teórica, o federalismo enquanto pactuação coletiva, política e territorializada encontra pouco espaço para se desenvolver. Talvez o federalismo explicita as limitações teóricas da teoria hegemônica de maneira tão evidente porque se trata de uma teorização que versa sobre o tema da pactuação e da resolução de conflitos, precisamente os eixos sobre os quais o *mainstream* tem-se desdobrado nos últimos 50 anos, procurando manter a qualquer custo a cidadela do individualismo metodológico.

O próprio Furtado (1999), ao se referir aos debates que ocorreram no âmbito da Comissão Preparatória do Projeto de Constituição⁹, chamou atenção para o “novo ciclo” histórico que se abria no país cuja, reflexão se voltava para o que ele denominou de “Nova concepção do federalismo”. Sua preocupação era as mutações que o processo do bem-estar coletivo sofreu, sendo suplantada pela racionalidade mercantil. Naquela época, no seu entendimento, a opção pelo federalismo estava relacionada às aspirações de desenvolvimento das distintas regiões do território brasileiro.

De acordo com Prado (2020, p. 13), a questão da desigualdade regional encontra-se associada as relações intergovernamentais¹⁰, dado que “quanto maiores forem as disparidades econômicas, sociais e regionais, maiores são as dificuldades para compor um arranjo institucional”. Essa é outra vertente de análise, com aporte teórico econômico, que envolve os estudos sobre o federalismo.

O autor ressalta que a disputa que se manifesta, por meio de diferentes canais, envolve a questão das relações de poder entre os níveis de governo inerente à natureza das federações. Neste sentido, os mecanismos adotados assumem uma importância ímpar, pois “o que diferencia as federações, não é a existência ou não dos conflitos, mas a forma pelas quais eles são resolvidos” (Prado, 2020, p. 153).

⁸ Entre os principais representantes encontram-se: Eggertsson (1999), Inman (1997), North (1997), Przeworski (1997) e Wiesner (1996).

⁹ Furtado integrou essa Comissão cujo resultado foi a CF/1988.

¹⁰ Segundo Prado (2013, p. 142) essas relações se referem aos mecanismos pelos quais os governos estaduais se relacionam com seus governos municipais e no âmbito nacional, trata-se das relações entre os estados e o governo central.

No âmbito do federalismo fiscal, os mecanismos institucionais assumem importância, tendo em vista que as relações intergovernamentais podem equacionar os conflitos distributivos, podendo ampliar as relações cooperativas. Neste sentido, Prado (2013, p. 123) elenca alguns problemas básicos existentes em qualquer Federação, que podem ser norteados pelos mecanismos institucionais ao:

- a) viabilizar a articulação e a coordenação tanto vertical (cooperação entre níveis de governo) como horizontal dos governos subnacionais entre si, e principalmente no seu relacionamento com o governo federal;
- b) garantir que a distribuição dos recursos fiscais será adequadamente ajustada aos encargos atribuídos a cada nível de governo (equilíbrio vertical);
- c) garantir que a distribuição de recursos fiscais vai levar em conta as disparidades regionais em capacidade de gasto, viabilizando algum grau de redução dessas disparidades (equilíbrio horizontal);
- d) viabilizar a estabilidade macrofiscal, estabelecendo mecanismos de controle sobre o *déficit* público e sobre o acesso ao crédito público entre os governos (equilíbrio financeiro-orçamentário).

Em se tratando de cooperação, o caráter de interdependência entre os níveis de governo que se apresenta nas federações modernas, torna inevitável a adoção de formas de cooperação. Entretanto, a ampla diversidade de combinações, traz consigo relações de conflito e competição entre os entes federados. Em geral, a apropriação de recursos fiscais, prioridades de gastos, controle de gestão sobre os serviços públicos básicos, entre outros, acabam gerando conflitos políticos, distributivos, jurisdicionais e legais. Neste ambiente, o grau do poder coletivo diz o quanto os mecanismos institucionais de negociação horizontal garantem o peso político nos conflitos verticais. Isto significa que o compartilhamento de ações em busca de uma agenda comum possibilita maiores vantagens nas relações com o governo central. Assim, a qualidade da governança depende dos mecanismos institucionais que permitem a manifestação do poder coletivo (Prado, 2013, 2020).

Nesse cenário, Prado (2020, p. 80) adverte que “as federações podem compor um ilimitado leque de alternativas institucionais, o que torna virtualmente impossível obter uma teoria geral das federações”. Ao mesmo tempo, o autor expressa a sua insatisfação pelos limites que a Ciência Econômica apresenta ao tratar a temática do federalismo apenas pela ótica fiscal com uma “abordagem estritamente normativa”. Desse modo, em busca de uma visão mais ampla, que seja possível uma reflexão com maior profundidade, se torna necessário uma análise multidisciplinar envolvendo a Ciência Política, o Direito e a História.

Diante disso, este trabalho, na tentativa de entender a problemática do federalismo brasileiro e suas questões estruturais, busca na próxima seção discorrer sobre o processo de descentralização, as relações dadas entre o governo central e os governos subnacionais e os aspectos que demonstram as disparidades regionais.

1.3 CARACTERIZAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Tomando como referência a linha teórica proposta por Santos e Silveira (2006), a noção de território expressa a não neutralidade do espaço, pois este é construído socialmente. Desse modo, o papel ativo do território se torna representativo da História de cada país. Com esse entendimento, a partir do marco teórico e analítico exposto na literatura, os traços estruturais que delineiam o sistema federativo do território brasileiro são retratados visando resgatar importantes conceitos que permeiam o debate sobre essa temática.

Nesta forma de organização do Estado é importante destacar a subordinação dos entes federados (União, estados e municípios) a uma Constituição Federal que impõe os limites de atuação, delimita as competências e confere a capacidade dos entes de se auto legislar. Por sua vez, de acordo com Prado (2020, p. 68) o processo dinâmico das federações se desenvolvem “por dentro do marco de um dado arranjo constitucional” e podem alterar relações de poder, por exemplo, “sem que necessariamente a definição constitucional seja afetada”.

No caso brasileiro, Prado (2020, p. 68) considera que somente “duas grandes e decisivas reformas constitucionais que afetaram o federalismo foram realizadas, a primeira, na entrada de um regime autoritário (Constituição de 1967) e a segunda no ponto de auge da crise de dissolução deste mesmo regime”. Neste sentido, para compreender a estrutura federativa brasileira, toma-se como referência os ditames da CF/1988 mediante suas principais características inseridas em seu legado histórico, político e econômico. Portanto, não se trata de examinar a estrutura estática, mas envolve identificar se o desenho institucional estabelecido corresponde à realidade brasileira.

Frente a esse processo, cabe destacar que alterações substanciais podem redefinir os elementos estruturais, trazendo consigo a necessidade de readaptação da organização federativa. Com isso, os novos formatos, mesmo sendo de caráter informal, podem atuar paralelamente a institucionalidade formal, configurando uma nova realidade.

Portanto, para que se possa compreender os movimentos inerentes a natureza do federalismo, é necessário examinar as suas especificidades. Considerando o caso brasileiro, este estudo discorre sobre três características enraizadas no sistema federativo do país: o processo de descentralização, a relação assimétrica entre o governo central e os governos subnacionais e a persistência das disparidades regionais¹¹.

¹¹ Cabe esclarecer que, este estudo, ao considerar essas três características como traços estruturais do federalismo brasileiro, não nega a existência de outros elementos, mas que prioriza esses por entender a abrangência dos seus parâmetros possíveis de aplicação para a totalidade do território nacional.

1.3.1 O processo de descentralização¹²

Tendo perpassado por alguns marcos conceituais e teóricos do federalismo, convém destacar o processo de descentralização como um dos traços estruturais da Federação brasileira, cuja aplicação a contextos bastante diversos lhe valeu um caráter polissêmico. A princípio, cabe esclarecer que o federalismo e a descentralização, embora apresentem traços comuns, não são sinônimos, dado terem conceitos distintos com abrangências históricas específicas.

A amplitude conceitual, assim como a percepção das implicações do processo de descentralização, levantou diversas interpretações. De acordo com Affonso (1995, 2000), a visão cepalina via a descentralização como possibilidade de superação do atraso econômico dos países da América Latina, mediante a vinculação do desenvolvimento econômico ao desenvolvimento social.

Por sua vez, o autor destaca que no ideário neoliberal, o postulado da “descentralização” era tratado como “panaceia” para os males burocráticos do setor público. Neste caso, o fortalecimento dos níveis subnacionais de governo representava um processo virtuoso ao propiciar maior concorrência no âmbito de cada esfera descentralizada, possibilitando aos cidadãos condições para a cobrança de melhores serviços públicos. Na perspectiva dos preceitos da economia hegemônica, este processo oportunizava maior eficiência alocativa e a competição entre as unidades federadas incentivava a criação de inovações no sistema público.

Já a visão deste processo associada à tradição social-democrata privilegiava os aspectos relativos aos mecanismos de controle social e a democratização da gestão local. A estratégia era capacitar os grupos sociais para que pudessem decidir sobre problemas da gestão pública local, criando mecanismos que possibilitasse uma maior atuação da sociedade civil. Nesta perspectiva, a descentralização cumpria a função de atender as especificidades dos governos subnacionais, em especial, as demandadas pela esfera municipal.

¹² É importante esclarecer que em âmbito internacional, o processo de descentralização se manifestou no final da década de 1970 e ganhou força ao longo dos anos 1980 como um princípio ordenador de reformas (administrativas, políticas e econômicas) do setor público. As experiências de descentralização nas diversas sociedades contemporâneas revelaram processos dinâmicos e conflituosos, em realidades desiguais, diferenciando-se, de país a país, conforme as especificidades históricas, econômicas, políticas, coalizões sociais e arranjos institucionais de cada um. Em geral, as primeiras experiências difundiram-se nos países capitalistas desenvolvidos, expressando uma bandeira virtuosa tanto para os governos conservadores quanto para os social-democratas. Já nos países subdesenvolvidos, esse processo se tornou mais visível ao longo da década de 1980, defendido concomitantemente com a luta pela redemocratização, principalmente nos países latino-americanos. Todo esse processo foi analisado por diversos autores em uma extensa literatura. Como este estudo prioriza o caso brasileiro, para maiores detalhamentos com relação às experiências de âmbito internacional, ver, a respeito, os trabalhos de Aghón (1995), Dillinger (1995), Fernandez (1995), Mendoza (1993), Putnam (1993), Rosanvallon (1993), Tanzi (1995) e Wilson (1995).

Na vertente da teoria econômica que envolve as finanças públicas, o debate sobre a descentralização é associada ao federalismo fiscal. A defesa pela descentralização ocorre por acreditar que sua implementação proporciona maiores níveis de eficiência e eficácia das ações governamentais, bem como maior equidade na distribuição de bens e serviços ao transferir autoridade e responsabilidade de funções do governo central para os governos subnacionais.

Esta equivalência não é vista da mesma forma por todos os autores. Para alguns, embora concordem que haja traços comuns entre os termos, acabam diferindo por constituírem conceitos diferentes, com abrangência e determinações históricas específicas. Além disso, o termo “descentralização” pode ser empregado para denotar, por exemplo, uma descentralização política-institucional como princípio caracterizador básico de um sistema que se proclama federativo.

Para Melo (1996), neste debate se encontram os teóricos que enfatizam os limites da descentralização. Para estes, os governos subnacionais podem se tornar *loci* de clientelismo e ineficiência, sendo sua autonomia representada pela ingovernabilidade. Em geral, se atribui a irresponsabilidade fiscal nestes níveis governamentais que podem comprometer os esforços de estabilização promovidos pelo governo central. Vale destacar que os vieses clientelistas se mantiveram no pós redemocratização por ser um fenômeno estrutural, no qual segmentos específicos da sociedade se apropriam do espaço e da ação pública a fim de obter ganhos.

Convencionalmente, se entende a descentralização como um processo de transferência de poder decisório do governo central para os governos locais, envolvendo a adoção da autonomia que engloba as análises de cunho administrativo, político e fiscal. Vale ressaltar que existe uma distinção conceitual entre essas três dimensões com implicações analíticas específicas, como pontua Arretche (2012, p. 147):

- a) diferentes dimensões da descentralização não podem ser tomadas como equivalentes;
- b) a descentralização de competências (*policy-making*) não pode ser adequadamente interpretada como descentralização da autoridade decisória sobre essas mesmas políticas (*policy decision-making*).

Para administração, a descentralização subdivide-se em três subcategorias: a primeira chamada de desconcentração ocorre quando há transferência de responsabilidades administrativas para os governos subnacionais executarem determinadas funções públicas, sob o comando do governo central; a segunda denominada delegação envolve a transferência de responsabilidade administrativa e uma certa autonomia para tomada de decisões; e a terceira corresponde a devolução que significa plena transferência de autoridade e responsabilidade administrativa e envolve a tomada de decisão, o financiamento, a administração e a execução.

Quanto à descentralização de ordem política, o entendimento é que se trata da transferência de competências decisórias do governo central para os representantes locais (governadores e prefeitos), na qual suas decisões devem ser exercidas de forma autônoma. Em outras palavras, no âmbito político é a realização de eleições diretas em todos os níveis de governo que caracteriza a existência de descentralização. Já, sob a dimensão fiscal, seus defensores veem a descentralização como instrumento favorável para redistribuir com mais eficiência os recursos públicos, levando a crer que os governantes estão mais próximo das reais necessidades da população.

Na prática, no tocante à descentralização administrativa, o que se viu foram novas responsabilidades destinadas aos governos subnacionais que tiveram que assumir a execução de políticas públicas, em especial, as ligadas aos setores de saúde, educação, habitação, transporte, saneamento, entre outras. Já os entusiastas da descentralização política apostavam que esse processo promoveria maior democracia, pela possibilidade de novos agentes serem eleitos com maior transparência, reduzindo a prática do clientelismo enraizada na política. No entanto, o que se viu foi que novas formas de clientelismo emergiram durante o processo de descentralização, fazendo com que os contextos políticos e institucionais passassem a ser considerados para a divisão de poder.

Em termos fiscais, autores como Arretche (2000), Melo (1999) e Sposati e Falcão (1990) reconheceram que esse movimento descentralizou a gestão financeira de algumas políticas públicas, por exemplo, a gestão das políticas sociais, assumindo, em alguns casos, a forma da municipalização e, em outros casos, a da estadualização.

Ainda, se pode citar as iniciativas locais de cooperação que surgiram para tratar problemas comuns de âmbito regional e que passaram a ser vistas por alguns autores, entre eles, Abrucio (2006), Dallabrida e Zimmermann (2009) e Wilson *et al.* (2009) como uma construção de instituições que favoreciam a coordenação intergovernamental, o que indicava um redesenho territorial mediante a execução conjunta de políticas públicas que exigiam cada vez mais ações intermunicipais.

Diante disso, é possível verificar que o debate acerca do processo de descentralização envolve várias dimensões e pode ser aplicada em vários contextos teóricos. Geralmente, este processo altera as formas de organização da intervenção estatal e das relações de articulação dos interesses federativos. Para entender como esse processo se apresentou no Brasil após a promulgação da CF/1988, uma breve exposição dada por diversos estudiosos sobre o tema é apresentado na subseção a seguir.

1.3.1.1 O processo de descentralização no Brasil

No caso brasileiro, semelhante ao que foi visto na discussão geral, a análise sobre o processo de descentralização contempla uma variedade de entendimentos, tornando controvertido e polêmico o seu debate. Partindo da ideia de que a existência de um sistema federal implica em cooperação política e financeira entre o governo central e as demais esferas da Federação, é que o grau de descentralização entre unidades governamentais demonstra sua importância para a compreensão de como um dado sistema federal funciona na prática.

Os antecedentes históricos revelaram a existência de um pêndulo que tem sido marcado pela alternância de movimentos de centralização e de descentralização motivados pelo sentimento de autonomia dos entes subnacionais, conforme já mencionado anteriormente. Essa tendência cíclica se explica tanto pela natureza do sistema federativo quanto pelo próprio processo de descentralização, que apresentam uma dinamicidade conflituosa que envolve distribuição de poder, de serviços e de recursos entre esferas de governos, tendo em vista que estão condicionados pelos determinantes estruturais, cujos resultados e amplitude também estão ligados à determinantes conjunturais.

Ao longo da década de 1980, mais uma vez, o processo de descentralização ganhou força como alternativa às estruturas decisórias centralizadas do regime autoritário. Nesse sentido, a descentralização se tornou um instrumento no qual se esperava promover maior democratização ao processo político, em andamento. No entanto, deve-se atentar para que a descentralização é condição necessária, mas não suficiente para a prática democrática.

As tendências descentralizadoras pré-Constituição de 1988 buscavam a ampliação da participação dos governos subnacionais nos âmbitos financeiro, político e administrativo. Neste sentido, consoante ao pensamento furtadiano, Affonso (1994, p. 330) pondera que no Brasil tratava-se mais de “como organizar descentralizadamente uma Federação assentada sobre tão profundas disparidades regionais, mantendo a sua articulação, a sua sinergia econômica, social e cultural que é, em última instância, a sua razão de existir”.

Assim, a CF/1988 é considerada um divisor de águas, pois no período que a antecede se tem como característica predominante a centralização e forte dependência financeira, além da cooptação política dos governos subnacionais em relação ao governo central. Os anseios democráticos expressos por diferentes ideias, muitos deles obscuros, acarretaram uma construção de um marco constituinte com tratamento ambíguo para um conjunto de questões. Desde a promulgação, a operacionalização mostrou que o desenho institucionalizado, ao privilegiar os governos subnacionais mediante a descentralização, não disponibilizou os mecanismos necessários para as atribuições conferidas pudessem ser executadas.

A partir da década de 1990, a literatura que versa sobre o federalismo brasileiro apontou, sob diferentes interpretações, o acentuado grau de descentralização no Brasil. Na perspectiva de Dillinger (1995) a descentralização proporcionou uma maior autonomia e participação dos governos locais na arrecadação dos impostos, ao dizer:

O modo de agir do governo varia quando se trata de descentralização porque as condições históricas e culturais diferem entre os países, e até mesmo em países com determinadas semelhanças. O Brasil é um exemplo no qual os governos locais são quase soberanos. Os municípios brasileiros desfrutam historicamente de autonomia política, nos quais os cidadãos escolhem vereadores e prefeitos em eleições diretas locais (de forma parcial durante o regime militar de 1964-1985). O ente municipal também recebe parte dos principais impostos arrecadados pelo governo federal e estadual designados constitucionalmente e têm o poder para impor uma variedade de impostos locais. Sujeito a certas restrições constitucionais, os municípios controlam a própria administração civil (Dillinger, 1995, p. 107-108, tradução nossa).

Já Prud'homme (1994), por exemplo, questionou a forma desordenada pela qual o processo de descentralização ocorreu, caracterizando-o como mal desenhado. No seu entender, a CF/1988 concedeu excessiva liberdade aos governos locais, contribuindo para elevar a heterogeneidade, dificultar a gestão macroeconômica e de uma possível ineficiência alocativa, em razão do clientelismo. O autor argumentou que diante das vantagens e desvantagens da descentralização, tornava-se muito mais importante saber como organizar a produção conjunta dos serviços pelos vários níveis de governo do que determinar qual o serviço a ser provido.

Similarmente, Afonso (1994b) evidenciou a ausência de um plano de coordenação de descentralização, o que levou a não existir uma prestação de assistência técnica pelo governo central aos governos subnacionais, por exemplo. Desse modo, o aumento das atribuições dos entes subnacionais, dado a falta de coordenação e capacidade de assumirem as novas responsabilidades, gerou distorções na estrutura federativa.

Da mesma forma, Rezende (1995, p. 242) destacou o modo desordenado pelo qual ocorreu a descentralização, visto pelas reformas mal concebidas para a estrutura organizacional da Administração Pública, agravando velhos problemas, entre os quais citou “a pulverização dos recursos, a descoordenação das aplicações, a descontinuidade dos investimentos e a inadequação das fontes de financiamento à natureza das atividades financiadas”.

Por sua vez, na concepção de Cano (2008) a ausência de um projeto de desenvolvimento econômico nacional possibilitou esse movimento visto como uma tentativa de debilitar o Estado nacional, enfraquecendo-o ao buscar substituí-lo por poderes locais. De forma crítica, ele se referiu a descentralização como um processo exacerbado ao dizer: “Esse culto ao poder local parece não se dar conta [...] de que ele coopera ativamente para enfraquecer ainda mais o Estado nacional [...]” (Cano, 2008, p. 17-18).

Para Prado (2020, p. 187-188), sob a ótica fiscal, o processo de descentralização se deu somente no curto prazo ao ampliar “a base tributária do ICMS com a inclusão de serviços e derivados de petróleo, antes sujeitos à tributação específica, e pela ampliação da parcela de IR e IPI a serem compartilhados com GSN’s através dos fundos de participação (FPE e FPM)”. No seu entendimento, a possibilidade do governo central, em caráter exclusivo, poder instituir contribuições sociais abriu “caminho para a recuperação do espaço fiscal perdido e a consequente recentralização fiscal”.

Em termos de estrutura federativa, o autor reconhece que a CF/1988 de fato promoveu uma “municipalização” e expôs uma possível fragilidade dos governos estaduais. Esta suposição se dar pelo fato dos estados não mais exercerem a função de um poder intermediário entre os municípios e o governo central. Além disso, diante da impossibilidade de coordenar os serviços que exigem economia de escala, a viabilização passou a ser mediante a cooperação horizontal entre municípios. Neste caso, o arranjo federativo brasileiro apresenta uma limitação de caráter estrutural expressa pela ausência de hierarquia, característica presente na maioria das federações do mundo.

De modo geral, após a promulgação da CF/1988, o que se viu foi um intenso movimento de descentralização, maior autonomia administrativa e política dos estados e municípios, incapacidade regulatória e fraqueza política da União e um agravamento das tensões federativas. Logo, os resultados da descentralização foram visíveis na esfera federal, que teve dificuldades financeiras para governar. No âmbito dos governos subnacionais, apesar dos ganhos financeiros, um elevado grau de heterogeneidade foi visto devido às desigualdades regionais presentes no país. Além disso, os governos subnacionais ficaram sujeitos a uma série de regulamentações nacionais que acabaram limitando sua autonomia para tomada de decisões, afetando suas próprias atividades e, ao mesmo tempo, a execução de políticas públicas que lhes foram atribuídas (Vazquez; Gomes, 2012).

Como se vê, o federalismo associado ao processo de descentralização pode ser analisado sob diferentes perspectivas, sendo que para os propósitos deste trabalho importa assinalar que o foco de investigação se volta mais para os aspectos fiscais e socioeconômicos, sob a ótica cooperativa entre os entes subnacionais. Para além, se destaca a atuação do federalismo brasileiro na perspectiva de examinar as novas alternativas de cooperação e os mecanismos de articulação entre os entes subnacionais voltados para minimizar os problemas de âmbito regional. Estes temas se constituem historicamente e envolvem as questões estruturais se encontrando no horizonte de longo prazo de uma nação. Deste modo, deve ser visto e analisado sob a prevalência dos traços estruturais característicos do sistema federativo brasileiro.

1.3.2 A relação entre o governo central *versus* os governos subnacionais

No modelo federativo, um dos problemas estruturais que se apresenta é a necessidade de garantir grau razoável de autonomia (administrativa, política e financeira) aos entes federados, juntamente com o dever de prover a coordenação e sistematização dos mecanismos de cooperação em termos nacionais.

De modo geral, os fatores históricos, institucionais e políticos definem a repartição das responsabilidades dos entes federados, o que acaba refletindo o seu grau de autonomia. Neste sentido, como já mencionado, a experiência brasileira tem sido marcada por ciclos de menor ou maior centralização. Desse modo, nos movimentos centralizadores observa-se aumento da arrecadação das receitas tributárias na esfera federal, paralelamente, ao aumento do grau de dependência dos governos subnacionais ao governo central. Já nos movimentos descentralizadores, não somente se verifica um aumento do grau de autonomia dos governos subnacionais, como também se observa maior grau de responsabilidade dessas esferas para com a gestão pública, o que faz com que haja necessidade de maior transferência de recursos por parte do governo central.

Em que pese a redistribuição dos recursos, a discussão sobre a divisão das responsabilidades aponta uma série de dificuldades, principalmente, no que se refere ao montante dos recursos para execução das obrigações, dada as diferentes capacidades econômicas exercidas pelos governos subnacionais. Em termos fiscais, leva-se em conta que a participação das esferas de governo na arrecadação tributária está determinada não só pela atribuição de competência, mas também pela composição da carga tributária e pela dimensão de suas bases de tributação.

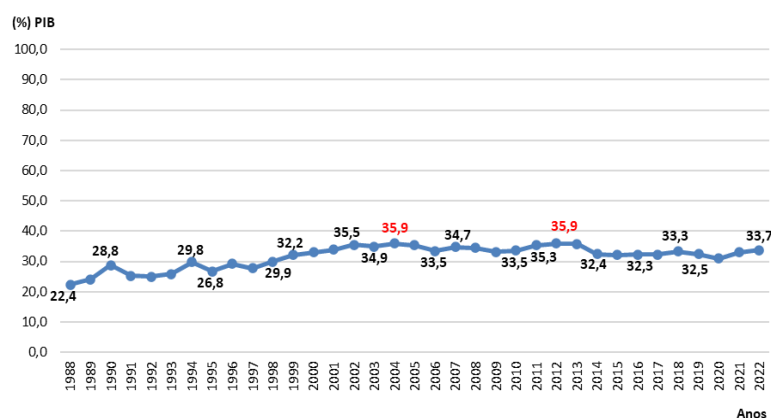
No caso brasileiro, a sistematização da distribuição das competências foi definida pela CF/1988, nos quais os arts. 21 e 22 delineiam as obrigações da União, o art. 25 institui os deveres dos estados e o art. 30 dispõe sobre as funções dos municípios. Já o art. 23 enumera os encargos comuns aos três entes federados, enquanto o art. 24 apresenta as atribuições concorrentes, ficando a cargo da União estabelecer as normas gerais.

Para além da normatização, Prado (2020) enfatiza que é inerente ao sistema federativo o problema da distribuição tributária, sendo necessário a existência de um sistema de transferências em sentido vertical e horizontal. Este processo é complexo porque envolve uma acirrada disputa por recursos tributários que diante de esferas autônomas de governo tendem a comportamentos competitivos. Acrescenta-se a limitação que há para ampliar a carga tributária em busca de maiores parcelas de recursos fiscais.

Estruturalmente, a evolução da carga tributária apresenta concentração de recursos em poder da União e, ao mesmo tempo, retrata a menor capacidade de arrecadação dos governos subnacionais. No entanto, isto se deve a existência de bases econômicas diferentes e que muitas das vezes limita as análises por não estar associada às disparidades inter e intrarregionais considerando o grau de desenvolvimento econômico.

A trajetória histórica da carga tributária brasileira pós CF/1988 se mostrou ascendente. Em 1988, a carga tributária correspondia a 22,4% do PIB, em razão das alterações constitucionais no arcabouço fiscal houve um aumento considerável elevando a carga para 28,8% do PIB, em 1990. Em meio a instabilidade econômica do país, a carga tributária também oscilou entre 1991 e 1994, quando atingiu o percentual de 29,8%. A partir de 1999, ela ascendeu ao patamar acima de 30% com recorde em 2004 e 2012 ao chegar a 35,9% do PIB. Em 2022, o seu registro correspondeu a 33,7% do PIB, como apresenta o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Brasil: evolução da carga tributária bruta – 1988-2022



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (1988-2022) da Secretaria da Receita Federal.

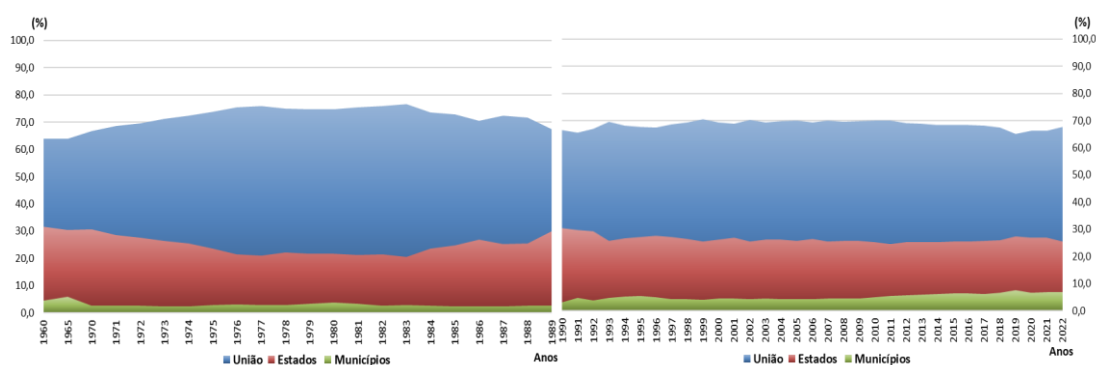
Cabe destacar que, em parte, o aumento da carga tributária se deu para compensar as perdas de recursos do governo central mediante a elevação de alíquotas e criação de novos tributos não partilhados com os governos subnacionais, entre eles, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), o Programa de Integração Social (PIS) e o Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), resultando em um aumento de tributos cumulativos que gerou queda na qualidade da estrutura tributária brasileira.

Nessa linha, quando se observa a incidência dos tributos, nota-se uma menor participação na composição dos tributos diretos (renda, lucros e ganhos e patrimoniais) quando comparado com os tributos indiretos (bens e serviços, comércio exterior, taxas e transações financeiras). Esse comportamento demonstra a regressividade do sistema tributário brasileiro e como o esforço fiscal tem sido dado por meio do consumo, onerando os mais pobres.

Pela ótica federativa, a distribuição da carga tributária bruta por esferas de governo permite observar o peso que o governo central assume na estrutura federativa brasileira quando comparado com as demais esferas de governo. Para melhor visualização, por meio dos dados que constam nos Gráficos 2 e 3, o intervalo temporal que abrange os anos de 1960 a 2022 mostra a evolução da distribuição dos recursos tributários entre os três níveis da Federação, tanto em termos de arrecadação tributária quanto de receita disponível (após computadas as transferências intergovernamentais).

Em relação à arrecadação tributária, em 1960, a União respondia por 63,8% da receita, enquanto os estados e municípios arrecadavam 31,6% e 4,6% cada um. Em 1989, a União era responsável por cerca de 67,5% da arrecadação, frente a 29,9% dos estados e apenas 2,7% dos municípios. No início da década de 1990, a União respondia por 66,5% da receita tributária nacional, enquanto os estados e municípios arrecadavam 30,4% e 3,1% cada um. Em 2022, nota-se que a União foi responsável por 67,6% da arrecadação tributária, ficando os estados e os municípios com 25,5% e 6,9%, respectivamente.

Gráfico 2 – Brasil: evolução da participação das três esferas de governo na arrecadação tributária bruta – 1960/1965/1970-1989 e 1990-2022

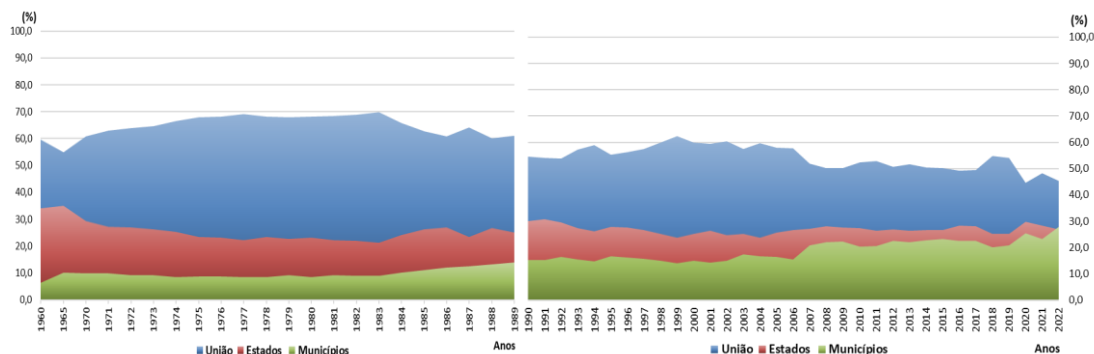


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do trabalho de Afonso (1994a, p. 98).

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Secretaria da Receita Federal (1990-2022).

Ao longo desse período, observa-se que o governo central foi responsável por mais da metade da arrecadação tributária do país, característica das estruturas federativas. Já para as demais esferas, enquanto os estados apresentaram perda na participação arrecadatória dos tributos, os municípios tiveram ganho bem expressivo. Esse quadro resulta de um conjunto de alterações que se deram no sistema tributário em razão de reestruturar e modernizar a administração fiscal do país. Considerando a partilha, levando-se em conta os repasses das transferências intergovernamentais, a distribuição das receitas se altera, revelando acentuada redistribuição de recursos, principalmente, após a CF/1988, a favor dos municípios, conforme apresenta os dados do Gráfico 3, a seguir.

Gráfico 3 – Brasil: evolução da participação das três esferas de governo na receita disponível – 1960/1965/1970-1989 e 1990-2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados, do trabalho de Afonso (1994a, p. 98).

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Secretaria da Receita Federal (1990-2022).

Os dados deixam bem claro que para o período de 1960 a 1989, após efetuada a repartição obrigatória entre os entes federados, a União continuou respondendo por mais da metade da receita disponível. Enquanto os estados apresentaram uma queda, visto que em 1960 tinham 34,1% da receita disponível e passou a contar com 25,0% em 1989. Por sua vez, em 1960, os municípios que ficavam com 6,4%, a partir de 1984 passou a ter um percentual maior, chegando a deter 13,9% da receita disponível em 1989.

Já para o período, pós CF/1988, observa-se uma nítida alteração na distribuição dos recursos tributários. A tendência federativa da União absorver mais da metade da receita disponível tem se modificado e, em 2016, deteve 49,3% com os dados preliminares de 2022 apontando um percentual de 45,5%. Em tal contexto, os estados também vem perdendo espaço na participação da receita disponível, dado que em 1990 ficavam com 30,1% e em 2022 a receita disponível representou 26,8% do seu total.

De fato, a esfera municipal apresentou ganho expressivo na participação da receita tributária disponível. Conforme os dados, entre os anos de 1960 e 1989, a participação média dos municípios era de 9,8% passando a apresentar o percentual de 18,9% ao considerar o período de 1990 a 2022. Essas alterações refletem o processo de descentralização fiscal que a partir da CF/1988 ao privilegiar os municípios possibilitou um maior esforço arrecadatório ao ampliar a sua base tributária. Em 2002, incluiu-se a Contribuição de Iluminação Pública (CIP), além da opção dada, em 2005, pela administração do Imposto Territorial Rural (ITR) e apropriação de 100% da respectiva arrecadação.

Considerando a estrutura federativa, a menor participação do ente estadual possibilita a elevação dos conflitos, ao sobrecarregar o governo central e proporcionar que as decisões sejam tomadas em maior grau com os municípios, alterando a configuração do federalismo fiscal.

1.3.3 A disparidade socioeconômica entre as regiões brasileiras

Neste trabalho, as desigualdades regionais constituem o terceiro traço estrutural do federalismo brasileiro. Na visão de Abrucio (2002), pelo menos duas condições estruturais caracterizam o regime federativo: a primeira é a existência de heterogeneidades que dividem geralmente determinada nação de cunho territorial extenso, em diversas etnias, condições socioeconômicas, cultural, linguística e políticas. E a segunda condição é a existência de um discurso e de uma prática defensores da unidade na diversidade, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial em países marcados pelas desigualdades (social, econômica, regional, urbana, entre outras). A coexistência destas duas condições torna-se essencial para se manter o “pacto” e não correr o risco de uma fragmentação.

A questão regional, ancorada pelos fundamentos teóricos expostos por Santos (1996) para o território em sua forma dinâmica, mostram que as dissimetrias regionais resultam de momentos históricos, tendo em vista que cada região não absorve igualmente os processos de modernizações com suas especializações territoriais produtivas. Esse movimento desigual afeta a estrutura federativa, pois entre os espaços territoriais diferenciados, por exemplo, em momentos de crise e instabilidade econômica, as tensões tendem a se elevar, comprometendo as articulações, dificultando as relações intergovernamentais.

Na literatura acadêmica, distintas visões buscaram explicar o desenvolvimento desigual do processo econômico. Em termos teóricos, Myrdal (1960) foi um dos autores que tratou a persistência da desigualdade dentro do mesmo país, ao incluir em seus estudos a hipótese do princípio da interdependência circular no processo de causação acumulativa nas relações sociais. Para esse autor a economia de mercado tende a aumentar as desigualdades regionais, tendo em vista que as atividades econômicas se concentram nas localidades mais favorecidas onde possam obter vantagens competitivas.

Desse modo, os meios pelos quais o processo acumulativo se desenvolve atuam por meio de cadeias causais que correspondem a migração, o movimento de capital e o comércio, cujos efeitos são propulsores quando a região expande e negativos se a região apresentar efeitos regressivos. Essa dinâmica, em países subdesenvolvidos, tende a ampliar e agravar as desigualdades regionais, sendo necessária uma ação intervencionista que estabeleça uma Política Nacional de Desenvolvimento. Para tanto, medidas governamentais a partir do planejamento regional, envolvendo recursos, instrumentos técnicos e um caráter essencialmente político, deveriam ocupar centralidade nas ações do Estado voltado para construir uma base socioeconômica mais igualitária em seu território.

Com uma abordagem histórico-estrutural, Celso Furtado sinalizou seu interesse pelas questões regionais já com a publicação de sua obra *Formação econômica do Brasil* em 1959. Na composição dos capítulos, o tema regional aparece como parte das questões distributivas, ou seja, no contexto espacial das desigualdades. Como exemplo, se pode mencionar o capítulo XI que se destina a formação do complexo econômico nordestino, enquanto o capítulo XVI versa sobre a economia maranhense e no capítulo XXXII o foco se volta para retratar o deslocamento do centro dinâmico econômico para o Sudeste, no qual observa que:

[...] o desenvolvimento da primeira metade do século XX apresenta-se basicamente como um processo de articulação das distintas regiões do país em um sistema com um mínimo de integração. Se, por um lado, o rápido crescimento da economia cafeeira entre 1880 e 1930 criou fortes discrepâncias regionais de níveis de renda *per capita*, por outro dotou o Brasil de um sólido núcleo em torno do qual as demais regiões tiveram necessariamente de articular-se (Furtado, 2005, p. 232-233).

Com base na literatura furtadiana sobre a questão regional brasileira, ao longo do processo de construção da economia nacional, evidencia-se que determinadas regiões tiveram dinâmica diferente de outras. Este comportamento também é mencionado por Cano (2007) quando em sua obra *Raízes da concentração industrial em São Paulo* relata:

Fica, portanto, muito claro que o processo de concentração industrial de São Paulo já fora desencadeado entre 1907 e 1919, e, graças à dinâmica da economia paulista que mantém altas taxas de crescimento na década de 1920, a indústria do resto do país não conseguiria jamais alcançá-la. [...] Café, agricultura, transportes, indústria, comércio e finanças cresciam, assim, dinâmica e integradamente, ampliando consideravelmente o potencial de acumulação do complexo paulista. Dessa forma, a economia paulista contou com amplas condições para o seu desenvolvimento, ao contrário do que ocorria no restante do país [...] (Cano, 2007, p. 260-263).

Para Cano (2007), tal questão explica a gênese dos desequilíbrios regionais que se remontam ao início do século XX, quando as relações capitalistas de produção estabeleceram o complexo econômico cafeeiro de São Paulo. O inter-relacionamento de um conjunto de fatores como, por exemplo, o movimento migratório, a disponibilidade de terras, o capital externo, as políticas instituídas pelo governo central em defesa e valorização do café, entre outras, contribuíram para um acelerado e diversificado crescimento da economia paulista, possibilitando a sua concentração industrial.

Ainda, de acordo com Cano (2007) o diferencial consiste na diversidade de fatores existentes, na forma como as relações capitalistas de produção se desenvolvem e no caráter do capital pelo qual ele forma e diversifica a economia nas regiões. Neste sentido, por exemplo, os ciclos econômicos que se desenvolveram na Amazônia (borracha), no Nordeste (açúcar e algodão) e no extremo Sul (estrutura agrária de pequena e média propriedade) não geraram crescimento integrado capaz de desencadear uma dinâmica econômica em seus territórios.

Historicamente, este quadro suscitou reivindicações por maior equidade federativa e amplo debate sobre o problema dos desequilíbrios regionais da economia brasileira surgiu a partir da década de 1950. O realce da “questão regional” foi evidenciado pelos dados das Contas Nacionais do Brasil que ampliou a discussão sobre a desigualdade decorrente da estrutura econômica. Foi nesse período que as políticas de desenvolvimento regional passaram a ter maior espaço na agenda governamental.

Financiada com incentivos fiscais, um arcabouço institucional foi criado e organizado, buscando minimizar as desigualdades, como, por exemplo, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (1953), transformada em 1966 na SUDAM; a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País (1956), transformada em 1967 na SUDESUL; a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959; a Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste (1961), transformada na SUDECO em 1967; e neste mesmo ano criava-se a SUFRAMA que instituiu a Zona Franca de Manaus (Cano, 2007).

Foi também nesse período que a questão regional, em especial, os estudos sobre o Nordeste, se destacaram pela formulação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) equipe dirigida por Celso Furtado. Naquele momento, a maior preocupação era com as desigualdades econômicas e sociais existentes, cujo diagnóstico havia revelado que entre os problemas detectados estava a regressividade do sistema tributário que fazia com que a carga tributária do Nordeste se tornasse maior do que seria de se esperar, dado o seu menor nível de renda quando comparado com as demais regiões do país (GTDN, 1967).

A CF/1988 em seu art. 159 assegurou o repasse de renda, mediante os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste (FNO, FNE, FCO), para as regiões menos favorecidas. Com isso, a União ficou obrigada a transferir 3% das receitas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR), para aplicação em programas de financiamento do setor produtivo destas regiões, visando estimular a economia e promover a redução das desigualdades regionais.

Embora a problemática das desigualdades regionais ocupassem um espaço na agenda do governo central, a partir da década de 1990, se verificou que a inclusão de políticas voltadas para promoção do desenvolvimento regional foram reconfiguradas para atender os aportes neoliberais. Dessa forma, em meio ao desmonte do aparato institucional voltado para as políticas regionais, os governos subnacionais passaram a adotar ações cooperadas de caráter regional por meio da formação de consórcios, buscando soluções para os problemas que extrapolam os seus territórios.

Neste sentido, passados mais de um século do nascedouro do sistema federativo brasileiro, com trajetória marcada por processos sinuosos de estabilização e mudança, pontuado por crises e transformações na economia brasileira, convém destacar que apesar dos avanços para reduzir as desigualdades regionais, uma ampla heterogeneidade socioeconômica, ainda, persiste entre as regiões do país.

As diferenças no território brasileiro ressaltadas por Santos e Silveira (2006) mostram as regiões Sudeste e Sul como espaço fluído, sendo possível os diversos fatores de produção se deslocar sem que haja perdas estruturais para a economia dominante. Essa possibilidade não se impõe para as demais regiões do país. Assim, a existência de “vazios” no Centro-Oeste permitiu a inserção de uma nova racionalidade econômica, tornando-a produtiva para agropecuária. Na Região Nordeste, o forte peso das heranças materiais e culturais agiram como freio e resistência, estabelecendo novas condições materiais e imateriais que gerassem especializações produtivas. Por fim, a Região Norte se tornou um espaço de transformação industrial com participação relativa baixa, no conjunto da economia brasileira, enquanto a maioria da sociedade continua a viver sob o atraso produtivo característico dos países subdesenvolvidos.

Em termos territoriais, o Brasil com uma área de 8,510 milhões de km² é o quinto maior país do mundo e comporta no seu quadro político-administrativo cinco Grandes Regiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), 26 estados mais o Distrito Federal e 5.570 municípios. Para além da diversidade climática, hidrográfica, vegetativa, cultural, entre outras, o Brasil apresenta enormes disparidades inter e intrarregionais de caráter demográfico, econômico e social. Os dados da Tabela 1 evidenciam as desigualdades regionais em dois momentos: o primeiro, contempla a situação expressa pelo Censo Demográfico de 1991 e o segundo, reflete o quadro atual das regiões brasileiras.

No que se refere aos aspectos demográficos, a desigual distribuição da população no território brasileiro, basicamente, permanece com a mesma configuração, o que demonstra que entre 1991 e 2022 não houve registros intensos de fluxos migratórios. Deste modo, a Região Sudeste continua concentrando a maioria da população brasileira (41,8%), com maior densidade demográfica (91,77 hab./km²) é a mais povoada e urbanizada (93,0%) em um território que representa 10,9% da área territorial do país. Ao contrário, a Região Norte com menor densidade demográfica (4,51 hab./km²) ocupa 45,2% do território nacional e reúne 8,5% da população total, cujo percentual de 73,5% residem em área urbana. Considerando o crescimento demográfico, as regiões Norte e Centro-Oeste foram as que apresentaram as maiores taxas, com 73,0% e 72,8%, respectivamente. Já a Região Nordeste, a sua taxa de crescimento populacional foi a menor (28,6%) quando comparada com as demais regiões.

Tabela 1 – Brasil e as Grandes Regiões: indicadores socioeconômicos em perspectiva comparada – 1991-2022

Indicadores Socioeconômicos	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Área Territorial ⁽¹⁾ (km ²) – Censo 1991	8.511.996	3.851.560	1.556.001	1.604.852	924.266	575.316
População Residente ⁽¹⁾ (hab.) – Censo 1991	146.825.475	10.030.556	42.497.540	9.427.601	62.740.401	22.129.377
Densidade Demográfica ⁽¹⁾ (hab./km ²) – Censo 1991	17,25	2,60	27,31	5,87	67,88	38,46
Taxa de Urbanização ⁽¹⁾ (%) – Censo 1991	75,5	57,8	60,6	81,3	88,0	74,1
PIB ⁽²⁾ (R\$ milhão) – 1991 ^(*)	417.355	17.018	51.175	32.374	246.653	70.135
PIB <i>per capita</i> ⁽²⁾ (R\$ 1,00) – 1991 ^(*)	2.842,53	1.696,64	1.204,18	3.433,94	3.931,33	3.169,33
Renda Média Mensal <i>per capita</i> ⁽¹⁾ (R\$ 1,00) – Censo 1991 ^(*)	183,05	141,30	101,49	199,29	233,21	181,41
Índice de Gini ⁽¹⁾ (renda domiciliar <i>per capita</i>) – Censo 1991	0,637	0,612	0,647	0,632	0,613	0,596
Taxa de Alfabetização ⁽¹⁾ (15 anos de idade ou mais) – Censo 1991	80,7	76,0	63,5	84,0	88,3	88,8
Taxa de Mortalidade Infantil ⁽⁴⁾ (%) – 1991	44,4	44,4	70,3	32,9	31,1	26,9
Esperança de Vida ⁽⁵⁾ (ao nascer, em anos de idade) – 1991	64,7	63,1	60,0	66,3	66,9	68,2
IDH-M ⁽⁵⁾ (índice) – 1991	0,493	0,422	0,393	0,510	0,534	0,531

Indicadores Socioeconômicos	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Área Territorial ⁽¹⁾ (km ²) – Censo 2022	8.510.418	3.850.593	1.552.175	1.606.354	924.558	576.737
População Residente ⁽¹⁾ (hab.) – Censo 2022	203.062.512	17.349.619	54.644.582	16.287.809	84.847.187	29.933.315
Densidade Demográfica ⁽¹⁾ (hab./km ²) – Censo 2022	23,86	4,51	35,21	10,14	91,77	51,90
Taxa de Urbanização ⁽¹⁾ (%) – Censo 2010	84,4	73,5	73,1	88,8	93,0	84,9
PIB ⁽²⁾ (R\$ milhão) – 2020	7.609.597	478.173	1.079.331	791.251	3.952.695	1.308.147
PIB <i>per capita</i> ⁽²⁾ (R\$ 1,00) – 2020	35.935,74	25.608,28	18.812,12	47.942,10	44.406,20	43.327,15
Renda Média Mensal <i>per capita</i> ⁽³⁾ (R\$ 1,00) – 2022	2.533,00	1.960,00	1.714,00	2.964,00	2.917,00	2.874,00
Índice de Gini ⁽³⁾ (renda domiciliar <i>per capita</i>) – 2022	0,518	0,509	0,517	0,493	0,505	0,458
Taxa de Alfabetização ⁽³⁾ (15 anos de idade ou mais) – 2022	94,4	93,5	88,3	96,0	97,1	97,0
Taxa de Mortalidade Infantil ⁽⁴⁾ (%) – 2021	10,6	11,9	12,5	9,5	14,9	10,3
Esperança de Vida ⁽⁵⁾ (ao nascer, em anos de idade) – 2021	74,2	70,5	71,0	70,1	74,3	73,2
IDH-M ⁽⁵⁾ (índice) – 2021	0,766	0,703	0,702	0,757	0,778	0,777

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (1991, 2010, 2020, 2022), DATASUS (1991, 2021) e PNUD-IPEA-FJP (1991, 2021).

⁽¹⁾ IBGE, Censo Demográfico 1991, 2010, 2022.

⁽²⁾ IBGE, Contas Regionais do Brasil 1991 e 2020, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).

⁽³⁾ IBGE, PNAD Contínua, 2022.

⁽⁴⁾ DATASUS, Ministério da Saúde. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde, 1991 e 2021.

⁽⁵⁾ PNUD; IPEA; FJP. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 1991 e 2021.

^(*) Valores com conversão da moeda (Cr\$ Cruzeiro para R\$ Real) e atualização monetária deflacionados pelo IGP-M/FGV com base na variação acumulada para dezembro de 1994.

No âmbito econômico, embora o período apresente uma desconcentração da produção da Região Sudeste para as demais regiões, mais da metade do PIB brasileiro continua sendo gerado nessa região. Considerado o centro dinâmico da economia do país, em 2020, a Região Sudeste foi responsável por 51,9% do valor total da produção. Cabe destacar que em sua faixa litorânea se encontram as maiores jazidas de petróleo, importantes polos industriais estão instalados no seu território e a região dispõe de um conjunto de serviços especializados, centros de pesquisas e o maior comércio varejista do país.

Em 2022, o Sudeste, mesmo apresentando menor concentração de renda (0,505) quando comparado com o ano de 1991 (0,613), a renda média mensal e o PIB *per capita* passaram a ocupar a segunda posição, ficando atrás da Região Centro-Oeste, que responde por 10,4% da produção nacional, mas apresenta a maior renda média mensal (R\$ 2.964,00) e PIB *per capita* (R\$ 47,9 mil) do país. Essa região passou a ser o centro da atividade agropecuária do país que vem crescendo com destaque para a produção de soja e milho. Esse dinamismo possibilitou uma menor concentração de renda ao reduzir o índice de Gini de 0,632 para 0,493.

A Região Sul continua ocupando a segunda posição na produção do país, respondendo por 17,2% do PIB brasileiro. Com atividades econômicas mais diversificadas, possui uma agricultura moderna, com destaque para produção de milho, soja e trigo. Além disso, ao absorver parte da desconcentração industrial, passou a sediar importantes empresas, em especial, as que se instalaram no polo petroquímico no município de Triunfo. Com significativa estrutura econômica, o Sul continua sendo a região que menos concentra renda (0,458) e a renda média mensal (R\$ 2.874,00) e o PIB *per capita* (R\$ 43,3 mil) são maiores que a média nacional.

Neste cenário, as regiões Nordeste (14,2%) e Norte (6,3%) se tornaram mais atrativas para o sistema produtivo, em decorrência dos benefícios fiscais e mão-de-obra mais barata, resultando um crescimento econômico que possibilitou maior participação no PIB brasileiro, quando comparado com o ano de 1991. Em relação ao Nordeste, em áreas descontínuas, a fruticultura se destaca e a produção tem como destino o mercado externo. Por abrigar o maior polo petroquímico (Camaçari – BA), diversificou o seu parque industrial e se tornou no maior polo industrial do país, agregando indústrias do ramo automotivo, de celulose, metalurgia, têxtil, fertilizantes, energia eólica, bebidas e serviços. A economia do Nordeste também se destaca pela sua atividade turística ao ser um dos destinos mais procurados do país. Mesmo assim, embora a concentração de renda tenha se reduzido (0,647), a região continua a ter o maior índice de Gini (0,517), a menor renda média mensal (R\$ 1.714,00) e o menor PIB *per capita* (R\$ 18,8 mil) do país.

Já a Região Norte, na década de 1990, embora tenha sido criado as Áreas de Livre Comércio (ALCs)¹³ oferecendo benefícios fiscais às empresas que se instalavam, os principais polos produtivos se concentram na Zona Franca de Manaus, com destaque para a produção de produtos eletroeletrônicos, ópticos, relojoeiro, motocicletas, entre outros. Para a SUFRAMA (2014) os resultados esperados com os incentivos foram menores, em parte, devido às transformações que, naquela época, se davam na economia global, essencialmente, ao vertiginoso crescimento econômico da China que se tornou o centro produtivo da economia mundial, com impactos na economia de vários países, entre eles, o Brasil.

¹³ Segundo a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA, 2014), as ALCs foram criadas na década de 1990 para promover o desenvolvimento das cidades de fronteiras e melhorar a fiscalização de entrada e saída de mercadorias. Essas áreas foram estabelecidas em alguns municípios pertencentes aos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia e Roraima. Cabe acrescentar que após a CF/1988 foi elaborado o Marco Legal das chamadas Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) que visava agregar empresas voltadas para a produção de bens destinadas para o comércio externo, mas que para controle aduaneiro seriam consideradas zonas primárias de produção. Na Região Norte foram criadas, inicialmente, no Tocantins e Pará, e mais recentemente, no Acre, Rondônia e Roraima. No entanto, após três décadas nunca entraram em funcionamento.

Nas duas últimas décadas, além da intensa atividade do extrativismo vegetal e da mineração, o crescimento econômico da Região Norte tem sido impulsionado pela agroindústria, articulado com a Região Centro-Oeste e o mercado externo como, aponta Macedo (2023, p. 139) ao dizer:

O crescimento da agropecuária da região tem se caracterizado pela maior incorporação da base produtiva ao mercado internacional, articulada à expansão do Centro-Oeste e do MATOPIBA. Isso pode ser observado pelo aumento da participação da soja, cujo valor de exportação, em 2000, era de US\$ 3,8 milhões — ou 3,8% do total regional da agropecuária — e passa para US\$ 460,3 milhões em 2010 (37,9% do total do setor), até atingir US\$ 2,1 bilhões em 2020 e US\$ 2,8 bilhões em 2021, 81,7% e 84,7%, respectivamente, das exportações da agropecuária do Norte nesses dois últimos anos.

Provavelmente, esse crescimento na economia tenha estimulado o incremento demográfico, conforme já mencionado. Todavia, a região permanece apresentando uma renda média mensal (R\$ 1.960,00) e um PIB *per capita* (R\$ 25,6 mil) menor que a média nacional. Mesmo assim, entre 1991 e 2022, a região reduziu a concentração de renda, conforme mostra os dados do índice de Gini que passou de 0,612 para 0,509, menor que o índice nacional (0,518).

Por fim, os indicadores sociais quando examinados sob o aspecto comparativo entre os anos de 1991 e 2021/2022 mostram que houve melhorias na educação (aumento da taxa de alfabetização), saúde (redução da taxa de mortalidade infantil e aumento da expectativa de vida) e no desenvolvimento (aumento no índice do IDH-M) em todas as regiões brasileiras. Entretanto, é inegável as desigualdades sociais que persistem entre as regiões Sudeste (SE), Sul (S) e Centro-Oeste (CO) e as regiões Norte (N) e Nordeste (NE).

De modo geral, a Região Nordeste continua apresentando a menor taxa de alfabetização (88,3%), mas conseguiu avançar na qualidade de saúde e no índice do IDH-M com melhorias semelhantes às conquistadas pela Região Norte. Por sua vez, o Centro-Sul do país apresenta indicadores sociais que definem uma qualidade de vida superior à média nacional, com a particularidade da Região Sudeste que teve um crescimento significativo da taxa de mortalidade infantil (14,9) superior à média nacional (10,6).

Diante do exposto, nota-se que o desenho federativo instituído pela CF/1988, mediante os mecanismos de cooperação intergovernamental que buscam estabelecer políticas voltadas para estimular a dinâmica econômica e reduzir as disparidades regionais, ainda, não foram suficientes para posicionar as regiões Norte e Nordeste em um patamar de desenvolvimento compatível com o já alcançado pelas demais regiões. Com isso cabe examinar, de forma mais detalhada, o modelo do federalismo brasileiro, sob a égide constitucional, para que se possa compreender as possibilidades e os limites do pacto estabelecido. Este é o esforço a ser realizado no capítulo a seguir.

Capítulo 2

VISÃO GERAL DO FEDERALISMO BRASILEIRO SOB A ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Um fator que sempre esteve presente nas mudanças que acompanharam a alternância do ciclo político foi o confronto entre os que defendiam a centralização do poder como a única forma de atender às necessidades das populações mais pobres, em face das elites conservadoras que dominavam o poder nos governos estaduais, e a demanda por descentralização, que defendia a necessidade de estados fortes para fortalecer a democracia e lidar melhor com a diversidade de situações que marca o território brasileiro.

Fernando Rezende, O federalismo brasileiro em seu labirinto, 2013, p. 31.

A discussão sobre o federalismo brasileiro envolve examinar os traços marcantes do seu contexto histórico, da sua natureza, das principais mudanças e dos instrumentos operacionais instituídos e adotados pelo texto constitucional de 1988. Deste modo, este capítulo apresenta uma visão geral da estrutura federativa brasileira, a partir da CF/1988, a fim de melhor compreender os limites e as possibilidades do pacto estabelecido.

Para tal, inicialmente, se faz necessário discorrer sobre a trajetória histórica do federalismo brasileiro, tendo em vista que a dinâmica de sua organização foi pautada por conflitos, avanços e retrocessos, entre uma estrutura de Estado centralizado, da unidade e da integração nacional e, por um modelo descentralizado, da autonomia e da diversificação regional. Compreender esse movimento pendular não é um trabalho simples, pois a estruturação de um federalismo mais equilibrado assume conhecer as características específicas em face, principalmente, das graves desigualdades regionais existentes no país.

Com a CF/1988, o modelo federativo estabelecido no Brasil foi gestado em meio a uma conjuntura econômica adversa quando o país atravessava uma crise de estabilização econômica com destaque para inflação que desestabilizava o sistema de preços, uma crise no balanço de conta corrente que impedia os investimentos e o acesso ao crédito internacional e uma crise de natureza fiscal que se materializava em um forte desequilíbrio entre as receitas e as despesas dos entes federativos.

Em geral, a literatura apresenta três princípios que norteiam a natureza federativa de governo. Em primeiro, se tem a ideia de igualdade entre os entes federados, não havendo hierarquia entre o governo central e os governos subnacionais. Em segundo, se preserva a integridade dos entes no qual se tem autonomia que envolve os aspectos legais, administrativos, políticos e fiscais. Por fim, o terceiro diz respeito à cooperação, mostrando que o federalismo é a expressão de um esforço de parcerias entre os seus entes (União, estados e municípios), nesse caso considerando o exemplo brasileiro.

Sob a ótica jurídica, um Estado Federal expõe seu “pacto” por meio de uma Constituição escrita e rígida que subordina os entes da Federação, impondo limites de atuação, delimitando suas competências e estabelecendo a inamovibilidade de determinados preceitos por meio das chamadas cláusulas pétreas. Vale ressaltar que os estados-membros também possuem suas Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios que devem ser limitadas ao que determina a Carta Magna do país.

No Brasil, a estrutura federativa estabelecida a partir da Primeira República sofreu modificações associadas as relações intergovernamentais que no percurso histórico possibilitava maior ou menor grau de autonomia aos entes subnacionais. A CF/1988 concedeu autonomia administrativa, política e financeira, bem como definiu novas diretrizes para a articulação entre os entes federativos (União, estados e municípios). Com isso, o desenho institucional possibilitou que as relações intergovernamentais entre o governo central e os municípios não mais dependessem das articulações políticas dos governos estaduais.

No que se refere aos instrumentos operacionais que buscam minimizar as desigualdades regionais, a CF/1988 reformulou as transferências constitucionais, com destaque para o Fundo de Participação dos Estados(FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e criou os Fundos Constitucionais de Financiamento voltados para os setores produtivos, os quais envolvem o FNO, FNE e FCO (específicos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Em geral, os mecanismos de cooperação possuem finalidades distintas e voltam-se para possibilitar os entes subnacionais atenderem as diversas demandas da população que envolvem, por exemplo, ações direcionadas para educação, saúde, assistência social, infraestrutura, meio ambiente, entre outras.

Assim, em uma base territorial heterogênea como a brasileira, a prática da cooperação, coordenação e integração revelam que a articulação intergovernamental necessita cada vez mais de negociação, barganha e acordos para a prestação dos serviços públicos básicos. Neste sentido, a dimensão dos recursos que devem ser repassados do governo central para os governos subnacionais se tornam “objeto de constantes conflitos entre estados/regiões ricas, que são os financiadores, e estados/regiões pobres, os receptores líquidos dos recursos” conforme aponta Prado (2020, p. 227).

Nesta perspectiva, a herança histórica é o ponto de partida para entender o contexto das reformas constituintes de 1988 associado aos fatores conjunturais daquele período. É neste sentido que as seções a seguir discorrem sobre o federalismo brasileiro, sob a atuação da CF/1988, tentando entender os limites e as possibilidades do pacto estabelecido.

2.1 O FEDERALISMO BRASILEIRO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Para uma análise mais detalhada sobre a Federação brasileira, este trabalho examina sua trajetória histórica, objetivando compreender as relações federativas em sua atual dinâmica. Deste modo, em uma breve retrospectiva, o sistema federativo brasileiro tem sido marcado por movimentos pendulares, de forma que ciclos de descentralização e centralização se alternam, tanto em termos de configuração política e institucional, como de estrutura tributária e fiscal, caracterizando a relação entre o governo central e os entes subnacionais. Esta alternância é respaldada pelas seis Constituições Federais adotadas após a Proclamação da República, em 1889. No Quadro 1 está sintetizada as principais características constitucionais, em especial, as de caráter tributário e fiscal, integrante do sistema federativo brasileiro.

Quadro 1 – Constituições Federais do Brasil: principais características do sistema federativo após a Proclamação da República – 1891-1988

Constituição/Ano	Estrutura de Governo	Principais Características
CF/1891	Descentralizado	♦ separação das fontes tributárias, discriminando a competência dos tributos entre a União e os estados federados; ♦ concentração de recursos em poucos estados (SP, MG e RS); ♦ garantia de autonomia política e fiscal aos estados, reforçando o poder das oligarquias regionais; ♦ insignificante integração entre os entes constitutivos.
CF/1934	Centralizado	♦ definição de competências para as três esferas governamentais; ♦ expansão dos impostos sobre o consumo com base no mercado interno, principal fonte de receita para os estados; ♦ aos municípios foram assegurados recursos próprios coletados por eles próprios.
CF/1937	Centralizado	♦ centralização do poder na esfera federal; ♦ concedida competência ao governo central para legislar sobre as relações fiscais externas e entre os estados; ♦ os governos subnacionais perderam receitas para a esfera federal.
CF/1946	Descentralizado	♦ instituído o mecanismo de transferências intergovernamentais da esfera federal para os estados e os municípios; ♦ os municípios ganharam mais autonomia, sendo adicionados dois novos impostos a sua área de competência: o imposto do selo municipal e de indústrias e profissões.
CF/1967	Centralizado	♦ retirada do efeito cascata dos impostos entre a fonte de produção e o local de consumo, priorizando a tributação sobre o valor agregado; ♦ centralização na esfera federal para a cobrança dos impostos, limitando a fixação das alíquotas dos impostos estaduais e municipais (ICM e ISS); ♦ criação pela União de vinculação de receitas com despesas para estados e municípios, reduzindo a autonomia local; ♦ os estados e municípios, para expandir as receitas por meio das transferências negociadas, precisaram exercer maior grau de articulação com o governo central.
CF/1988	Descentralizado	♦ os estados e os municípios passaram a ter uma maior participação na arrecadação do governo central; ♦ aos municípios foram concedidos autonomia administrativa, política e financeira; ♦ universalização de alguns serviços sociais; ♦ redução dos recursos disponíveis na esfera federal.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da obra “História dos Tributos no Brasil” de Amed e Negreiros (2000).

Cronologicamente identificam-se cinco períodos distintos que marcam as alternâncias do pêndulo ao longo da trajetória histórica da Federação brasileira: o da Primeira República (1889/1930), caracterizado pela descentralização; o do Estado Novo (1930/1945), assumindo tendência nitidamente centralizadora; o da restauração democrática (1945/1964), etapa favorável à descentralização; o do regime militar (1964/1985), de intensa centralização e o da Nova República (1985/aos nossos dias), no qual, inicialmente, predominaram as tendências descentralizadoras (Rezende, 2013).

Segundo a análise de Lopreato (2020, p. 2) um novo recorte temporal explicita os momentos de ruptura se tomado os elementos que estruturaram o pacto federativo para caracterizar a evolução do federalismo brasileiro. Deste modo, o autor estabelece quatro elementos constitutivos que deram base para o pacto federativo:

- a) a questão da desigualdade regional, a distribuição dos recursos tributários e o sistema de partilha;
- b) a evolução do poder de regulação federal;
- c) as relações do centro com os entes subnacionais quanto à realização de gastos e autonomia de decisões;
- d) a dinâmica da articulação entre estados e municípios, buscando entender como esses elementos comportam-se e delineiam os cortes temporais.

Tomando como critério analítico as alterações desses elementos constitutivos do arranjo federativo, Lopreato (2020) define três períodos distintos na evolução do federalismo brasileiro: o primeiro (1891-1964), embora haja alternância de maior e menor poder político, o caráter perene da força estadual e das relações regionalistas como características nucleares não se romperam ao longo desse período. O segundo (1964-1988) tem início com as reformas do regime militar que rompeu com a dinâmica federativa anterior ao alterar a base de sustentação do pacto federativo. Por fim, o terceiro (1988 aos dias atuais), a dinâmica federativa é rompida mediante as reformas estabelecidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Em qualquer análise, a dimensão histórica do federalismo brasileiro se inicia em 1889 com a Proclamação da República, que instituiu a Federação como forma de Estado e a República como forma de governo. Naquele período, os estados apresentavam ampla autonomia, pouca cooperação entre si e um governo central limitado. A tendência descentralizadora do poder político estava sob o controle das oligarquias, debaixo da influência da doutrina do *laissez faire*, cujas políticas econômicas liberais predominavam no país. A realidade da Federação oligárquica resumia-se às alianças estratégicas entre os cafeicultores, (Rio de Janeiro e São Paulo), os algodoeiros (Nordeste), os extrativistas (Amazônia) e os pecuaristas (Sul), cuja autonomia ficava estritamente aderente ao controle dos espaços territoriais que coincidiam com o espaço de dominação, retratado na análise de Oliveira (1995).

Na concepção de Furtado (1999) o quadro federativo brasileiro apontava dois traços fundamentais: a consciência de unidade nacional e a identidade regional. Deste modo, a expansão da economia cafeeira era o fator determinante para atuação mais descentralizada do sistema federativo ao longo da Primeira República. Isto se devia à subordinação do governo central aos interesses da região cafeeira¹⁴ que centralizava o poder fiscal.

Nos anos 1930, a depressão econômica mundial inseriu a economia brasileira numa nova divisão internacional do trabalho. As oligarquias exportadoras enfraquecidas pela crise abriram espaço para a ascensão dos setores ligados à produção destinada ao mercado interno, ampliando a circulação nacional de mercadorias. Espacialmente, o centro industrial concentrou-se nos estados do Sudeste, em especial, em São Paulo, atraindo a mão de obra disponível. Com isso, os movimentos migratórios acentuaram-se, contribuindo para o governo central criar impostos de caráter nacional, favorecendo uma real centralização de recursos no poder federal.

Para tal mudança, Oliveira (1995) lembra que, embora os estados e municípios tenham perdido a capacidade de legislar e tributar sobre o comércio exterior, continuaram com autonomia para definir os níveis e coeficientes das alíquotas dos impostos que lhes eram privativos. Outrossim, há que se destacar que nas Constituições de 1934 e 1937, as poucas alterações na estrutura tributária do país acabaram favorecendo apenas os estados mais ricos. Em parte, o crescimento das disparidades regionais impulsionou as elites regionais a se organizarem, pondo fim ao Estado Novo. Com a queda do governo Vargas, ressurgiu um período de “redemocratização” que atrelado à Constituição Federal de 1946 impôs maior raio de atuação dos governos subnacionais, recuperando sua autonomia.

A Carta Constitucional de 1946 atribuiu em seu desenho federativo um teor mais cooperativo, dando maior autonomia aos estados e municípios. A esses foram adicionados dois novos impostos à sua área de competência: o imposto do selo municipal e o imposto de indústrias e profissões. Além disso, determinou-se que 10% da arrecadação do IR e de 30% do excesso sobre a arrecadação estadual fosse repassado para os municípios. Pela primeira vez, institucionalizou-se um sistema de transferências de impostos entre as esferas de governo. Também reintroduziu a obrigatoriedade (já constava da Constituição de 1934) de vinculação de 3% da Receita Federal para o combate às secas do Nordeste (art. 198), atribuindo-lhe nas disposições transitórias mais 1%. Acrescenta-se como medida o repasse de 3% dos tributos da União, durante 20 anos, para o Plano de Valorização Econômica da Amazônia (art. 199).

¹⁴ Vale lembrar que os cafeicultores eram contrários à valorização cambial e para não perder o apoio político, Campos Sales instituiu a “política dos governadores” que se baseava na transferência do controle dos resultados eleitorais para os governadores, garantindo-lhes o monopólio do poder político em seus respectivos estados.

Em meados dos anos 1950, o realce dos desequilíbrios regionais evidenciados pelos dados das Contas Nacionais do Brasil ampliou a discussão sobre a desigualdade decorrente da estrutura econômica. Conforme já mencionado no Capítulo 1, um vasto movimento social e político resultou na criação da SUDENE, como forma de integração produtiva da região à economia nacional. Com a tentativa de reduzir as desigualdades de produto e renda, a SUDENE retratava a reconstrução da Federação brasileira, agora com base em suas regiões. Desse modo, a questão regional, em especial, os estudos sobre o Nordeste se destacaram pela formulação do GTDN equipe que foi dirigida por Celso Furtado.

A proposta era realizar uma ampliação do federalismo cooperativo, em vigor, que apontava para descentralização parcial na aplicação dos recursos públicos federais nos estados-membros, o que seria feito pelas instituições regionais federais. Para Furtado, o desenvolvimento econômico equilibrado dependia muito mais das iniciativas da União do que das unidades subnacionais. Neste caso, o debate em torno da redefinição do pacto federativo em bases cooperativas ficaria concentrado no Congresso Nacional, que ganharia maior relevância, tornando-se assim protagonista maior na tentativa de redução dos desequilíbrios regionais existentes no país.

Convém salientar que na visão crítica de Oliveira (1993, 1995) a criação da SUDENE representava, de um lado, vasto movimento social combinado a movimentos políticos a fim de refundar a Federação brasileira tendo como base as suas regiões, e de outro, paradoxalmente, era uma forma de fortalecer e expandir a burguesia regional, que somada às demais frações burguesas nacional e internacional, se consolidaria como instrumento para o processo de expansão do sistema capitalista em todo o país.

No início dos anos 1960, as relações intergovernamentais, marcadas pelo desequilíbrio regional, atingiram os alicerces da relação federativa, não conseguindo conciliar os interesses do governo central com os dos governos subnacionais. Nesse contexto, no qual o desejo por novas reformas predominava, surgiu novo período autoritário, tendo como agentes principais, os militares. Com a implantação do regime militar, uma nova fase da estrutura federativa brasileira se estabeleceu pautada por uma intensa centralização.

Na visão de Lopreato (2020), a ruptura do pacto vigente desde 1891 ocorreu pela concentração de recursos fiscais e financeiros na esfera federal, alterando as relações do governo central com os governos subnacionais. Além disso, ao institucionalizar um sistema de partilha, passou a ter maior controle sobre os gastos por meio das transferências vinculadas e os empréstimos condicionados, impondo regras de conduta aos governos subnacionais.

A Constituição de 1967, ao centralizar os recursos fiscais na União, possibilitou o governo central a controlar as decisões de investimentos devido ao domínio dos recursos financeiros. Os estados perderam parte do seu poder tributário, apesar de manterem o controle do principal imposto em termos de arrecadação – o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), recém-criado. Os municípios, por sua vez, ficaram limitados a dois impostos: o de Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e os Impostos de Serviços de qualquer natureza (ISS), não compreendidos na competência tributária da União ou dos estados.

Naquele período, ainda do ponto de vista fiscal, foi instituído o mecanismo de transferências baseado nos FPE e FPM visando atender as unidades federativas de menor nível de renda, além de assegurar e fortalecer o pacto federativo. Essa atitude do governo central favoreceu o fortalecimento das unidades subnacionais, mas não tardou muito para serem submetidas a rígidas normas pela esfera federal, gerando descontentamento pela falta de autonomia.

No final da década de 1970, os estados e municípios passaram a reagir contra o baixo grau de autonomia, fazendo com que os percentuais dos recursos das transferências intergovernamentais do FPE e FPM se elevassem, gradualmente, a partir de 1976. Além disso, diversos movimentos sociais passaram a requerer a volta das eleições, o ressurgimento dos partidos políticos e a Lei da Anistia, sancionada em 1979.

A década de 1980 trouxe o anseio da sociedade brasileira pela redemocratização e com ela mais um período de tendências descentralizadoras, conforme descreveu Affonso (1996):

No caso do Brasil, a descentralização veio com a redemocratização [...]. O fato decisivo [...] é que a redemocratização ocorreu primeiro nos governos subnacionais, com a eleição para governadores e prefeitos, no início dos anos 80, e somente em 1988 chegou ao núcleo central do estado, com a Assembleia Nacional Constituinte e, em 1989, com a eleição direta para a Presidência da República (Affonso, 1996, p. 6).

A principal característica daquele período foi a força política dos governadores recém-eleitos em mobilizar suas bancadas no Congresso Nacional, resultando em um aumento significativo dos recursos financeiros para os estados e os municípios, mediante a aprovação da Emenda Passos Porto, em dezembro de 1983.

Por sua vez, a União teve reduzida a sua capacidade de arrecadar, dificultando a realização de pactos inter-regionais, dando início a chamada crise da Federação nos anos 1980. As principais causas atribuídas foram o desequilíbrio das contas públicas e a obrigação de pagar os juros da dívida externa, prejudicando a política cambial e as taxas de juros vigentes. Para além, a recessão econômica elevou a taxa de desemprego que diante de um quadro inflacionário acirrou os conflitos federativos em prol da descentralização.

Foi nesse período que as ideias municipalistas ressurgiram e ganharam força no debate político, buscando o reconhecimento e o fortalecimento do papel dos governos locais no federalismo brasileiro. Esse movimento, em parte, sustentado pelas Associações de Municípios¹⁵, desde a década de 1960 vinha crescendo, principalmente, no Sul do país, no qual reivindicava maior participação dos municípios no processo decisório da região, buscando resolução para os problemas comuns de forma compartilhada.

O discurso pela descentralização tornou-se a principal meta do trabalho constituinte, marco para mais um período na historiografia da estrutura federativa do Brasil. O resultado foi a CF/1988, que teve como principal característica a descentralização de recursos e responsabilidades entre as unidades de governo (estadual e municipal), introduzindo importantes mudanças nas relações intergovernamentais. Desse modo, concedeu-se aos governos subnacionais, autonomia para legislar, coletar, controlar e gastar recursos, bem como fixar alíquotas de impostos. Além disso, os estados e os municípios passaram a ter maior participação na arrecadação do governo central, através do aumento das alíquotas dos fundos de participação.

Esse comportamento redesenhou um dos pontos basilares da manutenção do pacto federativo que é a repartição das receitas tributárias. Apesar dos ganhos auferidos com a nova partilha concedida pela CF/1988, os estados e municípios não conseguiram superar seus problemas fiscais devido, entre outros motivos, à crise econômica pela qual o Brasil atravessava, dado que a ação corrosiva da inflação acabava neutralizando os ganhos obtidos.

Para esse período, Lopreato (2020, p. 23) ressalta que a definição “dos direitos e encargos de cada esfera de governo, essenciais à escolha do modelo de gestão das políticas sociais e do formato das relações intergovernamentais” ficaram em aberto, criando novos conflitos e levando o governo central a utilizar suas prerrogativas constitucionais para redesenhar as “relações intergovernamentais, em um momento em que os entes subnacionais, perderam espaços na correlação de forças graças ao quadro de fragilidade financeira”. Foi neste contexto, mediante as reformas do governo FHC que “o avanço da descentralização das políticas públicas e a conexão direta da União com os municípios” rompem com a dinâmica da estrutura federativa institucionalizada pelo regime militar e assume uma nova configuração.

¹⁵ Em geral, as Associações de Municípios se formaram como entidades de direito privado, sem fins econômicos, com duração indeterminada e dotadas de Estatuto próprio, aprovado em Assembleia Geral. Muitas dessas iniciativas, após a Lei dos Consórcios Públicos, em 2005, tornaram-se entidades de direito público e/ou fundaram consórcios públicos, exercendo maior espaço na estrutura federativa do país. Neste trabalho, a abordagem dos consórcios públicos, a partir da análise do marco legal e dos estudos de caso que reuniram duas experiências são temáticas exploradas nos capítulos 4, 5 e 6.

2.2 A NATUREZA DA VIGENTE ESTRUTURA FEDERATIVA

Para melhor compreensão sobre a natureza do modelo federativo estabelecido pela CF/1988, faz-se necessário ressaltar como se deu o processo de formação da Assembleia Nacional Constituinte. Assim, para sua materialização reuniram-se tanto os representantes da ala conservadora que apoiaram e participaram do regime autoritário militar quanto os progressistas que buscavam maior representatividade popular no texto constitucional. Como resultado desse pluripartidarismo se construiu uma Constituição de caráter heterogêneo, no qual se manteve mecanismos autoritários ao permitir exclusividade ao governo central criar leis por meio de Medidas Provisórias, ao mesmo tempo que incorporou medidas progressistas ao instituir questões a Seguridade Social e ao garantir direitos coletivos e individuais.

Em termos federativos, a Carta Magna de 1988 teve como principal característica a descentralização de recursos e responsabilidades entre as esferas de governo, introduzindo importantes mudanças nas relações intergovernamentais. Assim, concedeu-se aos governos subnacionais, autonomia para legislar, coletar, controlar e gastar recursos, bem como fixar alíquotas de impostos. Além disso, os estados e os municípios passaram a ter maior participação na arrecadação tributária do governo central, por meio do aumento das alíquotas dos fundos de participação, conforme mencionado anteriormente.

A consolidação desse processo denotou a formação de um arranjo federativo de teor cooperativo, no qual foram erigidas competências comuns, com a elevação do nível de autonomia orçamentária dos governos subnacionais e participação popular. Essa sistemática requereu elevado grau de coordenação e cooperação entre os entes, a fim de unir esforços para o cumprimento de objetivos comuns. Neste sentido, a Constituição dispôs de novas relações, conforme exhibe o Quadro 2.

Quadro 2 – Constituição Federal de 1988: síntese do pacto federativo brasileiro

Temas	CF/1988	Limites e Potencialidades
Pacto Federativo	Autonomia entre os entes federados (arts. 1º e 8º)	♦ pluralidade de centros de poder, ainda que se mantenha a concentração de poderes e competências na esfera da União.
Ampliação das Competências	Lei Orgânica própria e capacidade de auto-organização (arts. 28 a 31)	♦ preservadas as autonomias políticas e de gestão econômico-financeira; ♦ autonomia entendida como poder limitado ou poder hierarquicamente inferior; ♦ possibilita inovações como a de criar, organizar e suprimir distritos; ♦ ordenamento territorial mediante planejamento e controle do solo.
Impostos	Criação de impostos, taxas e aumentos das transferências.	♦ municípios saem financeiramente fortalecidos.
Participação Popular	Reconhecimento Institucional	♦ novas possibilidades do exercício prático da cidadania.

Fonte: Adaptação própria a partir de informações do estudo realizado por Coelho (2000).

Diante dessas mudanças, vê-se que o modelo instituído pela CF/1988 apresentou nova configuração para a questão federativa do país como, por exemplo, transformou os municípios em ente federado. Ao mesmo tempo, não se trata de uma tarefa fácil, temas importantes ficaram em aberto como a distribuição clara de competências entre as três esferas de governo para serem regulamentadas por lei ordinária. Deste modo, o desenho institucional revelou um conjunto amplo de competências sob a ação do governo central, mostrando uma tendência centralizadora da nova estrutura federativa, evidenciando um menor espaço atribuído aos entes subnacionais.

Em termos legais, a distribuição de competências para as três esferas de governo fora definida por meio dos arts. 21 e 22 (competências da União), arts. 23 e 24 (competências comuns e concorrentes entre os entes federados), art. 25 (competências estaduais) e art. 30 (competências municipais) da CF/1988. Esse formato federativo suscitou sobreposição de competências, tendo em vista que a não definição clara de competências fez surgir a “zona comum e concorrente” aos três entes de governos, que, na prática, trouxe sérios problemas para os aspectos cooperativos e de autonomia que a Carta Magna defendia para a estrutura federativa do país.

Assim, se vê que a questão federativa está associada, em termos concretos, à definição das competências de cada esfera de governo e da alocação dos recursos financeiros necessários à execução dessas competências. Obviamente, dada as desigualdades econômica e social, características estruturais do país, para o funcionamento de um arranjo cooperativo exige-se a multiplicidade de fatores de modo que cada ente possa cumprir as suas competências. Desse modo, um conjunto de mecanismos de distribuição de recursos fiscais possibilitam a atuação conjunta das três esferas (cooperação vertical) e, mesmo, de entes de uma mesma esfera (cooperação horizontal).

Para Prado (2020) em países em desenvolvimento, a desigual capacidade produtiva entre as regiões, estados e municípios é maior, sinalizando a necessidade de uma maior parcela de recursos com caráter redistributivo para compor o sistema de transferências. Para tal, a instituição de mecanismos coordenados responsáveis pelo ajuste assume importância diante dos conflitos permeiam a partilha dos recursos.

Assim, pode-se dizer que, formalmente, a Federação brasileira foi estruturada em princípios de solidariedade, no qual os estados-membros mais ricos transferem recursos para auxiliar os entes mais carentes. No entanto, na prática, não é garantido essa postura entre os entes, ao contrário, diante de crises econômica e política, as disputas federativas que envolvem a repartição da renda disponível e os problemas fiscais se tornam entraves na estrutura federativa e requer mudanças nos mecanismos de cooperação, a ser tratado na próxima seção.

2.3 AS PRINCIPAIS MUDANÇAS NOS MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

A CF/1988 trouxe alguns elementos inovadores para a estrutura do federalismo brasileiro e desde então esses têm sido objeto de estudo, sendo possível encontrar distintas abordagens, argumentações e justificativas para explicar os seus efeitos. O caráter dinâmico da estrutura federativa possibilita aprofundar a análise, visando obter maior entendimento sobre o comportamento dos mecanismos de cooperação, enquanto fenômeno institucional que se coloca como fator estratégico para manter as alianças federativas.

Conforme os aspectos normativos da CF/1988, coube a União o papel de buscar minorar os atritos, por meio da promoção de um federalismo cooperativo, possibilitando um estreitamento dos laços entre os membros da Federação. Na prática, os meios estabelecidos entre os estados-membros da estrutura federativa do país se voltaram muito mais para a competição que cooperação, ao mesmo tempo, que as diferenças socioeconômicas inter e intrarregionais continuaram sendo a marca registrada do federalismo brasileiro.

Na interpretação de Arretche (2013, p. 42), a partir do Plano Real, as mudanças realizadas voltadas para o interesse federativo representaram um padrão regular de comportamento que se dá em virtude do governo central poder legislar em praticamente qualquer área da política. Em sua pesquisa, a autora constatou que de 1994 a 2011 foram aprovadas 70 Emendas Constitucionais (EC). Dessas, 28 disseram respeito a matérias de interesse federativo. Como exemplo, se pode citar as medidas aprovadas nos governos de Itamar Franco (dez. 1992 até 1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que reduziram as transferências constitucionais que a União deve fazer a estados e municípios, a fim de equilibrar as receitas da União às custas das receitas das unidades federadas.

Além disso, a Lei Kandir (LC nº 87/1996) é outro exemplo no qual a União passou a regulamentar a arrecadação dos impostos das unidades subnacionais ao isentar as exportações do pagamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), penalizando, portanto, a arrecadação dos estados exportadores. Arretche (2013) também cita a Lei de Concessões, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), a reforma administrativa, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que disciplina o modo como estados e municípios devem exercer suas próprias competências. Para a autora, esses exemplos evidenciam a ampla coordenação e competência legislativa que continuou centralizada no governo central, refutando os argumentos de que o federalismo brasileiro com a CF/1988 havia criado mecanismos limitadores, enfraquecendo a União.

É importante destacar que não mais que cinco anos após a aprovação da CF/1988 foram aprovadas medidas que afetaram os ganhos dos governos subnacionais. O Quadro 3 apresenta as principais mudanças que diz respeito aos aspectos federativos aprovadas entre 1991 e 2015.

Quadro 3 – CF/1988: principais mudanças efetuadas de interesse federativo – 1991-2015

Tipo de Matéria	Legislação	Mandato Presidencial
Retenção de Receita	Fundo Social de Emergência (FSE) – Emenda Constitucional nº 1/1994	Itamar Franco (1992-1994)
	Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) – Emenda Constitucional nº 10/1996	FHC (1º Mandato – 1995-1998)
Legisla sobre os impostos dos governos subnacionais	Lei Kandir – Lei Complementar nº 87/1996	FHC (1º Mandato – 1995-1998)
	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN (alterações)	FHC (2º Mandato – 1999-2002)
	- Imposto sobre Pedágios	
	- Incidência do ISS	
Legisla sobre as políticas dos governos subnacionais	- Taxa de Iluminação Pública	FHC (2º Mandato – 1999-2002)
	Lei de Concessões – Lei nº 8.987/1995	
	Lei de Licitações – Alterações na Lei nº 8.666/1993	
	Lei de Diretrizes e Bases (LDB)	
	Administração Pública	
	Contratação de Servidores	
	Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001	
	Remuneração e Subsídios de governadores e prefeitos	
	Legislativos Municipais	
	Eleições Subnacionais	
	Gás canalizado	
	Previdência	
Legisla sobre os gastos dos governos subnacionais	Criação de Municípios – Emenda Constitucional nº 15/1996	FHC (1º Mandato – 1995-1998)
	Lei Camata – Lei Complementar nº 82/1995	
	FUNDEF – Emenda Constitucional nº 14/1996 e o FUNDEB – Emenda Constitucional nº 53/2006	
	Vinculação da Saúde – Emenda Constitucional nº 29/2000	
	Regimes Previdenciários	
	Precatórios	
	Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000	
	Fundo de Combate à Pobreza – Emenda Constitucional nº 87/2015	FHC (2º Mandato – 1999-2002); Lula (1º Mandato – 2003-2006); Lula (2º Mandato – 2007-2010); Dilma (1º Mandato – 2011-2014); Dilma (2º Mandato – 2015-2016).

Fonte: Adaptação própria a partir de informações do estudo realizado por Arretche (2013, p. 43).

Para esse contexto estabelecido de mudanças legislativas, Prado (2020) argumenta que para as competências comuns, a CF/1988 estabeleceu que caberia ao governo central delinear de forma geral, ficando os governos subnacionais responsáveis pelo detalhamento conforme as especificidades regionais. Entretanto, na prática, o governo central assumiu todo o processo ao desenhar e detalhar as políticas de competência comum dos entes federados. Como resultado se teve uma redução no grau de autonomia dos governos subnacionais, cuja hipótese defendida se refere a fragilidade do papel dos governos estaduais na estrutura federativa brasileira.

Nessa mesma linha de raciocínio, Lopreato (2020, p. 26) também defende a tese de que “os estados foram os mais prejudicados”, pois o governo central, se valendo do desarranjo federativo, soube atuar no sentido de ampliar o controle sobre a questão fiscal e sobre a definição de encargos e de arranjo das políticas públicas. Como resultado, um conjunto de normas legais foi editado, elevando a concentração de poder na esfera federal.

Sob os aspectos fiscais, a questão tributária assume importante papel na estrutura federativa, ao fornecer os recursos necessários para os entes federados cumprirem suas obrigações definidas no texto constitucional. Também define a capacidade de autonomia na arrecadação e definição das alíquotas a serem cobradas, assim como nos critérios de alocação dos recursos. Nesse aspecto, inicialmente, o caráter descentralizado da CF/1988 contribuiu para elevar a participação dos entes subnacionais na receita tributária disponível.

Considerando as principais mudanças inseridas por meio da CF/1988, o sistema tributário brasileiro passou: a) a incluir na base de cálculo do ICMS os impostos únicos (combustíveis e lubrificantes, energia elétrica, transportes e comunicações e minerais) elevando esse imposto a favor dos estados; b) a dividir o Imposto Transmissão de Bens Imóveis e Doações, originando o Imposto de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI), que passou a ser de competência municipal, enquanto o imposto sobre causa *mortis* e doações (ITCD) passou a ser de competência estadual; c) a dividir igualmente a receita do Imposto Territorial Rural (ITR), cuja competência era da União, manteve esse caráter, com o município no qual se situa a propriedade rural; d) a incidir sobre o ouro, o imposto sobre operações financeiras com ouro (IOF-ouro), sendo o produto da arrecadação destinado ao município e ao estado onde foi realizada a operação, na proporção de 70 e 30%, respectivamente.

Vale também destacar que o processo de descentralização fiscal gerou expectativas, conferindo maior autonomia financeira aos estados e municípios, a fim de dar efetividade na prestação dos serviços públicos. No entanto, esse sentimento mostrou que o modelo adotado não seria totalmente eficaz para atender tal fim. Por exemplo, o que se viu foi intenso processo de criação de novos municípios com baixa capacidade fiscal que passaram a concorrer diretamente com os estados na articulação por mais recursos junto à União.

Para Abrucio (2000), após a CF/1988, a criação de novos municípios resultou dos seguintes fatores: a) o recebimento automático dos recursos do FPM; b) a possibilidade dos governadores redesenhar o mapa eleitoral em regiões cuja competição política era baixa, permitindo a entrada de um novo líder; c) ausência de um nível intermediário entre o governo estadual e o municipal que acentuava o conflito entre os líderes locais por verbas públicas, tornando irracional os resultados regionais das políticas públicas.

De fato, segundo os dados do IBGE (2014), antes da promulgação da CF/1988, o Brasil possuía 4.276 municípios. Em pouco mais de duas décadas, a malha municipal brasileira passou a totalizar a existência de 5.570 municípios, mostrando crescimento de 23,2% nesse período. Isto significa que após a CF/1988 houve a instalação de 1.294 novos municípios no país, conforme apresenta os dados da Tabela 2 e o Anexo A (*vide*, p. 441-442) sobre a evolução da criação de municípios em território brasileiro.

Tabela 2 – Brasil, as Grandes Regiões e os Estados: evolução da criação de municípios – séc. XVI-séc. XIX e 1900-2014

Brasil/Grandes Regiões/Estados	Séc. XVI a Séc. XIX	1900-1950	1951-1987	1988-1996	1997-2014	TOTAL
NORTE	61	55	151	182	1	450
Acre	2	7	5	8	0	22
Amapá	3	3	4	6	0	16
Amazonas	21	4	37	0	0	62
Pará	26	33	28	56	1	144
Rondônia	0	2	17	33	0	52
Roraima	1	0	7	7	0	15
Tocantins	8	6	53	72	0	139
NORDESTE	386	222	839	342	5	1.794
Alagoas	31	6	60	5	0	102
Bahia	92	58	216	49	2	417
Ceará	42	36	92	14	0	184
Maranhão	44	28	61	84	0	217
Paraíba	31	10	130	52	0	223
Pernambuco	58	33	77	17	0	185
Piauí	23	26	67	106	2	224
Rio Grande do Norte	33	15	103	15	1	167
Sergipe	32	10	33	0	0	75
SUDESTE	344	506	571	245	2	1.668
Espírito Santo	25	11	22	19	1	78
Minas Gerais	125	263	335	130	0	853
Rio de Janeiro	46	11	11	23	1	92
São Paulo	148	221	203	73	0	645
SUL	109	115	566	398	3	1.191
Paraná	24	56	238	81	0	399
Rio Grande do Sul	63	29	181	223	1	497
Santa Catarina	22	30	147	94	2	295
CENTRO-OESTE	36	63	252	95	21	467
Distrito Federal	0	0	1	0	0	1
Goiás	23	41	131	47	4	246
Mato Grosso	7	8	69	42	15	141
Mato Grosso do Sul	6	14	51	6	2	79
BRASIL	936	961	2.379	1.262	32	5.570

Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos Censos Demográficos do IBGE. Sinopse do Censo Demográfico 2010. Brasil. Dados com data de referência de 1 de julho de 2014.

O auge dessa criação se deu até o ano de 1996, quando o território nacional totalizou 5.538 municípios. No intuito de frear esse crescimento foi aprovada a Emenda Constitucional nº 15/1996 no Congresso Nacional que manteve a prerrogativa dos estados para criar municípios, mas passou a exigir a realização de estudo de viabilidade municipal, além de estender o plebiscito ao conjunto do eleitorado, tanto da área que formaria o novo município como no de origem. Desde 1997 foram instalados apenas 32 novos municípios.

Esse processo de criação de novos municípios, na concepção de Abrucio (2000), representou um marco efetivamente predatório para o sistema federativo do Brasil, visto que as pequenas municipalidades foram as mais beneficiadas. Ao contrário, os governos locais, de médio para grande porte, foram prejudicados dado que uma maior população demanda maiores recursos públicos e apresentam mais problemas coletivos, levando-se em conta sua magnitude e complexidade.

Outros estudiosos sobre o tema também versaram sobre projetos de desmembramento de território para dar origem a novos municípios. Para alguns, essa ação reflete simplesmente oportunismo político. No entanto, a evidência mais aceitável corresponde a formação de tensões e conflitos federativos, tendo em vista que a criação de novos municípios, por exemplo, pode gerar mais poder político, como também pode se tornar receptor de maior quantidade de recursos advindos do governo central. Vale lembrar que essas considerações também podem ser direcionadas para a tentativa de criação de novos estados.

Considerado elemento inovador, a participação popular na gestão das políticas públicas preconizou por meio de mecanismos institucionais o estabelecimento dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil. Outros espaços também foram criados como as consultas públicas e as conferências, condicionado o repasse de recursos federais à existência e funcionamento destes.

Mesmo assim, após mais de três décadas de vigência, é visível o abismo que existe entre a normatização e a realidade brasileira, uma vez que muitos direitos conquistados pela participação popular não foram respeitados. Esse comportamento demonstra os desafios a serem enfrentados em busca de uma participação popular mais efetiva e representativa.

Outro elemento inovador foi a criação do Comitê de Articulação Federativa (CAF) por meio do Decreto nº 6.181, de 3 de agosto de 2007, visando coordenar as ações no âmbito federativo. Tido como uma conquista do movimento municipalista, sua composição reuniu 36 membros, sendo 18 representantes ministeriais e 18 vinculados as entidades municipais. Salienta-se que o CAF representava um canal de diálogo entre o governo central e os municípios, não prevendo a participação do ente estadual. Esse mecanismo de cooperação federativa não logrou êxito sustentável, sendo extinto pelo Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019, na gestão do governo Bolsonaro.

Na concepção de Prado (2020) a criação do CAF evidenciou a ausência de articulação integrada com os três entes da Federação brasileira, dado não haver representação dos estados, indicando uma fragilidade nas relações intergovernamentais. No seu entendimento, não haveria uma efetiva governança por não constituir todos os interesses regionais.

Por fim, cabe mencionar e chamar atenção para os mecanismos dedicados a apoiarem o desenvolvimento regional que também sofreram alterações com a CF/1988. De acordo com Mendes e Monteiro Neto (2011), na década de 1950, já existiam as instituições como o Departamento Nacional contra as Secas (DNOCS), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e as agências de desenvolvimento (Sudam, Sudene, Sudeco, Sudesul) responsáveis pelas políticas de desenvolvimento regionais. Nos anos de 1970, criou-se a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) e constituíram-se os incentivos como o Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR) e o Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM) que tiveram papel significativo para o incentivo de empreendimentos econômicos com capacidade de promover o desenvolvimento regional. Após a CF/1988, alguns foram extintos, e outros relegados a segundo plano.

A partir da década de 1990, por força das proposições contidas na CF/1988, tiveram prioridades os Fundos Constitucionais, em especial, o FPM e o FPE e do Distrito Federal. Além dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO), bem como também compuseram os recursos os que provêm do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FNDE), dos *royalties* e dos recursos injetados por instituições financeiras como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil (BB).

Mais recentemente, outros mecanismos foram criados, a exemplo das transferências voluntárias que a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira repassa recursos a outro ente da Federação, conforme estabelece o art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em 2011, instituíram-se as transferências por delegação, visando otimizar o emprego de recursos em ações públicas, ao transferir a execução de projetos de responsabilidade exclusiva da União para Estados, Distrito Federal ou Municípios. E as chamadas transferências específicas estão relacionadas a programas essenciais de governo, cujos requisitos fiscais são dispensados por lei, agilizando a liberação dos recursos para os beneficiários.

Todos esses recursos públicos formam uma complexa “teia” de fluxos voltados para fortalecer a base de receitas dos estados e municípios em regiões de baixo desenvolvimento, como Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Entretanto, tornou-se uma preocupação para os estudiosos, visto que o sistema de transferências de recursos ainda tem sido pouco eficaz para proporcionar o desenvolvimento das unidades mais pobres da Federação. Por isso, se faz necessário examinar a operacionalização desses recursos da estrutura federativa do Brasil, já que seu papel redistributivo ainda é expressivo, sendo objeto de análise a seguir.

2.4 OS INSTRUMENTOS DE OPERACIONALIZAÇÃO DA ESTRUTURA FEDERATIVA: UMA COMPLEXA “TEIA” DE FLUXOS DE RECURSOS PÚBLICOS

No contexto do federalismo brasileiro, o principal mecanismo que garante a articulação entre as três esferas de governo (União, estados e municípios) são os fundos públicos. Estes assumem papel crucial, servindo para mitigar as desigualdades locais e regionais, quanto à disponibilidade de recursos a serem aplicados pelos entes federativos, para cumprir suas atribuições nas áreas definidas pela CF/1988. A importância dos fundos públicos é ressaltada por Affonso (1995) ao dizer que estes são responsáveis pelo alicerce do conjunto de alianças que formam o complexo “pacto federativo” brasileiro.

A partir de uma perspectiva (re)distributiva, em meio à descentralização dos recursos promovidos pela CF/1988, Affonso (1995) chama atenção para os diferentes fluxos de recursos públicos agregados como novas formas de transferências que possuem papéis distintos na manutenção do equilíbrio federativo do país. Desse modo, o sistema de partilha de recursos se ampliou e se tornou uma complexa “teia” de diversos fluxos de receitas públicas. Na concepção de Affonso (1995) podem ser constituídos como:

[...] fundos públicos passíveis de pactuação federativa não apenas as receitas tributárias (próprias e transferidas constitucionalmente ou negociadas), mas também outros recursos públicos, tais como a receita disponível da União (uma vez que esta é predominantemente gasta nos estados e municípios), os gastos das empresas estatais federais, os incentivos fiscais regionais e setoriais e os empréstimos do sistema financeiro público (Affonso, 1995, p. 58).

Sob o paradigma normativo, a (re)distribuição destes recursos públicos visam reduzir as desigualdades regionais, em seus aspectos fiscais, econômicos e sociais, a fim de garantir maior coesão federativa. Com isso, o princípio de partilha é visto pela atuação das chamadas transferências intergovernamentais, nas quais os entes federativos com capacidade mais limitada em instituir e arrecadar tributos do que os outros, seja por possuírem dinamismo econômico menor, seja por deficiências administrativas para cobrar, se tornam receptores de tais recursos.

Prado (2020) destaca que na configuração do sistema tributário dos países federativos, o governo central é o responsável por arrecadar a maior quantidade de receitas. Neste sentido, o sistema de partilha dos recursos se torna inerente a estrutura federativa desses países. Na Federação brasileira, a elevada heterogeneidade socioeconômica exige maior dimensão do sistema de transferências intergovernamentais. Neste caso, cabe ao governo central promover a decomposição adequada dos recursos de forma que atenda as disparidades “vertical” (entre o governo central e os governos subnacionais) e “horizontal” (entre o mesmo nível de governo).

Neste sentido, o processo de partilha cumpre a função de preencher as “brechas”, ou seja, quanto maior a desigualdade, não só entre as unidades da Federação, mas também em um mesmo estado e entre os municípios que o compõe, maior é a formação de “hiatos” que, usualmente, a literatura relacionada com as finanças públicas denomina de “verticais” e “horizontais”, conforme apresentado por Prado (2020).

O primeiro hiato “vertical” apresenta a dimensão da desigualdade entre as distintas esferas governamentais, ou seja, da União para os estados, Distrito Federal e municípios, bem como dos estados para seus municípios. Já o hiato “horizontal” constitui na existência de disparidades entre entes federativos pertencentes à mesma esfera de governo, como o conjunto dos estados e Distrito Federal ou o conjunto dos municípios, tanto em capacidade financeira como em possibilidade para prover serviços públicos.

No Brasil, o fluxo de recursos que compõem o sistema de partilha se concentra nas transferências intergovernamentais que buscam reduzir esses hiatos existentes na estrutura federativa. Conceitualmente, pode-se dizer que as transferências intergovernamentais se constituem na repartição de recursos correntes ou de capital entre entes federativos, ou seja, na divisão de verbas públicas entre a União, estados, Distrito Federal e municípios.

A CF/1988 possibilitou a existência de uma quantidade significativa de diferentes formas de se efetuarem as transferências, que podem ser complementadas por leis, decretos, portarias, instruções e outros documentos. A partir da segunda metade da década de 1990, o governo central estabeleceu as bases e diretrizes de importantes políticas públicas de âmbito nacional (educação e saúde) e descentralizou a execução para os entes subnacionais, oferecendo em troca recursos financeiros por meio das transferências intergovernamentais.

Entretanto, vale ressaltar que diante da crise fiscal apresentada, principalmente, pelos estados e por alguns municípios, no qual após a estabilização monetária com o Plano Real sobressaíram-se as volumosas dívidas agravadas pelas elevadas taxas de juros, os entes subnacionais se viram impossibilitados de cumprir todas suas atribuições constitucionais. Desse modo, os estados e os municípios passaram a depender mais e mais das transferências advindas do governo central, dado que tiveram que executar políticas públicas com agendas e diretrizes nacionalmente estabelecidas.

Esse quadro foi exposto por Varsano (1996) que chamou atenção dizendo:

Como a execução é etapa que exige dispêndios muito superiores aos das demais fases, é razoável esperar que o montante de recursos disponíveis para as unidades subnacionais de governo cresça futuramente. Consequentemente, haverá uma tendência a que se faça futuramente uso mais intenso de transferências intergovernamentais, bem como de competências partilhadas para arrecadar tributos [...] (Varsano, 1996, p. 27).

Como se viu, do ponto de vista do arranjo federativo brasileiro, a definição clara da distribuição de encargos para cada esfera de governo ficou em aberto na CF/1988. Essa situação revela que com exceção aos encargos referentes a segurança nacional e as relações exteriores que são exclusivas do governo central, os demais são atribuídos a mais de um nível de governo. Esse quadro se aprofunda quando o governo central uniformiza as políticas setoriais e atuação dos governos subnacionais se dão a partir do governo central.

Para além, ao longo dos últimos anos, os recursos públicos foram pulverizados em diferentes bases conceituais. Em 2014, tal situação levou a Casa Civil da Presidência da República a instituir um Grupo de Trabalho (GT) para tratar exclusivamente sobre as transferências da União. O principal objetivo era integrar e consolidar todas as informações sobre as transferências de recursos financeiros da União para estados, Distrito Federal, municípios e Organizações da sociedade civil, a fim de promover a transparência das ações executadas por meio dessas transferências.

Como resultado, com base na legislação vigente, foi sistematizada uma classificação das transferências da União de maneira a padronizar e facilitar a comunicação entre todos os interlocutores envolvidos e interessados na temática. Em 2015, no relatório de atividades que foi divulgado constava em um quadro a classificação das transferências intergovernamentais que passou a ser utilizada como parâmetro para os estudos efetuados, principalmente, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Essa classificação se apresenta sintetizada no Quadro 4 (*vide*, p. 89).

Ainda, com base nesta classificação e nos estudos já realizados, verifica-se a importância que as transferências intergovernamentais possuem no sistema federativo como mecanismo de equalização fiscal. Mesmo assim, a estrutura federativa brasileira possibilita inúmeros conflitos, a exemplo da guerra fiscal, do seu sistema de partilha e do grau de endividamento dos entes, que em sua grande maioria são gerados pelos diferentes graus de desenvolvimento existente entre as unidades federadas.

Na visão de Prado (2007, p. 140) também se faz necessário avaliar os montantes de recursos disponíveis para o financiamento dos encargos para cada nível de governo. Essa tarefa é considerada árdua, tendo em vista que “em qualquer Federação a resolução se dá em bases essencialmente políticas, através de uma sucessão de crises que desembocam, frequentemente, em modificações nos parâmetros constitucionais a favor deste ou daquele nível de governo”. Entretanto, é comum as Federações recorrerem a diversos tipos de transferências que se tornam elemento estrutural político pela necessidade de equalização vertical e horizontal e prestação de serviços públicos por meio de programas nacionais.

Quadro 4 – Brasil: classificação das transferências intergovernamentais

Classe	Categoria	Tipo	Características	Exemplos
Requisitos Legais	Obrigatórias	Constitucionais	São aquelas que decorrem de mandamento constitucional e são realizadas de forma automática, ocorrendo somente entre os entes federativos.	FPE, FPM, IPI-Exportação, FUNDEB.
		Legais	São aquelas cuja obrigatoriedade decorre de lei específica e regulamentação própria, ocorrendo entre os entes federativos, bem como para entidades privadas sem fins econômicos.	PNATE – Apoio ao transporte escolar na Educação Básica; PNAE – Apoio à alimentação escolar na Educação Básica.
	Discrecionárias	Voluntárias	São aquelas que efetuam a entrega de recursos para entes federativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de determinação constitucional ou legal, nem sejam destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS).	Instrumentos legais aplicáveis: termo de convênio, contrato de repasse.
		Org. Sociedade Civil	São aquelas efetuadas pela administração pública para organizações da sociedade civil sem fins econômicos a título de subvenção, auxílio e contribuição, visando a consecução de finalidades de interesse público.	Instrumentos legais aplicáveis: termo de parceria (contratos antigos), termo de colaboração e termo de fomento (a partir da Lei 13.019/2014).
		Por Delegação	São aquelas efetuadas entre os entes federativos ou a consórcios públicos visando a execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do concedente.	PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – execução delegada; Outras – instrumentos legais aplicáveis: termo de convênio, contrato de repasse.
		Específicas	São aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei e, normalmente, estão relacionadas a programas essenciais de governo ou ligadas ao atendimento de calamidades públicas.	SUS – Sistema Único de Saúde; PAC – Programa de Aceleração de Crescimento.
Finalidade	Devolutivas		São aquelas cujos recursos ou parcela deles são devolvidos ao ente federativo, em razão direta do fato gerador da receita ter ocorrido em seu território.	IOF-Ouro IPVA
	Redistributivas		São entregues aos entes federativos visando à promoção do equilíbrio federativo.	FPE, FPM
	Compensatórias		Buscam ressarcir a perda de receita, ou parte dela, do ente federativo decorrente de alguma imunidade ou isenção tributária.	IPI-Exportação
	Indenizatórias		Têm por objetivo compensar financeiramente os entes federativos por prejuízos causados por impactos ambientais e poluição ocorridos em seus territórios, decorrentes da exploração de recursos minerais.	Royalties – Petróleo e Gás Natural (ANP)
	Mantenedoras		Têm por objetivo financiar políticas públicas essenciais ou custear despesas públicas específicas.	FUNDEB, SUS
Aplicação de Recursos	Vinculadas		São aquelas cujos recursos estão condicionados à aplicação em áreas específicas como saúde, educação, infraestrutura, programa de trabalho etc.	Discrecionárias, Mantenedoras, FUNDEB
	Desvinculadas		São aquelas que podem ser usadas livremente pelo ente beneficiário em qualquer tipo de despesa orçamentária.	FPE, FPM

Fonte: Adaptação própria a partir de informações do Relatório de Atividades do Subgrupo de Trabalho. Classificação das Transferências da União em 18 de maio de 2015.

Tomando como referência a padronização exposta no Quadro 4, cabe destacar os dados disponibilizados pela STN que explicitam a totalidade das transferências da União para os estados e o Distrito Federal (DF). Assim, conforme mostram os dados da Tabela 3, entre os anos de 2014 e 2021, verifica-se que o total das transferências apresentou crescimento real de 10,7%. Neste quadro, as transferências obrigatórias cresceram 11,2% e as discrecionárias obtiveram um incremento de 4,0%.

Tabela 3 – Brasil: evolução das transferências da União para os estados e o DF – 2014-2021

R\$ Milhões									
Transferências da União para os Estados e DF	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Taxa Real Cresc. (%) (2021/2014)
1 Transferências Obrigatórias	175.570	161.272	167.004	160.397	171.209	178.876	207.083	195.216	11,2
1.1 Transferências Obrigatórias Constitucionais	146.905	134.093	136.283	134.439	146.637	155.530	176.001	169.177	15,2
• FPE – Fundo de Participação dos Estados	87.572	83.243	89.601	82.984	85.772	89.670	81.909	100.424	14,7
• IPI – Exportação (75%)	4.396	4.027	3.276	3.531	4.008	3.694	3.613	4.273	-2,8
• LC nº 87/96 e LC nº 176/20 (ADO 25) ¹⁶	1.768	1.598	1.503	1.460	1.379	0	2.739	3.511	98,5
• CIDE – Combustíveis	131	460	1.197	1.594	1.226	712	572	334	154,6
• FUNDEB – Complementação da União	4.879	5.212	4.938	4.875	4.733	5.006	4.432	5.297	8,6
• FUNDEB – Distribuição das Retenções da União	19.929	18.440	19.317	18.053	18.240	18.478	16.455	20.609	3,4
• IOF-Ouro	5	7	12	6	6	9	21	23	408,5
• Royalties (ANP, PEA, FEP, CFEM, CFURH, ITA)	20.840	13.804	9.596	15.132	24.449	31.681	19.185	28.142	35,0
• Salário Educação	7.386	7.303	6.844	6.804	6.825	6.283	6.353	6.563	-11,1
• Lei Complementar nº 173/2020 (PFEC)	0	0	0	0	0	0	40.722	0	-
1.2 Transferências Obrigatórias Legais	28.664	27.177	30.720	25.958	24.573	23.345	31.082	26.039	-9,2
• Saúde – Ações elencadas no anexo III da LDO	23.439	22.454	21.075	21.541	22.088	21.582	20.583	23.870	1,8
• Educação Básica – Ações específicas	2.774	2.486	1.985	2.451	2.118	1.754	2.387	2.160	-22,1
• Apoio Financeiro	0	0	3.717	0	271	0	8.099	0	-
• Concursos de Prognósticos	222	218	178	163	88	0	0	0	-
• FEX – Auxílio financeiro de fomento às Exportações	2.206	1.993	3.749	1.784	0	0	0	0	-
• Serviço de apoio a gestão do Programa Bolsa Família	26	27	15	17	8	9	12	9	-64,9
2 Transferências Discricionárias	11.737	5.989	10.031	9.468	6.855	7.164	17.710	12.207	4,0
2.1 Transferências Discricionárias Específicas	9.126	4.366	6.293	6.710	5.660	5.910	4.642	4.089	-55,2
• Saúde – Demais ações	1.346	719	772	700	574	1.089	294	23	-98,3
• Fortalecimento do SUAS	151	41	81	108	55	56	11	25	-83,4
• PAC	6.545	3.155	4.948	3.202	1.956	2.010	624	193	-97,1
• Prog. de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	181	177	118	223	96	48	68	90	-50,3
• Projovem	146	20	0	0	0	0	0	0	-
• Plano de Ações Articuladas – PAR	662	114	240	1.287	1.139	742	310	194	-70,7
• Programa Território da Cidadania – PTC	60	44	28	19	10	1	0	4	-93,4
• Proteção a Pessoas Ameaçadas	35	27	17	0	0	0	0	0	-
• Emendas Parlamentares	0	68	88	1.170	1.832	1.962	3.336	3.560	5.126,6
2.2 Transferências Discricionárias Voluntárias	2.463	1.449	3.735	2.205	732	828	12.654	7.699	212,5
2.3 Transferências Discricionárias por Delegação	148	172	4	553	463	426	414	419	183,6
3 Total das Transferências aos Estados	187.307	167.260	177.034	169.865	178.064	186.040	224.794	207.423	10,7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais nov./2018 e nov./2022. Ano base 2021 do STN. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2021.

¹⁶ Em 2020 o governo federal publicou a Lei Complementar nº 176/20 estabelecendo o repasse de R\$ 58 bilhões para estados e municípios até 2037, para compensar as perdas da Lei Kandir. Desse valor, 75% serão destinados aos estados e 25% aos municípios.

Entre 2014 e 2021, o crescimento das transferências obrigatórias foi impulsionado pelas transferências constitucionais que cresceram 15,2%, resultado do incremento de 14,7% do FPE e dos repasses de *royalties* com um aumento de 35,0%. Por sua vez, as transferências legais tiveram redução de -9,2%, consequência das retrações de -22,1% dos recursos direcionados para a Educação Básica – Ações específicas e de -64,9% para o serviço de apoio a gestão do Programa Bolsa Família.

Embora as transferências discricionárias de caráter específico tenham apresentado redução de -55,2%, motivada pela queda dos recursos em todos os programas que deixaram de ser prioridade pelos governos Temer e Bolsonaro, as emendas parlamentares apresentaram um significativo crescimento que somado aos incrementos das transferências voluntárias (212,5%) e das transferências delegadas (183,6%), o crescimento das transferências discricionárias foi de 4,0%.

De todos os recursos transferidos para os estados e DF, as Emendas Parlamentares se destacam pelo crescimento vertiginoso, passando de R\$ 68 milhões em 2015 para R\$ 3,6 bilhões em 2021. Essas se dividem em emendas individuais, de bancada, de comissão, do relator do orçamento e relatores setoriais temáticos (10 áreas) do orçamento. O Poder Executivo fica obrigado a pagar as emendas individuais (limitadas a 2% da RCL) e as emendas de bancada (limitadas a 1% da RCL).

Cabe mencionar que a Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, possibilitou que as emendas individuais impositivas fossem repassadas aos governos subnacionais mediante transferência especial ou com finalidade definida. A operacionalidade das transferências especiais se dá de forma mais rápida por não precisar a celebração de instrumento entre as partes, nem de contrapartida. As exigências para os estados, Distrito Federal e municípios beneficiários são que esses recursos não podem ser alocados para despesas com pessoal e encargos sociais relativos a ativos, inativos e pensionistas, bem como encargos referentes ao serviço da dívida. Além disso, ao menos, 70% dos recursos das transferências especiais deverão ser aplicados em despesas de capital.

Dada a importância das transferências constitucionais que representam maior garantia de financiamento para os entes receptores, pois não ficam sujeitos às mudanças ocorridas no processo orçamentário, é que este trabalho apresenta breve descrição do seu funcionamento na estrutura federativa. Para tanto, destacam-se os FPE e FPM que constituem as mais amplas transferências verticais no Brasil para contribuir com a redução das desigualdades inter-regionais, beneficiando os governos com menor disposição de gerar recursos pela exploração de suas bases tributárias próprias.

2.4.1 As transferências constitucionais

Sob a ótica normativa previstas na CF/1988, as transferências constitucionais consistem nos repasses obrigatórios de recursos financeiros provenientes da arrecadação tributária regulamentados pelo Código Tributário Nacional (CTN). Considerando o sistema fiscal em vigor, os estados e municípios podem partilhar receitas arrecadadas por outras esferas governamentais, seja pela participação na arrecadação de determinados tributos, seja pela distribuição entre as unidades públicas previstas em lei.

Do ponto de vista da Federação brasileira, os principais instrumentos de repartição de renda englobam os Fundos de Participação (FPE e FPM). Esses são formados por meio da arrecadação dos impostos federais (IR e IPI) conforme o disposto no art. 159 da CF/1988, com os seguintes percentuais:

Art. 159. A União entregará:

I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma:

- a) (21,5%) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;
 - b) (22,5%) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
 - c) (3,0%) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;
 - d) (1,0%) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (EC nº 55/2007)
 - e) (1,0%) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; (EC nº 84/2014)
 - f) (1,0%) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano. (EC nº 112/2021).
- (Brasil, Constituição Federal, 1988, art. 159).

A operacionalidade se dá pela arrecadação desses impostos federais pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) deduzidos as restituições e incentivos fiscais, sendo contabilizada pela STN e informado ao Banco do Brasil (BB) o seu valor financeiro a ser transferido aos estados e municípios. Quanto à fiscalização, compete ao Tribunal de Contas da União (TCU) o acompanhamento junto aos órgãos competentes da União, bem como efetuar o cálculo das quotas referentes ao FPM conforme prever o art. 161, parágrafo único, da CF/1988.

Ressalta-se, ainda, que conforme dispõe a Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentada pela Lei nº 11.494/2007, são deduzidos os percentuais que compõem o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que cabem a cada ente federado.

O esforço da CF/1988 de rever regras de distribuição de receita, por meio das transferências constitucionais, ocorreu em meio a um quadro de fragilidade financeira dos entes subnacionais. Como resultado, o modelo de transferências continuou fortemente atrelado aos fundos constitucionais e a índices praticamente fixos. O que mostra a necessidade de se conhecer um pouco mais sobre o comportamento dos FPE e FPM.

2.4.1.1 Fundo de Participação dos Estados (FPE)

Sob o aspecto normativo, o FPE foi criado pela Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965 e regulamentado mediante os arts. 88 a 90 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, do Código Tributário Nacional (CTN). Em 1967, o FPE entrou em vigor como instrumento redistributivo, ao transferir parcela dos recursos arrecadados em áreas mais ricas para áreas menos desenvolvidas do país.

Inicialmente, os recursos do FPE eram constituídos mediante o percentual de 10% proveniente da arrecadação do IR e do IPI. Ao longo do tempo, a legislação relativa ao FPE foi alterada, grande parte ligada ao percentual da arrecadação do IR e do IPI reservado a formação dos recursos, como se verifica na Tabela 4.

Tabela 4 – Variação temporal do percentual da arrecadação do IR e IPI destinado ao FPE

Dispositivo Legal	FPE (%)	Vigência
Código Tributário Nacional (1966)	10,0	1967/68
Ato Complementar 40/1968	5,0	1969/75
Emenda Constitucional 5/1975	6,0	1976
	7,0	1977
	8,0	1978
	9,0	1979/80
Emenda Constitucional 17/1980	10,0	1981
	10,5	1982/83
Emenda Constitucional 23/1983	12,5	1984
	14,0	1985
Emenda Constitucional 27/1985	14,0	1985/88
Constituição Federal de 1988	18,0	1988*
	19,0	1989
	19,5	1990
	20,0	1991
	20,5	1992
	21,5	a partir de 1993

Fonte: Ministério da Fazenda, STN. Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, mar. 2023, p. 10.

* A partir da promulgação da CF/1988.

Metodologicamente, a partilha dos recursos era calculada com base em três variáveis que definiam o valor para cada estado. Deste modo, o porte populacional e a renda *per capita* eram as variáveis determinantes para o rateio de 95% do valor total, ficando os 5% a ser distribuído conforme a proporcionalidade da área territorial. Essas variáveis, essencialmente, a população e a renda *per capita* proporcionavam um caráter mais dinâmico para a partilha.

A partir da década de 1980, as transferências intergovernamentais ganharam importância, entre elas, o FPE, com trajetória ascendente na participação dos recursos do IR e do IPI. Com a CF/1988, o percentual para formação dos recursos do FPE chegou a 21,5% tornando essa transferência constitucional a mais significativa para as finanças dos estados menos desenvolvidos da Federação brasileira.

As regras de partilha, em caráter transitório, foram regulamentadas pela Lei Complementar nº 62/1989 que fixou os coeficientes de participação de cada estado, os quais podem ser vistos na Tabela 5.

Tabela 5 – Brasil: coeficiente de participação dos estados e do Distrito Federal no FPE

Regiões/Estados	Coeficientes (%)	Regiões/Estados	Coeficientes (%)
Norte = 25,3717		Centro-Oeste = 7,1732	
Acre	3,4210	Distrito Federal	0,6902
Amapá	3,4120	Goiás	2,8431
Amazonas	2,7904	Mato Grosso	2,3079
Pará	6,1120	Mato Grosso do Sul	1,3320
Rondônia	2,8156	Sudeste = 8,4822	
Roraima	2,4807	Espírito Santo	1,5000
Tocantins	4,3400	Minas Gerais	4,4545
Nordeste = 52,4551		Rio de Janeiro	1,5277
Alagoas	4,1601	São Paulo	1,0000
Bahia	9,3962	Sul = 6,5178	
Ceará	7,3369	Paraná	2,8832
Maranhão	7,2182	Rio Grande do Sul	2,3548
Paraíba	4,7889	Santa Catarina	1,2798
Pernambuco	6,9002	TOTAL	100
Piauí	4,3214	Fonte: Anexo único da Lei Complementar nº 62/89.	
Rio Grande do Norte	4,1779		
Sergipe	4,1553		
Continua...			

Por meio desses índices, a distribuição do valor total do FPE é feita na proporção de 85% dos recursos para os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% para os estados das regiões Sudeste e Sul. Esse critério corrobora o caráter de redistribuição desse fundo, já que o maior volume de recursos que o forma é proveniente de impostos gerados nos estados mais desenvolvidos do país. Trata-se da terceira maior transferência, ficando atrás do ICMS e do FPM.

É importante destacar que as regras estabelecidas, em caráter transitório, não foram alteradas, ao contrário do que previa o §2º do art. 2º da Lei Complementar nº 62/89 ao estabelecer que a partir de 1992 os critérios de cálculo para o valor do rateio deveriam tomar como referência o Censo de 1990 e serem estabelecidos em Lei específica. Segundo Prado (2020) a prioridade dos recursos federais para as receitas não compartilhadas contribuiu para elevá-las de 24% para 55%, enquanto as compartilhadas foram reduzidas de 76% para 46%.

Diante desse contexto, vários estados¹⁷ resolveram impetrar Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) questionando a rigidez temporal dos coeficientes de participação do FPE. Em 2010, o STF declarou a inconstitucionalidade de parte da Lei Complementar nº 62/89 que define os critérios de rateio do FPE e assegurou a validade de sua aplicação até o final de 2012.

Em cumprimento, novos critérios de rateio foram criados para o FPE e aprovado por meio da Lei Complementar nº 143 de 17 de julho de 2013, que passou a vigorar a partir de 2016. Conforme a STN (2023), as principais alterações se deram na Lei Complementar nº 62/1989, na Lei nº 5.172/1966 do Código Tributário Nacional (CTN) e na Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União).

Em suma, a nova Lei Complementar nº 143/2013 aboliu a divisão do FPE em 85% para as regiões N, NE e CO e 15% para S e SE e adotou o cálculo de dois valores a cada transferência decendial (até os dias 10, 20 e 30 de cada mês) do FPE. O primeiro “valor” corresponde a quantia recebida por cada estado no decêndio do exercício de 2015, corrigido pela variação acumulada do IPCA e pelo percentual equivalente a 75% da variação real do PIB nacional do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo, conforme o inciso II, do art. 2º da referida Lei. Já o segundo valor corresponde ao “montante a ser distribuído” resultado da constituição de 21,5% do produto da arrecadação efetiva do IR e do IPI no decêndio anterior ao da distribuição, conforme estabelece a alínea a, inciso I, art. 159 da CF/1988.

Estes dois valores são comparados, podendo ocorrer duas situações distintas. Se o somatório do “valor corrigido” for superior ao “montante a ser distribuído” cada estado recebe uma cota proporcional à que auferiu no correspondente decêndio de 2015, reduzidas de forma que o somatório das cotas se iguale ao “montante a ser distribuído”. Por sua vez, se o somatório do “valor corrigido” for inferior ao “montante a ser distribuído” as cotas individuais corresponde a soma de duas parcelas: uma, igual ao “valor corrigido” e a outra, sobre a quantia excedente do “montante a ser distribuído” aplicam-se coeficientes individuais de partilha.

Calculados anualmente pelo TCU, a obtenção dos coeficientes individuais toma como base o somatório da combinação de fatores representativos da população (limitados à faixa de 0,012 a 0,07) e do inverso da renda domiciliar *per capita* do estado, cada fator representando 50% na formação do coeficiente final, conforme dispõe o inciso III, art. 2º da Lei. Esses novos critérios, praticamente, não trouxeram mudanças para o curto prazo.

¹⁷ Os três estados da Região Sul (ADI nº 875/1993), os estados de Mato Grosso e Goiás (ADI nº 1.987/1999), o estado de Mato Grosso do Sul (ADI nº 2.727/2002) e, novamente, o estado de Mato Grosso (ADI nº 3.243/2004).

Para efeito desses cálculos são considerados os valores censitários ou as estimativas mais recentes da população e da renda domiciliar *per capita* publicados pelo IBGE. Essa entidade também informa o IPCA acumulado no período considerado e a variação do PIB do ano correspondente ao TCU.

Apesar disso, ainda, em 2013 o estado de Alagoas impetrou a ADI nº 5.069, dado que a Lei Complementar nº 143/2013 manteve vícios idênticos aos da legislação original, declarada inconstitucional pelo Acórdão de 24 de fevereiro de 2010 do STF. Na prática, ao estender até o final de 2015 a aplicabilidade dos coeficientes individuais de partilha da redação original da LC nº 62/1989 e, a partir de 2016, torná-los “pisos” para o cálculo do “valor corrigido” o problema se perpetua ao promover uma lenta alteração da partilha estabelecida em 1989. Em 2020, o STF deu início ao julgamento dessa ação, sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia que diante do pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes, votou por manter a aplicação dos dispositivos até 31.12.2022 ou até que sobrevenha nova alteração legislativa.

Para além dos aspectos normativos, as transferências como as do FPE pouco avançaram como parte do mecanismo adequado de enfrentamento das desigualdades interestaduais. Para Brandão (2014) exercer a cooperação é muito difícil no Brasil porque:

A baixa solidariedade inter e intraníveis governamentais e a dificuldade do Estado-nação em crise para engendrar mecanismos de regulação das relações federativas que ensejassem a adequada soldagem dos interesses dispersivos, difusos, localizados e regionalizados, dificultou a constituição de um espaço nacional de poder apto ao combate às persistentes, sistêmicas e multidimensionais formas de desigualdade e exclusão e eficiente na oferta de bens e serviços universais públicos (Brandão, 2014, p. 225).

Lopreato (2020) também destaca a inépcia dos atuais mecanismos de distribuição regional de renda, entre eles o FPE, em lidar com os desequilíbrios federativos. Neste sentido, apesar das recentes alterações, em sua visão os fundos constitucionais necessitam de novas reformas. Em suas palavras:

O FPE, apesar de ter mexido nos critérios de distribuição em 2013, continuou a ser um instrumento rígido e incapaz de responder aos desafios presentes. O seu caráter distributivo não é suficiente para enfrentar as alterações da dinâmica regional nem o desigual desenvolvimento das unidades. O esvaziamento parcial do FPE afetou os estados de menor renda e a aplicação de critérios de distribuição não integrados às outras partes do sistema de transferências elevou a dispersão das receitas *per capita* dos entes (Lopreato, 2020, p. 30).

Da mesma forma, Prado (2003, 2020) ressalta que o FPE deveria ter uma base dinâmica que retratasse as alterações fiscais e econômicas dos estados para cumprir a sua função constitucional. No entanto, ao manter os coeficientes da LC nº 62/89, denominada pelo autor de “congelamento” o FPE resultou em transferências arbitrárias, distorcendo os objetivos originais e transformando-o em mais uma fonte de recursos para os estados.

Segundo os dados apresentados na Tabela 6, observa-se que o valor total do FPE repassado aos estados e DF teve um crescimento real de 42,3%, entre os anos de 2015 e 2022, ao passar de R\$ 88,0 bilhões para R\$ 125,3 bilhões.

Tabela 6 – Brasil: evolução das transferências do FPE para os estados e o DF – 2015-2022

R\$ Milhões									Taxa Real Cresc. (%) (2022/2015)
Brasil/Grandes Regiões/Estados	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
NORTE	22.343	24.326	22.349	23.197	24.328	22.120	27.692	32.886	47,2
Acre	3.013	3.299	3.020	3.141	3.307	2.990	3.740	4.443	47,5
Amapá	3.005	3.256	2.993	3.105	3.239	2.995	3.739	4.462	48,5
Amazonas	2.457	2.800	2.515	2.656	2.796	2.554	3.351	4.152	69,0
Pará	5.382	5.814	5.376	5.563	5.837	5.304	6.576	7.714	43,3
Rondônia	2.479	2.749	2.499	2.596	2.716	2.443	3.024	3.480	40,4
Roraima	2.185	2.382	2.170	2.248	2.402	2.146	2.835	3.565	63,2
Tocantins	3.822	4.026	3.777	3.888	4.031	3.687	4.426	5.070	32,6
NORDESTE	46.193	49.338	45.905	47.316	49.448	45.303	55.047	64.130	38,8
Alagoas	3.663	3.992	3.683	3.814	4.020	3.654	4.569	5.372	46,6
Bahia	8.274	8.794	8.209	8.459	8.808	8.089	9.787	11.398	37,7
Ceará	6.461	6.883	6.410	6.596	6.865	6.300	7.578	8.679	34,3
Maranhão	6.356	6.819	6.324	6.509	6.797	6.237	7.596	8.844	39,1
Paraíba	4.217	4.505	4.185	4.320	4.474	4.124	5.007	5.910	40,1
Pernambuco	6.076	6.413	6.021	6.212	6.499	5.957	7.216	8.534	40,4
Piauí	3.806	4.092	3.789	3.919	4.110	3.751	4.619	5.426	42,6
Rio Grande do Norte	3.679	3.964	3.655	3.756	3.964	3.611	4.356	5.003	36,0
Sergipe	3.659	3.877	3.629	3.730	3.912	3.578	4.319	4.965	35,7
SUDESTE	7.470	8.251	7.534	7.850	8.296	7.458	9.142	11.301	51,3
Espírito Santo	1.321	1.485	1.351	1.422	1.507	1.361	1.674	2.137	61,8
Minas Gerais	3.923	4.232	3.908	4.079	4.268	3.893	4.868	5.804	48,0
Rio de Janeiro	1.345	1.613	1.396	1.465	1.586	1.359	1.571	2.033	51,1
São Paulo	881	921	880	884	935	844	1.029	1.326	50,6
SUL	5.740	6.057	5.666	5.830	5.996	5.558	6.633	7.922	38,0
Paraná	2.539	2.679	2.524	2.586	2.679	2.454	3.001	3.625	42,8
Rio Grande do Sul	2.074	2.141	2.021	2.070	2.125	1.990	2.283	2.601	25,4
Santa Catarina	1.127	1.237	1.121	1.173	1.191	1.114	1.349	1.696	50,5
CENTRO-OESTE	6.317	6.816	6.334	6.546	6.793	6.214	7.724	9.102	44,1
Distrito Federal	608	651	605	624	652	596	727	855	40,6
Goiás	2.504	2.696	2.501	2.605	2.681	2.476	3.142	3.788	51,3
Mato Grosso do Sul	1.173	1.311	1.203	1.222	1.298	1.169	1.451	1.703	45,2
Mato Grosso	2.032	2.158	2.024	2.095	2.163	1.973	2.405	2.756	35,6
BRASIL	88.062	94.789	87.788	90.738	94.861	86.652	106.239	125.341	42,3

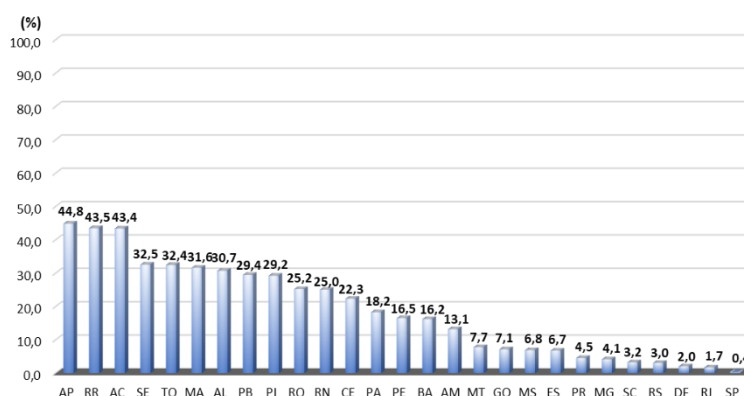
Fonte: Elaboração própria a partir de informações do STN, 2015-2022. Os valores do FPE já estão descontados da parcela de 20% destinada ao FUNDEB. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022.

Com um olhar mais atento, após a Lei Complementar nº 143/2013 entrar em vigor, dado que a proporção de 85% dos recursos para as regiões N, NE e CO e 15% para o S e SE foi abolida, observa-se que em termos relativos não houve grandes alterações na distribuição do FPE. No entanto, em termos absolutos, verifica-se que entre 2016 e 2022, as regiões N, NE e CO juntas deixaram de receber cerca de R\$ 444,0 milhões que foram destinados para o S e SE.

Quando comparada as regiões, nota-se que o SE foi a que teve o maior crescimento dos recursos do FPE com seus estados apresentando um crescimento acima da média nacional. Por sua vez, as regiões S e NE apresentaram um crescimento abaixo da média nacional e o estado do Rio Grande do Sul teve o menor crescimento (25,4%). Já o N e CO apresentaram crescimento acima da média nacional, com destaque para o Amazonas, que teve um incremento de 69% nos recursos do FPE, considerando o período de 2015 a 2022.

Conforme o Gráfico 4, mediante os dados para o período de 2015 a 2022 sobre a execução orçamentária dos estados, verifica-se que a participação média dos recursos do FPE no total das receitas correntes expressam uma parcela significativa da receita dos estados do Amapá (44,8%), Roraima (43,5%) e Acre (43,4%). No que diz respeito aos estados do NE, a dependência para com os recursos do FPE representa quase um terço do total das receitas correntes, exceto os estados do Rio Grande do Norte (25,0%), Ceará (22,3%), Pernambuco (16,5%) e Bahia (16,2%). Por sua vez, para os estados das regiões CO, S e SE, os recursos do FPE representam menos de 8,0% em suas receitas correntes, mostrando menor dependência para com essa transferência.

Gráfico 4 – Estados e DF: participação média dos recursos do FPE no total das Receitas Correntes – 2015-2022



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do RREO em Foco: Estados + DF (2015-2022) do STN. Os valores do FPE já estão descontados da parcela de 20% destinada ao FUNDEB. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022.

Cabe ressaltar que os estados que demonstraram menor dependência com os recursos do FPE, considerado o período de análise, foram os que mais tiveram crescimento desses recursos. Como exemplo, os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, cujas receitas do FPE representam menos de 2% do total da receita corrente, o crescimento dos recursos do FPE foi de 50,6% e 51,1%, respectivamente. Ao contrário, os estados do Acre e Amapá que dependem do FPE para compor quase metade de suas receitas, o incremento desses recursos foi 47,5% e 48,5% (*vide* Tabela 6, p. 97).

Diante do exposto, é possível afirmar que os estados das regiões N e NE continuam sendo os maiores dependentes dos recursos do FPE, ficando mais condicionados as políticas do governo central. Cabe ressaltar que em uma estrutura federativa, como a do Brasil, em contextos de baixo crescimento econômico, as tensões se exacerbam e a funcionalidade redistributiva dos fundos (FPE) perdem força, elevando as dificuldades em tomar decisões no sentido da construção de políticas mais consistentes de desenvolvimento.

2.4.1.2 Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

O FPM é uma fonte de receita redistributiva e representa a principal transferência de recursos para a maioria dos municípios brasileiros, essencialmente, para aqueles menos populosos das regiões menos desenvolvidas. Sob o mesmo ponto de vista do FPE, os recursos do FPM se destinam a reduzir as desigualdades em virtude das especificidades que diferenciam as bases produtivas, as demandas e os custos de provisão dos bens e serviços públicos.

Criado mediante a mesma Emenda Constitucional nº 18/1965, do FPE e regulamentado pelo art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, do CTN, o FPM passou a vigorar em 1967. Nesse mesmo ano, a Presidência da República efetivou o Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967, que, entre outras providências, categorizou os municípios em “Capitais” e “Interior”, definindo que as Capitais receberiam 10% do montante total do FPM e o Interior o saldo restante. Em 1981, o Decreto-Lei nº 1.881 foi editado criando uma “Reserva” para aqueles entes com população superior a 156.216 habitantes. Dessa forma, a distribuição do FPM ficou 10% para as Capitais, 3,6% para a Reserva e 86,4% para o Interior.

A CF/1988 em seu art. 159 ratificou o FPM. Tal como ocorre com os estados, o montante do FPM é formado por uma parcela da arrecadação do IR e do IPI e teve seu percentual elevado para 22,5% da receita líquida (deduzidos as restituições e os incentivos fiscais). Em 1998 passou a ser deduzido 15% do seu valor total a ser destinado à formação do FUNDEF, ficando o restante para ser distribuído entre os municípios conforme os coeficientes individuais estabelecidos pelo TCU. Em 2007, o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB com a dedução de 16,67% sendo gradual alcançando o percentual de 20% em 2009.

Segundo a STN (2023), ainda em 2007, a Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007 acrescentou a alínea “d” ao inciso I do art. 159, adicionando 1% ao percentual do FPM cujo valor se acumula na Conta Única do Tesouro Nacional ao longo de 12 meses (de dezembro de um ano até novembro do subsequente), para ser entregue aos municípios por seu valor integral no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

Essa mesma alteração ocorreu nos anos de 2014 e 2021. A primeira, mediante a Emenda Constitucional nº 84 de 2 de dezembro de 2014, acrescentou a alínea “e” ao inciso I do art. 159, adicionando 1% ao percentual do FPM, para ser entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano. E, em 2021, a Emenda Constitucional nº 112 de 27 de outubro de 2021 acrescentou a alínea “f” ao inciso I do art. 159, também adicionando 1% ao percentual do FPM, para ser entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano. Este acréscimo de 1% foi dividido de forma que 0,25% em 2022 e 2023, 0,5% em 2024 e, por fim, 1% de 2025 em diante. Com isso, a alíquota total do FPM atingirá o percentual de 25,5% da arrecadação do IR e IPI.

Essas alterações que ocorreram na legislação relativa ao FPM¹⁸, principalmente, ligadas aos percentuais de arrecadação do IR e do IPI reservado a ele, estão expostas na Tabela 7 que apresenta as mudanças em ordem cronológica.

Tabela 7 – Variação temporal do percentual da arrecadação do IR e IPI destinado ao FPM

Dispositivo Legal	FPM (%)	Vigência
Código Tributário Nacional (1966)	10,0	1967/68
Ato Complementar 40/1968	5,0	1969/75
Emenda Constitucional 5/1975	6,0	1976
	7,0	1977
	8,0	1978
	9,0	1979/80
Emenda Constitucional 17/1980	10,0	1981
	10,5	1982/83
Emenda Constitucional 23/1983	13,5	1984
	16,0	1985
Emenda Constitucional 27/1985	17,0	1985/88
Constituição Federal de 1988	20,0	1988 ^(a)
	20,5	1989
	21,0	1990
	21,5	1991
	22,0	1992
	22,5	a partir de 1993
Emenda Constitucional 55/2007	+ 1,0	a partir de 2007 ^(b)
Emenda Constitucional 84/2014	+ 1,0	a partir de 2015 ^(c)
Emenda Constitucional 112/2021	+ 1,0	a partir de 2022 ^(d)

Fonte: Ministério da Fazenda, STN. Fundo de Participação dos Municípios – FPM, mar. 2023, p. 8-9.

(a) A partir da promulgação da CF/1988.

(b) Em 2007, acumulação de 1% a partir de setembro, distribuição em dezembro. A partir de 2008, acumulação de 1% de dezembro de um exercício até novembro do exercício seguinte, com distribuição em dezembro.

(c) Em 2015, acumulação de 0,5% de janeiro a junho, distribuição em julho. De julho/2015 a dezembro/2015 acumulação de 0,5% somado a acumulação de 1% de janeiro a junho, distribuição julho/2016. A partir de julho/2016, acumulação de 1% de julho de um exercício até junho do exercício seguinte, com distribuição em julho.

(d) Em 2022, acumulação de 0,25% de janeiro a agosto, distribuição em setembro. De setembro/2022 a agosto/2023 acumulação de 0,25% com distribuição em setembro/2023. De setembro/2023 a dezembro/2023 acumulação de 0,25% somado a acumulação de 0,5% de janeiro a agosto, distribuição setembro/2024. Por fim, de setembro a dezembro acumulação de 0,5% somado a acumulação de 1,0% de janeiro a agosto, distribuição setembro/2025. A partir daí, acumulação de 1% de setembro de um exercício até agosto do exercício seguinte, com distribuição em setembro.

Inicialmente, a distribuição do FPM aos municípios tinha como critério o número de habitantes, aumentando o valor da cota individual conforme aumentava a população do município. Ao longo do tempo diversas alterações ocorreram e o critério vigente estabelece uma distribuição percentual que toma como referência duas variáveis compostas pela população de cada município e da renda *per capita* de cada estado. Para tal, os municípios são distribuídos em três classes: as capitais estaduais e Brasília; os municípios do Interior, formado pelos demais municípios que não são capitais; e os municípios da Reserva, aqueles com população superior a 142.633 habitantes.

¹⁸ Cabe ressaltar que nas Emendas Constitucionais nº 55/2007, nº 84/2014 e nº 112/2021 não incide desconto sobre o valor adicional previsto, o que implica descontar o FUNDEB apenas sobre a parcela de 22,5% do IR e do IPI. Entretanto, permanece o desconto de 1% para o PASEP, em cumprimento a Solução de Divergência COSIT nº 2, de 10 de fevereiro de 2009, da Coordenação Geral de Tributação da Receita Federal do Brasil, publicada no Diário Oficial da União em 12 de fevereiro de 2009.

A metodologia de cálculo aplicada para elaboração dos coeficientes individuais é calculada anualmente pelo TCU que publica a Decisão Normativa no Diário Oficial da União (DOU) até o último dia útil de cada exercício (CTN, art. 92). Para o ano de 2022, a fixação dos coeficientes para os municípios do Interior, exceto as capitais, o TCU seguiu a normativa do Decreto-Lei nº 1.881, de 27/8/1981, conforme apresenta a Tabela 8, a seguir.

Tabela 8 – FPM/Interior: coeficientes para a distribuição do FPM para os municípios, exceto as capitais – 2022

Faixa de Habitantes*	Coeficiente	Quantidade de Municípios	(%) Total
Até 10.188	0,6	2.479	44,7
De 10.189 a 13.584	0,8	576	10,4
De 13.585 a 16.980	1,0	417	7,5
De 16.981 a 23.772	1,2	587	10,6
De 23.773 a 30.564	1,4	343	6,2
De 30.565 a 37.356	1,6	242	4,4
De 37.357 a 44.148	1,8	149	2,7
De 44.149 a 50.940	2,0	104	1,9
De 50.941 a 61.128	2,2	123	2,2
De 61.129 a 71.316	2,4	81	1,5
De 71.317 a 81.504	2,6	65	1,2
De 81.505 a 91.692	2,8	44	0,8
De 91.693 a 101.880	3,0	37	0,7
De 101.881 a 115.464	3,2	42	0,8
De 115.465 a 129.048	3,4	39	0,7
De 129.049 a 142.632	3,6	34	0,6
De 142.633 a 156.216	3,8	15	0,3
Acima de 156.216	4,0	166	3,0
TOTAL	-	5.543	100

Fonte: Decreto-Lei nº 1.881, de 27/8/1981.

* IBGE (2021), considerando a contagem da população com referência de 01/07/2021.

Em termos de comportamento, o FPM seguiu quase a mesma trajetória do FPE. Com a CF/1988 e fixação dos coeficientes individuais, o sistema ficou limitado, eliminando o caráter dinâmico da distribuição da população por tamanho de município em cada estado e da evolução da renda *per capita* relativa. Diante desse contexto, Prado (2013) chama atenção para a distorção da funcionalidade original do FPM dado que enquanto a urbanização e a metropolização continuaram se acentuando no país e o critério populacional enviesado para os pequenos municípios, o fundo se tornou cada vez mais anacrônico e inadequado.

Rezende (2006) também ao observar os critérios de rateio do FPM ressaltou o fato de a metodologia tomar como base a população, priorizando os municípios de pequeno porte e penalizando os maiores, sobretudo, as capitais. Neste caso, esses municípios são os mais prejudicados que enfrentam dificuldades de gestão dos serviços, muitos de caráter metropolitanos, concentrando parcela expressiva da população. Além disso, os ciclos econômicos afetam o aporte de recursos, variando conforme a região, ser ou não capital e integrante de região metropolitana.

Considerando o período de 2015 a 2022, os dados da Tabela 9 apresentam um crescimento real de 48,4% referente aos valores transferidos do FPM, passando de R\$ 98,6 bilhões para R\$ 146,3 bilhões. Cabe mencionar que a crise econômica nos anos de 2015 e 2016, embora tenha restringido as receitas municipais, em parte, foram contornadas pelo acréscimo de 1% das receitas do IR e do IPI ao FPM, em cumprimento a Emenda Constitucional nº 84/2014. Além disso, os recursos extraordinários advindos da Lei da Repatriação (Lei nº 13.254/2016) impulsionaram o crescimento dos recursos do FPM. A Lei Complementar nº 165/2019 manteve os coeficientes de participação no FPM de 2018 para todos os municípios que registrassem queda nas estimativas populacionais anuais do IBGE a partir de 2019, até que ocorresse o novo Censo Demográfico. Em 2020, o governo central editou a Medida Provisória nº 938/2020 compensando as retrações devido os efeitos negativos da pandemia de Covid-19.

Os anos de 2021 e 2022, com a recuperação da economia, a desvalorização cambial e o aumento da inflação, somado ao aumento de 0,25%, passando o FPM a ter 24,75% da arrecadação do IR e IPI, os recursos do FPM apresentaram crescimento de 21,6% e 19,3%.

Tabela 9 – Brasil: evolução das transferências do FPM para os municípios – 2015-2022

R\$ Milhões									Taxa Real Cresc. (%) (2022/2015)
Brasil/Grandes Regiões/Municípios	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
NORTE	8.673	9.497	8.962	9.362	9.707	8.916	10.860	12.899	48,7
Municípios – AC	524	577	513	566	589	542	698	838	60,0
Municípios – AP	385	362	404	417	433	399	483	580	50,7
Municípios – AM	1.510	3.321	1.574	1.706	1.776	1.632	1.980	2.384	57,9
Municípios – PA	3.530	3.801	3.594	3.705	3.861	3.542	4.301	5.031	42,5
Municípios – RO	835	956	905	934	973	894	1.085	1.297	55,3
Municípios – RR	489	539	514	531	551	508	615	739	51,2
Municípios – TO	1.400	1.539	1.457	1.502	1.524	1.398	1.698	2.029	45,0
NORDESTE	35.048	38.493	36.299	37.251	38.833	35.546	43.259	51.558	47,1
Municípios – AL	2.346	2.580	2.442	2.395	2.496	2.292	2.782	3.326	41,8
Municípios – BA	9.176	10.086	9.532	9.687	10.100	9.265	11.253	13.439	46,5
Municípios – CE	4.888	5.375	5.085	5.243	5.464	5.015	6.089	7.278	48,9
Municípios – MA	4.090	4.496	4.251	4.432	4.619	4.238	5.146	6.148	50,3
Municípios – PB	3.183	3.500	3.212	3.311	3.454	3.169	3.849	4.598	44,4
Municípios – PE	4.844	5.325	5.033	5.189	5.409	4.875	6.026	7.072	46,0
Municípios – PI	2.612	2.873	2.719	2.804	2.922	2.683	3.245	3.880	48,5
Municípios – RN	2.439	2.681	2.535	2.613	2.725	2.500	3.036	3.627	48,7
Municípios – SE	1.470	1.576	1.491	1.577	1.644	1.509	1.832	2.190	49,0
SUDESTE	30.646	33.750	31.871	32.876	34.469	31.623	38.352	45.805	49,5
Municípios – ES	1.707	1.904	1.800	1.883	2.021	1.854	2.187	2.612	53,1
Municípios – MG	12.917	14.222	13.429	13.841	14.441	13.244	16.093	19.210	48,7
Municípios – RJ	2.898	3.185	3.011	3.103	3.339	3.062	3.717	4.442	53,3
Municípios – SP	13.125	14.438	13.631	14.048	14.668	13.462	16.355	19.541	48,9
SUL	17.166	18.868	17.817	18.364	19.137	17.568	21.385	25.527	48,7
Municípios – PR	6.656	7.316	6.909	7.121	7.430	6.832	8.321	9.933	49,2
Municípios – RS	6.665	7.326	6.918	7.130	7.417	6.802	8.266	9.866	48,0
Municípios – SC	3.845	4.226	3.990	4.112	4.290	3.934	4.798	5.728	49,0
CENTRO-OESTE	7.040	7.739	7.296	7.521	7.877	7.242	8.796	10.540	49,7
Brasília – DF	167	184	176	182	188	174	210	253	51,7
Municípios – GO	3.613	3.971	3.752	3.868	4.090	3.752	4.557	5.443	50,7
Municípios – MT	1.463	1.609	1.867	1.924	1.985	1.836	2.230	2.696	84,3
Municípios – MS	1.797	1.976	1.867	1.547	1.614	1.481	1.799	2.149	19,5
BRASIL	98.573	108.348	102.245	105.374	110.024	100.895	122.653	146.330	48,4

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do STN, 2015-2022. Os valores do FPM já estão descontados da parcela de 20% destinada ao FUNDEB. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022.

Em geral, os municípios de pequeno porte (com até 20 mil habitantes) são mais dependentes das transferências do FPM e do ciclo econômico nacional, enquanto nos municípios mais populosos os recursos do FPM são menos expressivos. A Tabela 10 mostra essa relação cuja distribuição, em 2022, para o conjunto dos municípios com até 5 mil hab. na Região Nordeste, por exemplo, o FPM representou 46,8% de sua receita corrente. Nos municípios com faixa populacional entre 5.001 até 50 mil hab. também fica notório a dependência dos municípios nordestinos. Já nos municípios com mais de 500 mil hab. a Região Sudeste concentra 44,9% dos municípios brasileiros com esse porte populacional e expressa uma participação do FPM de apenas 2,6% em sua receita corrente.

Tabela 10 – Brasil: participação do FPM na receita corrente por faixa populacional – 2022

	(%)						
Brasil/Grandes Regiões/Estados/Municípios	Até 5 mil hab.	De 5.001 até 10 mil hab.	De 10.001 até 20 mil hab.	De 20.001 até 50 mil hab.	De 50.001 até 100 mil hab.	De 100.001 até 500 mil hab.	Acima de 500 mil hab.
NORTE	39,9	25,8	23,8	21,9	16,6	11,4	17,5
Acre	-	19,7	23,7	20,1	12,3	31,0	-
Amazonas	20,4	20,9	23,6	23,4	14,7	15,0	9,8
Amapá	-	16,6	11,6	14,3	14,1	6,9	27,3
Pará	29,7	22,1	23,2	21,7	18,1	11,1	12,6
Rondônia	27,9	21,2	22,9	18,3	13,9	9,8	15,3
Roraima	-	11,7	10,3	9,6	-	29,5	-
Tocantins	41,7	28,1	23,7	21,7	10,2	17,3	-
NORDESTE	46,8	33,3	31,5	26,0	20,9	21,7	17,8
Alagoas	32,3	23,7	24,1	20,2	15,8	15,4	17,8
Bahia	45,6	32,5	33,4	27,0	21,8	21,4	11,4
Ceará	32,5	29,7	29,6	25,1	19,1	15,5	12,7
Maranhão	36,7	28,4	26,4	20,7	16,6	25,4	16,2
Paraíba	47,3	36,6	32,6	29,5	24,1	19,9	15,1
Pernambuco	37,2	30,0	35,1	28,6	24,8	21,9	9,4
Piauí	42,2	33,3	24,2	18,8	16,1	21,0	19,4
Rio Grande do Norte	46,2	38,1	29,4	25,6	21,6	17,3	13,7
Sergipe	42,8	31,3	28,6	25,8	19,1	21,9	17,5
SUDESTE	43,2	33,3	29,2	20,2	13,7	10,3	2,6
Espírito Santo	34,1	23,8	21,5	23,3	14,3	11,5	5,6
Minas Gerais	44,2	35,6	34,6	23,8	15,9	10,4	3,5
Rio de Janeiro	-	11,4	15,2	10,6	9,8	11,1	3,0
São Paulo	37,9	26,2	25,7	18,7	13,7	9,4	2,3
SUL	37,2	26,5	23,6	20,0	13,2	10,9	4,8
Paraná	41,6	30,2	29,9	22,1	16,8	13,7	4,2
Rio Grande do Sul	37,5	26,8	21,4	17,6	12,7	13,7	4,5
Santa Catarina	34,2	23,7	17,8	14,4	10,8	8,0	4,5
CENTRO-OESTE	36,1	22,6	20,7	18,0	14,7	10,3	4,6
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	0,8
Goiás	39,1	26,1	22,6	19,4	16,7	11,6	6,8
Mato Grosso	26,8	18,1	16,7	14,6	9,4	8,7	6,6
Mato Grosso do Sul	24,0	19,5	20,8	17,0	14,7	6,8	4,6
BRASIL	39,9	26,5	23,8	20,2	14,7	10,9	4,8

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do STN – Execução Orçamentária de 2022. Os valores do FPM já estão descontados da parcela de 20% destinada ao FUNDEB.

Portanto, os mecanismos de redistribuição de recursos, a exemplo do FPM, amparado apenas pelo porte populacional, não atende, satisfatoriamente, os seus objetivos, dado o atual perfil dos municípios da Federação brasileira apresentar uma diversidade em suas atividades econômicas, muito diferente da década de 1960, quando foram definidos os critérios.

2.4.2 As transferências voluntárias

As transferências voluntárias, também chamadas de negociadas pelo Tribunal de Conta da União (TCU), nos termos do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), consistem nos recursos transferidos, que têm por finalidade cooperar, auxiliar ou ajudar financeiramente um ente da Federação, que não decorra de uma determinação constitucional e nem seja destinado ao Sistema Único de Saúde (SUS). Como o próprio nome denomina, é uma ação “voluntária” do governo central dedicar uma parte dos recursos de seu orçamento para ser transferido aos governos subnacionais.

As unidades beneficiárias dos recursos devem atender a determinadas exigências tais como: possuir uma gestão fiscal regularizada; não aplicar os recursos para despesas de custeio; encontrar-se quite com a União; cumprir os limites constitucionais para com a educação e saúde; seguir os limites para a dívida consolidada e mobiliária de operações de crédito; não ser inadimplente no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI); e, finalmente, não estar inscrito por mais de 30 dias no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados (CADIN) (Brasil, Lei Complementar nº 101, 2000, art. 25).

Os principais repasses são efetuados de duas formas distintas: a primeira, chamada de convênios e a segunda de contrato de repasse. A diferença é que os convênios são o instrumento mais utilizado pela administração federal para transferir recursos financeiros que têm por finalidade realizar programas de trabalho, projetos ou eventos em parceria com os estados, Distrito Federal, os municípios, consórcios públicos ou outros tipos de instituições públicas, ou privadas. Para essa modalidade, os recursos podem ser transferidos diretamente entre o ente concedente e o ente beneficiário e possuem prazo de duração determinado.

Já os contratos de repasse, por sua vez, são recursos utilizados pelo governo central para execução de programas sociais, principalmente, os ligados à área de habitação, saneamento, infraestrutura urbana e programas relacionados com a agricultura como, por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Neste caso, para firmar um contrato de repasse há necessidade da intermediação de um Banco oficial que atua como mandatário da União.

Vale ressaltar que as transferências voluntárias também podem ser efetuadas pelos Termos de Parceria, Colaboração e Fomento e dependem da política de descentralização fiscal e político-institucional adotada pelo governo central, bem como dos processos de articulação, negociação ou barganha política que se estabelece entre as lideranças políticas, empresariais, sindicais e populares.

A contrapartida, quando exigida, considera a capacidade financeira e o IDH do conveniente, cujos limites são fixados, a cada ano, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)¹⁹ da União. Os percentuais mínimo e máximo do valor previsto no instrumento de transferência voluntária devem atender a uma série de critérios, tanto em relação aos municípios quanto aos estados. Por exemplo, os municípios com uma população com até 50 mil habitantes e consórcios públicos devem ter como contrapartida um percentual entre 0,1% e 4,0%.

Em 2016 foi publicada a Portaria Interministerial nº 424 que conferiu caráter preferencial de repasse das transferências voluntárias para os entes federados constituídos em consórcios públicos. Desde que os consórcios públicos se converteram em personalidade jurídica de direito público, por meio da Lei nº 11.107/2005, passaram a integrar a administração indireta, se apresentando como alternativa para cooperação intergovernamental para o alcance de fins convergentes, conforme será visto no Capítulo 4.

Cabe mencionar que as emendas parlamentares cujos recursos transferidos possuem finalidade definida são caracterizadas como transferências voluntárias. Em 2015, a Emenda Constitucional nº 86 aprovou o chamado orçamento impositivo, tornando obrigatório a execução de emendas parlamentares individuais. Desde 2017, essas emendas vêm crescendo em volume de recursos e se tornando importante instrumento de transferência discricionária específica (*vide* Tabela 3, p. 90). Em 2022²⁰, o limite para a composição das emendas individuais que era de 1,2% passou para 2,0% da RCL do orçamento da União, sendo que a metade do valor deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde.

No contexto das transferências intergovernamentais, as voluntárias possuem um fluxo de recursos bem inferior as constitucionais, assumindo baixo incremento nas receitas dos governos subnacionais. Prado (2020, p. 353) destaca que o sistema de transferência brasileiro “não conta com mecanismos de curto prazo para fazer ajustes verticais”, ao contrário, “a totalidade dos fluxos de recursos intergovernamentais é pesadamente legalizado, na realidade, na sua maior parte, constitucionalizado”.

De modo geral, as transferências voluntárias se tornaram fonte alternativa de recursos para os governos subnacionais estratégicos para investimentos como obras, aquisição de equipamentos, serviços especializados, entre outros. Por ter um caráter discricionário, requer uma maior atuação das relações intergovernamentais na “disputa” pelos fundos públicos. Cabe lembrar que são recursos definidos ao longo do processo orçamentário e resultam de negociações e confluências de interesses.

¹⁹ Ver (arts. 82 a 85 da Lei nº 14.194/2021 – LDO 2022).

²⁰ Ver, a Emenda Constitucional nº 126/2022.

2.4.3 Os fundos constitucionais de financiamento (FNO, FNE e FCO)

No que tange aos instrumentos de promoção aos setores produtivos, previstos pela CF/1988 (alínea “c”, inciso I do art. 159) e regulamentados pela Lei nº 7.827/1989, estão os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF) formado pelos Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). Estes destinam-se a financiar o desenvolvimento de atividades produtivas visando reduzir as desigualdades regionais no país.

Com percentual correspondente a 3%, os recursos financeiros que formam esses três fundos são permanentes e provêm da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Além desses recursos, o art. 6 da Lei nº 7.827/1989 menciona outras fontes, a saber: i) os retornos e resultados de suas aplicações; ii) o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial; iii) contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras; iv) dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei.

A distribuição dos recursos segue a normativa que consta no parágrafo único do art. 6 mencionado acima, obedecendo os seguintes critérios: 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte; 1,8% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste; e 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste. Estes recursos são geridos pelas instituições financeiras oficiais (Banco da Amazônia – Basa, Banco do Nordeste do Brasil – BNB e Banco do Brasil – BB) e atuam sob a supervisão do Conselho Deliberativo das Superintendências de Desenvolvimento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, conforme estabelece a Lei nº 7.827/1989 em seu artigo 14.

Ainda, conforme a regulamentação descrita pela Lei nº 7.827/1989, os beneficiários dos recursos dos FCF reúnem os produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, e cooperativas de produção que, consoante as prioridades estabelecidas nos planos regionais de desenvolvimento, desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços. Além desses, podem ser financiados os estudantes regularmente matriculados em cursos superiores e de educação profissional, técnica e tecnológica não gratuitos cujo objetivo é contribuir para o desenvolvimento do setor produtivo. Logo, esses recursos se destinam a fomentar uma diversidade de atividades econômicas localizadas nas três regiões (N, NE e CO).

Em 2001, a Medida Provisória nº 2.145 alterou o planejamento regional ao extinguir a SUDENE e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), criando em substituição a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) e a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). A prioridade passou a ser a obtenção da “eficiência” dos chamados “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento” que tinha o propósito de “integrar” as áreas dinâmicas do país aos corredores de exportação.

Mais uma vez, o quadro do planejamento regional mudou em 2007, quando por meio da Lei Complementar nº 124 e 125 foram recriadas a SUDAM e a SUDENE. Desta feita, ambas passaram a ser autarquias especiais, administrativa e financeiramente autônoma, integrantes do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, e vinculadas ao Ministério da Integração Nacional. Vale ressaltar que as Agências (ADENE e ADA) foram extintas nesse mesmo ano por meio dos Decretos nº 6.198 e nº 6.199, redigidas em agosto.

Ainda, a Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, instituiu que as aplicações dos recursos dos FCF do Norte, Nordeste e Centro-Oeste fossem compatibilizados com os programas de financiamento segundo as orientações da política macroeconômica, das políticas setoriais e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional²¹, ficando a cargo do Ministério da Integração Nacional estabelecer as diretrizes e orientações gerais.

Neste sentido, Cintra (2007, p. 19) atribui a ausência de uma Política de Desenvolvimento Regional consistente no tempo e no espaço aos percalços institucionais, no qual se teve a extinção das Superintendências (SUDENE e SUDAM) e criação de Agências (ADENE e ADA) acrescidos das limitações financeiras e fiscais, em âmbito federal e estadual (“ajuste das contas dos Estados implementado pelo Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados e pelo Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária, seguido da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000”).

Como operadores de linha de crédito, os FCF têm sido objeto de estudos por diversos pesquisadores e acadêmicos. Na concepção de Cintra (2007) até 2001 as contratações eram inferiores aos repasses com montantes relativamente estáveis. Após 2003 houve expressivo crescimento na demanda, invertendo o comportamento anterior, com as instituições financeiras oficiais (Basa, BNB e BB), implementando estratégias de expansão dos créditos e monitorando os riscos bancários. O BNB, por exemplo, instituiu para o Programa “Agroamigo” o assessor de microcrédito rural que previa a capacidade de endividamento para aprovação do crédito.

²¹ Instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

O autor atribuiu maior dinâmica dos FCF a diversos fatores:

a) a demanda por crédito pelos agentes econômicos (relacionada com as características da economia nacional e de cada região); b) o grau de inadimplência dos tomadores de crédito, com impactos sobre a capacidade de se realizar novas operações; c) a política de concessão de créditos (a oferta) pelas instituições financeiras, relativamente a outras alternativas de aplicação dos recursos; d) a disponibilidade de recursos para conceder créditos a taxas de juros compatíveis com os empreendimentos; e) descompasso entre tempo de arrecadação e de inversão (investimentos de longa duração); e) possíveis dificuldades de acesso provenientes da capilaridade das instituições financeiras etc. (Cintra, 2007, p.36-37).

Cintra (2007) também chamou atenção para o fato dos FCF se concentrarem em áreas e adjacências onde as atividades já se encontravam consolidadas, sendo geradoras de boas perspectivas econômicas. Essa tendência reforça a desigualdade diante da operacionalização dos FCF ser ditada pela lógica de mercado.

Macedo *et al.* (2017) ao discorrerem sobre os 25 anos de funcionamento dos FCF destacaram a importância da implantação da PNDR em 2007, podendo esse ser um elo a contribuir para o crescimento do uso dos recursos, mesmo em contexto internacional adverso. Já para enfrentar a concentração dos montantes dos FCF nas localidades que apresentam algum dinamismo econômico, os autores sugeriram a incorporação de elementos, presentes na PNDR II (Decreto nº 9.810/2019), incluindo, por exemplo, a constituição de uma rede de cidades policêntricas e a promoção de diversificação produtiva e agregação de valor, contemplando o maior ativo do país: a sua diversidade cultural.

Dessa forma, para enfrentar o problema regional brasileiro, Macedo e Coelho (2015, p. 3) defendem que “não se pode atribuir a manutenção do histórico desequilíbrio regional do país exclusivamente à insuficiência financeira”. Na verdade, se deve analisar outros determinantes estruturais na raiz da formação econômica regional como, por exemplo, a pactuação política intra e inter das elites regionais, a forma de integração produtiva das regiões e a maneira como se estrutura o pacto federativo.

Ainda, tratando-se dos desequilíbrios regionais, resultante de complexos processos históricos e considerando a dimensão continental do país associado a grande heterogeneidade espacial do território brasileiro, vale também destacar a ausência de uma Política Nacional de Desenvolvimento (PND) que sirva de alicerce para o manejo dos instrumentos das políticas econômicas e que se possa pensar estrategicamente iniciativas que alcancem as diversas escalas existentes no recorte territorial do país.

O próximo capítulo destaca a conjuntura econômica, a partir da década de 1990, que reverteu o esforço da CF/1988 de criar instrumentos assertivos voltados para um ambiente de cunho federativo cooperativo, aprofundando a crise federativa brasileira.

Capítulo 3

O ACIRRAMENTO DA CRISE FEDERATIVA BRASILEIRA PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

A mudança da correlação de forças, definida a partir do novo quadro macroeconômico e do agravamento das finanças estaduais, reduziu o poder de resistência dos governadores à política de controle do endividamento, de ajuste fiscal e de reestruturação do setor público, abrindo caminho ao redesenho do pacto federativo.

Francisco Luiz C. Lopreato, O colapso das finanças estaduais e a crise da Federação, 2002, p. 250.

Após mais de três décadas da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) multiplicam-se as evidências que a crise federativa brasileira volta a ocupar espaço na agenda político-econômica do país, diante da Reforma Tributária que tramita no Senado Federal, alterando os critérios de repartição de competências entres os entes federativos, um dos pilares do pacto federativo. O debate diz respeito à disputa pela redistribuição dos recursos financeiros e a criação de um Conselho Federativo, que tem sido um dos principais pontos de divergência entre os governos estaduais.

Neste capítulo, objetiva-se apreender os principais conflitos federativos que restringem as relações intergovernamentais, dificultando a articulação e cooperação entre os entes federados, ampliando os desequilíbrios fiscais e econômicos.

Para alcançar este intento, este estudo se volta para examinar o processo histórico de ajustamento levado a efeito pela política econômica dos anos 1990, junto aos governos subnacionais, tendo em vista que resultou em um estreitamento de suas capacidades de orientar e coordenar o desenvolvimento em seus territórios. Sabe-se que no plano econômico e político, os alicerces da Federação brasileira foram modificados, uma vez que a discussão envolvia a relação de poder entre as esferas de governo e a capacidade de conduzir a política econômica. Além disso, com a abertura da economia e a inserção do país no processo de globalização, o redesenho das relações intergovernamentais e as regras de coordenação federativa precisaram ser discutidas e alteradas.

O lado mais visível do crescimento da crise federativa é visto pelo agravamento das desigualdades regionais que adquiriram novas dimensões devido aos efeitos da disputa fiscal, do sistema de partilha de recursos e do endividamento dos entes federados. Neste cenário, a experiência federativa brasileira, marcada pela predominância de um federalismo competitivo-cooperativo, se originou do texto constitucional nacional de 1988 e se alimentou do próprio processo político envolvendo o governo central e os governos subnacionais. Nessa dinâmica os entes passaram a agir como agentes econômicos, estimulando conflitos e tensões entre eles. A reunião desses elementos fundamenta o acirramento da crise federativa no Brasil.

3.1 A REVERSÃO DAS EXPECTATIVAS GERADAS PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A “Constituição Cidadã” representativa dos anseios democráticos, propugnava para o país um federalismo descentralizado no qual os governos subnacionais teriam protagonismo nas relações interfederativas. Inicialmente, o texto constitucional de 1988 proporcionou importantes reformas no arcabouço do Estado brasileiro que envolveram desde a remodelação do Poder Judiciário com a criação dos Juizados Especiais e da Defensoria Pública até o estabelecimento dos direitos sociais.

Em termos fiscais, houve maior descentralização de recursos do governo central para os governos subnacionais, tendo como maiores beneficiários os governos municipais. Para esses repasses, critérios importantes de redistribuição foram estabelecidos em prol das regiões menos desenvolvidas e detentoras de populações mais carentes de recursos governamentais.

A despeito disso, os anos iniciais da década de 1990 apresentaram uma crise política de graves proporções, além de dar continuidade ao desequilíbrio macroeconômico que tiveram dois planos econômicos de estabilização malsucedidos (Collor I e II). Com o processo de *impeachment* de Fernando Collor, ocorrido em 1992, os desequilíbrios fiscais se agravaram, forçando a equipe econômica a estabelecer novo programa de estabilização denominado Programa de Ação Imediata (PAI) com medidas restritivas, entre elas, a renegociação das dívidas de estados e municípios com o governo central.

Naquele contexto, o movimento de globalização, dominado pela lógica de mercado, pelo caráter especulativo do capital e defensor da visão econômica ortodoxa, propugnava a desmontagem dos instrumentos da política desenvolvimentista. Para tanto, um conjunto de medidas institucionais, produtivas, financeiras e comerciais foram implantadas cujos efeitos iam desde a redução do papel do Estado até as desregulamentações e privatizações, sob o discurso da necessidade de modernizar o país. Todo esse receituário prometia maior eficácia e eficiência ao setor público e privado, no qual se apostava na estabilidade econômica e, por sua vez, na retomada do crescimento.

Desde então, as expectativas suscitadas pelos avanços constitucionais foram paulatinamente sofrendo processo de reversão causadas pelos acontecimentos econômicos, fiscais, sociais e políticos. Assim, os problemas que afetavam a consistência da política macroeconômica fizeram surgir uma pauta de discussão que abrangeu os alicerces da Federação brasileira, dado que envolveu a relação de poder entre as esferas de governo e a capacidade de governança macroeconômica. A busca de soluções redesenhou as relações intergovernamentais e a coordenação federativa (Lopreato, 1997).

Em sua obra “O colapso das finanças estaduais e a crise da Federação” Lopreato (2002) denomina esse período como “os velhos problemas e a nova realidade econômica”. Neste sentido, o autor destaca como “nova realidade” as mudanças que ocorreram a partir da década de 1990 no sentido econômico de liberar as forças de mercado e ampliar o controle da gestão macroeconômica, visto que o avanço da globalização, com a redefinição das formas de articulação financeira e produtiva, deixou pouco espaço aos países da periferia para executar uma política independente e desarticulada das diretrizes traçadas no plano internacional. Essas mudanças serviram de base para reavaliação das relações intergovernamentais.

Lopreato (2013) destaca que o redesenho das relações intergovernamentais, mediante a Reforma Patrimonial, alterou o arranjo federativo ao eliminar o modelo de intervenção pública em áreas estratégicas da economia brasileira. Assim, de acordo com suas palavras:

As privatizações visavam eliminar instituições vistas como fontes de desequilíbrio das contas públicas e dar impulso ao projeto liberal de inserção na economia global. O fim dos sistemas nacionais de energia elétrica e de telecomunicações e de importantes *holdings* estatais (Siderbras, Portobras, RFFSA) e a tendência a transformar o BNDES em banco de investimento em vez de agência de fomento, ao lado da venda de outras empresas públicas – dentre as quais, a Vale –, eliminaram as atribuições e parte dos investimentos estatais da fase do nacional-desenvolvimentismo (Lopreato, 2013, p. 178).

Desse modo, o Estado deixou de ser o principal indutor do crescimento e subordinou-se às regras macroeconômicas favoráveis às demandas de caráter privado colocadas como essenciais para elevar o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. A política econômica nacional com foco na fiscalidade passou a exigir dos entes subnacionais o pagamento dos encargos da dívida pública, a contenção dos gastos nos limites do orçamento fiscal, bem como o respeito as regras de endividamento, acirrando a crise do pacto federativo.

Com uma visão holística, Brandão (2014) discorre sobre o discurso hegemônico das possibilidades e virtudes da instauração de relações mais diretas entre as escalas global e local, sem a mediação das escalas intermediárias. Em sua interpretação, os processos de abertura econômica e financeira, com o desmonte das capacidades estatais de intervenção e a entrega do patrimônio público à “iniciativa privada”, entre outros fatores, determinaram importantes transformações nas relações intergovernamentais, sem a recomposição das bases do pacto federativo capaz de soldar os interesses difusos.

A partir de 1994, o processo de reversão para um federalismo centralizado se torna mais visível, tendo em vista que o esforço para realizar o saneamento das contas públicas e a estabilização macroeconômica exigia a recentralização de fundos fiscais na órbita da União, como bem apontou Monteiro Neto (2014b), ao dizer:

a retenção de 20% de toda a arrecadação federal nas mãos da União, ainda em 1994, na forma do Fundo Social de Emergência (FSE) e depois no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF); a criação de impostos na forma de contribuições – a Contribuição Permanente sobre Movimentação Financeira (CPMF), que viveu até 2007, quando foi extinta; a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) – que não precisam ser repartidas com governos subnacionais; e os impedimentos à expansão de gastos e do endividamento dos governos subnacionais (Lei Camata e Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) (Monteiro Neto, 2014b, p. 292).

Em 1995, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para Presidente da República, abriu-se o caminho para as alterações no modelo constitucional vigente, a fim de adequar-se à nova ordem econômica internacional. Sampaio (2009, p. 28) que foi deputado constituinte, expressou seu sentimento ao dizer que o país passou a ter uma “Constituição mutilada”. Em sua visão, as principais medidas que fizeram o país retroceder do seu projeto desenvolvimentista para subordinar-se à nova ordem neoliberal foram:

i) revogou-se o Artigo 171, desfazendo a distinção entre empresa brasileira e empresa estrangeira; ii) modificou-se o item IX do parágrafo 1º do Artigo 170, a fim de possibilitar às empresas estrangeiras a exploração do nosso subsolo; iii) deu-se nova redação ao Artigo 178, com o objetivo de acabar com o monopólio da navegação de cabotagem; iv) alterou-se o item IX do Artigo 21, para encerrar o monopólio estatal das telecomunicações; v) refez-se o parágrafo 1º do Artigo 177, para inserir uma cunha no monopólio estatal da exploração do petróleo; e vi) introduziu-se a palavra “resseguros” no item II do Artigo 192, a fim de abolir o controle do Estado brasileiro sobre o seguro social (Sampaio, 2009, p. 27-28).

Portanto, um amplo pacto de cunho conservador foi tecido redesenhando o arranjo federativo brasileiro, cuja estratégia de combater a inflação levou à adoção de rígidas regras fiscais, a fim de regular as relações intergovernamentais, coibir o endividamento e conter o *déficit* das esferas subnacionais. Com o foco voltado para a fiscalidade, o governo central passou a ditar as regras do programa de ajuste voltado para conciliar a manutenção da estabilidade macroeconômica com a busca de enfrentar o grave desequilíbrio das contas públicas dos governos subnacionais.

Foi nesse cenário que a dinâmica do federalismo brasileiro tomou rumo diferente do prefigurado pela CF/1988 e o governo central passou a induzir, estimular e coordenar as políticas econômicas de cunho neoliberal no território nacional. Nesse contexto, só restou aos governos subnacionais fragilizados financeiramente se submeterem ao papel de se adequarem às proposições centralmente delineadas pelo ajuste fiscal conservador de maneira a se tornarem aptos aos recursos públicos. Esse quadro perdurou até eclodir as crises asiática (1997) e russa (1998) que impactaram o programa de estabilização da economia brasileira, ao expor a trajetória ascendente da dívida pública, ameaçando um novo disparo da inflação, fazendo com que a política macroeconômica fosse revista.

3.2 A IMPOTÊNCIA DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS

Ao longo da década de 1990, o conjunto de mudanças na política econômica brasileira teve como resultado uma elevada vulnerabilidade do país frente às crises externas. Sob essa perspectiva, o sucesso econômico passou a depender da habilidade da equipe econômica do país em responder às demandas do capital internacional e darem coerência às políticas macroeconômicas compatíveis com os parâmetros de aceitabilidade da economia globalizada.

De acordo com Carneiro (2008) várias foram as implicações desse processo na trajetória da economia brasileira. Em sua análise, a política econômica implementada estava ancorada em três vetores:

- a) a política de abertura comercial, compreendendo além dessa última a desregulação do IDE e privatizações cuja justificativa era a ampliação da concorrência e consequente aumento da produtividade;
- b) a política de abertura financeira, cujo objetivo, no que tange aos fluxos de capitais era ampliar o acesso à poupança externa, e no âmbito das instituições, alargar presença de bancos estrangeiros e, por meio desta, acirrar a concorrência, reduzir os custos de financiamento e ampliar seus prazos. No plano macroeconômico a estabilidade monetária, entendida como estabilidade de preços, era o principal compromisso da política;
- c) por fim, no âmbito social a preocupação central era suprimir a pobreza por meio de políticas focalizadas, em substituição ao objetivo da redução das desigualdades por meio de políticas universais (Carneiro, 2008, p. 19-20).

Para esse período, o autor associa o baixo dinamismo econômico à incapacidade das políticas de corte neoliberal em equacionar as questões-chave do desenvolvimento, ou seja, a superação do atraso produtivo-tecnológico, da inconvertibilidade monetária e a heterogeneidade social. Sob a perspectiva da política econômica, a principal falha foi a política cambial, cujo perfil foi uma alta volatilidade da taxa real efetiva de câmbio e recorrentes episódios de apreciação da moeda local.

Em termos federativos, o desafio foi tornar as diretrizes dos estados e municípios coerentes com a política definida no plano federal, de modo a dar coesão à gestão macroeconômica. Para tanto, as mudanças institucionais desde a implantação do Programa de Estabilidade Fiscal em 1998 até a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000) tiveram como objetivo alterar a estrutura federativa, interferindo em elementos constitutivos do pacto federativo. Desta forma, os compromissos de ordem federativa, como a distribuição dos recursos entre as esferas de governo, as questões de ordem regional e o apoio às áreas de serviços públicos essenciais, se tornaram subordinados à agenda fiscal prioritária, calcada na obtenção dos *superávits* primários, sem incorporar o desafio de propor formas de combate aos conflitos federativos.

Como se observa, o modo de conduzir as finanças públicas foi alterado em meio ao baixo dinamismo econômico, ficando os entes federados reféns da exigência de se obter o *superávit* primário, dificultando a trajetória econômica para retomada dos investimentos. Além disso, esse projeto de viés neoliberal retirou espaço da ação estatal ao transferir para o setor privado a tarefa de dinamizar a economia.

E, nesse caso, Lopreato (2014) reafirma o redesenho das relações intergovernamentais que permitiu ao governo central ditar o comportamento das finanças dos entes subnacionais e centralizar o poder de formulação da política fiscal, impondo o ajuste macroeconômico condizente com o programa de governo. De acordo com as suas palavras:

Primeiro, o fim das *holdings* nacionais eliminou as conexões das grandes empresas federais com as congêneres estaduais, mexeu no modelo de intervenção em importantes áreas de infraestrutura e acabou com elementos da costura do pacto de poder. Segundo, deixou de existir a articulação das agências de crédito federais com os bancos estaduais, de modo que se perdeu a capacidade destas instituições apoiarem as políticas públicas de estados e municípios. Terceiro, o processo de descentralização repassou as políticas ligadas ao desenvolvimento urbano e os serviços nas áreas de saúde e assistência social às outras esferas de governo e deixou a cargo da esfera federal as funções técnicas e financeiras. Finalmente, o novo modelo limitou a liberdade de estados e municípios terem acesso a crédito e manipularem as próprias contas fiscais, autorizou a União a bloquear recursos fiscais de Unidades da Federação (UFs) inadimplentes com o pagamento das prestações à esfera federal e vetou a prática usual de o governo federal socorrer a administração direta ou indireta de outras esferas de governo (LRF, art. 35) (Lopreato, 2014, p. 232).

Essas alterações também chamaram atenção de Rezende (2013) que destacou o processo do ajuste fiscal em 1998, mencionando que para manter a estabilidade do Plano Real o governo central teve que elevar as contribuições sociais, devido às perdas impostas nos tributos pelos estados e municípios. Desse modo, as principais consequências para a Federação brasileira envolveram: redução da base dos fundos constitucionais; elevação das transferências federais aos governos subnacionais vinculadas a programas sociais regulados pelo governo central; maior participação do governo central no campo tributário reservado aos governos subnacionais; e redução do grau de liberdade dos gestores estaduais e municipais para gerenciarem seus orçamentos.

Esse cenário de austeridade fiscal teve continuidade no primeiro mandato do governo Lula (2003-2006) cuja estratégia para a política econômica era de garantir o ajuste fiscal com a adoção de *superávit* primário de 4,25% e a realização de reformas estruturais capazes de assegurar o equilíbrio orçamentário de longo prazo. Os defensores dessa visão acreditavam que aplicação de um projeto voltado para uma economia de mercado traria a credibilidade e a confiança dos investidores (interno e externo) como o meio necessário para a retomada do crescimento econômico do país.

Esse comportamento, só foi alterado a partir de 2006, quando houve um ponto de inflexão, pois o governo Lula, em seu segundo mandato (2007-2010), adotou uma política macroeconômica mais expansionista, com foco na aceleração do crescimento, no aumento do emprego e do investimento com ações de caráter mais desenvolvimentista.

Na área fiscal, Lopreato (2013) chama atenção para a mudança de paradigma, nas quais proposições pós-keynesianas e estruturalistas passaram a ter mais espaço na política econômica, viabilizando uma maior ação do Estado a favor do crescimento e do pleno emprego. Vale destacar que mesmo preservando os elementos basilares do regime fiscal conservador, o governo Lula conseguiu expandir a política social.

Para tal, do ponto de vista institucional, o governo central adotou uma política econômica de longo prazo de valorização do salário-mínimo, elevação dos gastos sociais, com ênfase no Programa Bolsa Família (PBF), ampliação do investimento em infraestrutura com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a partir de 2007, e na estrutura produtiva com a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) que visou impulsionar a competitividade da indústria brasileira.

Diante da crise mundial de 2008, para estimular o produto industrial, o emprego e a geração de renda, a política fiscal brasileira adotou uma série de desonerações fiscais. Sob essa conjuntura, o enfrentamento dos conflitos federativos voltou à pauta do governo por meio das discussões da Reforma Tributária. Por falta de consenso, mais uma vez, o debate foi travado na definição de um projeto que atendesse às diferentes demandas que estavam em jogo em uma Federação marcada por agudas diferenças econômicas e sociais e desprovida de um efetivo Programa de Desenvolvimento Nacional e Regional (Lopreato, 2014b).

No mandato seguinte exercido pela Presidente Dilma Rousseff (2011-2014) não se viu grandes alterações na atuação do Estado. De início, o que se buscou foi ampliar o espaço do Estado no enfrentamento as questões de pouco consenso na sociedade brasileira. Em 2012, entre outras medidas, a política econômica do governo Dilma consentiu concessões ao setor privado (portos, aeroportos, rodovias) e concedeu isenções fiscais (automóveis, linha branca, móveis, laminados e luminárias, entre outras) para promoção do investimento privado, buscando estimular o crescimento da economia. Entretanto, tais medidas, embora garantisse a manutenção do emprego e da renda, não foram suficientes para reacelerar a economia do país.

Segundo Lopreato (2014b, p. 240) para uma política econômica de crescimento acelerado seria necessário “questionar o regime de altas taxas de juros, a gestão da dívida pública, o atraso da infraestrutura e colocar a política industrial como elemento nuclear do desenho da estratégia de expansão, além de manter o foco na questão social [...]”.

Nesse cenário, a piora nas contas fiscais do governo Dilma fez ressurgir uma nova agenda de caráter mais liberal propagada pela mídia com amparo dos defensores da teoria econômica ortodoxa, que recriou uma nova pauta cujo conteúdo se resumiu a combater o sistema de proteção social brasileiro amparado pela CF/1988. De acordo com Biancarelli (2014) tal visão buscava uma nova rodada de abertura comercial, redução do tamanho e a reversão nos papéis assumidos pelo Estado, uma gestão macroeconômica mais ortodoxa, redução dos custos do trabalho e ênfase genérica em educação e qualificação profissional.

Em termos federativos, buscando incentivar os investimentos dos governos subnacionais, o governo central por meio do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (2012-2014) reviu o montante da dívida estadual e parcelou as dívidas previdenciárias. Para esse período os problemas federativos, mais uma vez, evidenciaram as diferenças econômicas e sociais que persistiam sem haver efetivo programa de desenvolvimento regional. Além disso, as dificuldades financeiras dos governos subnacionais restringiam suas ações, colaborando para elevar a competitividade em busca de melhores espaços de atuação.

Mesmo com as condições econômicas desfavoráveis, a Presidente Dilma Rousseff conseguiu se reeleger (2015-2018). Em 2015, o ajuste fiscal implementado foi visto como fundamental para garantir a volta da confiança dos agentes econômicos. No entanto, essas medidas aprofundaram a desaceleração econômica, já em curso, levando o país a uma recessão econômica com crescente desequilíbrio nas contas públicas. Desse modo, em meio à crise econômica, com sua base de sustentação política fragilizada, foi estabelecido um processo de *impeachment* em suas razões denominado de “pedalada fiscal” cujo desfecho se deu em 31 de agosto de 2016 com a cassação do mandato, assumindo o cargo de presidente da República Michel Temer, seu vice.

A partir de 2016, várias reformas de cunho liberal foram realizadas sem, contudo, abranger o cerne dos conflitos distributivos que permanecem na estrutura federativa do Brasil. No âmbito federal, a Emenda Constitucional nº 95/2016 definiu a política de teto de gastos que juntamente com a regra de ouro e a meta de resultado primário compatível com as condições de sustentabilidade da dívida formaram as três regras do regime fiscal.

No que se refere aos governos subnacionais, medidas semelhantes foram tomadas para o controle fiscal. Em 2017, criou-se o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) com adesão apenas do Rio de Janeiro. Com isso, uma nova Lei Complementar nº 178/2021, estabeleceu o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PATF) e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PPEF) mantendo a política de austeridade e a estratégia de limitar a autonomia do ente subnacional, sem alterar as múltiplas faces das disputas federativas, a ser examinado a seguir.

3.3 AS MÚLTIPLAS FACES DAS DISPUTAS FEDERATIVAS

As disputas federativas que se estabeleceram no pós CF/1988 sobressaíram aos processos de cooperação e coordenação estabelecidos pelo desenho constitucional. A partir do governo de FHC, as alterações definiram um novo momento para a estrutura federativa do país. Para esse contexto, Lopreato (2014b, 2020) sintetiza os conflitos federativos em torno de três pontos: a chamada guerra fiscal, o sistema de partilha dos recursos e o processo de renegociação das dívidas dos entes subnacionais. Esses conflitos geraram impasses e uma série de distorções no modelo da Federação, em vigência, devendo ser examinado para maior compreensão.

3.3.1 A guerra fiscal

A guerra fiscal, vista como uma das faces das disputas federativas, ganhou força com a retomada do fluxo de capital externo e dos investimentos internos na segunda metade da década de 1990. Sob a ótica econômica, o seu caráter conflituoso se expressa pelo comportamento não-cooperativo que os governos subnacionais adotam em favor de ganhos para sua territorialidade, com reflexos nas relações intergovernamentais.

Neste sentido, Varsano (1997, p. 6) define a guerra fiscal como “[...] uma situação de conflito na Federação. O ente federado que ganha quando de fato, existe algum ganho impõe, na maioria dos casos, uma perda a algum ou a alguns dos demais, posto que a guerra raramente é um jogo de soma positiva”.

Já no entendimento de Prado (1999) o fenômeno da guerra fiscal deve ser analisado de forma mais ampla para além do comportamento dos governos subnacionais, tendo em vista que lutar por interesses próprios de forma não-cooperativa é inerente aos agentes federativos. Deste modo, o autor propõe verificar a guerra fiscal como um caso de disfunção do processo político-institucional de regulação dos conflitos entre interesses políticos e econômicos regionais. Assim, o conceito dado por Prado (1999) para a guerra fiscal se torna mais abrangente ao contexto federativo. Em suas palavras:

[...] a guerra fiscal é um caso de uma classe geral de fenômenos que emergem quando iniciativas políticas de GSN adquirem conotações negativas e geram efeitos econômicos perversos em decorrência do caráter insuficiente ou conjunturalmente inoperante do quadro político-institucional que regula as relações federativas, o qual se revela incapaz de garantir um equilíbrio mínimo entre os diversos interesses regionais/locais de forma a evitar efeitos econômicos e sociais perversos (Prado, 1999, p. 3).

Considerando o contexto brasileiro, Prado (1999) deixa claro que a prática da guerra fiscal foi favorecida pela estrutura tributária cuja base reúne duas características: a primeira, diz respeito à competência sobre o principal imposto estadual, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) criado nos moldes de um imposto sobre o valor agregado; e a segunda, se remete, ainda, a reforma tributária de 1967 que optou pela adoção do princípio da origem²² na formatação do IVA brasileiro. Assim, desde sua origem, o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICM) foi um típico imposto sobre a produção, aspecto este completado pela não isenção para os bens de capital.

Em termos municipais, a guerra fiscal funciona, geralmente, por meio das concessões que envolvem as isenções de Imposto sobre Serviços (ISS), Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e Imposto sobre Transferência de Bens Imóveis (ITBI). Além disso, os municípios também oferecem doações de terrenos e obras de infraestrutura como atrativos para se tornar receptores de investimentos em sua jurisdição. Em geral, a contrapartida das empresas se resume a proporcionar empregos diretos e indiretos.

Em parte, esses meios contribuíram para execução de práticas predatórias manifestadas por meio das distorções federativas, resultado de um padrão de competição entre os estados e os municípios. Esses, que já se encontravam fortemente endividados, passaram a conceder incentivos de várias modalidades ao setor privado, mais intensamente, a partir dos anos 1990. Para tal prática, Cano (2008) atribuiu a ausência de políticas regionais, ao dizer:

Muitos governos locais (estaduais e municipais), como medida de defesa – mas também por acreditarem na ideologia do Poder Local –, lançaram-se à infeliz empreitada da “guerra fiscal”, submetendo-se a verdadeiros leilões de localização industrial promovidos por empresas de grande porte (em geral transnacionais), transferindo dinheiro de pobres para milionários e fomentando a localização pelo subsídio e pelo trabalho periférico, ainda mais precarizado e barato (Cano, 2008, p. 34).

Diante desse cenário, percebe-se que a arrecadação de cada ente subnacional está atrelada ao poder de produção realizada em seu território, permitindo os governantes negociarem as condições de recolhimento do imposto junto as empresas privadas. Vale destacar que a reforma constitucional de 1988 ampliou a autonomia dos entes subnacionais para fixar, por leis próprias, por exemplo, as alíquotas do ICMS incidentes sobre as operações internas. Assim, a utilização de subsídios e isenções fiscais passaram a ser um estímulo, favorecendo, inicialmente, os estados menos desenvolvidos das regiões Norte e Nordeste do Brasil.

²² De modo geral, o ICMS é cobrado quando um produto ou serviço tributável é realizado entre cidades, ou estados, ou de empresas para consumidores. Atualmente, para as operações no mesmo estado, o ICMS é aplicado sobre o valor do produto ou serviço. Já para as operações interestaduais, cobra-se o ICMS (estado de origem) e o DIFAL que é a diferença de alíquotas interna e interestadual, a ser paga ao estado de destino.

A partir de 1994, com a estabilização inflacionária e o avanço das reformas liberais, a guerra fiscal ganhou destaque devido ao conflito de interesses entre os estados e entre os municípios na busca por novos investimentos. Esse comportamento mais competitivo foi gerado, em parte, pelas reformas institucionais que extinguiu as agências de planejamento para o desenvolvimento regional somado as limitações financeiras e fiscais dos governos subnacionais, acentuando a debilidade dos mecanismos de coordenação federativa.

Neste sentido, Lopreato (2020, p. 26) é enfático ao dizer que “os estados foram os mais prejudicados”. Isso porque a adoção no país da agenda neoliberal abandonou a questão regional, deixando os governos subnacionais abertos para escolher como atrair novos recursos financeiros. Além disso, o autor destaca a falta de mecanismos institucionais de combate às desigualdades, no qual o caráter competitivo tornou a guerra fiscal alternativa viável para a disputa por investimentos privados que elevassem a arrecadação.

É importante destacar que as assimetrias existentes pelas desigualdades econômicas e regionais fizeram a guerra fiscal tornar-se instrumento amplo de política econômica usada pelos estados e municípios, manifestada principalmente por meio da renúncia fiscal, no qual, para atrair o capital produtivo privado e fomentar a atividade econômica, renuncia-se parte e/ou a totalidade dos principais tributos de sustentação da arrecadação dos governos subnacionais.

Prado (2007, p. 88) também destaca que “o poder de conceder isenções, incentivos, abatimentos e créditos de um grande imposto como o ICMS ampliou em muito o poder dos governadores, e acabou se tornando um dos instrumentos preferenciais nas suas relações com os setores privados”. Essa prática do deferimento subsidiado do ICMS generalizou-se ao longo dos anos 1990, diversificando-se para além da instalação de novos investimentos ou de mero deslocamento de plantas já existentes, mas também pela concorrência no mercado entre setores produtivos sediados em diferentes estados brasileiros. Assim, a guerra fiscal passou a ser vista como conluio entre governos e empresas para explorar conjuntamente os benefícios, tendo em vista que os diferenciais de alíquotas existentes nas operações interestaduais entre diferentes regiões do país poderiam ser de 7% e 12% dependendo da origem-destino.

Segundo Rezende (2016) a guerra fiscal é a face mais evidente da crise do federalismo, tendo em vista que essa temática sempre esteve no centro das negociações políticas, visando promover mudanças na sistemática de cobrança do ICMS. Na ausência de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional comandada pelo governo central, o recurso de utilizar os benefícios fiscais do ICMS pode ter sido a única opção que restou aos governos subnacionais para atender, parcialmente, a demanda de investimentos produtivos, em meio a redução do ritmo de crescimento econômico.

Vieira (2013) aponta que, além dos aspectos meramente tributários das disputas por investimentos, outros fatores também contribuem para a evolução da guerra fiscal. Deste modo, exemplifica mostrando que a dinâmica do desenvolvimento desigual inerente das economias de mercado, que implica a inevitável concentração espacial da produção e do emprego, acaba nutrindo continuamente as ações programáticas de fomento produtivo dos entes subnacionais. Em seu entendimento estes fatores são deixados em segundo plano e as interpretações majoritárias se pautam em buscar soluções mediante a alteração da sistemática de cobrança do ICMS, de modo a estabelecer a apropriação do tributo na localidade final das operações interestaduais que não elimina a ação predatória da guerra fiscal.

Considerando as políticas de incentivo dos governos subnacionais voltadas para os setores produtivos, pode-se exemplificar as adotadas pelo estado de São Paulo que buscando estimular o crescimento da economia e atrair investimentos lançou uma série de programas que permitem a utilização do crédito acumulado do ICMS em projetos de investimentos, entre eles, o Pró-Veículo, Pró-Parques Tecnológicos, Pró-Informática, Pro-Trens. Além das usuais reduções na base de cálculo do ICMS para diversos setores e produtos.

Nesta perspectiva, o foco dos debates sobre a crise do federalismo, evidenciada pela guerra fiscal, amplia-se para examinar as interdependências entre as diferentes dimensões desta prática que distorce o federalismo brasileiro. As reformas efetuadas na área fiscal estabeleceram um (re)ordenamento orçamentário mais restritivo, disciplinando a gestão das finanças públicas, por meio de metas para geração de *superávit* primário para demonstrar passivos sustentáveis aos investidores financeiros.

Recentemente, em meio à discussão da Reforma Tributária, mais uma vez, a temática da guerra fiscal retorna ao Congresso Nacional mediante a PEC nº 45/2019 que prevê a criação de um imposto de espectro subnacional, o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) que engloba o ICMS estadual e o ISS municipal. Essa proposta altera diretamente toda a estrutura federativa do Brasil, uma vez que modifica os principais impostos de competência arrecadatória dos estados e dos municípios.

Deve-se também destacar a previsão de se criar a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), reunindo o PIS/PASEP, COFINS e o IPI, bem como a formação do Imposto Seletivo, a ser recolhido pela União. Esta proposição também muda alguns parâmetros da estrutura federativa, tendo em vista que, por exemplo, o IPI faz parte da formação dos fundos distributivos (FPE e FPM) não ficando claro como se daria a nova conformação dessas transferências. Esta é apenas, uma parte, dos conflitos federativos em voga na atual estrutura brasileira, diretamente associada aos mecanismos de partilha e transferência de recursos.

3.3.2 O sistema de partilha de recursos

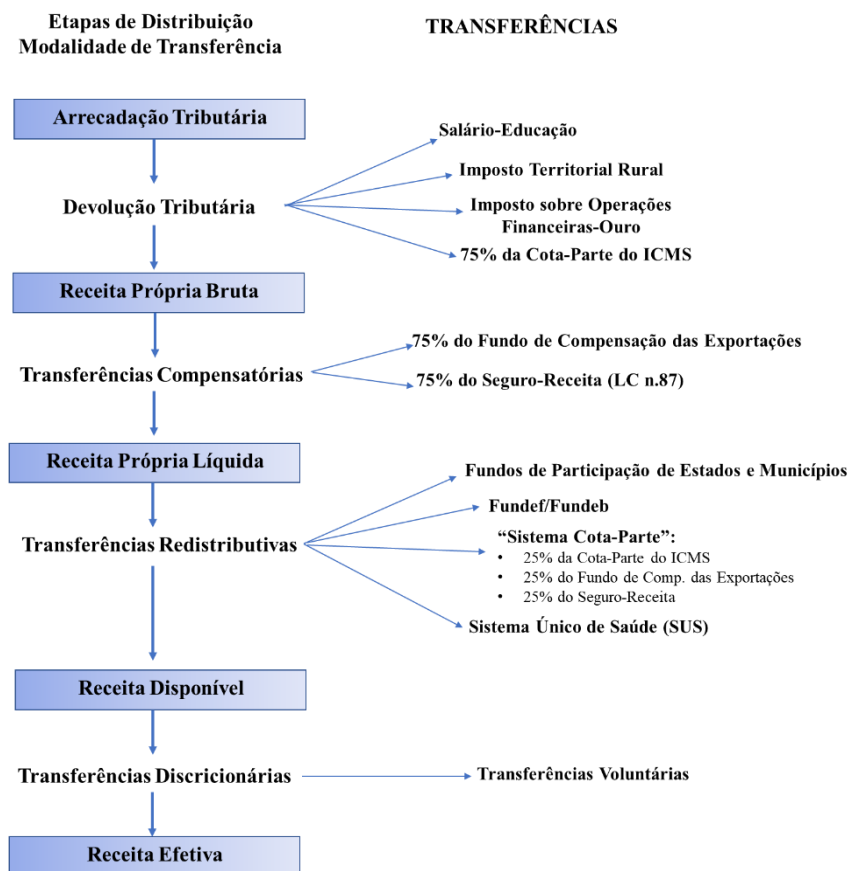
Outra face do acirramento dos conflitos federativos diz respeito ao sistema de partilha dos recursos entre os entes, dado que o modelo permaneceu atrelado aos fundos constitucionais com índices praticamente fixos. A CF/1988, com uma diretriz explicitamente descentralizadora, também determinou a todos os níveis de governo a despender no mínimo 25% de suas receitas, com o desenvolvimento e manutenção da educação. Além disso, seu texto estabeleceu que fossem vinculados pelos níveis locais para garantir os serviços de atenção à saúde, o mínimo de 15% de suas receitas, em se tratando do ente municipal e de 12% dos recursos próprios para a esfera estadual. Estes dois exemplos mostram, apenas, uma parte dos desdobramentos que passaram a fazer parte do sistema de partilha, pós CF/1988.

Prado *et al.* (2003), ao analisarem o sistema de partilha brasileiro, chamaram atenção para três conceitos básicos de receita: a) arrecadação própria, que reflete o nível de esforço fiscal; b) a receita própria líquida, que mensura a totalidade dos recursos que o governo recebe das bases tributárias localizadas em seu território, independentemente de quem tenha arrecadado; e c) a receita disponível, que mostra a totalidade que o governo recebe como resultado da atuação do sistema de partilha.

Para os autores, Prado *et al.* (2003) a tarefa que recai sobre os Fundos de Participação (FPE e FPM) para reduzir as desigualdades de capacidade orçamentária entre os governos subnacionais estão muito aquém, considerada a posição que ocupam no sistema tributário brasileiro. Em sua concepção original, esses recursos eram rateados conforme critérios de população (FPM), extensão territorial e renda *per capita* (FPE), de modo que a parcela relativa do recurso era repassada conforme o comportamento desses parâmetros. Após a CF/1988 os percentuais foram fixados por Lei Complementar, tornando-se pouco revisados e com teor arbitrário, apesar de manterem importante sentido redistributivo. No entanto, não restam dúvidas que o sistema brasileiro de partilha possui caráter nitidamente descentralizador.

Para ilustrar, Prado *et al.* (2003) esquematizaram todas as etapas de distribuição da arrecadação tributária mais as modalidades de transferências, visando destacar os fluxos em que há componente redistributivo e os fluxos transferidos sob outros critérios. Ao mesmo tempo, buscaram evidenciar os componentes estruturais dos fluxos de trocas intergovernamentais, possibilitando que esses pudessem ser visualizados, em separado, dos fluxos de curto prazo com base em transferências discricionárias. Este modelo é apresentado pela Figura 1 (*vide*, p. 122).

Figura 1 – Sistema de Partilha Brasileiro: etapas de distribuição da arrecadação tributária e modalidades de transferências



Fonte: Prado *et al.* (2003, p. 45).

Lopreato (2002) deixa bem claro que o valor crescente das transferências, sem que houvesse definição de novos critérios de distribuição, acabou gerando novas formas de disputas. Com os interesses consolidados, torna-se muito mais difícil estabelecer novas regras, relacionando a capacidade financeira com as responsabilidades de cada ente da Federação. Deste modo, o elevado peso das transferências na receita total se tornou um fator de resistência a qualquer alteração das regras de partilha.

Arelado a este ponto, outro fator se apresenta quando se fala do sistema de partilha dos recursos frente a crescente interferência em territórios politicamente partilhados pelos governos municipais e estaduais, tendo em vista que novos arranjos institucionais foram formados para que se pudesse oferecer os serviços públicos. Neste caso, a expansão da formação e funcionamento dos consórcios públicos exemplifica a necessidade de se buscar novos caminhos que determinem a repartição de recursos que tomem como parâmetro as especificidades locais.

Além deste aspecto, Monteiro Neto (2013) enfatiza o distanciamento entre a política de desenvolvimento regional e o regime de partilha de recursos no federalismo brasileiro pós CF/1988. Em seu entendimento, as transferências fiscais realizadas não visam à equiparação das receitas finais por habitantes, nem a uma orientação estratégica de promoção da mudança estrutural das economias das regiões de menor desenvolvimento.

Lopreato (2020), ao analisar os desafios do federalismo brasileiro, adverte que o atual arranjo requer mudanças, pois o modelo do sistema de partilha é inadequado para enfrentar as disparidades de renda entre os entes. O autor destaca que os atuais critérios não consideram outras transferências, tornando o sistema inepto, no qual associado a falta de políticas de desenvolvimento regional provocam conflitos latentes, travestidos de ganhos tributários, fazendo com que a guerra fiscal seja um instrumento de acesso para maior arrecadação.

Estes aspectos mostram que as bases do sistema de partilha resultam numa distribuição de recursos, não abrangendo, significativamente, o quadro das enormes disparidades fiscais, econômicas e sociais que apresenta a estrutura federativa brasileira. Para tanto, uma ampla reformulação deste sistema vem sendo requerida vista pelas recentes mudanças aprovadas como os novos critérios de rateio para os fundos de participação estaduais e municipais, conforme já mencionado no Capítulo 2.

Portanto, o tratamento conjunto destas questões como proposto por Rezende (2012) pode contribuir para uma negociação com chance de obter um acordo, dado que as perdas de receita decorrentes de mudanças no ICMS poderiam ser compensadas com ganhos oriundos da revisão no critério de rateio do FPE, e vice-versa. Além disso, a reorientação dos debates sobre a repartição dos *royalties* do pré-sal, por exemplo, poderia privilegiar a recomposição dos instrumentos fiscais e financeiros de uma nova política de desenvolvimento regional que evitasse retrocessos nesta área. Por fim, outra medida importante para este mesmo objetivo seria a recomposição de mecanismos institucionais dotados de condições para mediar os conflitos federativos e contribuir para a estrutura federativa brasileira.

Assim, a Federação brasileira, com os seus múltiplos problemas, diante da falta de coordenação, evidencia que a solução é complexa e demanda uma visão abrangente, implicando na adoção de reformas, envolvendo as regras fiscais (sistema tributário) e o modo de conduta dos governos subnacionais, no trato de suas finanças. Isso se deve, em especial, a fragilização financeira pela qual diversos entes estaduais e municipais vêm apresentando, sujeitando-os as determinações do governo central.

3.3.3 O endividamento dos entes subnacionais

Ao longo desses trinta e cinco anos de vigência da CF/1988, o crescente quadro de endividamento dos entes subnacionais constitui-se em um sério problema, não apenas para a evolução da situação financeira desses entes como para a gestão da política econômica e da própria estrutura federativa do país. No entanto, vale lembrar que o atual endividamento reflete as alternativas de crédito oferecidas aos governos subnacionais nas décadas anteriores. Portanto, o caráter histórico das relações intergovernamentais não pode ser ignorado.

Historicamente observou-se que o perfil da dívida dos governos subnacionais foi se modificando. Desse modo, ao longo das décadas de 1960 e 1970, em especial, as dívidas dos estados consistiram basicamente em contratação de operações de crédito adquirido junto ao mercado financeiro internacional. Já na década de 1980, os governos subnacionais para saldar a dívida recorreram ao endividamento interno junto à União como meio de honrar os compromissos externos. Para isso, o governo central assumiu o papel de controlador das dívidas ancorado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) por meio dos acordos realizados e tendo o Banco Central do Brasil (BCB) como o executor da política creditícia restritiva.

De acordo com Lopreato (2018) a crise da dívida externa dos anos 1980 provocou a crise fiscal de todo o setor público. Após o Plano Real, a adoção de um amplo conjunto de reformas defendidas pela teoria econômica da nova síntese neoclássica sustentou a tese da necessidade de se obter *superávits* primários e *déficits* nominais restritos, o suficiente para alcançar credibilidade e influenciar as expectativas dos agentes privados.

Foi nesse cenário que se deu a renegociação das dívidas dos estados e dos municípios, por meio da Lei nº 9.496/1997, que requereu às privatizações de empresas e bancos estaduais, estabelecendo regras fiscais capazes de conter os gastos, a fim de reduzir o endividamento. As bases dessa renegociação estabelecidas em seu art. 3º determinavam prazo de até 360 prestações mensais e sucessivas para a quitação, juros mínimos de 6% ao ano e atualização monetária pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI), apurado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e amortização mensal pela Tabela *Price*.

A assinatura do contrato de refinanciamento das dívidas pelos estados foi condicionada por um rol de metas, existindo peculiaridades, mas que deveriam ser seguidas para manterem a vigência do contrato junto à União. Conforme previsto na Lei, deveriam constar: a dívida financeira em relação à Receita Líquida Real (RLR); o resultado primário; as despesas com funcionalismo público; a arrecadação de receitas próprias; privatização, permissão/concessão de serviços públicos, reformas administrativa e patrimonial, entre outras.

Como se vê, as contas públicas não se restringiam à questão orçamentária, as dimensões financeiras, econômicas e políticas estavam presentes e exerciam fortes impactos fiscais. Os governos estaduais e municipais não estavam isentos a este ambiente e o processo de ajustamento às condições impostas pela renegociação das dívidas em 1997 mostraram o quanto era difícil essa trajetória.

Assim, com base na Lei nº 9.496/1997, a dívida renegociada foi particularmente importante, representando grande parte do passivo estadual pouco amortizada. Entretanto, o indexador atribuído, o IGP-DI, para a correção da dívida renegociada foi uma das causas para o crescimento contínuo da dívida.

Ademais, a evolução do saldo das dívidas refinanciadas pela União diferiu muito entre os estados e municípios. Considerando as peculiaridades, notou-se que a RLR, o montante que determinava os pagamentos à União também estava atrelado à dinâmica da economia local e nacional. Neste sentido, os riscos de insolvência não foram iguais para os devedores e, qualquer solução, que fosse engendrada, deveria considerar essas particularidades.

Em 1999, com a crise cambial, as dívidas externas indexadas ao dólar aumentaram significativamente. Além disso, houve queda nas receitas em função da retração na economia, o que resultou em aumento das dívidas. Vale ressaltar que, em decorrência da depreciação da taxa de câmbio nos anos de 1999 e 2002, houve forte elevação do IGP-DI que onerou os compromissos dos estados com os contratos das dívidas, uma vez que o custo foi superior à taxa de mercado, resultando em um real desequilíbrio financeiro que marcou as finanças estaduais logo no início do século XXI.

Para disciplinar os limites globais do montante da dívida pública, a Resolução do Senado Federal (RSF) nº 40, de 2001, determinou aos governos subnacionais que, a partir de 2016, as Dívidas Consolidadas Líquidas (DCLs)²³ não poderiam ser superiores a 200% das Receitas Corrente Líquida (RCLs). Após essa data, os entes federados cujas dívidas superassem os limites estipulados não poderiam realizar operação de crédito ou receber transferências voluntárias. As demais regras estabelecidas no processo de negociação da dívida continuaram vigentes, ditando o comportamento das finanças dos governos subnacionais. Esse processo reconfigurou a estrutura federativa, reposicionando o governo central, que passou a centralizar os recursos, a definir as políticas setoriais e controlar o processo de endividamento.

²³ Considera-se a Dívida Consolidada Líquida (DCL) um importante indicador quanto à saúde financeira dos estados, correspondendo à dívida pública consolidada, deduzidos as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. Quando relacionado com a Receita Corrente Líquida (RCL) constitui-se em um indicador que baliza a tomada de decisão, no que diz respeito à autorização dos pleitos relativos à contratação de novas operações de crédito pelos governos subnacionais.

Nas palavras dos autores Gerardo, Monteiro Neto e Silva (2013), os esforços empreendidos para ajustamento das finanças estaduais se encontravam subordinados as ações da União, conforme descrito, a seguir:

Os estados têm se caracterizado como meros administradores de recursos transferidos da União para políticas centralmente definidas – principalmente, saúde, educação e assistência social – e como negociadores apáticos de propostas de investimento junto à União e suas estatais e ao capital privado. A centralização de receitas tributárias na esfera da União e, por conseguinte, a baixa participação dos estados na base tributária nacional têm sido elemento favorável à lentidão observada na recuperação das finanças estaduais (Gerardo, Monteiro Neto e Silva, 2013, p. 9).

Até 2006, as condições normativas de cunho econômica dificultaram a retomada dos investimentos no âmbito subnacional e, somente, se alteraram quando se teve a retomada do crescimento econômico. O desempenho favorável da arrecadação própria mais as transferências intergovernamentais possibilitaram aos entes reduzirem o grau de endividamento, sustentarem os *superávits* primários e, ainda, buscarem novos empréstimos.

Em 2013, essa dinâmica sofreu mais uma inflexão, na qual as finanças dos entes subnacionais apresentaram novo quadro de deterioração, ressaltando-se algumas exceções, como exemplificou Lopreato (2018) se referindo ao estado de São Paulo, mas que, no geral, se teve uma deficiência financeira. O fator determinante foi a derrocada econômica que, mais uma vez, o conjunto dos entes federativos, em consequência da crise financeira, apresentaram queda na arrecadação tributária, conforme as especificidades de cada localidade.

Para esse quadro, Lopreato (2018, p. 7) defendeu que não se poderia atribuir à crise financeira dos governos subnacionais a incorporação explosiva dos juros, diferentemente do que ocorreu nos anos 1990. Segundo o autor, essa crise era resultado do movimento cíclico da economia. Neste caso, durante a expansão econômica ocorre uma maior arrecadação, desencadeando a expansão dos gastos, muitos dos quais de caráter permanente. No momento de inflexão econômica, a queda acentuada das receitas provoca crises ou fortes restrições de ordem fiscal, independente de existir ou não má gestão no controle dos gastos.

O autor prossegue destacando que a deterioração do quadro fiscal colocou, novamente em destaque, a questão do endividamento dos entes subnacionais, especialmente, a dívida estadual, que parecia superada com a institucionalidade do programa de renegociação de dívida em 1997. Com isso, em busca de espaços orçamentários, os governos subnacionais reivindicaram a revisão das regras de indexação da dívida, até então, baseadas na cobrança do IGP-DI, mais juros e a flexibilidade para contratar crédito interno e de empréstimos externos, de custo mais baixo (Lopreato, 2018).

Em 2014, firmou-se um acordo por meio da Lei Complementar nº 148, permitindo para os contratos estabelecidos a partir de 2013, a cobrança de 4% a.a. com atualização monetária calculada pelo IPCA, limitado ao valor da Taxa Selic. Entretanto, no ano seguinte, com a piora da crise econômica, esse acordo foi adiado, acirrando os conflitos federalistas. Como bem pontuou Lopreato (2018, p. 21) “a frágil situação das contas públicas colocou novamente os estados na dependência do suporte federal e sujeitos a pressões de diferentes ordens”.

Foi nesse cenário, que a Lei Complementar nº 156/2016 definiu novas regras de controle fiscal para renegociar as dívidas com ampla aceitação por parte dos estados que tiveram que se adequar as novas exigências. Em 2017, para atender casos específicos, a Lei Complementar nº 159 criou o RRF que só teve adesão do Rio de Janeiro, conforme já mencionado. Em face do baixo resultado, outra proposta foi lançada por meio da Lei Complementar nº 178/2020, que instituiu o PATF e o PPEF como etapas de acompanhamento e pré-condição para adesão ao RRF, compatibilizando as políticas fiscais dos entes subnacionais com a da União.

Para Lopreato (2018, 2022), mais uma vez, o “filme” se repete ao manter a política da austeridade e a estratégia de limitar a autonomia do ente subnacional. Neste quadro não há como desconsiderar a gravidade da situação financeira dos governos subnacionais, mas também se deve resguardar os princípios federalistas, que pressupõem a presença de entes com autonomia suficiente para balizarem o próprio futuro.

Nesta mesma linha de pensamento, Prado (2020) reconhece que existe um déficit institucional no que se refere ao problema do controle federativo do endividamento dos governos subnacionais. Contudo, ressalta que ao colocar esse problema em uma “camisa de força” persiste o fato que se ignora a adoção de mecanismos democráticos adequados as negociações, deixando em aberto a questão do endividamento público em sua dimensão federativa. Ao mesmo tempo, que os governos subnacionais ficam sem acesso a financiamento creditício, denominado pelo autor como uma “situação esdrúxula”.

Na concepção de Rezende (2016), o ponto chave para destravar o processo de discussão que contemple a necessidade de evitar que os conflitos federativos se agravem se encontra nos mecanismos apropriados para induzir a cooperação e, assim, se possa dar continuidade aos ganhos já obtidos advindos das práticas estabelecidas para execução de determinadas políticas públicas, como, por exemplo, educação e saúde.

Diante deste complexo problema do endividamento dos entes, observa-se que as bases de sustentação do federalismo brasileiro precisam ser revistas, pois as possibilidades de “fuga para frente” somente servem para agravar a disputa desigual travada entre o governo central e os entes subnacionais.

3.4 O AGRAVAMENTO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

Em um contexto de economia globalizada, a abordagem sobre a persistência das desigualdades regionais requer entender a lógica e a dinâmica pela qual o desenvolvimento econômico vem se processando no território brasileiro. Como traço estrutural resultado das relações capitalistas de produção que se desenvolveram ao longo da trajetória histórica, as atuais desigualdades regionais carregam as marcas do passado e se redefine mediante os efeitos das múltiplas transformações (sociais, políticas, ambientais, culturais, econômicas, tecnológicas, fiscais) do capitalismo global.

Desse modo, a desigualdade regional constitui uma expressão das heterogeneidades estruturais dos processos de produção presente na estrutura federativa do país, desde a sua formação. Esse quadro histórico guarda a herança de uma forte concentração da atividade industrial e dos recursos financeiros na Região Sudeste, em especial na cidade de São Paulo. Uma extensa literatura já abordou a questão regional brasileira a partir do seu desenvolvimento concentrador e desigual (Araújo, 2000; Cano, 2007; Diniz, 1995; Guimarães Neto, 1995) que caracterizaram a dinâmica econômica no território brasileiro.

Nesse processo, Pacheco (1998) chamou atenção para a fragmentação do espaço como consequência da economia globalizada em um país periférico subdesenvolvido como o Brasil. Desse modo, as regiões mais dinâmicas se beneficiam dos fluxos da economia global, enquanto as demais podem ter seu crescimento bloqueado. Neste caso, a problemática das desigualdades regionais se intensifica, reforçando as disputas entre as regiões, as unidades federadas, os municípios que retroalimentam a crise da Federação brasileira.

Segundo Santos e Silveira (2006) esse processo ocorre porque o movimento globalizador incorporou novas variáveis, a informação e finanças, consideradas chave para a reprodução do capital que se dá em um meio técnico-científico-informacional presente nas regiões mais dinâmicas, mas também em algumas áreas periféricas com algumas produções modernas, agravando as diferenças regionais. Neste cenário, o papel ativo do território ganha novos conteúdos e impõe novos comportamentos diante das novas possibilidades de produção e do novo ritmo de circulação dos insumos, produtos, ideias, dinheiro, entre outros.

Para Siqueira (2010) a persistência da desigualdade regional pode ser explicada pelas mudanças que tendem a reforçar o dinamismo das estruturas produtivas já consolidadas e estabelecidas nas localidades centrais do país. Assim, o território brasileiro permanece com um núcleo central dinâmico, em que se localizam os segmentos estratégicos da estrutura produtiva nacional, com algumas novas sub-regiões especializadas em determinados setores produtivos.

Neste contexto, Monteiro Neto (2014a, 2105) evidencia a necessidade de efetivar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que dê suporte aos avanços já conquistados, com capacidade para fomentar a diversidade de recursos humanos, culturais e produtivos existentes nas regiões brasileiras. Em sua avaliação, ao longo da década de 2000, alguns instrumentos estatais à disposição para a política regional sofreram algumas alterações de caráter positivas.

No entanto, o autor ressalta que determinadas características essenciais não foram alteradas, entre elas, a não relação entre os recursos dos fundos fiscais e constitucionais com a política industrial, persistindo a oferta de crédito para setores pouco competitivos, sem que quaisquer contrapartidas de ganhos sistêmicos fossem cobradas. Além disso, a permanência do elevado *déficit* de infraestrutura urbana, notadamente nas principais regiões metropolitanas do país, revelou as limitações de financiamento voltado para o desenvolvimento.

O professor Cano (2017) também chama atenção para a forte redução de controle do Estado sobre os setores estratégicos para o desenvolvimento nacional, imposto ao país pelas medidas neoliberais que ele atribui a uma “camisa de força” que impede ou dificulta a realização de políticas específicas para o desenvolvimento. Em suas palavras:

É preciso entender que o insucesso de várias políticas específicas – a regional, p.ex. – não se deve apenas porque as instituições públicas que a regem tenham se debilitado, ou que tal política contenha algumas inconseqüências, mas porque os interesses que antes a envolvia estão agora esgarçados. Ainda que tal política figure na Agenda Pública, é mais retórica do que proposta decisória (Cano, 2017. p. 24).

Nessa concepção, Theis *et al.* (2017) reconhecem que o território brasileiro é marcado por desigualdades, apesar da melhora em alguns indicadores socioeconômicos nos últimos anos. Mesmo assim, os autores chamam atenção para a dinâmica concentradora e desigual do desenvolvimento brasileiro, visível pela distribuição entre as grandes regiões do PIB, pelo rendimento médio mensal do trabalhador formal, pelo IDH-M, pelos investimentos em CT&I, entre outros.

Os autores atribuem ao modo capitalista de produção o processo seletivo de acumulação de capital que busca as localidades que dispõem de fatores mais atrativos para sua reprodução. Nesse processo, as regiões que concentram os investimentos, universidades, centros tecnológicos, indicadores sociais elevados são as que crescem e se tornam receptoras não apenas do capital privado, mas sobretudo, dos recursos públicos. Esse comportamento fortalece as regiões dinâmicas e as demais quando crescem é de forma lenta, dado os investimentos serem insuficientes para um crescimento mais intenso, capaz de transformações de caráter estrutural.

Por sua vez, Diniz (2019) destaca as principais alterações macroespaciais que ocorreram no território brasileiro, citando a expansão das fronteiras agropecuária e mineral, promovendo o crescimento da produção nas regiões Centro-Oeste, Norte e da própria faixa ocidental do Nordeste (MATOPIBA) e da agricultura irrigada em várias bacias hidrográficas. O autor também se refere as políticas sociais de transferência de renda que monetizaram a população mais pobre, ampliando o mercado de bens de consumo. O impacto das políticas de educação e saúde, especialmente nas pequenas e médias cidades do país, bem como os investimentos em infraestrutura, especialmente portos (Itaqui, Pecém, Suape), ferrovia, e aeroportos. Acrescentando, ainda, os investimentos industriais, especialmente no Nordeste (refinaria, estaleiros, petroquímica, automotiva, celulose, usinas elétricas, infraestrutura urbana, parques eólicos, etc.).

Para o autor, esse processo gerou um forte efeito sobre o emprego e a renda, ampliando o mercado regional, estimulando e promovendo a localização de novas unidades produtoras de bens de consumo, especialmente alimentos, bebidas, vestiários, eletrodomésticos, etc. nas redes de varejo e no comércio. No entanto, induziu uma relativa mudança do quadro econômico e social das regiões brasileiras, vistas pelas alterações de participação relativa no PIB. (*vide* Tabela 1, p. 67).

Ao mesmo tempo, Diniz (2019) alerta que o atual desafio para a questão regional no Brasil se relaciona aos impactos da reestruturação produtiva mundial, especialmente, pelo seu atrelamento a uma acelerada corrida científica e tecnológica.

Como a maior densidade econômica e a infraestrutura de ciência e tecnologia está predominantemente localizada nas regiões Sudeste e Sul do Brasil, os possíveis impactos da reestruturação produtiva poderão afetar o processo de desconcentração econômica e industrial no país, especialmente para o Nordeste, região populosa e economicamente mais atrasada. Torna-se, portanto, central que as políticas industrial e de ciência e tecnologia tenham uma preocupação específica com a questão regional no Brasil, reforçando o esforço de pesquisa nas regiões menos desenvolvidas, mantendo e ampliando o sistema de ensino superior e de pesquisa recentemente implantado ou expandido como alavanca para a modernização produtiva e para o aproveitamento das potencialidades regionais (Diniz, 2019, p. 253-254).

Portanto, observa-se que a Federação brasileira comporta amplos problemas regionais, demandando um olhar mais específico para o seu território. Neste caso, merece atenção os mecanismos de cooperação intergovernamental que se formaram em âmbito municipal dada a ausência e/ou insuficiência de elementos de articulação e/ou coordenação para implantação de políticas regionais. Deste modo, no próximo capítulo, este trabalho passa a examinar a formação dos consórcios públicos, visto como inovação institucional do federalismo brasileiro, a fim de verificar sua atuação e implicação na dinâmica do desenvolvimento regional.

Capítulo 4

OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO INOVAÇÃO INSTITUCIONAL DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Federalismo é o conceito mais amplo que tem sido utilizado para expressar a ideia de que a organização política deve basear-se na solidariedade e na cooperação, e não na compulsão.

Celso Furtado, O Longo Amanhecer, 1999, p. 45.

Este capítulo examina os mecanismos de cooperação instituídos pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em especial, o processo de formação dos consórcios públicos, a fim de verificar seus meios de articulação e suas implicações na dinâmica do desenvolvimento regional. Para tanto, primeiramente, apresentam-se os conceitos, sua evolução histórica e seus instrumentos legais, para então tratar da sua atuação na estrutura federativa, vista como uma (re)orientação para as relações intergovernamentais, considerando o território brasileiro.

O ponto de partida é uma revisitação do marco conceitual para o termo Consórcio Público, sob ponto de vista teórico e histórico, dado que as alterações ocorridas na legislação brasileira acarretaram modificações em seu significado e na forma de sua implementação. Neste sentido, o foco central se volta para as mudanças que o texto constitucional de 1988 promoveu ao (re)configurar a estrutura federativa brasileira, que passou a ter como princípio geral uma maior descentralização (administrativa, fiscal e política), materializada pelo aumento das transferências de recursos financeiros e de poder decisório do governo central para os entes subnacionais.

A partir dessas transformações, somadas às mudanças políticas, econômicas e sociais ocorridas pós-1990, delinea-se uma nova realidade que revela que a articulação intergovernamental por meio da atuação dos consórcios públicos pode se tornar um dos traços característicos do federalismo brasileiro no século XXI.

Cabe mencionar que o marco legal dos consórcios públicos foi instituído em um contexto no qual a economia brasileira vivenciava novo ciclo histórico, tendo como grande diferencial o processo de crescimento derivado da melhor situação econômica mundial e da pujança do mercado interno que proporcionou aumento no consumo de massa. Desde então, sintonizados com estas mudanças, os consórcios públicos assumiram maior papel na estrutura federativa brasileira como mecanismo de cooperação horizontal, oportunizando o planejamento, a implementação e a gestão compartilhada de políticas públicas, visando o desenvolvimento não apenas dos entes consorciados, mas de todo o entorno regional.

Na visão de Trevas (2013, p. 21):

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

Nesta perspectiva, a compreensão inicial é que as experiências consorciadas são vistas como instrumentos capazes de resgatar os conceitos de cooperação, dado que potencializa as ações de articulação intergovernamental. Neste sentido, é importante mencionar que os principais meios de articulação vigentes entre as esferas governamentais incluem, além dos consórcios, outros instrumentos. A função destes tem sido possibilitar ganhos de escala de produção, racionalizando o uso dos recursos financeiros, humanos e tecnológicos, por meio da cooperação entre os entes que dividem a responsabilidade da prestação de serviços públicos.

Em termos legais, estes instrumentos são distintos. O convênio²⁴, por exemplo, consiste em um acordo estabelecido entre órgãos públicos para a prestação de serviços públicos ou entre órgãos públicos e privados sem fins econômicos para, por meio do fomento, incentivar a iniciativa privada à realização de interesses coletivos, em regime de mútua cooperação. Para tal se faz necessário celebração de contrato no qual se determina as atividades de atribuição própria de cada ente ou compartilhada entre si. Entretanto, o convênio não constitui uma entidade com personalidade jurídica própria, podendo se mostrar efêmero e volátil, tendo em vista os baixos custos de conformidade necessários para sua celebração.

Por sua vez, após sua normatização, os consórcios públicos passaram a constituir uma autarquia associativa destinada a operar competências a ele delegadas pelos entes federados. O seu propósito deve ser desenvolver e concretizar operações relacionadas às atividades próprias de seus membros, a fim de acumular capacidades operacionais para se atingir um fim comum. Por ter personalidade jurídica pode ser de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções ou de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

Os estudos desse processo no federalismo brasileiro, ainda se encontram incipientes, sendo necessário aprofundar as análises da formação e atuação dos consórcios públicos. Seguem-se, portanto, os aspectos conceituais, sua trajetória histórica e os instrumentos legais, à luz do modelo federalismo cooperativo, para compreensão do seu papel na atual conjuntura.

²⁴ Vale ressaltar que existem outros meios de cooperação entre a União e as entidades governamentais dos demais entes da Federação, como os Contratos de Repasse e a realização de Termos de Parceria.

4.1 ASPECTOS CONCEITUAIS PARA O TERMO “CONSÓRCIO PÚBLICO”

Com objetivo de delimitar o significado do termo “Consórcio Público” para servir de base conceitual norteadora para este trabalho, o processo de investigação bibliográfico requereu esforço analítico de uma definição que contemplasse os seus condicionantes teóricos e históricos. Para tanto, buscaram-se autores que abordassem essa temática e a ligassem a debates e discussões que envolvessem questões relacionadas ao pacto federativo, autonomia municipal, sustentabilidade e desenvolvimento regional.

Com base na revisão da literatura nacional²⁵, consideraram-se as análises de um conjunto de autores, entre eles, Batista (2011), Caldas (2007), Cruz (2002), Dieguez (2011), Oliveira e Campos (2014), Prates (2010), Ribeiro (2009), Souza e Cézar (2017) e Spink (2002). Em geral, estes autores, apesar de distintas manifestações, buscam compreender as relações intergovernamentais a partir da promulgação da CF/1988, visando as experiências de articulação cooperativa que envolvem os três entes da Federação brasileira.

Inicialmente, destaca-se a origem etimológica da palavra “consórcio” que vem do latim *consortium* e remete à ideia de associação. Em geral, utiliza-se o termo “consórcio público” para designar uma associação que surge em virtude da manifestação de interesses comuns. Neste sentido, a literatura acadêmica sobre esta temática reúne diversas definições, orientadas por diferentes valores de juízo, que sintetizam o contexto histórico e jurídico-institucional que os consórcios estão inseridos.

Com este entendimento, Caldas (2007) elencou quatro diferentes acepções para o termo. Na primeira definição prevalece a defesa de que os consórcios são apresentados como parte dos novos arranjos institucionais que emergem como “nova arquitetura social” que se refere ao desenho e construção de organizações e formas de coordenação voltadas para a cooperação em torno de uma questão comum. Esta visão tem como base os estudos apresentados por Spink (2002) que menciona:

²⁵ A literatura internacional que versa sobre as experiências dos consórcios públicos utiliza diversas denominações para os acordos de cooperação intergovernamental. De acordo com Strelec (2019) os termos mais usuais nas federações como Estados Unidos, Suíça, Canadá e Austrália são: cooperação interlocal, cooperação intermunicipal, decisão conjunta municipal, cooperação intergovernamental de autoridade conjunta municipal, modalidades de cooperação, acordos de cooperação. Como este estudo não se volta para análise das experiências internacionais, para maiores detalhes sobre atuação dos acordos cooperativos em outros países recomenda-se a seguinte literatura já utilizada por Strelec (2019): a) Sobre os acordos de cooperação intergovernamentais nos Estados Unidos, ver (Andrew, 2009; Costa, 2008; Feiock; Tao; Johnson, 2004; Wilson; Gamkhar, 2012); b) Para o caso alemão, a contextualização dos acordos federativos regionais podem ser pesquisados em (Carneiro; Dill, 2012; Costa, 2008); c) Já as experiências em países como Austrália, Canadá e África do Sul podem ser estudadas por meio dos autores (Abrucio; Segatto, 2014; Carneiro; Dill, 2012; Costa, 2008; Vale, 2012); d) Na União Europeia existe uma diversidade de princípios de organização territorial, entre os autores que discorrem sobre a cooperação ver (Bolloyer, 2009; Hulst; Van Montfort, 2007; Rakar; Tikar; Klun, 2015; Tavares; Feiock, 2014).

A inscrição de consórcios intermunicipais também está em crescimento. Formados a partir de municípios adjacentes, inicialmente na área de gestão hídrica, eles começam a marcar uma pequena, mas significativa presença em outros campos, incluindo saúde, abastecimento e desenvolvimento econômico. Diferente dos programas introduzidos de cima para baixo, por meio de pacotes de regionalização ou descentralização, os consórcios representam tentativas locais de criar o que são inicialmente fóruns voluntários para a mobilização de recursos e preocupações (Spink, 2002, p. 144-145).

Sob este ponto de vista, se busca parceria a fim de captar recursos, podendo ser financeiros, técnicos, de gestão, administrativos, físicos, como locais para instalar serviços e ter acesso, que de outra forma, seriam difíceis de obter.

A segunda definição posiciona os consórcios como organizações que estabelecem parcerias a fim de elevar a capacidade de um grupo de municípios solucionar problemas que sejam comuns sem lhes retirar a autonomia. Esta concepção pontuada por Caldas (2007) foi defendida primeiro por Vaz (1997, p. 1) que entendia que os “consórcios intermunicipais são entidades que reúnem diversos municípios para a realização de ações conjuntas que se fossem produzidas pelos municípios, individualmente, não atingiriam os mesmos resultados ou utilizariam volume maior de recursos”.

Em terceiro, baseado na definição de Moreira (2001 *apud* Caldas, 2007, p. 53), se enfatiza a diferenciação dos consórcios públicos dos convênios quanto à natureza jurídica, ao dizer que o consórcio possui personalidade jurídica de direito público ou privado, podendo ser, por exemplo, uma “associação de municípios, criada para execução de atividades e/ou serviços públicos de interesse comum dos partícipes”. Por sua vez, os convênios, diferentemente, não possuem personalidade jurídica, dependendo da vontade de cada uma das partes envolvidas, não sendo, portanto, obrigados a cumprir as normas do direito público em relação à licitação, contratos, admissão de pessoal e prestação de contas.

Por último, a quarta definição assinalada por Caldas (2007) discorre sobre os consórcios vistos como instrumentos de cooperação horizontal em uma determinada microrregião ou região, conforme delineado por Cruz (2002). Esta visão parte da compreensão de que muitos dos problemas municipais transcendem o território, exigindo que sua atuação seja discutida com os municípios vizinhos. Deste modo, vários municípios têm inovado e criado diferentes formas de prestação de serviços e de organização, bem como de articulação. Cruz (2002) enfatiza também outras formas de “parceria” ao dizer:

Nessa situação, os pactos, os “consórcios” como sociedade civil sem fins lucrativos, as agências, as redes, as empresas, as associações, os fóruns intermunicipais são formas que os municípios têm encontrado para se associar e resolver problemas comuns. Essas formas têm se apresentado como um instrumento para a implementação de várias políticas públicas, destacando aqui aquelas experiências vinculadas às áreas de saúde e de recuperação e proteção ambiental (Cruz, 2002, p. 199).

De acordo com Cruz (2002, p. 201) as experiências dos consórcios caminhariam para um resgate dos conceitos de cooperação intergovernamental e solidariedade, auxiliando e potencializando as ações de articulação microrregional. A concepção dada aos consórcios correspondiam aos “acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes”. Estes surgem visando racionalizar os recursos locais e regionais, bem como uma alternativa de racionalização do modelo de gestão.

De acordo com estas definições, observa-se que o pressuposto para a formação de um consórcio público é a existência de interesse voltado para solucionar problemas comuns entre os participantes. Assim, o próprio Caldas (2007, p. 55) constrói o seu conceito, ao definir os consórcios intermunicipais como “organizações resultantes da disposição de cooperação dos atores políticos relevantes de diversos municípios (prefeitos) que decidem cooperar entre si para resolver problemas relativos a um tema ou a um setor específico”.

O debate conceitual em torno dos consórcios públicos ganhou respaldo jurídico com a construção do seu marco regulatório, no qual se definiu as fontes constitucionais e infraconstitucionais, instrumentos legais para a formação e contratação de consórcios, ressaltando os avanços e implicações para o processo político envolvido, passando pela dinâmica envolvida nas relações intergovernamentais estabelecidas tanto na dimensão horizontal quanto na vertical.

Neste sentido, a própria determinação legal para contratação de consórcios públicos, por meio das fontes constitucionais (artigos 23 e 241) e infraconstitucionais (Lei nº 11.107/2005, resultante do Projeto de Lei nº 1.071/1999, na Câmara dos Deputados e do Projeto de Lei nº 148/2001 no Senado Federal, regulamentado pelo Decreto nº 6.017/2007), atribuiu o significado de cooperação entre os municípios, classificando-os como consórcios públicos intermunicipais, podendo se associar com a União e/ou com os estados, além de outras formas de parceria, como os convênios com o setor público, bem como apoiando o setor privado e as comunidades.

Neste caso, Dieguez (2011, p. 296) ressalta que os consórcios públicos podem ser considerados uma instituição, dado que o consórcio intermunicipal, por exemplo, pode ser entendido como “uma relação contratual entre dois e mais municípios, já que sua formação altera o comportamento dos atores políticos envolvidos nessa associação e torna mais previsível e estável a relação entre eles”. Assim, na definição dos consórcios públicos, o conceito que se destaca empregado, principalmente, pelo legislador é, justamente, o de gestão associada relacionado aos mecanismos de vinculação entre os entes, conforme o objetivo comum.

Além disso, a dimensão analítica da escala territorial, sob os quais os consórcios públicos atuam, são questionadas, tendo em vista que as decisões tomadas afetam o território. Esta questão citada por Dieguez (2011) amplia a discussão para o campo de conhecimento da geografia, posto que quando os municípios atuam por meio dos consórcios, transforma-se a escala em que são desenvolvidas suas decisões, passando da escala local para a escala regional.

Enfim, entre essas conceituações, pode-se sintetizar que os consórcios públicos possuem natureza jurídica, pela sua consolidação como relação contratual entre dois entes federativos autônomos do poder público; uma dimensão institucional, reconfigurando as regras do jogo que orientam o comportamento dos agentes e atribuem maior estabilidade e previsibilidade às suas relações; e uma concepção eminentemente política, representado pela cooperação entre municípios, por exemplo, para produzirem decisões de forma compartilhada e negociada voltadas para atender o que os agentes identificam como problemas comuns em suas agendas governamentais (Dieguez, 2011).

Para este trabalho, a definição norteadora dos consórcios públicos a ser explorada pela pesquisa empírica é a dada pelo Decreto nº 6.017/2007 que, usualmente, passou a ser utilizada pelo aparato institucional e jurídico, cuja definição consta no inciso I do artigo 2º, que diz:

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 (Brasil, Decreto nº 6.017, 2007, art. 2º, inciso I).

Esta definição abrange o entendimento de que o processo político envolvido na formação e no desenvolvimento institucional dos consórcios públicos passa pela dinâmica requerida pelas relações intergovernamentais e estabelecidas tanto na dimensão horizontal quanto na vertical, presentes na estrutura federativa brasileira.

Assim, em virtude dos distintos posicionamentos sobre a atuação dos consórcios públicos, este trabalho entende que diante da existência de uma carência de estudos sobre os mecanismos de cooperação, torna-se fundamental entender as estratégias de ação conjunta (intermunicipal, interestadual, inter-regional) para o enfrentamento de problemas comuns.

Neste sentido, faz-se necessário examinar a historicidade dos consórcios públicos que constituem o seu processo de formação, integração e consolidação, considerando as crescentes desigualdades e heterogeneidades do país. Logo, diante do exposto, o presente trabalho, visando compreender os conceitos em um contexto histórico e jurídico-institucional, no qual os consórcios públicos foram constituídos e formalizados, retoma as raízes que marcam a menção do tema na estrutura federativa, sendo objeto de análise na próxima seção.

4.2 A TRAJETÓRIA HISTÓRICA E EVOLUÇÃO DA NORMATIZAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

O atual modelo do federalismo brasileiro abrange ações consorciadas entre os entes federados, para facilitar os investimentos em infraestrutura, a regulação e gestão dos serviços públicos, a gestão compartilhada de ações voltadas ao desenvolvimento local-regional, a gestão das regiões metropolitanas que se tornaram áreas para as quais os consórcios públicos passaram a ter um importante desempenho no Estado brasileiro. Neste sentido, é objetivo desta seção compreender o processo de formação dos consórcios, desde a sua gênese e constituição do seu aparato jurídico, conforme discorrido a seguir.

4.2.1 As raízes históricas dos consórcios públicos

Tratar de consórcios públicos requer o exame de sua formação. No campo da literatura acadêmica, sob perspectiva histórica, autores como Barbosa Filho (2012), Cunha (2004), Losada (2008), Negrini (2009), Ribeiro e Losada (2013), entre outros, discorrem sobre o tema, mencionando que as primeiras alusões a atuação associada entre municípios para prestação de serviços públicos datam de 1891, em referência à Constituição Federal, no qual em seu art. 68 já se fazia menção aos interesses comuns ao mencionar: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (Brasil, Constituição Federal, 1891, art. 68).

De acordo com Cunha (2004) é importante esclarecer que naquele período os municípios eram unidades administrativas dos estados-membros cujas questões eram normatizadas pelas Constituições estaduais. Como exemplo, o autor cita a Constituição Paulista de 1891 que fazia referência ao regime municipal, por meio do art. 56 que dispunha sobre a associação, definindo que: “As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém, da aprovação do Congresso do Estado²⁶ as resoluções que nesse caso tomarem” (São Paulo, Constituição do Estado, 1891, art. 56).

²⁶ Cabe destacar que a menção ao “Congresso do Estado” diz respeito à Assembleia Legislativa, dado que o município como ente administrativo pertencente ao Estado-membro só poderia executar serviços comuns a mais de um município se obtivesse aprovação do seu Estado-membro. Isto fica claro com a promulgação da Lei nº 2.484, 16 de dezembro de 1935, que tratava da Lei Orgânica dos Municípios do estado de São Paulo, no qual seu art. 100 estabelecia que “os municípios poderão associar-se para a realização de melhoramentos ou a execução de serviços de interesse comum, dependendo, as respectivas deliberações, de aprovação da Assembleia Legislativa”. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1935/lei-2484-16.12.1935.html>. Acesso em: 1 jul. 2019.

Na década de 1930 houve mudanças para o federalismo brasileiro ao concretizar sua versão cooperativa, por meio da institucionalização dos consórcios administrativos. A Constituição Federal brasileira, outorgada em 1937, trouxe a primeira menção sobre a associação entre municípios, ao incluir no art. 29 o reconhecimento a possibilidade dos municípios se agruparem nos seguintes termos: “Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins” (Brasil, Constituição Federal, 1937, art. 29).

No entanto, apesar dessa Carta Constitucional reconhecer a personalidade jurídica de direito público para as associações de municípios, os autores, Barbosa Filho (2012), Cunha (2004) e Losada (2008) advertem que esse dispositivo foi meramente formal, dado a autonomia dos entes federativos não ser respeitada devido o período ditatorial e centralizador estabelecido pelo Estado Novo.

A partir de 1945, o processo de redemocratização foi retomado, iniciando amplo debate sobre o sistema federativo associado ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento. Como resultado, dessa conjuntura, uma nova Constituição Federal foi promulgada em 18 de setembro de 1946 que nada dispôs sobre o tema dos consórcios. Sob sua égide, décadas depois, em 1961, a questão da cooperação federativa foi retomada e materializada na criação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE)²⁷, uma autarquia interestadual que envolvia os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Cunha (2004) destaca que o BRDE é, portanto, um instrumento de cooperação entre estados e constitui-se em pessoa jurídica de direito público que integra a administração indireta de mais de um ente federativo. Losada (2008) também destaca o BRDE ao dizer que esse foi o primeiro exemplo de consórcio público que inspirou outros.

Após essa experiência, ainda na década de 1960, outras semelhantes se expandiram e ganharam visibilidade. Em São Paulo, a formulação legal dos consórcios intermunicipais se deu por meio das Leis Orgânicas dos Municípios, desde a Lei nº 9.205/1965, cujo art. 51 permitia o consorciamento para a realização de obras e serviços de interesse comum, tendo esse mesmo dispositivo integrado a Lei nº 9.842/1967 e o Decreto-lei Complementar nº 9/1969 (art. 70).

²⁷ O Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) fundado em 15 de junho de 1961, é uma instituição financeira pública de fomento, controlada pelos três estados da região Sul do Brasil, que conta com autonomia financeira e administrativa. O BRDE está sujeito a acompanhamento e controle do Tribunal de Contas, bem como à fiscalização do Banco Central do Brasil. Sua estrutura administrativo-organizacional é determinada por Regimento Interno estabelecido pelo Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL) e fundamentada por Atos Constitutivos aprovados pelas Assembleias Legislativas dos Estados-Membros. Informações disponíveis em: <http://www.brde.com.br/>. Acesso em: 1 jul. 2019.

Conforme menciona Negrini (2009), apoiado nessa legislação, o Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru (CIPS) foi o primeiro a ser constituído em São Paulo, seguido pelo Consórcio Intermunicipal de Paranapanema (Avaré), entre outros.

A possibilidade de avançar e conferir ao consórcio público formato institucional mais adequado, reconhecendo-o de fato como pessoa jurídica de direito público foi suprimida na Constituição Federal brasileira de 1967, que apenas no §4º do art. 16 mencionava “os Municípios poderão celebrar convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais” (Brasil, Constituição Federal, 1967, art. 16, §4º).

Tendo em vista que essa Constituição e a de 1969 foram formuladas sob as práticas políticas centralizadoras dos governos militares que reconcentraram o poder político na esfera federal, as possibilidades de cooperação interfederativa perderam muito de sua viabilidade, diante de um contexto tão desfavorável a sua materialização.

A partir de 1970, com o crescimento da atuação dos municípios, os mecanismos de consorciamento expandiram-se e ganharam visibilidade. O destaque foi a criação do Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (CODIVAP) que se formou em 10 de outubro de 1970 visando integrar os 25 municípios que formavam a Região do Vale do Paraíba paulista. Losada (2008) explica que, já naquele período, a região formada pelo eixo Rio-São Paulo, cortada pela via Dutra e pelo Rio Paraíba, era tida como um potencial corredor industrial que demandaria soluções integradas para os problemas comuns. Atualmente, com mais de cinco décadas de existência, o Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba, Mantiqueira e Litoral Norte agrega 44 municípios no Cone Leste Paulista, uma das regiões industriais mais desenvolvidas do estado de São Paulo.

Após mais um período de forte centralização devido ao regime militar (1964-1985), na década de 1980, o Brasil retomou o processo de redemocratização e a ideia de cooperação interfederativa ganhou novamente espaço, especialmente no estado de São Paulo, no qual a área de saúde se sobressaiu com a formação do Consórcio Intermunicipal de Saúde de Penápolis, em 1986. No entanto, importa ressaltar que a possibilidade de sua organização como pessoa jurídica de direito público não estava amparada pela legislação vigente naquele período, razão pela qual os consórcios eram denominados como administrativos, normatizados pela legislação civil. Esses tiveram o seu valor relativizado e constituíram em um mero pacto de colaboração, de natureza precária, sem vínculos de permanência ou de cumprimento das obrigações assumidas (Cunha, 2004).

Finalmente, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), apesar de não prever em sua redação original a atuação de consórcios, possibilitou a construção de alternativas capazes de aperfeiçoar as experiências já existentes de consorciamento municipal, contribuindo para a sua posterior normatização no plano nacional, principalmente, os casos exitosos que foram pioneiros na área de saúde e que estavam organizados sob a forma de associação civil de direito privado. Esses passaram a ser instrumentos cada vez mais presentes nos municípios de pequeno porte (até 50 mil habitantes) localizados principalmente nas regiões Sul e Sudeste, conforme as informações divulgadas pelo banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas (FGV) enfatizados por Cruz (2002).

Segundo Fonseca (2013) isto se dá pela capacidade dos consórcios públicos de institucionalizar mecanismos para resolução de problemas locais e até regionais, por meio de instituições públicas de pactuação e mobilização de diversos e contrastantes agentes. Ainda, em termos institucionais, Cunha (2004) enfatiza a existência de dois modelos que sobressaem na formação dos consórcios públicos no Brasil. O primeiro, por meio de uma celebração de pacto entre mais de um município, cria-se uma associação civil, regulada pelo direito privado. O segundo modelo, também mencionado por Meirelles (1991), o chamado “Consórcio Administrativo”, caracteriza-se por um acordo firmado entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes.

Vale destacar que estes dois modelos não foram isentos de críticas e polêmicas, revigorando um intenso debate, no qual os que eram contrários afirmavam que os consórcios refletiam efeitos negativos da descentralização de políticas públicas, como descoordenação entre entes governamentais e fragmentação de recursos financeiros. Já os que eram favoráveis viam os consórcios como instrumentos de relações intergovernamentais cooperativas, com potencial para superar assimetrias de capacidades e permitir o exercício das novas responsabilidades dos entes governamentais, como bem destaca Cunha (2004).

Para além destes debates, nota-se que ao superarem os limites político/administrativos da Federação brasileira com a CF/1988, os municípios ganharam um inequívoco reforço institucional e legal, os consórcios públicos, para o enfrentamento dos graves e complexos problemas locais e regionais. No entanto, apesar da longa tradição histórica, os consórcios eram vistos como acordos de colaboração pouco seguros, sem garantia de permanência e de obrigações. Na verdade, ainda se fazia necessário realizar a sua normatização no plano nacional, o que será visto a seguir.

4.2.2 A constitucionalidade e a regulamentação dos consórcios públicos

No pós CF/1988 as forças políticas comprometidas com a efetivação dos direitos sociais quiseram aperfeiçoar as experiências dos casos de consorciamento, demandando sua regulação normativa, dado que os consórcios administrativos tinham um conceito limitador, juridicamente frágil e centralizador, seguindo as normas que haviam sido estabelecidas, ainda, durante o regime militar.

Naquele contexto, a Política Nacional de Saúde regida pela Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990, ao instituir o Sistema Único de Saúde (SUS), demandou trabalho cooperado e coordenado para sua implementação, com responsabilidade partilhada e se tornou um norte regulatório da prática consorcial, tendo em vista que no seu art. 10 definia que “os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam”. Essa normatização fez com que o consorciamento ligado à saúde se multiplicasse significativamente. Até então, como bem destaca Losada (2008), os consórcios tinham caráter mais setorial, no qual se buscava resolver problemas ligados a educação, meio ambiente, recursos hídricos, saúde, tratamento de resíduos sólidos, etc.

Em 1990, formou-se o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, a ser objeto de estudo no próximo capítulo, com uma nova perspectiva de atuação, no qual se buscava maior ampliação da integração regional, por meio de uma forte articulação política, sob a presidência do então Prefeito de Santo André, Celso Daniel. Vale salientar que, já como Deputado Federal (1995-1997), visando a institucionalização normativa dos consórcios, Celso Daniel participou diretamente das discussões que tinham como temática a questão regional.

Assim, diante da fragilidade institucional apresentada pelos consórcios já existentes, em 1995, no bojo da Proposta de Emenda Constitucional da Reforma Administrativa do Estado, o governo central propôs o seu reconhecimento constitucional, por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 173, 1995). No debate que se seguiu nas comissões decidiu-se por excluir o art. 247 da proposta original e encaminhar uma nova Proposta de Emenda Constitucional nº 19, de 15 de junho de 1998, que após os trâmites normais restabeleceu uma nova redação ao art. 241 da CF/1988 resultando no seguinte texto:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Brasil, Constituição Federal, 1988, art. 241).

Com essa nova redação, os consórcios passavam a ser contemplados como instituições públicas, podendo ser constituídos ou celebrados pela União, estados e municípios, estendendo a todos os entes federados a possibilidade de articularem-se entre si por meio de tais instrumentos. De acordo com Negrini (2009), a inserção do tema no art. 241 da CF/1988 levou vários estados incluírem em suas Constituições, dispositivos destinados aos consórcios. Em suas palavras, ao citar Durão (2004, p. 71):

Com efeito, a expressão “consórcio” é utilizada em dezesseis Constituições estaduais, dentre as quais as da Bahia (art. 10), Espírito Santo (art. 276) e Pernambuco (art. 97, §2º), que mencionam especificamente o “consórcio público”, inclusive consignando a finalidade de gestão associada de serviços públicos. As Constituições de Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins preveem o consórcio intermunicipal ou interestadual, e as Cartas de Minas Gerais, Paraná e Sergipe simplesmente utilizam o termo “consórcio” (Negrini, 2009, p. 66).

Apesar desse dispositivo constitucional possibilitar a criação de mecanismos e instrumentos de coordenação, cooperação e pactuação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, os obstáculos colocados à consolidação do processo de descentralização frente à centralização de recursos para a União fez com que o ambiente se tornasse pouco favorável aos mecanismos de cooperação, sendo pouco utilizado, os instrumentos previstos pela CF/1988. As dificuldades, a precariedade e as limitações institucionais que envolviam os consórcios públicos levaram os municípios a reivindicarem junto ao governo federal por normas jurídicas com regras claras no ordenamento, a fim de assegurar maior estabilidade jurídica para a atuação dos consórcios.

Deste modo, em 2003, já no governo Lula, em resposta a aspiração dos municípios foi instituído um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com o objetivo de dar continuidade ao trabalho que favoreceu os processos de cooperação federativa iniciados pelo governo federal em 1995. Como resultado foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.884/2004²⁸, que acabou sendo arquivado. Antes, porém, preservaram alguns de seus conceitos e reabriram um antigo Projeto de Lei nº 1.071/1999 que já dispunha sobre normas gerais para a celebração de consórcios públicos, que já havia sido aprovado pela Câmara dos Deputados e se encontrava no Senado Federal para avaliação. Foi no âmbito desse antigo Projeto que se originou a Lei de Consórcios Públicos, instituída em 2005.

²⁸ Cabe mencionar que esse Projeto de Lei (PL) enfrentou uma série de críticas baseadas em pareceres de diversos juristas e políticos que acreditavam que a criação de personalidade jurídica de direito público para o consórcio feriria os preceitos do pacto federativo brasileiro. Com essa tônica discursiva, um acordo político foi realizado no Congresso Nacional, nos quais os parlamentares optaram pelo arquivamento desse PL.

Considerada a primeira lei brasileira a tratar especificamente da cooperação federativa, a Lei nº 11.107, promulgada em 6 de abril de 2005, dispôs sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, regulamentando o art. 241 da CF/1988. Em termos inovativos, ao sistema de cooperação interfederativa, pode-se destacar duas singularidades: a primeira, referente à concessão de personalidade jurídica aos consórcios públicos e a segunda, diz respeito à possibilidade de participação, concomitantemente, da União, estados, Distrito Federal e municípios em tais arranjos (Negrini, 2009).

Esta reestruturação das relações intergovernamentais, mais uma vez, levantou uma série de embates jurídicos quanto à atuação dos consórcios, principalmente, no que diz respeito a possibilidade de associação entre a União e outros entes, dado presumir uma possível (re)centralização. No entanto, Losada (2008) e Negrini (2009) refutam essa visão e deixam claro que os entes subnacionais não são obrigados a integrar um consórcio, visto que a adesão ao regramento legal é voluntária. Além disso, a cooperação entre os entes federativos pode concretizar-se de diversas formas, sendo a Lei de Consórcios Públicos apenas uma delas, sem haver prejuízo para outras entidades já existentes e celebrados anteriormente a referida Lei.

Com este entendimento, vale ressaltar que, de acordo com essa normatização, as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas, as microrregiões e as regiões de desenvolvimento integrado coexistem com os consórcios públicos, podendo haver conjugação de esforços. O consórcio passa a ser o resultado de um pacto de colaboração, no qual não origina nenhuma pessoa jurídica distinta daquelas que se associam, consórcio administrativo, ou então um consórcio público, podendo dar origem a uma nova pessoa jurídica conforme a legislação que regulamenta o art. 241 da CF/1988. Neste caso, o consórcio pode adquirir personalidade jurídica de direito público ou de direito privado.

Cabe ressaltar que os acordos firmados anteriores à Lei nº 11.107/2005, envolvendo a gestão conjunta de serviços públicos por diferentes entes, ficou facultada a opção para se tornarem consórcios públicos. Para tanto, em caso positivo, tornava-se necessário a adaptação para a nova regulamentação, conforme disposto pela nova Lei.

Neste quadro, o art. 20 da Lei de Consórcios Públicos estabeleceu que “as normas gerais de contabilidade pública serão observadas pelos consórcios públicos para que sua gestão financeira e orçamentária se realize em conformidade nos pressupostos da responsabilidade fiscal”, ficando sob a responsabilidade da União a regulamentação. Esta se deu mediante o Decreto nº 6.017/2007 que detalhou as normas legais para a atuação dos agentes públicos implementar os consórcios públicos na sua configuração atual.

Deste modo, no atual modelo do federalismo brasileiro coexistem diferentes arranjos consorciados entre os entes federados, podendo eles assumirem diversos formatos, conforme as necessidades de cada consorciado. Fonseca (2013) visando simplificar esta atuação exemplifica dizendo que se um determinado consórcio tiver por objetivo o “desenvolvimento regional”, poderá estabelecer convênios de cooperação em diversas áreas com entes federativos distintos, integrantes do consórcio.

Igualmente, um mesmo ente federativo poderá integrar diversos consórcios, pactuando objetivos distintos com cada um deles. A normatização possibilitou uma variedade de formatos quanto à área de atuação, podendo sua totalidade corresponder a soma dos territórios, nos termos expostos por Fonseca (2013, p. 38):

a) aos municípios, quando formado somente por municípios, ou por um estado e municípios pertencentes a esse estado; b) aos estados ou aos estados e ao Distrito Federal, quando formado por mais de um estado, ou por um ou mais estados e o Distrito Federal; c) aos municípios e ao Distrito Federal, quando constituído por municípios e o Distrito Federal.

Assim, a normatização e a regulação dos consórcios públicos incorporaram uma maior flexibilidade, proporcionando aos entes federados o consorciamento, por exemplo, entre municípios não limítrofes, ou mesmo pertencentes a diferentes estados da Federação. É notória a importância do instrumento legal para os consórcios públicos, posto ser a pessoa jurídica criada um caráter mais seguro, legitimando o compromisso firmado, já que a adesão ao consórcio possui um caráter voluntário, garantindo um fluxo de recursos por meio do contrato de rateio, com penalização para o ente consorciado inadimplente, além de, sob regime jurídico de direito público, possibilitar ao consórcio ser destinatário de recursos do orçamento da União.

Cabe esclarecer que, nos termos do §2º do art. 1º da Lei 11.107/2005 e do art. 36 do Decreto 6.017/2007, a União somente integrará o consórcio na hipótese de se fazerem presentes todos os estados cujos territórios estejam localizados os municípios consorciados. Entretanto, na prática, inicialmente, o que se viu foi um reduzido número de participação dos estados como ente consorciado, juntamente, com os municípios.

Em 2018, conforme a pesquisa “Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros” realizada pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Henrichs (2018) ao relatar afirmou que não identificou nenhum consórcio no qual a União participasse como ente consorciado. Esse comportamento indicou um baixo grau de comprometimento dos estados (e até mesmo da União) em apoiar, formalmente, os municípios, especialmente, no que diz respeito às políticas públicas que dependem da atuação comum dos três entes federativos, a exemplo da educação, saúde, saneamento básico, entre outros.

Segundo Abrucio *et al.* (2013) no federalismo brasileiro há fatores que favorecem a constituição de consórcios públicos, bem como também há elementos que dificultam a formação dos arranjos cooperativos. Deste modo, os autores citam como principais fatores positivos, a existência de uma identidade regional, atuação de lideranças políticas capazes de produzir alianças intermunicipais, a existência de problemas comuns que extrapolam a territorialidade dos municípios, o apoio e a indução do governo estadual e/ou federal incentivando a criação e manutenção de consórcios para execução de políticas públicas, a existência de marcos legais que tornem mais atrativa e estável a cooperação, entre outros.

No que se refere as dificuldades para a formação de consórcios, os principais listados pelos autores foram a existência de comportamento individualista dos municípios, desavenças político-partidárias, ausência de indução dos governos federal e estadual, existência de conflitos intergovernamentais em determinadas políticas públicas e a prestação de contas aos Tribunais.

Henrichs *et al.* (2020) destacaram que a normatização dos consórcios públicos possibilita aos entes federativos, em especial, aos municípios, uma alternativa de fortalecimento da gestão pública. Ao mesmo tempo, enfatizou que a Lei dos Consórcios Públicos de 2005 não obriga que os entes federativos integrem um consorciamento ou permaneçam associados.

Desse modo, por ser um ato voluntário, a sua constituição depende de uma forte e coesa articulação política. Para haver sustentabilidade de atuação, faz-se necessário que desde a implantação dos consórcios, os objetivos a serem perseguidos em conjunto sejam alinhados e beneficie a todos. Esse comprometimento se justifica à medida que essa formatação institucional se apresenta como uma possibilidade de reinvenção das relações federativas a fim de impulsionar o aspecto cooperativo.

Assim, vários estudos assinalam que os consórcios públicos podem ser vistos como instrumentos de cooperação com protagonismo para (re)orientar as relações intergovernamentais, sendo necessário formas peculiares de articulação de interesses locais, em torno de determinados problemas, requerendo uma capacidade de gestão, definição de setores prioritários e um fluxo contínuo e suficiente de recursos financeiros.

Entretanto, cabe ressaltar que, se nos aspectos jurídicos os consórcios públicos receberam incentivos para o aprimoramento de suas experiências, no plano institucional como “inovação” federativa torna-se importante examinar como este processo vem se manifestando.

Neste sentido, para aprofundar este estudo, torna-se necessário verificar o processo de constituição, os meios de articulações para a instituição de uma governança, a multidimensionalidade de suas ações, bem como a questão dos recursos financeiros e suas fontes de financiamento que possibilitam a sustentabilidade dos consórcios públicos.

4.3 “NOVA MOLDURA” FEDERATIVA: UMA (RE)ORIENTAÇÃO PARA AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Sendo o Brasil um país federativo, as relações intergovernamentais não são hierarquizadas como nos países unitários, já que os governos subnacionais têm autonomia e compartilham com a União a legitimidade para desenvolverem suas próprias ações públicas. Ao mesmo tempo, do ponto de vista da espacialidade, vale destacar a desigualdade existente no território brasileiro, vista pelo tamanho e pela diversidade que tem, em especial, no que se refere ao porte populacional dos municípios e às condições de vida nas áreas rurais, urbanas e metropolitanas. Mesmo tendo a CF/1988 o cuidado de definir medidas que descentralizassem os recursos por meio de um sistema de partilha, muitos municípios continuaram sem condições de exercerem suas responsabilidades, sendo necessária a adoção de uma gestão associada para a ampliação da oferta dos serviços públicos.

É neste contexto que a normatização e regulação dos consórcios públicos representa um importante marco na historicidade e na organização do Estado brasileiro, ao institucionalizar relações informais e reconhecer o consorciamento entre os entes como parte do federalismo. No entanto, com quase duas décadas de vigência da Lei Federal de Consórcios, ainda, permanece o desafio de se ter uma capacidade de governança que organize, planeje e execute as funções públicas de interesse comum, como será visto a seguir.

4.3.1 A constituição de consórcios públicos

A formação de um consórcio público segue os trâmites legais dispostos na Lei nº 11.107/2005 e no Decreto nº 6.017/2007, cujo propósito é organizar e sintetizar as informações sobre o assunto para auxiliar e simplificar a tomada de decisões. Para tanto, inicialmente, se pressupõe a existência de objetivos, interesses ou problemas comuns que, invariavelmente, não se encaminhariam de maneira isolada se cada ente (municipal ou estadual) sozinho buscasse soluções. Assim, o ponto de partida consiste na identificação de problemas comuns, bem como os aspectos positivos que cada ente possui e que pode gerar impactos que impulsionem o desenvolvimento de todos os consorciados envolvidos.

Cabe reforçar que o ato de se consorciar é voluntário e tipicamente político, exigindo negociação e articulação para garantir sua constituição e posterior sustentabilidade. No entanto, é essencial a participação da sociedade civil, de uma equipe de técnicos qualificados de perfil multidisciplinar e dos representantes do Poder Legislativo.

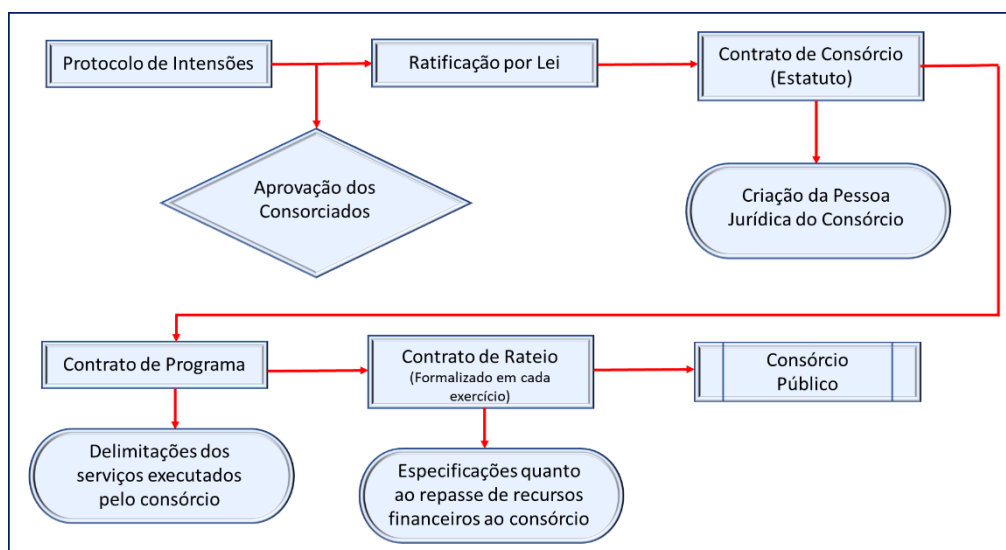
Legalmente, o art. 4º da Lei 11.107/2005 e o art. 5º do Decreto 6.017/2007 dispõem sobre as cláusulas que devem conter o Protocolo de Intenções. Assim, este documento reúne todas as informações que envolvem a formalização do consórcio, desde as finalidades, área de atuação e as competências a serem desempenhadas pela gestão associada até a definição das estruturas organizacional e orçamentária. O Protocolo de Intenções deve ser subscrito pelos Chefes do Poder Executivo de cada um dos municípios consorciados e pode ser conceituado como “contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público” (Brasil, Decreto nº 6.017, 2007, art. 2º, inc. III).

A ratificação do Protocolo de Intenções é realizada pelo Poder Legislativo pertencente de cada ente federativo, no qual se deve haver debates e o aperfeiçoamento do contrato de consórcio público. Após a ratificação, o Protocolo de Intenções se torna o contrato do consórcio público, tendo que ser convocada a Assembleia Geral dos entes consorciados para a declaração da constituição do consórcio, bem como para definir o Estatuto e a formação da diretoria da entidade.

Por fim, registra-se o CNPJ no qual se faz a escolha do tipo de consórcio, podendo ser com personalidade jurídica de direito público (passando a fazer parte da administração indireta dos seus entes consorciados) ou de direito privado, ambos obedecendo às normas de direito público no que se refere às licitações, celebração de contratos e admissão de pessoal, conforme dispõe o art. 7º do Decreto nº 6.017/2007.

Para facilitar o entendimento, Fonseca (2010) esquematizou o processo de formação do consórcio público conforme ilustra a Figura 2, a seguir.

Figura 2 – Etapas de constituição dos Consórcios Públicos



Fonte: Fonseca (2010, p. 49).

4.3.2 A instituição de governança

O termo governança²⁹ passou a fazer parte da literatura acadêmica de diversas áreas do conhecimento, estando presente na administração pública, na sociologia, na economia, na política, na geografia, entre outras. Tratando-se do papel do Estado com seus distintos agentes, o vocábulo pode ser entendido como uma referência às funções ligadas ao ato de governar, no qual as iniciativas ou ações expressam a capacidade de uma sociedade organizada para gerir os atos públicos a partir do envolvimento cooperado, ou seja, por meio de processos de negociação entre os agentes sociais, econômicos e institucionais (Dallabrida, 2011a).

Na prática, a reflexão teórica realizada por Dallabrida (2011a) para o termo governança incide sobre três tipos de processos que constituem:

(1) a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e a implementação das condições necessárias para sua gestão; (2) a construção de consensos mínimos, através da instauração de diferentes formas de concertação social como exercício da ação coletiva e, por fim, (3) a construção de uma visão prospectiva de futuro (Dallabrida, 2011a, p. 18).

Para estes processos, o desafio implica na necessidade de se criar espaços institucionais que, na visão de Dallabrida (2011a), referem-se à concertação social³⁰, pois se trata de negociação, regulação de conflitos e construção de interesses coletivos. No entanto, por ser um método complexo, precisa-se considerar seus diferentes condicionantes, evitando que a cooperação seja vista como uma panaceia, já que a trajetória histórica do federalismo brasileiro retrata, predominantemente, uma prática centralista, dada a cultura individualista e personalista fortemente enraizada e, ainda, presente na estrutura federativa do país.

No Brasil, a utilização do termo governança se acentuou, ao longo da década de 1990, dado os governos subnacionais assumirem um maior papel na provisão dos serviços públicos. Nesse processo, o estudo sobre as relações intergovernamentais ressurgiu no debate sobre o federalismo brasileiro com a Reforma do Estado, liderada por Bresser Pereira, que envolveu aspectos políticos, os que se relacionam com a governabilidade, econômicos e administrativos, visando aumentar a governança.

²⁹ Este termo é a tradução para a língua portuguesa da palavra em inglês *governance*. Na literatura econômica não há consenso quanto ao seu uso, mas se reconhece que a microeconomia, por meio de Ronald Coase em 1937, introduziu o termo em suas análises sobre o mundo das empresas e, a partir da década de 1970, passou-se a utilizá-lo para designar os dispositivos operacionalizados pelas firmas para conduzir coordenações eficazes aos contratos e à aplicação de normas (Dallabrida, 2011a).

³⁰ Na concepção de Dallabrida (2011a, p. 100) refere-se a “um processo em que membros das diferentes representações sociais, corporativas e institucionais de uma sociedade, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada”.

Na Administração Pública, o termo governança passou a ser usado, principalmente, com o significado de evidenciar a capacidade efetiva de que o governo dispõe para transformar suas políticas em realidade, ou seja, sua capacidade de governar. Deste modo, o termo governança passou a integrar o Estatuto da Metrópole, por meio da Lei nº 13.089/2015, sendo definido no inciso IV do art. 2º como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”.

Portanto, compreender a dinâmica das relações intergovernamentais e as condições atuais que influenciam a formação dos consórcios públicos requer entender os dilemas da governança, enquadrando-a na questão da coordenação e cooperação, na busca de negociação entre os poderes nacional e subnacionais e entre os próprios governos locais.

É com este entendimento que a utilização do termo governança se torna um parâmetro, buscando apreender em que medida a gestão do consórcio público é feita a partir de um sentido de direção democrática que contemple a participação de outros agentes. Para tanto, torna-se importante a existência de uma coesão interna que estimule a continuidade das ações, com responsabilização e extrema capacidade resolutiva, de forma que se estabeleça mecanismos institucionais de gerenciamento de conflitos, com proposição de alternativas para as ações públicas do consórcio.

Considerando esta perspectiva, o Tribunal de Contas da União (TCU) em seus estudos atribuiu como sendo funções de governança as ações de avaliar (ambiente, desempenho e resultados), direcionar (articulação e coordenação de políticas, planos e relação entre os interessados) e monitorar (resultados, desempenho e metas). E, para que estas funções sejam executadas a contento, indica como necessários os mecanismos de liderança, estratégia e controle (TCU, 2014) conforme se verifica na Figura 3.

Figura 3 – Mecanismos de Governança aplicáveis aos Consórcios Públicos



Fonte: Adaptação própria a partir de informações do Tribunal de Contas da União (TCU), Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

Sendo assim, a capacidade de coordenação e cooperação estabelecidos entre os agentes políticos e sociais, na constituição de espaço e arranjos para intermediar interesses comuns, se torna objeto de análise, envolvendo os entes da Federação que desenvolvem ações compartilhadas direcionadas a diversas questões, tais como: transporte público, saneamento básico, destinação dos diversos tipos de lixo urbanos, política habitacional de interesse social, saúde e educação. Para conhecer as ações, a multidimensionalidade dos consórcios públicos se torna um tópico importante, a partir do qual a atuação intergovernamental assume um enorme espaço para efetivar a coordenação e cooperação federativa do país.

4.3.3 A multidimensionalidade das ações dos consórcios públicos

Os governos subnacionais, objetivando ampliar sua capacidade de ação e otimizar seus recursos, aderem aos consórcios públicos por ser um instrumento de amplo alcance que abrange desde simples ações pontuais até programas de longo prazo com influência direta sobre os seus territórios. Segundo a legislação, a atuação dos consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público é bem extensa. Em se tratando de ações que possam transbordar os limites do território de um ente federativo se pode citar os exemplos: a) exercício de polícia administrativa (vigilância sanitária, inspeção agropecuária, polícia ambiental, controle de divisas, etc.); b) arrecadação e fiscalização de tributos; c) atividades de fomento; d) realização de obras públicas em conjunto, como o investimento em construção e conservação de rodovias, ferrovias, redes de saneamento, de águas pluviais, etc.; e) gestão de grandes empreendimentos (hospitais de emergência, universidades, penitenciárias, etc.).

Mesmo antes da normatização e regulação dos consórcios públicos, a sua atuação era vista como uma ferramenta que possibilitava a realização de ações conjuntas que se fossem produzidas pelos municípios, individualmente, não atingiriam os mesmos resultados ou utilizariam um volume maior de recursos.

Deste modo, Vaz (1997, p. 1-2) exemplifica algumas das possibilidades de atuação dos consórcios públicos ao citar os mais variados objetos de trabalho, tais como: **serviços públicos** (no campo do abastecimento e nutrição, programas de complemento nutricional ou “sacolões” volantes; na cultura, implantar equipamentos e realizar atividades de caráter regional, como o serviço de ônibus-biblioteca; em áreas ligadas ao esporte, lazer, assistência social, aparelhamento do Corpo de Bombeiros e saneamento); na **saúde** (principal área de atuação por ser um tipo de serviço que exige grandes investimentos e que naturalmente é hierarquizado em rede por demanda); **obras públicas** (em áreas conurbadas canalizam-se cursos d’água e obras

viárias que garantam o acesso a vários municípios, bem como se pode efetuar o compartilhamento de máquinas e equipamentos); **atividades-meio** (desenvolvimento de sistemas informatizados que atendam a mais de um município, assim como a realização de atividades de treinamento e capacitação de funcionários públicos, permitindo criar programas permanentes de capacitação de pessoal); **meio-ambiente** (projetos de recuperação ou preservação do meio ambiente, sobretudo, a busca de soluções para problemas em torno do manejo de recursos hídricos de uma bacia hidrográfica); **desenvolvimento regional** (assume funções de incentivo as atividades econômicas com atração de investimentos e apoio à produção agrícola e funciona como agente de controle e prevenção da guerra fiscal).

Em 2005, após a instituição da Lei de Consórcios Públicos, observou-se a ampliação de sua atuação não só na fase de prestação de serviços públicos, como, principalmente, no planejamento e implementação de políticas públicas. Sendo seus objetivos determinados pelo interesse comum entre os entes da Federação, suas principais finalidades passaram a abranger a articulação regional com vistas à melhoria de sua capacidade técnica, gerencial e financeira, sobretudo, entre os municípios de pequeno e médio porte populacional. Deste modo, a criação de um espaço com atuação integrada que resulte em ganhos de escala e otimização de recursos materiais, humanos e financeiros passou a ser uma meta.

Cabe ressaltar que, com o Decreto nº 6.017/2007, a ideia central dos consórcios públicos passou a ser a de viabilizar a gestão associada, nas quais as soluções de problemas comuns só se podem obter por meio de políticas e ações conjuntas. Neste sentido, a existência de regiões de interesse comum, por exemplo, a constituição de polos regionais de desenvolvimento, a gestão de serviços públicos se torna indispensável a forma integrada. Além disso, por conta do art. 17 da Lei de Consórcios Públicos, inseriu-se a possibilidade de realizar licitação a favor dos entes consorciados, conforme expressa o art. 112 da Lei nº 8.666/1993. Tal viabilidade traduz-se em uma economia de recursos, posto que se evita a realização de diversas licitações paralelas com o mesmo objeto.

Quanto à prestação dos serviços, os consórcios públicos podem executá-los diretamente ou transferi-los para particulares (por concessão, permissão, autorização) sempre precedidas de licitação. Para tanto, faz-se necessário que este ato seja previsto no contrato do consórcio, que deve indicar de forma específica todas as condições. Como se vê, os consórcios públicos assumem diversas finalidades e objetivos comuns, em diversas escalas de atuação e com diferentes formas de contribuição, entre os entes consorciados. Assim, é possível constituir um consórcio público atendendo às especificidades e buscando uma escala territorial mais adequada à sua prestação de serviços públicos.

4.3.4 A questão dos recursos e fontes de financiamento

A captação de recursos para a sustentabilidade financeira também está prevista pela legislação instituidora dos consórcios públicos (Lei nº 11.107/2005) que define as seguintes formas: repasse de verbas orçamentárias dos entes consorciados disposto no contrato de rateio; cobrança de tarifa ou preço público pela prestação de serviços públicos; cobrança pelo uso ou outorga de uso de bens públicos que administra, ou de bens públicos administrados por ente consorciado, desde que mediante autorização deste; repasse de verbas provenientes de convênios com outros entes; e por operações de crédito.

Deve-se ressaltar que a normatização estabelece o contrato de rateio como a principal forma pela qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público (inc. VII, art. 2º, do Decreto 6.017/2007). Este necessita ser formalizado, a cada exercício financeiro, com um prazo de vigência que não poderá exceder o das dotações orçamentárias que o suportam, exceto se houver projetos ou ações contempladas no Plano Plurianual, ou gestão associada de serviços custeados por tarifas, ou outros preços públicos.

Na verdade, a finalidade de estabelecer o contrato de rateio, entre os entes consorciados, é dar estabilidade e segurança, dificultando a qualquer consorciado o não pagamento da contribuição. Isso ocorre pelo fato de os entes consorciados serem partes legítimas para exigir o cumprimento das prestações estipuladas e previstas no contrato de rateio. Em função disso, o ente consorciado que não consignar na sua Lei orçamentária ou por meio de créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas dispostas no contrato de rateio, poderá ser excluído do consórcio, após prévia suspensão (§5º, art. 6º da Lei 11.107/2005 e §1º, art. 6º do Decreto 6.017/2007).

Na prática, a execução das penalidades nem sempre ocorre. Negrini (2009) chama atenção para o fato que a suspensão ou exclusão de um consorciado muitas das vezes pode ser danosa ao próprio consórcio, podendo até inviabilizar a sua existência.

Os critérios para composição da cota de contribuição municipal podem assumir diversos formatos. Cruz (2002) destacou os seguintes: um valor fixo estabelecido pelo Conselho de Prefeitos; participação proporcional à população; participação proporcional à utilização dos serviços; combinação das duas anteriores; participação de uma porcentagem do FPM; participação de uma porcentagem do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); e participação de uma proporção ao faturamento obtido.

Já como alternativa para outras fontes de financiamento, a Lei nº 11.107/2005 no seu inciso I, parágrafo 1º do art. 2 estabelece que os consórcios públicos podem receber contribuições de outras entidades e órgãos governamentais, não pertencentes ao seu quadro de associados, por exemplo, a celebração de um convênio com a União para o recebimento de verbas do orçamento federal.

O art. 39 do Decreto nº 6.017/2007 vinha sendo alvo de severas críticas, dado exigir para a transferência de recursos da União ao consórcio, a regularidade fiscal de todos os entes consorciados. Essa obrigatoriedade impunha sérios entraves à ampliação do número de consórcios porque um único município poderia inviabilizar a possibilidade de repasse de recursos de toda uma região.

Para solucionar tal situação, a Câmara Federal aprovou em 10 de abril de 2019 o Projeto de Lei nº 2.542/2015 que permite aos estados, municípios e Distrito Federal formarem consórcio público para assinar convênio com a União mesmo que qualquer dos entes consorciados não tenha cumprido todas as exigências legais de regularidade. Com esta nova redação, apenas o consórcio deve ter regularidade de todos os tributos e contribuições federais e outras exigências legais. Esta alteração acrescentou um parágrafo único ao art. 14 da Lei nº 11.107/2005, (re)definindo as normas gerais para a formação de consórcios entre os entes federados com a União.

Cabe destacar que os consórcios públicos, por integrarem a administração indireta de seus entes consorciados, estão submetidos a fiscalização do Tribunal de Contas competente para apreciar as contas contábil, operacional e patrimonial do Chefe do Poder Executivo, seu representante legal. Além disso, a execução das receitas e das despesas dos consórcios públicos devem obedecer ao que diz o art. 70 da CF/1988, o §2 do art. 6º e o art. 9º da Lei 11.107/2005 e o §1 do art. 7º e o art. 11 do Decreto 6.017/2007. Para além desse controle externo, os consórcios públicos também devem estruturar seus sistemas de controle interno com conotação opinativa e criar espaços para haver o controle social, por meio do Conselho Fiscal, com uma ampla participação da sociedade civil e o acompanhamento das publicações de documentos na mídia escrita e digital, bem como nos portais de transparência nos sítios dos governos.

Ainda, visando atender aos dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o consórcio público deve informar aos entes consorciados as contas consolidadas com todas as despesas realizadas com os recursos recebidos, por meio do contrato de rateio, de forma que elas possam ser contabilizadas, conforme os elementos econômicos, atividades e ações atendidas.

Vale, ainda, mencionar que em cumprimento ao princípio da transparência e o acesso à informação, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) editou a Portaria nº 274/2016, estabelecendo normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos para serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil. Para tal, se tornou obrigatória a divulgação da prestação de contas da execução orçamentária dos consórcios públicos.

Para ampliar as fontes de financiamento foi aprovada a Resolução do Senado Federal nº 15, de 04 de julho de 2018, possibilitando a contratação de operações de crédito internas ou externas a ser realizadas pelos consórcios públicos. Segundo a agência de notícias do Senado Federal³¹, o consórcio que aderir à contratação de crédito tem que definir a forma a ser adotada na repartição das parcelas de seu valor total entre os consorciados. Para isso, pode usar a cota do contrato de rateio vigente no momento da contratação ou a de investimentos atribuída a cada ente consorciado. O texto também disciplina, a responsabilização financeira dos entes consorciados, nos casos de retirada do consórcio ou no caso de extinção do contrato. Além disso, no parágrafo único do art. 20-C fica estabelecido que:

Até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantido o direito de regresso em face dos entes que tenham se apropriado de investimentos decorrentes de operação de crédito de forma superior ao ônus assumido até o momento da extinção do contrato de consórcio público (Brasil, Resolução do Senado Federal, nº 15, 2018, art. 20-C, parágrafo único).

O estabelecimento destas novas regras aprimora a legalidade da cooperação federativa, possibilitando melhor efetividade das ações consorciadas. A estratégia de oferecer maior segurança jurídica aos entes consorciados, tanto no ato de sua formação, extinção do consórcio, ou retirada voluntária de um ente consorciado, como na maior formalização das contribuições financeiras e das responsabilidades assumidas, fortalece este instrumento frente à escassez de recursos financeiros, às diferenças regionais na capacidade gerencial e fiscal dos entes federados, à profundidade das desigualdades sociais e a natureza cada vez mais complexa dos problemas urbanos e ambientais, que exigem soluções intergovernamentais.

Para tanto, os consórcios públicos podem mapear, conjuntamente, as suas demandas, eleger suas prioridades e estabelecer um planejamento regional estratégico. Deste modo, buscando entender suas implicações na dinâmica do desenvolvimento regional, é que este estudo traça, a seguir, uma visão geral de sua atuação no território brasileiro.

³¹ Para maiores detalhes, ver a matéria disponibilizada no Senado Notícias: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/07/03/aprovado-projeto-que-permite-consorcios-de-estados-e-municipios-para-emprestimos>. Acesso em: 25 out. 2019.

4.4 VISÃO GERAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL

A distribuição espacial das experiências de consorciamento no território brasileiro expressa as marcas da heterogeneidade econômica, social e política que caracterizam o país. Desse modo, a materialidade dos consórcios públicos evidencia a escala dos acontecimentos e revela as singularidades, dado que devem ser adaptados/modificados aos padrões municipais e regionais, para atender as demandas e especificidades.

Logo, passados quase duas décadas da promulgação da Lei de Consórcios Públicos, o exame de sua atuação em escala nacional e regional, ainda, se concentra nos estudos acadêmicos e levantamentos de dados que órgãos como, por exemplo, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Confederação Nacional de Municípios (CNM), o Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF)³² e o próprio IBGE, por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) têm realizados desde então.

Não obstante, o consórcio público ser apenas uma das modalidades de cooperação federativa, os dados disponibilizados revelam avanço significativo, mostrando que este mecanismo de cooperação tem se tornado uma das principais transformações na estrutura federativa do Brasil. Conforme os estudos efetuados pelos pesquisadores³³ do IPEA (2017), desde 1970, o movimento de criação de consórcios públicos ocorre no país, permitindo algumas constatações: a) este é um fenômeno que ganhou expressão após a CF/1988; e b) a formação de consórcios públicos tornou-se mais expressiva a partir de meados da década de 1990, e, desde então, apresenta elevado ritmo de expansão.

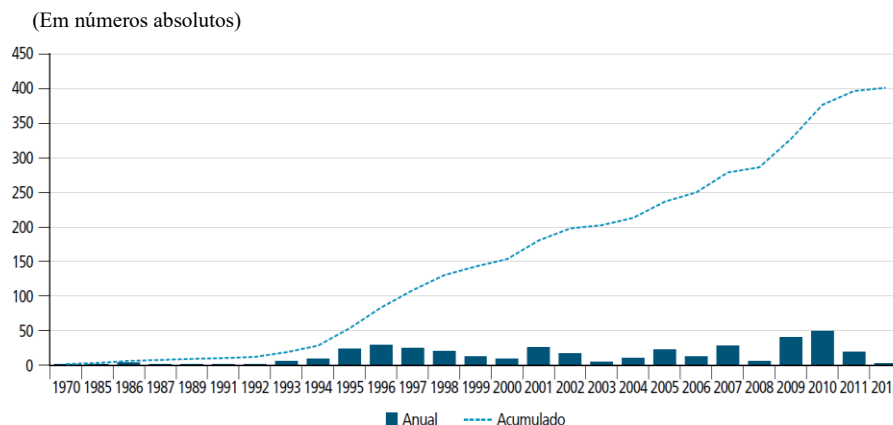
Para esses pesquisadores, possivelmente, os fatores impulsionadores para o crescimento dos consórcios públicos reúnem o efeito combinado de dois outros processos de transformação desencadeados no curso do federalismo brasileiro: o primeiro, a expressiva descentralização político-fiscal-administrativa introduzida com a CF/1988; e o segundo, a intensa fragmentação territorial por efeito da divisão municipal, entre 1988 e 2000, com um incremento de 23,2% de novos municípios na Federação brasileira.

A hipótese defendida pelos pesquisadores era que a maioria dos municípios que se desmembraram já eram pequenos e diante das atividades atribuídas pela CF/1988, buscando reduzir os custos médios operacionais, consorciaram-se para prover os serviços públicos. Essa opção foi sendo, progressivamente, adotada, conforme revela os dados do Gráfico 5.

³² Projeto desenvolvido pela Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) com a CEF, o PNUD e o IPEA que iniciou em 2012, sendo descontinuado em 2016.

³³ Ver, o trabalho de Linhares; Messenberg; Ferreira (2017).

Gráfico 5 – Brasil: evolução dos consórcios públicos ativos, segundo abertura de CNPJ – 1970-2012



Fonte: Dados da Receita Federal de 2012. Linhares; Messenberg; Ferreira (2017, p. 68 *apud* Cherubine; Trevas, 2013).

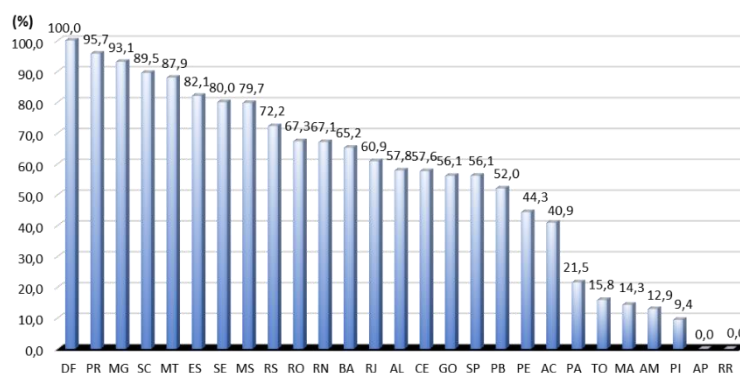
Por conseguinte, diante do papel estratégico que os consórcios públicos vêm assumindo, é importante aprofundar os estudos sobre sua distribuição no território brasileiro. Para tanto, inicialmente, toma-se como referência a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2015³⁴, na qual a base de dados reuniu informações sobre os consórcios públicos. A pesquisa identificou quais os municípios que participavam ou não de consórcio e as áreas de atuação, contribuindo para atenuar a lacuna, ainda, existente na sistematização de dados relativos aos consórcios.

De modo geral, a (IBGE/Munic 2015) abrange os 5.570 municípios do país e considera a atuação dos consórcios em 12 áreas: educação, saúde, assistência e desenvolvimento social, turismo, cultura, habitação, meio ambiente, transporte, desenvolvimento urbano, saneamento, gestão das águas e manejo de resíduos sólidos. Os consórcios públicos foram categorizados em três escalas: intermunicipal, estado e União. No entanto, a identificação de consórcios públicos como instrumento de cooperação vertical foi pouco significativo quando comparado com a existência de consórcios públicos intermunicipais, em que sobressai a cooperação horizontal.

³⁴ A pesquisa IBGE/Munic é realizada desde 1999, exceto nos anos que acontece o Censo Demográfico, reunindo dados relacionados à estrutura, à dinâmica e ao funcionamento dos órgãos públicos municipais. Em cada edição são pesquisados temas, a partir de um rodízio, que abrange dados sobre a habitação, transporte, assistência social, direitos humanos, comunicação e informática, governança, articulação interinstitucional, segurança pública, saúde, educação, entre outros. As edições de 2002, 2005, 2011, 2015 e 2019 contemplaram o tema “articulações interinstitucionais” que integra os dados e informações sobre os consórcios públicos, bem como engloba outras formas de cooperação (associações privadas, convênios de parceria com o setor privado, outros). De modo geral, os critérios adotados diferem entre os anos, dificultando a realização de um estudo comparativo com periodização mais abrangente. Cabe destacar que para a edição de 2019, publicada em 2020, o IBGE teve o apoio do IPEA que contribuiu para as “modificações inclusas no questionário da Munic de 2019” referente aos consórcios públicos no Brasil (ver, Nota Técnica nº 31, IPEA, jul. 2022). Nesta tese, a sistematização dos dados sobre os consórcios públicos provenientes da IBGE/Munic correspondeu a edição de 2015, visto que a edição de 2019 foi disponibilizada após a qualificação deste trabalho. Além disso, não foi possível conciliar os dados de 2015 e 2019, dado as diferenças metodológicas aplicadas na edição da Munic de 2019.

Este estudo priorizou os consórcios públicos intermunicipais, dado ser objeto do estudo empírico dois consórcios dessa escala. A observação dos dados disponibilizados pela pesquisa (IBGE/Munic, 2015) apontou evidências da significativa participação dos municípios, revelando um expressivo quantitativo de participantes de consórcios públicos, no seu escopo de atuação e na sua distribuição territorial. Deste modo, as informações constatarem o quantitativo de 3.571 municípios participantes de consórcios públicos, o que representava 64,1% do total dos municípios do país, cuja distribuição pelos estados está ilustrada pelo Gráfico 6.

Gráfico 6 – Estados Brasileiros: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais – 2015



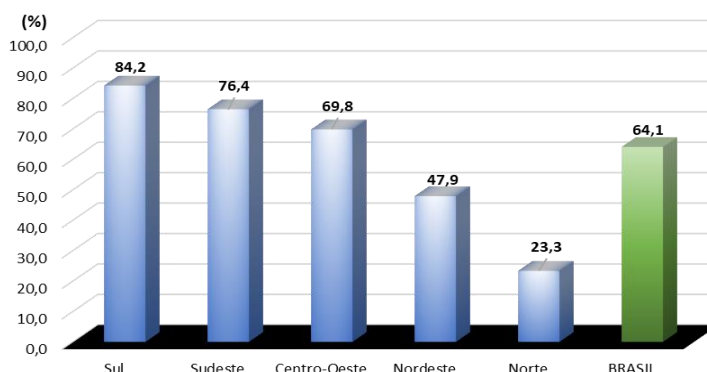
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2015).

Ressalta-se que, por razões metodológicas na realização da Munic 2015, o IBGE trata o Distrito Federal como município por se ter apenas Brasília como sede do governo federal. Com tal tratamento, o percentual de 100% representa a participação de Brasília em consórcio público atuante em apenas uma área (manejo de resíduos sólidos). Neste caso, pode-se dizer que o Paraná era o estado que possuía a maior participação relativa, tendo em vista que 95,7% dos seus municípios operavam ações de forma cooperada em consórcios públicos, em pelo menos uma área de atuação. Em seguida, os municípios do estado de Minas Gerais também apresentavam elevada participação em consórcios públicos, no qual 93,1% atuavam de forma cooperada. Os municípios dos estados de Santa Catarina (89,5%), Mato Grosso (87,9%), Espírito Santo (82,1%) e Sergipe (80,0%) se destacaram a seguir.

É importante salientar que os estados com menor participação de seus municípios em consórcios públicos eram em maior número os pertencentes a Região Norte, entre eles o Pará (21,5%), o Tocantins (15,8%) e o Amazonas (12,9%). Além disso, considerando os dados da pesquisa (IBGE/Munic, 2015), os únicos estados que não possuíam nenhum município atuante de forma cooperada também pertenciam à Região Norte eram eles: o Amapá e Roraima.

O levantamento de 2015 da pesquisa (IBGE/Munic) também possibilitou conhecer o percentual de municípios participantes de consórcios públicos a partir das cinco grandes regiões do país. Em linhas gerais, os dados demonstraram a prevalência dos consórcios públicos intermunicipais nas regiões Sul (84,4%), Sudeste (76,5%) e Centro-Oeste (69,8%), enquanto as regiões Nordeste (47,9%) e Norte (23,3%) apresentaram menor incidência participativa, conforme ilustra o Gráfico 7.

Gráfico 7 – Grandes Regiões/Brasil: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais – 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2015).

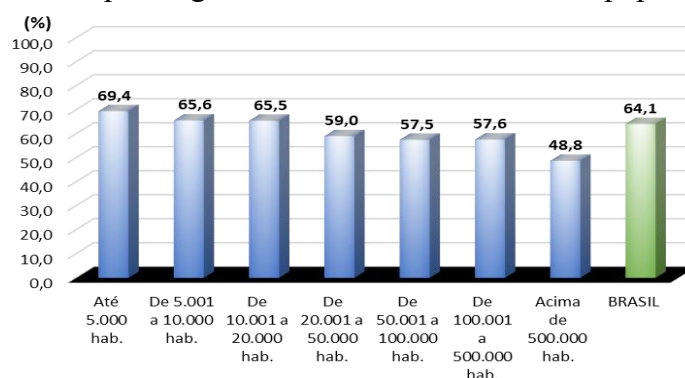
É inegável que o exame do processo histórico da evolução dos consórcios públicos no Brasil evidencia estreita relação desta concentração nas regiões Sul e Sudeste do país. Vale lembrar que as primeiras experiências se deram nessas duas regiões (a formação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, na Região Sul e os consórcios públicos que surgiram no estado de São Paulo na década de 1960).

As demais regiões somente passaram a apresentar formação de consórcios públicos a partir da segunda metade da década de 1990. Em 1995, no estado de Mato Grosso, foi criado o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Teles Pires, com sede na cidade de Sorriso, reunindo 15 municípios. Já no ano de 1997 as regiões Nordeste e Norte tiveram seus primeiros consórcios formados. Na cidade de Cuité, no estado da Paraíba, se formou o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Seridó e Curimataú Paraibano, com participação de 16 municípios, sendo destes dois pertencentes ao estado do Rio Grande do Norte (Coronel Ezequiel e Jaçanã). Por sua vez, na Região Norte, se deu a criação do Consórcio Público Intermunicipal da Região Centro Leste do estado de Rondônia, que instalou sua sede na cidade de Ji-Paraná, aglomerando 39 municípios cuja área de atuação abrangia ações em 15 diferentes setores³⁵.

³⁵ Para maiores detalhes consultar os Apêndices A, B, C, D e E (p. 405-419) ao final deste trabalho.

Como se observa, cerca de 64,1% dos municípios brasileiros estavam realizando ações de forma cooperada com outros municípios, o que demonstra que os consórcios públicos intermunicipais têm se tornados uma prática expressiva na Administração Pública e um importante avanço institucional na trajetória da Federação. Na análise por classes de tamanho da população dos municípios, verifica-se que os de menor porte populacional eram os que mais apresentavam incidência de participação em consórcios públicos, como realça o Gráfico 8.

Gráfico 8 – Brasil: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais segundo as classes de tamanho da população – 2015



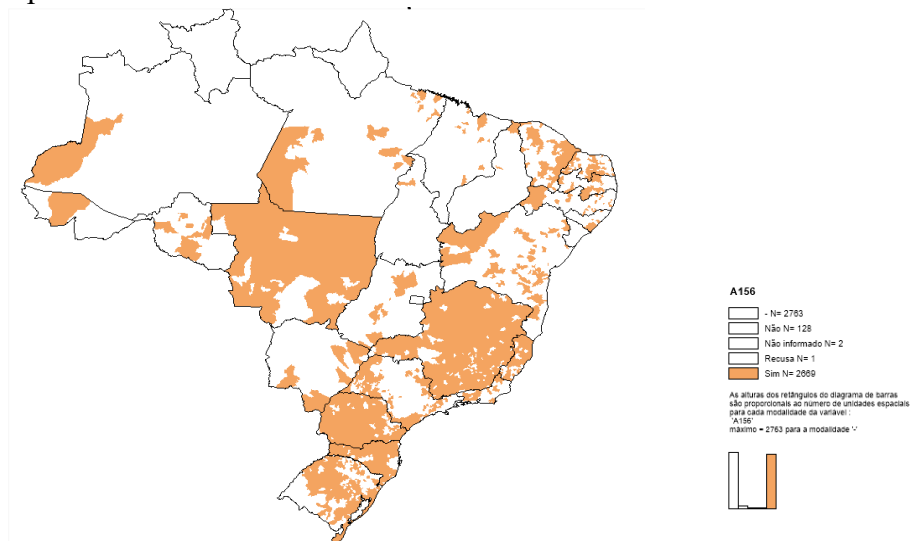
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2015).

Nota-se que as municipalidades com populações acima de 500 mil habitantes apresentaram o menor percentual para formação de consórcios (48,8%) dado que dos 41 municípios existentes apenas 20 participavam de pelo menos um consórcio público. Vale salientar que desses 20 municípios 12 estão localizados na Região Sudeste.

Já os municípios que comportavam até 50 mil habitantes, a presença de consórcios públicos abrangia o intervalo percentual entre 59,0% e 69,4% do total de municípios com este porte populacional. Esta expressiva participação dos municípios de menor população diz respeito as dificuldades que estes possuem para desempenhar suas responsabilidades de prestação de serviços públicos, em especial, após a CF/1988 que embora com mais recursos financeiros, não dispõem de uma estrutura (recursos humanos, materiais, equipamentos) com capacidade para atender a demanda da população.

Em que pesem estas diferenças, quando se parte para verificar o percentual dos municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais, tomando como referência as áreas de atuação, observa-se que sobressaía a área da saúde, na qual 74,8% do total dos municípios brasileiros participava de consórcios neste setor. A Figura 4 mostra como a difusão dos consórcios nesta área no território brasileiro se deu de forma heterogênea, mesmo tendo ações de coordenação e fomento implementados pelo governo central.

Figura 4 – Brasil: distribuição espacial dos municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais de Saúde – 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2015).

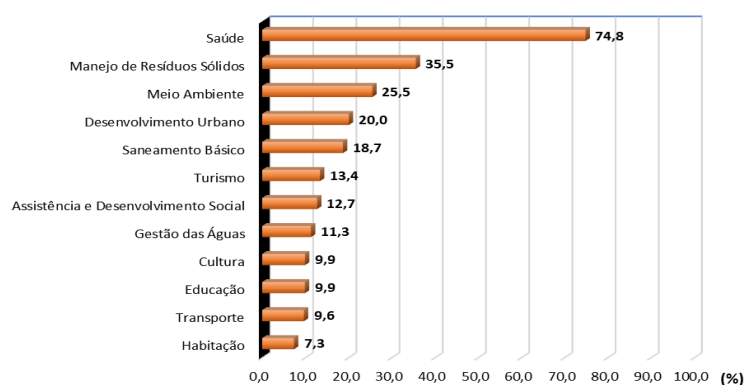
Em grande parte, atribui-se o papel do governo central, por meio da legislação, para a formação dos consórcios públicos nesta área. A Política Nacional de Saúde normatizada pela Lei nº 8.080 de 1990 estabeleceu em seu art. 10 que “os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam”. No mais, para atender ao disposto da Lei nº 8.142/1990 no seu §3º do art. 3º que exprime: “os municípios poderão estabelecer consórcio para execução de ações e serviços de saúde, remanejando, entre si, parcelas de recursos previstos no inciso IV do art. 2º desta Lei”, os municípios passaram a realizar atividades conjuntas visando a promoção de saúde, dado garantir a utilização dos recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS).

Portanto, é notório que a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) como uma “rede de serviços de saúde pública, descentralizada, regionalizada e hierarquizada” como enfatizada pelos autores Abrucio e Costa (1998, p. 119) contribuiu para a adesão de grande parte dos municípios para participar de ações consorciadas nesta área, principalmente, os localizados nas regiões Sul e Sudeste que totalizavam 77% dos municípios participantes.

Nota-se que, apesar da literatura sobre os consórcios públicos enfatizar que a sua constituição se dá por iniciativa dos próprios municípios, por meio de uma decisão autônoma em busca de cooperação, o que se observa é que, na prática, o surgimento dos consórcios intermunicipais de saúde, por exemplo, se deu muito mais pela indução do governo central ao condicionar os recursos do FNS, preferencialmente, para o desenvolvimento de ações consorciadas.

Em seguida, percebe-se que depois do setor de saúde, as áreas de maior atuação dos municípios em ações consorciadas foram as de manejo de resíduos sólidos (35,5%), meio ambiente (25,5%), desenvolvimento urbano (20,0%) e saneamento básico (18,7%). O estímulo para adesão dos municípios aos consórcios públicos destas áreas se deve também a instituição de Políticas Públicas de cunho nacional que inseriu em seu marco regulatório³⁶ a indução à prestação dos serviços públicos de forma compartilhada. Vale ressaltar que muitos municípios não dispunham de recursos suficientes e capacidade técnica para atenderem de forma satisfatória as demandas inerentes as estas áreas. Nas demais áreas, a atuação conjunta ocorreu em menor proporcionalidade, como mostra o Gráfico 9.

Gráfico 9 – Brasil: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais segundo a área de atuação – 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2015).

De fato, existem amplas possibilidades de atuação conjunta de municípios por meio da instituição dos consórcios públicos. Deste modo, sob a ótica da teoria da descentralização das políticas públicas, os consórcios podem ser vistos como instrumentos que potencializam a capacidade de provisão dos serviços públicos nos municípios. Ao mesmo tempo, os consórcios podem viabilizar a implementação de políticas regionais como meio de articular as relações intergovernamentais, compatibilizando as ações entre os entes federados. Por ser um instrumento que viabiliza ações de interesses comuns, partindo do cenário nacional, este estudo aprofunda o exame da atuação dos consórcios públicos de uma perspectiva regional, abrangendo suas especificidades, na próxima subseção.

³⁶ A Política Nacional de Resíduos Sólidos, por meio da Lei nº 12.305/2010, instituiu no inciso XIX do seu art. 8º o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos. Além disso, essa política integra a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e articula-se com a Política Nacional de Educação Ambiental, regulada pela Lei nº 9.795/1999, com a Política Nacional de Saneamento Básico, regulada pela Lei nº 11.445/2007 e com a Lei nº 11.107/2005 dos Consórcios Públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 22 out. 2019.

4.4.1 Atuação dos consórcios públicos em dimensão regional

No que se refere ao território brasileiro, faz-se necessário analisar a distribuição dos consórcios públicos intermunicipais em escala regional, para obter um maior detalhamento dessas experiências, que vêm avançando e encontrando terreno fértil na Federação brasileira. Inserir a dimensão regional para tratar do tema do federalismo permite identificar as áreas territoriais prioritárias de atuação dos consórcios públicos dada a diversidade e heterogeneidade econômica e social que caracterizam o território brasileiro. Além disso, este esforço é fundamental para compreender os interesses e os conflitos que se estabelecem em torno dos fundos públicos.

No entanto, cabe esclarecer que esta tentativa de apreender a atuação dos consórcios públicos, em uma perspectiva regional, não deve ser entendida como um meio de analisar ou tratar a questão dos consórcios públicos de forma compartimentada e/ou fragmentada. Na verdade, se teme cair no erro enfatizado pelo professor Cano (1998) ao dizer:

Assim são feitos estudos e proposições sobre questão agrária, urbana, regional, saneamento, habitação e outros. São por demais conhecidos trabalhos e políticas que têm como objetivo “atender à demanda de água até o ano 2000”; metrô para solucionar o problema dos transportes urbanos de São Paulo; “construção de habitações populares para erradicar as favelas da cidade X”, e tantos outros. Alguns de seus autores parecem não se dar conta de que estão tentando solucionar problemas parciais sem levar em conta o fato de que fazem parte de um todo; mais ainda, parecem ignorar que tais problemas comumente se originam em outra área do campo social que pode, inclusive, imprimir-lhes dinâmica própria (Cano, 1998, p. 42).

Oliveira (2002) também chamou atenção para as distorções que se colocam ao discutir o desenvolvimento local. Em sua acepção, a visão estritamente “local” tende a substituir a cidadania e o termo, muita das vezes, é utilizado como sinônimo de cooperação, de negociação, de completa convergência de interesses, de apaziguamento do conflito. Deve-se ter em mente que as potencialidades e virtualidades do “local” são, em grande medida, políticas e efeitos da política nacional.

Essa mesma preocupação sobre a dimensão analítica da escala, enquanto padrão de estruturação e distribuição das atividades políticas, econômicas, sociais e produtivas, faz parte dos estudos de Brandão (2012) que, ao analisar a temática das múltiplas escalas do território, defendeu o resgate das questões estruturais para se pensar a dimensão espacial ao envolver o processo de desenvolvimento. Para o autor, o sistema capitalista, por ser intrinsecamente marcado por rupturas, conflitos, desequilíbrios e assimetrias, requer instrumentos analíticos e conceituais bastante precisos para o estudo do desenvolvimento, não podendo negligenciar o conhecimento do todo.

Além disso, Brandão (2012) pontuou que a questão do pacto federativo se arma em um recorte nacional, dando coesão a unidade, fortalecendo as articulações intergovernamentais e reconhecendo que, em um país subdesenvolvido como o Brasil, entender a dimensão regional não é uma tarefa fácil. Neste sentido, o autor ressaltou a importância das ações consorciadas, dado que muitas vezes, um problema se manifesta em uma escala, mas suas determinações podem estar em outra escala, a exemplo, do crescimento do desemprego em âmbito local como consequência de uma política macroeconômica que foi aplicada na escala nacional.

A legitimidade e a eficácia das ações que extrapolam a escala local necessitam de uma visão multiescalar passíveis de revelar as articulações e mediações entre todas as escalas (local, regional e nacional). Para tal, explicitar os conflitos de interesse e construir coletivamente a contratualização das políticas públicas são tarefas dadas aos consórcios públicos cujas bases se sustentam na dinâmica de sua atuação fundamentada por ações que requer estratégias territorializadas de desenvolvimento (Brandão, 2012).

Nesta perspectiva, a pactuação com definição e registro em contratos de cooperação horizontal ganha relevância e expressividade, a partir de 2005, com a normatização e a regulamentação visto pela constituição e difusão dos consórcios públicos nas regiões do país. O registro dessas experiências observada pela pesquisa Munic/IBGE em 2015 mostra que seu crescimento fortaleceu a concentração dos consórcios públicos nas regiões Sul (84,4%) e Sudeste (76,5%) do país, como destacado no Gráfico 7 (*vide*, p. 158).

Ainda, considerando o ano de 2015, no que tange à distribuição espacial e atuação dos consórcios públicos, nota-se que no contexto federativo brasileiro existe uma diversidade destes arranjos nas quais várias ações e atividades podem ser concretizadas de forma consorciada com a articulação dos diversos municípios interessados. Cabe lembrar que a adesão dos governos de forma voluntária aos consórcios pode alterar a quantificação dos municípios participantes, tornando a cobertura geográfica bastante diversificada.

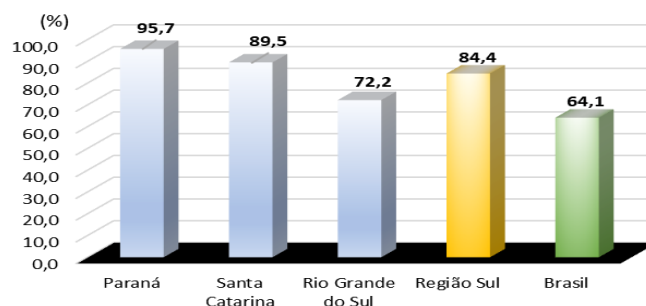
Deste modo, buscando entender a atuação dos consórcios como modelo mais flexível de cooperação horizontal entre os governos subnacionais, na perspectiva de possibilitar respostas multissetoriais em uma visão integral de desenvolvimento, é que este estudo se volta para analisar as cinco grandes regiões do país (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Nordeste e Norte), atentando para os padrões regionais e abrangendo as especificidades e as singularidades que norteiam a distribuição territorial dos consórcios públicos. O aprofundamento sobre como os consórcios vêm se desenvolvendo é vital para a discussão, pois assim se pode ter base se este processo representa um avanço nos mecanismos de articulação e integração regional como instrumento de cooperação federativa.

4.4.1.1 Consórcios públicos intermunicipais na Região Sul

Examinar a atuação dos consórcios públicos intermunicipais, tendo como foco a sua territorialidade, possibilita este estudo verificar suas especificidades em âmbito regional. Neste sentido, a abordagem sobre a Região Sul envolve identificar os consórcios públicos de forma que permita averiguar quais são as principais áreas de maior participação de seus municípios em ações consorciadas.

Cabe destacar que a Região Sul foi pioneira em desenvolver ações de forma cooperada, que datam do início do séc. XX³⁷. Possivelmente, a expressividade da presença dos consórcios públicos na Região Sul, vista pelos dados da pesquisa (IBGE/Munic, 2015), tem sua herança histórica na inserção precursora do cooperativismo. Dessa forma, observou-se que da totalidade de 1.191 municípios, a região tinha 1.005 municípios que desenvolviam ações consorciadas, o que representava 84,4%, um percentual bem acima da média nacional (64,1%). Conforme já mencionado, o Paraná foi o estado que apresentou o maior percentual de municípios desenvolvendo ações consorciadas, seguido pelos municípios dos estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, podendo ser visto no Gráfico 10, a seguir.

Gráfico 10 – Brasil/Região Sul/Estados: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais – 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2015).

A partir dos dados da pesquisa (IBGE/Munic, 2015), considerando as municipalidades, por classes de tamanho da população, com consórcio público intermunicipal na Região Sul, observou-se que o maior percentual (89,0%) foi registrado entre os situados na faixa de 10.001 a 20 mil habitantes, ao passo que o menor (75,0%), na faixa acima de 500 mil habitantes. Nesse porte populacional, cabe destacar que apenas o município de Londrina (PR) não participava de nenhum consórcio público. A predominância da participação dos municípios eram em consórcios públicos que atuavam em apenas uma única área, ou seja, finalitários.

³⁷ Em 1902, registrou-se o marco inicial do cooperativismo, com a fundação da Sociedade Cooperativa Caixa de Economia e Empréstimos, em Nova Petrópolis, visando ajuda financeira mútua (Coradini; Fredericq, 2009).

A pesquisa (IBGE/Munic, 2015) também apresenta as principais áreas de atuação dos consórcios públicos. Desse modo, nos dados ilustrados pelo Gráfico 11 (*vide* p. 167), observa-se que a área da saúde foi predominante para o desenvolvimento de ações consorciadas na Região Sul, dado que 94,3% dos municípios participavam de consórcios públicos. Parte deste comportamento diz respeito a estratégia dos municípios de disputar licitações públicas, por meio de ações consorciadas para terem ganhos de escala e reduzirem custos.

Em seguida, as ações direcionadas para as áreas do meio ambiente, manejo de resíduos sólidos, saneamento básico e desenvolvimento urbano foram as que concentraram o maior percentual de municípios, ou seja, cerca de 21,1%, 19,8%, 17,4% e 17,0%, respectivamente. Já os setores ligados à gestão das águas (8,8%), transporte (8,6%) e habitação (6,0%) apresentaram os menores percentuais de municípios engajados em atividades consorciadas.

Quando considerado, em separado, cada um dos três estados, notou-se que a tendência segue basicamente a mesma dos dados regional, com maior participação para a área da saúde, comportamento predominante em todos os três estados. No entanto, para as demais áreas observaram-se algumas particularidades, como no Paraná, onde se verificou que as áreas priorizadas após a saúde (97,1%) foram as de desenvolvimento urbano (16,0%), manejo de resíduos sólidos (12,6%) e meio ambiente (12,3%).

Deste modo, o estado possuía 61 municípios que desenvolviam ações consorciadas na área de desenvolvimento urbano, sendo todos de pequeno porte populacional, com exceção da cidade de União da Vitória que, em 2015, totalizava uma população de 56.265 habitantes. Para as áreas de manejo de resíduos sólidos e meio ambiente, os dados apontaram que 48 e 47 municípios, respectivamente, desenvolviam ações compartilhadas. Nessas duas áreas a capital do estado, Curitiba, participava sediando o Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, criado em 2001. Já as áreas da cultura, turismo e habitação possuíam uma concentração muito pequena (menor que 2,0%) de municípios atuantes em consórcios, sendo todos de pequeno porte populacional. Em geral, as parcerias nestas áreas visam elaborar estratégias que explorem o potencial dessas atividades em âmbito local.

Os municípios do estado do Rio Grande do Sul também priorizaram a área da saúde (89,7%), mas se diferenciaram dos demais ao concentrar 29,0% dos municípios com ações consorciadas na área do turismo. Vale destacar que para além do turismo tradicional que envolve os municípios do estado, vem despontando também o chamado turismo rural juntamente com o turismo de fronteira (junto a Argentina). Para esta área se destacou a atuação do Consórcio Rota do Yucumã que foi formado em 2000 e reúne 32 municípios, cuja sede se localiza na cidade de Três Passos (RS).

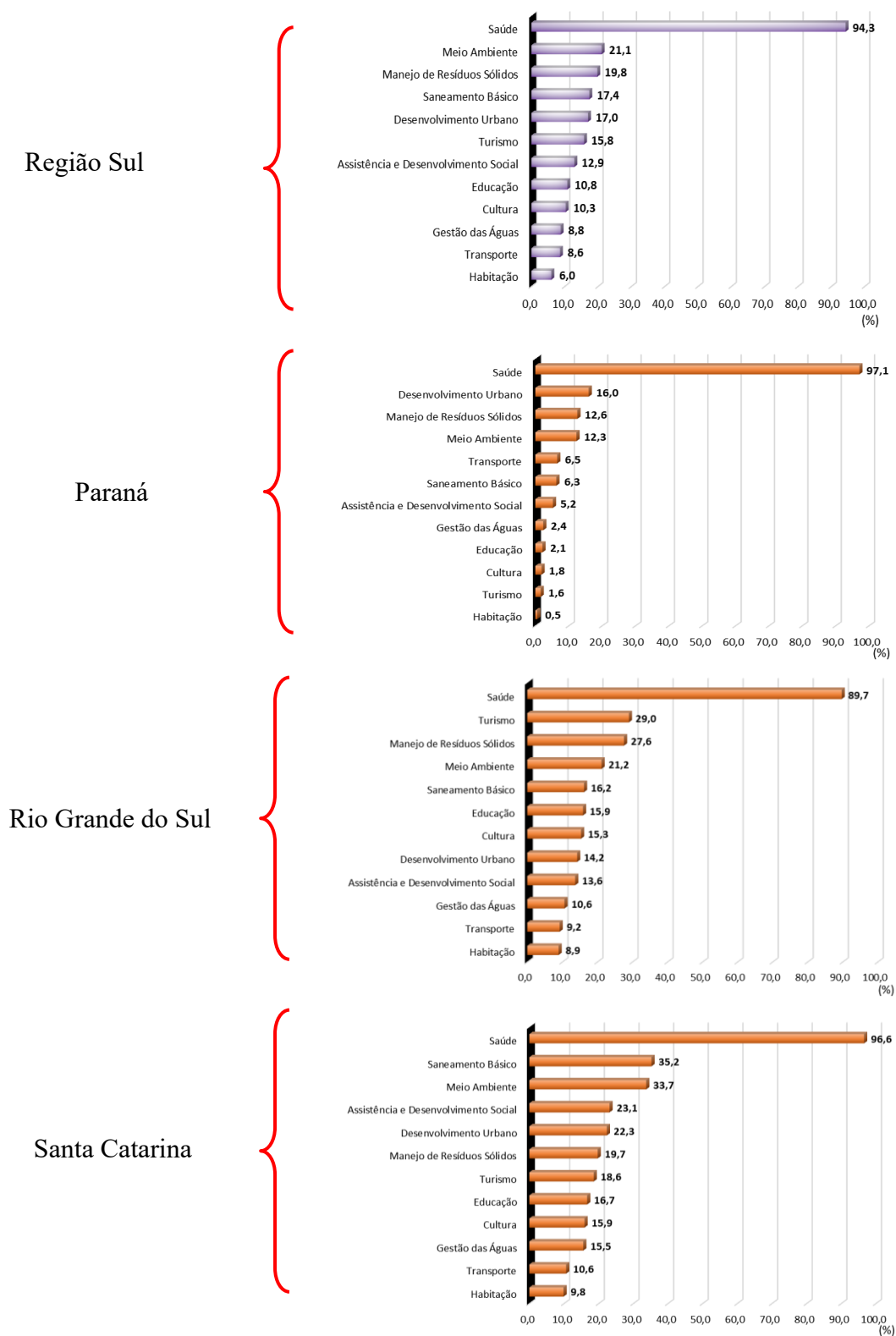
Outro diferencial é que as atividades do setor de turismo do estado do Rio Grande do Sul possuem relação direta com outras áreas ligadas ao manejo de resíduos de sólidos (27,6%), preservação ambiental (21,2%) e saneamento básico (16,2%). Ressalta-se que o Plano Estadual de Resíduos Sólidos instituído pela Lei Estadual nº 14.528, de 16 de abril de 2014 estabeleceu os consórcios públicos como instrumento de atuação ao dispor no inciso XXIII do art. 8º a seguinte redação: “o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes municipais, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos”.

Por fim, assim como os outros dois estados da Região Sul, os municípios do estado de Santa Catarina priorizaram a área de saúde para desenvolver ações de forma consorciada. Para esta área, da totalidade dos seus 264 municípios participantes de consórcios públicos, apenas nove não desenvolveram ações ligadas à saúde. Por seu território possuir cerca de 40% de cobertura vegetação florestal nativa, a atuação sobre a sustentabilidade ambiental se torna um diferencial para o desenvolvimento de ações no estado. Assim, atividades ligadas ao saneamento básico e meio ambiente foram prioritárias dos consórcios públicos, nas quais cerca de 35,2% e 33,7%, respectivamente, dos municípios atuavam nestas áreas.

Como se vê, são diversas as peculiaridades existentes na distribuição territorial e nas áreas de atuação dos consórcios públicos na Região Sul. Apesar do Paraná ser o estado com maior participação de seus municípios em consórcios públicos (95,7%), ele se encontrava voltado para desempenhar ações consorciadas para o setor de saúde, visto que dos 382 municípios que participavam de consórcios, cerca de 371 (97,1%) possuíam atuação nessa área. Já o estado de Santa Catarina, mesmo apresentando expressiva participação de seus municípios em atividades consorciadas na área de saúde (96,6%), nas demais áreas apresentou uma maior frequência de municípios quando comparado aos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul. Por fim, o Rio Grande do Sul exibiu uma postura mais cooperativa no apoio as ações consorciadas nas doze áreas de atuação quando comparado com o estado do Paraná e com menor participação relativa quando comparado com Santa Catarina.

Entende-se, portanto, que as experiências de consorciamento estão amplamente difundidas na Região Sul. Em que pese este avanço, evidencia-se que a cooperação entre os entes, ainda, está muito concentrada na área da saúde, possivelmente, induzida pela legislação da Política Nacional de Saúde. Por ora, percebe-se que existe uma atuação pouco representativa nas ações voltadas para o desenvolvimento regional, sendo necessário o aperfeiçoamento deste instrumento como possibilidade de construção de pactos superando o caráter setorial.

Gráfico 11 – Região Sul/Estados: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais segundo a área de atuação – 2015



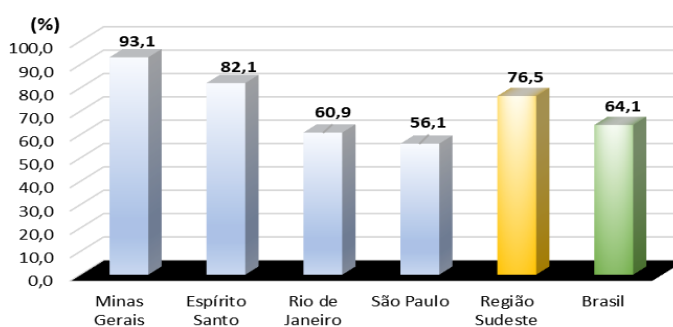
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2015).

4.4.1.2 Consórcios públicos intermunicipais na Região Sudeste

Na Região Sudeste, a cooperação intermunicipal não é novo, o início das experiências consorciadas remontam a década de 1960. No estado de São Paulo, as primeiras ações foram direcionadas para as áreas de assistência social e desenvolvimento, com a criação do Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru (1960) e do Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (CODIVAP), em 1970. Na década de 1980, nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, os consórcios começaram a se disseminar no setor de saúde, a exemplo de Penápolis (SP), criado em 1986. Quanto a Minas Gerais, os consórcios mais antigos, como o da Região do Alto São Francisco, foram criados a partir de 1993, inspirados no modelo consorcial de Penápolis.

Na configuração do território sudestino, no que diz respeito aos consórcios públicos, valendo-se dos dados da pesquisa (IBGE/Munic) para o ano de 2015, observou-se que a quantidade de municípios consorciados na Região Sudeste totalizou 1.276, representando 76,5% dos municípios e se mostrando acima da média nacional (64,1%). Minas Gerais foi o estado que apresentou o maior percentual de municípios (93,1%) que desenvolviam ações consorciadas, seguido pelos estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, como pode-se ver no Gráfico 12.

Gráfico 12 – Brasil/Região Sudeste/Estados: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais – 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2015).

No que diz respeito a participação em consórcios públicos, observando os municípios por classes de tamanho da população, o maior percentual (80,6%) foi registrado nos municípios com até 5 mil habitantes, predominantemente, em Minas Gerais e São Paulo, dado que no estado de Espírito Santo apenas existia o município de Divino de São Lourenço e no Rio de Janeiro não havia nenhum município com esse porte populacional. Por sua vez, o menor percentual (67,5%) correspondeu aos municípios situados na faixa de 100 001 a 500 mil habitantes. O predomínio dos consórcios público era finalitário, com atuação em uma única área.

O Gráfico 13 (*vide*, p. 171) expõe os dados da pesquisa (IBGE/Munic, 2015) para a Região Sudeste, bem como os resultados pertencentes a cada estado, possibilitando verificar as especificidades das áreas de atuação dos consórcios públicos. Desse modo, observou-se que a saúde foi a área prioritária para o desenvolvimento de ações consorciadas, posto que, abrangeu cerca de 86,9% dos municípios da região. Vale destacar que o setor de saúde também possuía papel estratégico nas ações consorciadas em cada estado da região, tendo em vista ser uma área de elevado custo, o que condicionava os menores municípios a consorciarem para terem ganhos de escala e, conseqüentemente, redução nos custos. Além da ação federal que incentiva políticas deste tipo na área de saúde.

Em seguida, as ações que estavam direcionadas para o manejo de resíduos sólidos, desenvolvimento urbano, meio ambiente e saneamento básico foram as que concentraram o maior percentual de municípios, ou seja, cerca de 25,5%, 21,1%, 19,0% e 13,2%, respectivamente. Esta atuação se deve, possivelmente, ao forte desenvolvimento da região que gera graves problemas ambientais, cujos efeitos negativos como a má qualidade e escassez de água e os problemas de saúde da população em decorrência dos altos níveis de poluição são claramente percebidos. Já os setores da cultura (6,8%), educação (5,3%) e habitação (4,2%) foram os que menos tiveram municípios envolvidos em atividades consorciadas.

Quando analisado os quatro estados, em separado, notaram-se algumas diferenças. No caso do Espírito Santo verificou-se que as áreas priorizadas após a saúde (87,5%) foram as do meio ambiente (25,0%) e de manejo de resíduos sólidos (21,9%). Isto demonstra que o ambiente costeiro do estado é influenciado por atividades econômicas intensivas com fortes impactos ambientais. Já os setores de turismo e cultura também sobressaíram com ações consorciadas, nos quais cerca de 15,6% dos municípios apontavam ações nessas áreas. Por fim, as áreas de assistência e desenvolvimento social, educação, transporte e habitação não apresentaram nenhuma ação desenvolvida de forma consorciada pelos municípios localizados no estado do Espírito Santo.

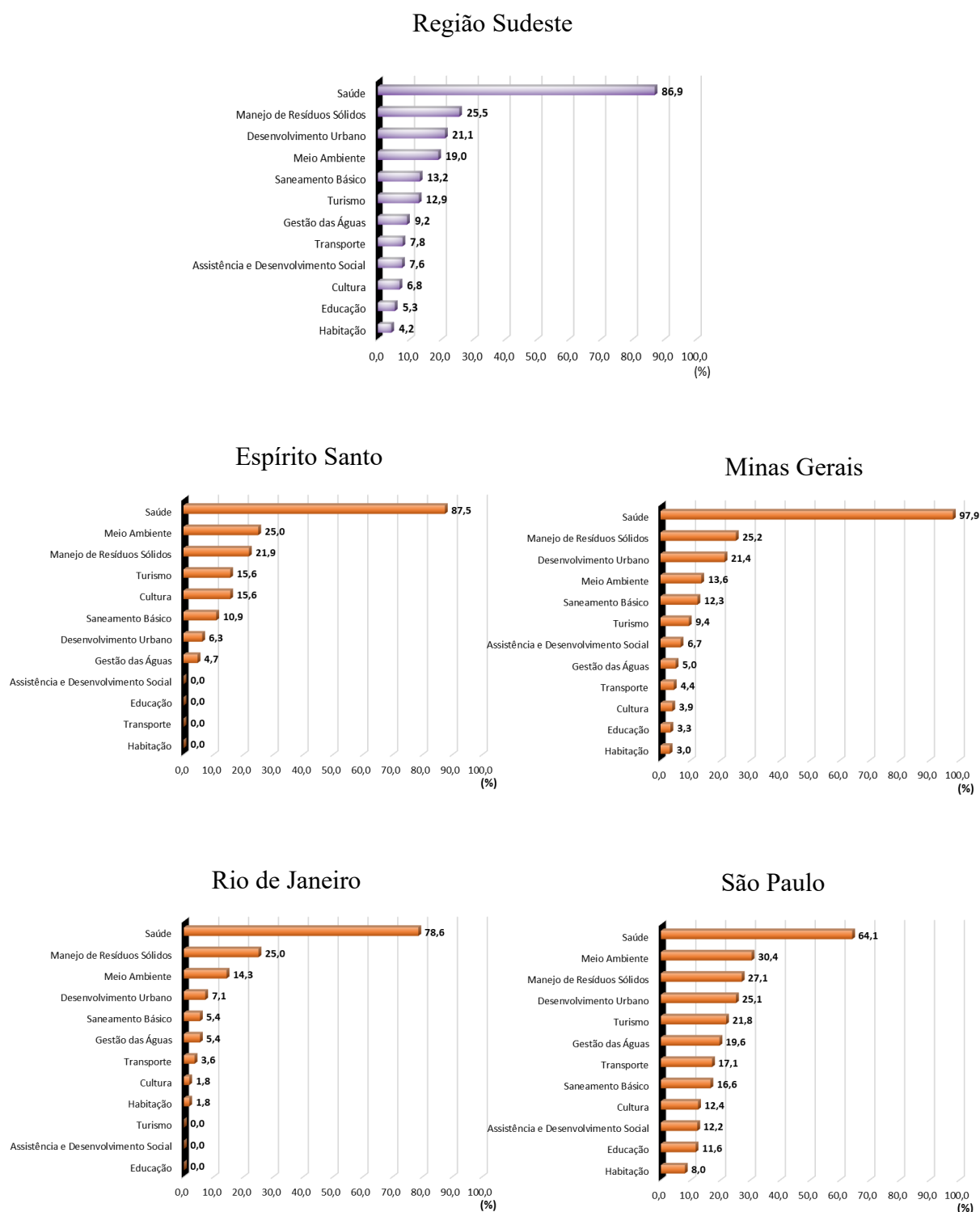
Considerando o mesmo período, os municípios do estado de Minas Gerais também priorizaram a área da saúde (97,9%) e assemelharam-se aos municípios dos demais estados, concentrando ações consorciadas nas áreas de manejo de resíduos sólidos (25,2%), desenvolvimento urbano (21,4%) e meio ambiente (13,6%). Cabe mencionar, o potencial do estado para a área do turismo por concentrar patrimônio material edificado que fez com que 9,4% dos municípios atuassem de forma consorciada nesse setor. Já as áreas com menor participação de municípios para ações consorciadas foram a cultura (3,9%), educação (3,3%) e habitação (3,0%).

Em seguida, o estado do Rio de Janeiro, com 60,9% dos seus municípios atuantes em consórcios públicos, também apresentou elevada participação para o setor de saúde (78,6%). As áreas ligadas ao manejo de resíduos sólidos (25,0%), meio ambiente (14,3%) e desenvolvimento urbano (7,1%) assumiram, depois da saúde, a principal atuação dos municípios em ações compartilhadas. Os dados também revelaram que, apesar do Rio de Janeiro ser um estado com forte potencial para a área da cultura, somente 1,8% dos municípios desempenhavam ações consorciadas e as áreas do turismo, assistência e desenvolvimento social e educação não foram contempladas por nenhum consórcio público estabelecido no estado.

Por fim, embora São Paulo seja um dos estados pioneiros na constituição de consórcios públicos, somente pouco mais da metade de seus municípios (56,1%) possuíam ações consorciadas. Assim, como nos demais estados, o segmento da saúde foi o que mais concentrou municípios (64,1%), seguido pelas áreas do meio ambiente (30,4%), manejo de resíduos sólidos (27,1%), desenvolvimento urbano (25,1%) e turismo (21,8%). Dada a relevância do estado de São Paulo para o país, mesmo os setores com menor concentração de municípios como assistência e desenvolvimento social (12,2%), educação (11,6%) e habitação (8,0%) apresentaram elevada concentração de municípios com ações consorciadas quando comparado com os demais municípios dos estados da Região Sudeste.

Em termos gerais, os dados até aqui apresentados referentes à atuação de consórcios públicos nesta região demonstram uma configuração muito semelhante ao comportamento na Região Sul. Dado que a saúde possui uma Política Nacional já consolidada, este setor é o mais relevante para os municípios aderirem aos consórcios públicos. Desde 2010, as áreas que envolvem ações nos setores de manejo de resíduos sólidos, meio ambiente e saneamento básico vêm sendo priorizadas nas ações consorciadas, fato que coincide com instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos que abrange as outras duas áreas. Já as demais áreas parecem ter sido relegadas a segundo plano. Outra convergência com a Região Sul é o caráter finalitário dos consórcios, evidenciando sua atuação estritamente setorial, deixando pouca margem para uma atuação mais efetiva que vise o desenvolvimento regional.

Gráfico 13 – Região Sudeste/Estados: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais segundo a área de atuação – 2015



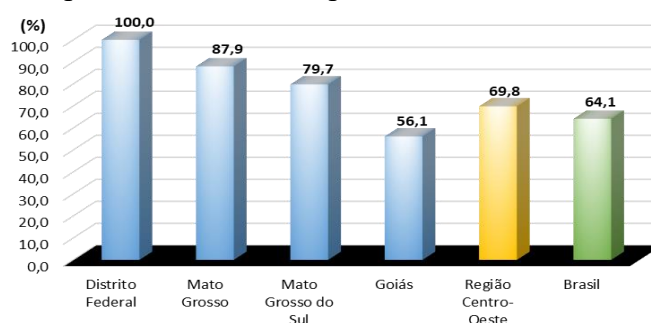
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2015).

4.4.1.3 Consórcios públicos intermunicipais na Região Centro-Oeste

Na Região Centro-Oeste, as primeiras práticas de consorciamento se deram na década de 1990. Em 1995, conforme mencionado anteriormente, criou-se o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Teles Pires em Mato Grosso, que se tornou referência no estado. Em 1997, em Mato Grosso do Sul, foi estabelecido o Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Taquari, voltado para atuar em múltiplas áreas, principalmente, recursos hídricos, meio ambiente, desenvolvimento social e econômico. E, em Goiás, a partir da iniciativa de FURNAS, que comandava as ações de saúde pública e era responsável pelo empreendimento da Usina Hidrelétrica de Serra da Mesa, com o apoio do Ministério da Saúde, foi criado o Consórcio Intermunicipal de Saúde Serra da Mesa, assumindo as ações de saúde pública de 12 municípios, em 1998.

Em relação aos resultados da pesquisa (IBGE/Munic, 2015), observa-se que a quantidade de municípios participantes de consórcios públicos na Região Centro-Oeste totalizou 326, representando 69,8% dos seus municípios, um pouco acima da média nacional (64,1%). Pelo fato de o Distrito Federal só possuir como município a cidade de Brasília, o percentual de 100% se referia apenas a uma ação consorciada na área de manejo de resíduos sólidos. Diante disso, pode-se dizer que o Mato Grosso foi o estado que apresentou o maior percentual de municípios (87,9%) que desenvolviam ações consorciadas, seguido pelos municípios dos estados do Mato Grosso do Sul e de Goiás, cujos percentuais apresentados foram 79,7% e 56,1%, respectivamente, como ilustra o Gráfico 14, a seguir.

Gráfico 14 – Brasil/Região Centro-Oeste/Estados: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais – 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2015).

Os municípios que apresentavam maior participação em consórcios públicos eram os situados na faixa de 10.001 a 20 mil habitantes (75,7%), ao passo que os que tiveram a menor atuação (28,6%) comportavam uma população entre 100.001 até 500 mil. Desse porte populacional, dos 14 municípios somente 4 integravam consórcios públicos.

Observando os dados da pesquisa (IBGE/Munic, 2015) foi possível verificar as principais áreas de atuação dos consórcios públicos na Região Centro-Oeste. Pelo Gráfico 15 (*vide*, p. 175), mais uma vez, notou-se o predomínio de ações consorciadas na área da saúde, concentrando cerca de 52,5% dos municípios da região. No entanto, chama atenção que o setor de saúde, apenas, sobressaiu no estado de Mato Grosso (92,7%), dado que nos demais estados sua posição alcançou a terceira em Goiás (21,0%) e a sétima em Mato Grosso do Sul (42,9%).

Em seguida, as ações direcionadas para o manejo de resíduos sólidos, meio ambiente, saneamento básico foram as que concentraram o maior percentual de municípios, ou seja, cerca de 45,4%, 40,5% e 20,6%, respectivamente. Nas áreas de desenvolvimento urbano e assistência e desenvolvimento social, trabalhavam com ações associadas, cerca de 16,3% dos municípios da região. Já os setores de educação (8,3%), cultura (6,7%) e habitação (6,4%) foram os que menos apresentaram percentual de municípios engajados para atividades consorciadas.

Quando se verifica, separadamente, a atuação dos consórcios públicos dos três estados da região mais o Distrito Federal, notou-se maior heterogeneidade nas escolhas das ações consorciadas. Desse modo, no caso de Mato Grosso, verificou-se que a principal área foi a saúde (92,7%), como já mencionado, sendo, em seguida, priorizadas as áreas do meio ambiente (30,6%), assistência e desenvolvimento social (21,8%) e transporte (17,7%). Já as áreas de educação (1,6%), habitação (1,6%) e cultura (0,8%) atingiram os menores percentuais de participação de municípios com ação desenvolvida de forma consorciada.

Para os municípios do estado de Mato Grosso do Sul houve uma diferenciação dos demais ao priorizar o meio ambiente (87,3%), seguido pelos setores de manejo e resíduos sólidos (77,8%), saneamento básico (73,0), gestão das águas (66,7%) e desenvolvimento urbano (54,0%). Destacou-se também a atuação dos municípios para ações conjuntas na área do turismo (50,8%) nos quais os atrativos naturais do estado colocaram em perspectiva o desenvolvimento de práticas relacionadas ao ecoturismo.

Para as demais áreas, a atuação dos municípios em consórcios públicos apresentaram menor representatividade, a exemplo, da saúde com 42,9% e do transporte com 41,3%. Já as áreas que contavam com a menor concentração de municípios abrangia a educação, assistência e desenvolvimento social, cultura e habitação, apresentando participação de mais de um terço dos municípios, com os seguintes percentuais 39,7%, 38,1%, 33,3% e 30,2%, respectivamente.

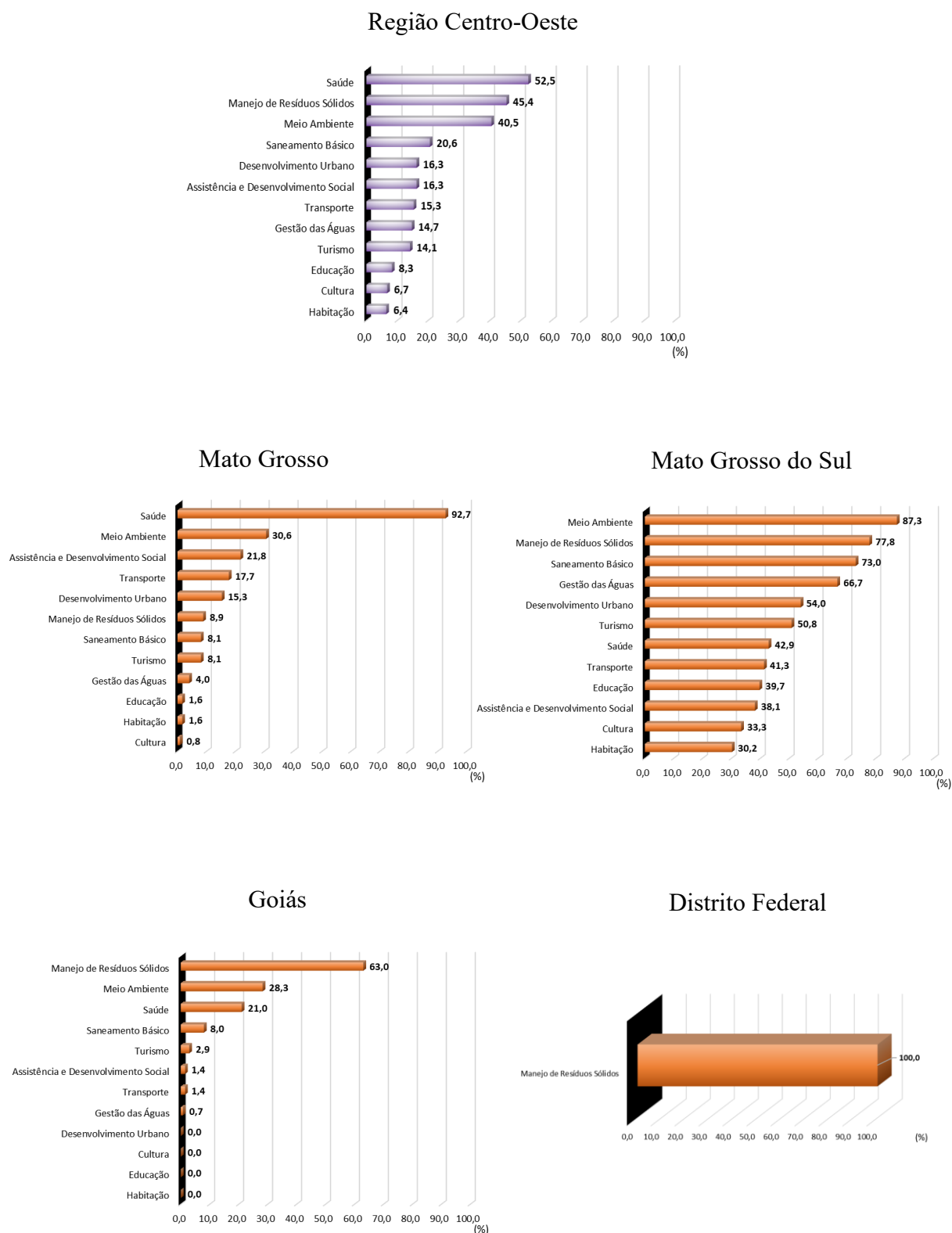
Por sua vez, os municípios do estado de Goiás também se diferenciaram dos demais municípios dos estados da região ao priorizarem a área de manejo de resíduos sólidos, na qual 63,0% atuavam em consórcios públicos nessa área. Em seguida, o setor do meio ambiente totalizou cerca de 28,3% dos seus municípios com ações consorciadas. Já a área da saúde ocupou a terceira posição, com apenas 21,0% dos municípios optando por desenvolver ações conjuntas. Diferentemente dos demais estados, Goiás não apresentou em nenhum dos seus municípios ações desenvolvidas de forma consorciada nas áreas de desenvolvimento urbano, cultura, educação e habitação.

Por fim, o Distrito Federal, por ser uma unidade federativa com competências singulares e diferentes dos demais estados do país, é formado por 31 regiões administrativas que não possuem *status* de cidade. Neste caso, Brasília também exerce essa particularidade tendo competências legislativas de cidade e de estado. Por isso, neste trabalho, acompanhando os dados da pesquisa (IBGE/Munic, 2015), Brasília aparece desempenhando apenas uma ação consorciada no setor de manejo de resíduos sólidos, por meio do Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e Águas Pluviais das regiões Integrada do Distrito Federal e Goiás, que contempla um esforço de implantação de um modelo integrado de gestão de resíduos sólidos.

O cenário da atuação dos consórcios públicos na Região Centro-Oeste mostra que existe um certo padrão quando comparado com as regiões Sul e Sudeste. Isto se evidencia ao ser constatado, mais uma vez, que o setor de saúde, apesar de apresentar percentual menor, continua sendo a principal área para a prática de ações consorciadas. Da mesma forma, as áreas que envolvem o manejo de resíduos sólidos, o meio ambiente, a questão do saneamento básico e o desenvolvimento urbano se apresentam também como prioritárias. Em geral, estas políticas têm se organizado de forma descentralizadas, cujos critérios de intergovernabilidade estão amparados no repasse de verbas federais para os entes subnacionais.

Tal comportamento demonstra que o caráter pactual da maioria dos municípios se dar com consórcios finalitários, ou seja, atuação setorial em apenas uma área, reduzindo as possibilidades de enfrentar as assimetrias socioeconômicas por meio deste mecanismo de cooperação, conforme já ressaltado.

Gráfico 15 – Região Centro-Oeste/Estados: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais segundo a área de atuação – 2015



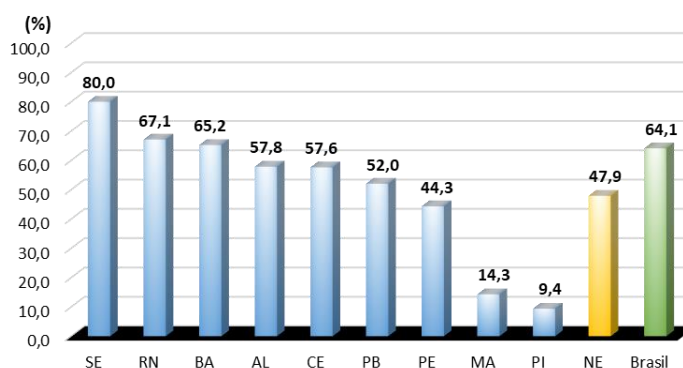
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2015).

4.4.1.4 Consórcios públicos intermunicipais na Região Nordeste

No contexto da Região Nordeste, na década de 1990, apenas os estados da Paraíba (três consórcios) e Rio Grande do Norte (um consórcio) apresentavam ações consorciadas voltadas para a área da saúde. Fica claro, que o crescimento do consorciamento no país não se deu com a mesma intensidade em todas as regiões. Somente após a Lei de Consórcios Públicos em 2005 é que se nota um avanço na formação de consórcios públicos, com destaque para o estado da Bahia que passou a constituir consórcios de caráter multifinalitário.

Pelos dados da pesquisa (IBGE/Munic, 2015), verificando a distribuição territorial dos consórcios públicos, percebe-se que 859 municípios participavam de consorciamento, representando 47,9% dos municípios da região, percentual menor que a média nacional (64,1%). Sergipe foi o estado que apresentou o maior percentual de municípios (80,0%) com ações desenvolvidas de forma consorciada, seguido pelos municípios dos estados do Rio Grande do Norte (67,1%), Bahia (65,2%), Alagoas (57,8%), Ceará (57,6%) e Paraíba (52,0%), no qual se verifica que mais da metade desenvolviam ações compartilhadas. Nessa distribuição os municípios do estado de Pernambuco assumiram posição mediana, concentrando cerca de 44,3% que participavam de consórcios públicos. Já o Maranhão (14,3%) e o Piauí (9,4%) foram os dois estados cujos municípios tiveram baixíssima participação em consórcios, como se pode perceber no Gráfico 16, a seguir.

Gráfico 16 – Brasil/Região Nordeste/Estados: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais – 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2015).

Os dados da pesquisa (IBGE/Munic, 2015) mostraram que considerando a participação dos municípios em consórcios públicos, por classes de tamanho da população, os situados na faixa de 10.001 a 20 mil habitantes foram os de maior percentual (52,6%). Por sua vez, o menor percentual (9,1%) correspondia aos municípios com população acima de 500 mil, visto que dos 11 municípios existentes somente, Recife participava de consórcio na área de transporte.

Quanto as principais áreas de atuação dos consórcios públicos na Região Nordeste, o Gráfico 17 (*vide*, p. 179-180) ilustra diversos comportamentos. Dessa forma, observou-se que a área prioritária para o desenvolvimento de ações consorciadas foi o de manejo de resíduos sólidos, uma vez que concentrou 62,4% dos municípios da região. Em seguida, as ações direcionadas para os setores de saúde, meio ambiente, saneamento básico e desenvolvimento urbano foram as que tiveram o maior percentual de municípios, ou seja, 45,8%, 33,5%, 25,8% e 22,4%, respectivamente. Já os setores de habitação (12,5%), transporte (11,6%) e turismo (9,8%) apresentaram os menores percentuais de municípios envolvidos em atividades consorciadas.

Este comportamento, quando analisado, em separado, considerando os nove estados da região, nota-se uma forte heterogeneidade da participação dos municípios para com as ações consorciadas. Desse modo, a principal área que sobressaiu foi a de manejo de resíduos sólidos, posto que os municípios de seis estados priorizaram este setor, exceto os municípios dos estados da Bahia, Ceará e Maranhão que escolheram as áreas do meio ambiente, saúde e saneamento básico, respectivamente. Já as áreas de habitação e transporte apresentaram os menores percentuais de participação de municípios com ação desenvolvida de forma consorciada.

Chama atenção os municípios dos estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe por não apresentarem atuação nos 12 setores analisados pela pesquisa (IBGE/Munic, 2015). Assim, nestes estados o setor de transporte, por exemplo, não é atendido por meio de ações consorciadas. Para as demais áreas as prioridades dos municípios desses estados se voltaram para os seguintes setores: manejo de resíduos sólidos e saúde. A exceção foi os municípios do estado de Sergipe, que não desempenharam ações consorciadas na área de saúde, sendo priorizadas, depois do setor de manejo de resíduos sólidos, as áreas do meio ambiente (31,7%) e saneamento básico (31,7%).

Os demais municípios dos estados da região (Bahia, Maranhão, Pernambuco e Piauí) apresentaram ações desempenhadas na forma consorciada nos 12 setores abordados pela pesquisa (IBGE/Munic, 2015). Assim, na Bahia cerca de 65,2% de seus municípios participavam de consórcios públicos, nos quais os dados revelaram que as áreas prioritárias eram as do meio ambiente (68,8%), manejo de resíduos sólidos (52,9%), desenvolvimento urbano (50,0%), saneamento básico (43,4%) e assistência e desenvolvimento social (38,6%).

O Maranhão, por sua vez, somente 14,3% de seus municípios participavam de consórcios públicos. O diferencial era que as ações desenvolvidas abrangiam as 12 áreas analisadas pela Munic/IBGE 2015. Os setores priorizados pelos municípios do estado envolveram as áreas de saneamento básico (74,2%), manejo de resíduos sólidos (67,7%),

desenvolvimento urbano (54,8%) e educação (51,6%). Em uma posição mediana, os setores de saúde (48,4%), assistência e desenvolvimento social (48,4%), meio ambiente (45,2%) e cultura (41,9%) concentraram quase a metade dos 31 municípios participantes de consórcios públicos. Já as áreas de turismo, gestão das águas, transporte e habitação, estas tiveram participação de cerca de 29,0% dos municípios com ações consorciadas no estado.

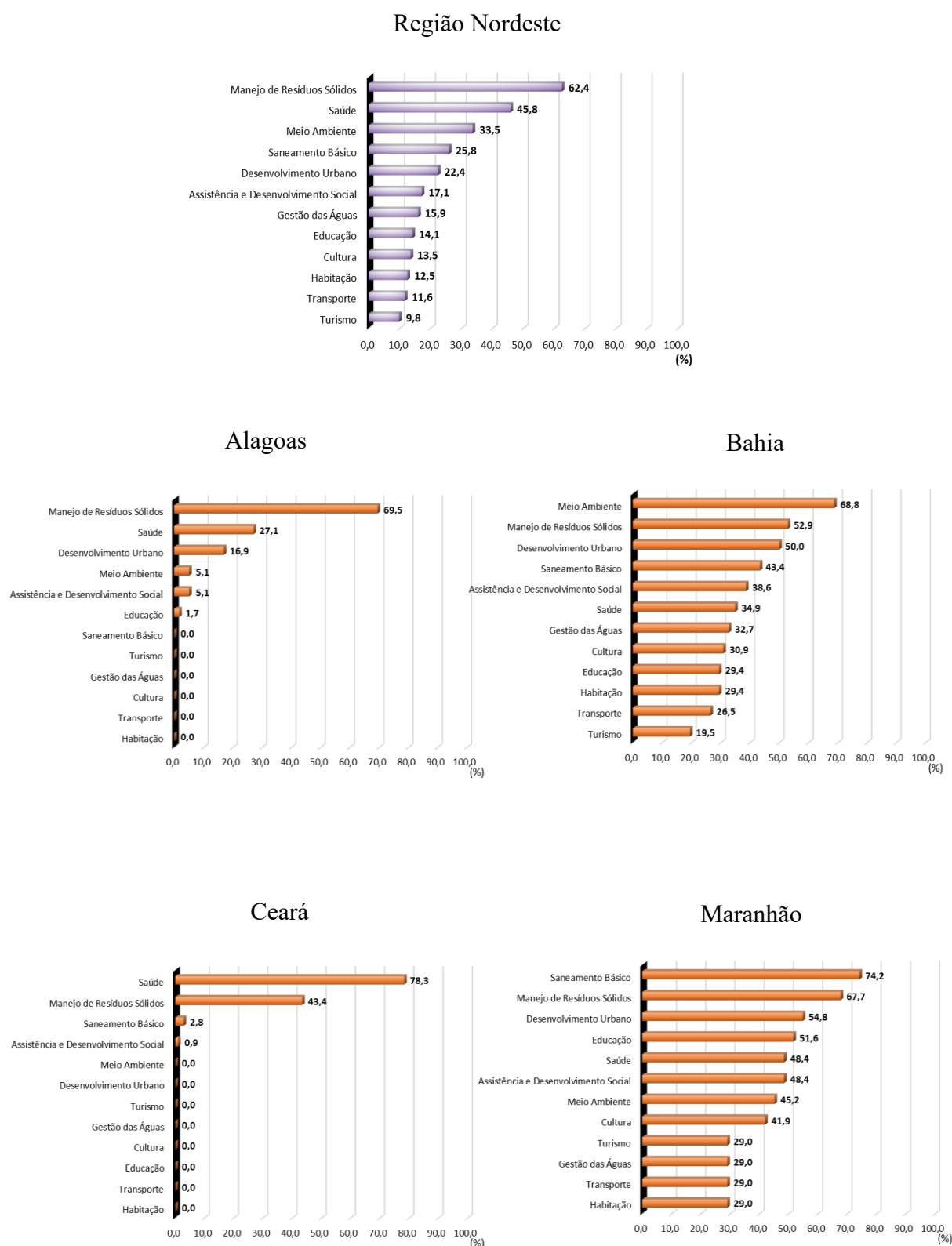
Os municípios do estado de Pernambuco também se destacaram com ações desenvolvidas de forma consorciada. Nos últimos anos, tendo o estado recebido um aporte de investimentos para o setor petroquímico, o enfoque setorial de atuação dos consórcios públicos abrangeu, principalmente, as áreas de manejo de resíduos sólidos (68,3%), meio ambiente (46,3%) e saúde (41,5%). Já ações que envolviam os setores de transporte (8,5%), cultura (7,3%), habitação (7,3%) e turismo (6,1%) foram menos priorizadas para desenvolver ações consorciadas. Destaca-se, como exemplo, a pequena participação do setor de turismo que envolve apenas cinco municípios (Palmeirina, Dormentes, Afrânio, Canhotinho e Sirinhaém) todos de pequeno porte e que não fazem parte do grande corredor turístico do estado.

Por fim, o Piauí foi o estado que teve a menor participação de seus municípios em consórcios públicos, com apenas 21, representando 9,4% do total de 224. O diferencial foi que pouco mais da metade destes municípios (11) possuía atuação nas 12 áreas analisadas pela pesquisa do (IBGE/Munic, 2015), fazendo com que todas as áreas fossem tidas como prioritárias para ações desenvolvidas na forma consorciada, como mostra o Gráfico 17.

Em suma, a atuação dos consórcios públicos nos municípios da Região Nordeste está concentrada nas ações destinadas para o manejo de resíduos sólidos. Mesmo se diferenciando das demais regiões (Sul, Sudeste e Centro-Oeste), o setor de saúde vem logo em seguida juntamente com as demais áreas, meio ambiente, saneamento básico e desenvolvimento urbano, o que demonstra que esta região também não foge ao padrão das outras regiões do país quando se trata das principais áreas de atuação dos consórcios.

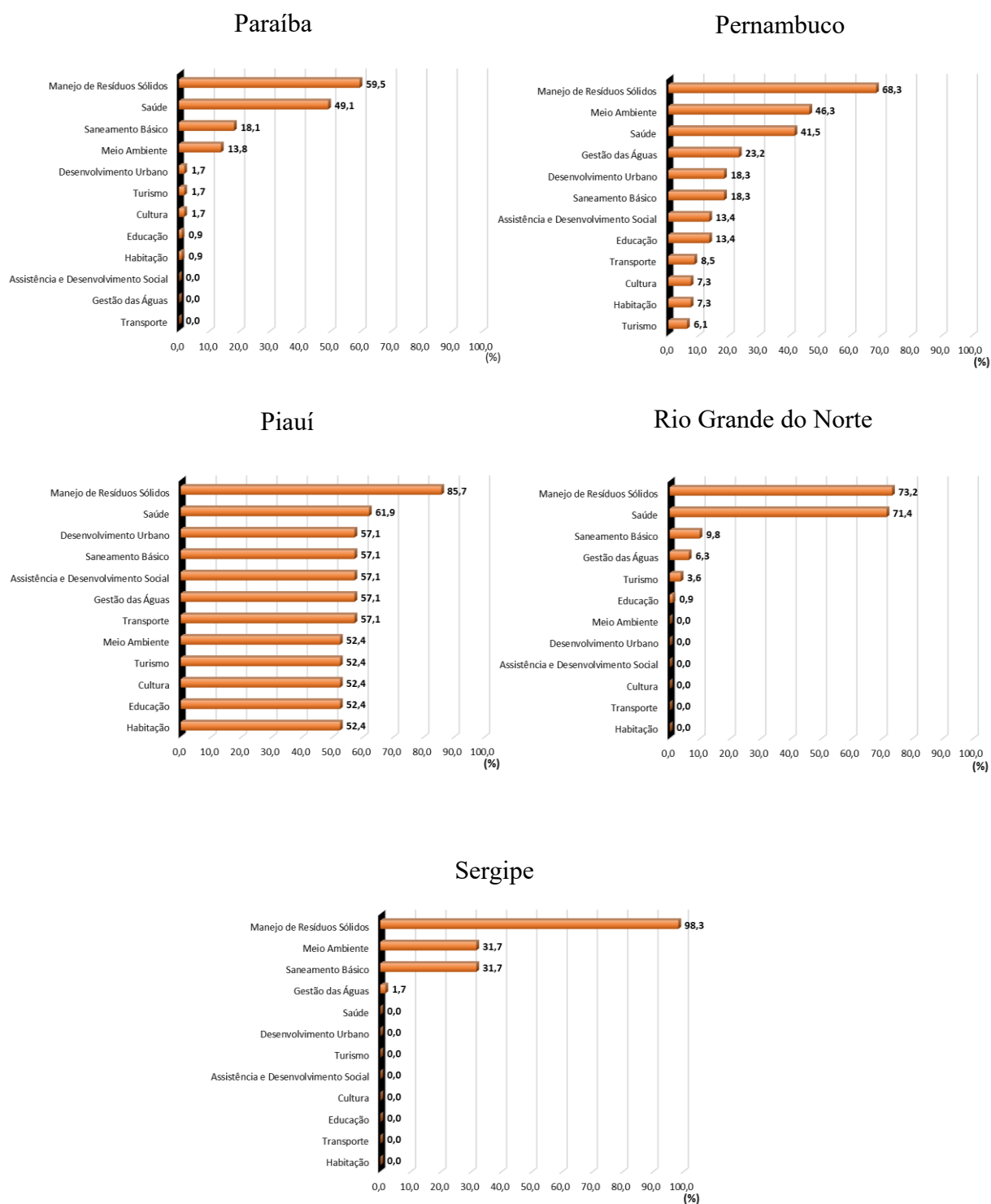
O principal diferencial observado foi o caráter multifinalitário dos consórcios intermunicipais dos estados do Maranhão e Bahia, posto que a participação da maioria reunia as 12 áreas diferentes de atuação da pesquisa (IBGE/Munic, 2015). Este perfil potencializa a cooperação ao atuar em diversas áreas que podem contribuir positivamente para o desenvolvimento de ações de mais longo prazo. Na verdade, este modelo, ainda, é um grande desafio, mas pode promover resultados que ajudem a transformar a realidade da região.

Gráfico 17 – Região Nordeste/Estados: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais segundo a área de atuação – 2015



(Continua ...)

(Continuação)



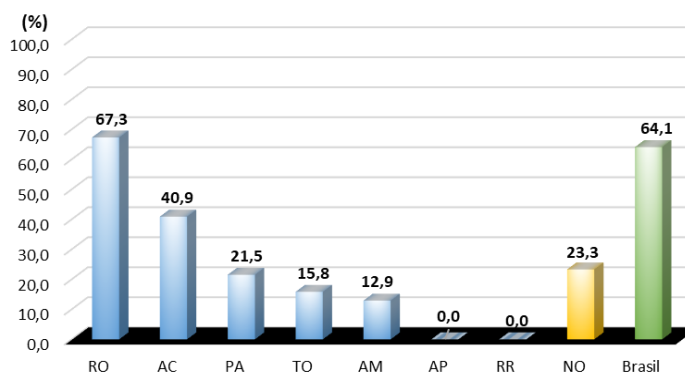
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2015).

4.4.1.5 Consórcios públicos intermunicipais na Região Norte

O Norte é a região do país que apresenta a menor participação de municípios na formação de consórcios públicos. As primeiras experiências surgiram nos estados de Rondônia e Pará, com atuação de consórcios voltados para o desenvolvimento regional (Consórcio Público Intermunicipal da Região Centro Leste, em 1997) e para a área da saúde (Consórcio Intermunicipal da Saúde do Araguaia e Tocantins, em 1999), respectivamente. Mesmo a partir de 2005, com o marco regulatório, poucos consórcios públicos se formaram na região, demonstrando não haver incentivos e/ou interesse por desenvolver ações compartilhadas.

Segundo os dados da pesquisa (IBGE/Munic, 2015), na Região Norte, a quantidade de municípios que desenvolviam ações consorciadas totalizava 105, representando 23,3% do total dos municípios da região, bem abaixo da média nacional (64,1%). Rondônia foi o estado que apresentou o maior percentual (67,3%) de municípios com ações desenvolvidas de forma consorciada, seguido pelos estados do Acre (40,9%), Pará (21,5%), Tocantins (15,8%) e Amazonas (12,9%), observando que menos da metade dos municípios eram participantes de consórcios públicos. Já o Amapá e Roraima foram os dois estados cujos municípios não atuavam de forma consorciada, como mostra o Gráfico 18.

Gráfico 18 – Brasil/Região Norte/Estados: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais – 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2015).

No que se refere a participação dos municípios em consórcios públicos, a partir do porte populacional, observou-se que os situados na faixa de 10.001 a 20 mil habitantes foram os que mais aderiram ao consorciamento, cerca de 31,5% do total de 108 municípios. Já o menor percentual foi identificado nos municípios que registravam uma população na faixa de 50.001 a 100 mil habitantes (8,9%), dado que dos 45 existentes, apenas 4 integravam consórcios públicos, Tabatinga (AM), Itupiranga (PA), Itaituba (PA) e Jaru (RO). Os três primeiros participavam de consórcios da área da saúde e o quarto na área de resíduos sólidos.

Os dados ilustrados pelo Gráfico 19 (*vide*, p. 183) possibilitam identificar os setores prioritários desenvolvidos com ações consorciadas na Região Norte. Nesse sentido, observou-se que a área predominante para o desenvolvimento de ações consorciadas foi a de manejo de resíduos sólidos, dado que concentrou cerca de 57,1% dos municípios. Em seguida, as ações direcionadas para saúde, meio ambiente, saneamento básico e desenvolvimento urbano foram as que concentraram o maior percentual de municípios, ou seja, cerca de 48,6%, 34,3%, 33,3% e 28,6%, respectivamente. Já os setores de habitação (19,0%), gestão das águas (11,4%) e transporte (8,6%) foram os que apresentaram os menores percentuais de municípios voltados para atividades consorciadas.

Quando analisado, em separado, os sete estados da região, notou-se uma heterogeneidade na participação dos municípios com ações consorciadas. Desse modo, verificou-se que para área de manejo de resíduos sólidos, os municípios de Rondônia (74,3%) e Tocantins (77,3%) priorizaram este setor. Em seguida, o setor de saúde foi prioridade para os municípios com ações consorciadas dos estados do Pará e Amazonas, concentrando cerca de 87,1% e 87,5%, respectivamente. Já no estado do Acre, a participação dos municípios com ações consorciadas se deram na área de desenvolvimento urbano.

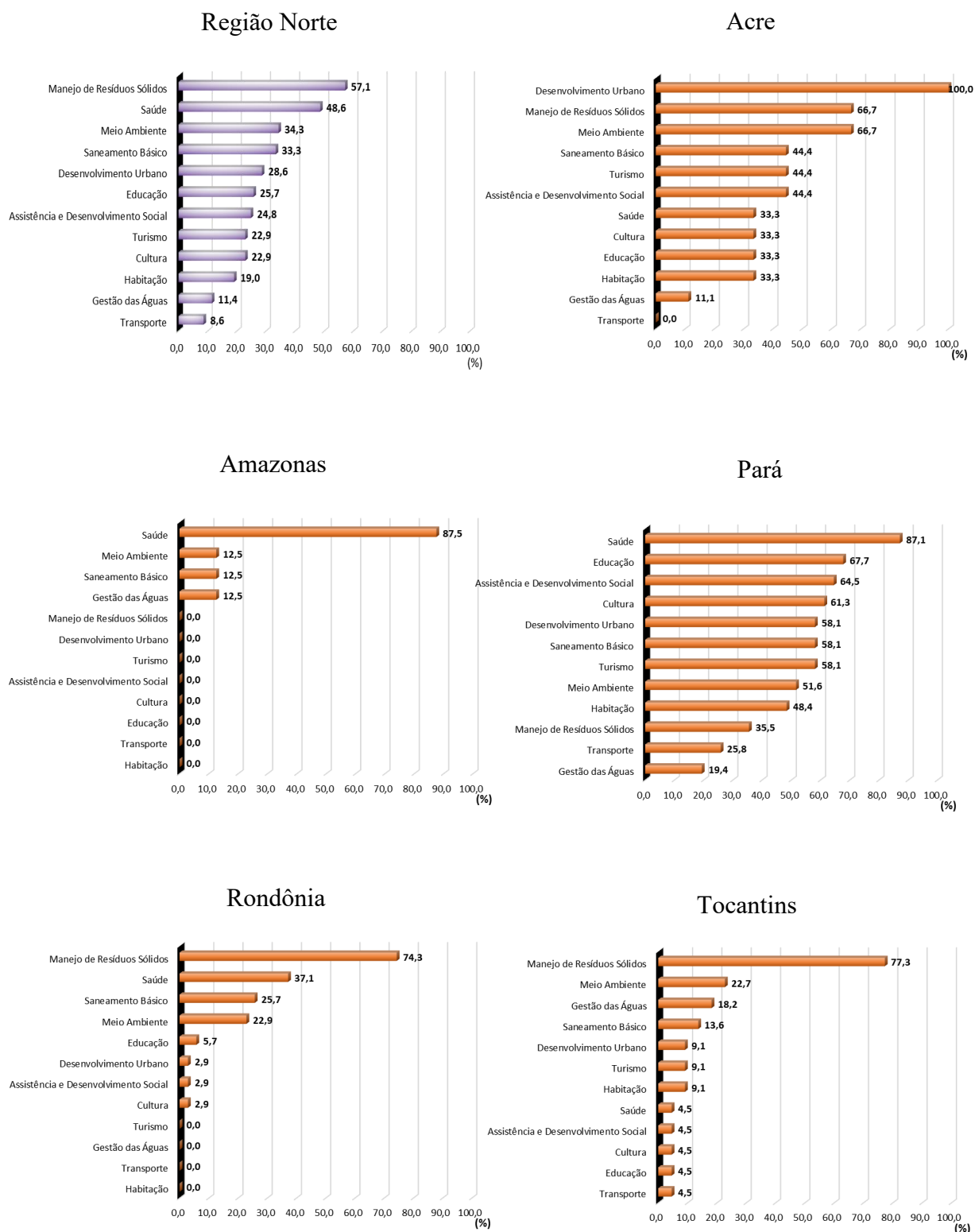
Uma das particularidades que merece menção na Região Norte é a existência de dois estados (Amapá e Roraima) cuja pesquisa (IBGE/Munic, 2015) não identificou a execução de ações consorciadas em nenhum de seus municípios. Entretanto, vale lembrar que este resultado reflete a situação dos estados no ano de 2015, visto a recente divulgação pela União Brasileira de Municípios (UBAM)³⁸ da criação de três consórcios públicos no Amapá voltados para ações, prioritárias, nas áreas de infraestrutura, saúde e manejo de resíduos sólidos.

Nesta trajetória, nota-se que a experiência dos municípios da Região Norte nas atividades consorciadas é bem menor que nas demais regiões do país. Entretanto, as áreas prioritárias seguem as mesmas, já observadas, reforçando a ideia de que a concessão de financiamento advinda dos governos estaduais e da União se traduz em um forte indutor para a criação dos consórcios públicos.

Neste sentido, outra pesquisa realizada pela CNM (2018, 2021) aponta uma forte disseminação das experiências consorciadas no território brasileiro, levando este estudo também a verificar seus resultados voltados, principalmente, para a identificação e distribuição territorial dos consórcios públicos ativos, na próxima seção.

³⁸ Ver, a reportagem disponível em: <https://chicoterra.com/2019/02/03/tres-consorcios-publicos-municipais-sao-criados-no-amapa/>. Acesso em: 22 out. 2020.

Gráfico 19 – Região Norte/Estados: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais segundo a área de atuação – 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic, 2015).

4.4.2 A recente distribuição espacial dos consórcios públicos no território brasileiro

O crescimento das experiências consorciadas vem motivando os gestores públicos, políticos, pesquisadores, acadêmicos, entre outros, a repensarem o alcance deste instrumento de cooperação na estrutura federativa do país. Este trabalho, buscando ampliar o conhecimento das experiências consorciadas, já em curso, toma também como referência os resultados da pesquisa intitulada “Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros” realizada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), cujo primeiro relatório foi publicado em 2018, sendo atualizado em 2021. Essa pesquisa teve por objetivo reunir, sistematizar e manter atualizada as informações sobre os consórcios públicos ativos no Brasil, a partir de dados já existentes, buscando monitorar o seu comportamento.

Em 2015, iniciou-se o desenvolvimento da pesquisa, na qual foi realizado um cruzamento de informações, por meio do cadastro do CNPJ na Receita Federal, sobre os consórcios públicos ativos no país. Nos anos de 2016 a 2018 validaram-se as informações apuradas, a fim de filtrar os dados básicos de constituição e formação dos consórcios. Por fim, as informações extraídas também foram obtidas por meio de entrevistas, cujos questionários foram estruturados, conforme mostra o Quadro 5, a seguir.

Quadro 5 – Síntese das informações extraídas junto aos dirigentes dos consórcios públicos – 2016/2017

Principais Temas	Tipos de Informações
Dados Básicos	a) nome e sigla do consórcio; b) data da constituição; c) CNPJ; d) endereço da sede; e) telefone para contato; f) <i>e-mail</i> ; g) sítio do consórcio; h) número de municípios consorciados; h.1) nome dos municípios consorciados; i) nome do presidente atual; j) nome do secretário-executivo; k) áreas de atuação.
Constituição do Consórcio	a) se o consórcio é regido pela Lei nº 11.107/2005, que “dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos”; b) se o consórcio é público ou privado; c) se o consórcio tem a coparticipação de uma associação microrregional e/ou do governo estadual.
Controle	a) se há e como é realizado o controle interno; b) se o controle externo é exercido por órgãos oficiais; c) se há e qual controle social é o mais praticado no consórcio.
Quadro de Pessoal	a) se é realizado concurso para ingresso de servidores/colaboradores; b) qual é o regime de contratação?
Estrutura Física	a) se a sede do consórcio é própria, alugada ou cedida; b) se alugada ou cedida, está sendo construída uma sede própria? c) quais veículos/equipamentos do consórcio?
Autonomia Financeira	a) qual(is) a(s) fonte(s) de recursos financeiros do consórcio?

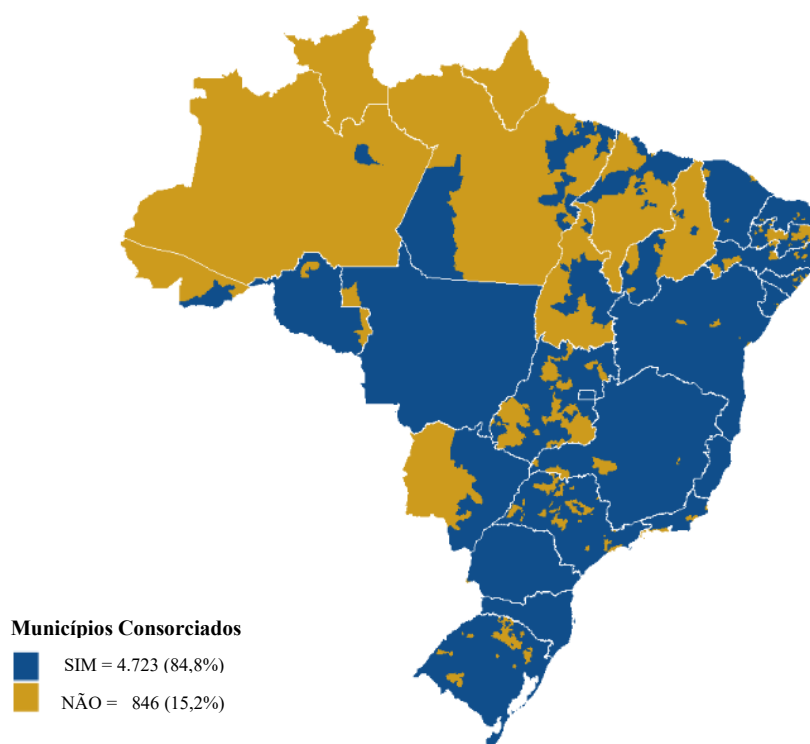
Fonte: Adaptação própria a partir das informações da Pesquisa Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros 2018 da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2018).

Em 2019, a partir dos dados da pesquisa, uma plataforma *on-line* denominada “Observatório Municipalista de Consórcios Públicos” foi implementada pela CNM e disponibilizada ao público no sítio (<https://consorcios.cnm.org.br/>).

Em 2020³⁹, a CNM atualizou os dados que haviam sido publicados em 2018, já cadastrados na base do Observatório Municipalista de Consórcios Públicos, visando identificar novas instituições. Para tal, a atualização dos dados teve a participação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (FEP CAIXA) e da Frente Parlamentar Mista dos Consórcios Públicos do Congresso Nacional.

A pesquisa abrangeu os 5.569 municípios brasileiros (não sendo contabilizado Fernando de Noronha por não apresentar *status* de município) e constatou que cerca de 4.081 municípios participavam de pelo menos um consórcio, o que representava 73,3% dos municípios brasileiros, em 2018. Com os dados atualizados, em 2021, verificou-se um crescimento de 15,7%, totalizando a participação de 4.723 municípios (84,8%), conforme ilustra a Figura 5.

Figura 5 – Brasil: distribuição espacial dos municípios que se declararam participantes de consórcios públicos – 2021

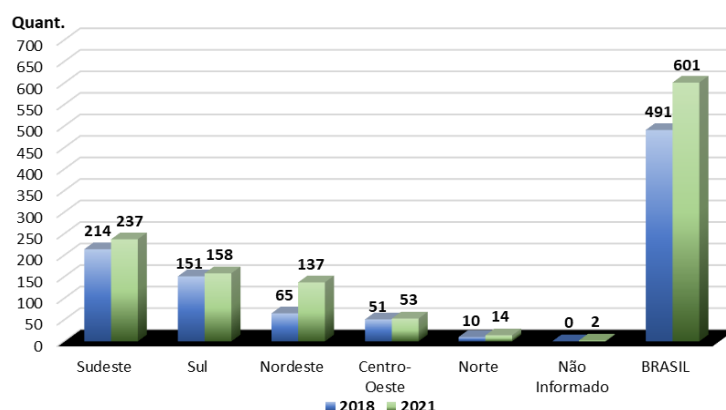


Fonte: Confederação Nacional de Municípios (CNM). Estudo Técnico – Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros, 2021. p. 8.

³⁹ Cabe esclarecer que os resultados alcançados foram provenientes de algumas limitações. A primeira se refere ao início da atualização das informações que coincidiram com a escalada da pandemia de Covid-19, dificultando o levantamento dos novos dados. Ademais, no cruzamento das diversas fontes oficiais foram encontradas informações conflitantes, nos conteúdos não padronizados. Soma-se, também, a imprecisão dos dados, as respostas incompletas e a ausência de transparência das informações, nos sítios eletrônicos dos consórcios públicos, contribuindo para que a conclusão da atualização se desse, somente, em 2021. Desse modo, os resultados refletem o que foi declarado pelos representantes dos consórcios, não estando isentos de imprecisões (CNM, 2021).

No mapeamento, considerando o período de 2015 a 2018, a pesquisa apontou a existência de 491 consórcios públicos. Em 2021⁴⁰, com a atualização, identificou-se a existência de 601 consórcios, mostrando um incremento de 22,4%. O Gráfico 20 mostra o quantitativo dos consórcios públicos a partir dos dados divulgados pela pesquisa da CNM (2018, 2021).

Gráfico 20 – Brasil/Grandes Regiões: quantidade de consórcios públicos ativos – 2018-2021



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pesquisa Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros 2018 e 2021 da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2018, 2021).

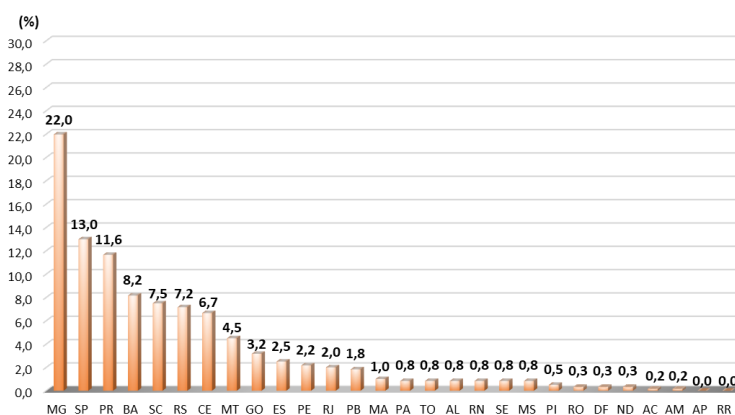
Considerando os dados acima, nota-se que a Região Sudeste continua apresentando o maior quantitativo de consórcio. Entre 2018 e 2021, o Sudeste apresentou um crescimento de 10,7%, concentrando cerca de 39,4% dos consórcios nesta região. Seguido de perto, se tem a Região Sul que também continua com um significativo quantitativo de consórcios ativos. Embora, só tenha crescido 4,6%, a Região Sul responde por 26,3% da totalidade dos consórcios existentes no país. Nesse período, a Região do Centro-Oeste apresentou o menor crescimento (3,9%), ao formar, apenas, dois consórcios (Brasília e Goiás), representando 8,8% do total dos consórcios ativos no Brasil.

Já as regiões Nordeste e Norte foram as que mais cresceram, com destaque para o Nordeste que mais que dobrou a quantidade de consórcios, passando de 65 para 137, o que representou um crescimento de 110,8%. Esse aumento se concentrou, essencialmente, no estado da Bahia, passando a Região Nordeste a concentrar 22,8% dos consórcios ativos do país. Por fim, a Região Norte, apesar de ter uma baixa participação (2,3%) na totalidade dos consórcios, nesse período, teve a formação de quatro novos consórcios (Acre, Amazonas, Pará e Tocantins), passando de 10 para 14 consórcios, representando um crescimento de 40,0%.

⁴⁰ A CNM (2021) ressalta que a atualização identificou 110 consórcios públicos a mais quando comparado com os resultados de 2018. E explica que, no primeiro relatório, os dados apurados sobre os consórcios ativos foram levantados até o ano de 2017. Com a atualização, desses 110 consórcios, 70 tinham data de constituição anterior a 2017, revelando que já existiam ao tempo da primeira pesquisa, mas que não foram identificados na época. Portanto, somente 40 consórcios públicos podem ser considerados novos, ou seja, constituídos, formalmente, após o ano de 2017.

Para melhor visualização da distribuição espacial dos 601 consórcios públicos, o Gráfico 21, apresenta-os a partir dos estados da Federação brasileira. Observa-se que os estados que apresentaram os maiores percentuais da quantidade de consórcios públicos foram Minas Gerais (22,0%), São Paulo (13,0%), Paraná (11,6%), Bahia (8,2%), Santa Catarina (7,5%), Rio Grande do Sul (7,2%) e Ceará (6,7%). Os demais 18 estados apresentaram percentuais entre 4,5% e 0,2%, equivalente a 27 consórcios públicos no Mato Grosso e um consórcio registrado em cada estado, Acre e Amazonas. Por sua vez, nos estados do Amapá e Roraima, a referida pesquisa não constatou o funcionamento de nenhum consórcio público.

Gráfico 21 – Estados da Federação brasileira: percentual da quantidade de consórcios públicos ativos – 2021



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pesquisa Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros 2021 da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2021). ND = não disponível.

Ao considerar as classes de tamanho da população dos municípios, a pesquisa também constatou que os menores municípios encontraram na constituição de consórcios públicos uma alternativa para conseguir implementar políticas públicas. Em tese, isto ocorre por terem menor número de habitantes, tornando sua base tributária reduzida, dificultando a prestação dos serviços públicos. Entretanto, cabe lembrar que a dimensão do território brasileiro é marcada por forte heterogeneidade, cujos contrastes são múltiplos e complexos, não podendo homogeneizar os municípios apenas pelo porte populacional.

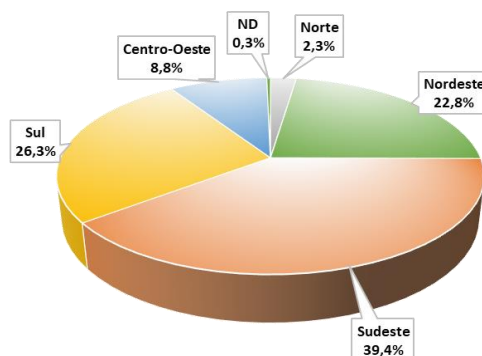
No que se refere aos dados da pesquisa, entre 2018 e 2021, nota-se que o crescimento de 15,7% correspondeu ao acréscimo de 642 municípios que passaram a integrar algum consórcio. Desses, o correspondente a 520 municípios eram de pequeno porte, totalizando 4.119 e apresentando um crescimento de 14,4%. Nos municípios de médio porte, 93 integraram algum consórcio, totalizando 518, o que representou um incremento de 21,9%. Por fim, nos municípios de grande porte que participavam de consórcios houve uma expansão de 57 para 86, representando um crescimento de 50,9%, conforme mostra o Quadro 6, a seguir.

Quadro 6 – Porte populacional dos municípios que integram consórcio público – 2018/2021

Tamanho do Município	Faixa Populacional	Quant. Municípios 2018	Quant. Municípios 2021	Taxa de Crescimento
Pequeno	Abaixo de 50 mil habitantes	3.599	4.119	14,4%
Médio	Entre 50.000 e 299.999 habitantes	425	518	21,9%
Grande	A partir de 300 mil habitantes	57	86	50,9%
TOTAL		4.081	4.723	15,7%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pesquisa Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros 2018 e 2021 da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2018, 2021).

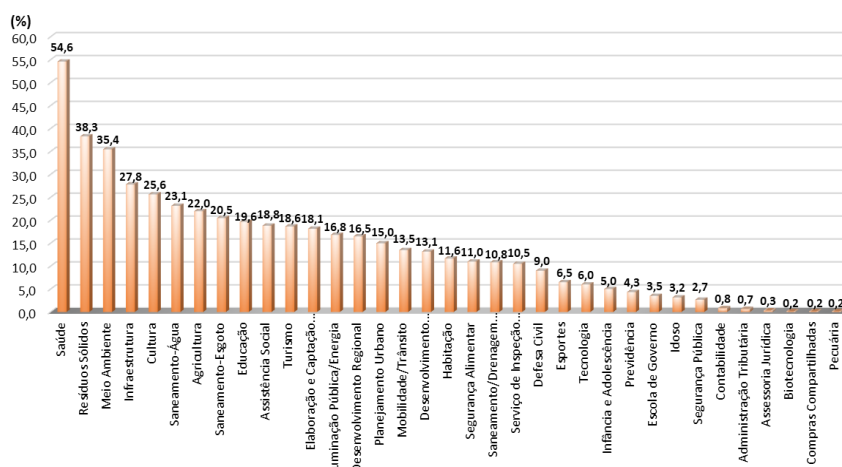
Quanto à localização das cidades-sedes dos 601 consórcios públicos, quase 40% se concentravam na Região Sudeste com 237 consórcios. As regiões Sul e Nordeste sediavam 158 e 137 consórcios, o que representavam 26,3% e 22,8%, respectivamente. Nas demais regiões os consórcios possuíam suas sedes fixadas, principalmente, no Centro-Oeste (53 sedes), ficando a Região Norte (14 sedes) com a menor quantidade de sedes instaladas. Esta distribuição está ilustrada no Gráfico 22, a seguir.

Gráfico 22 – Grandes Regiões do Brasil: percentual da localização das cidades-sedes dos consórcios públicos ativos – 2021

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pesquisa Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros 2021 da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2021). ND = não disponível.

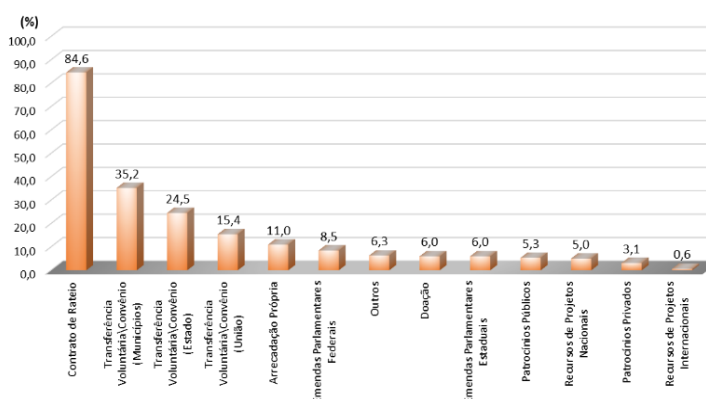
A pesquisa também forneceu a identificação das principais áreas de atuação dos consórcios públicos, na qual a opção dada pelo questionário era escolher se o caráter do consórcio era finalitário ou multifinalitário, justamente pelo fato de ser conhecido que muitos consórcios atuam em mais de uma área.

Em 2021, os resultados mostraram que 328 (54,6%) consórcios públicos se identificavam como finalitários, ou seja, atuavam em apenas uma área, enquanto 269 (44,8%) diziam ser multifinalitários e 4 (0,7%) não informaram esta condição. Considerando os consórcios finalitários, as cinco áreas que mais se destacam foram a saúde (205 consórcios), resíduos sólidos (41 consórcios), infraestrutura (20 consórcios), meio ambiente (15 consórcios) e assistência social (9 consórcios). De modo geral, ao longo da pesquisa, as áreas mais representadas como objeto de atuação estão distribuídas no Gráfico 23, considerando seu percentual em relação ao total dos 601 consórcios públicos identificados.

Gráfico 23 – Percentual de consórcios públicos ativos segundo a área de atuação – 2021

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pesquisa Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros 2021 da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2021).

No que concerne ao financiamento, a pesquisa atualizada com os dados para 2021 não apresentou no relatório as informações sobre essa questão. De forma que os dados aqui apresentados se referem ao período de 2015 a 2018, considerado no primeiro relatório. Assim, dos 491 consórcios públicos identificados pela pesquisa, cerca de 64,8% responderam a este item no questionário. Cabe, ainda, esclarecer que as alternativas expostas não eram excludentes, podendo os consórcios públicos optarem por mais de uma. Os resultados estão ilustrados no Gráfico 24.

Gráfico 24 – Formas de financiamento para os consórcios públicos ativos – 2015-2018

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pesquisa Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros 2018 da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2018).

Fica evidenciado pelos dados acima que para gerir suas atividades, as receitas dos consórcios públicos são oriundas de diversas fontes. O contrato de rateio é a principal forma de custear as despesas dos consórcios, dado que 84,6% (269) dos consórcios que responderam a este item no questionário afirmaram ser esta sua fonte mais importante de financiamento.

Para tal, a partilha dos recursos financeiros é estabelecida por meio de diferentes critérios, sendo os mais comuns baseados no porte populacional, em um percentual estabelecido da RCL ou do FPM, entre outros, objetivando equalizar a participação dos municípios consorciados. As demais fontes de financiamento complementam a sustentabilidade financeira dos consórcios públicos.

Deve-se chamar atenção para o fato dos consórcios públicos cumprirem o papel de equacionar benefícios ofertados e custos atribuídos a todos os consorciados, tendo em vista ser pouco provável os gestores municipais cederem recursos a outros municípios com o intuito de promover o bem-estar de apenas parte da população coberta pelas ações do consórcio. Neste caso, para atender problemas de âmbito regional faz-se necessário que todos os municípios consorciados sejam contemplados, caso contrário, torna-se inviável buscar solucionar tais problemas por meio de ações consorciadas (Machado; Andrade, 2014).

É importante ressaltar que o processo de consorciamento é dinâmico, dado que as mudanças no quadro político local influenciam diretamente a atuação e abrangência territorial dos consórcios públicos. Além disso, a prática do consorciamento é um ato voluntário que preserva a autonomia dos entes federados, podendo o Poder Executivo decidir ou não integrar algum consórcio público, com anuência do Poder Legislativo.

Assim, a distribuição espacial dos consórcios públicos no território brasileiro é resultado dos pactos estabelecidos, em uma determinada conjuntura que envolve aspectos políticos, econômicos, sociais, financeiros, entre outros. Neste contexto, a expansão e a diversificação da atuação dos consórcios aqui expostos aponta para a potencialidade de atenderem demandas conforme as especificidades de âmbito regional.

Postos estes elementos, pode-se dizer que o consórcio público, apesar de sua complexidade, constitui um instrumento de gestão intergovernamental, assumindo diversas finalidades e objetivos comuns, em diversas escalas de atuação do poder público e com formas diferenciadas de contribuição entre os entes consorciados. Sob esta ótica, o consórcio público desponta como um mecanismo de cooperação do federalismo brasileiro, permitindo que trabalhem em conjunto, possibilitando a prestação de um melhor serviço público.

Ademais, o funcionamento de uma Federação depende não só de suas instituições básicas, mas, principalmente, da dinâmica das relações intergovernamentais que se baseiam tanto nos mecanismos formais quanto na estratégia da atuação dos seus agentes.

4.5 ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE ATUAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL

Este capítulo explorou, detalhadamente, o mecanismo de cooperação pós CF/1988, voltado para o processo de formação dos consórcios públicos, examinando sua atuação e implicações na dinâmica do desenvolvimento regional. Entre as muitas dificuldades encontradas, a falta de uma consolidação de informações sobre atuação dos consórcios públicos, bem como a sua relação com a estrutura federativa brasileira, fez com que não fosse possível uma análise de cunho mais aprofundada.

Mesmo assim, por meio da literatura consultada, foi possível expor os seus aspectos conceituais, sua trajetória histórica e os seus instrumentos legais que deram a este processo a segurança jurídica necessária para sua expansão e sustentação. Diante do exposto, pode-se entender os consórcios públicos como uma “nova moldura” capaz de formalizar “pactos” para o desenvolvimento de ações compartilhadas, em um amplo espaço de atuação, requerendo uma capacidade de governança que possibilite a negociação com capacidade para atenuar os conflitos da estrutura federativa brasileira.

A partir da visão geral dos consórcios públicos traçada no território brasileiro, foi possível a realização de um “retrato” do avanço desse fenômeno, permitindo aqui algumas reflexões sobre os principais fatores e características que este processo tem gerado no país. Deste modo, um primeiro aspecto a ser evidenciado diz respeito ao papel do governo central, cuja maior contribuição foi o marco regulatório, possibilitando a institucionalização dos consórcios públicos e sua vinculação às Políticas Nacionais, principalmente, as das áreas da saúde e do manejo de resíduos sólidos.

Um segundo ponto se refere ao ente estadual, apesar da baixa participação como agente consorciado, verificou-se que o incentivo dado por alguns governos estaduais foi de suma importância para a formação dos primeiros consórcios, particularmente, em São Paulo. É importante também mencionar que a articulação dos governos estaduais para desenvolverem ações consorciadas vêm aumentando, tendo em vista que, a partir de 2015, foram criados consórcios de caráter interestadual, a exemplo, do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central (BrC) e, mais recentemente, em 2019, formou-se o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal (Consórcio Amazônia Legal), o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste) e o Consórcio de Integração Sul e Sudeste (COSUD), mostrando o crescimento deste mecanismo de cooperação.

Em âmbito municipal, a expressiva quantidade de consórcios públicos com atuação nas mais diversas áreas comprovou sua importância para a implementação de Políticas Públicas. Observou-se também que este processo apresentou algumas implicações distintas sobre as regiões brasileiras, sendo possível levantar algumas constatações.

De modo geral, por meio dos dados expostos (CNM, 2021), evidenciam-se algumas distintas implicações nas relações intergovernamentais nas regiões brasileiras:

- a) no Sul, a elevada participação dos municípios em atividades consorciadas (95,2%), bem como ser responsável por sediar 26,3% dos consórcios públicos ativos (158), expressa, de certo modo, a forte dinâmica das relações intergovernamentais, que dependem não só de mecanismos formais, mas, sobretudo, da forma como os agentes montam suas estratégias de atuação. As razões históricas sobre associativismo na região pode ser um dos fatores explicativos;
- b) no Sudeste, como uma das regiões pioneiras pelo surgimento dos consórcios públicos, também, concentra elevada participação de seus municípios (96,8%). Em seu território, localizam-se a sede de 237 consórcios, representando 39,4% da totalidade do país. Estes dados reforçam a utilização deste mecanismo de cooperação nas relações intergovernamentais, potencializando o seu desenvolvimento;
- c) no Centro-Oeste, a constituição de consórcios públicos se deu a partir da segunda metade da década de 1990. Mesmo assim, a região apresenta a participação de 79,2% de seus municípios em ações compartilhadas. A região, também, é sede de 53 consórcios (8,8%), mostrando a prevalência pelos consórcios públicos, comprovando o padrão das relações intergovernamentais exercido de forma cooperada;
- d) no Nordeste, o avanço da constituição dos consórcios se deu no final da década de 1990 e está associado à sua vinculação com as Políticas Públicas, estimuladas pelo governo central (Saúde, Manejo de Resíduos Sólidos, Meio Ambiente e Saneamento Básico) o que faz com que 78,4% dos seus municípios sejam atuantes em ações consorciadas. O crescimento em ações cooperadas se deu após a Lei de Consórcios Públicos e já sedia 137 consórcios em seu território (22,8%), revelando como a tendência cooperativa vem assumindo maior importância na região;
- e) no Norte, a atuação dos consórcios, também, se deu no final da década de 1990. No entanto, verifica-se que a região é a que menos possui municípios atuantes em consórcios (44,4%), sendo sede de apenas 14 consórcios (2,3%). Isto pode estar relacionado as distâncias e ao tamanho territorial dos municípios, dificultando as ações compartilhadas, além dos interesses regionais serem bem diversos, fazendo com que as relações intergovernamentais sejam mais de caráter competitivo que cooperativo.

No que concerne à atuação dos consórcios públicos foi possível visualizar um certo padrão nas cinco grandes regiões do Brasil. Em que pese a alternância nos percentuais de participação dos municípios, para todas as regiões verificou-se a existência de cinco áreas prioritárias: saúde, manejo de resíduos sólidos, meio ambiente, desenvolvimento urbano e saneamento básico. Esse comportamento indica que estas Políticas Nacionais têm tido papel importante para incentivar as relações intergovernamentais de cunho cooperativo.

Outro elemento comum, as cinco regiões, foi a predominância do caráter finalitário dos consórcios públicos, demonstrando que, ainda, prevalece a configuração setorial das Políticas Públicas, cujas ações não são articuladas, podendo ser um fator limitador para o desenvolvimento. Além disso, as ações consorciadas devem ser parte integrante da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) amparada por uma Política Nacional de Desenvolvimento, tendo em vista que muitas das ações operacionalizadas de forma descentralizada dependem de decisões tomadas no âmbito do governo central.

Assim, a despeito das dificuldades, existem estruturas consorciadas que conseguiram estabelecer um modelo de cooperação regional, com articulações horizontais como, por exemplo, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Mesmo assim, em que pese os resultados já apresentados na literatura, faz-se necessário ampliar o conhecimento dessa experiência, bem como de outras, ainda, não tão conhecidas, a exemplo, do Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, para verificar, no caminho percorrido, o que funcionou ou não, quais as dificuldades e os meios encontrados para contorná-las.

Deste modo, assinala-se a necessidade de acompanhar e avaliar este processo de formação e desenvolvimento, buscando entender a atuação dos consórcios públicos com um enfoque mais amplo e voltado para a estrutura federativa brasileira. Neste sentido, nos próximos dois capítulos, este estudo se volta para aprofundar a análise sobre esta temática, tomando como estudo de caso os dois consórcios, mencionados acima, a fim de sistematizar informações e argumentos sobre a formação e atuação como instrumentos qualificados de cooperação, integrados à dinâmica do desenvolvimento regional.

Capítulo 5

CONSÓRCIOS PÚBLICOS: PRÁTICAS DE COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

O processo de cooperação interfederativa pressupõe o desprendimento do agente político. Há a necessidade de liberar uma carga de poder concentrado nas mãos do governante em favor do novo sujeito que surge: por exemplo, o consórcio.

Zimmermann e Dallabrida, Estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento ..., 2011, p. 104.

Nos capítulos anteriores, os aspectos teóricos e a trajetória histórica do federalismo brasileiro mostraram que o processo de descentralização postulado na CF/1988 ampliou as competências conferidas aos entes municipais. De fato, a partir da década de 1990, as sucessivas transformações econômicas, políticas e administrativas evidenciaram as limitações da esfera municipal de cumprir efetivamente as determinações constitucionais voltadas para o provimento de bens e serviços públicos à população. Foi nesse contexto, que as práticas de consorciamento sobressaíram como instrumento voluntário de cooperação intergovernamental com intuito de dar respostas aos problemas de interesse mútuo.

Neste sentido, os dois últimos capítulos desta tese discorrem sobre a trajetória histórica e atuação de dois consórcios públicos, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC e o Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, buscando conhecer suas realidades e singularidades. Com este intuito, a sistematização de informações, dados e análise objetiva examinar se a cooperação intergovernamental potencializa a prestação de serviços públicos integrados à dinâmica do desenvolvimento regional.

A razão de considerar estas duas experiências se dá em virtude do crescente número de consórcios públicos estabelecidos, em âmbito nacional, após a formalização do aparato legal, conforme exposto no Capítulo 4. Além disso, ressalta-se que a ampliação das ações e atividades executadas de forma compartilhada, nas mais diversas áreas que integram as políticas públicas, tendem a requerer maior articulação federativa, seja horizontal, seja vertical, em particular, nos aglomerados urbanos característicos das regiões metropolitanas.

De tal modo, buscando aprofundar a temática sobre os consórcios públicos, de modo que possibilite a comprovação da hipótese levantada por este trabalho, torna-se imprescindível a realização dos estudos de caso para haver uma maior compreensão sobre as relações intergovernamentais, por meio da atuação cooperativa em dimensão regional. Metodologicamente, seu delineamento de natureza exploratória e multidisciplinar são especificados na próxima seção.

5.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Após ampla abordagem bibliográfica e documental sobre a questão do federalismo brasileiro e do processo de formação e evolução dos consórcios públicos em âmbito nacional, para atender aos objetivos aqui propostos, este trabalho se volta para analisar a trajetória histórica e atuação de dois consórcios públicos utilizando os métodos de pesquisa definidos para estudos de casos múltiplos. Esta escolha se justifica pelo fato do objeto de estudo, os consórcios públicos, apresentar uma natureza exploratória voltada para o aprofundamento dos mecanismos que envolvem a cooperação de entes federados visando enfrentar problemas comuns em âmbito regional. Para tanto, os parâmetros metodológicos utilizados para a realização da investigação são apresentados a seguir.

5.1.1 Delimitação da pesquisa: método e caracterização

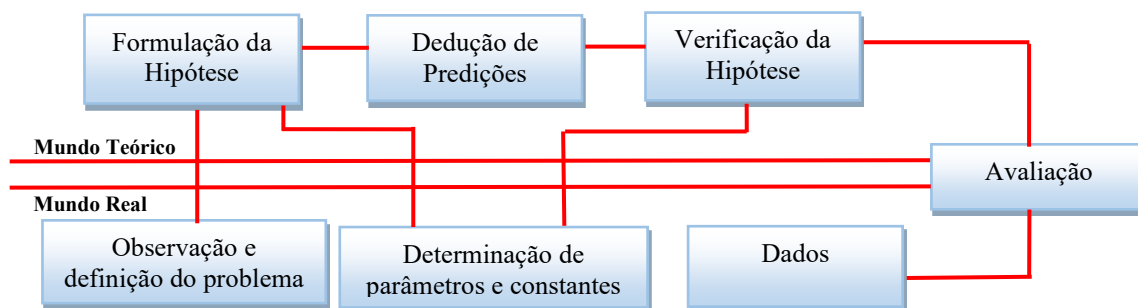
Considerando, especificamente, os dois consórcios públicos, objeto deste estudo, a abordagem de natureza multidisciplinar abrange as áreas de conhecimento relacionadas com a economia, gestão pública e ciência política. Para tanto, toma-se como base metodológica o tripé sugerido por Bêni (2002), ilustrado pela Figura 6, que entrelaça a observação dos fenômenos concretos com as proposições teóricas e históricas.

Figura 6 – Representação do tripé da investigação científica



Fonte: Bêni (2002, p. 27).

Bêni (2002, p. 27) destaca que as conexões entre os blocos revelam a interdependência entre os três níveis, em suas palavras, “não há estudos empíricos sem base teórica, nem estudos históricos sem base empírica”. Desta forma, o estudo empírico desenvolvido teve o objetivo de aprofundar a temática já elencada no escopo deste trabalho em suas abordagens teóricas e históricas. De tal modo, para o desenvolvimento da pesquisa sobre os dois casos de consórcios públicos, os métodos utilizados visam conciliar os aspectos teóricos aos fatos históricos retratados pelo mundo real, conforme o modelo apresentado pela Figura 7.

Figura 7 – Etapas para a construção da investigação científica

Fonte: Bêmi (2002, p. 27).

Para o caso específico deste trabalho, os consórcios públicos são tratados como possibilidade de cooperação diante da crise do “pacto federativo” de 1988 evidenciada a partir da década de 1990. A crescente adoção dos entes municipais de buscar soluções para problemas comuns por meio do consorciamento motivou a realização de um estudo mais amplo voltado para o exame de sua atuação como alternativa de (re)organização das relações intergovernamentais, em âmbito regional. Com isso, os consórcios públicos vistos como mecanismo de cooperação intergovernamental tornaram-se objeto de estudo a fim de verificar se a sua atuação potencializa a prestação de serviços públicos integrados à dinâmica do desenvolvimento regional.

Para tanto, a investigação empírica se deu por meio dos métodos de pesquisa para estudos de casos múltiplos, reunindo duas experiências de consórcios públicos. A primeira, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, agrega sete municípios dos 39 que integram a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)⁴¹. Esta escolha se deu em virtude da vasta literatura⁴² produzida sobre os consórcios públicos tratá-lo como um dos mais antigos e resiliente do Brasil. No entanto, verificou-se que poucos estudos se voltaram para analisar atuação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC após tornar-se uma autarquia pública.

A segunda experiência, o Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, é formado por 20 municípios, dos quais apenas um não integra a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Para esta opção se tomou como parâmetro as características apresentadas pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC, ou seja, formalizado em 2010, a inserção em uma área metropolitana, formação oriunda de uma associação civil, atuação multifinalitária e voltada para o desenvolvimento da região.

⁴¹ Cabe mencionar que foge ao escopo deste trabalho uma abordagem aprofundada sobre as questões metropolitanas. Esta temática se apresenta sob o aspecto territorial em razão dos consórcios públicos, objeto deste estudo, estarem localizados em áreas metropolitanas.

⁴² Diversos trabalhos publicados abordaram a atuação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, enquanto associação civil (1990-2009), entre eles, cabe citar os desenvolvidos por (Abrucio; Soares, 2001; Abrucio *et al*, 2013; Bresciani, 2012; Caldas, 2007; Reis, 2008).

5.1.2 Trajetória da pesquisa: instrumentos de coleta

Do ponto de vista metodológico, a definição dada por Yin (2015, p. 17) para os estudos de caso consiste em uma pesquisa empírica que “investiga um fenômeno contemporâneo (o ‘caso’) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes”. Para tal, Yin (2015, p. 109) especifica que na coleta de dados deve-se fazer:

- a) o uso de múltiplas fontes de evidência, não apenas uma;
- b) a criação de um banco de dados do estudo de caso;
- c) a manutenção de um encadeamento de evidências; e
- d) o cuidado no uso de dados de fontes eletrônicas de evidência, como comunicações de mídia social.

Este estudo, seguiu o princípio básico para o processo de coleta de dados que consiste na utilização de múltiplas fontes de evidência, visando garantir qualidade e significância aos resultados obtidos. Para tanto, coletou-se dados de natureza qualitativa e quantitativa que abrangeram o período de funcionamento dos consórcios, isto é, no caso do Consórcio Grande ABC⁴³ foram os anos de 1990 a 2022 e para o Consórcio Metropolitano GRANPAL considerou-se o período de 2010 a 2022.

Assim, para a composição dos dados primários de caráter qualitativos, buscaram-se as informações, por meio de duas entrevistas realizadas *in loco*⁴⁴, com base em um roteiro⁴⁵ semiestruturado com questões abertas, nas quais os entrevistados discorreram livremente sobre as questões que envolveram cinco aspectos: a capacidade institucional, a governança, a multidimensionalidade das ações, a situação financeira e os mecanismos de controle.

Para a escolha dos entrevistados, buscaram-se os principais responsáveis, conforme as respectivas estruturas organizacionais. Deste modo, em 2019, as pessoas entrevistadas ocupavam cargos políticos e técnicos, conforme explicitado no Quadro 7.

Quadro 7 – Consórcios Públicos: entrevistas de pesquisa realizadas em 2019

Consórcios Públicos	Data	Entrevistado
Consórcio Intermunicipal Grande ABC	Em 07 de novembro de 2019	a) Secretário Executivo
Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre	Em 17 de setembro de 2019	a) Diretor Executivo b) Assessora Jurídica c) Pregoeiro Oficial

Fonte: Elaboração própria.

⁴³ Neste trabalho, para designar o Consórcio Intermunicipal Grande ABC usar-se-á a expressão Consórcio Grande ABC. E, para o Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre empregar-se-á a denominação Consórcio Metropolitano GRANPAL (CM-GRANPAL).

⁴⁴ As entrevistas foram realizadas nas sedes dos consórcios públicos que no caso do Consórcio Grande ABC fica em Santo André (SP) e do Consórcio Metropolitano GRANPAL, em Porto Alegre (RS).

⁴⁵ A elaboração do roteiro de entrevista foi uma adaptação própria da acepção dos parâmetros para análise de consórcios públicos propostos por Brito (2017). Ver, o roteiro de entrevista no Apêndice F, p. 420.

Quanto aos dados secundários de caráter qualitativos, em parte, consultaram-se os documentos emitidos pelos consórcios, abrangendo os registros de Atas, Contratos de Rateio, Relatório de Gestão, Relatório de Atividades e Resoluções, bem como as informações que constavam no sítio eletrônico de cada consórcio público <https://consorcioabc.sp.gov.br> e <https://granpal.atende.net/cidadao>. Também fizeram parte da investigação documental a consulta, as legislações referentes aos consórcios públicos, aos documentos regimentais (Estatuto, Regimento Interno e o Protocolo de Intenções), as Leis e Decretos sancionados pelos municípios consorciados, as publicações no Diário Oficial, os Relatórios de Auditoria dos Tribunais de Contas e as notícias referentes aos consórcios vinculadas pela mídia digital.

Para os dados secundários quantitativos, a coleta derivou dos bancos de dados dos portais institucionais do IBGE, IPEA, STN, Tribunal de Contas dos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul e dos municípios integrantes dos consórcios. Especificamente, para os dados contábeis a principal fonte de consulta foram as demonstrações contábeis e os balanços orçamentários, disponibilizados pelo Portal da Transparência dos consórcios e das prefeituras. Para cruzar as informações, os dados, os contratos, convênios e processos licitatórios foram pesquisados por meio dos Sistemas de Informações Gerenciais disponibilizados para consulta de recursos provenientes de Fundos específicos e as instituições responsáveis pela realização de pregões como o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul).

5.1.3 Tratamento estatístico

O tratamento dos dados quantitativos realizado pelo método estatístico descritivo dispõe de diversas medidas para representar os resultados obtidos, possibilitando uma descrição dos consórcios públicos. Neste estudo, em decorrência da discrepância dos dados, optou-se pelo uso da mediana para sinalizar a tendência central das variáveis relacionadas com a caracterização socioeconômica dos municípios integrantes dos consórcios. Para a variabilidade dos valores monetários, ocorrida ao longo do tempo, utilizou-se o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo IBGE, para deflacionar os valores correntes, transformando-os em valores constantes com preços médios para o último ano do período.

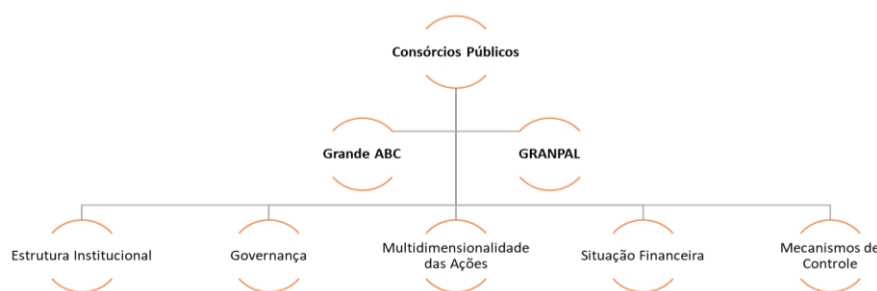
Deste modo, os valores monetários constantes foram utilizados, tanto para efetuar o cálculo da taxa média de crescimento anual quanto para evidenciar a evolução absoluta e/ou demonstrar a predominância por meio do peso relativo, como tratamento estatístico voltado para verificar o desempenho dos consórcios entre os diferentes anos.

5.1.4 Análise e interpretação dos dados

Por se tratar de um estudo de caráter exploratório, primeiro as informações verbais, obtidas por meio das entrevistas⁴⁶ e realizadas *in loco*, foram sistematizadas. Em seguida, após o levantamento, a organização e o tratamento dos dados secundários efetuou-se a checagem mediante o cruzamento com as informações provenientes das entrevistas de pesquisa.

Para a interpretação dos resultados obtidos, considerou-se o emprego das diferentes fontes de informações e dados que foram analisadas, separadamente, para cada um dos consórcios. Em se tratando de casos com diferenças dimensionais, mas que se assemelham em suas características de formalização, a investigação científica considerou cinco aspectos replicadas em cada consórcio, norteando a pesquisa empírica e documental, conforme apresenta a Figura 8.

Figura 8 – Consórcios Públicos: aspectos analisados na investigação científica



Fonte: Elaboração própria.

Por fim, para a abordagem analítica tratou-se a trajetória percorrida pelos consórcios públicos em ordem cronológica, a partir de um conjunto de informações representativas replicadas para cada consórcio. Vale destacar que o desenvolvimento deste estudo exigiu flexibilidade da metodologia empregada, visto que os dados disponíveis nem sempre se encontravam na forma adequada para utilizá-los conforme os objetivos propostos. Cabe mencionar que este estudo de casos múltiplos faz parte do objetivo maior deste trabalho que consiste em analisar a questão do federalismo brasileiro, a partir dos mecanismos de cooperação intergovernamental, instrumentalizados pela atuação dos consórcios públicos, e suas implicações sobre a dinâmica do desenvolvimento regional.

⁴⁶ Vale esclarecer que o Consórcio Metropolitano GRANPAL não permitiu a gravação da entrevista realizada *in loco* sendo colhida as informações dadas por meio de anotações. Posteriormente, respondendo ao Roteiro de Entrevista, o Diretor Executivo do CM-GRANPAL enviou por e-mail (em 2 de outubro de 2019) as informações relacionadas com os aspectos institucionais, de governança e sobre os mecanismos de controle. Com relação ao Consórcio Grande ABC, a entrevista realizada *in loco* foi gravada e teve a duração de 1h35min. Além disso, o Secretário Executivo disponibilizou material institucional impresso referente a trajetória histórica em comemoração aos 20 anos de existência do Consórcio Grande ABC e o Balanço de Gestão 2017-2018.

5.2 O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC

Em 2022, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC completou 32 anos de fundação com uma trajetória marcada por particularidades em seu processo de desenvolvimento institucional. O pioneirismo pelo qual ficou conhecido, ao ser fundado em 19 de dezembro de 1990 com o nome de Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, resultou da originalidade de reunir sete municípios (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra) pertencentes à RMSP para atuarem de forma cooperada visando o desenvolvimento da Região do Grande ABC.

Por duas décadas, o Consórcio Grande ABC funcionou como associação civil com atuação multifinalitária articulado, desde 1997, com o governo do estado de São Paulo, quando participou da criação da Câmara do Grande ABC e da Agência de Desenvolvimento Econômico, integrando a composição dessas duas instituições. A partir de 2003, o Consórcio Grande ABC recebeu o apoio do governo federal para as demandas da região que haviam sido pleiteadas por meio da chamada “Carta do ABC”.

Em 8 de fevereiro de 2010, com a denominação oficial de Consórcio Intermunicipal Grande ABC, se tornou uma entidade com personalidade jurídica de direito público, mantendo a tradição de inovar ao ser o primeiro consórcio multifinalitário do país de natureza autárquica. Desde então, com legitimidade para planejar e executar ações de políticas públicas de âmbito regional, seu campo de atuação vem priorizando as áreas de Infraestrutura Regional, Desenvolvimento Urbano e Gestão Ambiental, Desenvolvimento Econômico Regional, Inclusão Social e Direitos Humanos e Gestão e Administração.

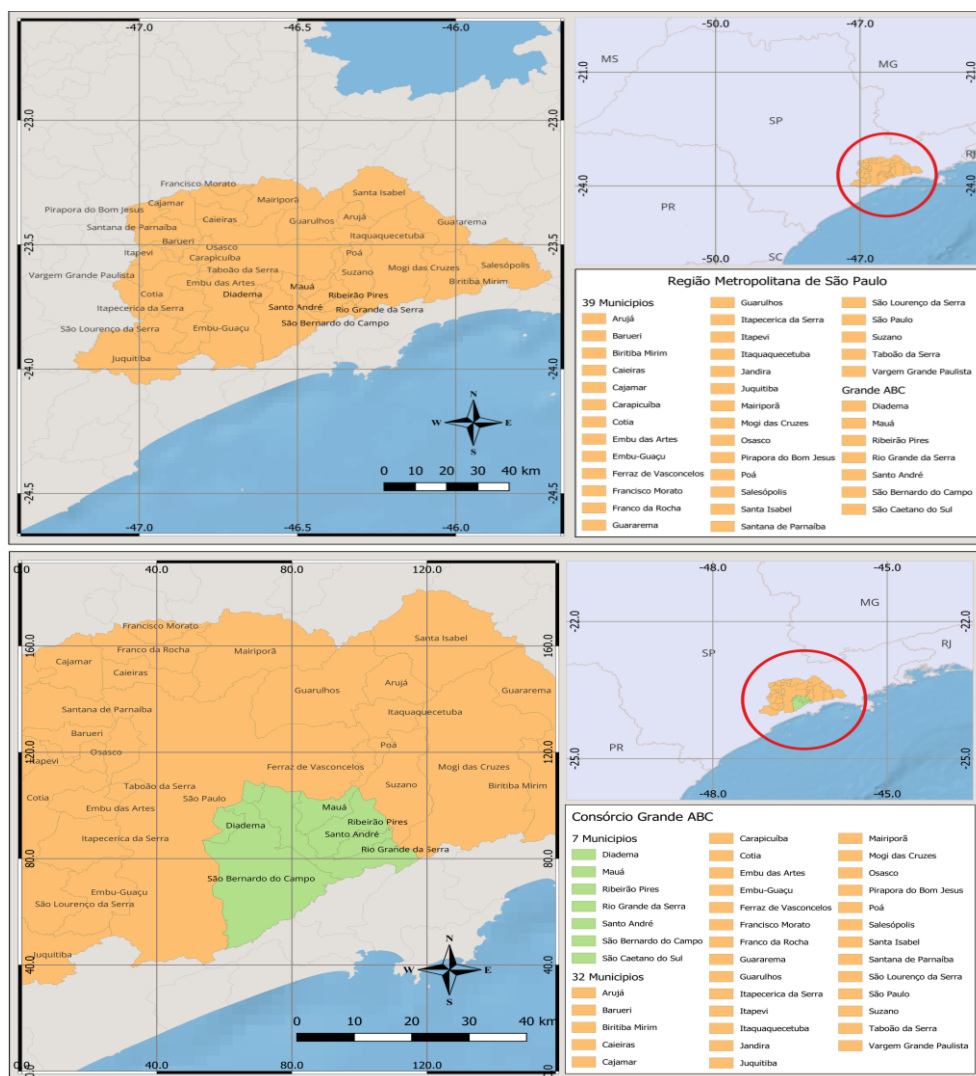
Em 2020, o Consórcio Grande ABC teve a cooperação estabelecida em 2018 com a cidade italiana Turim, reconhecida pelo Programa Internacional de Cooperação Urbana, desenvolvido pela União Europeia. Essa parceria com contribuições tecnológicas para o desenvolvimento do Projeto do Centro de Controle Operacional proporcionou visibilidade internacional, sendo convidado para apresentá-lo para a Região Metropolitana de Chicago e da Finlândia.

Este breve olhar sobre a trajetória percorrida pelo Consórcio Grande ABC ressalta alguns avanços que proporciona ao consórcio o reconhecimento de um caso resiliente em âmbito nacional e, mais recentemente, internacional. Entretanto, não se pode deixar de mencionar que, ao longo desse caminho, existiram muitos percalços e que, ainda, se fazem presente, demandando novos estudos. Deste modo, o exame da trajetória e atuação deste consórcio se inicia pelo território no qual ele atua, conhecido como a Região do Grande ABC.

5.2.1 Caracterização socioeconômica da Região do Grande ABC

Os sete municípios, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, usualmente, denominados como “Grande ABC”, “ABC Paulista”, “ABC” e “ABCD” integram a RMSP situando-se em sua sub-região Sudeste, conforme ilustra a Figura 9. Com uma extensão territorial de 829 km², a Região do Grande ABC ocupa 10,4% da área territorial da RMSP⁴⁷ (7.947 km²) e 0,3% do território do estado de São Paulo (248.219 km²), conforme os dados do Censo 2022 do IBGE.

Figura 9 – Região Metropolitana de São Paulo: localização dos municípios do Grande ABC na RMSP – 2022



Fonte: Elaboração própria usando QGIS [Software GIS]. Dados extraídos: IBGE, Malha municipal digital e áreas territoriais, 2022.

⁴⁷ Criada pela Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm. Acesso em: 12 mar. 2022.

No cenário econômico brasileiro, a partir da década de 1950, a Região do Grande ABC tornou-se conhecida por concentrar em seu território a indústria automobilística, sediando montadoras e fornecedores que integravam a cadeia de suprimentos. Durante o governo de Juscelino Kubitschek, a região beneficiou-se dos investimentos privados e públicos provenientes do Programa de Metas (1956-1960), reunindo um conjunto de empreendimentos e obras, implantando uma estrutura industrial integrada no país.

Nas décadas de 1960 e 1970, a dinâmica industrial ensejou um expressivo fluxo migratório com fortes impactos no processo de urbanização, dado não apenas pelos fatores econômicos, mas relacionado a área geográfica, visto que mais de 50% do território do ABC Paulista se localiza em área de mananciais⁴⁸. Desse modo, o rápido adensamento populacional gerou uma desordenada e concentradora ocupação associado ao uso clandestino de áreas sob proteção ambiental, comprometendo parte do sistema hídrico da região.

Apesar disso, em decorrência dos processos de implantação da indústria “pesada” e de urbanização, cabe também ressaltar os aspectos positivos mencionados por Cano (2017) que “[...] se refletiam no emprego, nos salários e na ascensão social do trabalhador e da classe média.” Para além, esses processos amplificaram “[...] a conscientização política, o crescimento sindical, a expansão da cultura e da arte [...]” (Cano, 2017, p. 270).

A partir da década de 1980, a economia brasileira enfrentou várias crises econômicas decorrentes, na maioria, do aumento dos juros internacionais que acentuou a dívida externa e do processo inflacionário, além dos problemas inerentes as extensas áreas conurbadas, principalmente, as que demandavam maior prestação de serviços públicos. No contexto internacional, o processo de financeirização comandado pelos países desenvolvidos promoveu profundas mudanças na economia mundial, sendo necessário para a expansão da internacionalização do capital impor aos países subdesenvolvidos uma série de reformas de caráter neoliberal, preconizadas pelo chamado “Consenso de Washington”.

Foi ao longo desse contexto, que a base industrial instalada no ABC Paulista, sob o modelo fordista de produção, teve que se adequar a reestruturação produtiva imposta pelas mudanças na economia internacional, com consequências sociais para o mercado de trabalho, vista pela elevada taxa de desemprego e o aumento da informalidade. Na década de 1990, a abertura comercial da economia aprofundou a crise socioeconômica já instalada no ABC, levando ao fechamento e/ou transferência para outras regiões do estado/país de unidades fabris.

⁴⁸ Ver, as informações disponibilizadas pelo Núcleo Desenvolvimento Urbano e Gestão Ambiental, GT – Meio Ambiente do Consórcio Grande ABC. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/pagina/87/nucleo-desenvolvimento-urbano-e-gestao-ambiental/sub-pagina/20/>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Diante disso, a predominância do setor industrial na economia do Grande ABC revelou a necessidade de diversificar as atividades econômicas em busca de ampliar o mercado de trabalho, capaz de absorver a mão-de-obra que havia sido dispensada pela indústria. Dessa forma, o desenvolvimento de novas vocações econômicas resultaram na expansão do setor de comércio e serviços, principalmente, nos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, mantendo o caráter industrial mais nas cidades de Diadema e Mauá. Já os municípios de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra se consolidaram como destinos turísticos com o estabelecimento de serviços voltado para o lazer e o entretenimento, tornando esse setor numa importante fonte econômica.

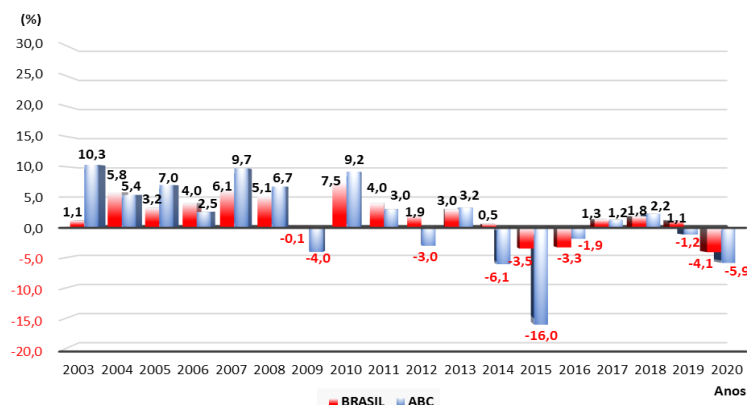
Essas transformações, algumas de caráter estrutural, alteraram o perfil socioeconômico das cidades do ABC, proporcionando poucas melhorias na condição de vida dos seus moradores. Nesse contexto, novos problemas foram gerados e os já existentes ampliados, principalmente, os associados à infraestrutura urbana, de drenagem e de saneamento, aliado aos do meio ambiente relacionado com a problemática dos resíduos sólidos.

Como parte desses problemas se estendiam para além das fronteiras territoriais entre os municípios integrantes da Região do ABC, tais efeitos, levaram os prefeitos a se mobilizarem em busca de soluções, o que resultou na fundação do Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings visando implementar ações de forma compartilhada, a ser analisado mais adiante como parte do objeto de estudo deste capítulo.

O século XXI se iniciou trazendo os efeitos das mudanças econômicas ocorridas ao longo das duas últimas décadas do século anterior, visto pelo aumento da desigualdade socioeconômica com contrastes intrarregional. Nas duas primeiras décadas (2001-2010) e (2011-2020), os dados expostos pelo Gráfico 25 mostram que a trajetória da economia da Região do Grande ABC apresentou momentos de crescimento, favorecido pelo bom desempenho da economia brasileira e períodos de crise diante das retrações, desacelerações e fraco desempenho da economia nacional.

Segundo Maskio (2020, p. 253) a estrutura produtiva do Grande ABC “tem se colocado especialmente como um fornecedor de insumos e de capacidade de manufatura para a cadeia de produção cada vez mais globalizada, em um país com um amplo mercado consumidor”. Neste cenário, apesar da região, ainda, preservar uma estrutura industrial e apresentar um avanço nos setores de comércio e serviços, Maskio (2020, p. 253) ressalta que as “[...] plantas locais, os principais objetivos dos produtores têm sido atender principalmente o mercado nacional e, em alguns casos, o mercado externo”. Com isso, a dinâmica da economia do Grande ABC torna-se dependente do desempenho da economia nacional.

Gráfico 25 – Região do Grande ABC: evolução da taxa média de crescimento anual do PIB em perspectiva comparada com o Brasil – 2003-2020



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE, Contas Regionais do Brasil 2020, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2020.

No que se refere ao contexto atual, os dados do Censo Demográfico 2022 apontam a Região do ABC, um território densamente povoado (3.254,21 hab./km²), no qual residem 2,7 milhões de habitantes, representando 13,0% da população da RMSP e 6,1% da população estadual. Do ponto de vista econômico, a Região do ABC é favorecida por estar localizada em pontos estratégicos, próxima da capital paulista e do porto de Santos, facilitando o escoamento da produção e as operações de logística. Em 2020, o valor do PIB da Região do Grande ABC totalizou R\$ 128,4 bilhões, representando 10,4% e 5,4% do PIB da RMSP e do estado, respectivamente. Em termos per capita, o valor do PIB de R\$ 45,7 mil foi menor, cerca de 19,2% quando comparado com o valor per capita da RMSP e 11,0% menor que o PIB per capita estadual, mas 27,2% maior que o PIB per capita brasileiro (R\$ 35,9 mil), *vide* Tabela 11.

Considerando o rendimento mensal na Região do ABC, em 2021, o trabalhador formal recebia um salário mediano de R\$ 3.300,00. Se comparado com a RMSP esse valor era maior cerca de 15,4% e com o estado menor 11,8%. Todavia, a renda média mensal nos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema e Mauá se apresentaram acima de R\$ 3.000,00. O Município de São Bernardo do Campo apresentou a maior remuneração da região com o valor de R\$ 3.960,00, representando um acréscimo salarial de 38,5% quando comparado com a RMSP e 5,9% maior que o valor estadual, conforme os dados apresentados nas Tabelas 11 e 12 (*vide* p. 205-206).

Com uma taxa de urbanização de 100,0%, em 2010, por meio do índice de Gini, a Região do Grande ABC apresentou um grau de concentração de renda igual a 0,475, menor que o índice da RMSP (0,494) e do estado (0,577), o que demonstra que a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos foi menor.

Tabela 11 – Região do Grande ABC: indicadores socioeconômicos em perspectiva comparada com a RMSP e o estado de São Paulo

Indicadores Socioeconômicos	São Paulo (A)	RMSP (B)	ABC (C)	C/A (%)	C/B (%)
Área Territorial ⁽¹⁾ (em km ²)	248.219	7.947	829	0,3	10,4
População Residente ⁽¹⁾ (núm. de hab.)	44.420.459	20.743.587	2.696.530	6,1	13,0
Densidade Demográfica ⁽¹⁾ (por hab./km ²)	178,96	2.610,26	3.254,21	Muito Elevada	Elevada
PIB ⁽²⁾ (em R\$ milhão)	2.377.639	1.238.721	128.389	5,4	10,4
PIB <i>per capita</i> ⁽²⁾ (em R\$ 1,00)	51.364,73	56.578,51	45.727,27	89,0	80,8
Salário Médio Mensal ⁽³⁾ (em R\$ 1,00)	3.740,00	2.860,00	3.300,00	88,2	115,4
Taxa de Mortalidade Infantil ⁽⁴⁾ (por mil nascidos vivos)	9,88	9,57	8,72	Menor	Menor
Taxa de Urbanização ⁽⁵⁾ (%)	95,9	99,8	100,0	Maior	Maior
Taxa de Alfabetização ⁽⁵⁾ (de 10 anos de idade ou mais)	95,9	95,5	96,7	Maior	Maior
Índice de Gini ⁽⁵⁾ (renda domiciliar <i>per capita</i>)	0,577	0,494	0,475	Menor	Menor
Esperança de Vida ⁽⁶⁾ (ao nascer, em anos de idade)	75,7	75,8	76,1	Maior	Maior
IDH-M ⁽⁶⁾ (índice)	0,783	0,760	0,784	Semelhante	Maior

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2022; 2021; 2020; 2010), DATASUS (2020) e PNUD-IPEA-FJP (2010).

⁽¹⁾ IBGE, Censo Demográfico 2022.

⁽²⁾ IBGE, Contas Regionais do Brasil 2020, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).

⁽³⁾ IBGE, Salário Médio Mensal dos Trabalhadores Formais. Cadastro Central de Empresas – 2021.

⁽⁴⁾ DATASUS, Ministério da Saúde. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde, 2020.

⁽⁵⁾ IBGE, Censo Demográfico 2010.

⁽⁶⁾ PNUD; IPEA; FJP. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2010.

Ao observar os indicadores sociais da Região do Grande ABC percebe-se um padrão de vida melhor se comparado com a RMSP e o estado de São Paulo. O desempenho das taxas de mortalidade infantil (8,72) e de alfabetização (96,7%) se mostraram superiores aos apresentados pela RMSP e pelo estado de São Paulo. Já o indicador que representa a esperança de vida ao nascer, a população da Região do ABC apresentou uma expectativa de vida (76,1 anos) maior que a do indivíduo residente na RMSP (75,8 anos) e, em geral, a probabilidade de vida se mostrou maior cerca de 4 meses quando comparado com o estado de São Paulo (75,7 anos).

Com relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) que indica a qualidade de vida, a classificação da Região do ABC foi de alto desenvolvimento humano (0,784), o mesmo padrão apresentado para a RMSP (0,760) e o estado paulista (0,783). Há, ainda, que se registrar que, em 2010, a primeira posição no ranking brasileiro era ocupada por São Caetano do Sul, cujo índice, igual a 0,862, representa um desenvolvimento humano muito alto. Os municípios de Santo André e São Bernardo do Campo também se encontravam nesse mesmo patamar de desenvolvimento, com (0,815) e (0,805), respectivamente.

Em geral, a análise de dados desagregados tornam as diferenças intermunicipais mais visíveis, evidenciando o grau de desenvolvimento desigual da região. Desta forma, ao observar os dados da Tabela 12, verifica-se que o tamanho territorial e o porte populacional dos municípios que integram a Região do ABC resulta em uma densidade demográfica bem diversa. O Censo 2022 mostra que os maiores municípios, São Bernardo do Campo e Santo André, concentram mais da metade da população (57,8%) da região. Já as cidades de Mauá e Diadema comportam um terço da população (30,1%). Enquanto, São Caetano do Sul, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra possuem cerca de 12,1% do total da população do ABC.

Tabela 12 – Região do Grande ABC: indicadores socioeconômicos em perspectiva comparada intermunicipal

Municípios	2022	2022	2022	2020	2020	2021
	Área Territorial ⁽¹⁾ (km ²)	População ⁽¹⁾ (hab.)	Densidade Demográfica ⁽¹⁾ (hab./km ²)	PIB ⁽²⁾ (R\$ milhões)	PIB ⁽²⁾ per capita (R\$ 1,00)	Salário Médio Mensal ⁽³⁾ (R\$ 1,00)
1 Santo André	176	748.919	4.260,50	29.440	40.812,01	3.080,00
2 São Bernardo do Campo	410	810.729	1.979,65	48.614	57.566,99	3.960,00
3 São Caetano do Sul	15	165.655	10.805,23	13.961	86.200,01	3.520,00
4 Diadema	31	393.237	12.795,69	15.057	35.282,92	3.300,00
5 Mauá	62	418.261	6.753,01	17.127	35.864,96	3.300,00
6 Ribeirão Pires	99	115.559	1.167,59	3.341	26.911,94	2.860,00
7 Rio Grande da Serra	36	44.170	1.215,43	848	16.478,41	2.640,00
Região do Grande ABC	829^(a)	2.696.530^(a)	3.254,21^(b)	128.389^(a)	45.727,27^(c)	3.300,00^(d)

Municípios	2020	2010	2010	2010	2010	2010
	Taxa Mortalidade Infantil ⁽⁴⁾	Taxa Urbanização ⁽⁵⁾	Taxa Alfabetização ⁽⁵⁾	Índice de Gini ⁽⁵⁾	Esperança de Vida ⁽⁶⁾	IDH-M ⁽⁶⁾
1 Santo André	8,61	100,0	97,3	0,543	76,7	0,815
2 São Bernardo do Campo	8,95	98,3	97,1	0,553	76,7	0,805
3 São Caetano do Sul	7,21	100,0	98,5	0,548	78,2	0,862
4 Diadema	9,37	100,0	95,9	0,459	75,7	0,757
5 Mauá	9,57	100,0	96,3	0,458	76,1	0,766
6 Ribeirão Pires	8,72	100,0	96,7	0,475	75,8	0,784
7 Rio Grande da Serra	7,53	100,0	95,0	0,405	74,4	0,749
Região do Grande ABC	8,72^(d)	100,0^(d)	96,7^(d)	0,475^(d)	76,1^(d)	0,784^(d)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2022; 2021; 2020; 2010), DATASUS (2020) e PNUD-IPEA-FJP (2010).

⁽¹⁾ IBGE, Censo Demográfico 2022.

⁽²⁾ IBGE, Contas Regionais do Brasil 2020, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).

⁽³⁾ IBGE, Salário Médio Mensal dos Trabalhadores Formais. Cadastro Central de Empresas – 2021.

⁽⁴⁾ DATASUS, Ministério da Saúde. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde, 2020.

⁽⁵⁾ IBGE, Censo Demográfico 2010.

⁽⁶⁾ PNUD; IPEA; FJP. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2010.

^(a) O valor corresponde ao somatório.

^(b) O valor expressa o resultado do cálculo da relação entre a população e a superfície do território.

^(c) O valor representa o resultado do cálculo da relação entre o PIB Global e o número absoluto de habitantes da região em 2020.

^(d) O valor corresponde a mediana.

Em termos econômicos, em 2020, no tocante ao porte e a estrutura, a Região do ABC concentrou cerca de 60,9% de suas atividades econômicas nos setores de comércio e serviços. Já a indústria respondeu por quase um terço das atividades (28,2%). Ficando a administração pública responsável por quase 11% na formação do Valor Adicionado Bruto (VAB). Vale destacar que por ser uma região 100% urbanizada, praticamente, não houve registro de atividades agropecuária, conforme evidencia os dados do Gráfico 26 e do Apêndice G, p. 423.

Conforme os dados da Fundação SEADE⁴⁹, o centro dinâmico da economia do ABC Paulista se concentra em São Bernardo do Campo, dado o valor do PIB de R\$ 48,6 bilhões ser responsável por 37,9% do total do PIB da região. Com base nas atividades econômicas, os setores de comércio e serviços representaram 66,3% do VAB com destaque para os serviços de transportes, alimentação, reparação de veículos automotores e motocicletas e o comércio varejista.

⁴⁹ Os dados sobre as principais atividades econômicas dos municípios do Grande ABC foram consultados no sítio eletrônico da Fundação SEADE. Disponível em: <https://municipios.seade.gov.br/economia/>. Acesso em: 2 jun. 2022.

Já o setor industrial (25%), tradicional por sediar grandes empresas do setor automobilístico, se destaca na produção de veículos automotores, caminhões, ônibus e camioneta. Vale registrar que, desde 2019, esse setor vem se alterando com o fechamento das fábricas da Ford e da Toyota. E, mais recentemente, as empresas Mercedes-Benz e Scania anunciaram a redução para um único turno a produção de caminhões, em virtude da crise que o setor enfrenta, diante dos juros elevados e da dificuldade na concessão de financiamentos. Em 2020, no Município de São Bernardo do Campo, o desempenho econômico registrado proporcionou o segundo maior valor para o PIB *per capita* e um rendimento médio mensal para o trabalhador formal de R\$ 3.960,00, o mais elevado da região em 2021.

Por sua vez, em 2020, o Município de Santo André registrou o valor de R\$ 29,4 bilhões para a totalidade de sua produção, respondendo por 22,9% na formação do PIB regional. Sua economia se destaca pela alta diversificação de atividades no comércio e serviços (61,8%) com forte potencial de consumo, principalmente, para os serviços de logística e pela variedade de hospitais e clínicas médicas que reúnem uma ampla rede especializada para a área de saúde. Considerando a atividade industrial (27,6%), os principais segmentos se concentram em três setores: insumos petroquímicos (eteno, propeno, butadieno, benzeno, tolueno, cloro, soda e solventes), borracha (fabricação de pneumáticos e de câmaras-de-ar) e metalúrgico. Com uma estrutura econômica consolidada, seu PIB per capita (R\$ 40,8 mil) foi o terceiro maior da região e ocupou a quarta posição no rendimento mensal (R\$ 3.080,00) pago ao trabalhador formal, sendo inferior cerca de 6,7% do salário mediano mensal da Região do ABC (R\$ 3.300,00).

Os municípios de Mauá, Diadema e São Caetano do Sul, juntos, representaram 35,9% do PIB da Região do ABC. Suas principais atividades econômicas se concentram mais no setor de serviços que de comércio, com destaque para as áreas de vigilância e segurança privada, serviços de bufê, bares e restaurantes. A indústria com maior representatividade em Mauá (39,3%) e Diadema (31,6%) se destaca em função do polo petroquímico, a Refinaria Capuava da Petrobras em Mauá e do polo industrial em Diadema que envolve atividades industriais ligadas a borracha, material plástico, máquinas e equipamentos, produtos químicos, veículos automotores, produtos alimentícios, metalurgia, entre outros.

Para essas duas cidades, o desempenho econômico foi similar, visto que em Mauá o valor do PIB *per capita* de R\$ 35,9 mil foi maior, apenas 1,6% que o valor registrado em Diadema (R\$ 35,3 mil). Por sua vez, em 2021, a renda média mensal paga ao trabalhador formal foi de R\$ 3.300,00 nas duas cidades, a mesma renda registrada para a Região do ABC (R\$ 3.300,00).

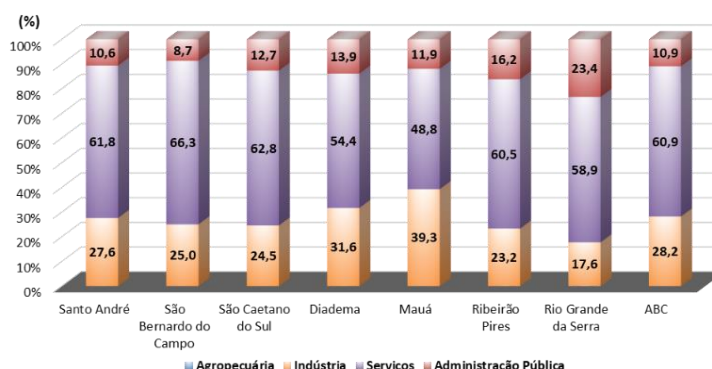
Com relação à cidade de São Caetano do Sul, as atividades realizadas nos setores de comércio e serviços concentraram 62,8% do valor total do VAB. Esses setores são responsáveis por uma ampla rede de comércio varejista com ênfase no segmento de vestuário, equipamentos e suprimentos de informática, bem como serviços especializados na área de tecnologia da informação. No setor industrial (24,5%), a cidade sedia a multinacional General Motors e se destaca na produção de automóveis e camionetas, bem como em produtos alimentícios, móveis e metalurgia. Em 2020, seu PIB *per capita* foi R\$ 86,2 mil, o mais elevado, superior cerca de 88,5% do valor do PIB *per capita* da Região do ABC (R\$ 45,7 mil). Em relação ao trabalho formal, em 2021, o rendimento médio mensal foi R\$ 3.520,00, o segundo maior da região.

Por fim, por estarem inseridos em área de proteção de mananciais, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra representam a menor participação na economia da Região do ABC. Em 2020, esses dois municípios juntos participaram com 3,3% na formação das atividades econômicas da região. Essencialmente, os setores de comércio e serviços dessas cidades (60,5%) e (58,9%) responderam pelo desempenho econômico, principalmente, os direcionados para o setor de turismo. Também se destacaram o comércio de móveis e o setor atacadista de químicos, papel e sucatas. Em Ribeirão Pires, as principais atividades industriais (23,2%) corresponderam a fabricação de armas de fogo e munições, produtos alimentícios, além do comércio atacadista de produtos siderúrgicos e metalúrgicos. Já a cidade de Rio Grande da Serra, por seu território se localizar 100% em áreas de mananciais, a legislação só permite a instalação de indústrias que não agredam ao meio ambiente. Dessa forma, o setor industrial (17,6%), basicamente, é voltado para a fabricação de produtos alimentícios, peças e acessórios para veículos, e recuperação de materiais metálicos.

Esses dois municípios comportam a menor estrutura econômica da Região do ABC. Em 2020, o PIB *per capita* do município de Ribeirão Pires totalizou o valor de R\$ 26,9 mil, cerca de 41,1% inferior ao PIB *per capita* da região. Quanto ao rendimento, em 2021, o trabalhador formal recebeu como remuneração mensal o valor de R\$ 2.860,00, inferior cerca de 13,3% do valor salarial mediano da região. Já a cidade de Rio Grande da Serra, cuja participação na economia da região foi apenas 0,7%, o valor do PIB *per capita* correspondeu a R\$ 16,5 mil, o menor, equivalente a 36,0% do PIB *per capita* da região. Mesmo assim, em 2021, a média salarial mensal para o trabalhador formal atingiu o valor de R\$ 2.640,00, inferior cerca de 20,0% do valor mediano que se pagava no ABC Paulista.

Cabe mencionar que, entre os municípios do ABC, as atividades relacionadas com a administração pública representaram uma pequena parcela no VAB, com exceção da cidade de Rio Grande da Serra que registrou 23,4% em 2020, conforme se observa no Gráfico 26.

Gráfico 26 – Região do Grande ABC: participação das atividades econômicas no Valor Adicionado Bruto – 2020



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE, Contas Regionais do Brasil 2020, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

As desigualdades intermunicipais também se apresentam nos indicadores sociais representados pelas taxas de mortalidade infantil, de alfabetização, esperança de vida e pelo IDH-M. Tomando como referência os dados apresentados nas Tabelas 11 e 12, observa-se que os indicadores relacionados com a saúde (mortalidade infantil e expectativa de vida) nos municípios do ABC Paulista, em geral, o desempenho foi superior aos indicadores da RMSP e do estado de São Paulo.

Em 2020, considerando a taxa de mortalidade infantil, os municípios de Mauá e Diadema apresentaram as maiores taxas, com 9,57 e 9,37 óbitos. Já os municípios de São Bernardo do Campo, Ribeirão Pires e Santo André tiveram um desempenho semelhante para esse indicador, com taxas de mortalidade iguais a 8,95, 8,72 e 8,61 respectivamente. As menores taxas foram observadas nos municípios de São Caetano do Sul e Rio Grande da Serra, que registraram 7,21 e 7,53 para o número de óbitos, considerado um patamar relativamente baixo, inferior à taxa da Região do ABC (8,72), da RMSP (9,57), do estado de São Paulo (9,88) e do Brasil (11,56).

Já o indicador esperança de vida ao nascer expressa a longevidade, ou seja, o número médio de anos de vida para um recém-nascido. Em 2010, a maior expectativa de vida registrada foi em São Caetano do Sul, cuja população que nasceu nesse ano tem a possibilidade de chegar a 78,2 anos. Quando comparado com a longevidade da população de Rio Grande da Serra (74,4 anos), a menor expectativa de vida da Região do ABC, observa-se que a população de São Caetano do Sul, possivelmente, apresenta uma maior longevidade em torno de 3,8 anos a mais. Os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e Mauá praticamente apresentaram a mesma expectativa de vida, em torno de 76,7 anos. Por fim, a população dos municípios de Diadema e Ribeirão Pires apresentaram uma expectativa de vida de 75,8 anos.

A taxa de alfabetização que expressa a situação educacional mínima da população, em 2010, considerando a Região do Grande ABC, São Caetano do Sul foi o município que apresentou a maior taxa, com 98,5% da sua população com 10 anos ou mais alfabetizada. Vale mencionar que, em 2007, São Caetano do Sul recebeu o Selo de Município Livre do Analfabetismo⁵⁰, conferido pelo Ministério da Educação (MEC) as cidades que alcançaram 96% de alfabetização. Igualmente, em 2014, os municípios de Santo André (97,3%), São Bernardo do Campo (97,1%), Ribeirão Pires (96,7%) e Mauá (96,3%) receberam o Selo de Município Livre do Analfabetismo, visto que a população com 10 anos ou mais alfabetizada já correspondia a percentuais superiores requeridos para obtenção do selo.

Por sua vez, os municípios de Diadema e Rio Grande da Serra, em 2010, ainda, não haviam alcançado o percentual de 96% da sua população com mais de 15 anos de idade alfabetizada, registrando para população com 10 anos ou mais uma taxa de alfabetização de 95,9% e 95,0%, respectivamente. Mesmo assim, Rio Grande da Serra estava próximo da taxa mediana da RMSP (95,5%), enquanto Diadema tinha uma taxa de alfabetização superior a RMSP e no mesmo patamar do estado de São Paulo. Já os dois municípios apresentaram taxas superiores às taxas de alfabetização da Região Sudeste (94,9%) e do país (91,0%).

Com a representação de três dimensões (educação, saúde e renda), o IDH-M estima o desenvolvimento humano municipal, ou seja, a qualidade de vida da população. Em 2010, a Região do Grande ABC registrou para os seus municípios uma elevada qualidade de vida com IDH-M igual a 0,784. Os municípios de São Caetano do Sul (0,862), Santo André (0,815) e São Bernardo do Campo (0,805) se encontravam na faixa de classificação do IDH-M considerado “muito alto” para o desenvolvimento (0,800 a 1,0). Os demais municípios estavam na faixa de “alto” desenvolvimento (0,700 a 0,799).

Esses resultados refletem o bom desempenho que os municípios apresentaram na dimensão educacional, como já visto pela taxa de alfabetização. Quanto a saúde, no qual se observa a longevidade, também já se verificou que os municípios do ABC Paulista mostraram uma expectativa de vida acima da média nacional (72,9 anos). Por fim, com relação à renda vista pelo índice de Gini, verifica-se que Rio Grande da Serra foi a cidade com menor desigualdade de renda (0,405), enquanto São Bernardo do Campo apresentou a maior concentração de renda (0,553) quando comparada com os demais municípios da região.

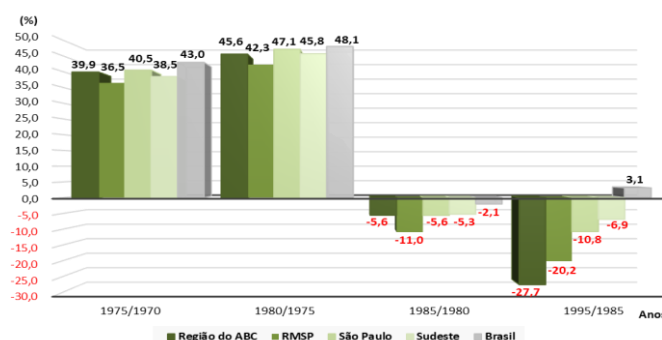
⁵⁰ Lançado pelo governo federal, em 2007, o Selo Município Livre do Analfabetismo foi criado pelo Ministério da Educação (MEC), visando premiar estados e municípios que alcançaram bom desempenho na educação básica pública, ação que inclui a alfabetização de 96% de jovens com mais de 15 anos e adultos. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/Bk_pde/selo.html. Acesso em: 22 jun. 2022.

5.2.2 A trajetória histórica e atuação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC

No início da década de 1990, a formação do Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, mais conhecido como Consórcio Intermunicipal Grande ABC, se deu em um contexto de crise econômica, cujos efeitos da elevada inflação, baixos índices de crescimento do PIB e a existência da dívida externa a ser paga, trouxeram uma forte recessão para a economia do país, consequentemente, para a Região do Grande ABC, dada sua representatividade no cenário nacional.

Diante dessa conjuntura econômica desfavorável, principalmente, para o setor industrial que, entre 1985 e 1995, apresentou uma perda de quase 30% em sua força de trabalho, conforme apresenta os dados do Gráfico 27, os sete prefeitos dos municípios da Região do ABC viram-se motivados a buscar novas saídas para combater a elevada taxa de desemprego⁵¹ e dar respostas para antigos problemas da região relacionados com a destinação dos resíduos sólidos.

Gráfico 27 – Região do Grande ABC: evolução da taxa média de crescimento do pessoal ocupado no setor industrial em perspectiva comparada – 1970-1995



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE, Pessoal Ocupado – Indústria. Quinquenal de 1970 até 1995.

Cabe mencionar que durante a entrevista⁵² realizada com o Secretário Executivo do Consórcio Grande ABC, a existência do problema dos resíduos sólidos comum aos sete municípios da região foi destacada como a principal motivação para a constituição do consórcio em 1990. O entrevistado afirmou que assumiu o cargo de Secretário Executivo em 1 de fevereiro de 2019, mas que acompanha a trajetória do consórcio desde a sua fundação. Na sua visão o consórcio já “acertou”, mas também já “errou” muito por isso ele já foi um crítico quanto ao funcionamento do consórcio.

⁵¹ Em 1999, a taxa de desemprego da Região do Grande ABC era de 21,4%, segundo os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) da RMSP realizada pela Fundação SEADE em parceria com o DIEESE. Disponível em: <https://produtos2.seade.gov.br/produtos/ped-rmsp-tabelas-anuais-2/>. Acesso em: 14 jun. 2022.

⁵² Entrevista de pesquisa concedida em 7 de novembro de 2019, na sede do Consórcio Grande ABC, em Santo André (SP).

Desta forma, a temática ambiental foi o ponto de partida para estabelecer as ações compartilhadas, essencialmente, as voltadas para os resíduos sólidos e recursos hídricos. Em decorrência das constantes enchentes dos rios que cortam a região e do problema da destinação do lixo, as áreas de mananciais do território do ABC Paulista se encontravam deterioradas. Em função da possibilidade de realizar investimentos por meio do consorciamento, logo, outras políticas públicas setoriais se tornaram foco de ações cooperadas, ampliando a atuação do Consórcio Grande ABC.

Entre os anos de 1991 e 1999, a consolidação e o êxito da atuação do Consórcio Grande ABC se deram pelo papel exercido por suas lideranças políticas, em particular, o Prefeito de Santo André, Celso Daniel, responsável pela articulação regional e adoção de mecanismos de cooperação. Ademais, o pleito eleitoral de 1996 elegeu os prefeitos Celso Daniel (Santo André) e Maurício Soares (São Bernardo do Campo) que tinham participados ativamente da fundação do consórcio, quando haviam exercidos esses cargos na gestão (1989-1992). Já a eleição de 2000, praticamente, não alterou a composição do quadro político regional, garantindo a continuidade das ações consorciadas na Região do Grande ABC (Abrucio; Soares, 2001).

Em meados dos anos 2000, observou-se uma notável alteração no contexto político da Região do ABC (*vide* Apêndice H, p. 424). A ênfase na gestão consorciada foi suplantada pelos próprios interesses das diferentes classes políticas que passaram a atuar na região, resultando num enfraquecimento das ações compartilhadas. Por sua vez, convém destacar que a atuação do Consórcio Grande ABC, por abranger sete municípios territorialmente pertencentes a um espaço metropolitano, os obstáculos a serem enfrentados tendem a ser maiores para os mecanismos de cooperação.

Assim, para além da complexidade do tema somada a natureza multidisciplinar dos consórcios públicos, este estudo em sua fase exploratória realizou *in loco* uma entrevista com o Secretário Executivo do Consórcio Grande ABC. Em 7 de novembro de 2019, o roteiro de entrevista foi aplicado, envolvendo os aspectos da institucionalidade, governança, multidimensionalidade das ações, financeiro e os mecanismos de controle. A busca pela informação qualitativa teve como princípio coletar dados e fatos que proporcionassem novas compreensões, bem como servisse para desenvolver uma análise mais aprofundada sobre as práticas de cooperação intra e intergovernamental, sob a ótica dos consórcios públicos.

Após debruçar-se sobre o acervo documental do Consórcio Grande ABC, desde a sua fundação em 1990 até 2022, foi possível confrontar as informações obtidas por meio da entrevista com os dados levantados. Esse procedimento possibilitou uma ampla visão sobre a atuação do Consórcio Grande ABC exposto a seguir.

5.2.2.1 Os aspectos institucionais

Do ponto de vista institucional, este estudo analisa o Consórcio Grande ABC a partir de sua trajetória percorrida, considerando dois períodos: o primeiro, abrange os anos de 1990 até 2009, com o consórcio atuando como associação civil e o segundo, engloba os anos de 2010 a 2022, já constituído como consórcio público.

a) *Primeiro período (1990-2009):*

No tocante a criação das instituições de cooperação na Região do Grande ABC, os autores Abrucio e Soares (2001) pontuaram cinco fatores que viabilizaram a experiência de articulação regional. Um dos fatores foi a combinação do movimento sindical que consolidou as práticas associativas com a existência de lideranças políticas com capacidade de diálogo para exercer a articulação intra e intergovernamental. Além disso, a crise econômica reforçou a falta de políticas públicas destinadas à região, evidenciando a necessidade de articulação e cooperação de âmbito regional.

Diante desse contexto, em 19 de dezembro de 1990, se instituiu o Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, sob o formato de associação civil sem fins econômicos, por iniciativa dos sete prefeitos dos municípios do ABC que resolveram organizar-se regionalmente. Conforme o art. 7º do Estatuto⁵³, a constituição do Consórcio Grande ABC, prioritariamente, teve a finalidade de planejar, adotar e executar ações para a área do Meio Ambiente, em especial, os setores de resíduos sólidos e recursos hídricos. Respeitada essa prioridade, o consórcio se prestava a desenvolver programas, projetos e atividades voltados para o desenvolvimento regional, contemplando as áreas de transporte e desenvolvimento urbano, econômico e social.

Para exercer as finalidades, a estrutura institucional⁵⁴ do Consórcio Grande ABC foi composta por três Conselhos (Municípios, Consultivo e Fiscal) e uma Secretaria Executiva. O poder decisório cabia ao Conselho de Municípios, órgão deliberativo, constituído pelos prefeitos dos sete municípios consorciados. A escolha para presidir esse conselho se dava por meio de eleição, considerada a maioria absoluta dos votos, para o mandato correspondente a um ano. Esse procedimento também era atribuído para a escolha do vice-presidente na mesma ocasião da eleição para presidente.

⁵³ Ver, o Estatuto, em anexo, a Lei nº 3.599, de 13 de novembro de 1990, que autorizou o Município de São Bernardo do Campo a constituir o Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em: 14 abr. 2022.

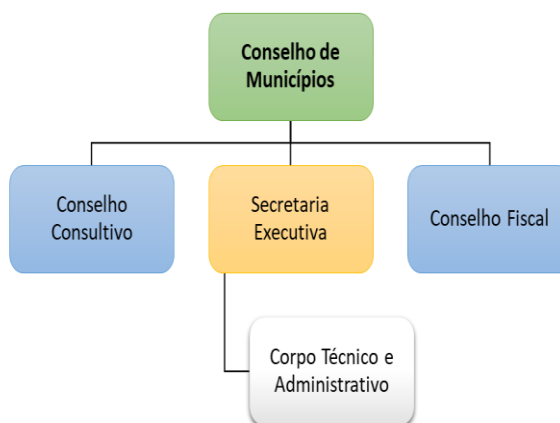
⁵⁴ Conforme disposto no capítulo III do Estatuto do Consórcio Intermunicipal Grande ABC.

O Conselho Consultivo era composto por representantes credenciados de entidades civis, legalmente constituídas e sediadas nos municípios consorciados, aos quais competiam propor planos, programas, elaborar estudos e pareceres, entre outras atividades. Em relação ao Conselho Fiscal, como órgão fiscalizador, reunia um representante de cada município consorciado e um suplente, indicados pelas respectivas Câmaras Municipais para o mandato de dois anos e só podia fazer parte municípios não pertencentes ao serviço público.

A Secretaria Executiva era o órgão responsável pela execução das ações e atividades do consórcio, constituído por um coordenador geral, um subcoordenador e o corpo técnico e administrativo, em geral, servidores municipais que eram cedidos pelas prefeituras consorciadas e dependia da aprovação do Conselho de Municípios.

Essa estrutura institucional, ilustrada pela Figura 10, foi mantida para o funcionamento do consórcio, enquanto associação civil. Nos primeiros anos, para a resolução das questões técnicas foram contratadas consultorias com profissionais de competência específica. Na primeira Ata da reunião de constituição do Consórcio Grande ABC constava como prioridade a elaboração do “Plano de alternativas para a coleta, seleção, aproveitamento, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos urbanos” na área territorial dos sete municípios consorciados cuja execução se deu por meio de contrato terceirizado (*vide* Anexo B, p. 443).

Figura 10 – Consórcio Grande ABC: composição da estrutura institucional – 1990



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Estatuto do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 1990.

Cabe ressaltar que o desenho institucional disposto para o funcionamento do Consórcio Grande ABC incorporou em sua estrutura tanto os segmentos do poder público quanto os da sociedade civil. Essa composição refletia a visão defendida pelos gestores municipais que associavam o desenvolvimento econômico, urbano e ambiental com a inclusão social. A construção desse modelo consorcial com a participação de uma ampla base da sociedade civil se tornou uma das marcas de referência do Consórcio Grande ABC.

Desse modo, nos dois primeiros anos, sob a presidência⁵⁵ de Celso Daniel, a articulação regional ficou sob a responsabilidade dos prefeitos que juntos definiam as ações consorciadas voltadas para atender os problemas comuns que atingiam a região. Para os anos de 1993 a 1996, Abrucio e Soares (2001, p. 163) atribuíram “[...] a postura isolacionista típica do municipalismo autárquico dominante na estrutura federativa brasileira” dado que o Consórcio Grande ABC, como espaço de articulação intra e intergovernamental, apresentou dificuldades para dar continuidade as ações compartilhadas.

O resultado da eleição de 1992 alterou a composição política da região⁵⁶ e os novos prefeitos que assumiram defendiam outras prioridades em suas agendas de governo, deixando a temática regional com as ações consorciadas em segundo plano. Esse comportamento demonstra que não se pode desconsiderar os efeitos da conjuntura política e suas implicações nas relações intra e intergovernamentais, caracterizando a natureza política dos consórcios.

Em meados da década de 1990, a continuidade do quadro de crise econômica que ampliava os efeitos sociais negativos impostos pela nova realidade produtiva, levou a sociedade civil, representada pelas associações comerciais, sindicatos, profissionais liberais, entre outros, a tentar ampliar a representatividade política da Região do ABC nas esferas estadual e federal. Naquela época, acreditava-se que os interesses locais poderiam ser defendido por pessoas comprometidas com a região. Com isso, nas eleições de 1994, lançaram a campanha intitulada “Vote no Grande ABC” (Câmara do Grande ABC, 2000).

O êxito de eleger cinco deputados federais e oito estaduais impulsionou os participantes do movimento “Vote no Grande ABC” a criar, em 16 de março de 1995, o Fórum da Cidadania do Grande ABC, constituído formalmente como uma Organização Não-Governamental (ONG). Esse espaço institucional, destinado a debater os problemas de âmbito regional, conseguiu reunir cerca de 80 a 100 entidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil do Grande ABC (Câmara do Grande ABC, 2000).

Em 1996, ao longo da campanha eleitoral, o chamado “Custo ABC” que envolvia a valorização da mão-de-obra e o elevado custo de vida nortearam os debates, visando estabelecer uma estratégia para os problemas econômicos da Região do Grande ABC. Como candidato à Prefeitura de Santo André, Celso Daniel defendia a determinação de eixos articulados sob duas dimensões “a constituição de uma vontade coletiva regional e a elaboração e implementação de um plano estratégico de desenvolvimento sustentado com emprego para o Grande ABC” (Daniel, 1996, p. 138).

⁵⁵ Ver, a relação de Presidentes do Consórcio Grande ABC, de 1991 a 2022, no Apêndice I, p. 425.

⁵⁶ Ver, a relação de Prefeitos dos municípios da Região do Grande ABC, de 1989 a 2024, no Apêndice H, p. 424.

No entendimento de Celso Daniel, o primeiro passo para ampliar a consciência de uma articulação regional já havia sido dado pelas constituições do Fórum da Cidadania e do Consórcio Grande ABC, em suas palavras: “ambas entidades plurais de alcance regional, que envolvem, de um lado, representantes das classes médias, dos trabalhadores e do pequeno e médio empresariado (excepcionalmente, também da grande empresa) e, de outro, prefeitos e vereadores” (Daniel, 1996, p. 138).

Neste sentido, Celso Daniel reconhecia que para enfrentar os desafios postos pela economia regional seria necessário “uma coalizão ampla que integre, num mesmo espaço público não puramente estatal, os poderes públicos e a sociedade civil locais”. Além dessa configuração, a participação da região em conjunto com a prefeitura da capital e com o governo estadual viabilizaria a elaboração e implementação de um plano estratégico visando o desenvolvimento da Região do Grande ABC. Para tal, o método de ação consistia na reunião de um conjunto de propostas para a região, as condições de governabilidade e a capacidade técnica, política e gerencial (Daniel, 1996, p. 138).

Nesse contexto, a retomada do debate sobre a questão regional favoreceu os candidatos a prefeitos que defendiam a temática conseguindo ser eleitos para a gestão de 1997-2000. Entre eles, Celso Daniel foi eleito para o segundo mandato na Prefeitura de Santo André. Em 1997, considerado o mentor intelectual da articulação regional, pela terceira vez, Celso Daniel assumiu a presidência do Consórcio Grande ABC, revitalizando as ações consorciadas como instrumento para enfrentar antigos problemas da região que envolviam a coleta e destinação do lixo e o tratamento de recursos hídricos.

Cabe assinalar que, em 1997, novos problemas já integravam a Região do Grande ABC, em especial, os relacionados aos transportes clandestinos e a segurança pública, que passaram a demandar ações executadas pelo consórcio. Essa ampliação da atuação do consórcio trouxe a necessidade de maiores recursos e expansão das articulações regionais para o âmbito estadual. A parceria do Consórcio Grande ABC com o governo estadual, sob a gestão do Governador Mário Covas, juntamente com o Fórum da Cidadania, resultou na criação, em 12 de março de 1997, da Câmara do Grande ABC, mais um espaço institucional para articulação política.

De caráter democrático, sem ter personalidade jurídica e competência executiva, sua composição tripartite reunia representantes do governo estadual, da esfera municipal e da sociedade civil. Para ser um amplo espaço de debate sobre os problemas da região e elaborar propostas de ação compartilhada, sua atuação se dava por meio da formalização de Acordos, resultado dos diagnósticos realizados pelos Grupos de Trabalho (GTs) constituídos de membros indicados pelos participantes da Câmara do Grande ABC.

Como resultado da primeira rodada de Acordos, em 27 de outubro de 1998, foi criada a Agência de Desenvolvimento Econômico formalizada como uma Organização Não-Governamental (ONG) mista. Com uma estrutura institucional composta por entidades privadas (51%) e pelo Consórcio Grande ABC (49%) seu objetivo era promover o desenvolvimento regional por meio do *Marketing* para captação de novos investimentos; criar e manter um Banco de Dados socioeconômico sobre a região para disseminar as informações; e apoiar e fomentar projetos de pequenas e médias empresas. Para além, dava o suporte técnico para operacionalizar as ações dos Acordos firmados pela Câmara Grande ABC, em parceria com o Consórcio Grande ABC, possibilitando a formulação e implementação de políticas públicas de longo prazo (Câmara do Grande ABC, 2000).

Institucionalmente, no final da década de 1990, o Consórcio Grande ABC estava inserido em uma “Rede de Cooperação Regional” que agregava diferentes agentes públicos e privados que tinham interesses comuns, potencializando o papel de estabelecer projetos de âmbito regional. Há que se registrar que a particularidade de defender os interesses coletivos em âmbito regional depende do nível de coesão que se tem para cooperação. Desta forma, a dimensão política se torna um elemento essencial para haver articulação intergovernamental e consecução de objetivos comuns.

Em 2001, durante a realização do Seminário “Retratos Metropolitanos: a experiência do Grande ABC em perspectiva comparada” que teve a finalidade debater o Plano Estratégico Regional elaborado no ano anterior pela Câmara do Grande ABC, como agente público que participou ativamente da construção e consolidação desse modelo institucional, Celso Daniel externou a importância da estrutura cooperativa para a Região do ABC ao dizer:

Nós estamos, ao mesmo tempo, construindo elementos de um novo federalismo, autonomia com cooperação, ou seja, uma autonomia que dá conta da interdependência a partir de processos de cooperação e elementos de um desenvolvimento endógeno por oposição ao momento anterior, em que o desenvolvimento foi sempre doado, veio de fora para dentro, decisões externas à própria região (Daniel, 2001, p. 235).

Todavia, o início do século XXI trouxe novos desafios para a sustentabilidade do desenho institucional de cooperação regional estabelecido na Região do Grande ABC. Em 2001, a morte do Governador Mário Covas e, em 2002, o assassinato de Celso Daniel, o então Prefeito de Santo André em seu terceiro mandato, enfraqueceu a articulação intergovernamental, reduzindo a atuação das instituições de cooperação regional. Ademais, desde 1997, com a criação da Câmara do Grande ABC, as atividades e representatividade do Fórum da Cidadania se restringiram diante do protagonismo que a Câmara do Grande ABC passou a exercer na Região do ABC.

Apesar disso, elaborado em 1999, o Plano Estratégico Regional precisava ser efetivado, dado conter as ações para o desenvolvimento da região projetado para dez anos. O foco central desse planejamento era tornar a região uma referência nacional em termos de qualidade de vida com um amplo e diversificado setor de comércio e serviços, construir um polo universitário capaz de gerar inovação tecnológica e, sem, portanto, perder sua tradicional vocação, renovar o parque industrial (Câmara do Grande ABC, 2000).

Diante de tal perspectiva, havia a necessidade de ampliar as articulações regionais para o âmbito federal em busca de recursos para efetivar o planejamento regional. O primeiro passo foi dado em 2003, quando se redigiu o documento denominado “Carta do ABC” no qual se solicitava ao Presidente Lula o apoio para a realização de oito ações consideradas prioritárias para a região. Conforme a matéria intitulada “Governo Federal, um novo parceiro” publicação institucional da Câmara do Grande ABC (2004, p.16-17) as oito ações diziam respeito a:

- 1) construção do Sistema de Coletor para afastamento dos efluentes hídricos das áreas de mananciais da Bacia Billings;
- 2) trecho sul do Rodoanel: participação no cronograma de execução;
- 3) viabilização da implantação do Ferroanel;
- 4) ampliação da Produção do Polo Petroquímico: fornecimento de matérias-primas;
- 5) implantação do Posto Avançado do BNDES;
- 6) implantação da Universidade Federal do ABC;
- 7) reconhecimento das Entidades Regionais;
- 8) criação de um Sistema Regional de Segurança.

O apoio do governo federal proporcionou maior respaldo político ao Planejamento Estratégico Regional, estimulando a atuação das instituições de cooperação estabelecida no Grande ABC. Em tal contexto, ganhou relevância no cenário político nacional, os debates sobre a formalização dos consórcios para torná-los autarquia pública. A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos, proporcionou a segurança jurídica para o funcionamento dos consórcios públicos. A regulamentação se deu com o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, possibilitando os consórcios se tornarem públicos, integrando-os à administração indireta dos entes consorciados.

Essa institucionalização dos consórcios foi vista pela Rede de Cooperação Regional do Grande ABC como uma conquista, pois esse pleito havia sido requerido ao Presidente Lula em 2003. Apesar disso, em 2007, o Conselho de Municípios do Consórcio Grande ABC resolveu primeiro consultar o TCE-SP sobre as contas do consórcio sob personalidade jurídica pública se estariam vinculadas às dos municípios consorciados, rejeitando o Protocolo de Intenções que havia sido elaborado. Somente em 2009, com a presidência exercida por José Auricchio, Prefeito de São Caetano do Sul, após reformulação do Protocolo de Intenções, conseguiu-se a aprovação para modificar a personalidade jurídica do Consórcio Grande ABC.

b) *Segundo período (2010-2022):*

Em 2010, com 20 anos de funcionamento, o Consórcio Grande ABC era uma entidade civil voltada para planejar e desenvolver ações compartilhadas de âmbito regional. Nesse ano, a transição do regime jurídico de associação civil para consórcio público foi dada, em 8 de fevereiro de 2010, quando, oficialmente, passou a ser denominado “Consórcio Intermunicipal Grande ABC” com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica. Desde então, o Consórcio Grande ABC integra a administração indireta dos entes municipais consorciados.

Ainda, nessa data, os prefeitos dos sete municípios da Região do ABC instalaram a Assembleia Geral, instância deliberativa, nos moldes regidos pelo Contrato de Consórcio Público⁵⁷ e elegeram Clóvis Volpi, Prefeito de Ribeirão Pires, para assumir a presidência do Consórcio Grande ABC. Um novo Estatuto foi elaborado e aprovado, regendo o consórcio sob as normas requeridas para as autarquias públicas, em consonância com o disposto na Lei nº 11.107/2005 e no Contrato de Consórcio Público.

Conforme o capítulo II, nas cláusulas sexta e sétima do Protocolo de Intenções⁵⁸, as finalidades gerais e específicas estabelecidas para o Consórcio Grande ABC consistem na promoção do desenvolvimento da Região do Grande ABC. Para tal, o plano da integração regional, toma como prioridade a implementação de iniciativas de cooperação direcionadas para as áreas de Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico Regional, Desenvolvimento Urbano e Gestão Ambiental, Saúde, Educação, Cultura e Esportes, Assistência, Inclusão Social e Direitos Humanos, Segurança Pública e Fortalecimento Institucional.

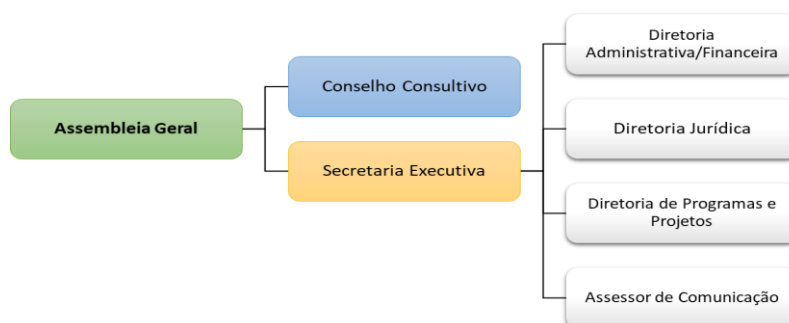
O Regimento Interno⁵⁹ do Consórcio Grande ABC, aprovado em 3 de maio de 2010, definiu uma nova organização administrativa com o papel funcional para os órgãos integrantes, conforme ilustra a Figura 11. A Assembleia Geral, como instância máxima de caráter deliberativo, é constituída pelos Chefes do Poder Executivo dos entes municipais consorciados. O presidente e o vice-presidente são eleitos mediante a maioria dos votos absolutos em Assembleia Geral, para o mandato de um ano, permitida a reeleição, por uma única vez, para o mandato subsequente. É importante mencionar que a Assembleia Geral substituiu o Conselho de Municípios da antiga estrutura institucional do Consórcio Grande ABC.

⁵⁷ Vale ressaltar que após ratificado, mediante Lei, pelo Poder Legislativo dos entes municipais, o Protocolo de Intenções se converte em Contrato de Consórcio Público.

⁵⁸ Ver, o Protocolo de Intenções do Consórcio Grande ABC, em anexo, a Lei nº 5.991, de 25 de novembro de 2009, do Município de São Bernardo do Campo. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em: 14 abr. 2022.

⁵⁹ Para maiores detalhes consultar o Regimento Interno do Consórcio Grande ABC. Disponível em: <https://www.consortioabc.sp.gov.br/pagina/81/o-consorcio>. Acesso em: 14 abr. 2022.

Figura 11 – Consórcio Grande ABC: composição da estrutura institucional – 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Regimento Interno do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 2010.

A composição do Conselho Consultivo, para exercer o mandato de dois anos, reunia seis membros e seis suplentes representantes de entidades civis, legalmente constituídas, com sede ou representação nos municípios consorciados dos seguintes segmentos: Instituições de Ensino Superior, Sindicatos, Indústria, Comércio, Serviços e sociedade civil organizada não representada pelos segmentos já descritos. Como órgão consultivo da Assembleia Geral tinha a atribuição de propor planos e programas segundo as finalidades do consórcio, sugerir melhorias e propor a elaboração de estudos e pareceres sobre as atividades desenvolvidas pelo consórcio. Cabe mencionar que, com a transição do Consórcio Grande ABC para consórcio público, a formação e posse do Conselho Consultivo somente se deu em dezembro de 2011.

Em relação à Secretaria Executiva responsável por implementar e gerir as diretrizes políticas e o plano de trabalho definido pela Assembleia Geral, a sua composição abrangia três diretorias (Diretoria Administrativa/Financeira, Diretoria de Programas e Projetos e Diretoria Jurídica) mais a Assessoria de Comunicação. Para compor o quadro pessoal, a Lei dos Consórcios Públicos determina que o ingresso seja efetuado por meio de concurso público, sendo o concursado regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Desse modo, o primeiro concurso público do Consórcio Grande ABC realizou-se em parceria com a Universidade Municipal de São Caetano do Sul em maio de 2010 para o preenchimento de 15 vagas distribuídas para compor os setores administrativos do consórcio.

É importante ressaltar que como autarquia pública a gestão orçamentária, financeira e patrimonial passa a ser exercida conforme as normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas. Portanto, a fiscalização contábil, operacional e patrimonial é realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) a quem compete apreciar a prestação de contas do Consórcio Grande ABC. Em cumprimento a Lei de Transparência (Lei nº 12.527/2011), a gestão fiscal deve ser divulgada e disponibilizada ao acesso público.

Institucionalmente, a mudança para o caráter jurídico público possibilitou o Consórcio Grande ABC de firmar acordos entre as prefeituras, receber recursos do estado e da União, além de organismos internacionais, bem como abrir processos de licitação para atender os interesses dos consorciados. Mais uma vez, o Consórcio Grande ABC inovou tornando-se o primeiro consórcio multifinalitário de direito público e natureza autárquica do país. Essa tradição em sua trajetória histórica reflete o esforço institucional de manter os mecanismos de cooperação atuante com abrangência regional.

Segundo Bresciani⁶⁰ (2012) essa conquista revelou o comprometimento dos agentes envolvidos de dar continuidade ao processo de articulação regional, ao dizer:

A tradição do Consórcio, em seus 19 anos anteriores, é claramente um trunfo institucional. A cultura da articulação regional e da cooperação federativa é transmitida às sucessivas “gerações” de prefeitos eleitos desde 1990, inclusive em função de reeleições e, portanto, da permanência de alguns prefeitos por até 8 anos em determinados casos, permitindo a continuidade de iniciativas. Além disso, a existência do planejamento estratégico regional no período 2001-2010 (em que pese uma atuação institucional compreendida como menos “ostensiva” no período), a atuação dos grupos de trabalho – com a permanência de gestores públicos ao longo de sucessivos mandatos ou termos de governo municipal, são fatores que contribuem para a afirmação de uma cultura de articulação e cooperação entre os governos municipais, e junto aos demais entes federativos, já consolidada (Bresciani, 2012, p. 170).

Em 2017, segundo as informações que constam no Balanço de Gestão 2017-2018⁶¹, o Consórcio Grande ABC decidiu ampliar a estrutura institucional, estabelecendo um escritório em Brasília em busca de apoio financeiro junto ao governo federal. Esse espaço tinha por objetivo facilitar a interlocução com os órgãos e tomadores de decisão. Dessa forma, se tentava que as demandas e os interesses da Região do ABC fossem contemplados pelos programas e políticas públicas de âmbito federal, assim como em projetos internacionais de caráter estratégico.

Nesse ano, as articulações para obtenção de recursos federais foram, principalmente, voltadas para dar continuidade aos projetos do Plano Regional de Mobilidade. Ademais, em Brasília, o trabalho de articulação possibilitou o consórcio de participar do Programa Internacional de Cooperação Urbana (IUC) da União Europeia, por meio de intercâmbio de experiências e iniciativas desenvolvidas na área de mobilidade urbana, envolvendo os municípios do Grande ABC e a cidade italiana de Turim. Apesar desses resultados, em 2020, por contenção de gastos e em virtude da pandemia, decidiu-se fechar o escritório em Brasília.

⁶⁰ Ocupou o cargo de Secretário Executivo do Consórcio Grande ABC nos anos de 2011 e 2012.

⁶¹ Ver, a publicação institucional do Consórcio Grande ABC, Balanço de Gestão 2017-2018. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/ConsortioABC-revista-balanco20172018-alta.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2022.

Os anos de 2017 e 2018 trouxeram profundas alterações na composição dos municípios integrantes do Consórcio Grande ABC. Em 2017, o Prefeito de Diadema, Lauro Michels, solicitou a exclusão do município do consórcio, alegando que a crise econômica que o país atravessava, desde 2015, havia impactado as finanças municipais, tornando-se elevado o custo de manter o município como ente consorciado. A Câmara Municipal de Diadema autorizou o pedido, tendo efeito com a Lei Complementar nº 437/2017⁶².

Em 2018, os Prefeitos Luís Gabriel Silveira e José Auricchio dos municípios de Rio Grande da Serra e São Caetano do Sul, respectivamente, solicitaram a retirada de seus municípios do grupo que integravam o Consórcio Grande ABC. Esses pedidos foram acatados pelo Poder Legislativo de cada município e as Leis nº 2.263/2018⁶³ e Lei nº 5.694/2018⁶⁴ formalizaram a saída dos entes municipais do consórcio.

É importante ressaltar que esses municípios se encontravam em débitos com o Consórcio Grande ABC, pelo não repasse integral da cota do rateio, a ser visto mais adiante neste capítulo, e podiam ser excluídos conforme estabelecia o art. 10, inciso IV do Estatuto⁶⁵ do consórcio. Naquela época, o desligamento desses municípios do consórcio teve grande repercussão na imprensa da região. O Diário do Grande ABC⁶⁶ publicou em 7 de julho de 2017 vários depoimentos dos demais prefeitos que faziam parte do consórcio sobre a saída do Município de Diadema. Eis alguns desses relatos:

Paulo Serra (PSDB), de Santo André, disse respeitar a atitude do colega, mas ressaltou que a região sai perdendo. “Eu lamento muito essa medida para saída de Diadema, a perda de um município. Vou trabalhar, inclusive, pela reversão deste processo, ainda que não no curto prazo. Não podemos perder a ideia, essa ótica de regionalismo, esse conceito não pode enfraquecer”.

Atila Jacomussi (PSB), de Mauá, relembrou que problemas conurbados do Grande ABC precisam ser debatidos em conjunto. “É uma grande perda, principalmente, para o Consórcio. As cidades se entrelaçam. Foi uma pena”.

Adler Kiko Teixeira (PSB), de Ribeirão Pires, também não viu com bons olhos a saída de Diadema. “Diadema perde muito, mas a região perde também. Mas não vejo, em hipótese alguma, o esvaziamento do colegiado. Os seis municípios estão bem integrados, com ânimo em trazer avanços”.

(Diário do Grande ABC, 7 de julho de 2017).

⁶² Ver, a Lei Complementar nº 437, de 13 de julho de 2017. Disponível em: http://cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=10043717. Acesso em: 14 abr. 2022.

⁶³ Ver, a Lei nº 2.263, de 06 de junho de 2018. Disponível em: <http://www.riograndedaserra.sp.gov.br/wp-content/uploads/leis/LEI-2263.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2022.

⁶⁴ Ver, a Lei nº 5.694, de 27 de novembro de 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/5281/leis-de-sao-caetano-do-sul>. Acesso em: 14 abr. 2022.

⁶⁵ Ver, o Estatuto do Consórcio Grande ABC. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/pagina/81/o-consorcio>. Acesso em: 14 abr. 2022.

⁶⁶ Ver, a Reportagem “Diadema oficializa saída do Consórcio Intermunicipal” assinada por Junior Carvalho em 7 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.dgabc.com.br/Noticia/2725568/diadema-oficializa-saida-do-consorcio-intermunicipal>. Acesso em: 14 abr. 2022.

Durante a entrevista para este trabalho, a saída dos três municípios do Consórcio Grande ABC foi mencionada pelo entrevistado que fez um breve relato, ao dizer:

Quando entrei aqui com o prefeito, acho que é mérito dele [...]. Ele é garoto novo, mas é muito habilidoso. Dos 7 municípios 3 tinham saído, nós conseguimos fazer voltar, Rio Grande da Serra, São Caetano do Sul e Diadema está agora, votando na Câmara porque precisa votar, outra coisa para sair ou para entrar no consórcio, precisa votar na Câmara. [...] É uma coisa lamentável saíram por problemas políticos! [...] Isso aqui não pode ser 100% político. Acho que tem que ser 80% técnico e 20% político. Não pode ser diferente. [...] O consórcio, ele é bom, é técnico, ele tem que ser técnico, não pode ser político. Não podemos desconsiderar que estamos tratando com a Prefeitura, com a União e com o Estado. Nós somos políticos, mas isso não pode ser o carro chefe, tem que ser o complementar (Entrevista, 7 de novembro de 2019).

De fato, em 2019, o Prefeito Paulo Serra, do Município de Santo André, ao assumir a Presidência do Consórcio Grande ABC, tentou resgatar a essência original da entidade, para o retorno dos municípios de São Caetano do Sul, Diadema e Rio Grande da Serra, ao consórcio. Para tal, um novo modelo de gestão⁶⁷, com diminuição do valor do rateio entre as cidades, negociação da dívida existente, entre outras medidas, foram aprovadas pela Assembleia Geral do consórcio. Em março de 2019⁶⁸, se deu a assinatura de Protocolos de Intenção para o retorno dos três municípios ao consórcio, efetivado após a aprovação da Câmara Municipal⁶⁹ de cada município.

Em 2020, por meio da Resolução nº 006/2020⁷⁰, o Consórcio Grande ABC regulamentou o Sistema de Controle Interno, cujo art. 2º define como “o conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar que os objetivos do Consórcio Intermunicipal Grande ABC sejam alcançados nos termos da legislação vigente”. Como órgão integrou a estrutura organizacional do consórcio vinculado diretamente a Secretaria Executiva. Ressalta-se que essa medida se deu em cumprimento as orientações do TCE-SP dispostas nos relatórios de auditorias das contas de gestão realizadas em 2012 a 2014.

⁶⁷ Ver Ata da 105ª Assembleia Geral Ordinária do Consórcio Intermunicipal Grande ABC em 12 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.consortioabc.sp.gov.br/pagina/95/atas-assembleias>. Acesso em: 14 abr. 2022.

⁶⁸ Ver Ata da 106ª Assembleia Geral Ordinária do Consórcio Intermunicipal Grande ABC em 12 de março de 2019. Disponível em: <https://www.consortioabc.sp.gov.br/pagina/95/atas-assembleias>. Acesso em: 14 abr. 2022.

⁶⁹ Município de Rio Grande da Serra, aprovação dada pela Lei nº 2.302, de 11 de abril de 2019. Disponível em: <http://www.riograndedaserra.sp.gov.br/wp-content/uploads/leis/LEI-2302-1.pdf>.

Município de São Caetano do Sul, aprovação dada pela Lei nº 5.789, de 16 de outubro de 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/5281/leis-de-sao-caetano-do-sul?q=5789>.

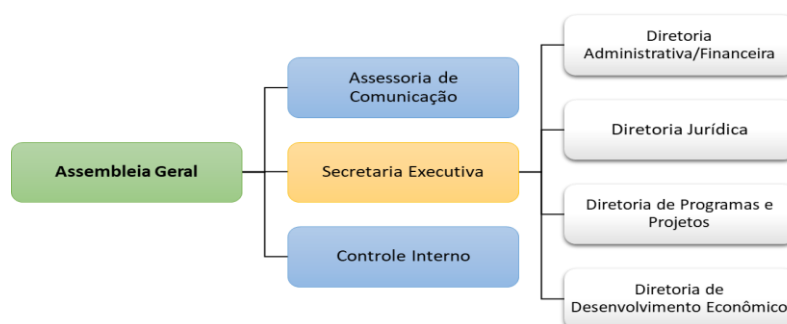
Município de Diadema, aprovação dada pela Lei Complementar nº 471, de 08 de novembro de 2019. Disponível em: http://cmdiademasp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=10047119. Acesso em: 14 abr. 2022.

⁷⁰ Para maiores detalhes consultar a Resolução nº 006/2020 do Consórcio Grande ABC. Disponível em: <https://www.consortioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/legislacao/arquivo/x6ZAwbd.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

Em 2021, em prosseguimento a reforma na gestão do Consórcio Grande ABC, criou-se a Diretoria de Desenvolvimento Econômico que passou a integrar a Secretaria Executiva com a atribuição de elaborar o Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional Sustentável da Região, coordenar e implementar ações técnicas, programas de capacitação de recursos humanos voltado para atender às demandas regionais. Nesse ano, instituiu-se a Escola de Governo e Desenvolvimento Regional⁷¹ subordinada à Secretaria Executiva, para formar e qualificar os servidores das administrações municipais, garantindo a educação continuada dos interessados no aprimoramento das políticas públicas, execução de programas de capacitação e desenvolvimento pessoal, mediante cursos, seminários, conferências, estágios, palestras e atividades afins.

Diante das alterações, em 2022, a estrutura organizacional do Consórcio Grande ABC apresentava o formato ilustrado pela Figura 12. Para o funcionamento dessa estrutura, o consórcio contava com um quadro pessoal que totalizava para os cargos de provimento efetivo 50 vagas, mas haviam ocupados somente 24 vagas. Quanto aos cargos em comissão, nomeados pelo presidente, o consórcio disponibilizava 10 cargos, dos quais 8 estavam ocupados em 2022.

Figura 12 – Consórcio Grande ABC: composição da estrutura institucional – 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de informações da publicação institucional do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Relatório de Atividades Exercício 2022.

Saliente-se ainda que, no final de 2022, após o pleito que elegeu Marcelo Oliveira, Prefeito de Mauá, para presidir o consórcio em 2023, em nota conjunta, os prefeitos dos municípios de São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Ribeirão Pires oficializaram o pedido de desligamento da entidade regional. Portanto, possivelmente, a composição dos municípios que integram o Consórcio Grande ABC poderá ser alterada a partir de 2023.

⁷¹ Para maiores detalhes consultar a Resolução nº 005/2021 do Consórcio Grande ABC. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/legislacao/arquivo/wsSTheG.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

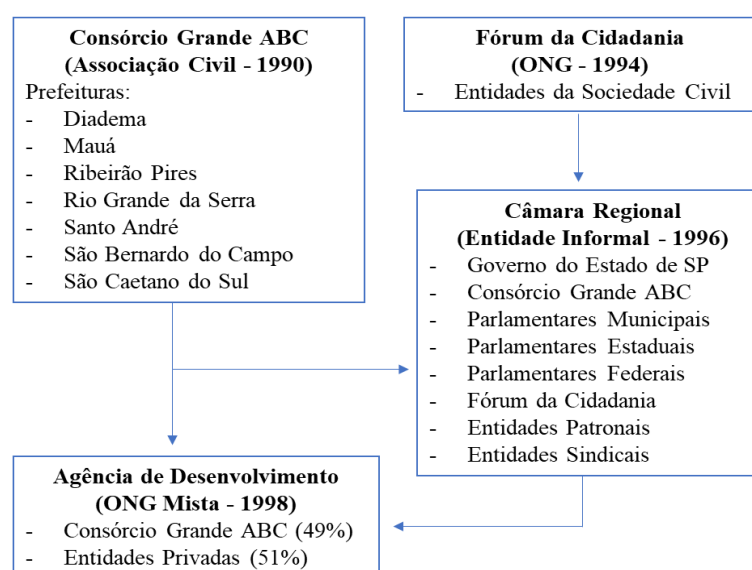
5.2.2.2 Os aspectos de governança

A abordagem do termo governança se baseia na concepção empregada por Dallabrida (2011a, 2016) que o define como um processo de planejamento e gestão que expressa a capacidade de uma sociedade organizada conduzir ações estratégicas para fins de interesses coletivos, por meio da negociação e regulação de conflitos, a partir do envolvimento cooperado, em um determinado território, conforme foi tratado no Capítulo 4.

No caso da Região do Grande ABC, o Consórcio Grande ABC fez parte do modelo de governança que ao longo da década de 1990 foi sendo construído por distintos agentes, visões e interesses, representando um importante avanço para a prática de gestão integrada voltada para o desenvolvimento regional. Os mecanismos empregados para esse processo tomaram como base a realização de um “pacto” formalizado em âmbito regional com capacidade de arbitrar conflitos e, ao mesmo tempo, estabelecer consensos, sendo preservada a autonomia dos entes.

Desse ponto de vista, os vínculos cooperativos resultaram em um modelo inovador e pioneiro na estrutura federativa brasileira denominado de “Rede de Cooperação Regional” ilustrada pela Figura 13. O desenvolvimento das ações consorciadas apresentava relações intergovernamentais com dimensão horizontal, vista pela articulação entre os governos locais, e dimensão vertical, retratada pela parceria dos arranjos cooperativos com o governo do estado. Além disso, a sociedade civil participava por meio dos seus representantes, o que tornava o processo mais democrático.

Figura 13 – Rede de Cooperação Regional: modelo de governança estabelecido na Região do Grande ABC – 1990-1999



Fonte: Adaptação própria a partir da formulação dos autores Abrucio; Soares (2001, p.192).

Na concepção de Abrucio *et al* (2013) foi a atuação de lideranças políticas e sociais, com amplo poder de mobilização nos mais diferentes segmentos da sociedade, que favoreceu a criação de um conjunto de instituições que, apesar da diversidade, tinham interesses comuns direcionados para enfrentar os problemas socioeconômico da Região do ABC.

O Consórcio permitiu a articulação entre os prefeitos. O Fórum da Cidadania possibilitou a sociedade civil participar do processo e agregar o fator de identidade regional como uma forma de pressão sobre os atores políticos. A Câmara Regional incluiu não só mais firmemente o setor produtivo (trabalhadores e empresariado) no arcabouço decisório do consorciamento, mas principalmente o governo estadual. E, por fim, a Agência de Desenvolvimento Econômico tem estabelecido um planejamento estratégico à região e colocado em prática, ainda que modestamente, uma série de ações que levam ao investimento econômico (Abrucio *et al.*, 2013, p.131).

Importante ressaltar que as ideias vinculadas as ações consorciadas tiveram como ponto de partida a mobilização dos prefeitos eleitos no pleito de 1988 para a gestão de 1989-1992. Além disso, foi essencial o rompimento com o padrão tradicional de governar que priorizava as ações clientelistas e adotar uma gestão mais descentralizada e democrática com capacidade de mobilização para reunir diferentes agentes (governos municipais, trabalhadores e empresários) representativos da sociedade civil, a fim de desenvolver ações coletivas visando benefícios mútuos (Abrucio; Soares, 2001).

Nesse sentido, a dimensão relacional do Consórcio Grande ABC foi construída entrelaçada ao formato institucional, as regras, as estratégias e os mecanismos operacionais estabelecidos nas demais instâncias de cooperação regional. Por isso, a análise da experiência desse consórcio deve ser dada considerando o funcionamento da Rede de Cooperação Regional.

Em termos operacionais, enquanto associação civil, as diretrizes que orientavam a gestão do Consórcio Grande ABC eram definidas pelo Conselho de Municípios, que se reuniam uma vez por mês, em caráter ordinário, podendo ocasionalmente existir reuniões em caráter extraordinário. A execução das ações ficava a cargo dos GTs que eram formados com temas específicos abrangendo os setores de resíduos sólidos, meio ambiente, censo econômico, transporte, uso do solo integrado, monitoramento da política tributária regional e combate à violência contra as mulheres.

Esse modelo operacional, com algumas variações, foi adotado pelas demais instituições da Rede de Cooperação Regional que reuniam o Fórum da Cidadania, a Câmara Regional e a Agência de Desenvolvimento Econômico. Desse modo, a estrutura funcional do Fórum da Cidadania consistia em uma Coordenadoria Geral, um Conselho Consultivo, uma Comissão de Ética e os GTs que tinham como principais temas a articulação política, o desenvolvimento sustentado, a justiça e cidadania, o fortalecimento institucional e a gestão de políticas públicas.

Já a Câmara Regional funcionava em parceria com o Consórcio Grande ABC que sedia parte do seu espaço físico, infraestrutura e recursos humanos. Com ampla composição, sua estrutura institucional era formada pela Presidência, Conselho Deliberativo, Coordenação Executiva e os GTs voltados para desenvolver ações que envolviam setores da indústria (automotiva, petroquímica e moveleiro), segurança pública, turismo regional, formação profissional, polo tecnológico, além de dar suporte aos Programas “Criança: Prioridade 1” e MOVA Regional ligado a alfabetização de jovens e adultos.

Por fim, a Agência de Desenvolvimento apresentava uma gestão mais flexível por conta de ser gerida majoritariamente pelo setor privado. O seu funcionamento se dava nas dependências do Consórcio Grande ABC com um desenho operacional que se assemelhava as demais instituições: uma Assembleia Geral constituída pelos associados, uma Diretoria composta por quatro representantes indicados pelo Consórcio Grande ABC e cinco escolhidos pelas entidades privadas associadas, um Conselho Consultivo para debater os planos e programas, uma Comissão Fiscalizadora responsável pela lisura dos gastos, uma Secretaria Executiva que acompanhava os trabalhos das três Coordenadorias (*marketing*, fomento e apoio às empresas e o núcleo de informações regionais) e os GTs que tinham a finalidade de viabilizar os projetos aprovados pela Diretoria.

Vale destacar que a sustentabilidade dessa ampla Rede de Cooperação Regional que se formou no ABC Paulista era ancorado na governança dos objetivos comuns que deveriam ser bem trabalhados pelas lideranças, uma vez que, as assimetrias de poder e de informações poderiam fragilizar as relações de cooperação. Daniel (1999, p. 198), como articulador do pensamento regional, tinha a experiência e consciência de gestão democrática, por isso defendia que a “[...] cooperação parte da explicitação dos conflitos, e não faria sentido postular uma harmonia inexistente. Mas também é verdade que processos de cooperação só serão assumidos pelos vários protagonistas se os frutos positivos esperados contemplarem a todos [...]”.

É fato que a experiência da Rede de Cooperação Regional, apresentou períodos de enfraquecimento e de revigoração em sua atuação, haja vista, existir relações públicas e privadas que dependiam de maior articulação devido à diversidade dos agentes para definir e desenvolver ações conjuntas. Mesmo assim, movidos pela expectativa de melhorar os problemas da região, esse modelo de cooperação institucionalizado no ABC Paulista teve a adesão, participação e articulação de diferentes agentes que compunham os mais diversos segmentos da sociedade.

Como exemplo, Abrucio e Soares (2001) destacaram o processo de formação do Fórum da Cidadania, no qual a classe trabalhadora envolvida levantou muitas críticas, por considerar que na constituição do Fórum, os setores ligados ao capital tinham maior representatividade, caracterizando um acordo das elites corporativas. Por sua vez, a pressão sindical da região possibilitou a entrada dos setores sociais, permitindo a ampliação do diálogo e tornando o Fórum da Cidadania uma instituição policêntrica⁷² com o papel de revigorar a dinâmica econômica da Região do ABC.

Nesse processo, Abrucio e Soares (2001) ressaltaram que os compromissos assumidos no âmbito do Fórum tornaram-se públicos mediante a chamada “Carta do Grande ABC” que foi divulgada em parceria com os órgãos da imprensa (Diário do Grande ABC e a Revista Livre Mercado) que atuavam como canal de comunicação com a sociedade civil. Com isso, os dois primeiros anos de atuação do Fórum da Cidadania (1995-1996) foram reconhecidos como fundamentais para maturar e ampliar os debates que envolviam a ótica regional, ao propor ações que dependiam de articulação e cooperação e se destinavam a dar respostas aos problemas socioeconômico da Região do Grande ABC.

Por sua vez, a Câmara do Grande ABC, em parceria com o governo estadual e o Consórcio Grande ABC, se tornou num importante instrumento de governança para ampliação da articulação regional, uma vez que, o Governador Mário Covas demonstrava interesse em replicar as experiências cooperativas para todo o estado oportunizando maior visibilidade para a Rede de Cooperação Regional do Grande ABC.

Ainda, em seu primeiro ano de atuação, os acordos de cooperação escolhidos pelo Conselho Deliberativo da Câmara do Grande ABC abrangeram ações voltadas para a melhoria do meio ambiente, transporte, trabalho e educação. Para enfrentar o quadro de crise econômica, entre as iniciativas votadas havia a proposta de se criar uma Agência de Desenvolvimento Econômico com a missão de fomentar e revitalizar as cadeias produtivas instaladas no Grande ABC. Diante da conjuntura desfavorável para a economia da região, os agentes envolvidos na Rede de Cooperação Regional se mobilizaram para concretizar a Agência de Desenvolvimento Econômico que se deu em outubro de 1998.

⁷² Na concepção de Oakerson (2004) policêntrico é um termo que “[...] descreve um processo de tomada de decisão por meio do qual múltiplos atores independentes interagem para produzir um resultado que é comumente valorizado”. Para tal, os processos decorrentes de “[...] sistemas policêntricos permitem estruturas de governança mais abertas que incluem maior ‘espaço cívico’ definido como o conjunto de oportunidades para atores não governamentais entrarem produtivamente no processo de governança, produzindo benefícios gerais para uma comunidade” (Oakerson, 2004, p. 21, tradução nossa).

Dallabrida (2011b, p. 9) em menção ao Fórum Catarinense de Desenvolvimento destaca que a função “da criação desses novos espaços políticos foi o de aglutinar parcerias interinstitucionais que ultrapassassem o âmbito municipal, congregando o setor público e o privado”.

Visando promover as condições para o crescimento econômico regional, o perfil funcional da Agência de Desenvolvimento abrangeu os aspectos mais técnico que político. Apesar das fragilidades e da escassez de recursos financeiros que limitaram a viabilização de parte dos projetos, a Agência de Desenvolvimento complementou a Rede de Cooperação Regional, estabelecendo um arcabouço de governança considerado pioneiro.

Em funcionamento, a governança regional permitiu o desenvolvimento de ações conjuntas e acordos regionais. Em 1999, no âmbito da Câmara Regional, foi elaborado o 1º Planejamento Estratégico Regional de forma integrada com as demais instâncias, cujo convênio entre a Agência de Desenvolvimento e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) possibilitou a participação de consultores estrangeiros, bem como foram realizadas visitas de trabalho para conhecer os modelos de cooperação instituídos nos distritos industriais em cidades italianas, devido os progressos alcançados na Baviera alemã e a recuperação socioeconômica do Vale do Ruhr e Detroit. A delegação era composta por representantes das sete prefeituras do ABC Paulista, da classe empresarial, de sindicalistas e do Fórum da Cidadania.

Para a Rede de Cooperação Regional, o processo de planejamento se tornou prioridade e uma comissão foi criada reunindo representantes dos vários segmentos que integravam a Câmara do Grande ABC. A primeira tarefa foi realizar um diagnóstico sobre a região, cujo resultado constatou que o Grande ABC tinha se tornado uma região periférica da Grande São Paulo, deixando de ser o principal eixo de desenvolvimento econômico do país, posição essa adquirida ao longo do processo de industrialização ocorrida a partir da década de 1950. O trabalho seguinte da comissão foi criar um cenário de desenvolvimento almejado para a região projetado para 10 anos (2001-2010).

Esse esforço tinha o objetivo de desenvolver programas e ações compartilhadas para transformar a Região do ABC em um centro urbano com características metropolitanas que pudesse oferecer uma boa qualidade de vida aos seus habitantes, consolidando a modernização do setor de comércio e serviços. Com esse intuito, sem abandonar a vocação industrial da região, o 1º Planejamento Estratégico Regional contemplou ações para quatro áreas (Economia, Planejamento Urbano e Ambiental, Política e Instituições e Cidadania) consideradas estratégicas para o desenvolvimento da região.

É importante destacar que o 1º Planejamento Estratégico Regional foi pensado para ser um processo contínuo e permanente, de tal forma que fosse possível acompanhar a dinâmica da região, com a possibilidade de inserção de novos temas, garantindo a atualização das ações, metas, responsáveis, prazos e recursos. O Quadro 8 apresenta os sete Eixos Estruturantes estabelecidos para dar suporte a execução e ao acompanhamento dos programas/ações.

Quadro 8 – Consórcio, Câmara e Agência do Grande ABC: eixos estruturantes e programas/ações do 1º Planejamento Estratégico Regional – 2001-2010

Eixos Estruturantes	Programas/Ações
1 – Educação e Tecnologia	♦ Implementação do Polo Tecnológico ♦ Ensino Profissionalizante ♦ Educação Básica
2 – Sustentabilidade das Áreas de Mananciais	♦ Uso e Proteção ♦ Projeto Billings ♦ Adequação da Legislação
3 – Acessibilidade de Infraestrutura	♦ Tráfego ♦ Drenagem e Comunicações ♦ Energia e Água ♦ Resíduos Sólidos
4 – Diversificação e Fortalecimento das Cadeias Produtivas	♦ Apoio à Indústria Petroquímica ♦ Apoio à Indústria de Transformação de Resinas Plásticas ♦ Apoio à Indústria Moveleira ♦ Fortalecimento do Setor Terciário ♦ Apoio ao Turismo Regional ♦ Apoio as outras Cadeias Industriais ♦ Geração de Trabalho e Renda
5 – Ambiente Urbano de Qualidade	♦ Requalificação Urbana com Inclusão Social ♦ Gestão Regional: Instituições e Recursos Estratégicos
6 – Identidade Regional e Estruturas Institucionais	♦ Construção/Consolidação da Comunidade Cívica Regional ♦ Redefinição das Estruturas Tributárias dos Municípios para recuperar sua capacidade de investimento ♦ Aperfeiçoamento das Bases Políticas Institucionais ♦ Fortalecimento das Estruturas Institucionais Regionais ♦ Modernização das Administrações Municipais
7 – Inclusão Social	♦ Geração de Trabalho e Renda ♦ Movimento Criança Prioridade 1 ♦ Pessoa Portadora de Deficiência ♦ Atenção à População Idosa ♦ Mulher ♦ Morador de Rua ♦ Saúde Pública ♦ Habitação ♦ Segurança Pública

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da publicação institucional da Câmara do Grande ABC. A região encontra soluções, 2000.

A operacionalização do 1º Planejamento Estratégico Regional ficou sob a responsabilidade dos prefeitos e/ou representantes do governo estadual. Todos os projetos, programas e ações eram voltados para o interesse regional, podendo variar quanto ao número de parceiro envolvido, sempre buscando respeitar a autonomia administrativa, política e financeira dos entes municipais.

Essa iniciativa de traçar um planejamento voltado para as demandas da região representou um avanço para a experiência de cooperação no Grande ABC. Ao mesmo tempo, se tornou em um grande desafio, como destacaram Abrucio e Soares (2001, p.189) ao dizer: “[...] falta transformar esta agenda em Acordos no sentido forte do termo, o que significará passar da fase de elaboração dos problemas e das soluções regionais para uma fase de implementação de ações acordadas entre os diversos atores”. Porquanto, a captação de maiores aportes de recursos financeiros se tornava essencial para a implementação da agenda regional.

Todavia, as mortes do Governador Mário Covas, em 2001 e de Celso Daniel, em 2002, pôs à prova a sustentabilidade do processo de governança regional. Ainda, em 2001, algumas ações cooperadas em curso com o governo estadual sofreram descontinuidades, reduzindo as ações da Rede de Cooperação Regional. Somente, em 2003, buscando fortalecer a articulação regional, em particular, o Consórcio Grande ABC para ser o espaço de diálogo reconhecido pelo meio sociopolítico quanto à legitimidade, tanto para administrar conflitos quanto para obter consenso, foi firmada a parceria com o governo federal que estimulou as ações cooperativas das instituições do ABC Paulista.

No ano seguinte, as eleições de 2004 renovou o quadro político⁷³ da região, resultando na descontinuidade de novas ações compartilhadas em curso no Grande ABC. Por parte dos governos municipais, o que se viu foi a priorização pelo local, em vez do regional, revelando uma região fragmentada. Naquele contexto, muitas das ações inseridas no 1º Planejamento Estratégico Regional se tornaram apenas intenções.

Esse cenário trouxe um retrocesso a governança regional, vista pelo enfraquecimento das articulações políticas que sustentavam a Rede de Cooperação Regional necessária para manter as ações cooperadas voltadas para o desenvolvimento da Região do ABC. De acordo com Bresciani (2012, p. 166) não havia mais unidade na região capaz de mobilizar os gestores para atuar em favor dos interesses regionais, dado que:

[...] a Câmara Regional praticamente inexistiu enquanto fórum criado em meados dos anos 1990, desde os sucessivos falecimentos de Mário Covas e de Celso Daniel, com um progressivo distanciamento entre Consórcio e governo estadual (e apesar de termos desde então diversos presidentes do Consórcio alinhados politicamente com o governo do Estado), também a Agência se fragilizaria ao longo dos anos 2000.

A partir desse contexto, entre os anos de 2005 e 2008, se viu uma gradativa desmobilização da Rede de Cooperação Regional, reduzindo sua atuação, tendo pouca visibilidade na região. Segundo Abrucio e Soares (2001), o primeiro a perder força na construção da regionalidade foi o Fórum da Cidadania, ainda na década de 1990, quando se criou a Câmara do Grande ABC, destinada a ser um espaço de debate e de articulação regional, assumiu o protagonismo. Apesar das divergências existentes entre as lideranças políticas em torno da expressividade do Fórum da Cidadania para a Região do Grande ABC, a sua funcionalidade na Rede de Cooperação Regional foi sendo progressivamente esvaziada em prol da dinâmica regional.

⁷³ Ver, a relação de Prefeitos dos municípios da Região do Grande ABC, de 1989 a 2024, no Apêndice H, p. 424.

Com relação à Câmara Regional, em 2003, a adesão do governo federal para integrar o Conselho Deliberativo não foi suficiente para mantê-la ativa. No período de 2005 a 2008, a gestão municipal dada pelos novos prefeitos demonstrava, em sua maioria, um total descomprometimento para com as ações consorciadas. Nesse contexto houve descontinuidade não apenas dos projetos em curso, mas também do próprio funcionamento da Câmara do Grande ABC, que deixou de se reunir a partir de 2006⁷⁴. Desde então, não houve continuidade ao processo participativo capaz de abrigar os diversos agentes da sociedade civil formalmente representados e interessados na resolução dos problemas da Região do ABC.

Em 2008, o então Prefeito de Santo André, João Avamileno, que também presidia o Consórcio Grande ABC, tentou repactuar o 1º Planejamento Estratégico Regional 2001-2010, buscando atualizá-lo com o apoio dos representantes da sociedade civil. No entanto, não logrou êxito. Essa tentativa frustrada demonstrou que, ainda, havia um longo caminho a ser percorrido para a região continuar avançando nas práticas consorciadas, sob um modelo de governança regional, visando o desenvolvimento.

No que concerne à Agência de Desenvolvimento Econômico, sua atuação tem resistido, mas de forma bem limitada, pois o alcance de suas iniciativas e projetos se tornaram dependentes da parceria com o Consórcio Grande ABC. Na avaliação de Bresciani (2012) a fragilidade se tornou visível pela falta de resultados:

[...] a Agência segue como uma entidade bastante limitada em relação ao conceito idealizado por Celso Daniel. Com exceção da bem-sucedida iniciativa de negociação para a expansão da capacidade do Polo Petroquímico do Grande ABC, junto ao governo federal, encaminhada a partir de 2003, o alcance de suas demais iniciativas e projetos é claramente restrita. As incubadoras de empresas sob a sua coordenação surgem e permanecem pequenas, sem grande expressão, a captação de recursos externos é frágil, a equipe técnica é bastante limitada, com clara necessidade de profissionalização. Com isso, a Agência está ausente dos principais debates relacionados ao desenvolvimento econômico da região [...] (Bresciani, 2012, p. 167).

Nesse período, o Consórcio Grande ABC também apresentou um retrocesso em suas atividades. Em 2007, com a regulamentação da Lei dos Consórcios Públicos, o GT de Secretários Jurídicos Municipais e a Assessoria Jurídica do Consórcio Grande ABC elaboraram e apresentaram o Protocolo de Intenções ao Conselho de Municípios. No entanto, primeiro, resolveram solicitar um parecer técnico ao TCE-SP para se certificarem se as contas dos consórcios públicos estariam vinculadas às dos municípios, não aprovando o Protocolo⁷⁵.

⁷⁴ Para maiores detalhes consultar o Caderno Técnico do Planejamento Regional Estratégico 2008. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/pagina/91/acervo/sub-pagina/46/>. Acesso em: 21 abr. 2022.

⁷⁵ Ver, a publicação institucional do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 20 anos planejando e executando ações regionais. 2010. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/pagina/91/acervo/sub-pagina/48/>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Dois anos depois, sob a presidência de José Auricchio Júnior, então prefeito de São Caetano do Sul, o debate sobre o fortalecimento das ações consorciadas por meio da Lei dos Consórcios Públicos foi reinserido na pauta do Consórcio Grande ABC. O Protocolo de Intenções que havia sido elaborado em 2007 foi reformulado e, em comum acordo, assinado em 26 de outubro de 2009 pelos sete prefeitos da Região do ABC⁷⁶.

A transição do Consórcio Grande ABC, de entidade civil para autarquia pública, por meio da Lei de Consórcios Públicos, trouxe uma nova perspectiva para a Região do ABC diante da retomada do debate sobre o desenvolvimento regional. No primeiro ano, a prioridade do Consórcio Grande ABC foi efetuar as mudanças necessárias de âmbito burocrático por adquirir o caráter público. Ademais, criaram-se novos GTs com temáticas direcionadas para as áreas de infraestrutura regional, desenvolvimento urbano e gestão ambiental, desenvolvimento econômico regional e inclusão social e direitos humanos. E, com o resgate da temática regional, o 2º Planejamento Estratégico foi elaborado com diretrizes para o desenvolvimento das ações projetado para os anos de 2011 a 2020.

Em 2010, a elaboração do 2º Planejamento Estratégico Regional foi realizada pelo Consórcio Grande ABC por meio do trabalho coletivo interno que envolveu 25 GTs (membros indicados pelas sete prefeituras associadas) em parceria com o SEBRAE. A participação da sociedade civil organizada para o debate e formulação das ações se restringiu a indicação dos GTs que escolheram quais os segmentos deveriam colaborar.

Nota-se que a desmobilização da Rede de Cooperação Regional limitou a participação da sociedade civil organizada nas tomadas de decisões para a região, vista com preocupação pelos defensores de um modelo de governança regional mais democrático, como Bresciani (2012, p. 167-168) ao dizer:

[...] o modelo de governança regional do Grande ABC passa por um claro refluxo que já tem longa duração. A própria transição do Consórcio Intermunicipal para a figura do ente público resultou, em determinados casos, no distanciamento entre a entidade – ou as prefeituras constituintes – e atores relevantes da sociedade civil. Esse é explicitamente o caso do movimento cultural na região. A prática anterior de reuniões abertas dos grupos de trabalho – que resulta da experiência da Câmara Regional no final dos anos 1990 – é em boa medida restrita na transição de 2010, pela interpretação rigorosa do Consórcio como ente formalmente composto pelas sete prefeituras.

Portanto, a perspectiva de futuro traçada para a região, por meio do 2º Planejamento Estratégico Regional (*vide* Quadro 9, p. 234), teve alguns avanços proporcionados pela nova configuração de consórcio público que possibilitava firmar acordos entre as prefeituras e receber recursos do estado e da União, além dos organismos internacionais.

⁷⁶ Cabe mencionar que o parecer técnico requerido ao TCE-SP (Processo nº 035333/026/07) só foi dado em 2010.

Quadro 9 – Consórcio Grande ABC: eixos estruturantes e temáticas do 2º Planejamento Estratégico Regional do Grande ABC – 2011-2020

Eixos Estruturantes	Grupos de Trabalho – Temáticas
1 – Infraestrutura	♦ Infraestrutura ♦ Mobilidade ♦ Defesa Civil
2 – Desenvolvimento Econômico Regional	♦ Desenvolvimento Econômico ♦ Turismo ♦ Trabalho e Renda ♦ Automotivo ♦ Procon Regional
3 – Desenvolvimento Urbano e Gestão Ambiental	♦ Meio Ambiente ♦ Planejamento Urbano ♦ Inspeção Veicular ♦ Atividades com Lei Específica ♦ Resíduos Sólidos
4 – Saúde	♦ Saúde
5 – Educação, Cultura e Esporte	♦ Educação ♦ Cultura ♦ Esporte
6 – Assistência, Inclusão Social e Direitos Humanos	♦ Assistência Social ♦ Gênero ♦ Direitos Humanos ♦ Pessoa com Deficiência ♦ Igualdade Racial ♦ Criança Prioridade 1
7 – Segurança Pública	♦ Segurança Pública Regional

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da publicação institucional do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. 20 anos planejando e executando ações regionais, 2010.

Ao longo do biênio 2011-2012, o 2º Planejamento Estratégico Regional 2011-2020 orientou a atuação multifinalitária do Consórcio Grande ABC, com ênfase para ações no campo da mobilidade regional, da redução de riscos urbanos e ambientais, da saúde e da segurança pública, entre outros.

Em 2013, sob a presidência de Luiz Marinho, então Prefeito do Município de São Bernardo do Campo, em mais uma iniciativa considerada pioneira no país, o Consórcio Grande ABC elaborou o 1º Plano Plurianual⁷⁷ (PPA) Regional Participativo Grande ABC 2014-2017. Os programas e ações considerados prioritários foram propostos por meio da participação da sociedade civil em sete plenárias realizadas nos sete municípios da região e uma Consulta Pública disponibilizada pelo sítio eletrônico do Consórcio Grande ABC.

Para a elaboração de 11 Programas inseridos em cinco Eixos Temáticos, ilustrado pela Figura 14, que constituiriam o 1º PPA Regional do ABC, se estabeleceram as diretrizes, objetivos e metas em consonância com os programas previstos pelos Planos Plurianuais estadual e federal, visando conciliá-los para a obtenção de recursos financeiros.

⁷⁷ Ver, a publicação institucional do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. PPA Regional Participativo Grande ABC 2014-2017, 2013. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/pagina/91/acervo/sub-pagina/51/>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Figura 14 – Consórcio Grande ABC: eixos estruturantes e programas do 1º PPA Regional Participativo do Grande ABC – 2014-2017



Fonte: Elaboração própria a partir de informações da publicação institucional do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. PPA Regional Participativo Grande ABC 2014-2017, 2013.

Em 2018, conforme o Estatuto, aprovado em 5 de dezembro de 2017, o Conselho Consultivo passou a ter uma nova configuração, visto que foi incluído representantes dos governos federal, estadual, município de São Paulo e das Câmaras Municipais dos consorciados, reunindo 22 membros (titulares e suplentes). Segundo o art. 47 do Estatuto, as 12 vagas destinadas para a representação da sociedade civil reuniam 2 membros das Instituições de Ensino Superior, 2 dos Sindicatos, 2 da classe Empresarial e 6 membros representantes dos demais grupos da sociedade civil organizada. Para o setor público, a participação abrangia 4 membros do Poder Legislativo dos municípios consorciados, 2 do Poder Executivo do Estado de São Paulo, 2 representantes do Poder Executivo da União e 2 membros do Poder Executivo do município de São Paulo.

Nesse mesmo ano, o TCE-SP⁷⁸ notificou o Consórcio Grande ABC sobre os repasses financeiros realizados para a Agência de Desenvolvimento Econômico, dada as diversas irregularidades (falta de comprovação de atividades de fomento, de despesas realizadas e utilização dos recursos para pagamento de pessoal) apontadas no parecer de auditoria das Contas Anuais de 2011. Frente a isso, a Assembleia Geral⁷⁹ deliberou que os municípios revogassem as leis municipais, em vigor desde 1998, que autorizavam a constituir, por meio do Consórcio Grande ABC, a Agência de Desenvolvimento Econômico. No entanto, a decisão de ceder o espaço físico nas dependências do consórcio ficou mantida.

⁷⁸ Ver, o Relatório do TCE-SP disponível em: https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/484909.pdf. Acesso em: 21 abr. 2022.

⁷⁹ Ver, as Atas da 17ª Assembleia Geral Extraordinária de 9 de janeiro de 2017, da 84ª Assembleia Geral Ordinária de 4 de abril de 2017 e da 95ª Assembleia Geral Ordinária de 6 de março de 2018. Disponível em: <https://www.consortioabc.sp.gov.br/pagina/95/atas-assembleias>. Acesso em: 21 abr. 2022.

Em 2018, dando continuidade ao processo de planejamento, o Consórcio Grande ABC elaborou o 2º PPA Regional Participativo 2019-2021, dessa vez sob a presidência de Orlando Morando, Prefeito do Município de São Bernardo do Campo. A preparação desse 2º PPA Regional se deu entre os técnicos do consórcio, os GTs e os gestores dos quatro municípios consorciados. A sociedade civil contribuiu por meio de Consulta Pública posta no sítio eletrônico da entidade. Cabe lembrar que os municípios de Diadema, Rio Grande da Serra e São Caetano do Sul haviam solicitado a exclusão do Consórcio Grande ABC.

O PPA passou a ser a ferramenta de planejamento do Consórcio Grande ABC que por meio dele se buscava a captação de recursos financeiros para efetivar as políticas públicas destinadas às demandas da população do Grande ABC. O Quadro 10 mostra a estrutura do 2º PPA Regional 2019-2021 com os quatro Eixos Estruturantes e os 23 GTs.

Quadro 10 – Consórcio Grande ABC: eixos estruturantes e temáticas do 2º PPA Regional Participativo do Grande ABC – 2019-2021

Eixos Estruturantes	Grupos de Trabalho – Temáticas
1 – Infraestrutura Regional	• Ações Educacionais em Mobilidade • Drenagem Urbana • Mobilidade Urbana
2 – Desenvolvimento Econômico Regional	• Desenvolvimento Econômico • Finanças: ISS, IPTU/ITBI, Cobrança e Contabilidade • Turismo
3 – Desenvolvimento Urbano e Gestão Ambiental	• Gestão de Riscos • Habitação • Meio Ambiente • Planejamento Urbano • Resíduos Sólidos • Segurança Pública: Centro Regional de Formação em Segurança Urbana
4 – Assistência, Inclusão Social e Direitos Humanos	• Assistência Social: População em situação de rua e Pessoa Idosa • Criança e Adolescente • Cultura: História e Memória • Educação • Esporte • Gênero • Gestão de Arquivos • Igualdade Racial • LGBT • Pessoa com Deficiência • Saúde: Regulação Regional

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da publicação institucional do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. PPA-Plano Plurianual Grande ABC 2019-2021, 2018.

Em 2019, o Presidente do Consórcio Grande ABC, Paulo Serra, então Prefeito de Santo André, criou o Conselho Consultivo Político Permanente, cuja composição reúne os representantes da mesa diretora das Câmaras dos municípios consorciados, a bancada dos deputados estaduais e federais representantes da região e o secretário executivo do consórcio. Em 2021, o Município de São Paulo formalizou sua participação ao integrar esse Conselho.

Em 2022, mais uma vez, sob a presidência de Paulo Serra, foi elaborado o 3º Planejamento Estratégico Regional 2022-2025⁸⁰ do Consórcio Grande ABC. Considerado uma ferramenta para o planejamento, em âmbito regional, a finalidade de fortalecer e efetivar políticas públicas que beneficiem as sete cidades da região foi alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁸¹ da Organização das Nações Unidas (ONU).

Dessa forma, a estrutura do 3º Planejamento Estratégico Regional foi ancorado em seis Eixos Estruturantes com a formulação de ações direcionadas para as temáticas que compõe os 28 GTs, conforme apresenta o Quadro 11.

Quadro 11 – Consórcio Grande ABC: eixos estruturantes e temáticas do 3º Planejamento Estratégico Regional do Grande ABC – 2022-2025

Eixos Estruturantes	Grupos de Trabalho – Temáticas
1 – Assistência, Inclusão Social e Direitos Humanos	• Assistência Social • Criança e Adolescente • Gênero, Conselho Gestor Casa Abrigo e Movimento de Mulheres do Grande ABC • Igualdade Racial • LGBTQIA+ • Pessoa com Deficiência • Pessoa Idosa • Políticas de Juventude • População em Situação de Rua • Medidas Socioeducativas • Rede de Divisas • Gênero e Masculinidades
2 – Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda	• Compras Públicas • Desenvolvimento Econômico • Procon Regional • Turismo
3 – Desenvolvimento Urbano e Gestão Ambiental	• Gestão de Riscos • Habitação • Planejamento Urbano • Resíduos Sólidos • Meio Ambiente
4 – Educação, Esporte e Cultura	• Educação • Esporte • Gestão de Arquivos • História e Memória
5 – Infraestrutura	• Drenagem • Mobilidade Urbana
6 – Segurança Pública	• Segurança Pública

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da publicação institucional do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Planejamento Estratégico Regional 2022-2025, 2022.

⁸⁰ Ver, o documento na íntegra do 3º Planejamento Estratégico Regional 2022-2025 do consórcio. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarg/uploads/files/Revista%20Planejamento%20Estrat%C3%A9gico.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

⁸¹ Segundo a ONU, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Adotado em setembro de 2015, é composto por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidos até 2030. Para maiores detalhes ver, o sítio eletrônico, disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Segundo o Secretário Executivo, ao ser entrevistado em 2019, dado o caráter multifinalitário do Consórcio Grande ABC, os GTs compostos por representantes dos sete municípios do Grande ABC, indicados pelos prefeitos, funcionam conforme as temáticas dos eixos finalísticos, ou seja, cada grupo trata de um assunto específico que são mapeados, debatidos e elaborada as proposições. A escolha das temáticas é realizada com todos os municípios consorciados. Por isso, a quantidade dos GTs podem variar, por exemplo, em 2019 eram 24 GTs e passou para 28 GTs em 2022. Após a conclusão de qualquer trabalho realizado pelo GT, ele é entregue a Secretaria Executiva para ser submetido à apreciação da Assembleia Geral do Consórcio Grande ABC.

Ainda, caso na Assembleia Geral não haja concordância sobre o trabalho, o Secretário Executivo informou que, geralmente, o mesmo assunto retorna para o GT para uma nova discussão e/, ou seja, complementado e é novamente encaminhado para a Assembleia Geral. As decisões tomadas pela Assembleia Geral que demandam ações/atividades são enviadas para o GT do tema específico para poder ser debatido e realizado. Cabe mencionar que, pode ocorrer do próprio Secretário Executivo encaminhar alguma proposta e/ou assunto diretamente para a Assembleia Geral sem a necessidade de passar pelo GT para discussão.

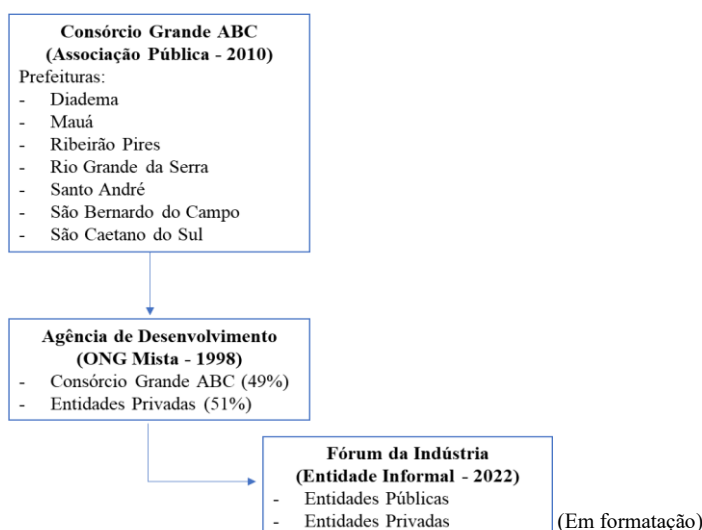
Esta operacionalidade para a tomada de decisões, o Consórcio Grande ABC considera como democrático, dado que a definição, elaboração, execução e acompanhamento dos programas/ações/atividades é realizado pelo conjunto técnico, administrativo e político pertencente ao consórcio e os que são cedidos pelas prefeituras. A participação social, outrora existente na região, até meados da década de 2010, se resumia aos integrantes do Conselho Consultivo. No entanto, na estrutura institucional vigente a partir de 2018, não há mais a composição do Conselho Consultivo, não sendo mais mencionado nos Relatórios de Atividades do Consórcio Grande ABC.

Diante do exposto, pode-se apontar que a Rede de Cooperação Regional foi desmobilizada, resumindo o desenho institucional ao Consórcio Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento Econômico. Com relação ao Consórcio Grande ABC, mesmo continuando com a função de articular as ações cooperadas de interesse regional, nos últimos anos vem desenvolvendo ações mais de caráter técnico-administrativo relacionados com as demandas da administração pública. No final de 2022, como já mencionado, a governança exercida pelo consórcio para manter a participação integrada dos sete municípios foi posta à prova, mais uma vez, diante da solicitação de exclusão dos municípios de São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Ribeirão Pires do quadro de municípios que integram o Consórcio Grande ABC, a pedido de seus respectivos prefeitos.

Quanto a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, apesar de ter uma participação limitada, desde 2021, ela vem criando estratégias para estimular a retomada da economia da região, com o apoio do Consórcio Grande ABC e do governo estadual. Em maio de 2022, a Agência de Desenvolvimento organizou o evento “Futuro da Indústria no ABC”⁸² que resultou na criação do Fórum da Indústria do ABC⁸² visando articular, discutir e fortalecer o setor na região, além de propor ações nos governos municipal, estadual e federal. Para tal, a centralidade dos debates sobre o setor industrial envolve temas relacionados com a Competitividade, Tecnologia e Inovação, Gestão, Investimento, Financiamento e Incentivos, Formação Profissional, Infraestrutura, Sustentabilidade e Regulamentação.

Dadas as alterações na estrutura cooperativa na Região do Grande ABC, atualmente, pode-se representar as relações de cooperação, ainda, existentes entre as entidades conforme ilustra a Figura 15.

Figura 15 – Região do Grande ABC: configuração das instituições colaborativas – 2022



Fonte: Elaboração própria.

Em suma, ao longo da trajetória do Consórcio Grande ABC, nota-se que a capacidade de governança regional apresentou momentos de coesão em prol do desenvolvimento e períodos de baixa capacidade de articulação, refletido pela ausência de unidade para enfrentar os problemas de âmbito regional. Possivelmente, o cenário atual vivencia mais uma crise marcada pela decisão de três municípios requererem a saída do Consórcio Grande ABC, demonstrando a necessidade de fortalecimento das relações intergovernamentais.

⁸² Conforme a notícia “Fórum da Indústria do ABC define estratégias para o fortalecimento do setor na Região” publicada no sítio eletrônico do Consórcio Grande ABC em 15 de junho de 2022. Disponível em: <https://consorcioabc.sp.gov.br/noticia/5230/forum-da-industria-do-abc-define-estrategias-para-o-fortalecimento-do-setor-na-regiao/>. Acesso em: 22 ago. 2022.

5.2.2.3 A multidimensionalidade das ações

Na trajetória histórica do Consórcio Grande ABC fica evidente que seu campo de atuação se ampliou entre os agentes públicos, resultando o desenvolvimento de ações tanto de planejamento quanto de execução, voltadas para dar resposta aos problemas da Região do Grande ABC. Neste sentido, as ações consorciadas buscaram priorizar os setores considerados estratégicos para o conjunto dos sete municípios da região.

Neste estudo, as ações formuladas e implementadas pelo Consórcio Grande ABC é apresentada considerando um recorte temporal que divide sua trajetória em três períodos. O primeiro reúne os anos de 1991 a 2000 e corresponde ao esforço inicial do Consórcio Grande ABC para formar uma base consensual, por meio do diálogo, para pautar as ações compartilhadas. O segundo período abrange os anos de 2001 a 2009, cujas ações do Consórcio Grande ABC passaram a ser pautadas por meio do Planejamento Estratégico Regional, ampliando a atuação para múltiplas iniciativas, algumas, de caráter estrutural de longo prazo. Por fim, o terceiro período engloba os anos de 2010 a 2022, nos quais o papel orientador para as ações tiveram como base a elaboração e execução de Planos Regionais direcionados para as Políticas Públicas Setoriais inseridas nos Planos Plurianual Regional Participativo.

a) *Primeiro período (1991-2000):*

A prioridade inicial, objeto de consenso, era resolver o problema da destinação inadequada dos resíduos sólidos. Para tal, na primeira reunião do Conselho de Municípios foi aprovado a elaboração do “Plano de alternativas para a coleta, seleção, aproveitamento, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos urbanos” na área dos sete municípios consorciados (*vide* Anexo B, p. 443).

Segundo o Instituto Pólis (1998), em sua publicação “Coleta Seletiva de Lixo: reciclando materiais, reciclando valores”, em 1992 o Consórcio Grande ABC lançou o Programa “Salva Papel” que transformava em blocos de papel reciclado a papelada recolhida nos órgãos públicos. Esse projeto envolvia as escolas públicas com ações educativas sobre a importância da coleta seletiva. Além disso, criaram-se depósitos de recicláveis em pontos estratégicos de grande circulação nas cidades da Região do ABC.

Essa iniciativa foi o embrião para geração de outros projetos mais amplos de coleta seletiva e instalação de cooperativas recicláveis. Como resultado, ampliou-se a conscientização socioambiental da população e possibilitou a geração de trabalho e renda na região. O Município de Santo André passou a ser referência estadual e nacional devido aos programas de coleta seletiva e reciclagem.

É importante mencionar que, ao ser entrevistado, o secretário executivo do Consórcio Grande ABC destacou a questão dos Resíduos Sólidos como a principal motivação para a criação do consórcio, por se tratar de um grave problema para a Região do ABC. Ao mesmo tempo, ele avaliou que passados mais de três décadas não houve a execução integrada e que cada município continuou atuando de forma individual com relação à destinação dos Resíduos Sólidos⁸³. No entanto, a iniciativa de buscar resolver o problema dos Resíduos Sólidos foi o início para o compartilhamento de muitas outras ações. Em suas palavras: “Mas ele disparou muita coisa!!!” (Entrevista, 7 de novembro de 2019).

De fato, a temática do meio ambiente possibilitou ao Consórcio Grande ABC participar da elaboração do Programa de Fiscalização das Áreas de Proteção Ambiental, iniciativa do governo estadual que resultou na Lei Estadual nº 7.663/1991, criando o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê (CBH-AT) cuja finalidade era promover o gerenciamento descentralizado, participativo e integrado dos recursos hídricos. Em 1997 foi criado o Subcomitê de Bacias Billings-Tamanduateí, órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, vinculado ao CBH-AT, formado com representantes do governo estadual, governo municipal e sociedade civil. Instalado nas dependências do Consórcio Grande ABC, o trabalho conjunto resultou na elaboração do Plano Emergencial de Recuperação dos Mananciais da RMSP e na regulamentação da Lei Estadual de Proteção aos Mananciais (Lei Estadual nº 9.866, de 28 de novembro de 1997).

Em 1997, a parceria com o governo estadual e a criação da Câmara do Grande ABC ampliou as ações do Consórcio Grande ABC, que passou a definir projetos, programas e ações em conjunto, por meio de uma Coordenadoria Executiva formada por 25 membros representado pelos segmentos envolvidos. A operacionalização se dava pelos GTs cujos membros eram indicados pelos participantes da Câmara do Grande ABC. Os GTs eram responsáveis pela formulação e implementação dos projetos, programas e ações.

⁸³ Conforme as informações do Jornal Repórter Diário publicado em seu sítio eletrônico em 27/03/2022, a matéria assinada por George Garcia trata da destinação do lixo na Região do ABC. Segundo a publicação, na região “há dois aterros, um sob gestão pública que é o do Semasa (Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André) e recebe lixo só da cidade onde está localizado, e o outro fica em Mauá, sob gestão da Lara Ambiental e que, por ser particular, recebe os rejeitos de várias localidades da região metropolitana”. No entanto, esses aterros sanitários já não comportam mais todos os Resíduos Sólidos da região. Em 2021, o aterro de Santo André, com 204.493 m², já se encontrava esgotado. “Para evitar o colapso de não ter onde depositar seu lixo, Santo André solicitou à Cetesb a ampliação da área e obteve autorização, com isso o aterro do Semasa terá mais 39.258 m², em área contígua ao aterro existente. A ampliação elevará a vida útil em seis anos”. Com relação ao aterro localizado em Mauá que “tem 84.590 m², e com essa área a vida útil prevista para o aterro seria de apenas mais três meses. Em dezembro de 2021 a empresa obteve a autorização para ampliação do aterro em 150 mil m², o que permitirá a ampliação da vida útil do aterro estimada em dois anos e quatro meses”. Disponível em: <https://www.reporterdiario.com.br/noticia/3079961/lixo-demanda-cada-vez-mais-espaco-e-no-abc-ja-ocupa-quase-500-mil-m%C2%B2-dos-dois-aterros>. Acesso em: 28 ago. 2022.

A atuação conjunta do Consórcio Grande ABC com o governo estadual e as demais instituições da Rede de Cooperação Regional possibilitou a ampliação das ações de articulação regional desempenhada pelos seus dirigentes, fortalecendo os mecanismos institucionais e a condução da agenda política. Em termos efetivos, o Quadro 12 apresenta os resultados dos principais projetos, programas e ações que foram formalizados e implementados entre os anos de 1997 e 2000.

Quadro 12 – Consórcio, Câmara e Agência do Grande ABC: projetos, programas e ações implementadas – 1997-2000

Setores	Problemas/Finalidades	Projetos/Programas/Ações
Meio Ambiente	• Enchentes • Resíduos Sólidos	✓ Sistema de Macrodrenagem: construção de seis piscinões ✓ Seminário “Lixo e Cidadania”
Transporte	• Melhorar o Tráfego	✓ Construção de 4 Trevos no Sistema Anchieta-Imigrantes ✓ Melhorias na Rodovia Índio Tibiriçá
Trabalho	• Desemprego • Falta de Qualificação Profissional	✓ Projeto “Alquimia” para o Setor Petroquímico
Saúde	• Melhorias no Sistema de Saúde	✓ Ampliação do Hospital Estadual Serraria
Assistência Social	• Crianças, situação de risco social	✓ Projeto “Movimento Criança: Prioridade 1”
Educação	• Analfabetismo	✓ MOVA: Movimento de alfabetização de jovens e adultos
Turismo	• Incentivo	✓ Campanha Publicitária: “Grande ABC – Aqui você tá com tudo” ✓ Encarte no jornal “Guia do Turista Grande ABC”
Administração e Finanças	• Guerra Fiscal • Articulação e Fomento	✓ Lei Municipal: unificação das alíquotas de ISS ✓ Criação da Agência de Desenvolvimento Econômico
Planejamento	• Desenvolvimento Regional	✓ Seminário Internacional “O Grande ABC Busca Soluções” ✓ Elaboração do 1º Planejamento Estratégico Regional 2001/2010

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da publicação institucional da Câmara do Grande ABC, 2000.

Percebe-se que a temática dos quatro GTs (Desenvolvimento Econômico e Emprego, Planejamento Urbano e Meio Ambiente, Desenvolvimento Social e Temas Administrativos e Financeiros) resultaram em ações concretas voltadas para a competitividade das cadeias produtivas instaladas no Grande ABC, melhorias no sistema viário, combate às enchentes, alfabetização de jovens e adultos, qualificação profissional, educação ambiental, proteção as crianças em situação de risco social, incentivo ao turismo, elaboração do planejamento estratégico e criação da Agência de Desenvolvimento Econômico. Cabe mencionar o convênio firmado entre a Agência de Desenvolvimento Econômico e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para contratação de consultores a fim de subsidiar a elaboração do 1º Planejamento Estratégico Regional (2001-2010).

É importante salientar que os projetos, programas e ações apresentados no Quadro 12 não corresponderam a totalidade, pois atividades como visitas técnicas e políticas, eventos de pequeno porte, reuniões, entre outros, devido ao grande volume não foram mencionados, bem como os Acordos firmados que não alcançaram os resultados esperados, seja pela falta de comprometimento, seja pelas restritas fontes de financiamento.

b) *Segundo período (2001-2009):*

Em 2001, com maior maturidade, as instituições cooperativas buscaram exercer uma gestão mais integrada e voltada para o desenvolvimento regional. O 1º Planejamento Estratégico Regional (2001-2010) havia apontado que a Região do Grande ABC tinha se tornado numa mera região periférica da Grande São Paulo, pois seus indicadores socioeconômicos demonstravam um território em decadência. Desse modo, a execução das ações inseridas no Planejamento Estratégico tinha o objetivo de recolocar a Região do ABC no cenário nacional como um espaço de referência para atração de novos investimentos.

Na concepção de Reis (2008), a forma de buscar soluções mediante as ações compartilhadas, em âmbito regional, era resultado do comprometimento amplo dos diversos agentes envolvidos. Em suas palavras:

A união estabelecida entre o setor público e a sociedade civil foi fundamental para se criar as condições ideais de governabilidade em torno de um projeto comum. Sob os princípios da pluralidade, cooperação e da parceria, foram envolvidos os expressivos e representativos segmentos da sociedade comprometidos com o desenvolvimento regional. Dessa forma, foi possível compreender as mudanças, mapear as demandas e contemplar os diversos interesses num planejamento regional estratégico. Pensar as cidades a partir de um outro cenário desejado (Reis, 2008, p. 85).

Entre as ações propostas pelo 1º Planejamento Estratégico Regional, as estabelecidas no Eixo da Educação e Tecnologia se tornaram prioritárias, pois a educação era vista como estratégia para o desenvolvimento da região. Em 2003, a parceria firmada com o governo federal possibilitou o Consórcio Grande ABC participar do Programa “Brasil Alfabetizado” viabilizando a ampliação do Programa MOVA que tinha a finalidade de alfabetizar jovens e adultos. De acordo com Reis (2008, p. 92), esse programa foi “um dos resultados da política integrada, em que experiências bem sucedidas em alguns municípios foram se ampliando, transformando-se numa política regionalizada”.

Entre os anos de 2003 e 2004, a parceria com o governo federal também proporcionou o Consórcio Grande ABC desenvolver o Programa Territorial de Qualificação Profissional (Planteq ABC) que buscava qualificar a mão-de-obra da região tomando como base as demandas da economia local, principalmente, os setores voltados para a indústria petroquímica, automobilística, moveleiro, construção civil e os setores de comércio e serviços, entre outros. Foi nesse contexto que o antigo pleito da região de ter uma universidade pública foi atendida pelo governo federal, por meio da Lei nº 11.145/2005, que criou a Universidade Federal do ABC (UFABC). Em 2006, com a realização do primeiro vestibular, a UFABC deu início as suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, consideradas inovadoras por constituir cursos de bacharelados interdisciplinares com flexibilidade de acesso para cursos específicos.

Ressalta-se, ainda, que a parceria com o governo federal possibilitou um avanço nas ações regionais, proporcionando a inclusão de projetos de caráter estruturante de longo prazo, tais como: a criação de um polo universitário e tecnológico, o planejamento integrado do Sistema de Transportes Metropolitano, a criação de um Sistema Regional de Segurança, entre outros. De forma geral, as principais ações realizadas no período de 2001 a 2009 foram sintetizadas no Quadro 13.

Quadro 13 – Consórcio, Câmara e Agência do Grande ABC: projetos, programas e ações implementados – 2001-2009

Setores	Problemas/Finalidades	Projetos/Programas/Ações
Meio Ambiente	• Enchentes • Saneamento Básico	✓ Sistema de Macrodrenagem: construção de 10 piscinões ✓ Construção do Sistema Coletor-tronco
Transporte	• Modernização do Sistema Viário • Melhorias do Sistema Viário	✓ Implantação do Trecho Sul do Rodoanel ✓ Recuperação de Rodovias e Avenidas ✓ Construção de Viaduto ✓ Construção de Trechos de Acessos
Trabalho	• Desemprego • Falta de Qualificação Profissional	✓ Expansão do Polo Petroquímico de Capuava ✓ Plano Territorial de Qualificação do Grande ABC
Saúde	• Melhorias no Sistema de Saúde • Apoio Financeiro	✓ Construção do Hospital Estadual Mário Covas ✓ Convênio com a Fundação para o Estudo e Tratamento das Deformidades Crânio-Faciais (FUNCRAF)
Assistência Social	• Crianças e Adolescentes em situação de risco social • Mulheres em situação de risco social • Mulheres em situação de violência doméstica • Pessoas com Deficiência	✓ Projeto “Movimento Criança: Prioridade 1” ✓ Plano de Ação Regional de Combate à Violência contra a Mulher ✓ Programa Casa Abrigo Regional ✓ Seminário “A Política Regional e a Organização das Pessoas com Deficiência” ✓ Seminário de Enfrentamento ao Abuso, Violência e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes
Educação e Tecnologia	• Analfabetismo • Formação de Mão-de-Obra Especializada • Desenvolvimento de Pesquisas	✓ MOVA: Movimento de alfabetização de jovens e adultos ✓ Instalação das FATECs ✓ Criação e Instalação da Universidade Federal do ABC
Habitação	• Déficit Habitacional	✓ Construção de 4.000 moradias
Turismo	• Incentivo	✓ Seminário de Turismo Regional do Grande ABC
Administração e Finanças	• Incentivo ao Crédito e Financiamento • Reconhecimento Institucional	✓ Implantação do Posto do BNDES ✓ Criação da Lei dos Consórcios Públicos ✓ Elaboração do Protocolo de Intenções
Planejamento	• Desenvolvimento Regional	✓ Seminário Regional sobre a Aplicação do Estatuto da Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001) ✓ Seminário “ABC do Diálogo e do Desenvolvimento” ✓ Revisão do Plano Diretor dos sete municípios

Fonte: Elaboração própria a partir de informações das publicações institucionais da Câmara do Grande ABC, 2004, do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. 20 anos planejando e executando ações regionais, 2010 e da publicação alusiva aos 25 Anos do Consórcio Intermunicipal Grande ABC 1990-2015, 2015.

Estes resultados mostram as principais ações desenvolvidas pelo Consórcio Grande ABC em parceria com os governos estadual e federal e que possibilitaram a ampliação de sua atuação para múltiplas áreas, tais como: drenagem urbana, saneamento básico, mobilidade urbana, capacitação técnica da mão-de-obra, saúde, políticas sociais, educação, geração e difusão de conhecimento tecnológico, habitação, turismo, incentivo ao crédito, gestão e desenvolvimento institucional e desenvolvimento regional.

Implantado na Região do ABC, em resposta a reivindicação da Frente Regional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres no ABC, esse programa regido pelas Normas Técnicas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e pela Lei Federal Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) tenta proteger e promover a reintegração à vida social e econômica, bem como proporcionar serviços de atendimento psicológico, médico, jurídico e educacional às mulheres vítimas de violência e aos seus filhos menores de 18 anos.

A manutenção do programa se dá pelo comprometimento dos sete municípios da região que rateiam os recursos financeiros para manter em funcionamento duas casas com capacidade para atender 40 pessoas, entre mulheres e seus filhos. O gerenciamento é realizado por uma organização sem fins econômicos selecionada pelo Consórcio Grande ABC por meio de licitação. O Conselho Gestor Casa Abrigo, formado por representantes dos sete municípios, fica responsável pela fiscalização do programa.

O desenvolvimento desse programa conta com o apoio da rede social de serviços da Região do Grande ABC, assegurando à mulher em situação de risco, que tenha necessidade de abrigo, diversas ações tais como: acolhimento, apoio psicossocial, atendimento jurídico, orientação individual e familiar, documentação pessoal, atividades socioeducativas e de convívio social. Além disso, a mulher também recebe orientação para buscar emprego e cursos profissionalizantes para ter condições para alcançar independência financeira. Cabe dizer que esse serviço é sigiloso e tem duração média de seis meses a um ano, para que as mulheres abrigadas, reúnam condições necessárias para retomar suas vidas com mais autonomia e segurança.

Segundo a publicação institucional do Consórcio Grande ABC (2010), desde a criação do Programa Casa Abrigo cerca de 500 pessoas, entre mulheres e seus filhos menores, já foram atendidas. Em 2011, esse programa foi premiado ao ser destacar entre os cinco melhores trabalhos no III Prêmio Chopin Tavares de Lima, de Novas Práticas Municipais, realizado pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM) do governo do estado de São Paulo. Em 2015, o Programa Casa Abrigo recebeu a Medalha Ruth Cardoso que homenageia entidades em destaque na luta pelos direitos da mulher.

Os resultados apresentados, entre os anos de 2001 e 2009, mostram avanços nas ações realizadas pelo Consórcio Grande ABC quando comparado com o período anterior. Embora, a participação dos municípios consorciados nem sempre aconteceram com a mesma intensidade, dado que as mudanças na gestão do consórcio e as relacionadas aos processos eleitorais acabaram retardando a execução e/ou havendo descontinuidade das ações.

c) *Terceiro período (2010-2022):*

Em 2010, a mudança de personalidade jurídica do Consórcio Grande ABC ampliou suas possibilidades de atuação e captação de recursos financeiros, sendo permitido estabelecer convênios não apenas com as esferas federal e estadual, mas também com organismos internacionais. Desta forma, com legitimidade para planejar e executar políticas públicas de âmbito regional, entre os anos de 2010 e 2022, os principais programas e ações realizadas compreenderam as mais diferentes áreas, conforme apresenta o Quadro 14.

Quadro 14 – Consórcio Grande ABC: projetos, programas e ações implementados – 2010-2022

Setores	Problemas/Finalidades	Projetos/Programas/Ações
Infraestrutura	• Mobilidade Urbana • Sistema de Transporte Público • Educação no Trânsito	✓ Plano Regional de Mobilidade Urbana ✓ Plano de Investimentos em Mobilidade Urbana ✓ PAC Mobilidade no ABC ✓ Instalação do Centro de Controle de Operações (CCO) ✓ Campanha Travessia Segura
Desenvolvimento Econômico Regional	• Melhores Condições de Trabalho • Incentivo ao Setor de Turismo • Incentivo a Autogestão	✓ Conferência Regional do Trabalho Decente ✓ Instalação dos Bureaus de Informação ao Turista ✓ Projeto de Fortalecimento da Economia Solidária
Desenvolvimento Urbano e Gestão Ambiental	• Inspeção Veicular • Drenagem Urbana • Resíduos Sólidos • Controle e Monitoramento de Riscos • Intercâmbio – Turim (Itália)	✓ Seminário Regional de Inspeção Veicular do Grande ABC ✓ Planejamento Estratégico da Macrodrenagem e Microdrenagem ✓ Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos ✓ Plano Regional de Redução de Riscos ✓ Plano Regional de Sinalização e Identificação Visual das Áreas de Mananciais ✓ Instalação do Centro de Gerenciamento de Emergências ✓ Programa Internacional de Cooperação Urbana
Saúde	• Apoio Financeiro • Fortalecimento do Sistema de Saúde	✓ Convênio com a Fundação para o Estudo e Tratamento das Deformidades Crânio-Faciais (FUNCRAF) ✓ Enfretamento da Pandemia Covid-19
Educação, Cultura e Esportes	• Preservação Documental • Qualificação Técnica • Gestão Educacional • Qualificação e Formação de Servidores Públicos	✓ Implementação do Centro de Documentação e Memória ✓ Educação Profissional e Tecnológica ✓ Plano Regional de Educação ✓ Implantação da Escola de Governo e Desenvolvimento Regional
Assistência, Inclusão Social e Direitos Humanos	• Crianças e Adolescentes em situação de risco social • Mulheres em situação de violência doméstica • Defesa do Consumidor	✓ Seminário Regional “Conquistas e Desafios na Prevenção à Violência Sexual contra Criança e Adolescentes” ✓ Programa Casa Abrigo Regional ✓ Implantação das Ouvidorias: Racismo e LGBTfobia ✓ Instalação do Procon Consórcio ABC
Segurança Pública	• Capacitação para Área de Segurança • Comunicação	✓ Centro Regional de Formação em Segurança Urbana ✓ Centro de Treinamento na Preservação da Vida ✓ Programa Comunicação Integrada da Guarda Civil Municipal
Fortalecimento Institucional	• Estrutura Institucional • Formação do Quadro de Pessoal • Fortalecimento da Articulação • Captação de Recursos	✓ Reforma Administrativa ✓ Realização de Concurso Público ✓ Instalação do Escritório em Brasília ✓ Agenda Metropolitana do Grande ABC ✓ Filiação à Frente Nacional de Prefeitos ✓ Seminário de Gestão de Projetos e Estratégias de Captação de Recursos para o Setor Público
Planejamento	• Turismo • Desenvolvimento Regional	✓ Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico ✓ Elaboração 2º Planejamento Estratégico Regional 2011/2020 ✓ Elaboração do 1º Plano Plurianual (PPA) Regional Participativo 2014/2017 ✓ Elaboração do 2º Plano Plurianual (PPA) Regional Participativo 2019/2021 ✓ Elaboração 3º Planejamento Estratégico Regional 2022/2025

Fonte: Elaboração própria a partir de informações das publicações institucionais do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. 20 anos planejando e executando ações regionais, 2010. A publicação comemorativa aos 25 Anos do Consórcio Intermunicipal Grande ABC 1990-2015, 2015. Os Relatórios de Gestão, 2013-2016, 2018 e 2020. E o Relatório Anual de Atividades, 2022.

Mostra-se relevante ponderar que o Consórcio Grande ABC executou outras ações de natureza mais administrativa, apoio a eventos e campanhas institucionais que não foram mencionadas. Além disso, as ações pleiteadas aos governos estadual e federal que ainda não foram atendidas, assim como “promessas” proferidas em eventos, reuniões, visitas, não fizeram parte na relação das ações por entender que se classificam como intenções.

Deve-se destacar o papel do planejamento para a definição das ações consorciadas, tendo em vista que, nos últimos anos, as diretrizes estabelecidas em prol do desenvolvimento regional vieram por meio da elaboração de Planejamentos Estratégicos e dos Planos Plurianuais. Deste modo, sete eixos se tornaram a base para a definição das ações, distribuídas conforme a área de atuação: a) infraestrutura; b) desenvolvimento econômico regional; c) desenvolvimento urbano e gestão ambiental; d) saúde; e) educação, cultura e esportes; f) assistência, inclusão social e direitos humanos; e g) segurança pública.

Vale ressaltar que os eixos Fortalecimento Institucional e Planejamento reúnem as ações voltadas para a gestão, organização, estruturação, programação, entre outras. Por exemplo, em 2010, constava nesses eixos a reestruturação do Consórcio Grande ABC devido a adesão à Lei de Consórcios Públicos que foi necessário se adequar às exigências da legislação.

Sob a perspectiva metropolitana, ainda em 2005, no processo de reorganização da RMSP, a Região do Grande ABC foi definida como a sub-região Sudeste. Em 2011, o Conselho Consultivo da sub-região do Grande ABC foi estabelecido nos mesmos molde do Conselho Consultivo do Consórcio Grande ABC. Em 2015, a finalização do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), o Plano Diretor Metropolitano, teve a participação do Consórcio Grande ABC, que se firmou como órgão articulador com os demais Consórcios Públicos da Grande São Paulo⁸⁵, com a Prefeitura de São Paulo e com o governo do estado de São Paulo.

Cabe mencionar que o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) reconheceu os consórcios públicos como entidades que compartilham responsabilidades e ações em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum e como instrumento de desenvolvimento urbano integrado.

⁸⁵ Além do **Consórcio Intermunicipal Grande ABC** (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra) mais quatro consórcios integram a RMSP. São eles: o **Consórcio Intermunicipal da Região Oeste** (Osasco, Carapicuíba, Barueri, Jandira, Itapevi, Santana de Parnaíba e Pirapora de Bom Jesus), o **Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto do Tietê** (Arujá, Biritiba Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Mogi das Cruzes, Salesópolis, Santa Isabel, Suzano), o **Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Bacia do Juqueri** (Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha, Mairiporã) e o **Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo** (Embu, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra).

Neste contexto, ao longo dos anos de 2010 a 2022, o Consórcio Grande ABC deu continuidade as ações de infraestrutura, educação, assistência social, entre outras, como também inseriu em suas ações novas temáticas como Direitos Humanos e Políticas Sociais e Afirmativas voltadas para combater as discriminações étnicas, raciais, religiosas e de gênero. A segurança pública passou a constituir um Eixo Estruturante para as ações do consórcio, marcada pela inauguração, em 2015, do Centro Regional de Formação em Segurança Urbana (CRFSU) localizado em São Bernardo do Campo e destinado para formação e capacitação de guardas civis municipais, profissionais das áreas de defesa civil e trânsito da Região do ABC.

Além disso, em 2017, o Consórcio Grande ABC passou a ter em suas dependências um Centro de Gerenciamento de Emergências (CGE) voltado para monitorar as condições meteorológicas e a situação em áreas de risco, observando suas condições e a necessidade de desvios ou interdições decorrentes de alagamentos, quedas de árvores, muros ou deslizamentos, entre outras ocorrências. Já em 2020, o Consórcio Grande ABC cedeu um espaço em suas dependências para a instalação do Procon Consórcio ABC, voltado para atender as demandas da Região do ABC.

Vale ressaltar a atuação do Consórcio Grande ABC, em âmbito internacional, a partir de 2017. O credenciamento do Consórcio Grande ABC para o Programa Internacional de Cooperação Urbana (IUC)⁸⁶ da União Europeia resultou na parceria de cooperação do Consórcio Grande ABC com a cidade de Turim, na Itália, estabelecida em 2018.

Segundo o Balanço de Gestão 2020⁸⁷, essa cooperação trata do tema “Mobilidade Urbana”, buscando reorganizar as redes municipais e metropolitanas de transporte coletivo, elaborar obras de ampliação da infraestrutura viária e medidas operacionais de gestão, com a implantação do Centro de Controle de Operações do Grande ABC (CCO), conforme prevê o Plano Regional de Mobilidade Urbana. Em julho de 2020, a troca de experiências entre o consórcio e a cidade italiana foi selecionado como um dos principais exemplos de cooperação e fará parte de uma publicação internacional, classificada como um dos principais destaques da iniciativa.

⁸⁶ Consiste em uma Plataforma Interdisciplinar entre a União Europeia e os países da América Latina e do Caribe para o Planejamento Urbano Sustentável. Conforme as informações que constam em seu sítio eletrônico, as atividades são financiadas pela União Europeia, que almeja habilitar cidades, em diferentes regiões do globo, a se conectarem e a compartilharem soluções para problemas em comum. O detalhamento desse programa pode ser visto em seu sítio eletrônico, disponível em: <https://iuc.eu/lac-pt/pagina-inicial>. Acesso em: 2 maio 2022.

⁸⁷ Para maiores detalhes ver, a publicação institucional do Consórcio Intermunicipal Grande ABC 30 anos 1990-2020. De mãos dadas com a população do Grande ABC. Balanço Gestão 2020. Disponível em: [https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/BALAN%C3%87O-2020-CONSORCIOABC%20\(1\).pdf](https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/BALAN%C3%87O-2020-CONSORCIOABC%20(1).pdf). Acesso em: 28 abr. 2022.

No final de 2020, por videoconferência em razão da pandemia, o Consórcio do Grande ABC participou de dois eventos internacionais promovidos pela IUC. O primeiro, ocorreu em outubro de 2020, denominado de “Cidades olhando para o futuro”, que teve a finalidade de “abordar como a cooperação, entre o bloco europeu e América Latina e Caribe, ajuda as cidades a transformarem desafios comuns em oportunidades, para um futuro sustentável”. E o segundo, foi em novembro de 2020, intitulado “Cidades e regiões abrindo caminho para a neutralidade climática até 2050” no qual o Consórcio Grande ABC foi convidado para compor “a mesa do painel que discutiu os desafios da governança multinível para o enfrentamento das mudanças climáticas” (Consórcio Grande ABC, Relatório de Atividades Exercício 2020, p. 15).

Cabe lembrar que 2020 foi um ano atípico devido à pandemia do coronavírus. A parceria com os governos estadual e federal permitiu o enfrentamento regional e, naquele contexto, ao longo de 30 anos, o Consórcio Grande ABC realizou sua primeira aquisição conjunta (compras compartilhadas) de equipamentos e insumos voltados para atender as demandas da pandemia. Essa experiência se tornou um caso de estudo no curso realizado pelo TCE-SP e o SEBRAE.

Em 2021, o Consórcio Grande ABC instituiu a Escola de Governo e Desenvolvimento Regional⁸⁸ com o propósito de qualificar, aperfeiçoar e formar os servidores públicos municipais das sete cidades da Região do ABC, por meio da promoção e socialização de práticas e conhecimentos de Políticas Públicas. Desde então, vem sendo realizados cursos, oficinas, seminários, em parceria com outras entidades públicas municipais e estaduais.

Com relação às ações que, recentemente, passaram a ocupar a agenda do Consórcio Grande ABC, cabe citar a qualificação para se adequar a nova Lei de Licitações e a atuação do Procon Regional, que foram incluídas no 3º Planejamento Estratégico Regional, elaborado para o período de 2022 a 2025 e inseridas no Eixo Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda. Para a temática das compras públicas foi formado um GT voltado para capacitar os servidores sobre as mudanças impostas pela Lei Federal nº 14.133, de 01/04/2021, denominada de Nova Lei de Licitações. Também se definiu ações para trocas de experiências, compartilhamento de cadastros de fornecedores e padronização de editais e contratos.

Com relação ao Procon Regional, um GT foi constituído, visto que o Consórcio Grande ABC tenta ampliar a articulação com outras entidades estaduais, a exemplo do Poupatempo, além de almejar a criação de uma rede regional de proteção e de defesa do consumidor, em parceria com as instituições do Sistema de Justiça.

⁸⁸ Para outras informações sobre a Escola de Governo do consórcio, consultar o sítio eletrônico, disponível em: <https://escoladegoverno.consorciograndeabc.page/a-escola>. Acesso em: 28 abr. 2022.

5.2.2.4 Os aspectos financeiros

Sob a ótica financeira, a atuação dos consórcios públicos está diretamente relacionada com os mecanismos adotados capazes de definir regras claras para viabilizar o compartilhamento dos recursos financeiros. Deste modo, a implementação da gestão com responsabilidades mútuas se torna estratégica para o cumprimento dos acordos firmados entre seus membros para as demandas de prestação de obras e/ou serviços de interesses comuns.

No caso do Consórcio Grande ABC, em 1990, sob o formato de associação civil⁸⁹, as fontes de recursos financeiros foram normatizadas conforme o art. 26 do Estatuto que expressava:

Art. 26. Constituem recursos financeiros do CONSÓRCIO:

I – a cota de contribuição anual dos Municípios integrantes, aprovada pelo Conselho de Municípios;

II – a remuneração dos próprios serviços;

III – os auxílios, contribuições e subvenções concedidos por entidades públicas ou particulares;

IV – as rendas de seu patrimônio;

V – os saldos do exercício;

VI – as doações e legados;

VII – o produto da alienação de seus bens;

VIII – o produto de operações de crédito;

IX – as rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósito e de aplicação de capitais (Consórcio Grande ABC, Estatuto, 1990, cap. IV, art. 26).

No tocante ao rateio dos recursos financeiros destinados ao custeio, o §1º do art. 26 definia que a fixação da cota de contribuição anual dos municípios consorciados ficava a cargo do Conselho de Municípios. O cálculo se baseava na Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior de cada município, observado o princípio da proporcionalidade. Para as despesas específicas, em função de projetos aprovados pelo Conselho de Municípios, o §2º desse art. 26 previa o estabelecimento da cota de participação baseada na repartição dos benefícios associados a cada projeto.

Ainda em 1990, para atender as despesas iniciais de custeio do Consórcio Grande ABC, o Conselho de Municípios aprovou a abertura de crédito adicional especial⁹⁰ conforme mencionava o parágrafo único do art. 47 do Estatuto que previa “para o exercício de 1990 os consorciados comprometem-se a providenciar a abertura de crédito adicional especial, para os efeitos previstos no ‘caput’ deste artigo” (Consórcio Grande ABC, Estatuto, 1990, cap. VII, art. 47, parágrafo único).

⁸⁹ Convém lembrar que, antes da Lei nº 11.107/2005, para os consórcios constituídos sob o formato de associação civil sem fins econômicos, tal configuração demandava que fosse atendido os ditames da legislação civil.

⁹⁰ Consoante o art. 41 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, os créditos adicionais especiais devem ser autorizados por Lei para executar despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica.

Desta forma, atendendo ao que preconizava o Estatuto, cada município consorciado se comprometeu a abrir o crédito adicional especial para ratear a quantia de Cr\$ 10.957.767,53 (moeda vigente em 1990), conforme apresenta os dados da Tabela 13.

Tabela 13 – Consórcio Grande ABC: valores para abertura de crédito adicional – 1990

Municípios	1990	2022 ^(**)	(%)
Santo André ⁽¹⁾	2.383.114,48	182.731,53	25,0
São Bernardo do Campo ⁽²⁾	4.602.039,98	269.699,93	36,9
São Caetano do Sul ⁽³⁾	1.000.000,00	76.677,61	10,5
Diadema ⁽⁴⁾	1.800.000,00	120.636,05	16,5
Mauá ⁽⁵⁾	815.000,00	54.621,32	7,5
Ribeirão Pires ⁽⁶⁾	280.000,00	21.469,73	2,9
Rio Grande da Serra ⁽⁷⁾	77.613,07	5.201,63	0,7
TOTAL	10.957.767,53	731.037,80	100

Fonte: Elaboração própria a partir de informações que constam nas Leis Municipais, conforme especificado abaixo:

⁽¹⁾ Lei nº 6.698, de 18 de outubro de 1990⁹¹. Valores em setembro de 1990 – Moeda Cruzeiro (Cr\$ 1,00).

⁽²⁾ Lei nº 3.599, de 13 de novembro de 1990⁹². Valores em novembro de 1990 – Moeda Cruzeiro (Cr\$ 1,00).

⁽³⁾ Lei nº 3.088, de 21 de setembro de 1990. Valores em setembro de 1990 – Moeda Cruzeiro (Cr\$ 1,00).

⁽⁴⁾ Lei nº 1.098, de 19 de outubro de 1990. Valores em outubro de 1990 – Moeda Cruzeiro (Cr\$ 1,00).

⁽⁵⁾ Lei nº 2.314, de 05 de outubro de 1990. Valores em outubro de 1990 – Moeda Cruzeiro (Cr\$ 1,00).

⁽⁶⁾ Lei nº 3.280, de 24 de setembro de 1990. Valores em setembro de 1990 – Moeda Cruzeiro (Cr\$ 1,00).

⁽⁷⁾ Lei nº 618, de 19 de outubro de 1990. Valores em outubro de 1990 – Moeda Cruzeiro (Cr\$ 1,00).

^(**) Valores⁹³ com conversão da moeda e atualização monetária para dezembro de 2022 – Moeda Real (R\$ 1,00).

Para o ano de 1991, em cumprimento ao art. 41 do Estatuto, os valores estimados para a cota de contribuição anual dos municípios consorciado foram definidos, aprovados pelo Conselho de Municípios e registrados em Ata⁹⁴ da 1ª Reunião Ordinária do Conselho de Municípios do Consórcio Grande ABC realizada em 19 de dezembro de 1990, conforme os dados apresentados pela Tabela 14.

Tabela 14 – Consórcio Grande ABC: rateio dos recursos financeiros para custeio – 1991

Municípios	1991 ^(*)	2022 ^(**)	(%)
Santo André	8.389.728,00	420.918,79	25,6
São Bernardo do Campo	12.422.556,00	623.248,72	38,0
São Caetano do Sul	3.227.568,00	161.929,45	9,9
Diadema	4.824.984,00	242.072,98	14,7
Mauá	2.904.772,00	145.734,54	8,9
Ribeirão Pires	752.880,00	37.772,54	2,3
Rio Grande da Serra	209.508,00	10.511,17	0,6
TOTAL	32.731.996,00	1.642.188,19	100

Fonte: Elaboração própria a partir de informações que constam na Ata da 1ª Reunião Ordinária do Conselho de Municípios do Consórcio Grande ABC, 1990.

^(*) Valores em dezembro de 1990 – Moeda Cruzeiro (Cr\$ 1,00). ^(**) Valores com conversão da moeda e atualização monetária para dezembro de 2022 – Moeda Real (R\$ 1,00). (IBGE, Calculadora do IPCA, ref. 93, p. 250).

⁹¹ Lei nº 6.698, de 18 de outubro de 1990. Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivo/19651>. Acesso em: 8 mar. 2022.

⁹² Lei nº 3.599, de 13 de novembro de 1990, Lei nº 3.088, de 21 de setembro de 1990, Lei nº 1.098, de 19 de outubro de 1990, Lei nº 2.314, de 05 de outubro de 1990, Lei nº 3.280, de 24 de setembro de 1990 e Lei nº 618, de 19 de outubro de 1990. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em: 8 mar. 2022.

⁹³ Valores calculados usando a Calculadora do IPCA, disponibilizado pelo IBGE, que possui conversor de moedas e realiza atualizações monetárias pela variação do IPCA entre duas datas. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=calculadora-do-ipca>. Acesso em: 8 fev. 2023.

⁹⁴ Ver, o Anexo B, p. 443.

Nessa reunião também foi incluído na Ata o valor para a cota de participação dos municípios consorciados referente aos custos associados à contratação terceirizada para elaboração do “Plano de alternativas para a coleta, seleção, aproveitamento, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos urbanos”. Esse plano buscava atender a problemática dos resíduos sólidos, principal finalidade da constituição do Consórcio Grande ABC.

Naquela época, conforme o registro na Ata da 1ª Reunião Ordinária do Conselho de Municípios, o dispêndio estimado para elaboração do Plano era em torno de 250.000 BTNs (Bônus do Tesouro Nacional) que foi dividido entre os sete municípios, segundo os dados expostos pela Tabela 15.

Tabela 15 – Consórcio Grande ABC: cota de participação para elaboração do Plano – 1990

Municípios	1990 ^(*)	2022 ^(**)	(%)
Santo André	4.861.675,50	243.913,82	22,0
São Bernardo do Campo	4.861.675,50	243.913,82	22,0
São Caetano do Sul	3.756.749,25	188.478,86	17,0
Diadema	3.756.749,25	188.478,86	17,0
Mauá	3.756.749,25	188.478,86	17,0
Ribeirão Pires	773.448,38	38.804,47	3,5
Rio Grande da Serra	331.477,88	16.630,49	1,5
TOTAL	22.098.525,01	1.108.699,18	100

Fonte: Elaboração própria a partir de informações que constam na Ata da 1ª Reunião Ordinária do Conselho de Municípios do Consórcio Grande ABC, 1990.

^(*) Considerado o valor em dezembro de 1990 para 1 BTN = 88,3941⁹⁵. Moeda Cruzeiro (Cr\$ 1,00).

^(**) Valores com conversão da moeda e atualização monetária para dezembro de 2022 – Moeda Real (R\$ 1,00). (IBGE, Calculadora do IPCA, ref. 93, p. 250).

Conforme os dados apresentados, atendendo ao princípio da proporcionalidade das receitas, observa-se que os municípios de São Bernardo do Campo e Santo André assumiram os percentuais de 22% para a formação do valor total do rateio por serem economicamente os mais dinâmicos na Região do ABC. Por sua vez, os demais municípios ficaram responsáveis por pouco mais de um terço da cota de contribuição anual, sendo que os menores representados por Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra comprometeram-se a custear cerca de 3% do valor total do rateio.

É importante assinalar que, para o período de 1990 a 2010, não há informações publicizadas sobre os dados contábeis do Consórcio Grande ABC em seu sítio eletrônico. Embora, constituído sob o formato de associação civil, no que se refere aos recursos financeiros, o Consórcio Grande ABC já era submetido a fiscalização do Tribunal de Contas. Cabe, ainda, mencionar que a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) que tornou obrigatório a divulgação das informações de interesse coletivo em sítios oficiais foi aprovada em 2011.

⁹⁵ Consultado o Sistema de Cálculo da Empresa *ecalculos* que dispõe de ferramentas para atualizações financeiras. Disponível em: <https://www.ecalculos.com.br/utilitarios/ortn-otn-btn-tr.php>. Acesso em: 8 fev. 2023.

Diante disso, a análise sobre os aspectos financeiros do Consórcio Grande ABC abrangeu, os anos de 2011 a 2022, no qual foram mapeadas as fontes de receitas previstas e realizadas, as despesas executadas por funções e o resultado orçamentário. Para esse período, os dados contábeis do Consórcio Grande ABC foram extraídos das demonstrações contábeis publicada em seu sítio eletrônico. Além disso, consultaram-se as informações sobre os recursos financeiros registradas em documentos como Atas, Relatórios de Gestão e Atividades, Contratos de Convênio, Relatório de Auditorias do TCE-SP, entre outros.

Em termos normativos, desde 2010, ao se tornar autarquia pública, os recursos financeiros do Consórcio Grande ABC passaram a ser regidos pelas normas da Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005) estando também submetido as demais leis estabelecidas pelas normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas, entre elas, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em geral, a normatização foi vista pelos gestores municipais, integrantes de consórcios, como um avanço para a capacidade operacional e financeira, visto que o compromisso de compartilhar recursos financeiros levava, em conta, a disposição contributiva de cada ente consorciado. Além disso, tal sistemática suscitava segurança jurídica para os Contratos de Rateio, possibilitando estabilidade e transparência, bem como dificultava a qualquer município consorciado o não pagamento da cota de contribuição.

É importante mencionar que, embora o Contrato de Rateio estabeleça a obrigação do ente de repassar os recursos ao consórcio público, em eventuais impossibilidades de realizar o repasse, o município consorciado deve informar, por escrito, ficando o consórcio obrigado a adotar medidas para adaptar a execução orçamentária e financeira aos novos limites, conforme determina o parágrafo único do art. 14 do Decreto nº 6.017/2007. Em casos de não cumprimento do pagamento, a inadimplência pode levar o consorciado à suspensão e até exclusão.

Essa disposição, primeiro, resguarda os municípios de improbidade administrativa e, ao mesmo tempo, encarrega o consórcio público a responsabilidade de cumprir suas finalidades mediante um cenário financeiro distinto do previsto no Contrato de Rateio. Com isso, a capacidade financeira dos consórcios tendem a alterações com impactos no seu funcionamento.

A transição do Consórcio Grande ABC para a personalidade jurídica de direito público se iniciou no final de 2009, com a elaboração e aprovação do Conselho de Municípios do Protocolo de Intenções, em seguida pela ratificação, mediante Lei, do Poder Legislativo de cada município. Em 2010, após a constituição da Assembleia Geral, o Consórcio Grande ABC passou a integrar a administração indireta dos municípios consorciados.

Deste modo, o Consórcio Grande ABC teve que se adequar as exigências requeridas para as entidades públicas. Com relação aos recursos financeiros, a cláusula 44^a do Protocolo de Intenções estabelece como receitas as seguintes fontes:

- I – as contribuições dos consorciados, definidas através de contrato de rateio, anualmente formalizado;
- II – as tarifas provenientes dos serviços públicos prestados;
- III – os preços públicos decorrentes do uso de bens do Consórcio Intermunicipal;
- IV – os valores decorrentes da emissão de documentos de cobrança e exercício de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por ele administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado;
- V – a remuneração advinda de contratos firmados;
- VI – quaisquer doações ou legados que lhe sejam destinados;
- VII – o resultado de operações de crédito devidamente aprovadas pela Assembleia Geral;
- VIII – outros rendimentos que lhe caibam por disposição legal ou contratual ou por decisão judicial.

(Consórcio Grande ABC, Protocolo de Intenções, 2009, cap. VIII, cláusula 44^a).

Nota-se que os recursos financeiros possuem naturezas distintas e, em geral, o seu uso de forma regionalizada visa obter ganhos de escala, melhor coordenação das ações que dependem do uso comum de políticas públicas setoriais e potencializar a realização de investimentos que, necessitem de aportes financeiros de longo prazo.

Ainda, em fase de adequação aos trâmites das normas de direito público, o Consórcio Grande ABC elaborou e efetivou junto aos municípios consorciados o Regimento Interno e o Contrato de Rateio⁹⁶, conforme registro na Ata⁹⁷ da 4^a Reunião Ordinária da Assembleia Geral. Nesse contexto, o Consórcio Grande ABC colocou em prática ações, programas e políticas públicas de caráter regional, articulando estratégias de longo prazo. Essa condição, no campo de atuação, se deu pelo mesmo passar a ser habilitado para celebrar convênios com os governos estadual e federal, organismos internacionais, além de poder, firmar acordos e abrir processos de licitação, para realizar obras em benefício dos municípios consorciados.

Dessa maneira, a ampliação da capacidade institucional e operacional levou o Consórcio Grande ABC a reforçar seu papel de articulação intergovernamental visando elevar a captação de recursos financeiros. Entre os anos de 2011 e 2022, a dinâmica das receitas totais previstas e realizadas revelaram o esforço do Consórcio Grande ABC de garantir os recursos financeiros para desempenhar suas finalidades.

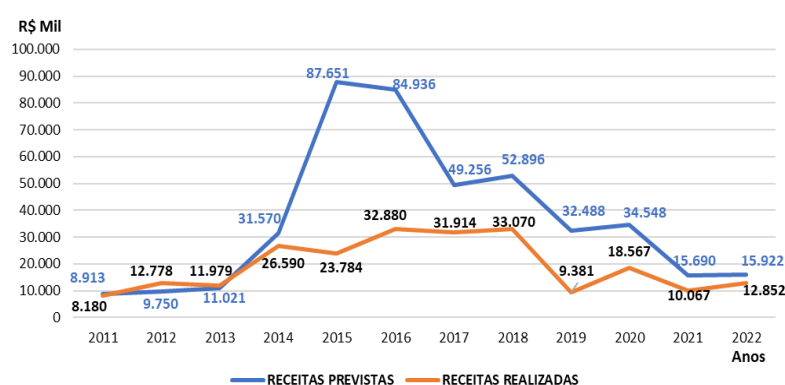
⁹⁶ Documento de vigência anual que define as obrigações financeiras destinadas à realização das despesas do consórcio público. Ver, como exemplo, o Contrato de Rateio celebrado entre o Consórcio Grande ABC e o Município de Diadema, no anexo, do Decreto nº 6.488, de 1 de março de 2010. Disponível em: <https://portal.diadema.sp.gov.br/leis-e-decretos/>. Acesso em: 8 mar. 2022.

⁹⁷ Ver, a Ata da 4^a Reunião Ordinária da Assembleia Geral do Consórcio Grande ABC, ocorrida em 3 de maio de 2010. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/pagina/95/atas-assembleias>. Acesso em: 13 mar. 2022.

Segundo os dados registrados nos balanços orçamentários do Consórcio Grande ABC, o comportamento das receitas indicou que seu desempenho depende dos efeitos das finanças municipais, cujo cenário, em geral, sofrem impactos da conjuntura política e econômica do país.

O Gráfico 28 mostra a evolução das receitas totais previstas e realizadas no período de 2011 a 2022. Observa-se que, entre 2011 e 2014, as receitas totais previstas no orçamento foram estimadas com base nas receitas previstas provenientes do rateio. Considerando esse período, as receitas totais realizadas apresentaram um crescimento de 225,1% passando de R\$ 8,2 milhões em 2011 para R\$ 26,6 milhões em 2014 (*vide* Apêndice L, p. 428-429). Esse aumento foi possível devido à elevação da alíquota do rateio que, em 2011, era 0,11% do valor da RCL do exercício fiscal do ano anterior e passou a 0,30% em 2013 e a 0,50% em 2014.

Gráfico 28 – Consórcio Grande ABC: evolução das receitas totais previstas e realizadas – 2011-2022



Fonte: Elaboração própria a partir de informações das Contas Públicas, Demonstrações Contábeis e Balanços Orçamentários para o período de 2011-2022 do Consórcio Grande ABC. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022.

Em 2015, verifica-se que as receitas totais previstas foram superestimadas. Possivelmente, o otimismo do bom desempenho dos anos anteriores e, principalmente, o convênio com o governo federal, por meio do PAC Mobilidade, levaram os gestores a esse planejamento. Os recursos federais eram para a execução dos projetos de integração e modernização do transporte coletivo regional, inseridos no 1º PPA Regional⁹⁸ (2014-2017). Assim, para atender os elevados custos dos projetos, o Consórcio Grande ABC tentou expandir a captação de recursos financeiros interno e externo. Para ampliar os recursos interno, elevou a alíquota de cálculo do rateio, permanecendo em 0,50%, em 2015. Essas alterações trouxeram um aumento significativo as receitas realizadas provenientes do rateio (*vide* Apêndice J, p. 426).

⁹⁸ Acordo de cooperação técnica entre o Consórcio Grande ABC e o Ministério do Planejamento para a elaboração do 1º PPA Regional Participativo do Grande ABC (2014-2017).

A decisão de elevar o percentual da alíquota do rateio foi firmada em 2013⁹⁹. Entretanto, em 2015, o contexto de crise econômica que assolou o país trouxe restrição financeira para os municípios. Com isso, após discussões realizadas pela Assembleia Geral¹⁰⁰ do Consórcio Grande ABC, reavaliou-se o critério de cálculo para o rateio e, em substituição ao somatório das RCL do exercício fiscal do ano anterior, passou a ter como referência para o cálculo do rateio as receitas próprias municipais, excluídas as transferências de recursos de outras esferas federativas. Com isso, no ano de 2015, o montante das receitas proveniente do Contrato de Rateio¹⁰¹ orçada em R\$ 47,7 milhões passou para R\$ 36,5 milhões, sendo realizadas no exercício, o montante de R\$ 20,6 milhões que representou 56,6% do total das receitas previstas.

Em 2016, o mesmo critério foi usado no cálculo do valor do rateio que resultou em um elevado percentual de receitas previstas que não foram realizadas, cerca de 54,7% o equivalente a R\$ 20,4 milhões (*vide* Apêndices J e K, p. 426-427). Já em 2017¹⁰², a retração ocorrida nas receitas municipais levou a Assembleia Geral, mais uma vez, a reduzir a alíquota e alterar o critério de cálculo do rateio, passando para 0,25% da RCL dos municípios referente ao exercício fiscal de dois anos anteriores. Mesmo assim, as receitas realizadas provenientes do rateio, quando comparadas ao valor do ano anterior, representaram uma redução de -34,4% totalizando o valor de R\$ 11,1 milhões, que somado ao valor das receitas realizadas com atrasos (R\$ 12,3 milhões) resultou no valor de R\$ 23,3 milhões. O agravamento da crise econômica nos anos seguintes levou a Assembleia Geral a realizar novas alterações na alíquota do rateio, passando para 0,17% em 2018¹⁰³, foi para 0,15% em 2019¹⁰⁴ e reduziu para 0,13% da RCL dos municípios consorciados referente ao exercício fiscal de dois anos anteriores, em 2021¹⁰⁵.

Quanto aos recursos financeiros externos, o esforço de elevar foi visto pelos convênios firmados entre o Consórcio Grande ABC e os governos federal e estadual. Assim, para atender os projetos inseridos no 1º PPA Regional (2014-2017) voltados para o setor de infraestrutura na área de Mobilidade Urbana, o Consórcio Grande ABC conseguiu, ainda em 2013, o apoio do governo federal que concedeu o aporte financeiro de R\$ 45,5 milhões¹⁰⁶ provenientes do PAC Mobilidade repassado em parcelas ao longo dos anos de 2016 a 2020 (*vide* Apêndice L, p. 428-429).

⁹⁹ Ver, Ata da 43ª Reunião Ordinária do Consórcio Grande ABC, em 7 de outubro de 2013.

¹⁰⁰ Ver, Ata da 67ª Assembleia Geral Ordinária do Consórcio Grande ABC, em 5 de outubro de 2015.

¹⁰¹ Em valores correntes correspondiam a R\$ 33,0 milhões; R\$ 25,3 milhões e R\$ 15,1 milhões.

¹⁰² Ver, Ata da 17ª Assembleia Geral Extraordinária do Consórcio Grande ABC, em 9 de janeiro de 2017.

¹⁰³ Ver, Ata da 90ª Assembleia Geral Ordinária do Consórcio Grande ABC, em 7 de outubro de 2017.

¹⁰⁴ Ver, Ata da 105ª Assembleia Geral Ordinária do Consórcio Grande ABC, em 12 de fevereiro de 2019.

¹⁰⁵ Ver, Ata da 128ª Assembleia Geral Ordinária do Consórcio Grande ABC, em 9 de março de 2021. Disponíveis em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/pagina/95/atas-assembleias>. Acesso em: 13 mar. 2022.

¹⁰⁶ Em valores correntes correspondiam a R\$ 31,6 milhões.

Já com o governo estadual, em 2018, a parceria firmada resultou na aprovação do valor de R\$ 3,9 milhões provenientes do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO)¹⁰⁷ para elaboração de Projetos que visavam a implementação de obras de infraestrutura hidráulica de combate às enchentes em áreas de proteção e recuperação de mananciais Billings, essencialmente, para os municípios de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Esses recursos foram repassados para o Consórcio Grande ABC entre os anos de 2019 e 2022.

Em 2020, foi assinado um convênio entre o Consórcio Grande ABC e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do estado de São Paulo para contratação de consultoria especializada visando a elaboração do Projeto de mapeamento, estruturação e articulação da Rede existente e potencial de Economia Solidária no Grande ABC. Os recursos financeiros no valor de R\$ 162 mil foram liberados em 2022.

No ano seguinte, conforme os dados do Sistema de Informações Gerenciais do FEHIDRO¹⁰⁸, o Consórcio Grande ABC conseguiu a aprovação de recursos provenientes do FEHIDRO para elaborar o “Plano Regional de Sinalização e Identificação Visual das Áreas de Mananciais dos Municípios do Grande ABC” no montante de R\$ 552 mil repassados em parcelas, entre os anos de 2021 e 2022.

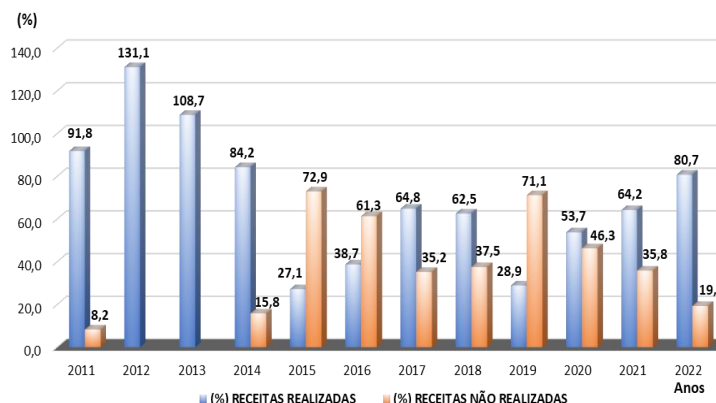
Por fim, em 2022, o Consórcio Grande ABC conseguiu a liberação de recursos do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição (FECOP) no valor de R\$ 3,2 milhões para aquisição de usina móvel de resíduos da construção civil e um caminhão tipo cavalo mecânico. Ainda, recursos estaduais na ordem de R\$ 200 mil foram concedidos para a realização da Pesquisa Censitária da População LGBTQIA+ na Região do Grande ABC. Esses recursos, provenientes de Emenda Parlamentar em parceria com a Secretaria de Justiça e Cidadania do estado de São Paulo, ainda não foram executados pelo Consórcio Grande ABC.

De modo geral, nota-se nos dados do Gráfico 28 que a previsibilidade superestimada das receitas totais foi se reduzindo, representando os valores provenientes do rateio. Mesmo assim, com exceção de 2012 e 2013, as receitas totais realizadas foram inferiores às receitas totais previstas. Esse comportamento denota que parte das receitas totais previstas não foram realizadas, em especial, em 2015, 2016 e 2019, como mostra o Gráfico 29.

¹⁰⁷ Ver, o Apêndice L, p. 428-429 para consultar a execução orçamentária do Consórcio Grande ABC no período de 2011 a 2022. Para maiores detalhes consultar o contrato do convênio no Sistema de Informações Gerenciais do FEHIDRO. Em valores correntes, o convênio totalizava a quantia de R\$ 3,0 milhões. Disponível em: <https://sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam3/FEHIDRO/Proposta/PropostaPublicaResumo.aspx?idPagina=16909>. Acesso em: 14 abr. 2022.

¹⁰⁸ Para outros detalhes consultar o contrato no Sistema de Informações Gerenciais do FEHIDRO. Disponível em: <https://sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam3/FEHIDRO/Proposta/PropostaPublicaResumo.aspx?idPagina=16909>. Acesso em: 13 abr. 2022.

Gráfico 29 – Consórcio Grande ABC: evolução do percentual das receitas totais realizadas e não realizadas – 2011-2022



Fonte: Elaboração própria a partir de informações das Contas Públicas, Demonstrações Contábeis e Balanços Orçamentários para o período de 2011-2022 do Consórcio Grande ABC. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022.

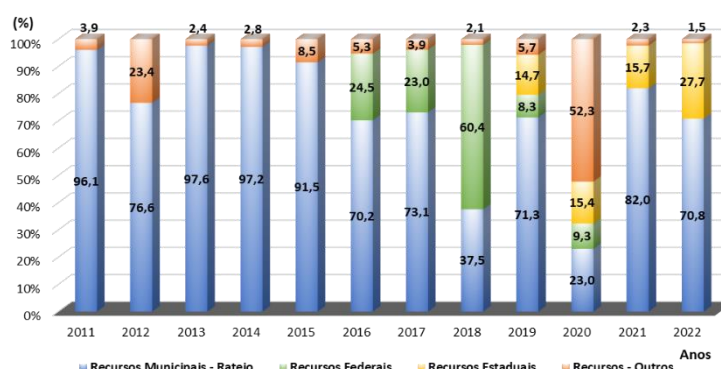
Analisando os dados contábeis, é possível identificar dois fatores para os elevados percentuais de receitas totais previstas não realizadas. O primeiro reflete o atraso no repasse dos recursos financeiros provenientes dos governos federal e estadual. O segundo está atrelado ao atraso das prefeituras consorciadas de efetuar o pagamento integral da cota de contribuição no exercício ao qual os Contratos de Rateio foram firmados.

Com relação aos recursos federais, em 2015, os valores provenientes do PAC Mobilidade, que representava 52% do total das receitas previstas, não foram liberados. No ano seguinte, o governo federal autorizou o repasse de R\$ 8,0 milhões, o que representava cerca de 17,7% do valor total previsto, sendo o restante parcelado ao longo dos anos de 2017 a 2020. Já o somatório dos recursos federais e estaduais, em 2018, representava 62,6% do total das receitas previstas, havendo o repasse de 25,2% do valor dos recursos federais. A partir de 2019, os recursos estaduais passaram a compor as receitas do consórcio devido os convênios firmados.

No que envolve os repasses do rateio dos municípios para o consórcio, a partir de 2015, houve um aumento de receitas previstas que não foram repassadas, integralmente, no exercício conforme o Contrato de Rateio. Conforme os dados, em 2015, as receitas previstas não realizadas provenientes do rateio atingiu o percentual de 43,4% passando a representar cerca de 54,7% em 2016. Já em 2019, mesmo com a Assembleia Geral do consórcio decidindo reduzir a alíquota do rateio, as receitas previstas não realizadas provenientes da cota de contribuição atingiram o percentual de 91,4%, visto que somente Santo André e Rio Grande da Serra efetuaram, parcialmente, os valores do rateio. A partir de 2020, embora parte das receitas não repassadas do rateio tenha sido liquidadas, os débitos permaneceram elevados, cerca de 69,7% (2020), 55,4% (2021) e 40,0% (2022) (*vide* Apêndices J e K, p. 426-427).

O Gráfico 30 evidencia a evolução da composição das receitas totais realizadas, para o período de 2011 a 2022. Conforme os dados, os recursos provenientes da cota de contribuição dos municípios consorciados representaram a maior parcela na composição das receitas totais realizadas, com exceção os anos de 2018 e 2020. Esse desempenho indica a capacidade financeira instável do consórcio, visto que os repasses do rateio não são realizados integralmente no exercício, conforme prevê o Contrato de Rateio. Já as receitas provenientes dos governos federal e estadual passaram a integrar a composição das receitas a partir de 2016 e são fontes de financiamento vinculados para fins específicos, não podendo ser utilizados para as despesas de custeio do consórcio. Em 2020, os recursos destinados à pandemia registraram cerca de 52,3% do total das receitas realizadas.

Gráfico 30 – Consórcio Grande ABC: composição das receitas totais realizadas – 2011-2022



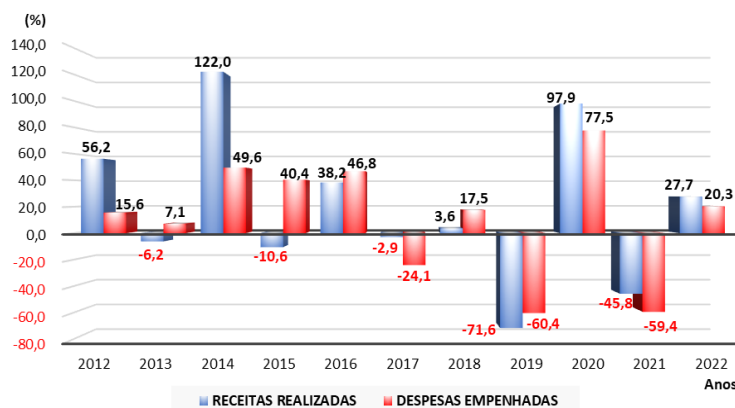
Fonte: Elaboração própria a partir de informações das Contas Públicas, Demonstrações Contábeis e Balanços Orçamentários para o período de 2011-2022 do Consórcio Grande ABC. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022.

Considerando as despesas¹⁰⁹, no período de 2011 a 2022, os dados do Gráfico 31 mostram o desempenho que, em parte, acompanhou a evolução das receitas realizadas, ou seja, cresceu, em momentos de vigor econômico, e, foi objeto de cortes, em períodos de crise. No entanto, em especial, nos anos de 2015, 2016 e 2018, a taxa média de crescimento anual mostrou que as despesas empenhadas foram superiores às receitas realizadas.

Em 2015, a retração de -3,8% no PIB brasileiro repercutiu negativamente nas finanças municipais, visto que os gestores tiveram dificuldades para conciliar o aumento da demanda pelos serviços públicos diante da queda das receitas municipais. Nesse cenário, o Consórcio Grande ABC teve que readequar suas receitas, dado que os recursos federais para os projetos de mobilidade urbana não foram liberados e mais da metade das receitas do rateio não foram repassadas pelos municípios consorciados. Como resultado, as despesas tiveram um crescimento de 40,4%, enquanto as receitas realizadas apresentaram uma queda de -10,6%.

¹⁰⁹ Segundo o art. 35 da Lei nº 4.320/1964, o resultado orçamentário é apurado pela diferença entre as receitas realizadas e as despesas empenhadas. Portanto, neste trabalho, para as despesas registradas na execução orçamentária considerou-se os valores das despesas empenhadas.

Gráfico 31 – Consórcio Grande ABC: taxa média de crescimento anual das receitas realizadas e despesas empenhadas – 2012-2022



Fonte: Elaboração própria a partir de informações das Contas Públicas, Demonstrações Contábeis e Balanços Orçamentários para o período de 2011-2022 do Consórcio Grande ABC. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022.

Para os anos de 2016 e 2018, a situação fiscal do Consórcio Grande ABC, ainda, refletia a instabilidade das finanças dos municípios consorciados gerada pela crise econômica desencadeada a partir de 2015. Em 2018, como resultado da redução gradativa da alíquota do cálculo do rateio, que em 2016 era de 0,50%, em 2017 passou para 0,25% e em 2018 chegou a 0,17% da RCL dos municípios, houve uma queda de -69,2% nas receitas previstas provenientes do rateio. Para além, em 2018, o acumulado das receitas do rateio não repassadas no exercício e que haviam sido parceladas totalizava a quantia de R\$ 10,3 milhões. Acresce, ainda, a inscrição em Dívida Ativa do Município de Diadema no valor de R\$ 13,0 milhões referente às cotas de rateio.

Para maior compreensão desse contexto, pelo fato do Consórcio Grande ABC ser multifinalitário, torna-se importante verificar a execução das despesas por funções, revelando as áreas priorizadas para o período de 2011 a 2022. Com base nos dados agregados apresentados pela Tabela 16, verifica-se que a função que mais concentrou recursos foi a Administração, indicando o elevado custo para manter o funcionamento do consórcio.

Em seguida, a alocação de recursos para as áreas de Assistência Social (Casa Abrigo), Saúde (FUNCRAF) e Segurança Pública (Guardas Civis Municipais) que possuem ações/programas mostra que as despesas se mantiveram, ao longo do período, refletindo a disposição do consórcio em manter essas ações. Para as demais áreas, observa-se que as ações e projetos voltados para o Trabalho, Habitação, Saneamento e Transportes tiveram, em alguns anos, alocação de recursos, representando uma participação significativa no total das despesas empenhadas, mostrando que esses setores são considerados prioritários para a Região do ABC e integravam as ações/programas no 1º PPA (2014-2017).

Tabela 16 – Consórcio Grande ABC: participação das despesas empenhadas por funções no total das despesas empenhadas – 2011-2022

(%)						
Áreas de Atuação	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Administração	78,9	81,1	84,8	67,7	68,3	54,6
Segurança Pública					2,3	1,3
Assistência Social	16,4	15,1	11,8	9,6	6,3	4,5
Saúde	4,7	3,8	3,4	2,1	1,4	0,9
Trabalho				8,5	4,9	5,8
Educação					0,4	0,03
Direitos da Cidadania						
Urbanismo					1,2	1,1
Habitação					3,6	3,3
Saneamento					5,5	2,0
Gestão Ambiental				0,3	6,2	1,6
Comunicações						
Transportes				11,9		25,0
TOTAL	100	100	100	100	100	100

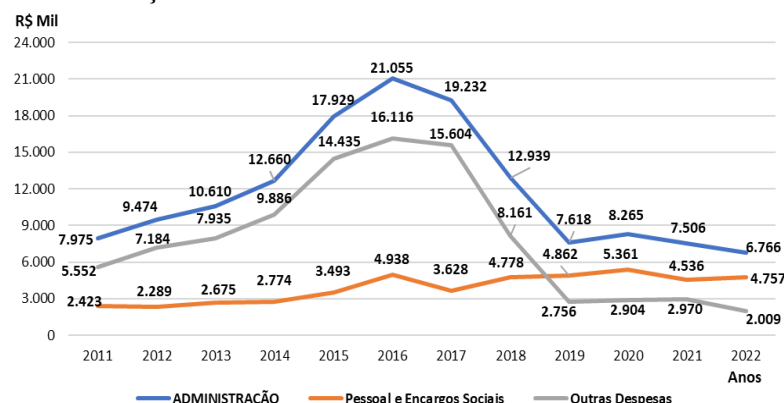
Áreas de Atuação	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Administração	65,7	37,6	55,9	34,2	76,5	57,3
Segurança Pública	4,1	0,6	3,2	0,8	0,7	0,05
Assistência Social	4,3	5,1	12,1	4,7	10,6	8,4
Saúde	0,8	1,0	2,3	41,2	2,9	1,0
Trabalho		0,6				1,4
Educação						
Direitos da Cidadania					0,1	
Urbanismo			0,2	0,2	0,1	
Habitação						
Saneamento						
Gestão Ambiental		0,2	4,1	14,2	9,0	31,8
Comunicações			0,1	1,3		
Transportes	25,1	54,7	22,1	3,5		
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Públicas, Demonstrações Contábeis, Balanços Orçamentários e Relatórios de Atividades referentes aos anos de 2011 a 2022 do Consórcio Grande ABC.

A partir de 2011, o detalhamento das despesas empenhadas na função Administração mostrou que a elevada representatividade foi resultado da implementação do processo de reestruturação do Consórcio Grande ABC. Para atender à ampliação de suas atividades, por um lado, o consórcio expandiu o quadro de funcionários por meio de concurso público, por outro, realizou investimentos em sua estrutura física e na gestão institucional.

Vale ressaltar que as despesas classificadas na função Administração englobam uma série de subfunções. Para o Consórcio Grande ABC, os dados ilustrados pelo Gráfico 32 evidenciam os recursos destinado para pagamento de pessoal e encargos sociais e o valor totalizado para os demais dispêndios. É importante mencionar que esse somatório reuniu as despesas destinadas para a manutenção geral do consórcio, que engloba material de consumo (expediente, limpeza e higienização, copa e cozinha, gêneros de alimentação, entre outros), serviços de terceiros (locação de equipamentos, manutenção de bens imóveis e móveis, energia, água e esgoto, telefonia, serviços de limpeza, vigilância, convênio médico, consultoria, publicidade, entre outros), tecnologia da informação, ordenamento territorial, formação de recursos humanos e comunicação social.

Gráfico 32 – Consórcio Grande ABC: evolução das despesas empenhadas na função Administração – 2011-2022

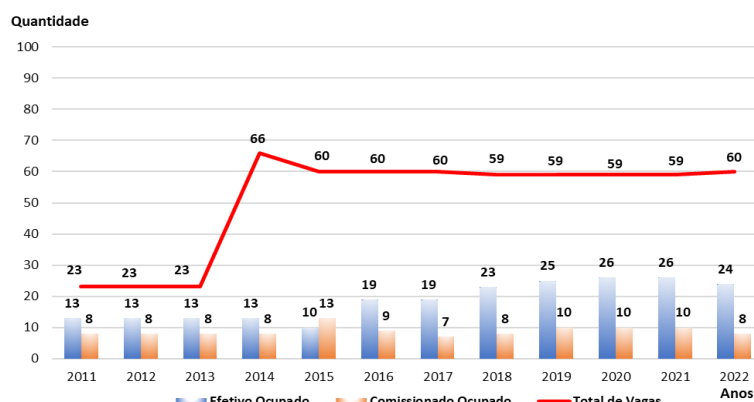


Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Públicas, Demonstrações Contábeis e Balanços Orçamentários para o período de 2011-2022 do Consórcio Grande ABC. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022.

Para o quadro funcional do Consórcio Grande ABC, observa-se que as despesas cresceram cerca de 96,3%, dado que em 2011 o valor correspondia a R\$ 2,4 milhões e em 2022 foi para R\$ 4,8 milhões. A partir de 2019, as despesas de pessoal e encargos passaram a ter o maior peso na função Administração, enquanto as demais despesas tiveram que se adequar ao comportamento das receitas realizadas. Desde então, os recursos provenientes da contribuição dos municípios consorciados tem sido destinado, cada vez mais, para suprir a folha de pagamento e seus encargos sociais.

Esse cenário, fruto da reestruturação do consórcio, conforme mostra os dados do Gráfico 33, entre 2011 e 2022, as vagas ocupadas passaram de 21 para 32, representando um aumento de 52,4%. Isso foi possível porque, em 2014, a Assembleia Geral do Consórcio Grande ABC aprovou o aumento de vagas que passou de 23 para 66. É importante destacar a quantidade de vagas ocupadas por funcionários efetivos que, praticamente, dobrou, passou de 13 para 24. Mesmo assim, em 2022, as vagas ocupadas representavam 48% do total de 50 vagas existente. Para os cargos comissionados foram destinadas 10 vagas, das quais 8 estavam ocupadas.

Gráfico 33 – Consórcio Grande ABC: evolução do quadro de pessoal – 2011-2022



Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos Relatórios de Atividades referentes aos anos de 2011 a 2022 do Consórcio Grande ABC.

Ainda, na função Administração, entre 2014 e 2018, com relação as demais despesas contempladas com recursos financeiros, as ações destinadas para o Programa Gestão e Desenvolvimento Institucional, inserido no 1º PPA Regional (2014-2017), receberam uma parcela significativa de recursos que totalizou R\$ 36,0 milhões o equivalente a 42,9% do total das despesas empenhadas para os gastos administrativos. Enquanto as despesas para manutenção geral do consórcio e pagamento de pessoal mais encargos sociais representaram 33,7% e 23,4%, respectivamente (*vide* Apêndice L, p. 428-429).

Cabe ressaltar que, entre as ações, os recursos financeiros alocados para a elaboração e implantação do Plano de Comunicação Institucional tiveram como destino a contratação, via licitação, da agência de propaganda e publicidade para a prestação de serviços publicitários no valor de R\$ 9,0 milhões, conforme consta no Relatório de Atividades de 2014 do Consórcio Grande ABC. Em 2016, conforme os dados contábeis, verificou-se que foram destinados para publicidade institucional o valor de R\$ 13,0 milhões¹¹⁰ que representava 62,1% do total das despesas empenhadas para o setor Administrativo e correspondia a maior despesa efetuada pelo consórcio nesse respectivo ano.

Outra despesa a ser destacada corresponde aos repasses efetuados pelo Consórcio Grande ABC para a Agência de Desenvolvimento Econômico¹¹¹ que constam nos Relatórios de Atividades e nas Prestações de Contas, mas no detalhamento da execução orçamentária os valores estão agregados a outras despesas. Em 2011, no Relatório de Gestão constava a quantia de R\$ 285.320,00 (valor corrente) destinada para a Agência de Desenvolvimento Econômico, sendo solicitado pelo TCE-SP¹¹² a justificativa desse repasse. Em 2015, o TCE-SP¹¹³ julgou como irregular os repasses solicitando a devolução dos valores recebidos e determinou que não fosse mais repassado novos valores.

Mesmo assim, nos anos de 2015 e 2016, nos Relatórios de Atividades do Consórcio Grande ABC o valor de R\$ 540 mil foi mencionado como contribuições para entidades do terceiro setor destinada para a Agência de Desenvolvimento. Ao mesmo tempo, cumprindo as orientações do TCE-SP, foi inscrito em Dívida Ativa o valor de R\$ 496.511,34 referente ao termo de parcelamento. Em 2017, o Consórcio Grande ABC recorreu contra a sentença e conseguiu em 2018 a aprovação das contas do exercício de 2011 junto ao TCE-SP.

¹¹⁰ Em valores correntes de 2016 correspondia a R\$ 9,6 milhões.

¹¹¹ Cabe lembrar que, em 1998, quando a Agência de Desenvolvimento Econômico foi criada como uma Organização Não-Governamental (ONG) mista sua estrutura institucional foi composta por entidades privadas (51%) e pelo Consórcio Grande ABC (49%).

¹¹² Para maiores detalhes consultar o Processo nº 21569/026/12 no sítio eletrônico do TCE-SP. Disponível em: https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/484909.pdf. Acesso em: 30 jun. 2022.

¹¹³ A sentença do TCE-SP foi publicada no Diário Oficial do Estado no dia 5 de agosto de 2015.

Por sua vez, as despesas empenhadas com os recursos provenientes dos governos federal e estadual assumiram uma conotação setorial por terem destinos específicos e um comportamento mais disperso devido ao caráter temporário. Como se observa na Tabela 17, os recursos federais se concentraram para realização de investimentos na área de Transporte, priorizando os projetos de mobilidade urbana. Já os recursos estaduais foram destinados para as áreas de Desenvolvimento Urbano e Gestão Ambiental, envolvendo as ações direcionadas para drenagem urbana e proteção as áreas de mananciais. Cabe mencionar, ainda, os recursos dos municípios consorciados, em caráter extraordinário, destinados para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus (Covid-19), a partir de março de 2020.

Tabela 17 – Consórcio Grande ABC: evolução das despesas específicas executadas com recursos federais, estaduais e municipais – 2016-2022

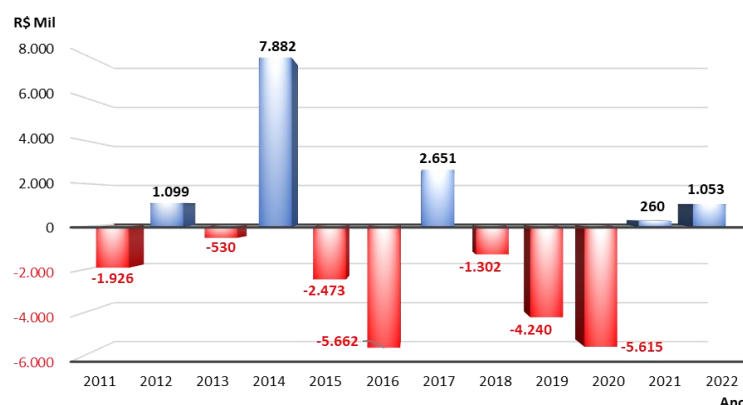
R\$ Mil							
DESCRIÇÃO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Recursos Federais							
PAC Mobilidade: TRANSPORTES							
Plano de Investimentos em Mobilidade Urbana;	7.500						
Projetos e Obras para implantação de Corredores de Transporte Coletivo do ABC.	558	7.351	18.810	3.010	843		
Recursos Estaduais							
Plano Regional de Macrodrenagem e Microdrenagem do Grande ABC;				517	3.140	463	337
Plano Regional de Sinalização e Identificação das Áreas de Mananciais do Grande ABC;						347	137
Aquisição de Usina Móvel de Resíduos da Construção Civil;							3.232
Projeto de Mapeamento, Estruturação e Articulação da Rede de Economia Solidária no Grande ABC.							162
Recursos Municipais - COVID-19					9.687	104	
TOTAL	8.058	7.351	18.810	3.527	13.670	914	3.868

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Públicas, Demonstrações Contábeis, Balanços Orçamentários e Relatórios de Atividades referente aos anos de 2016 a 2022 do Consórcio Grande ABC. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022.

Ao observar o desempenho das despesas, nota-se a relevância que os recursos do rateio possuem para manter o funcionamento do consórcio. Como visto, o elevado percentual dessas receitas não realizadas evidencia a dificuldade do Consórcio Grande ABC de manter o custeio, além de comprometer a realização de ações e programas em convênios e parcerias que requerem contrapartida. As parcerias já realizadas entre o Consórcio Grande ABC e os governos federal e estadual possibilitaram o acréscimo de receitas direcionados, principalmente, para as áreas de transporte (mobilidade urbana), gestão ambiental (resíduos sólidos) e saneamento (drenagem).

Diante do exposto, por meio dos dados ilustrados pelo Gráfico 34, se observa o resultado orçamentário e constata-se que, o montante das receitas realizadas não foi suficiente, para a execução das despesas. Ao longo dos anos de 2011 a 2022, os resultados deficitários prevaleceram quando comparado com os anos cujo resultado foi superavitário. Possivelmente, esse comportamento reflete muito mais a falta de concretização das receitas previstas que o aumento das despesas.

Gráfico 34 – Consórcio Grande ABC: evolução do resultado da execução orçamentária – 2011-2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Públicas, Demonstrações Contábeis e Balanços Orçamentários para o período de 2011-2022 do Consórcio Grande ABC. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022.

Essa situação deficitária apresentada pelo Consórcio Grande ABC reforça a problemática atribuída aos consórcios públicos quanto a sustentabilidade financeira. A normatização estabelece, por meio do Contrato de Rateio, a obrigatoriedade do repasse das contribuições dos municípios consorciados no exercício anual. Na prática, o pagamento da cota de rateio ocorre parcialmente, resultando em um percentual significativo de receitas, que acabam sendo renegociadas e parceladas, em alguns casos, sendo necessária a inscrição em Dívida Ativa pelo não pagamento.

Como já foi visto, a partir de 2015, diante do contexto de crise econômica vivenciada pelo país, com impactos negativos para os entes federados, a Assembleia Geral do Consórcio Grande ABC adequou o valor do repasse dos municípios consorciados. Para tanto, realizaram-se diversas alterações nas alíquotas e no critério de cálculo para redefinir o valor do rateio. Em 2019, por exemplo, cabe lembrar que a alíquota do repasse dos municípios foi reduzida de 0,17% para 0,15% da RCL, o que contribuiu para os municípios que se encontravam em débito (Diadema, São Caetano do Sul e Rio Grande da Serra) e haviam se desligado do consórcio (re)negociassem suas dívidas e retornassem a integrar o consórcio.

A Tabela 18 apresenta as receitas provenientes do rateio, considerando o valor acumulado referente aos anos de 2012 a 2022¹¹⁴. Conforme os dados, observa-se que o valor total previsto para o rateio foi R\$ 201,8 milhões, sendo repassado cerca de 57,2% no exercício. Desse modo, mesmo que parcial, os municípios que apresentaram regularidade para com o pagamento do rateio foram São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, que repassaram cerca de 73,7% e 71,4%, respectivamente. Os demais municípios transferiram regularmente o percentual entre 35% e 39% de suas contribuições para o consórcio, exceto Rio Grande da Serra que repassou 51,4% do valor do rateio nas datas estabelecidas.

Tabela 18 – Consórcio Grande ABC: receitas acumuladas provenientes do rateio dos municípios consorciados – 2012-2022

R\$ 1,00

Municípios	Receitas Previstas (A)	Receitas Realizadas (B)	Pagamento com Atraso (C)	Saldo Devedor D = A – (B+C)	Débito (%)	Situação
Santo André	43.036.359,48	16.667.731,43	20.245.108,21	6.123.519,84	14,2	Inadimplente
São Bernardo do Campo	81.273.336,09	59.938.631,93	4.147.544,37	17.187.159,80	21,1	Inadimplente
São Caetano do Sul	29.065.771,06	20.750.011,16	5.045.377,70	3.270.382,19	11,3	Inadimplente
Diadema	21.059.068,07	7.297.815,29	1.806.447,07	11.954.805,71	56,8	Inadimplente
Mauá	20.871.398,76	8.163.265,80	7.337.495,10	5.370.637,86	25,7	Inadimplente
Ribeirão Pires	4.866.304,33	1.817.417,12	620.624,59	2.428.262,61	49,9	Inadimplente
Rio Grande da Serra	1.645.324,87	845.940,38	552.399,96	246.984,53	15,0	Inadimplente
VALOR TOTAL	201.817.562,67	115.480.813,12	39.754.997,00	46.581.752,55	23,1	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Públicas, Demonstrações Contábeis, Balanços Orçamentários e Relatórios de Atividades referente aos anos de 2012 a 2022 do Consórcio Grande ABC. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022.

Ao verificar os valores do rateio, proveniente das (re)negociações, pagos com atraso, observa-se que a totalidade recebida representou um acréscimo de 19,7% nas receitas realizadas, resultando um percentual de 76,9% do total das receitas previstas, para o período de 2012 a 2022. Com isso, em 2022, o saldo devedor representava cerca de 23,1% dos valores do rateio que não foram repassados para o consórcio, o equivalente a R\$ 46,6 milhões.

Ressalta-se que São Caetano do Sul, Santo André, Rio Grande da Serra e Mauá foram os municípios que mais conseguiram reduzir os débitos. Já Ribeirão Pires e Diadema possuíam quase metade dos valores do rateio não liquidados. Entretanto, esses municípios (re)negociaram o pagamento assinando o termo de parcelamento para regularizar os repasses para o consórcio.

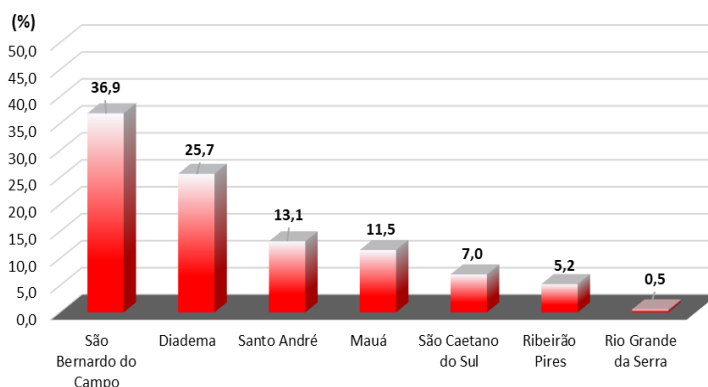
¹¹⁴ Cabe esclarecer que os valores constantes apresentados na Tabela 18 foram extraídos dos valores correntes dos Balanços Orçamentários e dos Relatórios de Atividades do consórcio. Para a extração dos valores correntes, considerou-se os valores sem correção monetária referente aos índices de multas aplicados pelo atraso no pagamento. Essa escolha se deve à falta de padronização dos dados disponibilizados que, em alguns anos, os valores correntes registrados se encontravam corrigidos e, em outros, não havia correção com as multas, dificultando o levantamento dos valores precisos, correspondentes a inadimplência dos municípios consorciados no Grande ABC. Ademais, em 2022, o Relatório de Atividades do Consórcio Grande ABC registrou o valor de R\$ 30,6 milhões referente aos valores atrasados a receber dos municípios consorciados. Portanto, revela-se uma divergência nos valores, podendo ser resultado de algum pagamento efetuado, não sendo especificado, claramente, nos documentos contábeis apresentados pelo consórcio.

Quanto ao Município de São Bernardo do Campo, desde 2019, deixou de repassar o valor do rateio, ao Consórcio Grande ABC, contribuindo somente com a cota de participação para a manutenção do Programa Casa Abrigo. Em 2020, conforme consta no Relatório de Atividades, o Município de São Bernardo do Campo participou do rateio para efetuar o compartilhamento de insumos, equipamentos e serviços nas áreas da saúde e assistência social, obtidos por meio de compras coletivas promovidas pelo Consórcio Grande ABC, em razão da crise de saúde pública decorrente da pandemia do novo coronavírus (Covid-19).

Em 2022, segundo o Relatório de Atividades do Consórcio Grande ABC, o Município de São Bernardo do Campo apresentava um débito no valor de R\$ 15,9 milhões que foram inscritos em Dívida Ativa. Se considerado os cálculos apresentados na Tabela 18, esse valor se eleva para R\$ 17,2 milhões, o que representava um saldo devedor de 21,1% do valor total previsto para o período de 2012 a 2022. Sob esse ponto de vista, o percentual devedor de São Bernardo do Campo era menor que o apresentado pelos municípios de Mauá (25,7%), Ribeirão Pires (49,9%) e Diadema (56,8%).

Todavia, tomando como base o valor total do saldo devedor (R\$ 46,6 milhões), por meio dos dados ilustrados pelo Gráfico 35, verifica-se que o Município de São Bernardo do Campo respondeu por 36,9% desse valor. Cabe lembrar que, em termos de proporcionalidade, São Bernardo do Campo possui o maior peso relativo na composição do valor total do rateio. Essa posição demonstra a importância desse município para a formação dos recursos financeiros do consórcio. Em seguida, o Município de Diadema foi responsável por 25,7% dos débitos, resultado dos repasses que não foram efetivados integralmente a partir de 2014, sendo (re)negociado em 2019, quando retornou a integrar o Consórcio Grande ABC.

Gráfico 35 – Consórcio Grande ABC: percentual acumulado das receitas não realizadas provenientes do rateio – 2012-2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Públicas, Demonstrações Contábeis, Balanços Orçamentários e Relatórios de Atividades referente aos anos de 2012 a 2022 do Consórcio Grande ABC. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022.

Os demais municípios apresentaram percentuais menores de débitos que representam valores que foram parcelados nas (re)negociações realizadas e que vem sendo pagos, não havendo informações sobre a quantidade de parcelas para que se tenha uma previsibilidade de tempo para a regularização dos repasses do rateio.

Desde 2014, a situação fiscal do Consórcio Grande ABC vem sendo discutida pela Assembleia Geral¹¹⁵ que aprovou o parcelamento das contribuições pendentes relativos a este ano. Em 2015, segundo o registro em Ata¹¹⁶, a inadimplência global do consórcio se aproximava dos 48% da receita prevista, havendo a necessidade de repactuar os valores pendentes dos municípios de Santo André, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Naquela época apenas os municípios de São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul se encontravam com os repasses regularizados.

Em 2019, durante a entrevista realizada com o secretário executivo do Consórcio Grande ABC, a inadimplência foi apontada como um sério problema. No entanto, no seu entendimento, a disposição das normas da Administração Pública acaba favorecendo a sobrevivência dos consórcios públicos. De acordo com suas palavras:

Para se ter uma ideia, a alíquota para o cálculo do valor do rateio já foi 0,50%, 0,25%, 0,17% e esse ano baixou para 0,15% porque os municípios estão todos com dificuldades, mas o consórcio já teve verba anual no valor de R\$ 8,0 milhões. Quando entrei aqui tinha orçado R\$ 2,0 milhões, cortei para R\$ 1,0 milhão, cortei para R\$ 500 mil e cortei para R\$ 300 mil. Os gastos administrativos foram sendo cortados porque se pode utilizar, por exemplo, as redes sociais. Hoje nós temos o Instagram, Facebook, entre outros, cuja utilização reduz os gastos. O consórcio possui um grande problema: a inadimplência!!!! Nós temos R\$ 20 milhões de crédito e R\$ 10 milhões é só com Diadema. Até pensei, se o consórcio possui R\$ 20 milhões de crédito com as Prefeituras, por que não se pode realizar um empréstimo e pagar com esse dinheiro? É possível? [...] Mesmo assim, o consórcio possui solidez financeira suficiente para conduzir suas ações. Os prefeitos este ano não pagaram e o consórcio continua subsistindo. Na verdade, o consórcio possui uma boa previsibilidade de receita. O que tem sido feito. Se antes tinha uma alíquota de 0,50% e hoje é 0,15% significa que se arrecadava três vezes mais, no entanto, a estimativa que se tem é que o consórcio precisa anualmente de cerca R\$ 9 milhões para conduzir suas ações. Não há necessidade de se ter um elevado estoque de recursos financeiros. Acho que ter um caixa reserva de R\$ 3,5 milhões é suficiente. [...] Para as prefeituras que estavam devendo foi dada a proposta para que dividisse em 200 parcelas. Dessa forma, pegaria os R\$ 20 milhões de crédito, dividiria em parcelas, e com esses valores realizaria os programas. Além disso, pouca gente consegue entender, mas existe uma Portaria Estadual de 2013 que resumindo diz ‘você não pode ter dívida com você mesmo’. Então, se a Prefeitura é devedora do consórcio e precisa, por exemplo, de um empréstimo junto ao governo estadual ou federal, não vai ser liberado. Por isso, acredito que chega uma hora que o débito tem que ser liquidado. A solidez financeira do consórcio está exatamente nisso!!!!!!

(Entrevista, 7 de novembro de 2019).

¹¹⁵ Ver, Ata da 57ª Assembleia Geral Ordinária do Consórcio Intermunicipal Grande ABC ocorrida em 18 de dezembro de 2014.

¹¹⁶ Ver, Ata da 67ª Assembleia Geral Ordinária do Consórcio Intermunicipal Grande ABC ocorrida em 5 de outubro de 2015. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/pagina/95/atas-assembleias>. Acesso em: 28 abr. 2022.

Já em 2021, a questão financeira¹¹⁷ do Consórcio Grande ABC continuava crítica, sendo proposto a redução dos Programas Casa Abrigo e FUNCRAF mantidos pelo consórcio, bem como a redução da carga horária de trabalho para equacionar os recursos financeiros. Para o Presidente do Consórcio Grande ABC, Paulo Serra, então Prefeito de Santo André, essa situação traduzia o não cumprimento do compromisso, que as prefeituras adimplentes haviam assumidos para ele, mais uma vez, assumir a presidência do consórcio, dado ter sido presidente em 2019.

Diante disso, Paulo Serra defendeu a aplicação das medidas que a Lei dos Consórcios estabelece para a inadimplência para manter a sobrevivência do consórcio. É importante mencionar a posição do Prefeito de Diadema, Fillippi, que propôs uma reunião com todos os prefeitos, em prol de não permitir o enfraquecimento da Região do ABC, rompendo o pacto estabelecido em 1990.

Nesse ano, o pagamento de repasses atrasados efetuado pelo Município de São Caetano do Sul possibilitou o consórcio de cumprir com as suas obrigações. Segundo os dados, o pagamento no valor de R\$ 3,3 milhões fez grande diferença no orçamento do consórcio. De modo geral, o pagamento efetuado pelos municípios referente ao parcelamento dos débitos totalizou a quantia de R\$ 4,1 milhões, que ajudou a cobrir parte das receitas do rateio, referentes a 2021, que não foram repassadas integralmente e até viabilizou a formação de *superávit* no valor de R\$ 260 mil no resultado orçamentário do consórcio.

No ano de 2022, o esforço dos municípios resultou no pagamento do rateio efetuado integralmente, exceto os municípios de Ribeirão Pires que repassou cerca de 58,3% do valor total do rateio e São Bernardo do Campo que, mais uma vez, só pagou a cota de participação referente ao Programa Casa Abrigo. Quanto aos recursos pagos do parcelamento, dessa vez foi o Município de Mauá que fez toda diferença ao efetuar o pagamento de R\$ 2,5 milhões que somado aos valores pagos pelos demais municípios, totalizou-se R\$ 3,9 milhões, gerando um acréscimo de 5,6% nas receitas realizadas tendo em vista as receitas previstas para o rateio. Dessa forma, o Consórcio Grande ABC conseguiu mais um resultado orçamentário com *superávit* que alcançou a cifra de R\$ 1,0 milhão (*vide* Apêndice L, p. 428-429).

Esse comportamento sugere que parte dos municípios que formam a Região do ABC permanecem lutando para manter a pactuação em prol do desenvolvimento, mesmo diante de uma possível fragmentação, em virtude da solicitação de exclusão do consórcio por parte dos municípios de São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Ribeirão Pires no final de 2022.

¹¹⁷ Ver, Ata da 132ª Assembleia Geral Ordinária do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 13 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/pagina/95/atas-assembleias>. Acesso em: 28 abr. 2022.

5.2.2.5 Os mecanismos de controle

Os consórcios públicos, por integrarem a administração indireta dos municípios consorciados, estão submetidos aos três tipos de controle (externo, interno e social) que atuam no âmbito da Administração Pública. O controle externo diz respeito a prestação de contas que o consórcio deve ao Tribunal de Contas dos seus respectivos estados em cumprimento ao que diz os artigos, 6º, §2º e 9º da Lei 11.107/2005 e art. 7, §1º do Decreto 6.017/2007. Já o controle interno é efetuado pelo próprio consórcio, que se destina a acompanhar a execução das ações financeiras a fim de auxiliar o gestor com informações técnicas para a tomada de decisões. Por fim, o controle social trata da participação da sociedade civil nas ações desenvolvidas pelo consórcio que, em geral, se dá por meio da formação do Conselho Consultivo que viabiliza a participação de representantes de entidades civis. Além disso, os consórcios públicos devem manter pública e acessível toda a informação a respeito de suas ações e da aplicação dos recursos financeiros que gerem em canais amplos de divulgação que envolvem a mídia escrita e os Portais de Transparência.

No caso do Consórcio Grande ABC verificou-se que os três mecanismos de controle fazem parte da trajetória histórica, com atuações e participações que foram se alterando ao longo do período de 1990 a 2022. No que se refere ao controle externo, entre os anos de 2002 e 2022, os resultados da avaliação das contas anuais do Consórcio Grande ABC realizada pelo TCE-SP¹¹⁸ foram sintetizados no Quadro 15.

Do ponto de vista técnico, nota-se que as observações relacionadas aos dados contábeis, orçamentários e financeiros foram as mais citadas pelo TCE-SP. Ressalta-se que a escrituração contábil, orçamentária, financeira e patrimonial dos consórcios públicos devem obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas. De modo geral, as inconsistências apontadas pelo TCE-SP abrangeram diversas irregularidades pelo não cumprimento as normas estabelecidas para as prestações de contas dos órgãos públicos.

Em termos operacionais, desde 2015, apontada pelo TCE-SP, a elevada inadimplência, por parte dos municípios consorciados, vem sendo objeto de desequilíbrio orçamentário. O próprio TCE-SP reconhece que o Consórcio Grande ABC adota as medidas cabíveis, seja possibilitando o parcelamento, ou, efetuando a inscrição do município devedor, na dívida ativa. Todavia, em 2021, o TCE-SP recomendou ao Consórcio Grande ABC tratar essa questão de forma atenta e cuidadosa, visto que a evolução observada ao longo dos exercícios poderá comprometer a realização das atividades e obrigações do consórcio.

¹¹⁸ Ver, os processos no sítio eletrônico do TCE-SP. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/processos>. Acesso em: 22 maio 2023.

Quadro 15 – Consórcio Grande ABC: balanço geral das contas anuais efetuado pelo TCE-SP – 2002-2022

Exercícios	Nº Processo	Contas Anuais	Observações	Situação
2002	2199/026/02	Regular com ressalvas e recomendações	✓ Falta de regulamentação para concessão de adiantamento e ocorrências pendentes apontadas em exercícios anteriores.	Concluído/2005
2003	3845/026/03	Regular com ressalvas	✓ Reincidência das ocorrências pendentes apontadas em exercícios anteriores.	Concluído/2004
2004	4256/026/04	Regular	✓ Sem observações.	Concluído/n.d.
2005	3788/026/05	Regular	✓ Sem observações.	Concluído/n.d.
2006	4244/026/06	Regular	✓ Sem observações.	Concluído/n.d.
2007	5n.828/026/07	Regular	✓ Inconsistências nos demonstrativos contábeis, bens patrimoniais não identificados, não constituição do Conselho Consultivo e falhas na composição do Quadro de Pessoal.	Concluído/2009
2008	2959/026/08	Regular com ressalvas	✓ Inconsistências nos demonstrativos contábeis e financeiros, não constituição do Conselho Consultivo, contribuições em atrasos e progressivo endividamento.	Concluído/2016
2009	2971/026/09	Regular	✓ Sem observações.	Concluído/2014
2010	1448/026/10	Regular com ressalvas	✓ Registros orçamentários e contábeis incompletos, não constituição do Conselho Consultivo e existência de ocorrências pendentes apontadas em exercícios anteriores.	Concluído/2012
2011	0766/026/11	Regular	✓ Sem observações.	Concluído/2014
2012	3320/026/12	Irregular em 2012 Regular	✓ Inconsistências nos registros contábeis e financeiros, emissão de notas fiscais e recibos incompletos, inobservância a Lei de Licitações e ausência de Controle Interno.	Concluído/2020
2013	1219/026/13	Irregular em 2013 Regular com ressalvas	✓ Inconsistências nos registros contábeis e na execução orçamentária, inobservância a Lei de Licitações, existência de encargos sociais com atraso no recolhimento de tributos e ausência de Controle Interno.	Concluído/2018
2014	1431/026/14	Irregular em 2014 Regular	✓ Inconsistências nos registros contábeis e financeiros, repasses parciais das cotas previstas no rateio anual, ausência de Controle Interno e existência de ocorrências pendentes apontadas em exercícios anteriores.	Concluído/2019
2015	4731/989/15	Regular com ressalvas	✓ Inconsistências nos registros contábeis e financeiros, planejamento orçamentário superestimado e elevada inadimplência dos municípios consorciados.	Concluído/2018
2016	1718/989/16	Irregular em 2016 Regular com ressalvas	✓ Inconsistências nos registros contábeis, financeiros e patrimoniais, planejamento orçamentário superestimado e elevada inadimplência dos municípios consorciados.	Concluído/2020
2017	2520/989/17	Regular com ressalvas	✓ Inconsistências contábeis, dispensa de licitação e elevada inadimplência dos municípios consorciados.	Concluído/2020
2018	2843/989/18	Regular com ressalvas	✓ Inconsistências contábeis, falta de notas fiscais, ausência de pesquisa de preços, contratação dos mesmos fornecedores e elevada inadimplência.	Concluído/2020
2019	3207/989/19	Regular com ressalvas e recomendações	✓ Inconsistências nos registros contábeis, alta inadimplência de seus consorciados e falhas na composição do Quadro de Pessoal.	Concluído/2021
2020	4716/989/20	Regular com ressalvas	✓ Resultados contábeis e financeiros deficitários, alta inadimplência de seus consorciados e falhas na composição do Quadro de Pessoal.	Concluído/2022
2021	3199/989/21	Regular com ressalvas e recomendações	✓ Inconsistências nos registros contábeis, alta inadimplência de seus consorciados e parcial efetividade de Controle Interno.	Concluído/2023
2022	2597/989/22	Em instrução	✓ Em fase processual.	Em andamento

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Balanço Geral do Exercício do TCE-SP (2002-2022).

Quanto ao controle interno, enquanto associação civil, o Consórcio Grande ABC tinha em sua estrutura institucional a constituição do Conselho Fiscal que, conforme já abordado, reunia um representante de cada município consorciado e um suplente, indicados pelas respectivas Câmaras Municipais para o mandato de dois anos e só podia fazer parte munícipes não pertencentes ao serviço público. A principal competência era acompanhar e fiscalizar as operações contábeis, financeiras e econômicas do consórcio.

A partir de 2010, ao adquirir a personalidade jurídica de consórcio público, a constituição do Conselho Fiscal não foi adotada na nova estrutura institucional. No entanto, como integrante da administração indireta dos municípios consorciados, apesar das divergências jurídicas existentes, o Consórcio Grande ABC deveria ter implementado um sistema de controle interno. Em 2012, essa ausência passou a ser questionada pelo TCE-SP, levando o Consórcio Grande ABC a partir de 2013 implantar um sistema de controle interno para avaliação dos planos orçamentários, acompanhamento da execução orçamentária e financeira, entre outras atribuições.

No entanto, somente em 2020, por meio da Resolução nº 006/2020 que o sistema de controle interno do Consórcio Grande ABC passou a ser regulamentado, apesar de já constar no Quadro de Pessoal os cargos de Chefe do Controle Interno (comissionado) e Analista de Controle Interno (efetivo) que se encontravam vagos em 2014. A partir de 2015, o cargo comissionado para chefiar o controle interno passou a ser ocupado e no ano seguinte o TCE-SP emitiu seu posicionamento contrário, visto que poderia haver conflito de interesses devendo o cargo ser ocupado por um funcionário efetivo.

Em 2021, o Consórcio Grande ABC em atendimento as recomendações do TCE-SP disponibilizou um servidor efetivo que passou a acumular os cargos de Coordenador Financeiro e Chefe de Controle Interno. Na prestação de contas do exercício de 2021, mais uma vez, o TCE-SP discordou da atuação do consórcio, mas o referido servidor, não mais atuava no cargo, sendo exercido por uma servidora de carreira do consórcio, a partir de 2022.

Ressalta-se, ainda, que o último concurso realizado pelo consórcio foi em 2015, mesmo assim, desde 2014, o cargo de analista de controle interno permanece vago. Desta feita, em 2020, devido aos questionamentos do TCE-SP, o Consórcio Grande ABC o informou, que havia providenciado a realização de concurso público para o cargo de contador (apontado também como irregular pelo TCE-SP, por ser ocupado como comissionado), no qual incluiria, o cargo de analista de controle interno. Em 2022, o Poder Legislativo dos sete municípios consorciados aprovou, mediante lei, a alteração do Protocolo de Intenções do consórcio para o provimento de cargo efetivo da função de contador.

Em relação ao controle social, a trajetória histórica do Consórcio Grande ABC mostrou que a estrutura institucional inicial possibilitava a participação da sociedade civil, por meio da constituição do Conselho Consultivo, que era composto por entidades civis, legalmente constituídas e sediadas nos municípios consorciados. Para além, ao longo da década de 1990, a formação da Rede de Cooperação Regional ampliou a participação da sociedade civil que fazia parte da composição do Fórum da Cidadania, da Câmara do Grande ABC e da Agência de Desenvolvimento Econômico.

Essa experiência, que envolveu o poder público e a participação da sociedade civil, além de inovadora, foi vista como fundamental para o estabelecimento da Rede de Cooperação na Região do ABC. Na concepção de Reis (2008) a construção do modelo de governança a partir de um espaço democrático, em especial, a instituição da Câmara do Grande ABC, possibilitou o planejamento de ações voltadas para o desenvolvimento da região ao destacar:

[...] as relações estabelecidas, no âmbito da Câmara Regional, explicitaram de modo intencional não apenas a abertura de um maior canal de comunicação entre o poder público, neste caso local/municipal e a sociedade civil, como também resultou em ações concretas de colaboração entre diversos segmentos em torno de projetos comuns. A participação da sociedade civil é elemento fundamental para a democracia do sistema político, dos espaços públicos, podendo até mesmo colaborar para a ampliação dos limites da política (Reis, 2008, p. 87).

Conforme já visto, entre os anos de 2001 e 2009, a desmobilização da Rede de Cooperação Regional limitou a participação da sociedade civil, visto que o Fórum da Cidadania perdeu espaço, ainda, em 1997, ao ser instituído a Câmara do Grande ABC, que funcionou até 2006. A Agência de Desenvolvimento Econômico, que teve uma forte adesão, principalmente, dos sindicatos da indústria e do comércio para comporem o percentual de 51% de participação somado aos 49% que consistiam na participação dos municípios consorciados representados pelo Consórcio Grande ABC, foi perdendo apoio por parte das entidades civis e se tornando dependente do Consórcio Grande ABC. Para Klink (2008, p. 31), apesar do avanço no planejamento regional “o sistema de governança do ABC Paulista foi vítima do seu próprio sucesso: o pragmatismo, a flexibilidade e, até certo nível, a informalidade, fizeram com que não se avançasse no processo de fortalecimento institucional das próprias instâncias”.

Em 2010, ao se tornar uma autarquia pública, na reestruturação organizacional do Consórcio Grande ABC, o Conselho Consultivo passou a ser composto por seis membros titulares e seis suplentes, representantes de entidades civis, legalmente constituídas, com sede ou representação nos municípios consorciados dos seguintes segmentos: Instituições de Ensino Superior, Sindicatos, Indústria, Comércio, Serviços e sociedade civil organizada não representada pelos segmentos já descritos.

A formação e posse do Conselho Consultivo se deu em dezembro de 2011. Apesar do art. 48 do Estatuto do Consórcio Grande ABC definir que os representantes teriam mandato de dois anos, essa composição do Conselho Consultivo empossada para o biênio 2012/2013, segundo os registros nos Relatórios de Atividades do Consórcio Grande ABC, permaneceu até 2015. Em 2016, houve uma renovação parcial na composição do Conselho Consultivo, visto que algumas entidades com seus representantes continuaram, mesmo passando a ocupar o cargo de suplente. Segundo as informações do Relatório de Atividades de 2017, a vigência dessa composição seria até 2018. O Quadro 16 apresenta as duas composições do Conselho Consultivo após o Consórcio Grande ABC ter adquirido o caráter jurídico de consórcio público.

Quadro 16 – Consórcio Grande ABC: composições do Conselho Consultivo – 2011-2018

Segmentos	Cargo	Entidades Civas (2011 a 2015)	Representantes
Instituições de Ensino Superior	Titular	Universidade Federal do ABC	Jeroen Klink
	Suplente	Fundação Santo André	Luís Coelho dos Santos
Sindicatos	Titular	Sindicato dos Metalúrgicos do ABC	Rafael Marques da Silva Júnior
	Suplente	Sindsaúde ABC	Waldir Tadeu David
Indústria	Titular	CIESP ⁽¹⁾ – Santo André	Emanuel José Teixeira
	Suplente	CIESP – Diadema	Donizete Duarte da Silva
Comércio	Titular	Associação Comercial e Industrial de São Caetano do Sul	Nelson Antônio Braidó
	Suplente	Associação Comercial e Industrial de Santo André	Evenson Robles Dotto
Serviços	Titular	AESCONAPI ⁽²⁾ Grande ABC – Santo André	Zoilo de Souza Assis Júnior
	Suplente	AESCONAPI Grande ABC – Santo André	Carlos Eduardo Salvi
Sociedade Civil⁽³⁾	Titular	Instituto Acqua	Ronaldo Queródia
	Suplente	Federação das Entidades Assistenciais de Santo André	Fábio dos Santos Lopes
Segmentos	Cargo	Entidades Civas (2016 a 2018)	Representantes
Instituições de Ensino Superior	Titular	Universidade Metodista	Fábio Botelho Josgrilberg
	Suplente	Universidade Federal do ABC	Jeroen Klink
Sindicatos	Titular	Sindicato dos Metalúrgicos do ABC	Aroaldo Oliveira da Silva
	Suplente	Sindicato dos Químicos do ABC	Raimundo Souza Suzart Lima
Empresarial	Titular	Associação Comercial e Industrial de Santo André	Evenson Robles Dotto
	Suplente	CIESP – Diadema	Donizete Duarte da Silva
Sociedade Civil	Titular	Aprisco ⁽⁴⁾	Edson Carvalho
	Suplente	União dos Escoteiros do Brasil	Luiz Alberto Abarca Ferrarezi
Sociedade Civil	Titular	Cooperativa Central de Catadores de Materiais Recicláveis do Grande ABC	Joana Darc Pereira
	Suplente	Associação dos Engenheiros e Arquitetos do ABC	Luiz Augusto Moretti
Sociedade Civil	Titular	Ordem dos Advogados do Brasil – Subseção de São Bernardo do Campo	Marcelo Pedro Monteiro
	Suplente	Instituto Acqua	Ronaldo Queródia

Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos Relatórios de Atividades referente aos anos de 2011 a 2017 do Consórcio Grande ABC.

⁽¹⁾ CIESP – Centro das Indústrias do Estado de São Paulo.

⁽²⁾ AESCONAPI – Associação das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas do Grande ABC.

⁽³⁾ Sociedade Civil organizada não representada nos segmentos anteriores.

⁽⁴⁾ Aprisco – Associação de Presbiterianos para Inclusão Social Comunitária em Defesa da Vida.

A partir de 2018, com o Estatuto reformulado e aprovado, em 5 de dezembro de 2017, o Conselho Consultivo passou a ter 22 membros, com a composição de representantes do Poder Legislativo dos municípios consorciados (dois titulares e dois suplentes), do Poder Executivo do Estado de São Paulo (um titular e um suplente), do Poder Executivo da União (um titular e um suplente) e do Poder Executivo do Município de São Paulo (um titular e um suplente). Além da composição que já existia com as entidades representativas da sociedade civil que reuniam seis titulares e seis suplentes.

No ano seguinte, conforme já foi abordado, a Assembleia Geral acatou a proposição do então Presidente do Consórcio Grande ABC, Paulo Serra, e criou o Conselho Consultivo Político Permanente. A composição reúne os representantes da mesa diretora das Câmaras dos municípios consorciados, a bancada dos deputados estaduais e federais representantes da Região do ABC e o secretário executivo do Consórcio Grande ABC. Em 2021, o Município de São Paulo formalizou sua participação ao integrar o Conselho Consultivo Político Permanente.

Desde então, a participação formal da sociedade civil organizada deixou de integrar o Consórcio Grande ABC. Em 2019, ao longo da entrevista realizada com o secretário executivo foi perguntado se existe participação da sociedade civil junto as ações desenvolvidas pelo Consórcio Grande ABC, a resposta foi a seguinte:

Normalmente, quando, se faz um evento aqui, os Grupos de Trabalho (GTs) convidam as entidades para participar. Por exemplo, se vai haver um evento sobre deficiência, se convida a APAE, ou, um evento sobre mobilidade urbana, se chama a Associação dos Engenheiros e o Conselho Regional de Arquitetura. A sociedade civil participa por meio de convite. Agora, como normalmente as pessoas dos GTs conhecem os integrantes das entidades civis, eles mesmos podem convidar. [...] Recentemente, ocorreu uma coisa interessante, pois estava no Congresso Nacional a Medida Provisória ligada a área da Previdência na qual as entidades filantrópicas isentas de contribuição passariam a pagar. As entidades vieram aqui, no consórcio, e, foi realizada uma reunião com cerca de 37 entidades, criamos uma discussão e redigimos um documento para todos os deputados e senadores da comissão. Esse documento saiu das entidades, mas com o texto que a gente decidiu em reunião aqui. Foi muito participativo! (Entrevista, 7 de novembro de 2019).

É notório que os mecanismos de participação social não estão contemplados como estratégia de ação para o processo de cooperação regional. Há que se destacar a percepção ativa dada para o Consórcio Grande ABC, diante do posicionamento passivo atribuído a sociedade civil. Cabe lembrar que, no contexto da década de 1990, os problemas socioeconômicos motivaram os setores público e privado e a sociedade civil a buscar saída por meio da cooperação regional. Passados mais de três décadas, o Consórcio Grande ABC persiste em meio a diversos desafios que perpassaram não apenas pelos aspectos econômicos, mas sobretudo pela capacidade de unir esforços para manter as ações consorciadas voltadas para o âmbito regional. No entanto, a ausência de controle social evidencia a dificuldade de manter os espaços de diálogos entre os diferentes agentes cujo papel de sujeito ativo possibilite a construção de um processo cooperativo mais democrático em prol do desenvolvimento da região.

Todavia, os resultados alcançados, ao longo de sua trajetória, o credenciou como um caso resiliente, conhecido nacionalmente, por conduzir uma articulação política voltada para o desenvolvimento de ações consorciadas de caráter regional. Essa iniciativa do Consórcio Grande ABC serviu de inspiração para outros municípios que adotaram o compartilhamento de ações, como foi o caso do Consórcio Metropolitano GRANPAL a ser analisado a seguir.

Capítulo 6

A EXPERIÊNCIA DO CONSÓRCIO PÚBLICO DA ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

O que precisamos entender, portanto, são as formas de inserção dos interesses regionais na prática da intervenção estatal no conjunto da federação, e que permitem constituir uma efetiva governança federativa.

Sérgio Prado, Relações intergovernamentais na federação brasileira, 2020, p. 105.

Este último capítulo trata do segundo estudo de caso, com o Consórcio Metropolitano GRANPAL¹¹⁹ como objeto de estudo, visando examinar se a cooperação intergovernamental potencializa a prestação de serviços públicos integrados à dinâmica do desenvolvimento regional. Para tal, a investigação seguiu os mesmos procedimentos metodológicos explicitados, anteriormente, no Capítulo 5.

No Brasil, após a Lei dos Consórcios Públicos, o processo de consorciamento intermunicipal vem sendo visto como um elemento estratégico para a gestão pública. Em geral, as análises das experiências de consórcios públicos como instrumentos de cooperação apontam como fatores positivos os ganhos de escala, ampliação da oferta de serviços públicos, o planejamento estratégico para a região, mostrando ser promissor para fortalecer as relações intergovernamentais de âmbito horizontal. Sob essa perspectiva, os estudos empíricos voltados para averiguar as potencialidades e os limites de atuação dos consórcios públicos assumiram relevância em diferentes áreas do conhecimento.

Dado esse contexto, a crescente adesão dos governos subnacionais, principalmente, dos municípios as ações consorciadas requer maior poder de articulação voltada para a cooperação. Considerando o aspecto institucional, Henrichs (2023, p. 32) ressalta que no federalismo brasileiro, o consórcio público assume o “papel estratégico em interligar os interesses federativos e conferir base institucional segura para traçar direitos e obrigações aos pactos que visam encaminhar conjuntamente ações que exigem escala e escapam aos limites territoriais de um único ente”. Esse entendimento é importante para o delineamento de experiências, ainda, pouco conhecidas na literatura, mas que estão inseridas em recortes territoriais importantes nos quais os mecanismos de cooperação resultam de fatores peculiares dos interesses locais.

¹¹⁹ Do ponto de vista metodológico, cabe esclarecer que esta tese ao expor os estudos de casos múltiplos não tem a intenção de realizar uma análise comparada entre os dois casos específicos. A disposição empírica do mecanismo de cooperação intergovernamental se insere em um contexto mais amplo que consiste no exame de experiências dessa natureza, buscando compreender o processo histórico com seus legados no que se refere a atuação dos consórcios públicos e suas implicações sobre a dinâmica do desenvolvimento regional, em uma estrutura federativa, como a brasileira.

Conforme mencionado no Capítulo 4, em 2021, a atualização do mapeamento dos consórcios públicos brasileiros, realizado pela CNM, apontava que no Rio Grande do Sul¹²⁰ cerca de 88,5% dos municípios participavam de algum consórcio público. No estado também foram identificados 43 consórcios, sendo um deles o CM-GRANPAL.

Considerando a RMPA, verificou-se que coexistem, além do CM-GRANPAL mais quatro outros consórcios¹²¹ desenvolvendo ações cooperadas. No entanto, o CM-GRANPAL assume uma postura importante, pois inserido na RMPA é constituído por 19 municípios que, em 2020, juntos respondiam por 87,8% da formação do PIB metropolitano. Tendo em vista essa realidade, conhecer seu processo de formação e sua atuação possibilita identificar sua potencialidade para a dinâmica do desenvolvimento regional.

Oriundo da vontade coletiva dos prefeitos dos municípios integrantes da Associação GRANPAL, a trajetória percorrida pelo CM-GRANPAL se deu em paralelo à atuação política desenvolvida pela Associação GRANPAL que, desde 1985, exerce o papel de agente articulador com poder decisório sobre parte da RMPA. Sob o mesmo espaço de convivência, atribuiu-se ao CM-GRANPAL a função técnica responsável por executar as demandas dos municípios consorciados.

Assim, enquanto arranjo institucional, a motivação inicial dada para a implantação do CM-GRANPAL foi fruto dos agentes políticos (prefeitos) que exerceram influência direta na sua formalização, cuja atuação retratava a disposição dada pela oportunidade da conjuntura política para o desenvolvimento de ações conjuntas de âmbito regional.

Neste sentido, o Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre foi constituído em 15 de julho de 2010, nos termos da Lei Federal nº 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007, com a assinatura do Protocolo de Intenções¹²². Naquela época, reuniu os 11 municípios¹²³ que integravam a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, denominada GRANPAL¹²⁴.

¹²⁰ A relação dos 41 consórcios públicos, no estado do Rio Grande do Sul, pode ser vista no Apêndice D, p. 410-413. Cabe mencionar que a relação dos consórcios públicos expostos, nos Apêndices A, B, C, D, e E, ao final deste trabalho, se referem aos relacionados com a Pesquisa do Mapeamento dos Consórcios Brasileiros de 2018. Neste caso, em 2021, com a atualização do mapeamento dos consórcios públicos, foram contabilizados mais dois consórcios, totalizando 43 no estado do Rio Grande do Sul.

¹²¹ São eles: Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí (CIS-Caí), Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (Pró-Sinos), Consórcio Público da Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (CP Sinos) e Consórcio Intermunicipal de Gestão Ampliada da Região Carbonífera (CIGA).

¹²² Ver, o Protocolo de Intenções do CM-GRANPAL em anexo a Lei nº 11.013, de 15 de dezembro de 2010, do Município de Porto Alegre. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em: 24 maio 2022.

¹²³ Em 2010, a formação do CM-GRANPAL reuniu 11 municípios: Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Esteio, Glorinha, Gravataí, Nova Santa Rita, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, Sapucaia do Sul e Viamão.

¹²⁴ A Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre – GRANPAL é uma entidade civil de direito privado sem fins econômicos.

Com sede estabelecida no Município de Porto Alegre, adotou o nome fantasia de Consórcio Metropolitano GRANPAL (CM-GRANPAL), conforme disposto no art. 2º, §1º do Estatuto¹²⁵. No que tange as finalidades, o art. 7º do Estatuto estabelece que o CM-GRANPAL se destina a “defender, ampliar, promover a interação, fortalecer e desenvolver a capacidade administrativa, técnica e financeira dos serviços públicos prestados nos municípios que integram este consórcio [...]” (CM-GRANPAL, Estatuto, 2018, cap. III, art. 7º).

Em 2012, após ser lançado, oficialmente, em 13 de outubro de 2011, o CM-GRANPAL deu início as atividades, voltado para atuar de forma multifinalitário, por meio da gestão associada de projetos e programas de desenvolvimento integrado nas áreas de infraestrutura, educação, meio ambiente, saúde, saneamento básico, sistema viário, mobilidade urbana, emprego, assistência social, segurança pública e cidadania, conforme estabelecido na cláusula segunda do Protocolo de Intenções.

Nesse contexto, a análise do caso do CM-GRANPAL possibilita verificar sua atuação vinculada a capacidade de atender, por meio da implementação de programas, projetos e ações, os problemas de interesse comuns prioritários, considerando a totalidade do território dos municípios consorciados. Para tanto, conhecer a sua trajetória de forma holística é tentar entender o processo de articulação para a execução de ações compartilhadas, em um território que coexistem outras instituições que também visam o desenvolvimento, a exemplo, da atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) que possui legitimidade estadual com representatividade em todo o território do Rio Grande do Sul.

Para examinar esse contexto, desde sua fundação em 2010 até o ano de 2022, a sistematização e análise sobre a constituição e atuação do CM-GRANPAL, se deu por meio do levantamento de informações e dados obtidos mediante a entrevista realizada *in loco* em 17 de setembro de 2019, pela consulta as fontes documentais disponibilizadas no sítio eletrônico (<https://granpal.atende.net/cidadao>), bem como de outros órgãos governamentais, instituições de pesquisas e de ensino, imprensa digital, entre outras.

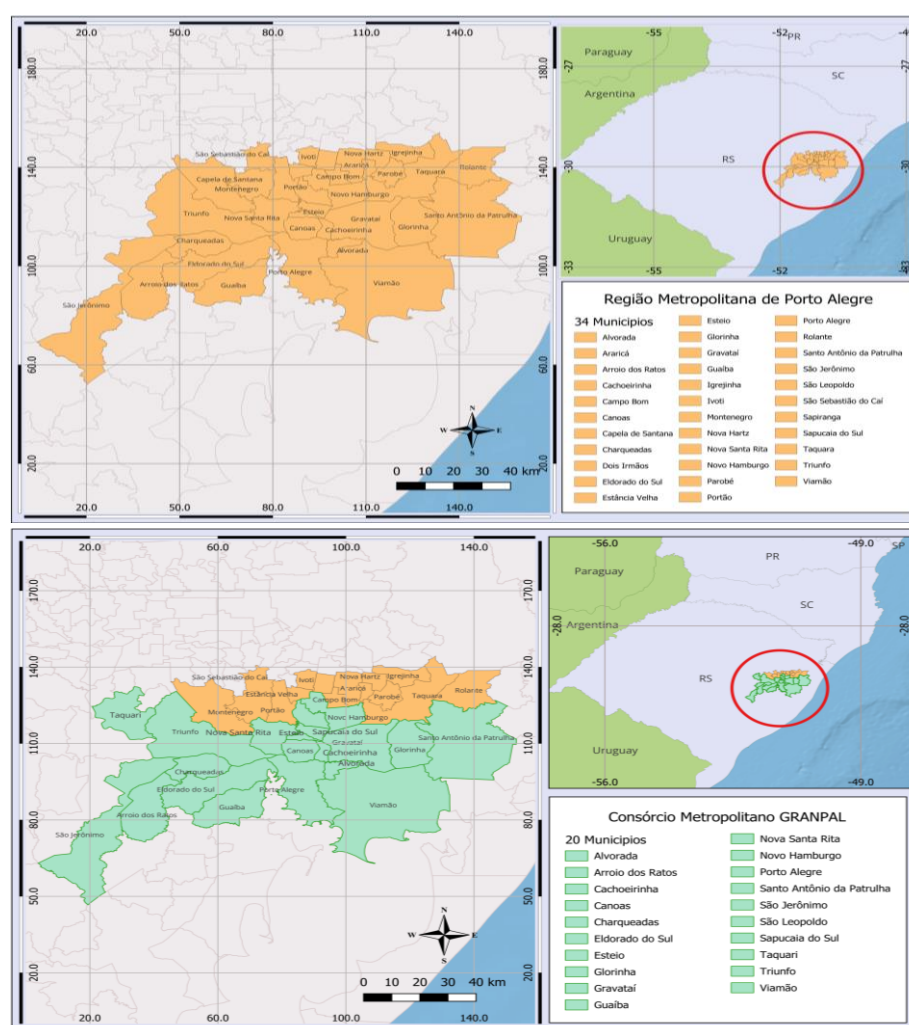
Inicialmente, este estudo caracteriza o contexto socioeconômico dos municípios que integram o CM-GRANPAL, a partir da atual configuração territorial, por meio dos indicadores demográficos, econômicos e sociais. Em seguida, o processo de constituição e atuação do CM-GRANPAL é examinado com base nos aspectos relacionados com a institucionalidade, governança, multidimensionalidade das ações, financeiro e os mecanismos de controle.

¹²⁵ Ver, o Estatuto do CM-GRANPAL. Disponível em: http://granpal.com.br/ESTATUTO_CP_GRANPAL.pdf. Acesso em: 28 maio 2022.

6.1 CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS INTEGRANTES DO CONSÓRCIO METROPOLITANO GRANPAL

Desde 2022, o CM-GRANPAL reúne 20 municípios, dos quais apenas o Município de Taquari¹²⁶ não integra a RMPA, como ilustra a Figura 17. Conforme os dados do IBGE (Censo 2022), o conjunto dos municípios consorciados ocupa uma área territorial de 8.342 km² o que corresponde a 3,0% da totalidade do território estadual e considerado os 19 municípios metropolitanos juntos totalizam 7.992 km² representando 77,3% da extensão territorial da RMPA.

Figura 17 – Região Metropolitana de Porto Alegre: localização dos municípios integrantes do Consórcio Metropolitano GRANPAL na RMPA – 2022



Fonte: Elaboração própria usando QGIS [Software GIS]. Dados extraídos: IBGE, Malha municipal digital e áreas territoriais, 2022.

¹²⁶ Ressalta-se que, neste trabalho, os dados agregados referentes ao conjunto dos municípios integrantes ao CM-GRANPAL quando comparado com a RMPA não estão incluídos os dados do Município de Taquari.

Segundo os dados do Censo 2022 (IBGE), no conjunto dos municípios integrantes do CM-GRANPAL residem 3,5 milhões de habitantes, representando 86,0% da população da RMPA e 32,0% da população do estado do Rio Grande do Sul. Consoante os dados da Tabela 19, as características apresentadas pelos municípios metropolitanos mostram que a densidade populacional vista para os municípios integrantes do CM-GRANPAL corresponde a 417,37 hab./km² despontando ser um território densamente povoado.

No entanto, ao verificar os dados desagregados (*vide* Tabela 20, p. 284), nota-se que a distribuição populacional no território se apresenta bem desigual. Por exemplo, o Município de Cachoeirinha (3.112,48 hab./km²) é o mais povoado. Se considerar a densidade populacional dos 20 municípios consorciados (417,37 hab./km²), nota-se que oito municípios apresentam densidades demográficas superiores à faixa entre 2.751,01 hab./km² e 566,04 hab./km². Enquanto, 11 municípios possuem densidade populacional inferior à registrada para os municípios consorciados e se encontram na faixa entre 247,03 hab./km² e 22,48 hab./km².

Tabela 19 – Municípios integrantes do CM-GRANPAL: indicadores socioeconômicos em perspectiva comparada com a RMPA e o Rio Grande do Sul (RS)

Indicadores Socioeconômicos	RMPA (A)	CM-GRANPAL ^(*) (B)	B/A
Área Territorial ⁽¹⁾ (em km ²)	10.345	7.992	77,3%
População Residente ⁽¹⁾ (núm. de hab.)	4.018.013	3.456.618	86,0%
Densidade Demográfica ⁽¹⁾ (por hab./km ²)	388,41	432,49	Maior
PIB ⁽²⁾ (em R\$ milhão)	187.490	164.630	87,8%
PIB <i>per capita</i> ⁽²⁾ (em R\$ 1,00)	42.972,46	43.774,50	101,9%
Salário Médio Mensal ⁽³⁾ (em R\$ 1,00)	2.695,00	2.970,00	110,2%
Taxa de Mortalidade Infantil ⁽⁴⁾ (por mil nascidos vivos)	9,25	9,23	Semelhante
Taxa de Urbanização ⁽⁵⁾ (%)	94,8	97,7	Maior
Taxa de Alfabetização ⁽⁵⁾ (de 10 anos de idade ou mais)	96,4	96,3	Semelhante
Índice de Gini ⁽⁵⁾ (renda domiciliar <i>per capita</i>)	0,446	0,475	Maior
Esperança de Vida ⁽⁶⁾ (ao nascer, em anos de idade)	76,3	76,4	Semelhante
IDH-M ⁽⁶⁾ (índice)	0,726	0,730	Semelhante

Indicadores Socioeconômicos	RS (C)	CM-GRANPAL ^(**) (D)	D/C
Área Territorial ⁽¹⁾ (em km ²)	281.707	8.342	3,0%
População Residente ⁽¹⁾ (núm. de hab.)	10.880.506	3.481.816	32,0%
Densidade Demográfica ⁽¹⁾ (por hab./km ²)	38,62	417,37	Muito Elevada
PIB ⁽²⁾ (em R\$ milhão)	470.942	165.486	35,1%
PIB <i>per capita</i> ⁽²⁾ (em R\$ 1,00)	41.227,61	43.689,79	106,0%
Salário Médio Mensal ⁽³⁾ (em R\$ 1,00)	3.190,00	2.970,00	93,1%
Taxa de Mortalidade Infantil ⁽⁴⁾ (por mil nascidos vivos)	8,64	8,91	Semelhante
Taxa de Urbanização ⁽⁵⁾ (%)	85,1	96,4	Maior
Taxa de Alfabetização ⁽⁵⁾ (de 10 anos de idade ou mais)	95,8	96,2	Maior
Índice de Gini ⁽⁵⁾ (renda domiciliar <i>per capita</i>)	0,547	0,477	Menor
Esperança de Vida ⁽⁶⁾ (ao nascer, em anos de idade)	75,4	76,4	Maior
IDH-M ⁽⁶⁾ (índice)	0,746	0,732	Menor

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2022; 2021; 2020; 2010), DATASUS (2020) e PNUD-IPEA-FJP (2010).

⁽¹⁾ IBGE, Censo Demográfico 2022.

⁽²⁾ IBGE, Contas Regionais do Brasil 2020, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).

⁽³⁾ IBGE, Salário Médio Mensal dos Trabalhadores Formais. Cadastro Central de Empresas – 2021.

⁽⁴⁾ DATASUS, Ministério da Saúde. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde, 2020.

⁽⁵⁾ IBGE, Censo Demográfico 2010.

⁽⁶⁾ PNUD; IPEA; FJP. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2010.

^(*) Dados agregados dos municípios que integram o CM-GRANPAL, exceto o Município de Taquari.

^(**) Dados agregados referente aos 20 municípios que integram o CM-GRANPAL.

Em 2020, no que se refere aos dados econômicos, os municípios que integram o CM-GRANPAL responderam por 87,8% da produção da RMPA e por 35,1% do PIB estadual. Considerando o PIB *per capita*, seu valor de R\$ 43,7 mil foi superior, cerca de 1,9% quando comparado com o PIB *per capita* da RMPA (R\$ 43,0 mil) e 6,0% maior em relação ao valor estadual (R\$ 41,2 mil). Quanto ao rendimento mensal proveniente do trabalho formal, em 2021, seu valor mediano alcançou a quantia de R\$ 2.970,00, superior cerca de 10,2% do valor mediano pago ao trabalhador formal na RMPA, e menor 6,9% da remuneração paga ao trabalhador formal pelo estado do Rio Grande do Sul (R\$ 3.190,00).

Do ponto de vista dos indicadores sociais, os dados agregados apresentados na Tabela 19 mostram que a situação social dos municípios que integram o CM-GRANPAL se apresenta próximo aos demais municípios da RMPA e um pouco melhor que a situação estadual. Em relação à saúde, em 2020, a taxa de mortalidade infantil¹²⁷ foi 9,23 por mil, semelhante à taxa da RMPA (9,25 por mil). Quando comparado com a taxa de mortalidade infantil estadual (8,64 por mil) nota-se que a taxa nos municípios consorciados (8,91 por mil) também foi semelhante, considerada baixa (menos de 20) conforme classificação do Ministério da Saúde.

Em relação à esperança de vida ao nascer, o Censo Demográfico de 2010¹²⁸ indicava a faixa de 76,4 anos de idade para a população nascida em 2010 e residente nos municípios integrantes do CM-GRANPAL, quase a mesma expectativa de vida apontada para a população da RMPA (76,3 anos). Já para o estado do Rio Grande do Sul (75,4 anos), a população residente nos municípios consorciados apresentava a probabilidade de viver cerca de um ano a mais.

Para a educação, considera-se a taxa de alfabetização da população de 10 anos ou mais de idade, tomando como referência os dados do Censo Demográfico de 2010. De modo geral, para esse indicador os municípios apresentaram uma alta cobertura educacional. Conforme os dados, o percentual mediano de alfabetizados nos municípios consorciados (96,3%) foi semelhante à taxa de alfabetização da RMPA (96,4%). E, se comparado com a taxa de alfabetizados do estado do Rio Grande do Sul (95,8%) o resultado se mostrou um pouco maior para os municípios consorciados (96,2%).

Em relação à desigualdade de renda, em 2010, o índice de Gini revelou que nos municípios consorciados (0,475) a concentração de renda era maior que a da RMPA (0,446) e menor quando comparada com o índice do estado do Rio Grande do Sul (0,547).

¹²⁷ Esse indicador estima o risco de morte dos nascidos vivos durante o seu primeiro ano de vida.

¹²⁸ Para o nível municipal, os indicadores sociais que dependem da execução do Censo Demográfico (IBGE), os dados mais recentes são de sua última edição realizada em 2010, visto que o Censo 2022, ainda, não teve os dados integralmente divulgados.

Por fim, em 2010, a qualidade de vida medida pelo IDH-M sinalizava um alto desenvolvimento tanto para o conjunto dos municípios integrantes do CM-GRANPAL (0,732) quanto para a RMPA (0,726) e o estado do Rio Grande do Sul (0,746).

Ressalta-se que a configuração territorial da RMPA se deu tanto pela incorporação, em diferentes anos, de novos municípios, por meio de Lei Complementar estadual, como pelo processo de desmembramentos e emancipações de municípios que já pertenciam ao território metropolitano desde a sua constituição em 1973. Deste modo, a realidade socioeconômica dos 34 municípios que integram a RMPA se caracteriza por diferentes portes populacionais, econômicos e sociais, resultando numa formação regional heterogênea. Assim, em razão da composição do CM-GRANPAL reunir 19 municípios integrantes à configuração institucional da RMPA, para melhor caracterização socioeconômica se faz necessário uma análise com os dados desagregados.

A partir dos dados expressos na Tabela 20, em 2022, a distribuição da população nos 20 municípios que integram o CM-GRANPAL revela que os municípios mais povoados¹²⁹ (com densidade demográfica acima de 417,37 hab./km²), entre eles a capital Porto Alegre, concentram 83,9% da população total e juntos representam 19,4% da dimensão territorial. Por sua vez, os municípios menos povoados¹³⁰ (com densidade populacional abaixo de 417,37 hab./km²) se caracterizam pela grande extensão territorial, ocupando 80,6% da área territorial e concentram 16,1% da população total.

Considerando a urbanização, em 2010, entre os municípios que integram o CM-GRANPAL, 10 apresentavam urbanização acima da taxa mediana (96,4%), enquanto nove situaram-se na faixa entre 95,2% e 65,4%. Vale destacar a particularidade do Município de Glorinha, com uma extensão territorial de 324 km² abriga uma população de 7.658 habitantes (IBGE, Censo 2022), com baixa densidade demográfica (23,64 hab./km²) e apresentava a menor taxa de urbanização (30,0%) quando comparado com os demais municípios consorciados. Segundo Martins (2013) a explicação dada para o baixo grau de urbanização do Município de Glorinha se deve ao seu processo de criação em 1988, cujo desmembramento realizado do Município de Gravataí correspondeu a área territorial que pertencia à parte rural.

¹²⁹ Os nove municípios mais povoados são: Cachoeirinha, Esteio, Porto Alegre, Canoas, Alvorada, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo e Gravataí.

¹³⁰ Os 11 municípios menos povoados são: Guaíba, Charqueadas, Viamão, Nova Santa Rita, Eldorado do Sul, Taquari, Santo Antônio da Patrulha, Arroio dos Ratos, Triunfo, Glorinha e São Jerônimo.

Tabela 20 – Municípios integrantes do CM-GRANPAL: indicadores socioeconômicos em perspectiva comparada intermunicipal

Municípios	2022	2022	2022	2020	2020	2021
	Área Territorial ⁽¹⁾ (km ²)	População ⁽¹⁾ (hab.)	Densidade Demográfica ⁽¹⁾ (hab./km ²)	PIB ⁽²⁾ (R\$ milhões)	PIB ⁽²⁾ per capita (R\$ 1,00)	Salário Médio Mensal ⁽³⁾ (R\$ 1,00)
1 Alvorada	72	187.315	2.612,48	3.083	14.586,81	2.530,00
2 Arroio dos Ratos	426	14.601	34,29	267	18.815,54	2.530,00
3 Cachoeirinha	44	136.258	3.112,48	5.639	42.964,73	2.860,00
4 Canoas	131	347.657	2.658,15	18.466	53.031,82	3.300,00
5 Charqueadas	217	35.012	161,08	1.285	31.141,14	3.080,00
6 Eldorado do Sul	510	39.559	77,63	1.782	42.531,78	3.960,00
7 Esteio	28	76.137	2.751,01	3.342	40.124,54	3.080,00
8 Glorinha	324	7.658	23,64	276	33.669,00	2.750,00
9 Gravataí	468	265.070	566,04	10.641	37.518,45	2.970,00
10 Guaíba	376	92.924	247,03	5.826	59.309,03	3.520,00
11 Nova Santa Rita	218	29.024	133,04	1.917	64.097,59	3.190,00
12 Novo Hamburgo	223	227.732	1.023,35	9.282	37.575,54	2.750,00
13 Porto Alegre	495	1.332.570	2.689,94	76.075	51.116,72	4.510,00
14 Santo Antônio da Patrulha	1.050	42.942	40,91	1.403	32.496,04	2.310,00
15 São Jerônimo	936	21.028	22,48	613	25.124,51	2.530,00
16 São Leopoldo	103	217.410	2.110,59	9.794	41.037,55	3.520,00
17 Sapucaia do Sul	58	132.107	2.268,05	3.494	24.638,78	2.970,00
18 Taquari	350	25.198	72,00	856	31.848,36	2.310,00
19 Triunfo	818	27.498	33,63	7.214	241.634,52	5.170,00
20 Viamão	1.497	224.116	149,76	4.231	16.508,46	2.640,00
CM-GRANPAL	8.342^(a)	3.481.816^(a)	417,37^(b)	165.486^(a)	43.689,79^(c)	2.970,00^(d)

Municípios	2020	2010	2010	2010	2010	2010
	Taxa Mortalidade Infantil ⁽⁴⁾	Taxa Urbanização ⁽⁵⁾	Taxa Alfabetização ⁽⁵⁾	Índice de Gini ⁽⁵⁾	Esperança de Vida ⁽⁶⁾	IDH-M ⁽⁶⁾
1 Alvorada	13,57	100,0	96,3	0,442	77,4	0,699
2 Arroio dos Ratos	5,43	95,2	93,5	0,479	75,0	0,698
3 Cachoeirinha	6,24	100,0	97,2	0,450	76,4	0,757
4 Canoas	8,08	100,0	97,5	0,518	76,8	0,750
5 Charqueadas	13,29	97,7	95,6	0,445	77,2	0,747
6 Eldorado do Sul	7,26	89,7	96,1	0,475	75,7	0,717
7 Esteio	1,97	99,9	97,5	0,484	75,6	0,754
8 Glorinha	0,00	30,0	92,6	0,423	76,5	0,714
9 Gravataí	9,73	95,2	97,0	0,458	76,7	0,736
10 Guaíba	15,90	97,8	96,4	0,479	75,0	0,730
11 Nova Santa Rita	18,47	85,7	95,8	0,441	76,2	0,718
12 Novo Hamburgo	9,23	98,3	96,8	0,539	76,1	0,747
13 Porto Alegre	7,78	100,0	97,8	0,614	76,4	0,805
14 Santo Antônio da Patrulha	11,06	70,8	91,6	0,456	77,0	0,717
15 São Jerônimo	19,16	77,1	92,1	0,555	74,3	0,696
16 São Leopoldo	6,86	99,6	97,0	0,536	76,7	0,739
17 Sapucaia do Sul	8,59	99,6	96,9	0,450	75,7	0,726
18 Taquari	3,66	83,8	94,0	0,510	76,0	0,733
19 Triunfo	10,07	65,4	94,0	0,444	77,4	0,733
20 Viamão	13,60	94,0	96,1	0,486	77,0	0,717
CM-GRANPAL	8,91^(d)	96,4^(d)	96,2^(d)	0,477^(d)	76,4^(d)	0,732^(d)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2022; 2021; 2020; 2010), DATASUS (2020) e PNUD-IPEA-FJP (2010).

⁽¹⁾ IBGE, Censo Demográfico 2022.

⁽²⁾ IBGE, Contas Regionais do Brasil 2020, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).

⁽³⁾ IBGE, Salário Médio Mensal dos Trabalhadores Formais. Cadastro Central de Empresas – 2021.

⁽⁴⁾ DATASUS, Ministério da Saúde. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde, 2020.

⁽⁵⁾ IBGE, Censo Demográfico 2010.

⁽⁶⁾ PNUD; IPEA; FJP. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2010.

^(a) O valor corresponde ao somatório.

^(b) O valor expressa o resultado do cálculo da relação entre a população e a superfície do território.

^(c) O valor representa o resultado do cálculo da relação entre o PIB Global e o número absoluto de habitantes da região em 2020.

^(d) O valor corresponde a mediana.

No âmbito econômico, em 2020, conforme os dados do IBGE, o cálculo do PIB para o conjunto dos municípios integrantes do CM-GRANPAL totalizou o valor de R\$ 165,5 bilhões. Porto Alegre, por ser a capital, foi responsável por 46,0% do valor total da produção. Em seguida, se considerar o valor mediano para o PIB (R\$ 3,3 bilhões)¹³¹, os municípios que apresentaram valores acima foram Canoas (11,2%), Gravataí (6,4%), São Leopoldo (5,9%), Novo Hamburgo (5,6%), Triunfo (4,4%), Guaíba (3,5%), Cachoeirinha (3,4%) Viamão (2,6%) e Sapucaia do Sul (2,1%) e juntos responderam por 45,1% do total da produção. Já os outros dez municípios, cujos valores do PIB se encontraram abaixo do valor mediano, foram responsáveis por 8,9% do valor total da produção.

Observando o desempenho da economia, em 2020, por meio do Valor Adicionado Bruto (VAB)¹³², verifica-se que o conjunto dos municípios que integram o CM-GRANPAL possuem os setores de comércio e serviços como principais atividades econômicas, dado que concentraram cerca de 64,0%. Em seguida, a indústria respondeu por 21,9%, a administração pública por 13,6% e a agropecuária por apenas 0,6%.

A concentração das atividades econômicas nos setores de comércio e serviços refletem, principalmente, o perfil econômico do Município de Porto Alegre. Segundo os dados do Gráfico 36, observa-se que 80,0% das atividades econômicas foram provenientes dos setores de comércio e serviços. Entre os diversos fatores, se atribui essa elevada concentração ao peso demográfico (38,3%) que demanda uma diversificada rede de comércio e serviços especializados voltados, principalmente, para as áreas de tecnologia da informação, hospitalar (especialmente os de alta complexidade), finanças, segurança, entre outros. Outro fator, diz respeito à localização geográfica de Porto Alegre, que favorece as relações comerciais, tanto internamente com a Região Sudeste quanto externamente com os países vizinhos pertencentes ao MERCOSUL (Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, 2022).

Nos demais municípios, as atividades econômicas dos setores de comércio e serviços predominaram em Novo Hamburgo (62,5%), Cachoeirinha (61,9%), Eldorado do Sul (58,7%), São Leopoldo (56,7%), Nova Santa Rita (56,1%), Esteio (56,0%), São Jerônimo (53,9%) e Guaíba (53,8%). Os serviços e comércio que mais contribuíram na formação do VAB foram as áreas hospitalar, segurança, transporte de carga, arquitetura e engenharia, comércio de roupas e calçados, atacadistas de químicos, papel e sucatas, cosméticos, alimentos e bebida.

¹³¹ Para esse valor do PIB calculou-se a mediana devido à discrepância dos valores do PIB dos 19 municípios que integram o CM-GRANPAL. Por concentrar 46% da produção, o Município de Porto Alegre não foi considerado no cálculo.

¹³² Ver, os dados no Apêndice M, p. 430. Cabe lembrar que, em 2020, o desempenho da economia foi impactado pelos efeitos da pandemia de Covid-19.

Em relação à atividade industrial, os municípios consorciados com maior VAB foram Triunfo (63,0%), Glorinha (43,9%), Charqueadas (43,7%), Gravataí (42,4%), Canoas (41,1%), Taquari (34,2%), Santo Antônio da Patrulha (32,3%), Sapucaia do Sul (31,8%) e Guaíba (30,4%) que possuem distintas atividades industriais.

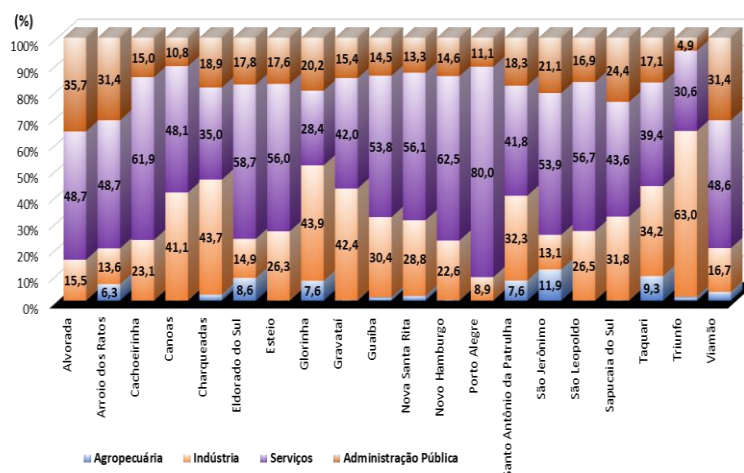
No caso de Triunfo, o município se destaca devido o Polo Petroquímico que reúne a cadeia produtiva, desde os insumos básicos até sua transformação em produtos como borracha sintética, resinas termoplásticas, solventes, entre outros relacionados. Os demais municípios reúnem diversos segmentos da indústria de transformação, sendo os principais voltados para a fabricação de calçados, siderurgia, fabricação de automóveis e camionetas, fabricação de peças e acessórios para veículos, metalurgia, instrumentos cirúrgicos, fabricação de máquinas e equipamentos, manutenção e reparação de máquinas e equipamentos, fabricação de produtos alimentícios, fiação de fibras artificiais e sintéticas, fabricação de celulose, entre outros.

Com relação à Administração Pública, o VAB municipal agrega as atividades de administração, defesa, educação, saúde e seguridade social. Os municípios consorciados que apresentaram maior participação em atividades econômicas provenientes da Administração Pública para a formação do VAB foi Alvorada (35,7%), Viamão (31,4%), Arroio dos Ratos (31,4%), Sapucaia do Sul (24,4%), São Jerônimo (21,1%) e Glorinha (20,2%). Enquanto os municípios de Triunfo (4,9%), Canoas (10,8%) e Porto Alegre (11,1%) foram os que apresentaram menor participação na Administração Pública, na formação do VAB, indicando baixa dependência com relação ao Setor Público.

Por fim, no que se refere ao setor agropecuário, embora com menor participação na formação do VAB, cabe mencionar os municípios que apresentaram atividades econômicas, tais como: São Jerônimo (11,9%), Taquari (9,3%), Eldorado do Sul (8,6%), Santo Antônio da Patrulha (7,6%), Glorinha (7,6%) e Arroio dos Ratos (6,3%). Segundo os dados do IBGE¹³³, as principais culturas agrícolas produzidas foram arroz (em casca), soja (em grão), fumo (em folha), melancia e mandioca. Na pecuária, os principais efetivos consistiram nos rebanhos de bovino, galináceos, suíno e ovino. Quanto aos produtos de origem animal, se destacaram a produção de leite, ovos de galinha e mel de abelha.

¹³³ Informações extraídas da Produção Agrícola Municipal (PAM) 2020 e da Pesquisa da Pecuária Municipal (PPM) 2020.

Gráfico 36 – Municípios integrantes do CM-GRANPAL: participação das atividades econômicas no Valor Adicionado Bruto – 2020



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE, Contas Regionais do Brasil 2020, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

Considerando o rendimento mensal dos trabalhadores formais, os maiores valores pagos foram nos municípios de Triunfo e Porto Alegre. Em 2021, a remuneração mensal foi em torno de R\$ 5,1 mil e R\$ 4,5 mil, respectivamente, o que representou valores acima do valor mediano da RMPA (R\$ 2,7 mil) e do valor pago pelo estado (R\$ 3,2 mil). Para a faixa salarial entre R\$ 3,0 mil até R\$ 4,0 mil, os trabalhadores formais que exercem seus ofícios nos municípios de Esteio, Charqueadas, Nova Santa Rita, Canoas, São Leopoldo, Guaíba e Eldorado do Sul, em média, receberam nessa faixa. Nos demais 11 municípios, em geral, os trabalhadores formais receberam entre R\$ 2,0 mil e R\$ 3,0 mil como rendimento médio mensal. Considerando essa faixa de renda, a menor (R\$ 2.310,00) foi paga nos municípios de Taquari e Santo Antônio da Patrulha e a maior (R\$ 2.970,00) nos municípios de Sapucaia do Sul e Gravataí.

Em 2010, com relação à desigualdade mensurada pelo Índice de Gini sobre o comportamento do rendimento domiciliar *per capita*, os dados revelaram que Porto Alegre foi o município que apresentou maior desigualdade de renda (0,614) quando comparado com os demais. Em seguida, os municípios de São Jerônimo (0,555), Novo Hamburgo (0,539), São Leopoldo (0,536), Canoas (0,518) e Taquari (0,510) apresentaram índices acima de 0,500. Os demais 14 municípios consorciados apresentaram índices entre 0,423 (Glorinha) e 0,486 (Viamão), demonstrando menos concentração de renda.

Entre os municípios integrantes ao CM-GRANPAL, a caracterização por meio dos indicadores sociais revelou um desempenho aproximado com algumas particularidades. Considerando a área da saúde, a taxa de mortalidade infantil é um importante indicador que reflete o acesso e as condições dos recursos disponíveis para atenção à saúde materna e infantil. Em 2020, por meio dos dados do DATASUS, observa-se que a taxa mediana de mortalidade infantil foi igual a 8,91 óbitos por mil nascidos vivos para o conjunto dos 20 municípios consorciados. Deste modo, os municípios com as maiores taxas de mortalidade infantil foram São Jerônimo (19,16), Nova Santa Rita (18,47), Guaíba (15,90), Viamão (13,60), Alvorada (13,57), Charqueadas (13,29), Santo Antônio da Patrulha (11,06), Triunfo (10,07), Gravataí (9,73) e Novo Hamburgo (9,23). Por sua vez, os demais municípios tiveram uma taxa de mortalidade infantil entre 8,59 (Sapucaia do Sul) e 1,97 (Esteio). A particularidade foi a taxa apresentada pelo Município de Glorinha igual a zero, mas em 2018 era de 12,20.

Já para a esperança de vida ao nascer, os municípios consorciados apresentaram um comportamento mais homogêneo. Segundo os dados do PNUD, para o conjunto dos municípios consorciados, a expectativa de vida para quem nasceu em 2010 foi estimada em torno de 76,4 anos. Os municípios com maior expectativa de vida (77,4 anos) foram Alvorada e Triunfo. Por sua vez, o Município de São Jerônimo apresentou a menor longevidade (74,3 anos) para população nascida em 2010. Se comparado com os municípios de Alvorada e Triunfo, a expectativa de vida em São Jerônimo se apresentou menor, cerca de três anos.

Com relação à educação, os dados censitários de 2010 para a taxa de alfabetização da população de 10 anos ou mais de idade mostraram um desempenho semelhante entre os municípios integrantes do CM-GRANPAL. O município com a maior taxa de alfabetização (97,8%) foi Porto Alegre, enquanto Santo Antônio da Patrulha com uma taxa de alfabetização de 91,6% expressou o menor percentual de pessoas alfabetizadas com 10 anos ou mais de idade. Já a taxa mediana de alfabetização para o conjunto dos municípios consorciados foi de 96,2%.

Por fim, a qualidade de vida medida pelo IDH-M mostrou que, em 2010, apenas Porto Alegre apresentou um índice (0,805) que representa um desenvolvimento muito alto. Entre os demais municípios, 16 tiveram como resultado um índice classificado como desenvolvimento alto e se encontravam na faixa entre 0,714 (Glorinha) e 0,757 (Cachoeirinha). Os outros três municípios, São Jerônimo (0,696), Arroio dos Ratos (0,698) e Alvorada (0,699), obtiveram índices que definem para a qualidade de vida um nível médio de desenvolvimento. Cabe ressaltar que, apesar do Município de Alvorada ter apresentado a maior expectativa de vida, o seu desempenho menor na educação e renda reduziram o índice para o IDH-M.

6.2 A CONSTITUIÇÃO E ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO METROPOLITANO GRANPAL

Em 2010, a constituição do CM-GRANPAL se deu a partir da Associação GRANPAL. Para fins de contextualização faz-se necessário um breve histórico sobre o processo de formação e atuação da Associação GRANPAL, fundada em 12 de julho de 1985, sob o formato de associação civil sem fins econômicos.

De acordo com Martins (1992), a criação da Associação GRANPAL resultou do esforço de 11 prefeitos da RMPA de querer resgatar o papel ativo dos municípios para conduzir as questões, a organização e o planejamento do território metropolitano. Esse processo ocorreu em oposição ao modelo centralizador pelo qual o governo federal havia institucionalizado e regulamentado as regiões metropolitanas em 1973, assumindo a criação e organização e impondo ao governo estadual a coordenação e planejamento e aos municípios a função consultiva.

Para o caso específico da RMPA, a Lei Complementar nº 14/1973 manteve a composição dos 14 municípios¹³⁴ que já havia sido definido pelo governo estadual em 1968. Entretanto, o desenho institucional já estabelecido com a criação do Conselho Metropolitano de Municípios (CMM)¹³⁵ e do Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM) foi substituído pelos Conselhos Deliberativo e Consultivo, proporcionando aos municípios metropolitanos um papel secundário sem poder decisório¹³⁶. Em 1975, o governo estadual criou a Fundação Metropolitana de Planejamento (METROPLAN), órgão técnico, administrativo e executor subordinado diretamente ao Conselho Deliberativo.

Ao longo da década de 1970, Martins (1992) ressalta que o funcionamento desse arcabouço institucional encontrou muita dificuldade. Entre as principais causas, a autora cita: a falta de articulação entre os órgãos públicos dos três níveis de governo que impedia a compatibilização de projetos, ações e recursos, bem como o fraco desempenho do Conselho Deliberativo que fazia com que muitos prefeitos da RMPA se dirigissem, isoladamente, a Brasília, em busca de recursos financeiros para os seus municípios.

¹³⁴ Composição inicial da RMPA (14 municípios): Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão.

¹³⁵ O Conselho Metropolitano de Municípios (CMM), com caráter deliberativo, era composto pelos 14 prefeitos da RMPA dentre os quais um deles era escolhido para presidir o CMM, contava também com um representante do governo federal e um do governo estadual. Já o Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM) era o órgão técnico responsável pela implementação das diretrizes e políticas do CMM, ao qual estava subordinado.

¹³⁶ A Lei Complementar nº 14/1973, que estabeleceu as oito primeiras regiões metropolitanas, entre elas a RMPA, em seu art. 2º definia a criação, mediante lei estadual, do Conselho Deliberativo, a ser presidido pelo Governador do Estado e do Conselho Consultivo. No §2º desse mesmo artigo constava que o Conselho Consultivo seria composto por um representante de cada município integrante da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.

Martins (1992), ainda, menciona a tentativa do governo estadual, em 1983, de integrar os órgãos setoriais das três esferas de governo que atuavam na RMPA, por meio da realização do Seminário para Compatibilização da Ação Pública na Região Metropolitana de Porto Alegre, cujo resultado não foi o esperado. Foi nesse contexto que os municípios integrantes da RMPA buscando retomar a condução do planejamento para o desenvolvimento metropolitano resolveram se associar, conforme assinala Martins (1992), ao dizer:

Pelo lado dos municípios, a insatisfação entre eles ressuscitou a ideia de uma organização independente dos conselhos metropolitanos oficiais. Consequentemente, foi fundada, em julho de 1985, a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (GRANPAL), objetivando resgatar algumas das funções do antigo CMM, já que, desde a extinção do Conselho dos Municípios, os prefeitos não possuíam mais qualquer poder de decisão¹³⁷ (Martins, 1992, p. 151).

Para avançar na compreensão da atuação da Associação GRANPAL após sua constituição, há que mencionar algumas especificidades relativas aos mecanismos de gestão para o âmbito regional instituídos a partir da segunda metade da década de 1980. Com o avanço da redemocratização e a promulgação da CF/1988, apesar de ter dotado o município como ente federado autônomo e possibilitado a cooperação intergovernamental, a Associação GRANPAL buscando exercer uma gestão associada encontrou dificuldades, entre os três níveis de governo, para articular os interesses relativos à RMPA.

De fato, a CF/1988 possibilitou o estabelecimento de novos pactos ao atribuir aos estados da Federação a competência de criar e definir o modelo institucional das regiões metropolitanas. Ao mesmo tempo, a Carta Magna institucionalizou mecanismos de descentralização para a gestão estadual, em especial, para a municipal. Com relação às regiões metropolitanas, a Constituição de 1988, no capítulo III, art. 25, §3º, apenas mencionou o critério quanto a instituição por parte dos estados.

No Rio Grande do Sul, a Constituição Estadual de 1989 destinou o capítulo III sob o título “Da Região Metropolitana, das Aglomerações Urbanas e das Microrregiões” para as bases normativas que regem a criação e o funcionamento institucional da RMPA. Ademais, a configuração territorial da RMPA foi ampliada com o ingresso de três municípios (Eldorado do Sul, Glorinha e Nova Hartz) que haviam sido desmembrados dos municípios de Guaíba, Gravataí e Sapiranga, respectivamente, já pertencentes a região. E a inclusão de mais cinco municípios (Dois Irmãos, Ivoti, Parobé, Portão, e Triunfo) que haviam requeridos o ingresso, passando a RMPA a contar com 22 municípios.

¹³⁷ Convém lembrar que a institucionalização das regiões metropolitanas se deu em plena ditadura militar, no qual o poder decisório concentrava-se no âmbito federal, que definia a gestão e o planejamento tecnoburocrático, conforme os seus interesses.

Segundo Borba e Cunha (2002), no que tange a instituição de órgãos técnicos de âmbito regional ficou decidido manter a METROPLAN¹³⁸ para exercer as funções de organização, planejamento e execução não apenas da RMPA, mas abrangendo também as aglomerações urbanas e as microrregiões. Em 1991, durante o Governo de Alceu Collares (1991-1994) foi criado os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) integrando-os ao sistema de planejamento e gestão do estado. Estes Conselhos têm por finalidade intermediar os interesses locais na elaboração de políticas urbanas e regionais e por meio dos seus presidentes são ligados ao Conselho Estadual de Desenvolvimento (CED) presidido pelo governador.

A implantação dos COREDES iniciou-se, em 1991, dois anos depois já haviam sido estabelecidos 20 Conselhos Regionais, mas a institucionalização só se deu em 1994 quando a Assembleia Legislativa aprovou a Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, sendo regulamentada pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Ressalta-se que os municípios da RMPA foram os últimos a aderir, sendo formado em 1994 o COREDE Vale do Rio dos Sinos¹³⁹ e em 1996, o COREDE Metropolitano do Delta do Jacuí¹⁴⁰. Essa adesão posterior da RMPA, em especial, a formação do COREDE Delta do Jacuí se deu num contexto de polarização partidária, evidenciando a coexistência de distintas instâncias de gestão que atuavam de maneira superposta, cujas decisões decorriam da influência das diferentes orientações político-partidárias (Borba; Cunha, 2002).

Nesse contexto, em meio a uma conjuntura política e econômica desfavorável, as questões relacionadas a RMPA ocuparam uma posição secundária na agenda governamental do estado do Rio Grande do Sul. Paradoxalmente, entre os anos de 1994 e 2001, integraram-se à RMPA nove municípios¹⁴¹ levando o governo estadual a adotar novos critérios para os municípios integrarem a RMPA sancionando a Lei Complementar nº 11.740, de 13 de janeiro de 2002. Mesmo assim, entre os anos 2010 e 2012, três novos municípios¹⁴² conseguiram aprovação na Assembleia Legislativa e passaram a integrar a RMPA, resultando na atual configuração territorial com 34 municípios.

¹³⁸ Durante o Governo Alceu Collares (1991-1994), a METROPLAN passou a ser denominada Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional.

¹³⁹ Em 2020, o COREDE Vale do Rio dos Sinos era formado por 14 Municípios: Araricá, Campo Bom, Canoas, Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Ivoti, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Portão, São Leopoldo, Sapiranga e Sapucaia do Sul.

¹⁴⁰ Em 2020, o COREDE Metropolitano Delta do Jacuí era formado por 10 Municípios: Alvorada, Cachoeirinha, Eldorado do Sul, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, Triunfo e Viamão.

¹⁴¹ Os nove municípios foram: Charqueadas (1994), Araricá e Nova Santa Rita (1998), Montenegro, Taquara e São Jerônimo (1999), Arroio dos Ratos e Santo Antônio da Patrulha (2000), Capela de Santana (2001).

¹⁴² Os três municípios foram: Rolante (2010), Igrejinha (2011) e São Sebastião do Caí (2012).

Em 2008, a Câmara Municipal de Porto Alegre realizou um ciclo de debates denominado “Porto Alegre, uma visão de futuro”¹⁴³ visando investigar, mapear e recomendar um conjunto de macro, alternativas para o desenvolvimento da cidade, englobando as áreas de mobilidade urbana, desenvolvimento econômico, urbanismo sustentável, dinâmica e estética urbana e segurança pública. Apesar do foco ser a cidade de Porto Alegre, ao longo dos debates, as análises se deram na dimensão da região metropolitana, evidenciando a importância de uma visão articulada e estratégica para o seu desenvolvimento.

A retomada do debate sobre as questões metropolitanas levou os prefeitos da região metropolitana a se articularem, principalmente, os municípios que integravam a Associação GRANPAL e haviam participado do ciclo de debates da Câmara Municipal de Porto Alegre. Desse modo, em 2009, sob a presidência de Daiçon Maciel da Silva, Prefeito de Santo Antônio da Patrulha, foi assinado um “Termo de Cooperação”, conforme relatou o Diretor Executivo do CM-GRANPAL¹⁴⁴ ao dizer:

No ano de 2009, os Prefeitos e Prefeita da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (GRANPAL) assinaram um Termo de Cooperação visando criar um instrumento que possibilitasse buscar soluções conjuntas para problemas comuns aos municípios da região. Esta iniciativa tornou-se o embrião do processo de constituição do Consórcio Metropolitano, que em julho de 2010 teve seu Protocolo de Intenções firmado pelos Prefeitos e Prefeita dos 11 municípios da GRANPAL. A partir de então, desenvolveu-se um trabalho de elaboração do Estatuto do Consórcio por técnicos e servidores dos municípios. Com a eleição do Conselho de Prefeitos, do Conselho Fiscal e nomeação da Diretoria Executiva, o Consórcio tornou-se realidade em meados de 2011 (Entrevista, 17 de setembro de 2019).

Em 2010, sob a presidência de Jairo Jorge da Silva, Prefeito de Canoas, a Associação GRANPAL realizou o “Seminário Internacional de Regiões Metropolitanas”¹⁴⁵ buscando fortalecer o debate sobre o desenvolvimento de uma gestão integrada para a RMPA. Diante da complexidade das questões metropolitanas, buscava-se a criação de um sistema de governança regional para os problemas nas áreas de transportes, saneamento, saúde, habitação, abastecimento, entre outros.

A partir dessa contextualização sobre o processo histórico que antecedeu a constituição do CM-GRANPAL, este estudo com o fim de verificar as práticas de cooperação intergovernamental examina a atuação com base nos aspectos que envolve a institucionalidade, governança, multidimensionalidade das ações, situação financeira e os mecanismos de controle.

¹⁴³ Esse ciclo de debates resultou na publicação do livro: TORRES, J. C. B.; BELTRAND, M. V. (org.). Porto Alegre, uma visão de futuro: ciclo de eventos sobre o futuro da cidade, realizado no ano de 2008. Porto Alegre: Câmara Municipal, 2009.

¹⁴⁴ Entrevista de pesquisa concedida em 17 de setembro de 2019, na cidade de Porto Alegre.

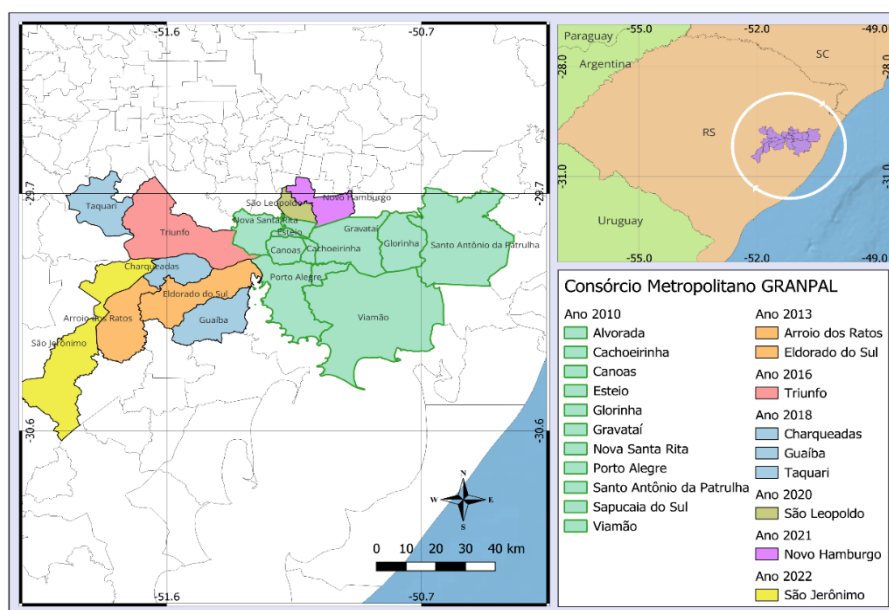
¹⁴⁵ Ver, a reportagem em 11/11/2010: Seminário Internacional de Regiões Metropolitanas na ULBRA, Canoas. Disponível em: <https://www.ulbra.br/canoas/imprensa/noticia/1048>. Acesso em: 28 maio 2022.

6.2.1. Os aspectos institucionais

Do ponto de vista institucional, conforme já mencionado, o Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, denominado CM-GRANPAL, foi constituído em 15 de julho de 2010, sob a forma de associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, integrando a administração indireta dos entes municipais consorciados.

Inicialmente, conforme ilustra a Figura 18, a composição do CM-GRANPAL reuniu os 11 municípios integrantes da Associação GRANPAL, ou seja, a capital Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Esteio, Glorinha, Gravataí, Nova Santa Rita, Santo Antônio da Patrulha, Sapucaia do Sul e Viamão. Entre os anos de 2013 e 2022, nove municípios ingressaram no consórcio, entre eles, o Município de Taquari, como já dito, o único que não integra a RMPA. Em 2022, o CM-GRANPAL reunia 20 municípios.

Figura 18 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: configuração territorial segundo o ano de ingresso dos municípios no consórcio – 2010-2022



Fonte: Elaboração própria usando QGIS [Software GIS]. Dados extraídos: IBGE, Malha municipal digital e áreas territoriais, 2022.

Em termos legais, o ingresso de novos municípios está previsto na cláusula quinta do Protocolo de Intenções que estabelece: “Poderão participar do CP-GRANPAL todos os municípios que a isso se propuserem, cuja participação seja aprovada em assembleia geral e mediante assinatura de termo aditivo”. Há, ainda, referência no parágrafo único, quanto a área de atuação do CM-GRANPAL que corresponderá a totalidade territorial dos entes consorciados, inexistindo limites intermunicipais, ou seja, não necessariamente municípios limítrofes (CM-GRANPAL, Protocolo de Intenções, 2010, cláusula quinta, parágrafo único).

A celebração do Contrato de Consórcio Público que se dá mediante a ratificação do Protocolo de Intenções, conforme o art. 5º da Lei nº 11.107/2005, para o caso do CM-GRANPAL foi definido que a aprovação de, pelo menos, quatro entes federativos subscritores por lei específica, aprovada pelo Poder Legislativo efetivaria sua formalização.

Deste modo, quase um mês após a assinatura, o primeiro município que ratificou o Protocolo de Intenções foi Alvorada. Em 16 de setembro de 2010, o CM-GRANPAL já tinha a ratificação de quatro municípios, tornando-se oficialmente integrante da Administração Indireta de seus entes consorciados. Considerando os 11 municípios, observa-se que a ratificação levou quase um ano, com o Município de Viamão o último a ratificar o Protocolo de Intenções. Igualmente, os demais municípios que ingressaram posteriormente, as respectivas leis que autorizaram, mediante aprovação do Poder Legislativo, estão expostas no Quadro 17.

Quadro 17 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: legislação municipal para instituição e ingresso no consórcio – 2010-2022

Municípios	Ano de Ingresso	Legislação Municipal
Configuração inicial do CM-GRANPAL		Leis que ratificaram o Protocolo de Intenções
1 Alvorada ⁽¹⁾	2010	Lei Municipal nº 2.251, de 12 de agosto de 2010.
2 Canoas ⁽¹⁾	2010	Lei Municipal nº 5.532, de 16 de agosto de 2010.
3 Santo Antônio da Patrulha ⁽¹⁾	2010	Lei Municipal nº 6.081, de 31 de agosto de 2010.
4 Sapucaia do Sul ⁽¹⁾	2010	Lei Municipal nº 3.244, de 16 de setembro de 2010.
5 Nova Santa Rita ⁽¹⁾	2010	Lei Municipal nº 965, de 30 de setembro de 2010.
6 Gravataí ⁽¹⁾	2010	Lei Municipal nº 3.042, de 20 de outubro de 2010.
7 Cachoeirinha ⁽¹⁾	2010	Lei Municipal nº 3.242, de 05 de novembro de 2010.
8 Esteio ⁽¹⁾	2010	Lei Municipal nº 5.183, de 22 de novembro de 2010.
9 Porto Alegre ⁽¹⁾	2010	Lei Municipal nº 11.013, de 15 de dezembro de 2010.
10 Glorinha ⁽¹⁾	2010	Lei Municipal nº 1.297, de 30 de dezembro de 2010.
11 Viamão ⁽¹⁾	2010	Lei Municipal nº 3.868, de 20 de junho de 2011.
Municípios que ingressaram no consórcio após sua instituição		Leis que autorizaram os municípios a ingressarem no consórcio
12 Eldorado do Sul ⁽¹⁾	2013	Lei Municipal nº 3.836, de 15 de março de 2013.
13 Arroio dos Ratos ⁽¹⁾	2013	Lei Municipal nº 3.561, de 29 de maio de 2013.
14 Triunfo ⁽¹⁾	2016	Lei Municipal nº 2.788, de 27 de abril de 2016.
15 Charqueadas ⁽²⁾	2018	Lei Municipal nº 3.004, de 06 de junho de 2018.
16 Guaíba ⁽¹⁾	2018	Lei Municipal nº 3.701, de 25 de julho de 2018.
17 Taquari ⁽¹⁾	2018	Lei Municipal nº 4.148, de 15 de outubro de 2018.
18 São Leopoldo ⁽¹⁾	2020	Lei Municipal nº 9.296, de 17 de dezembro de 2020.
19 Novo Hamburgo ⁽¹⁾	2021	Lei Municipal nº 3.301, de 26 de maio de 2021.
20 São Jerônimo ⁽¹⁾	2022	Lei Municipal nº 4.120, de 23 de setembro de 2022.

Fonte: Elaboração própria a partir do acesso à Legislação dos municípios integrantes do CM-GRANPAL, conforme especificado a seguir:

⁽¹⁾ Portal Leis Municipais¹⁴⁶ para os municípios: Alvorada, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, Sapucaia do Sul, Taquari, Triunfo e Viamão.

⁽²⁾ Portal de Legislação do Município de Charqueadas¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Ver, o Portal Leis Municipais que disponibiliza um acervo de leis municipais e estaduais. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 25 nov. 2022.

¹⁴⁷ Ver, o Portal de Legislação do Município de Charqueadas para o acesso à Legislação. Disponível em: <https://www.charqueadas.cespro.com.br>. Acesso em: 25 abr. 2022.

A prolongada ação política no processo de estruturação do CM-GRANPAL se evidencia quando se observa que após a assinatura do Protocolo de Intenções se levou quase um ano até ocorrer as eleições para a constituição do Conselho de Prefeitos e do Conselho Fiscal, nos moldes regidos pelo Contrato de Consórcio Público. Desse modo, somente em 19 de maio de 2011 foi eleito o primeiro Presidente do CM-GRANPAL¹⁴⁸, Jairo Jorge, Prefeito de Canoas. E, cinco meses depois, em 13 de outubro de 2011, se deu o ato oficial de lançamento do CM-GRANPAL, conforme ilustra a Figura 19.

Figura 19 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: etapas do processo de constituição e estruturação do consórcio – 2010-2011



Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas na entrevista de pesquisa realizada em 17 de setembro de 2019.

Segundo Koch (2012), durante o pleito eleitoral de 2010, a Associação GRANPAL havia elaborado uma proposta de construção de um “Sistema de Governança” para a RMPA. Em 2011, com a vitória de Tarso Genro para governar o Rio Grande do Sul (2011-2014), a Associação GRANPAL tentou viabilizar sua proposta de instituir um “Consórcio Público Metropolitano” que agregasse todos os municípios da RMPA, mas não obteve êxito, visto que não conseguiu construir um consenso político.

Possivelmente, esse fato explica a lenta estruturação do CM-GRANPAL com o seu lançamento somente em 2011. Nesse caso, pode-se entender que a motivação para a criação do CM-GRANPAL foi política, podendo também ter sido induzida pela priorização que o governo federal estabeleceu, por meio do Decreto nº 6.017/2007, ao definir que a partir de 2008, a União somente celebraria convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública. Cabe mencionar que a Associação GRANPAL continuou atuando como entidade civil voltada para atividades e ações de caráter político.

¹⁴⁸ Ver, a Relação de Presidentes do CM-GRANPAL referente ao período de 2011 a 2022 no Apêndice N, p. 431.

A ação conjunta dos prefeitos dos 11 municípios consorciados, objetivando atender as demandas requeridas pela região, definiram como finalidade para o CM-GRANPAL a gestão associada de projetos e programas de desenvolvimento integrado nas áreas de infraestrutura, educação, meio ambiente, saúde, saneamento básico, sistema viário, mobilidade urbana, emprego, assistência social, segurança pública e cidadania, conforme estabelecido pela cláusula segunda do Protocolo de Intenções.

Em 2018, com a reformulação do Estatuto, as finalidades do CM-GRANPAL foram ampliadas e passaram a constituir como objetivo geral as ações de defender, ampliar, promover a interação, fortalecer e desenvolver a capacidade administrativa, técnica e financeira dos serviços públicos prestados nos municípios que integram o consórcio. O art. 7º especifica as finalidades em 16 incisos elencados a seguir:

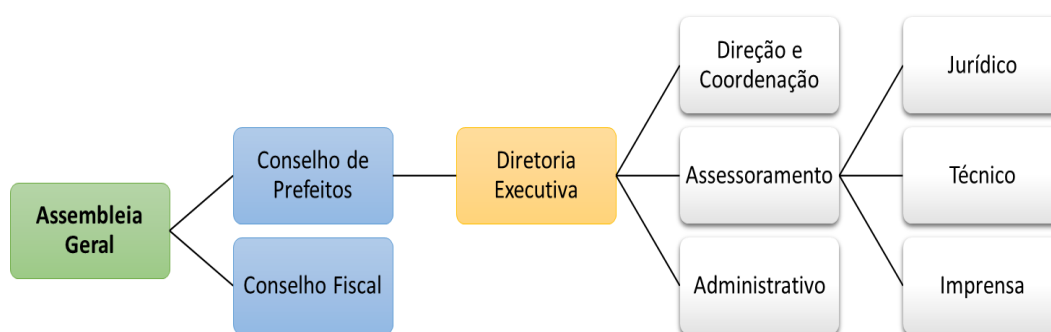
- I – representar o conjunto dos municípios que o integram, em assuntos de interesse comum, perante quaisquer outras entidades, especialmente perante as demais esferas constitucionais de governo;
- II – formular diretrizes e viabilizar a gestão associada de projetos e programas de desenvolvimento integrado em especial nas áreas da saúde, educação, segurança pública, meio ambiente, infraestrutura, saneamento básico, sistema viário, mobilidade urbana, emprego, assistência social e cidadania, turismo;
- III – a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos municípios consorciados;
- IV – o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;
- V – a produção de informações ou de estudos técnicos;
- VI – o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;
- VII – a criação de instrumentos de controle, avaliação e acompanhamento dos serviços públicos prestados à população da região metropolitana;
- VIII – o fornecimento de assistência técnica, treinamento, pesquisa e desenvolvimento dos profissionais e aperfeiçoamento da gestão dos serviços públicos;
- IX – desenvolver, de acordo com as necessidades e interesses dos consorciados, ações conjuntas nas áreas de atuação do consórcio;
- X – a aquisição ou administração de bens para uso compartilhado dos municípios consorciados;
- XI – a realização de licitação compartilhada da qual, nos termos do edital, possa decorrer contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos municípios consorciados;
- XII – a prestação de serviços, dentro do âmbito de sua atuação, em relação a pessoas jurídicas de direito público não-consorciadas e pessoas jurídicas de direito privado, sendo que, nesses casos, os serviços deverão ser oferecidos em condições de mercado, de modo que seu produto reverterá para o consórcio como um todo;
- XIII – prestar assessoria na implantação de programas e medidas destinadas ao aumento da eficiência dos serviços públicos prestados à população dos municípios consorciados;
- XIV – estabelecer relações cooperativas com outros consórcios regionais, possibilitando o desenvolvimento de ações conjuntas;
- XV – do exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação;
- XVI – outros objetivos definidos pela assembleia geral.

(CM-GRANPAL, Estatuto, 2018, capítulo III, art. 7º).

Cabe esclarecer que a legislação que regulamenta os consórcios públicos permite uma ampla atuação visando promover maior flexibilidade às gestões municipais. Deste modo, o CM-GRANPAL se classifica como multifinalitário, visto que um amplo escopo foi definido como campo de atuação voltado para atender as demandas alinhadas aos interesses comuns dos municípios consorciados. No entanto, observa-se que a composição da estrutura administrativa permaneceu a mesma estabelecida desde a sua criação em 2010.

Neste sentido, a estrutura organizacional definida para o funcionamento do CM-GRANPAL foi especificada na cláusula sétima do Protocolo de Intenções com a configuração que compõe: a) uma Assembleia Geral; b) um Conselho de Prefeitos; c) um Conselho Fiscal; e d) uma Diretoria Executiva, conforme ilustra a Figura 20.

Figura 20 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: composição da estrutura institucional – 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Protocolo de Intenções do CM-GRANPAL, 2010.

A composição, competência e responsabilidade atribuídas aos órgãos da estrutura administrativa do CM-GRANPAL foram estabelecidas nos capítulos VIII ao XII do Estatuto conforme o modelo institucional disposto no Protocolo de Intenções. Deste modo, a Assembleia Geral é o órgão máximo e soberano composto pelos Chefes do Poder Executivo de cada município em pleno gozo de seus direitos e obrigações consorciais. Presidida pelo Presidente eleito do Conselho de Prefeitos, a Assembleia Geral deve se reunir duas vezes por ano (março e agosto) de forma ordinária, podendo ser convocada extraordinariamente.

Como órgão deliberativo, essencialmente, compete a Assembleia Geral eleger os municípios que integrarão o Conselho de Prefeitos e o Conselho Fiscal, aprovar a indicação dos ocupantes das funções da Diretoria Executiva, aprovar o ingresso e a exclusão de municípios ao consórcio, definir os critérios para formalizar o contrato de rateio e aprovar os projetos e programas de atuação e de gestão consorciada. As demais atribuições abrangem todas as decisões que envolvem criação, alteração e extinção de órgãos, documentos, patrimônio, pessoal, financeiro, entre outras.

No que diz respeito ao Conselho de Prefeitos, com função administrativa, é composto por três titulares e dois suplentes, dentre os Prefeitos dos municípios consorciados, eleitos pela Assembleia Geral. Cabe destacar que compete ao representante legal do consórcio presidir a Assembleia Geral e o Conselho de Prefeitos. O mandato dos membros do Conselho de Prefeitos é de um ano, podendo ser reconduzido por igual período.

Com reuniões ordinárias, uma vez por mês, auxiliado em suas funções e atividades pela Diretoria Executiva, cabe ao Conselho de Prefeitos empossar a Diretoria Executiva, planejar a atuação do consórcio, decidir as diretrizes da gestão consorciada dos serviços públicos, deliberar sobre a proposta de Contratos de Rateio, formular o custo da execução dos projetos e programas, analisar o Relatório Anual das Atividades, entre outras atribuições.

Quanto ao Conselho Fiscal, sua composição indicada pelos municípios consorciados reúne três titulares e dois suplentes, ficando vedado ao município do representante legal do CM-GRANPAL, bem como do Conselho de Prefeitos integrar o Conselho Fiscal. Como órgão colegiado, sua principal atribuição é acompanhar e fiscalizar a gestão do consórcio.

Por fim, a Diretoria Executiva é o órgão executivo conduzida por um(a) diretor(a) indicado(a) pelo presidente do consórcio cujo mandato coincide com o do Conselho de Prefeitos, podendo haver recondução mediante deliberação da Assembleia Geral. A composição engloba três setores responsáveis pelos trabalhos técnicos e administrativos do dia a dia do consórcio. A Direção e Coordenação é ocupada por um diretor geral e dois coordenadores, um de projetos e outro para área administrativa-financeira. A base de assessoramento do consórcio possui um profissional da área jurídica, um da imprensa e dois de apoio técnico. Por último, o quadro de pessoal para o setor administrativo reúne um contador, um farmacêutico e dois auxiliares administrativos.

Nota-se que a equipe pessoal que integra a Diretoria Executiva comporta cerca de 12 pessoas, cujas atribuições abrangem desde o assessoramento jurídico, de imprensa e técnico ao Conselho de Prefeitos até o gerenciamento administrativo e financeiro, bem como o planejamento e execução das atividades do consórcio. Para tal, a Diretoria Executiva pode ser auxiliada por câmaras setoriais, grupos de trabalho técnicos, equipe de apoio técnico administrativo, secretários municipais e/ou técnicos municipais relacionados com as áreas de atuação do consórcio, mediante critérios definidos e aprovados em Assembleia Geral.

Para além dessa estrutura, facultou-se a Assembleia Geral a constituição de um Conselho Consultivo, viabilizando a participação de representantes de entidades civis, e do Setor de Controle Interno para exercer o controle e a fiscalização do consórcio de forma cooperada com o Conselho Fiscal.

A esse respeito, cabe ressaltar que desde a constituição do CM-GRANPAL, a Assembleia Geral mantém a configuração inicial para a estrutura institucional. Em 2019, ao realizar a entrevista com o Diretor Executivo do CM-GRANPAL, quando lhe foi perguntado se a sociedade civil participou da formação do consórcio, ele respondeu:

Em nosso entendimento, cremos que a própria constituição do consórcio é favorável para considerar-se que **a participação da sociedade civil se dá de forma automática**, uma vez que seus membros ativos são agentes públicos eleitos em cada um dos municípios que fazem parte do consórcio. Porém, de fato, não houve participação popular ou protagonismo de agentes externos aos quadros quando da formação do mesmo (Entrevista, 17 de setembro de 2019, grifo nosso).

Observa-se que o entendimento sobre a participação da sociedade civil na atuação do consórcio revela uma posição conservadora associado ao pensamento que reduz a democracia ao processo eleitoral. Esta questão demanda a compreensão de que o processo de consorciamento é complexo e se trata de um “pacto” político que entrecruzado com a participação social potencializa uma atuação mais democrática. Mesmo não havendo consenso na literatura acadêmica, em geral, a incorporação da sociedade civil no arcabouço institucional do consórcio público é visto como positivo, na medida que se consegue articular a democracia representativa e participativa.

Quanto ao estabelecimento do Setor de Controle Interno, como os consórcios públicos integram a Administração Indireta de seus municípios consorciados e gerem recursos públicos, há entendimento por parte dos Tribunais de Contas da obrigatoriedade desse setor na composição da estrutura organizacional. Para além, cabe esclarecer que, mesmo existindo o Conselho Fiscal, se deve instituir o Controle Interno, dado suas funções serem distintas. Os integrantes do Conselho Fiscal não participam do dia a dia do consórcio, e, são indicados, enquanto para exercer a funcionalidade do Controle Interno devem ser funcionários efetivos.

Por fim, ainda sob a ótica institucional, chama atenção que tanto o Protocolo de Intenções¹⁴⁹ quanto o Estatuto¹⁵⁰ fazem menção sobre ser o mesmo Chefe do Poder Executivo a presidir as duas entidades (Consórcio Público e Associação civil). Essa disposição vem sendo acatada desde a primeira eleição para Presidente do CM-GRANPAL e, na prática, não há clareza quanto ao papel exercido por cada uma das entidades, a ser visto a seguir.

¹⁴⁹ O §1º da cláusula sétima diz: “A representação legal do CP-GRANPAL será exercida pelo Prefeito que preside a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (GRANPAL), devendo a Assembleia Geral ratificá-la”.

¹⁵⁰ O §2º do art. 2º estabelece: “A presidência e representação legal do consórcio será preferencialmente exercida pelo prefeito que preside a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre – GRANPAL”.

6.2.2 Os aspectos de governança

O CM-GRANPAL está inserido num espaço metropolitano que coexistem diferentes instituições¹⁵¹ que atuam no âmbito regional e formam um quadro político-administrativo bem complexo. Embora cada institucionalidade tenha atribuições específicas, muitas das vezes, não são claras e acabam atuando de maneira sobreposta. É nesse cenário que os aspectos de governança passam a ser visto tal como conceituado por Dallabrida (2011a, 2016) e adotado como referência teórica por este estudo.

É importante destacar que, ao examinar os mecanismos de governança, faz-se necessário compreender as formas de interação entre o CM-GRANPAL e os agentes e instituições que atuam na RMPA. A própria criação do CM-GRANPAL, em 2010, se deu em um contexto de debate articulado pela Associação GRANPAL, concomitantemente, a proposta de construção de um “Sistema de Governança” que integrasse todos os municípios da RMPA.

Sob a ótica histórica, Koch¹⁵² (2012) detalhou o processo de articulação que a Associação GRANPAL realizou junto a classe política da RMPA e do estado do Rio Grande do Sul. De maneira sucinta, o ponto de partida, em defesa de uma gestão integrada para a RMPA, foi (re)inserir a temática metropolitana na agenda governamental. Para tanto, a Associação GRANPAL elaborou uma proposta intitulada “Ideias sobre um Sistema de Governança da RMPA” com o apoio dos 11 prefeitos dos municípios associados, entre eles, o da capital Porto Alegre.

Foi nesse contexto que Associação GRANPAL formalizou o CM-GRANPAL com motivação política, induzida pela Lei dos Consórcios Públicos, cuja normatização possibilitava segurança jurídica, fortalecimento institucional, além de conceder vantagens tributárias, processuais, licitatórias e captação de recursos federais. Ao mesmo tempo, a Associação GRANPAL prosseguiu com a estratégia de criar um “Sistema de Governança” para a RMPA.

¹⁵¹ Em 2022, as principais instituições que atuavam no espaço da RMPA eram:

- a) **Consórcios Públicos Intermunicipais:** Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí (CIS-Caí), Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (Pró-Sinos), Consórcio Público da Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (CP Sinos), Consórcio Intermunicipal de Gestão Ampliada da Região Carbonífera (CIGA) e o Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (CM-GRANPAL);
- b) **Associações de Municípios:** Associação dos Municípios do Vale do Rio Caí (AMVARC), Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (AMVAG), Associação dos Municípios da Região Carbonífera (ASMURC), Associação dos Municípios do Vale do Paranhana (AMPARA), Associação dos Municípios da Costa Doce (ACOSTADOCE) e Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (GRANPAL);
- c) **Conselhos de Desenvolvimento Regional (COREDES):** Vale do Caí, Vale do Rio dos Sinos, Centro-Sul, Paranhana-Encosta da Serra e Metropolitano Delta do Jacuí;
- d) **Comitês de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas:** Rio Caí, Rio dos Sinos, Rio Gravataí, Rio Baixo Jacuí, Lago Guaíba e Litoral Médio.

¹⁵² Para maiores detalhes consultar o trabalho de Koch (2012).

Ainda, em meados de 2010, a Associação GRANPAL elaborou um documento denominado de “Agenda Metropolitana 2011-2014” delineando as ações consideradas prioritárias para o desenvolvimento da RMPA. Essa agenda teve como base quatro eixos: Governança Regional, Infraestrutura, Desenvolvimento e Cidadania, nos quais as principais ações estão apresentadas no Quadro 18 (p. 302). Esse documento foi encaminhado aos candidatos ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul no pleito eleitoral de 2010.

Essa iniciativa da Associação GRANPAL resultou na inserção da temática sobre a RMPA no debate eleitoral, norteador o programa de governo do, então, candidato Tarso Genro. Em 2011, logo que assumiu o governo, Tarso Genro criou um GT voltado para debater a gestão da RMPA. A composição do GT reuniu tanto os municípios integrantes da RMPA como as demais instituições que participavam da dinâmica do território metropolitano, principalmente, os COREDES, os Conselhos, os representantes do Orçamento Participativo, as Associações de Municípios, entre outras (Koch, 2012).

Vale mencionar que a proposta da Associação GRANPAL para a implantação de um “Sistema de Governança” para a RMPA consistia em dois modelos. O primeiro abrangia a criação de um Consórcio Público Metropolitano reunindo todos os municípios da RMPA, com uma estrutura institucional formada pela Assembleia Geral, um Conselho Metropolitano, uma Agência de Desenvolvimento e a constituição de um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. O segundo modelo era mais simples e compreendia a criação de um Conselho Deliberativo para a RMPA conforme já previa a Constituição Estadual de 1989.

Segundo Koch (2012) o governo estadual visando ampliar o debate inseriu os representantes da classe empresarial, as universidades, as ONGs, entre outros. O embate político trouxe diversas posições quanto aos dois modelos apresentados pela Associação GRANPAL. O primeiro foi rejeitado pelas principais instituições, em especial, pela Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos que, naquela época, reunia 12 municípios metropolitanos e era liderada pelo Prefeito do Município de São Leopoldo (*vide* Apêndice O, p. 432-433). Quanto ao segundo modelo, após algumas alterações se chegou a um consenso de criar um Conselho Deliberativo e um Gabinete de Governança de âmbito metropolitano, que se concretizou com a Lei nº 13.854, de 26 de dezembro de 2011.

Diante disso, como a Associação GRANPAL não conseguiu formar um consenso político entre os municípios e as instituições que integravam a RMPA para a constituição de um “Sistema de Governança” por meio de um único Consórcio Público Metropolitano, voltou-se para concluir a organização do CM-GRANPAL que já havia sido constituído apenas com a parcela dos municípios metropolitanos que integravam a Associação GRANPAL.

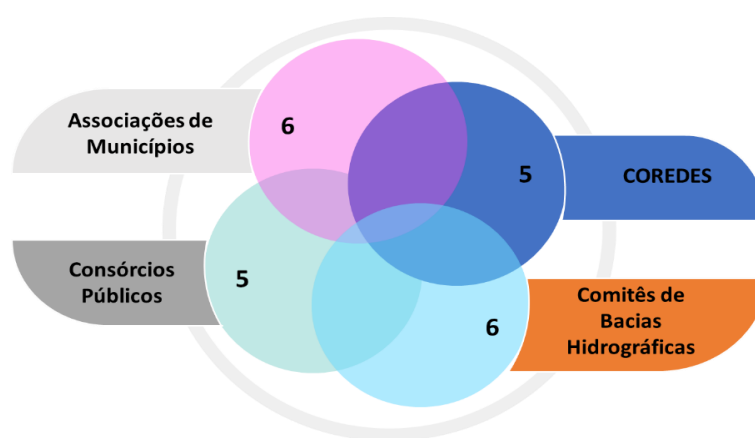
Quadro 18 – Associação GRANPAL: Agenda Metropolitana – 2011-2014

EIXOS	SUBEIXOS	DESCRIÇÃO
Governança Regional	Planejamento Metropolitano	- criar um Conselho Metropolitano; - priorizar os projetos de impacto regional, elaborados e legitimados por meio de um Planejamento Estratégico Regional; - apoiar e fortalecer as formas de gestão intermunicipal existentes: Granpal, conselhos regionais, comitês de bacias, fóruns regionais, consórcios regionais, entre outros.
Infraestrutura	Saneamento Básico	- apresentar o plano estadual de saneamento regional ao Conselho Metropolitano; - apresentar plano estadual de captação e de distribuição para abastecimento de água potável; - criar no PPA estadual um programa de drenagem e obras de proteção urbana e regional; - disponibilizar recursos estaduais para a implantação de um consórcio municipal para o Crematório Público Metropolitano.
	Resíduos Sólidos	- elaborar Plano Metropolitano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; - implementar políticas integradas regionais de incentivo à industrialização e reciclagem dos resíduos sólidos urbanos.
	Mobilidade e Transporte	- otimizar os eixos de conexão com a Região Metropolitana por meio da articulação do sistema viário local; - fortalecer o Sistema Metropolitano integrado de transporte coletivo; - implantar rede estrutural multimodal integrada em nível metropolitano (metrô, transporte fluvial, ônibus, ciclovias).
Desenvolvimento	Econômico	- estimular a relação das empresas e universidades da Região metropolitana possibilitando a densificação das cadeias produtivas locais; - articular em conjunto com os municípios da região metropolitana as ações empreendedoras privadas como forma de gerar emprego e renda; - promover e apoiar a constituição de uma rede metropolitana de polos tecnológicos, articulando as potencialidades locais; - fomentar incubadoras para empreendimentos solidários e auto gerenciários.
Cidadania	Educação	- capacitar a mão-de-obra local, integrada às estratégias de desenvolvimento econômico regional; - ampliar o atendimento a demanda de formação tecnológica na RMPA.
	Saúde Pública	- definir como prioritários os recursos destinados às ações preventivas e ao Programa Estratégia de Saúde da Família; - priorizar o atendimento as demandas de medicação básica da RMPA.
	Drogadição	- apoiar as ações de capacitação e as estratégias de enfrentamento ao uso do crack; - criar Núcleo Intersetorial estadual articulado aos núcleos municipais de enfrentamento e combate às drogas e violência; - ampliar os leitos hospitalares na rede pública para desintoxicação e tratamento de dependentes químicos.
	Segurança Pública	- fortalecer as instituições de segurança pública e defesa civil para adotarem ações preventivas e emergenciais por meio da implantação de um Sistema Integrado de Ações e Informações de Segurança Pública na RMPA; - apoiar os projetos de constituição de órgãos especializados de segurança pública nos municípios; - promover o Sistema Integrado de Segurança Pública, garantindo a presença ostensiva e preventiva da polícia em todas as áreas urbanas da região.
	Desenvolvimento Social	- articular as Ações de Desenvolvimento Social na RMPA, em conjunto com a GRANPAL; - instituir políticas de incentivo à oferta do primeiro emprego a jovens oriundos das classes populares e políticas de capacitação profissional para desempregados; - conveniar com municípios para implementação de política massiva de atendimento a crianças e adolescentes de 6 a 14 anos, seja em ambiente escolar, ou em equipamentos da rede assistencial envolvendo-os em ações socioeducativas e prevenindo riscos inerentes a exposição na rua; - construir uma Rede de Equipamentos Públicos de garantia do Direito Humano à Alimentação adequada (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, hortas urbanas, bancos de alimentos).
	Habitação	- contribuir para implementação das estratégias propostas pelos planos municipais da habitação de interesse social, na RMPA; - alocar recursos para obras de infraestrutura para fins de regularização fundiária visando o cumprimento da função social da terra e da propriedade, conforme Estatuto da Cidade; - viabilizar financiamentos através do Banrisul com juros subsidiados para produção de habitação de interesse social, em parceria com os municípios da região.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre – GRANPAL, 2010.

Essa contextualização, no âmbito da RMPA, mostra que a construção de mecanismos de governança regional envolve uma ampla articulação entre as distintas instituições estabelecidas. Além disso, na RMPA, a composição dos arranjos institucionais se encontram entrelaçados, visto que os municípios metropolitanos integram, ao mesmo tempo, diferentes entidades. A Figura 21 ilustra a sobreposição entre as principais instituições que atuam na RMPA, reunindo seis Associações de Municípios, cinco Consórcios Públicos, cinco Conselhos Regionais, COREDES e seis Comitês de Bacias Hidrográficas.

Figura 21 – Região Metropolitana de Porto Alegre: instituições que atuam no âmbito metropolitano – 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos sítios eletrônicos dos Consórcios Públicos, da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), Associações de Municípios, do Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul e da Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura do estado do Rio Grande do Sul, 2022.

Com uma composição centrada no Poder Público, observa-se que a atuação do CM-GRANPAL voltada para promover a interação, fortalecer e desenvolver a capacidade administrativa, técnica e financeira dos serviços públicos prestados nos municípios consorciados difere da composição e atuação dos COREDES¹⁵³ e dos Comitês de Bacias Hidrográficas¹⁵⁴. No entanto, se assemelha com a Associação GRANPAL que se destina a promover o desenvolvimento integrado, equilibrado e humanizado, mantendo o intercâmbio de serviços, conhecimentos e informações de caráter técnico-administrativo dos municípios associados, conforme expressa o art. 2º do seu Estatuto¹⁵⁵.

¹⁵³ Segundo o Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) foram criados para a promoção de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional. Para informações consultar o sítio eletrônico. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes>. Acesso em: 05 jun. 2022.

¹⁵⁴ Os Comitês de Bacias Hidrográficas são colegiados, instituídos pelo governo do estado do Rio Grande do Sul, formados majoritariamente por representantes da sociedade civil, visando implementar as políticas públicas ambientais.

¹⁵⁵ Ver, o Estatuto da Associação GRANPAL que foi atualizado em 2017. Disponível em: <http://granpal.com.br/site/wp-content/uploads/2019/08/ESTATUTO-CM-GRANPAL-atualizado.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

O entrelaçamento dos municípios do CM-GRANPAL com outras instituições torna a capacidade de governança um grande desafio (*vide* Apêndice P, p. 434). Em 2022, dos 20 municípios do CM-GRANPAL somente seis não participavam de nenhum outro consórcio público. Por sua vez, 14 municípios do CM-GRANPAL integravam outros consórcios, com destaque para os municípios de Nova Santa Rita e Novo Hamburgo que além do CM-GRANPAL participavam de mais dois consórcios públicos, conforme mostra o Quadro 19.

Quadro 19 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: participação de municípios consorciados em outros consórcios públicos – 2022

Consórcio	Consórcios Públicos			
CM-GRANPAL	Consórcio Vale do Rio Caí	Consórcio Pró-Sinos	Consórcio CP Sinos	Consórcio CIGA
1 Alvorada	1 Alto Feliz	1 Araricá	1 Araricá	1 Arroio dos Ratos
2 Arroio dos Ratos	2 Arroio do Meio	2 Cachoeirinha	2 Campo Bom	2 Barão Triunfo
3 Cachoeirinha	3 Barão	3 Campo Bom	3 Dois Irmãos	3 Butiá
4 Canoas	4 Boa Vista do Sul	4 Canela	4 Estância Velha	4 Charqueadas
5 Charqueadas	5 Brochier	5 Canoas	5 Nova Hartz	5 General Câmara
6 Eldorado do Sul	6 Capela de Santana	6 Capela de Santana	6 Novo Hamburgo	6 Minas do Leão
7 Esteio	7 Colinas	7 Caraá	7 Sapiranga	7 São Jerônimo
8 Glorinha	8 Fazenda Vilanova	8 Dois Irmãos		
9 Gravataí	9 Feliz	9 Estância Velha		
10 Guaíba	10 Harmonia	10 Esteio		
11 Nova Santa Rita	11 Imigrante	11 Gramado		
12 Novo Hamburgo	12 Linha Nova	12 Glorinha		
13 Porto Alegre	13 Maratá	13 Igrejinha		
14 Santo Antônio da Patrulha	14 Montenegro	14 Ivoti		
15 São Jerônimo	15 Nova Santa Rita	15 Nova Hartz		
16 São Leopoldo	16 Pareci Novo	16 Nova Santa Rita		
17 Sapucaia do Sul	17 Poço das Antas	17 Novo Hamburgo		
18 Taquari	18 Portão	18 Parobé		
19 Triunfo	19 Salvador do Sul	19 Portão		
20 Viamão	20 São José do Hortêncio	20 Riozinho		
	21 São José do Sul	21 Rolante		
	22 São Pedro da Serra	22 Santo Antônio da Patrulha		
	23 São Sebastião do Caí	23 São Francisco de Paula		
	24 São Vendelino	24 São Leopoldo		
	25 Tabaí	25 Sapiranga		
	26 Taquari	26 Sapucaia do Sul		
	27 Triunfo	27 Taquara		
	28 Tupandi	28 Três Coroas		
	29 Vale Real			
	30 Westfália			

Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos sites eletrônicos dos Consórcios Públicos da RMPA, 2022.

☐ Municípios que integram outros consórcios públicos, além do CM-GRANPAL.

Levando, em consideração, as principais finalidades dos quatro consórcios públicos que, também, atuam na RMPA, observa-se que o Consórcio do Vale do Rio Caí foi criado para desenvolver ações e serviços voltados, prioritariamente, para a área de saúde. O Consórcio Pró-Sinos tem por finalidade desenvolver ações nas áreas de meio ambiente e saneamento, com programa permanente de educação ambiental. Já o Consórcio do Vale dos Sinos e o Consórcio CIGA se caracterizam como multifinalitários, dado que foram constituídos para atuarem em diversas áreas, cujo funcionamento é similar ao CM-GRANPAL. Cabe mencionar que, ao integrarem consórcios com atuação semelhantes, os municípios Arroio dos Ratos, Charqueadas, Novo Hamburgo e São Jerônimo podem estar obtendo distintos benefícios em cada consórcio.

No contexto das Associações de Municípios¹⁵⁶, a composição do CM-GRANPAL integra os 13 municípios que fazem parte da Associação GRANPAL, enquanto os outros sete estão distribuídos em quatro Associações de Municípios, conforme mostra o Quadro 20.

Quadro 20 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: participação de municípios consorciados na Associação GRANPAL e outras Associações de Municípios – 2022

Consórcio	Associações de Municípios				
CM-GRANPAL	Associação GRANPAL	Associação Região Carbonífera	Associação Vale do Rio dos Sinos ⁽¹⁾	Associação Costa Doce	Associação Vale do Taquari ⁽²⁾
1 Alvorada 2 Arroio dos Ratos 3 Cachoeirinha 4 Canoas 5 Charqueadas 6 Eldorado do Sul 7 Esteio 8 Glorinha 9 Gravataí 10 Guaíba 11 Nova Santa Rita 12 Novo Hamburgo 13 Porto Alegre 14 Santo Antônio da Patrulha 15 São Jerônimo 16 São Leopoldo 17 Sapucaia do Sul 18 Taquari 19 Triunfo 20 Viamão	1 Alvorada 2 Cachoeirinha 3 Canoas 4 Eldorado do Sul 5 Esteio 6 Glorinha 7 Gravataí 8 Nova Santa Rita 9 Novo Hamburgo 10 Porto Alegre 11 Santo Antônio da Patrulha 12 Sapucaia do Sul 13 Viamão	1 Arroio dos Ratos 2 Barão do Triunfo 3 Butiá 4 Charqueadas 5 General Câmara 6 Minas do Leão 7 São Jerônimo 8 Triunfo	1 Araricá 2 Campo Bom 3 Dois Irmãos 4 Estância Velha 5 Ivoti 6 Lindolfo Collor 7 Morro Reuter 8 Nova Hartz 9 Presidente Lucena 10 São Leopoldo 11 Sapiranga	1 Arambaré 2 Barra do Ribeiro 3 Camaquã 4 Cerro Grande do Sul 5 Chuvisca 6 Cristal 7 Dom Feliciano 8 Guaíba 9 Mariana Pimentel 10 Sentinela do Sul 11 Sertão Santana 12 Tapes	1 Arroio do Meio 2 Bom Retiro do Sul 3 Boqueirão do Leão 4 Canudos do Vale 5 Colinas 6 Cruzeiro do Sul 7 Estrela 8 Fazenda Vilanova 9 Forquetinha 10 Imigrante 11 Lajeado 12 Marques de Souza 13 Paverama 14 Poço das Antas 15 Pouso Novo 16 Progresso 17 Santa Clara do Sul 18 Sério 19 Tabai 20 Taquari 21 Teutônia 22 Travesseiro 23 Venâncio Aires 24 Westfália

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), Associações de Municípios, 2022.

 Municípios que integram o CM-GRANPAL e Associação GRANPAL.

 Municípios que integram o CM-GRANPAL e outras Associações de Municípios.

⁽¹⁾ Passou a se chamar Associação dos Municípios do Vale Germânico (AMVAG) em 2023.

⁽²⁾ O Município de Taquari integra o CM-GRANPAL, mas não faz parte da RMPA.

As Associações de Municípios que atuam na RMPA concentram as atividades de caráter político voltado para as demandas dos municípios associados. Em 2010, quando foi criado o CM-GRANPAL, a composição da Associação GRANPAL reunia 11 municípios e agregou mais dois municípios, Eldorado do Sul, que antes pertencia à Associação da Região Carbonífera, e Novo Hamburgo, que integrava a Associação do Vale do Rio dos Sinos. Apesar do CM-GRANPAL comportar 20 municípios, a articulação política desenvolvida pela Associação GRANPAL é voltada para os seus 13 municípios associados.

¹⁵⁶ Cabe mencionar as duas Associações de Municípios que integram municípios metropolitanos em sua composição, mas não participam do CM-GRANPAL. A primeira é a Associação dos Municípios do Vale do Rio Caí (AMVARG) que reúne 20 municípios, dos quais quatro pertencem a RMPA (Capela de Santana, Montenegro, Portão e São Sebastião do Caí). A segunda é a Associação dos Municípios do Vale do Paranhana (AMPARA) composto por seis municípios, dos quais Riozinho e Três Coroas não integram a RMPA, enquanto Igrejinha, Parobé, Rolante e Taquara fazem parte da RMPA.

Com relação aos COREDES¹⁵⁷, os 20 municípios integrantes do CM-GRANPAL estão distribuídos em quatro COREDES como mostra o Quadro 21. Com ampla¹⁵⁸ representação, os COREDES atuam no planejamento e no processo de escolha de investimentos a ser inserido no orçamento do estado conforme os interesses de cada região. Mais uma vez, a seletividade é vista para os espaços representados, potencializando atuações fragmentadas e inviabilizando a governança em prol de um projeto de desenvolvimento regional.

Quadro 21 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: participação de municípios consorciados nos COREDES – 2022

Consórcio	COREDES			
CM-GRANPAL	Metropolitano Delta do Jacuí	Vale do Rio dos Sinos	Centro-Sul	Vale do Taquari ⁽¹⁾
1 Alvorada	1 Alvorada	1 Araricá	1 Arambaré	1 Anta Gorda
2 Arroio dos Ratos	2 Cachoeirinha	2 Campo Bom	2 Arroio dos Ratos	2 Arroio do Meio
3 Cachoeirinha	3 Eldorado do Sul	3 Canoas	3 Barão do Triunfo	3 Arvorezinha
4 Canoas	4 Glorinha	4 Dois Irmãos	4 Barra do Ribeiro	4 Bom Retiro do Sul
5 Charqueadas	5 Gravataí	5 Estância Velha	5 Butiá	5 Canudos do Vale
6 Eldorado do Sul	6 Guaíba	6 Esteio	6 Camaquã	6 Capitão
7 Esteio	7 Porto Alegre	7 Ivoti	7 Cerro Grande do Sul	7 Colinas
8 Glorinha	8 Santo Antônio da Patrulha	8 Nova Hartz	8 Charqueadas	8 Coqueiro Baixo
9 Gravataí	9 Triunfo	9 Nova Santa Rita	9 Chuvisca	9 Cruzeiro do Sul
10 Guaíba	10 Viamão	10 Novo Hamburgo	10 Cristal	10 Dois Lajeados
11 Nova Santa Rita		11 Portão	11 Dom Feliciano	11 Doutor Ricardo
12 Novo Hamburgo		12 São Leopoldo	12 Mariana Pimentel	12 Encantado
13 Porto Alegre		13 Sapiranga	13 Minas do Leão	13 Estrela
14 Santo Antônio da Patrulha		14 Sapucaia do Sul	14 São Jerônimo	14 Fazenda Vilanova
15 São Jerônimo			15 Sentinela do Sul	15 Forquetinha
16 São Leopoldo			16 Sertão Santana	16 Ilópolis
17 Sapucaia do Sul			17 Tapes	17 Imigrante
18 Taquari				18 Lajeado
19 Triunfo				19 Marques de Souza
20 Viamão				20 Muçum
				21 Nova Brésia
				22 Paverama
				23 Poço das Antas
				24 Pouso Novo
				25 Progresso
				26 Putinga
				27 Relvado
				28 Roca Sales
				29 Santa Clara do Sul
				30 Sério
				31 Tabai
				32 Taquari
				33 Teutônia
				34 Travesseiro
				35 Vespasiano Correa
				36 Westfália

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, 2022.

□ Municípios que integram o CM-GRANPAL e o COREDE Metropolitano Delta do Jacuí.

□ Municípios que integram o CM-GRANPAL e outros COREDES.

⁽¹⁾ O Município de Taquari integra o CM-GRANPAL, mas não faz parte da RMPA.

¹⁵⁷ Cabe mencionar os COREDES que integram municípios metropolitanos que não participam do CM-GRANPAL. O COREDE Vale do Rio Caí que reúne 19 municípios, dos quais três pertencem a RMPA (Capela de Santana, Montenegro e São Sebastião do Caí). O COREDE Paranhana-Encosta da Serra composto por dez municípios, dos quais, Lindolfo Collor, Morro Reuter, Presidente Lucena, Riozinho, Santa Maria do Herval e Três Coroas não integram a RMPA, enquanto Igrejinha, Parobé, Rolante e Taquara fazem parte da RMPA.

¹⁵⁸ A composição abrange os órgãos públicos (Prefeitos e Presidentes das Câmaras Municipais), representações das instituições de ensino superior, sindicatos patronais e de trabalhadores, associações, cooperativas e movimentos sociais.

A partir de 1994, os Comitês de Bacias Hidrográficas¹⁵⁹ foram sendo constituídos com formato sistêmico voltado para a gestão das águas e do meio ambiente. Na RMPA estão localizados seis Comitês de Bacias Hidrográficas nos quais os municípios integrantes do CM-GRANPAL estão distribuídos, com exceção do Município de Taquari, conforme explicitado no Quadro 22. Com ampla representação da sociedade civil organizada, difere da estrutura do CM-GRANPAL, dado que a sua configuração se dá pela própria natureza física. Como órgão deliberativo atua no planejamento e gestão da Política de Recursos Hídricos do estado.

Quadro 22 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: participação de municípios consorciados nos Comitês de Bacias Hidrográficas – 2022

Consórcio	Comitês de Bacias Hidrográficas					
CM-GRANPAL	Rio Caí	Rio dos Sinos	Rio Gravataí	Rio Baixo Jacuí	Lago Guaíba	Litoral Médio
1 Alvorada	1 Alto Feliz	1 Araricá	1 Alvorada	1 Agudo	1 Barão do Triunfo	1 Balneário Pinhal
2 Arroio dos Ratos	2 Barão	2 Cachoeirinha	2 Cachoeirinha	2 Arroio dos Ratos	2 Barra do Ribeiro	2 Capivari do Sul
3 Cachoeirinha	3 Bom Princípio	3 Campo Bom	3 Canoas	3 Barão do Triunfo	3 Canoas	3 Cidreira
4 Canoas	4 Brochier	4 Canela	4 Glorinha	4 Butiá	4 Cerro Grande do Sul	4 Mostardas
5 Charqueadas	5 Canela	5 Canoas	5 Gravataí	5 Caçapava do Sul	5 Eldorado do Sul	5 Osório
6 Eldorado do Sul	6 Capela de Santana	6 Capela de Santana	6 Porto Alegre	6 Cachoeira do Sul	6 Guaíba	6 Palmares do Sul
7 Esteio	7 Carlos Barbosa	7 Caraá	7 Santo Antônio da Patrulha	7 Candelária	7 Mariana Pimentel	7 Santo Antônio da Patrulha
8 Glorinha	8 Caxias do Sul	8 Dois Irmãos	8 Taquara	8 Charqueadas	8 Nova Santa Rita	8 São José do Norte
9 Gravataí	9 Dois Irmãos	9 Estância Velha	9 Viamão	10 Dom Feliciano	9 Porto Alegre	9 Tavares
10 Guaíba	10 Estância Velha	10 Esteio		11 Dona Francisca	10 Sentinela do Sul	10 Tramandaí
11 Nova Santa Rita	11 Farroupilha	11 Gramado		12 Eldorado do Sul	11 Sertão Santana	11 Viamão
12 Novo Hamburgo	12 Feliz	12 Gravataí		13 Encruzilhada do Sul	12 Tapes	
13 Porto Alegre	13 Gramado	13 Igrejinha		14 Faxinal do Soturno	13 Triunfo	
14 Santo Antônio da Patrulha	14 Harmonia	14 Ivoti		15 General Câmara	14 Viamão	
15 São Jerônimo ⁽²⁾	15 Igrejinha	15 Nova Hartz		16 Ibarama		
16 São Leopoldo	16 Ivoti	16 Nova Santa Rita		17 Ivorá		
17 Sapucaia do Sul	17 Lindolfo Collor	17 Novo Hamburgo		18 Júlio de Castilhos		
18 Taquari ⁽¹⁾	18 Linha Nova	18 Osório		19 Lagoa Bonita do Sul		
19 Triunfo ⁽¹⁾	19 Maratá	19 Parobé		20 Mariana Pimentel		
20 Viamão	20 Montenegro	20 Portão		21 Minas do Leão		
	21 Morro Reuter	21 Riozinho		22 Montenegro		
	22 Nova Hartz	22 Rolante		23 Nova Palma		
	23 Nova Petrópolis	23 Santo Antônio da Patrulha		24 Novo Cabrais		
	24 Nova Santa Rita	24 São Francisco de Paula		25 Pântano Grande		
	25 Pareci Novo	25 São Leopoldo		26 Paraíso do Sul		
	26 Picada Café	26 São Sebastião do Caí		27 Passa Sete		
	27 Portão	27 Sapiiranga		28 Passo do Sobrado		
	28 Presidente Lucena	28 Sapucaia do Sul		29 Pinhal Grande		
	29 Salvador do Sul	29 Taquara		30 Restinga Seca		
	30 Santa Maria do Herval	30 Três Coroas		31 Rio Pardo		
	31 São Francisco de Paula			32 Santa Cruz do Sul		
	32 São José do Hortêncio			33 Santana da Boa Vista		
	33 São José do Sul			34 São Jerônimo		
	34 São Pedro da Serra			35 São João do Polêsine		
	35 São Sebastião do Caí			36 Sertão Santana		
	36 São Vendelino			37 Silveira Martins		
	37 Sapiiranga			38 Sobradinho		
	38 Três Coroas			39 Triunfo		
	39 Triunfo			40 Vale Verde		
	40 Tupandí					
	41 Vale Real					

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura do estado do Rio Grande do Sul, 2022.

☐ Municípios que integram o CM-GRANPAL e os Comitês de Bacias Hidrográficas.

(1) O Município de Taquari integra o CM-GRANPAL, mas não faz parte da RMPA. Os municípios de Taquari e Triunfo integram a Bacia Hidrográfica do Rio Taquari-Antas.

(2) O Município de São Jerônimo também integra a Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã.

¹⁵⁹ Para mais informações, consultar a Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura do estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://sema.rs.gov.br/bacias-hidrograficas>. Acesso em: 20 jun. 2022.

Segundo os estudos que vem sendo realizados pelo IPEA¹⁶⁰, no âmbito do projeto “Governança Metropolitana no Brasil”, a existência de instituições tais como os consórcios públicos e as associações de municípios, por exemplo, mostra ser possível estabelecer relações de cooperação entre os entes federativos. Por sua vez, reconhecem que a coexistência de distintas instituições, em um mesmo espaço, cujas escolhas dependem de convergências, torna o processo de governança desafiador. A tese defendida é a de que “para os arranjos de cooperação terem sucesso, deve prevalecer o entendimento pragmático de que os esforços coletivos valem mais a pena ou darão mais retorno do que os esforços individuais e, por isso, a cooperação entre os entes municipais precisa se concretizar” (Lui; Costa, 2021, p. 32).

De encontro a abordagem pragmática dos autores Lui e Costa (2021), Klink (2013, p. 85) aponta que o ambiente macroinstitucional é “permanentemente construído, desarticulado e recriado pelos agentes sociais em função dos seus projetos políticos”. Neste sentido, as novas institucionalidades, como os consórcios públicos, estão inseridos em uma escala regional no qual um número maior de atores e interesses disputam a hegemonia sem construir uma agenda consistente em torno do planejamento e gestão dos serviços de interesse comum. Em seu entendimento, os desafios de governança estão centrados no fato de que o “Estado brasileiro [...] sempre privilegiou um projeto político centrado na produção econômica em detrimento da reprodução social” (Klink, 2013, p. 105).

Na abordagem de Randolph (2014, p. 4), os arranjos institucionais possuem diferentes formas e dimensões que expressam uma combinação de fatores. Deste modo, no que se refere a dimensão participativa, os COREDES, por exemplo, resultaram da articulação por parte da “sociedade e governos locais e regionais com a finalidade de criar mecanismos [...] de debate e arenas de mobilização social que permitissem a participação de comunidades organizadas na formulação e implementação de iniciativas voltadas ao desenvolvimento regional”. Já com relação aos consórcios públicos, partindo do pressuposto, que a formação se dá voluntariamente por parte dos prefeitos que querem por meio da cooperação resolver problemas comuns, também podem ser utilizados como instrumentos de planejamento de uma determinada região.

Diante do exposto, em termos de unidade territorial político-administrativa, observa-se que a inserção de municípios consorciados em diferentes estruturas institucionais não garante o processo colaborativo em torno e na busca de interesses e objetivos comuns voltados para região. Isso aponta que um dos desafios é a construção de um processo de articulação que possibilite uma maior integração com uma visão estratégica de âmbito regional.

¹⁶⁰ As informações e publicações do projeto “Governança Metropolitana no Brasil” se encontram disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/>. Acesso em: 22 jul. 2022.

No caso do CM-GRANPAL, por meio da entrevista, buscou-se identificar as articulações interinstitucionais voltadas para o fortalecimento das ações de âmbito regional. Deste modo, questionou-se sobre os mecanismos estabelecidos para a interação com as demais instituições de caráter público e/ou privado que atuam na RMPA. O diretor executivo deu a seguinte resposta:

Diversas são as articulações com outras entidades e órgãos, sejam eles, públicos ou privados. Dentre elas podemos destacar: Assembleia Legislativa do Estado, Escola de Governo do Estado, Escola de Saúde Pública do Estado, SENAC, AGU, MP-RS, ONGs, Universidades e parceiros que podem agregar algum tipo de serviço ou vantagem ao Consórcio. [...] Geralmente as articulações são construídas através da necessidade e da busca ativa. Exemplo: notou-se que as prefeituras necessitavam de formação para seus servidores na área de treinamento e formação para Corregedorias e Processos Disciplinares. Descobrimos que a Controladoria-Geral da União possuía profissionais capacitados para ofertar este treinamento. Contatamos o órgão federal e convencemos a direção local a ministrar um curso específico em nossa sede. A demanda foi atendida! (Entrevista, 17 de setembro de 2019).

Dada a resposta acima, observa-se que não houve menção a nenhuma das entidades que participam com poder decisório sobre a dinâmica da RMPA. Deste modo, exceto com a Associação GRANPAL, entende-se que há completa ausência de articulação entre o CM-GRANPAL e as demais instituições, limitando o mecanismo de governança diante da atuação fragmentada na região. Por sua vez, a execução de ações pontuais denota que o CM-GRANPAL prioriza seus próprios interesses em detrimento do regional.

Acrescenta-se a falta de mecanismos de gestão para estimular a cooperação e a continuidade das ações desenvolvidas pelo CM-GRANPAL. Segundo o relato do Diretor Executivo “[...] não existem estratégias de cooperação organizadas. As ações empreendedoras dependem do interesse dos gestores”. No seu entendimento isso ocorre porque “a gestão é política e a troca de gestores é feita a cada 12 meses, a continuidade de projetos é uma escolha do gestor que irá suceder o que deixou de ser”.

Como se vê, não há o emprego de planejamento estratégico, de médio e longo prazo, demonstrando a debilidade em atuar voltado para elaboração de projetos e programas de escopo regional. Além disso, um dos entrevistados pontuou que o CM-GRANPAL possui convênio com os consórcios CODEPAMPA (nenhum município integra o CM-GRANPAL) e o Pró-Sinos (nove municípios integram o CM-GRANPAL), além de atuar por meio de compras compartilhadas com outros municípios e estados, mencionando como exemplo, o Acre.

Portanto, a atuação do CM-GRANPAL não se restringe aos municípios consorciados, mas, conforme foi mencionado, envolve outros municípios e consórcios públicos pertencentes ao estado do Rio Grande do Sul, bem como abrange outras localidades em diferentes estados da Federação brasileira, a ser visto na próxima subseção.

6.2.3 A multidimensionalidade das ações

Mais uma vez, é importante ressaltar que, institucionalmente, a Associação GRANPAL tem por objetivo ampliar o diálogo entre os municípios associados, promover a cooperação e buscar soluções para problemas comuns. Por sua vez, o CM-GRANPAL é visto como uma entidade que funciona paralelamente a Associação GRANPAL, responsável por executar as demandas dos municípios consorciados, entre elas, o processo de compras compartilhadas, conforme menciona a publicação¹⁶¹ institucional da Associação GRANPAL ao declarar:

O Consórcio Metropolitano (CM) funciona de forma paralela à Granpal. Foi criado para buscar respostas conjuntas para as cidades em áreas como saúde, educação, segurança, mobilidade e inclusão digital. Desde 2011, as cidades que integram a Granpal podem, através de compras compartilhadas, adquirir medicamentos, uniformes e materiais escolares, material odontológico e de procedimento hospitalar. A partir da primeira compra, realizada em 2012, a economia comprovada pelos municípios chegou, na aquisição de medicamentos, a 440 itens, possibilitando uma redução de aproximadamente 40% do preço para compra de remédios (Associação GRANPAL, Revista da GRANPAL, 2016, p.17).

De fato, a princípio, as finalidades formalizadas no Protocolo de Intenções, e posteriormente, ampliadas no Estatuto caracterizam o CM-GRANPAL como multifinalitário. As múltiplas áreas definidas para a gestão consorciada abrangem a saúde, a segurança pública, a mobilidade urbana, o sistema viário, a infraestrutura, a educação, o meio ambiente, o saneamento básico, o emprego, a assistência social, o turismo e a cidadania.

Em sua fase inicial, o CM-GRANPAL operacionalizou algumas ações, nos quais os debates e discussões ocorreram por meio de Câmaras Temáticas organizadas em três eixos: 1) **Cidadania** – desenvolver ações direcionadas a educação, saúde, segurança pública, desenvolvimento social, cultura, esporte e lazer; 2) **Infraestrutura** – dar respostas aos problemas de transporte público e mobilidade urbana, saneamento, meio ambiente e resíduos sólidos; e 3) **Desenvolvimento** – promover ações voltadas para o planejamento urbano, melhorias habitacionais, regularização fundiária e desenvolvimento econômico.

Ademais, com base nas publicações da época, pela mídia digital¹⁶², no lançamento do CM-GRANPAL foi divulgado as áreas prioritárias definidas pelos municípios e abrangiam a qualificação da saúde, segurança, mobilidade, resíduos sólidos e turismo. Os primeiros projetos foram para os setores da segurança pública (implantação da “cerca eletrônica” e criação da Academia de Guardas Municipais) e da saúde (compras compartilhadas de medicamentos).

¹⁶¹ Associação GRANPAL. **Revista da GRANPAL**. A Força da Região. Ano 2, n. 3, 2016. Disponível em: https://issuu.com/granpal/docs/revista_granpal. Acesso em: 12 jun. 2022. (vide Anexo C, p. 446).

¹⁶² Ver, reportagens nos sites eletrônicos: <http://www.santoantoniodapatrulha.rs.gov.br/pmsap/noticias/Granpal-lanca-consorcio-metropolitano-672> e <https://estado.rs.gov.br/novo-sistema-de-seguranca-combatera-crimes-na-regiao-metropolitana>. Acesso em: 12 jun. 2022.

Em 2012, o CM-GRANPAL organizou o Seminário “Construindo Territórios da Paz”¹⁶³ visando debater experiências concretas que mudaram o contexto de violência em comunidades e consolidar uma nova visão sobre segurança pública. Nesse mesmo ano, o CM-GRANPAL¹⁶⁴ e o governo do Rio Grande do Sul, por meio da Secretaria da Segurança Pública (SSP-RS), assinaram um convênio para implantação do “Sistema Inteligente de Monitoramento na Região Metropolitana de Porto Alegre” que ficou conhecido como “Cerca Eletrônica”.

De maneira geral, esse projeto consistia na instalação de câmeras, rádios, iluminadores infravermelhos, postes, *loops* de detecção de passagem de veículos e *software* de análise. Essa estrutura buscava elevar a segurança pública dos municípios consorciados mediante o monitoramento dos veículos que seriam fotografados pelas câmeras e suas imagens cruzadas com os arquivos de carros roubados ou furtados. Se um veículo nessas condições fosse identificado, um alarme dispararia nas centrais de monitoramento.

A princípio, o cronograma elaborado para implantação da rede de equipamentos foi dividido em três etapas. Na primeira seriam contemplados os municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Gravataí, Porto Alegre e Viamão. Na segunda etapa, os municípios de Esteio, Novo Hamburgo¹⁶⁵, São Leopoldo e Sapucaia do Sul teriam a instalação dos equipamentos. E, por último, o projeto seria destinado para os municípios de Glorinha, Nova Santa Rita e Santo Antônio da Patrulha.

Entre os anos de 2012 e 2013 foram realizados os estudos técnicos de viabilidade, com visitas a mais de 800 locais para a verificação *in loco* de toda a infraestrutura necessária para a instalação e o funcionamento do sistema, sendo esses locais espalhados por toda a RMPA. A partir de 2014, a SSP-RS assumiu o projeto que passou a se chamar “Infovia Metropolitana RS”¹⁶⁶. Em 2017, o governo estadual ampliou o projeto para todas as regiões do estado com o nome de “Sistema de Segurança Integrada com os Municípios” (SIM). Desde então, o projeto vem sendo aprimorado e inserido novas tecnologias, sendo executado e mantido pelos municípios em parceria com o governo estadual. Em 2022, a adesão ao SIM atingia cerca de 72,0% do total dos municípios do estado do Rio Grande do Sul.

¹⁶³ Ver, a reportagem disponível em: <https://sul21.com.br/noticiasultimas-noticiaspolitica/2012/03/seminario-construindo-territorios-da-paz-destaca-papel-das-cidades-na-seguranca-publica/>. Acesso em: 6 jun. 2022.

¹⁶⁴ Ver, a publicação do governo estadual em 24/05/2012. Disponível em: <https://ssp.rs.gov.br/ssp-e-granpal-assinam-convenio-para-implantacao-da-cerca-eletronica>. Acesso em: 12 jun. 2022.

¹⁶⁵ Convém ressaltar que os municípios de São Leopoldo e Novo Hamburgo, em 2012, não integravam o CM-GRANPAL, mas foram atendidos no projeto pelo governo do estado do Rio Grande do Sul. Esses dois municípios passaram a integrar o CM-GRANPAL somente em 2020 e 2021, respectivamente.

¹⁶⁶ Para mais informações, consultar o documento da SSP-RS de 5 de agosto de 2014. Disponível em: http://www.cecom.rs.gov.br/uploads/1407269886Resposta_impugnacao_FREE_NETWORKS.pdf. Acesso em: 11 jun. 2022.

No âmbito da saúde, em 2012, o CM-GRANPAL realizou a primeira compra de medicamentos de forma compartilhada voltada para os municípios consorciados. O objetivo foi obter economia de escala, dado que a maior abrangência espacial reduz a fragmentação e os custos unitários. Obedecendo aos preceitos da Lei nº 8.666/1993¹⁶⁷, a compra compartilhada se deu por meio de Pregão Eletrônico e conseguiu, em alguns municípios, reduzir os custos em torno de 30% na aquisição de medicamentos, conforme relataram Martins e Alves (2014):

No primeiro pregão realizado em 2012, participaram 39 empresas, trinta delas aprovadas, para uma compra de medicamentos que era estimada em R\$ 44 milhões, sendo esse valor reduzido para R\$ 30 milhões, representando uma economia de gastos em média de 30% para os municípios. Em 2013, além de medicamentos, as compras compartilhadas foram ampliadas para material escolar, uniformes escolares, material de procedimento odontológico (Martins; Alves, 2014, p. 357).

No ano seguinte, o CM-GRANPAL firmou um convênio de cooperação com o Consórcio Intermunicipal de Gestão Ampliada da Região Carbonífera (CIGA)¹⁶⁸ para compras compartilhadas de medicamentos, disponibilizando uma lista com cerca de 312 itens de medicamentos, mais que o triplo da primeira lista que havia comportado 92 itens. Os municípios que participaram dessa compra tiveram, em média, uma redução de 17% na aquisição de medicamentos¹⁶⁹. Como essas experiências apresentaram diminuição nos gastos dos municípios consorciados e conveniados, o CM-GRANPAL resolveu diversificar e, além de medicamentos, passou a efetuar compras compartilhadas para aquisição de materiais escolares.

Na prática, as compras compartilhadas passaram a ser a principal ação do CM-GRANPAL, tornando-se referência no estado do Rio Grande do Sul. Em 2014, uma comitiva representante do CM-GRANPAL realizou uma visita ao Consórcio Intermunicipal Grande ABC¹⁷⁰, por ser visto como referência nacional, com a finalidade de conhecer as ações desenvolvidas. Naquela ocasião, o Consórcio Grande ABC apresentou o Programa Casa Abrigo Regional e o Plano de Mobilidade Regional, bem como relatou as vantagens por ter se tornado um consórcio público. Por sua vez, o CM-GRANPAL discorreu sobre as experiências e os ganhos obtidos por meio das compras compartilhadas.

¹⁶⁷ Vale ressaltar que os consórcios públicos, no que tange as compras públicas, teve incluído na Lei nº 11.107, de 2005, valores especificados pela Lei nº 8.666/1993, no art. 23, §8º que prevê: “No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no *caput* deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número”.

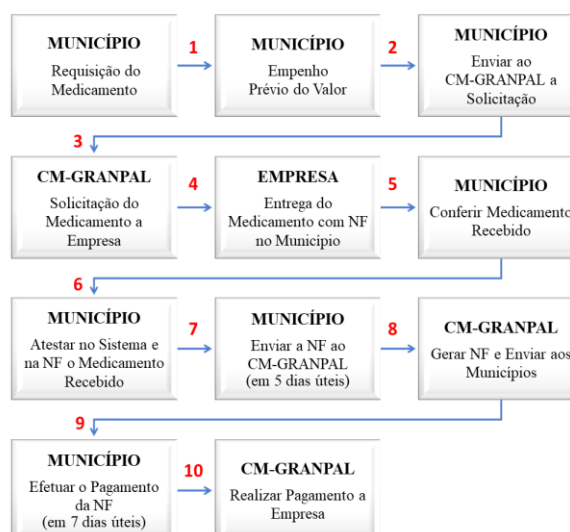
¹⁶⁸ Ver, reportagem disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/saude/amp/2013/06/consorcio-metropolitano-pretende-triplicar-compra-conjunta-de-medicamentos-em-2013-cj5v8zpmg0lphxbj0ajzxnk9x.html>. Acesso em: 12 jun. 2022.

¹⁶⁹ Ver, a reportagem disponível em: <https://www.arroiosratos.rs.gov.br/medicamentos-basicos-estao-em-dia-na-farmacia-municipal/>. Acesso em: 12 jun. 2022.

¹⁷⁰ Ver, o registro da visita no sítio eletrônico do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Disponível em: <https://consorcioabc.sp.gov.br/noticia/1780/consorcio-metropolitano-da-grande-porto-alegre-conhece-experiencia-da-regiao/>. Acesso em: 12 jun. 2022.

Quanto a operacionalização das compras compartilhadas, entre os anos de 2012 e 2015, o CM-GRANPAL era responsável por todo o processo, desde o planejamento que envolvia a análise de preço de mercado para os itens selecionados, a instrução processual do edital até a homologação da licitação. Após essa etapa, o CM-GRANPAL gerenciava a contratação que se dava por meio da adesão dos municípios, ficando responsável por todo o fluxo financeiro, conforme ilustra a Figura 22. Essa centralização do processo de compartilhamento das compras no CM-GRANPAL acabou gerando problemas, já que a inadimplência de alguns municípios criaram pendências, impossibilitando a aquisição de medicamentos por parte dos demais municípios adimplentes.

Figura 22 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: etapas de contratação dos municípios para as compras compartilhadas de medicamentos – 2012-2015



Fonte: Adaptação própria a partir de informações sobre os resultados provisórios do pregão eletrônico 001/2012 de medicamentos do CM-GRANPAL¹⁷¹.

A partir de 2016, o CM-GRANPAL alterou a operacionalização dos processos de compras compartilhadas. O primeiro passo foi a aprovação da Resolução nº 04/2016 pela Assembleia Geral do CM-GRANPAL. Essa Resolução regulamentou o Sistema de Registro de Preços (SRP), no âmbito do CM-GRANPAL, para as contratações de serviços e aquisições de bens, conforme o art. 15 da Lei nº 8.666/1993. Cabe mencionar que esse artigo foi regulamentado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, nos termos do art. 2º, inciso I que definiu o SRP como o “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”.

¹⁷¹ Ver, os resultados provisórios do pregão eletrônico nº 001/2012 de medicamentos do CM-GRANPAL disponível em: <https://es.slideshare.net/akopittke/compra-de-medicamentos-regio-metropolitana?ref=&smtNoRedir=1>. Acesso em: 12 jun. 2022.

Para o CM-GRANPAL, o art. 4º da Resolução nº 04/2016 estabeleceu a função de órgão gerenciador responsável pela instrução processual para realizar os procedimentos licitatórios de compras compartilhadas. Desta feita, os municípios consorciados assumiram a responsabilidade de formalizar o contrato diretamente com o fornecedor registrado.

Com as alterações realizadas, o fluxo dos procedimentos de compras compartilhadas, gerenciadas pelo CM-GRANPAL, que se inicia na reunião ordinária da Assembleia Geral, passou a ser validado mediante a manifestação de apenas um dos prefeitos¹⁷² consorciados interessado na aquisição do “objeto” a ser licitado. O passo seguinte consiste na formação do GT, composto pelos técnicos dos municípios consorciados, para discutir o objeto a ser licitado e definir os descritivos e os quantitativos. Após o levantamento dessas informações, o Termo de Referência é elaborado, em seguida a minuta do edital é redigida e a diretoria executiva examina, sendo aprovada ocorre a publicação legal do chamamento do edital.

Após a publicação do edital, o certame licitatório prossegue o fluxo normativo até a homologação. Cabe mencionar que o processo licitatório para registro de preços pode ser realizado na modalidade de concorrência e/ou pregão¹⁷³ do tipo menor preço (presencial ou eletrônico), devendo constar no edital todas as informações e elementos necessários para adesão dos fornecedores, em geral, de medicamentos, materiais e insumos hospitalares, materiais escolares, gêneros alimentícios, entre outros.

Depois da homologação, o CM-GRANPAL elabora a Ata de Registro de Preços (ARP) que deverá ser assinada pelo vencedor do processo licitatório. Cabe, ainda, ao CM-GRANPAL publicar o extrato da Ata com o devido prazo de vigência, não podendo exceder 12 meses. O processo é finalizado e o fornecedor registrado se torna apto para ser contratado pelos municípios consorciados e conveniados.

Vale esclarecer que a ARP a disposição não obriga a compra, ela mantém a autonomia de negociação, o recebimento dos itens e os pagamentos efetuados pelos municípios consorciados. Os princípios constitucionais da isonomia e da seleção mais vantajosa para a Administração Pública devem ser observados, de modo que a pactuação ao Termo de Adesão fica facultado aos municípios consorciados e conveniados, dado que podem participar da licitação que for de seu interesse.

¹⁷² Ressalta-se que a partir de abril de 2019 passou a ser necessário, no mínimo, a aprovação de três prefeitos para ser dado início ao processo licitatório.

¹⁷³ A modalidade do pregão foi criada pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e regulamentada pelo Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.

Desde 2017, o CM-GRANPAL vem ampliando suas parcerias, por meio de novos convênios de cooperação, junto a outros consórcios para a realização de compras compartilhadas, conforme apresenta os dados no Quadro 23. Em geral, o objetivo é ampliar a participação de municípios nas compras coletivas, em especial, de medicamentos¹⁷⁴ visando a redução dos custos de aquisição.

Quadro 23 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: convênio de cooperação para realização de compras compartilhadas – 2017-2022

Ano	Consórcio	Objeto	Vigência	Valor Mensal
2017 ⁽¹⁾	CODEPAMPA ¹⁷⁵ – Consórcio de Desenvolvimento do Pampa Gaúcho	Projeto Compras Compartilhadas	13/03/2017 a 12/03/2018	R\$ 2.500,00
2019 ⁽²⁾	Pró-Sinos – Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos	Projeto compras compartilhadas e consecução de objetivos comuns.	09/09/2019 a 08/09/2020	-
2019 ⁽³⁾	CODEPAMPA – Consórcio de Desenvolvimento do Pampa Gaúcho	Projeto Compras Compartilhadas	22/06/2019 a 21/06/2020	R\$ 5.260,00
2022 ⁽⁴⁾	CODEPAMPA – Consórcio de Desenvolvimento do Pampa Gaúcho	Projeto Compras Compartilhadas	02/03/2022 a 01/03/2023	R\$ 5.260,00
2022 ⁽⁵⁾	Pró-Sinos – Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos	Projeto compras compartilhadas e consecução de objetivos comuns.	02/03/2022 a 01/03/2023	-

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Diário Oficial¹⁷⁶ dos Municípios do Rio Grande do Sul.

Datas das Publicações: ⁽¹⁾ dia 05/05/2017, edição 2048; ⁽²⁾ dia 10/09/2019, edição 2640; ⁽³⁾ dia 30/09/2019, edição 2654; ⁽⁴⁾ dia 01/04/2022, edição 3288 e ⁽⁵⁾ dia 03/05/2022, edição 3308.

Cabe ressaltar que o Convênio de Cooperação Técnica¹⁷⁷ firmado entre o CM-GRANPAL e o Consórcio Pró-Sinos não há cobrança de valor. A cláusula terceira do Convênio estabelece que “As despesas necessárias para a plena consecução do objeto acordado, tais como: pessoal, deslocamentos, comunicação entre os órgãos e outras que se fizerem necessárias, correrão por conta das dotações específicas constantes nos orçamentos dos partícipes”. No que tange a vigência, após um ano, o convênio pode ser renovado por iguais períodos sucessivos, até o limite de 60 meses, mediante termo aditivo, conforme rege a cláusula quarta do Convênio.

Conforme registro na Ata¹⁷⁸ da Assembleia Geral Ordinária do Consórcio Público de Saneamento Pró-Sinos de 13 de junho de 2019, a decisão de não haver ônus no Convênio de Cooperação se deu pela possibilidade de haver reciprocidade dos serviços e o fato de nove municípios integrarem os dois consórcios (*vide* Quadro 19, p. 304).

¹⁷⁴ Ver, as reportagens disponíveis em: <https://glorinha.rs.gov.br/gov/compra-compartilhada-de-medicamentos-gera-economia-de-r-537-milhoes-para-18-municipios/> e <https://www.qwerty.com.br/2018/11/08/municipio-tem-economia-de-46-na-compra-de-medicamentos-atraves-do-codepampa/>. Acesso em: 14 jun. 2022.

¹⁷⁵ O CODEPAMPA é formado por 17 municípios: Alegrete, Bagé, Barra do Quaraí, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Lavras do Sul, Maçambará, Manoel Viana, Quaraí, Rosário do Sul, Sant’ana do Livramento, Santa Margarida do Sul, São Borja, São Gabriel, Uruguaiana e Vila Nova do Sul.

¹⁷⁶ Ver, o Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul, disponível em: <https://www.diariomunicipal.com.br/famurs/>. Acesso em: 12 jun. 2022.

¹⁷⁷ Ver, o convênio publicado no Diário Oficial dos Municípios do RS, no dia 01/04/2022, edição 3288.

¹⁷⁸ Ver, Ata da Assembleia Geral Ordinária do Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos – Pró-Sinos de 13 de junho de 2019. Disponível em: https://www.prosinos.rs.gov.br/publicacoes/Assembleias/ago2/ata%20a.g.o%202022_2019.pdf?d=281. Acesso em: 13 jun. 2022.

Desse modo, conforme consta no Convênio, o Consórcio Pró-Sinos disponibiliza o uso da Usina de Resíduos da Construção Civil, a participação nas compras compartilhadas para a área de saneamento (hidrojateamento, serviços técnicos) e os projetos de educação ambiental. Por sua vez, o CM-GRANPAL libera a participação dos municípios integrantes do Pró-Sinos, nas suas Atas de Registro de Preços, nos GTs, nos cursos ofertados, bem como disponibiliza análise técnica e auxílio para formulação dos Termos de Referência, integrando o Consórcio Pró-Sinos nas relações institucionais voltadas para a área de saneamento.

Com relação ao Convênio¹⁷⁹ firmado entre o CM-GRANPAL e o CODEPAMPA, por não haver mútua colaboração, a cláusula terceira do Convênio define o valor mensal a ser pago para o custeio de despesas pertinentes ao processo das compras compartilhadas. Quanto a vigência estabelecida, a cláusula quarta define um ano, podendo ser renovado por igual período mediante termo aditivo. Neste caso, o reajuste a ser aplicado ao valor mensal corresponderá ao índice aplicado aos municípios consorciados aprovado pela Assembleia Geral do CM-GRANPAL.

Como se vê, as compras compartilhadas tornou-se a principal ação do CM-GRANPAL. Os processos licitatórios passaram a contemplar a oferta de uma diversidade de produtos e serviços voltados para as áreas de saúde, educação, infraestrutura, administração, entre outras. A ênfase nas compras compartilhadas efetuadas pelo CM-GRANPAL ganhou relevância entre os anos de 2017 e 2020, cuja dinâmica merece uma análise mais detalhada.

A partir do levantamento de informações sobre os processos de licitações¹⁸⁰ para registro de preços efetuados pelo CM-GRANPAL, entre os anos de 2015 e 2022, constatou-se que foram lançados cerca de 73 editais, sendo 41 (56,2%) sob a modalidade de pregão eletrônico e 32 editais (43,8%) por meio de pregão presencial, conforme apresenta os dados nos Quadros 24 e 25 (p. 317-318).

¹⁷⁹ Ver, o convênio publicado no Diário Oficial dos Municípios do RS, no dia 03/05/2022, edição 3308.

¹⁸⁰ É importante mencionar que os dados referentes as licitações para registro de preços efetuadas pelo CM-GRANPAL foram levantados por meio de vários sítios eletrônicos, não sendo possível afirmar com precisão a quantidade de editais lançados entre os anos de 2015 e 2022. Desta forma, no Portal da Transparência do CM-GRANPAL constam dados, incompletos, referentes as licitações realizadas entre os anos de 2015 e 2022. No Portal de Compras Públicas é possível obter os dados do processo de duas licitações que ocorreram sob a forma de pregão eletrônico no ano de 2017 (03/03/2017 e 21/06/2017). Já no Portal de Compras Eletrônicas do Banrisul estão disponíveis os dados dos processos licitatórios efetuados pelo CM-GRANPAL para os anos de 2017 a 2022. Por fim, a partir de 2017, no Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul se encontram a publicização dos processos licitatórios, tais como: anúncios de pregões, termo de homologação de licitações, extratos de termo aditivo, extratos do termo de adesão as atas de registro de preços, atas de revogação do edital, entre outros. Portanto, para consultar os dados verificar as seguintes fontes: 1) CM-GRANPAL, disponível em: (<https://granpal.atende.net/transparencia/item/licitacoes-gerais>); 2) Portal de Compras Públicas, (<https://www.portaldecompraspublicas.com.br/processos?orgao=Granpal>); 3) Portal de Compras Eletrônicas do Banrisul, (<https://pregaobanrisul.com.br/editais/pesquisar>); 4) Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul, (<https://www.diariomunicipal.com.br/famurs/pesquisar>). Acesso em: 10 fev. 2023.

Quadro 24 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: editais lançados na modalidade de pregões eletrônicos para compras compartilhadas – 2015-2022

Ano	Edital	Objeto	Área	Situação
2015	♦ Nº 001/2015	♦ Materiais e Insumos Hospitalares	♦ Saúde	♦ Homologado
	♦ Nº 002/2015	♦ Uniformes Escolares	♦ Educação	♦ Homologado
	♦ Nº 003/2015	♦ Mobiliário Corporativo	♦ Administração	♦ Homologado
	♦ Nº 004/2015	♦ Mobiliário Escolar	♦ Educação	♦ Homologado
2016	♦ Nº 001/2016	♦ Mobiliário Escolar	♦ Educação	♦ Homologado
	♦ Nº 002/2016	♦ Medicamentos	♦ Saúde	♦ Homologado
2017	♦ Nº 001/2017	♦ Medicamentos	♦ Saúde	♦ Homologado
	♦ Nº 002/2017	♦ Medicamentos	♦ Saúde	♦ Homologado
2018	♦ Nº 001/2018	♦ Materiais e Insumos de uso Odontológico	♦ Saúde	♦ Por Lote
	♦ Nº 002/2018	♦ Materiais e Insumos Hospitalares	♦ Saúde	♦ Homologado
	♦ Nº 003/2018	♦ Medicamentos	♦ Saúde	♦ Homologado
	♦ Nº 004/2018	♦ Vasos Auto Irrigáveis de Pisos e Paredes	♦ Educação	♦ Homologado
	♦ Nº 005/2018	♦ Tênis	♦ Educação	♦ Cancelado
	♦ Nº 006/2018	♦ Medicamentos	♦ Saúde	♦ Cancelado
	♦ Nº 007/2018	♦ Sistema de Combate à Evasão Fiscal	♦ Administração	♦ Cancelado
	♦ Nº 008/2018	♦ Limpeza Pública	♦ Infraestrutura	♦ ND
2019	♦ Nº 001/2019	♦ Sistema de Gestão Vida Funcional	♦ Administração	♦ Homologado
	♦ Nº 002/2019	♦ Medicamentos	♦ Saúde	♦ Homologado
	♦ Nº 003/2019	♦ Mochilas Escolares	♦ Educação	♦ Cancelado
	♦ Nº 004/2019	♦ Jogos Pedagógicos	♦ Educação	♦ Cancelado
	♦ Nº 005/2019	♦ Mobiliário Escolar e Corporativo	♦ Educação	♦ Suspensão*
	♦ Nº 006/2019	♦ Materiais Escolares	♦ Educação	♦ Anulado
	♦ Nº 007/2019	♦ “Projeto Todos pelo Saber”	♦ Educação	♦ Cancelado
	♦ Nº 008/2019	♦ ND	♦ ND	♦ ND
	♦ Nº 009/2019	♦ Sistema de Gestão Frotas de Veículos	♦ Administração	♦ Homologado
	♦ Nº 010/2019	♦ Sistema de Gestão Frotas de Veículos	♦ Administração	♦ ND
2020	♦ Nº 001/2020	♦ Materiais Escolares	♦ Educação	♦ Cancelado
	♦ Nº 002/2020	♦ Mochilas Escolares	♦ Educação	♦ Cancelado
	♦ Nº 003/2020	♦ Tênis	♦ Educação	♦ Cancelado
	♦ Nº 004/2020	♦ Sistema de Gestão Pública	♦ Administração	♦ Cancelado
	♦ Nº 005/2020	♦ Materiais e Insumos Hospitalares	♦ Saúde	♦ Cancelado
	♦ Nº 006/2020	♦ Medicamentos	♦ Saúde	♦ Homologado
2021	♦ Nº 001/2021	♦ Gêneros Alimentícios – Merenda Escolar	♦ Educação	♦ Homologado
	♦ Nº 002/2021	♦ Medicamentos	♦ Saúde	♦ Cancelado
	♦ Nº 003/2021	♦ Medicamentos	♦ Saúde	♦ Homologado
2022	♦ Nº 001/2022	♦ Sistema de Gestão Informatizado em Nuvem	♦ Administração	♦ Deserta
	♦ Nº 002/2022	♦ Sistema de Gestão Informatizado em Nuvem	♦ Administração	♦ Homologado
	♦ Nº 003/2022	♦ Materiais e Insumos Hospitalares	♦ Saúde	♦ Cancelado
	♦ Nº 004/2022	♦ Materiais e Insumos Hospitalares	♦ Saúde	♦ Homologado
	♦ Nº 005/2022	♦ Medicamentos	♦ Saúde	♦ Homologado
	♦ Nº 006/2022	♦ Medicamentos	♦ Saúde	♦ Homologado

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Portal de Transparência do CM-GRANPAL, Portal de Compras Públicas, Portal de Compras Eletrônicas do Banrisul e Diário Oficial dos Municípios do RS. Ver, a nota de rodapé nº 180, p. 314.

* Suspensão de Certame licitatório solicitado pelo TCE-RS. (ND = Não disponível).

No âmbito da Administração Pública, cabe destacar que a prática de compras compartilhadas vem crescendo e sendo visto como instrumento eficaz para conseguir preços mais competitivos, celeridade nos processos licitatórios e menor necessidade de recursos humanos para gerir a tramitação dos certames. Por sua vez, os Tribunais de Contas orientam o uso da modalidade pregão, preferencialmente, na forma eletrônica.

No meio acadêmico, de modo geral, os estudos apontam que as compras compartilhadas proporcionam ganhos econômicos. O demonstrado por Rocha e Wittman (2017), por exemplo, mediante a comparação de dois processos licitatórios para compra de medicamentos, efetuados por meio de Pregão Eletrônico, sendo um no modo compartilhado (CM-GRANPAL) e o outro realizado pelo município de Sapucaia do Sul (RS), destacou que o compartilhamento, se realizado na forma adequada, pode gerar economia para os cofres públicos municipais.

Quadro 25 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: editais lançados na modalidade de pregões presenciais para compras compartilhadas – 2015-2019

Ano	Edital	Objeto	Área	Situação
2015	♦ N° 001/2015	♦ Medicamentos	♦ Saúde	♦ Homologado
2016	♦ N° 001/2016	♦ Bancadas Digitais para Ensino	♦ Educação	♦ ND
	♦ N° 002/2016	♦ Aplicativo Digital para Educação Básica	♦ Educação	♦ ND
2017	♦ N° 001/2017	♦ Sistema de Gestão Frotas de Veículos	♦ Administração	♦ Homologado
	♦ N° 002/2017	♦ Materiais Escolares	♦ Educação	♦ Cancelado
	♦ N° 003/2017	♦ Jogos Pedagógicos	♦ Educação	♦ Cancelado
	♦ N° 004/2017	♦ Mobiliário Escolar e Corporativo	♦ Educação	♦ Cancelado
	♦ N° 005/2017	♦ Mochilas Escolares	♦ Educação	♦ Cancelado
	♦ N° 006/2017	♦ Materiais Escolares	♦ Educação	♦ Homologado
	♦ N° 007/2017	♦ Mobiliário Escolar e Corporativo	♦ Educação	♦ Homologado
	♦ N° 008/2017	♦ Mochilas Escolares	♦ Educação	♦ Homologado
	♦ N° 009/2017	♦ Jogos Pedagógicos	♦ Educação	♦ Cancelado
	♦ N° 010/2017	♦ Aquisição e Instalação de Ar-condicionado	♦ Educação	♦ Homologado
	♦ N° 011/2017	♦ Uniformes das Guardas Municipais	♦ Segurança	♦ Homologado
	♦ N° 012/2017	♦ Acervo Bibliográfico	♦ Educação	♦ Homologado
	♦ N° 013/2017	♦ Mobiliário Escolar e Corporativo	♦ Educação	♦ Cancelado
2018	♦ N° 001/2018	♦ Georreferenciamento	♦ Planej. Urbano	♦ Cancelado
	♦ N° 002/2018	♦ Execução de Ações	♦ Infraestrutura	♦ Suspenso*
	♦ N° 003/2018	♦ Terraplenagem e Mão-de-Obra	♦ Infraestrutura	♦ Suspenso*
	♦ N° 004/2018	♦ Projeto de Engenharia e Arquitetura	♦ Infraestrutura	♦ Suspenso*
	♦ N° 005/2018	♦ Reforma nos Equipamentos Públicos	♦ Infraestrutura	♦ Suspenso*
	♦ N° 006/2018	♦ Sistema de Informações Georreferenciadas	♦ Planej. Urbano	♦ Homologado
	♦ N° 007/2018	♦ Pavimentação e Drenagem Superficial	♦ Infraestrutura	♦ Suspenso*
	♦ N° 008/2018	♦ Limpeza Pública	♦ Infraestrutura	♦ Suspenso*
	♦ N° 009/2018	♦ Regularização Fundiária	♦ Planej. Urbano	♦ Cancelado
	♦ N° 010/2018	♦ Engenharia de Tráfego	♦ Mobilidade	♦ Cancelado
	♦ N° 011/2018	♦ Recuperação de Vias não Pavimentadas	♦ Infraestrutura	♦ Suspenso*
2019	♦ N° 001/2019	♦ Locação de Veículos	♦ Administração	♦ Homologado
	♦ N° 002/2019	♦ Medicamentos	♦ Saúde	♦ ND
	♦ N° 003/2019	♦ ND	♦ ND	♦ ND
	♦ N° 004/2019	♦ ND	♦ ND	♦ ND
	♦ N° 005/2019	♦ Mobiliário Escolar e Corporativo	♦ Educação	♦ ND

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Portal de Transparência do CM-GRANPAL, Portal de Compras Públicas, Portal de Compras Eletrônicas do Banrisul e Diário Oficial dos Municípios do RS. Ver, a nota de rodapé nº 180, p. 314.

* Suspensão de Certame¹⁸¹ licitatório devido a Medida Cautelar do Tribunal de Contas do Estado – TCE/RS.

(ND = Não disponível).

Segundo os dados dos Quadros 24 e 25 (p. 317-318), é notória a atuação do CM-GRANPAL na realização de compras compartilhadas¹⁸², principalmente, para os setores de saúde e educação. No entanto, cabe verificar quais foram os municípios consorciados e conveniados que efetivamente aderiram as ARP, dado que as vantagens apresentadas só se concretizam com as contratações realizadas no prazo de vigência.

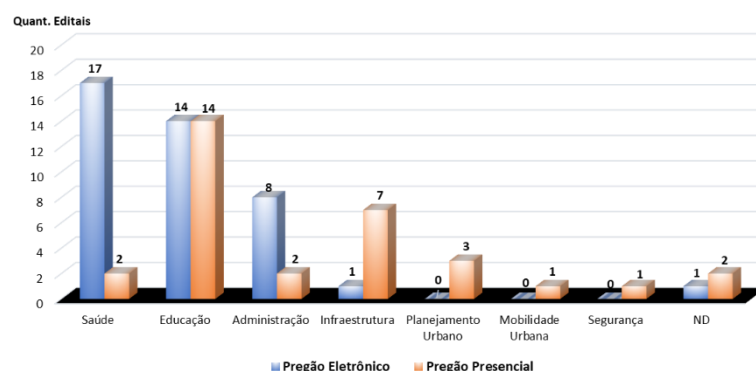
¹⁸¹ Ver, matéria publicada no Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul no dia 14/10/2019, edição 2664. Disponível em: <https://www.diariomunicipal.com.br/famurs/>. Acesso em: 12 jun. 2022.

¹⁸² Cabe esclarecer que a realização de compras compartilhadas tem sido adotada pelos consórcios públicos em todo o território brasileiro. Como exemplo se pode citar: o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do estado do Rio Grande do Sul (CISA IJUÍ) que reúne 37 municípios e possui convênio com dois consórcios: o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Alto Jacuí e do Alto da Serra do Botucarái (COMAJA) e o Consórcio Intermunicipal de Saúde (COIS) da microrregião de São Luiz Gonzaga para compras coletivas e distribuição de medicamentos, consultas médicas e exames especializados, conforme consta em seu sítio eletrônico <https://www.cisaiju.com.br/>. O Consórcio Interfederativo Santa Catarina (CINCATARINA) que reúne 257 municípios consorciados e possui uma Central de Compras Públicas voltadas para a realização das compras compartilhadas disponibilizando um catálogo de produtos licitados em seu sítio eletrônico <https://www.cincatarina.sc.gov.br/centraldecompras/>. O Consórcio dos Municípios Pernambucanos (COMUPE) que reúne 20 municípios e realiza compras compartilhadas voltadas para material médico hospitalar, medicamentos, materiais e equipamentos de informática, passagens aéreas e hospedagem, aquisição de veículos, entre outros, conforme consta em seu sítio eletrônico <https://www.comupe.org/cat/licitacoes/>. Acesso em: 14 fev. 2023.

Ainda, no que se refere ao processo de compras compartilhadas, vale lembrar que os consórcios públicos devem cumprir a legislação que disciplina os procedimentos licitatórios para o Setor Público. Deste modo, as etapas a serem realizadas, desde a formalização da demanda até a homologação do certame, envolvem um trabalho conjunto entre o órgão gerenciador e os órgãos participantes. Ressalta-se que cumprir, satisfatoriamente, todas as etapas demanda tempo e trabalho, resultando em um custo para a Administração Pública.

Tomando como referência os 73 editais catalogados por este estudo, no período de 2015 a 2022, observa-se que as áreas priorizadas pelo CM-GRANPAL para realizar as compras compartilhadas corresponderam aos setores de educação (38,4%), saúde (26,0%), administração (13,7%), infraestrutura (11,0%), planejamento urbano (4,1%), mobilidade urbana (1,4%) e segurança pública (1,4%), conforme ilustra o Gráfico 37.

Gráfico 37 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: editais lançados por área para compras compartilhadas – 2015-2022



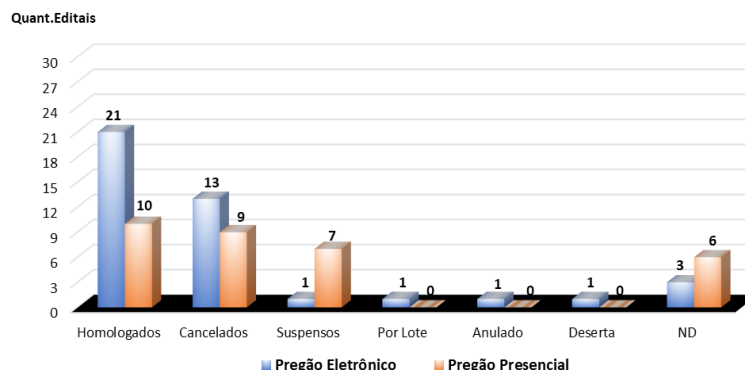
Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Portal de Transparência do CM-GRANPAL, Portal de Compras Públicas, Portal de Compras Eletrônicas do Banrisul e Diário Oficial dos Municípios do RS. Ver, a nota de rodapé nº 180, p. 314. (ND = Não disponível).

Por meio do Gráfico 38, verifica-se a situação desses editais lançados e constata-se que 31 foram homologados, correspondendo a 42,5% do total dos editais. Cabe esclarecer que o Edital nº 001/2018, cujo objeto era “materiais e insumos de uso odontológico” a homologação se deu por lote. Já o certame referente ao Edital nº 001/2022 destinado a fornecer a implantação de um “Sistema de Gestão Informatizado em Nuvem” não houve licitantes, sendo caracterizado como “deserto” (*vide* Quadro 24, p. 317).

Com relação aos editais cancelados, cerca de 30,1%, as justificativas dadas foram registradas em Atas¹⁸³. Em geral, o cancelamento se deu pelos editais conterem erros, seja na descrição do objeto a ser licitado, podendo gerar dúvidas, seja na compatibilidade de preços em relação ao estimado para contratação. Também, registrou-se cancelamento por decisão própria da diretoria executiva do CM-GRANPAL sem explicitar os motivos para tal procedimento.

¹⁸³ Ver, Atas de Revogação de editais no Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul no dia 08/12/2017, edição 2198. Disponível em: <https://www.diariomunicipal.com.br/famurs/>. Acesso em: 12 fev. 2023.

Gráfico 38 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: situação dos editais lançados para compras compartilhadas – 2015-2022



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Portal de Transparência do CM-GRANPAL, Portal de Compras Públicas, Portal de Compras Eletrônicas do Bannisul e Diário Oficial dos Municípios do RS. Ver, a nota de rodapé nº 180, p. 314. (ND = Não disponível).

Em 2019, oito editais lançados, no ano anterior, que já haviam sido homologados e com contratos firmados, foram suspensos por determinação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) após realização de Inspeção Especial no CM-GRANPAL. Conforme o Comunicado de Auditoria¹⁸⁴ foram elencados para os procedimentos licitatórios e contratos as seguintes observações:

- a) quadro de pessoal com insuficiente capacitação para a realização de Procedimentos Licitatórios;
- b) deficiência na realização de efetiva Pesquisa de Preços;
- c) opção por Pregão Presencial em detrimento ao Pregão Eletrônico;
- d) deficiência no levantamento dos quantitativos demandados nos certames realizados;
- e) ausência de justificativa para permissão de adesões por órgãos não participantes;
- f) baixa adesão dos municípios consorciados às Atas de Registro de Preços firmadas pelo Consórcio.

(TCE-RS, Comunicado de Auditoria, 2019, p. 4-7).

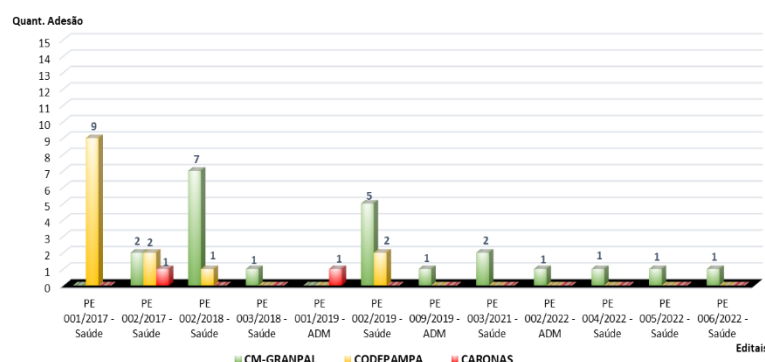
Ainda, registra-se que o Edital nº 006/2019, que tinha como objeto a ser licitado aquisições de materiais escolares, foi anulado por apresentar irregularidades no processo licitatório. Por fim, considerando os anos de 2016, 2018 e 2019, não há informação sobre nove editais lançados (*vide* Quadros 24 e 25, p. 317-318).

A partir do exposto, nota-se que menos da metade dos editais lançados foram homologados, tornando-se apto para que houvesse as contratações. Esse resultado indica que 57,5% dos editais lançados, entre 2015 e 2022, apresentaram algum tipo de irregularidade, não sendo possível efetuar todas as etapas requeridas para o processo licitatório. Deste modo, cabe examinar as adesões as ARP efetuadas pelos órgãos participantes, que resultaram dos editais homologados, além dos editais suspensos pelo TCE-RS.

¹⁸⁴ Para mais detalhes, consultar o Comunicado de Auditoria do TCE-RS em 2019. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/app/visdoc-angular/anonimo/open/PRE/543452#&id_arquivo=2386296&tarjas=true. Acesso em: 18 fev. 2023.

As informações e os dados obtidos sobre as adesões dos municípios consorciados e conveniados as ARP se referem aos anos de 2017 a 2022¹⁸⁵, conforme apresentam as informações dos Apêndices Q e R, p. 435-437. Segundo os dados, constata-se que do total de 15 editais homologados, sob a modalidade de pregão eletrônico, 12 editais tiveram contratações efetivadas, conforme ilustra o Gráfico 39.

Gráfico 39 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: adesões as ARP dos editais homologados de pregões eletrônicos – 2017-2022



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul 2017-2022.

Mediante os dados acima, verifica-se que as adesões dos municípios que integram os consórcios CM-GRANPAL e CODEPAMPA foram em editais destinados para obtenção de medicamentos e materiais e insumos hospitalares. Já os órgãos que não participaram do processo licitatório inicial, comumente conhecidos como “caronas”¹⁸⁶, mas que podem solicitar adesão as ARP ao órgão gerenciador, nos certames de pregões eletrônicos do CM-GRANPAL fizeram adesão ao Edital nº 002/2017 para aquisição de medicamentos e ao Edital nº 001/2019 para implantação de um Sistema de Gestão Vida Funcional.

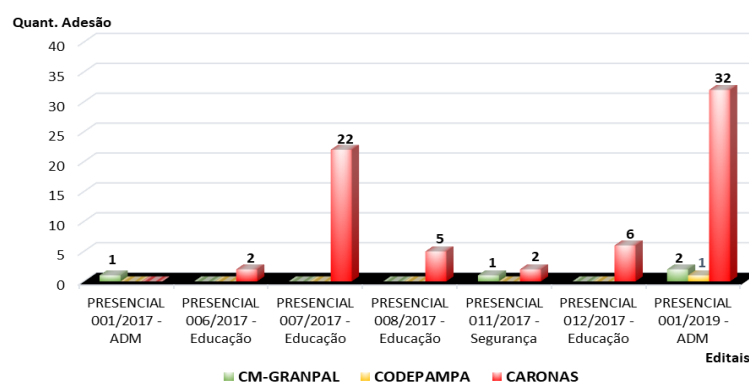
Conforme os dados, as duas adesões foram realizadas pela Prefeitura de Cuiabá (MT), sendo a compra de medicamentos demandada pela Empresa Cuiabana de Saúde Pública, vinculada à Secretaria Municipal de Saúde e a implantação do Sistema de Gestão Vida Funcional pela Prefeitura, com valores em torno de R\$ 8,5 milhões (*vide* Apêndice R, p. 436).

¹⁸⁵ Cabe esclarecer que para os anos de 2015 e 2016 não há informações disponibilizadas sobre as adesões as ARP mediante documentos comprobatórios. Os dados publicados no Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul têm como ponto de partida o ano de 2017. Além disso, buscou-se verificar quais os municípios que aderiram as ARP, pelo menos uma vez, dado que o mesmo município pode aderir mais de uma vez a mesma ARP, como pode aderir outras ARP de um mesmo edital. Portanto, a relação apresentada nos Apêndices Q e R p. 435-437 não retrata a totalidade das ARP, mas apresenta os municípios consorciados e conveniados, bem como os “caronas” que nesses editais aderiram a pelo menos uma ARP.

¹⁸⁶ O termo “carona” é usado para definir os órgãos ou entidades da Administração Pública que aderem, para fins de contratação, as ARP de licitações processadas por meio do Sistema de Registro de Preços realizadas por outros órgãos, mediante autorização deste, sem ter participado do processo licitatório inicial. Essa prática surgiu com o Decreto nº 3.931 de 2001 que alterou a regulamentação do Sistema de Registro de Preços da Lei nº 8.666/1993. Em 2013, o Decreto nº 7.892, de 23 janeiro de 2013, revogou o Decreto nº 3.931 de 2001.

Com relação aos editais homologados cujo processo se deu sob a modalidade de pregão presencial, do total de nove editais, sete tiveram adesão para contratação, segundo ilustra os dados do Gráfico 40. A elevada demanda a esses editais pelos “caronas” evidencia a baixa adesão dos municípios consorciados a CM-GRANPAL e CODEPAMPA, dado que somente três municípios integrantes do CM-GRANPAL aderiram as ARP em três editais para implantação de *software* de gestão para frota de veículos, aquisição de uniformes para guardas municipais e locação de veículo. E, com relação ao CODEPAMPA, apenas o município de São Borja (RS) aderiu a ARP do Edital nº 001/2019, voltado para locação de veículos.

Gráfico 40 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: adesões as ARP dos editais homologados de pregões presenciais – 2017-2019



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul 2017-2019.

Observa-se que as adesões de órgãos “caronas” ocorreram em editais, principalmente, voltados para os setores de educação, gestão administrativa e segurança pública. Com relação à educação, a maior adesão as ARP se deu no Edital nº 007/2017, cujo objeto licitado foi mobiliário escolar e corporativo. Cabe destacar que as 22 adesões as ARP abrangeram diferentes municípios localizados nas Regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste, mas não houve nenhuma adesão de municípios da Região Sul.

Já o Edital nº 012/2017, destinado para compra de livros didáticos e literários voltados para o público infanto-juvenil, teve a adesão de cinco municípios (Arapiraca-AL, Paço do Lumiar-MA, Cuiabá-MT, Recife-PE e Niterói-RJ) e da Secretaria de Educação do estado do Amazonas. Esse último, aderiu a mais de uma ARP com valores que totalizaram, aproximadamente, a quantia de R\$ 31 milhões e a empresa Conesul Comercial e Tecnologia Educacional Ltda., situada em São Gonçalo (RJ) foi a vencedora da licitação. Quanto aos Editais nº 006/2017 (materiais escolares) e nº 008/2017 (mochilas escolares) obtiveram duas e cinco adesões, respectivamente. Cabe mencionar que o município de Arapiraca-AL aderiu aos quatro editais voltados para a área de Educação (*vide* Apêndice R, p. 436-437).

O Edital nº 001/2019 destinado para locação de veículos, apesar de constar que era voltado para os municípios integrantes dos consórcios CM-GRANPAL e CODEPAMPA, os dados mostram que somente três municípios aderiram a ARP nº 58/2019 para contratação totalizando cerca de R\$ 544 mil mensais. Todas as outras 32 adesões se deram por municípios de outros estados da Federação brasileira, com destaque para o estado do Pará cujo governo realizou 15 adesões a ARP nº 58/2019 por meio dos diversos órgãos que integram a estrutura governamental com contratos que totalizaram quase R\$ 2,0 milhões a serem pagos mensalmente pelos serviços de locação de veículos.

Ainda, com relação ao estado do Pará, o município de Parauapebas e o SEBRAE-PA também aderiram a ARP desse edital. As outras 15 adesões a ARP nº 58/2019 do Edital nº 001/2019 se deram por municípios de quatro estados: 1) Espírito Santo (Marataízes, Presidente Kennedy, Serra e Viana); 2) Maranhão (Caxias, Imperatriz, Peritoró, Pinheiro e São Luís); 3) Minas Gerais (Contagem, Mariana e Nova Lima) e 4) Rio de Janeiro (Maricá e Rio das Ostras).

Por fim, o Edital nº 011/2017 que licitou uniformes para guardas municipais, além da adesão do município de Nova Santa Rita (RS) integrante do CM-GRANPAL, os municípios de Lajeado (RS) e Duque de Caxias (RJ) também aderiram a ARP nº 01/2018 como órgãos “caronas” (*vide* Apêndices Q e R, p. 435-437).

Vale ressaltar que o inciso V do art. 2º do Decreto nº 7.892/2013 possibilitou ao “órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços”. Embora, a participação de “caronas” esteja condicionada a aceitação ou não do órgão gerenciador e do fornecedor conforme disposto:

Art. 22 [...] justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

§1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

§2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

(Brasil, Decreto nº 7.892/2013, art. 22, §§1º e 2º).

No caso do CM-GRANPAL, o capítulo X da Resolução nº 04/2016 estabeleceu as normas para adesão a ARP pelos órgãos ou entidades não participantes do certame licitatório. Além disso, definiu que as contratações não podiam exceder ao dobro do quantitativo previsto por item registrado para os órgãos participantes, alterado para cem por cento em 2018.

Todavia, o §3º do art. 22 do Decreto nº 7.892/2013 previa que as contratações efetuadas pelos “caronas” não podiam exceder cem por cento dos quantitativos previstos por item registrado para os órgãos participantes. A partir de 2018, o quantitativo passou a ser de cinquenta por cento conforme a nova redação dada pelo Decreto nº 9.488/2018.

Conforme o Relatório de Auditoria emitido pelo TCE-RS com relação às Contas Anuais de 2019 do CM-GRANPAL, a ocorrência dos “caronas” nos processos licitatórios foi vista como “expressiva” diante da baixa adesão dos municípios consorciados e conveniados, sendo registrado o seguinte posicionamento:

[...] o número de adesões por órgãos não participantes (também conhecida como "carona") tem sido muito superior ao número de contratações firmadas por entes consorciados e conveniados. [...] Destaca-se que a utilização da dita carona viola princípios do Direito Administrativo como a legalidade, a isonomia, a vinculação ao edital, a economicidade, a moralidade e a impessoalidade. [...] A despeito de otimizar etapas burocráticas com a observância da legislação para a promoção de procedimento licitatório, estimula-se ambiente potencialmente lesivo ao interesse público [...].

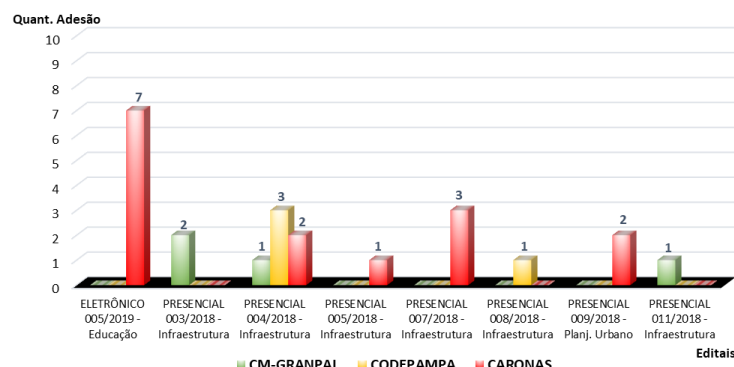
O **Consórcio GRANPAL** tem como uma de suas principais finalidades institucionais a realização de licitações compartilhadas de interesse dos municípios consorciados, visando à redução dos custos das contratações por meio da economia de escala (art. 7º, XI do Estatuto). Desse modo, **a baixa adesão por municípios consorciados** às atas de registros de preços firmadas pelo auditado, em contraste com o alto índice de adesões por órgãos não participantes, além de constituir ofensa ao princípio constitucional da eficiência, tem como consequência o **desvirtuamento** desse **propósito institucional**. Outrossim, resta evidenciado o dispêndio de recursos públicos com a realização de licitações que têm **pouco proveito aos municípios consorciados** e que frustram as expectativas do mercado.

(TCE-RS, Relatório de Auditoria, 2019, p. 31-37, grifo nosso).

Mediante as auditorias realizadas, em 2019, o TCE-RS solicitou a suspensão da integralidade dos processos de licitação auditados. Deste modo, oito editais foram suspensos, sendo um lançado em 2019 e realizado sob a modalidade de pregão eletrônico e os outros sete editais lançados em 2018 e ocorridos por intermédio de pregão presencial para o registro de preços. A principal área dos objetos licitados correspondia ao setor de infraestrutura, cuja contratação envolvia a realização de obras e serviços de engenharia (*vide* Anexo D, p. 447).

Conforme ilustra o Gráfico 41, esses editais se encontravam com as contratações em andamento efetuados por dois municípios integrantes do CM-GRANPAL (Sapucaia do Sul e Taquari) e três municípios do CODEPAMPA (Bagé, Dom Pedrito e São Gabriel). Além das adesões com contratos efetuados pelos órgãos “caronas” abrangendo quatro municípios do Rio Grande do Sul (Montenegro, Santa Maria, São Leopoldo e Torres), dois no estado do Ceará (Caucaia e Juazeiro do Norte), dois no estado de Mato Grosso do Sul (Campo Grande e Ponta Porã), Paraty-RJ, Goiânia-GO, Serrinha-BA, Santa Rita-PB, Barcarena-PA, Ji Paraná-RO e pelo estado do Acre por meio da Secretaria de Infraestrutura e do Desenvolvimento Urbano (*vide* Apêndices Q e R, p. 435-437).

Gráfico 41 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: editais homologados e suspensos pelo TCE-RS – 2018-2019



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul 2018-2019.

Segundo o TCE-RS¹⁸⁷, os editais lançados em 2018 destinados a registrar preços de uma vasta gama de itens de engenharia relacionados à maior parte dos serviços e obras foram estimados sem uma real avaliação da necessidade por parte dos municípios, o que avolumou significativamente o preço total estimado desses certames chegando a totalizar o valor de R\$ 26,6 bilhões, conforme apresenta os dados no Quadro 26.

Quadro 26 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: editais homologados de pregões presenciais para compras compartilhadas – 2018

Edital	Situação	Objeto	Preço Licitado (R\$ 1,00)	Data da Publicação	Data de Recebimento das Propostas
PP 001/2018	Revogado	♦ Georreferenciamento	554.940,50	29/03/2018	13/04/2018
PP 002/2018	Suspensão	♦ Execução de Açudes	58.510.996,80	18/09/2018	03/10/2018
PP 003/2018	Suspensão	♦ Terraplenagem e Mão de Obra	1.223.895.175,75	19/09/2018	04/10/2018
PP 004/2018	Suspensão	♦ Projeto de Engenharia e Arquitetura	140.072.352,01	11/10/2018	25/10/2018
PP 005/2018	Suspensão	♦ Reforma nos Equipamentos Públicos	16.128.204.044,83	09/11/2018	20/11/2018
PP 007/2018	Suspensão	♦ Pavimentação e Drenagem Superficial	8.296.089.011,69	14/11/2018	26/11/2018
PP 008/2018	Suspensão	♦ Limpeza Pública	221.465.658,42	05/12/2018	17/12/2018
PP 009/2018	Revogado	♦ Regularização Fundiária	17.830.452,54	28/11/2018	06/12/2018
PP 010/2018	Revogado	♦ Engenharia de Tráfego	236.566.470,23	06/12/2018	19/12/2018
PP 011/2018	Suspensão	♦ Recuperação de vias não pavimentadas	317.032.738,35	07/12/2018	20/12/2018
TOTAL			R\$ 26.640.221.841,12		

Fonte: Adaptação própria a partir do TCE-RS – Informação nº 30/2019 – SPA, p. 6. (CM-GRANPAL – Pregões – Obras e Serviços de Engenharia).

Em linhas gerais, o TCE-RS apontou diversas irregularidades que motivaram a suspensão dos editais, tais como: a incompatibilidade do objeto com a modalidade licitatória, da impropriedade do uso da modalidade de pregão presencial, contratação de serviços continuados a partir de ARP, composição de preços, entre outras.

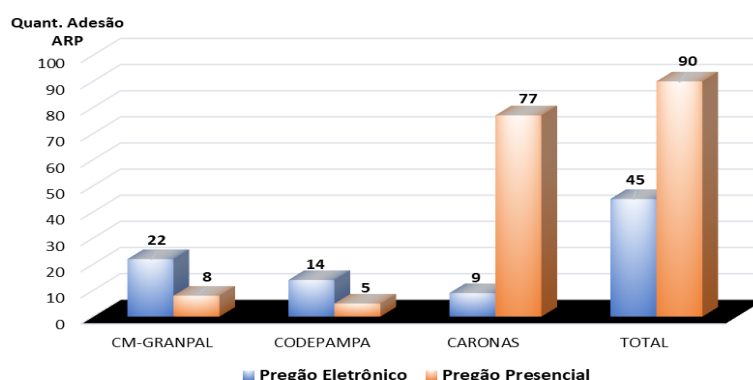
¹⁸⁷ TCE-RS – Informação nº 30/2019 – SPA. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/app/visdoc-angular/anonimo/open/PRE/651249#&id_arquivo=2273432&tarjas=true. Acesso em: 23 fev. 2023.

Vale ressaltar que os Editais nº 001/2018, nº 009/2018 e nº 010/2018 após serem suspensos, por determinação judicial, o CM-GRANPAL, voluntariamente, decidiu revogá-los. Enquanto, o Edital nº 002/2018 não havia obtido nenhuma adesão para contratação até o momento do pedido de suspensão pelo TCE-RS.

Quanto ao Edital nº 005/2019, cujo objeto licitado foi aquisição de mobiliário escolar e corporativo, a suspensão, a pedido do TCE-RS, se deu em virtude da deficiência na pesquisa de preços para obtenção dos valores de referência para realização de seu procedimento licitatório. Segundo o TCE-RS, desde 2015, o CM-GRANPAL vem sendo notificado e solicitado o aprimoramento das pesquisas de preços na fase interna de suas licitações públicas.

Diante do exposto, entre os anos de 2017 e 2022, constata-se que do total de 64 editais lançados, 33 foram homologados (51,6%) e 28 obtiveram adesões as ARP totalizando 135 contratações. A adesão dos municípios integrantes do CM-GRANPAL correspondeu a 22,2% e dos municípios conveniados foi de 14,1%. Já os participantes “caronas” foram responsáveis por 63,7% do total de adesões as ARP. Esse comportamento evidencia que o CM-GRANPAL vem atuando, como órgão gerenciador dos processos licitatórios, para a realização de compras compartilhadas, cujos maiores beneficiados são os órgãos “caronas”, dado que os municípios consorciados e conveniados apresentaram uma participação bem inferior, conforme mostra os dados do Gráfico 42.

Gráfico 42 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: adesões as ARP efetuadas pelos municípios consorciados, conveniados e “caronas” – 2017-2022

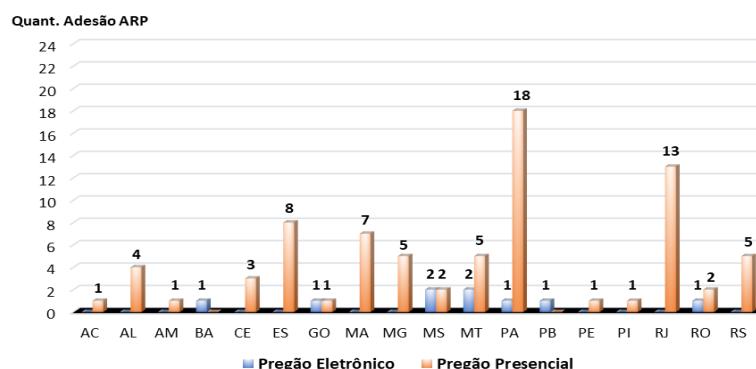


Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul 2017-2022.

Além disso, considerando os dados catalogados para os anos de 2017 e 2022, observa-se que houve a adesão para contratação de 13 municípios integrantes do CM-GRANPAL, não havendo, possivelmente, a participação dos demais sete municípios consorciados, entre eles, a capital Porto Alegre. Com relação ao CODEPAMPA, dos 17 municípios consorciados, 11 aderiram as ARP para contratação voltadas principalmente para compra de medicamentos (*vide* Apêndice Q, p. 435).

Quanto a participação de órgãos e entidades denominados “caronas”, prática que se tornou usual na Administração Pública, mas, ainda, controversa na área jurídica e combatida por alguns Tribunais de Contas, para o período de 2017 a 2019, nos processos licitatórios gerenciados pelo CM-GRANPAL ocorreram 86 adesões¹⁸⁸. O Gráfico 43 evidencia os estados que tiveram municípios que aderiram as ARP com destaque para a participação em editais realizados sob a modalidade de pregão presencial.

Gráfico 43 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: adesões as ARP efetuadas pelos órgãos/entidades “caronas” – 2017-2019



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul 2017-2019.

Em 2019, cabe destacar que durante a entrevista de pesquisa realizada com o pregoeiro e a assessora jurídica do CM-GRANPAL foi mencionado a participação do estado do Acre nas compras compartilhadas como um fator positivo para o desempenho das ações desenvolvidas. Cabe esclarecer que o processo de participação nas licitações não foi detalhado, ficando subentendido que o estado do Acre havia se tornado consorciado e/ou conveniado ao CM-GRANPAL. Ademais, ao longo da entrevista, não houve menção as participações de órgãos “caronas” aos processos licitatórios gerenciados pelo consórcio.

A partir de 2020, dos 15 editais lançados sob a modalidade de pregão eletrônico, sete foram cancelados, um edital deu deserta e dos sete que foram homologados, um teve adesão para compra de medicamentos pelos municípios consorciados São Jerônimo e Taquari. Em 2022, os três editais lançados foram destinados para o próprio CM-GRANPAL que totalizou cerca de R\$ 136,6 milhões para compra de medicamentos e materiais e insumos hospitalares. Possivelmente, o CM-GRANPAL está revendo suas ações e adotando novas práticas com relação às compras compartilhadas.

¹⁸⁸ As adesões as ARP pelos “caronas” ocorreram em 2017 (38 adesões), 2018 (8 adesões) e 2019 (40 adesões). Para esses mesmos anos, as adesões as ARP efetuadas pelos municípios integrantes do CM-GRANPAL totalizaram 24, sendo em 2017 (4 adesões), 2018 (12 adesões) e 2019 (8 adesões). Já os municípios conveniados (CODEPAMPA), as adesões as ARP se deram em 2017 (11 adesões), 2018 (5 adesões) e 2019 (3 adesões), totalizando 19 contratações (*vide* Apêndices Q e R, p. 435-437).

6.2.4 Os aspectos financeiros

Sob o enfoque financeiro, a análise verifica a gestão dos recursos do CM-GRANPAL por meio da previsão das receitas provenientes do rateio, das receitas realizadas, das despesas executadas e do resultado orçamentário. Além disso, examinam-se as fontes de recursos e se as despesas cumprem a finalidade do CM-GRANPAL, a fim de averiguar sua sustentabilidade financeira.

A princípio, entre os anos de 2012 e 2014, verificou-se que os registros financeiros não foram publicados nesses três primeiros anos de funcionamento do CM-GRANPAL, conforme o Relatório de Auditoria do TCE-RS¹⁸⁹. Somente a partir de 2015, o TCE-RS passou a realizar a fiscalização contábil, operacional e patrimonial. Desta feita, para este estudo, a análise da gestão dos recursos financeiros do CM-GRANPAL compreendeu os anos de 2015 a 2022 e teve como base os dados contábeis disponibilizados nos demonstrativos orçamentários no Portal da Transparência do CM-GRANPAL.

Em termos legais, por ser uma autarquia pública, a gestão dos recursos financeiros do CM-GRANPAL deve ser aplicada conforme o art. 9º da Lei nº 11.107/2005 que diz: “a execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas”. Ademais, a situação financeira do CM-GRANPAL se submete as regras da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964 e da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 por ser parte integrante da Administração Pública indireta dos municípios consorciados. Deste modo, para além do cumprimento das leis que demandam uma complexa gestão de instrumentos, dados e normativas, deve-se atentar para o papel dos gestores municipais ao assumirem a gestão consorciada.

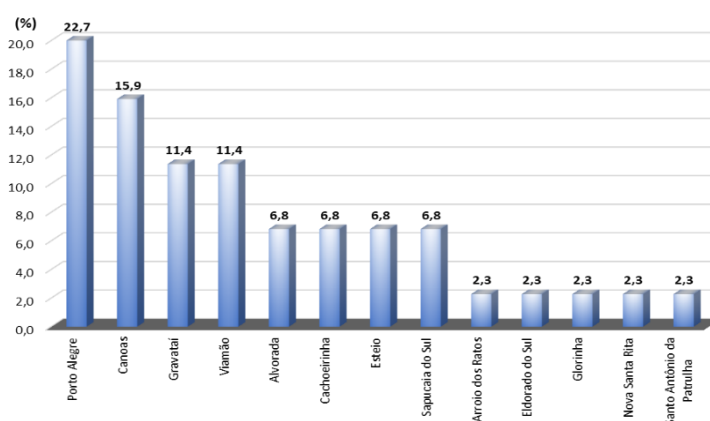
Assim, a Assembleia Geral do CM-GRANPAL definiu por meio da cláusula 23ª do Protocolo de Intenções que “os custos com a manutenção do CM-GRANPAL serão divididos entre os seus membros, mediante a formalização de contrato de rateio, conforme critérios aprovados em Assembleia Geral”. Em 2015, conforme disposto na cláusula segunda do Contrato de Rateio¹⁹⁰, o parâmetro definido para efetuar o cálculo do valor a ser repassado pelos municípios consorciados para o CM-GRANPAL foram os dados populacionais oficiais atualizados do IBGE.

¹⁸⁹ Para mais detalhes, consultar o Relatório e voto das contas de Gestão de 2016 do CM-GRANPAL no sítio eletrônico do TCE-RS. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/app/visdoc-angular/anonimo/open/PRE/79454#&id_arquivo=1855837&tarjas=true. Acesso em: 18 jun. 2022.

¹⁹⁰ Ver, o Contrato de Rateio 2015 do CM-GRANPAL, disponível em: <https://granpal.atende.net/transparencia/item/outros>. Acesso em: 18 jun. 2022.

Neste sentido, em 2015, segundo a estimativa populacional divulgada pelo IBGE, a capital Porto Alegre, que registrou quase 1,5 milhão de habitantes, ficou responsável por contribuir com 22,7% do total do valor do rateio. Em seguida, o Município de Canoas, com cerca de 341 mil habitantes, seu percentual para constituição do valor do rateio foi de 15,9%. Já os municípios de Gravataí e Viamão, cuja população era em torno de 272 mil e 252 mil, respectivamente, foi atribuído o mesmo percentual de contribuição para formação do valor do rateio de 11,4%. Por sua vez, os municípios de Alvorada (207 mil hab.), Cachoeirinha (126 mil hab.), Esteio (84 mil hab.) e Sapucaia do Sul (138 mil hab.), apesar de apresentarem diferentes portes populacionais, em especial, quando compara o Município de Alvorada com Esteio, tiveram o mesmo percentual (6,8%) para o valor do rateio. Os demais municípios com porte populacional menor que 50 mil habitantes ficaram responsáveis, cada um, por contribuírem com o percentual de 2,3% do valor total do rateio, conforme apresenta os dados do Gráfico 44.

Gráfico 44 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: participação dos municípios consorciados na formação do rateio – 2015



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Contrato de Rateio de 2015 do CM-GRANPAL.

Ainda, considerando o ano de 2015, o §3º da cláusula segunda do Contrato de Rateio estabelecia que os valores repassados pelos municípios consorciados ao CM-GRANPAL eram para atender as despesas correntes relacionadas com a administração e envolvia o pagamento com pessoal, os encargos sociais, auxílio alimentação, material de consumo, serviços de terceiros pessoa física e jurídica, equipamentos e material permanente, obras e instalações, entre outras. E, a cláusula sétima determinava as penalidades aos municípios consorciados inadimplentes conforme previa o Protocolo de Intenções, o Estatuto e o §5º, art. 8º da Lei nº 11.107/2005.

Em 2018, por meio da Resolução nº 04/2018¹⁹¹, foi estabelecido que o cálculo para a constituição do valor do rateio mensal que tinha como base os dados populacionais oficiais atualizados do IBGE deveria ser reajustado anualmente e seguir como recorte populacional os seguintes estratos:

- I – abaixo de 50.000 habitantes: R\$ 2.167,17;
- II – de 50.001 a 200.000 habitantes: R\$ 6.501,51;
- III – de 200.001 a 300.000 habitantes: R\$ 10.835,84;
- IV – de 300.001 a 400.000 habitantes: R\$ 15.170,19;
- V – acima de 400.001 habitantes: R\$ 21.671,70.

(CM-GRANPAL, Resolução nº 04/2018, art. 1º).

Desde então, o CM-GRANPAL tem adotado este critério para definir o valor do rateio, não ficando claro o parâmetro utilizado para o cálculo do reajuste anual, sendo mencionado que o mesmo é acordado na última Assembleia Geral de cada ano. Cabe, ainda, mencionar que a Resolução nº 04/2018 definiu que os municípios que passassem a integrar o CM-GRANPAL e que já faziam parte de outro consórcio, nos 12 primeiros meses, o valor do rateio seria o equivalente a 50% do valor relativo ao seu índice populacional. Entre o 13º mês ao 24º mês o percentual a ser pago seria de 75% e a partir do 25º mês o valor integral.

Em 2022, conforme os dados do Gráfico 45, o CM-GRANPAL composto por 20 municípios, prevendo uma receita anual de R\$ 1,7 milhões a ser rateado pelos municípios consorciados, definiu a contribuição conforme os parâmetros populacionais com os seguintes valores mensais:

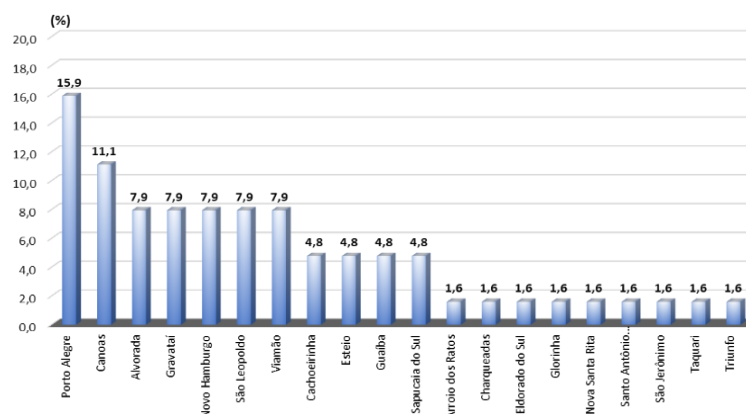
- I – abaixo de 50.000 habitantes: R\$ 2.352,13;
- II – de 50.001 a 200.000 habitantes: R\$ 7.056,41;
- III – de 200.001 a 300.000 habitantes: R\$ 11.760,66;
- IV – de 300.001 a 400.000 habitantes: R\$ 16.464,94;
- V – acima de 400.001 habitantes: R\$ 23.521,35.

(CM-GRANPAL, Contrato de Rateio 2022).

Basicamente, as receitas provenientes dos onze municípios com porte populacional acima de 50 mil habitantes sustentam o CM-GRANPAL, visto que juntos são responsáveis por 85,7% do valor total do rateio. Os demais nove municípios que possuem um porte populacional abaixo de 50 mil habitantes contribuem com 14,3% para a formação do valor total do rateio. Portanto, em parte, a sustentabilidade financeira do consórcio depende do cumprimento do repasse do rateio dos municípios com maior porte populacional. No entanto, cabe destacar a importância do consórcio para os pequenos municípios atenderem determinados serviços públicos que, dada a escala dos investimentos, não seriam economicamente viáveis se oferecidos isoladamente.

¹⁹¹ Ver, matéria publicada no Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul no dia 23/07/2018, edição 2354. Disponível em: <https://www.diariomunicipal.com.br/famurs/>. Acesso em: 18 jun. 2022.

Gráfico 45 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: participação dos municípios consorciados na formação do rateio – 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Contrato de Rateio de 2022¹⁹² do CM-GRANPAL.

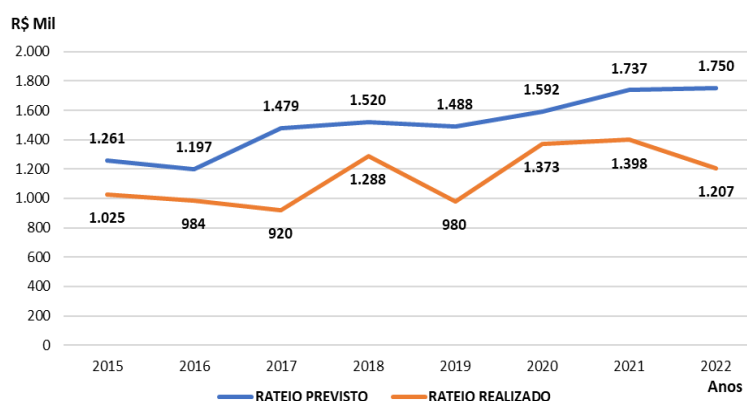
Considerando que a principal fonte de recurso adotado pelo CM-GRANPAL é o Contrato de Rateio, para o período de 2015 a 2022, a evolução das receitas previstas e realizadas estão demonstradas no Gráfico 46 e apresentadas no Apêndice S, p. 438. Desta forma, constata-se que as receitas realizadas provenientes do rateio foram inferiores às receitas previstas ao longo de todo o período analisado.

Apesar do Contrato de Rateio ser o meio pelo qual os municípios consorciados comprometem-se a fornecer os recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público, o não cumprimento do repasse, nas datas estabelecidas, se tornaram uma prática por parte dos municípios que integram o CM-GRANPAL. Desta forma, nota-se que os anos de 2017 (37,8%), 2019 (34,1%) e 2022 (31,0%) apresentaram os maiores percentuais de valores não repassados pelos municípios para o CM-GRANPAL. Vale salientar que o Município de Porto Alegre em 2017 e 2019 não realizou os repasses do rateio, contribuindo para elevar o percentual das receitas não realizadas nesses dois anos. Já em 2022, considera-se a prática que vem sendo efetuada pelos municípios de não repassar o valor integral, nos prazos estabelecidos pelo Contrato de Rateio.

Cabe ressaltar que o art. 14 do Decreto nº 6.017/2007 determina ao município consorciado caso exista algum tipo de restrição para realizar as despesas, os empenhos ou a movimentação financeira, informar por escrito ao consórcio, indicando as medidas a serem tomadas para regularizar a situação, a fim de garantir a contribuição prevista no Contrato de Rateio. Por sua vez, o consórcio fica obrigado a adotar medidas para adaptar a execução orçamentária e financeira aos novos limites, conforme já mencionado.

¹⁹² Ver, o Contrato de Rateio 2022 do CM-GRANPAL, disponível em: <https://granpal.atende.net/transparencia/item/outros>. Acesso em: 18 fev. 2023.

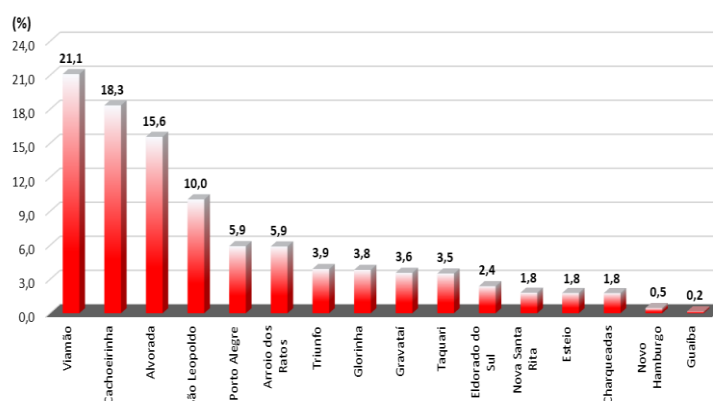
Gráfico 46 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: evolução das receitas previstas e realizadas provenientes do rateio – 2015-2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Públicas. Demonstrativos Contábeis. Balanço Orçamentário dos anos 2015 a 2022 do CM-GRANPAL¹⁹³. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022.

No entanto, para o funcionamento sustentável do consórcio, o elevado percentual de receitas não realizadas, provenientes do Contrato de Rateio, gera incapacidade de desenvolver as atividades, que no caso específico do CM-GRANPAL, o rateio consiste na principal fonte de recurso. Conforme os dados apresentados nos Apêndices S, T e U p. 438-440, observa-se que a dinâmica dos repasses do rateio com atraso impacta o orçamento anual, visto que o aumento da inadimplência tem sido por parte, principalmente, dos municípios que possuem um peso relativo médio, na composição do valor total do rateio, conforme ilustra o Gráfico 47.

Gráfico 47 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: percentual acumulado das receitas não realizadas provenientes do rateio – 2015-2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Públicas. Demonstrativos Contábeis. Balanço Orçamentário dos anos 2015 a 2022 do CM-GRANPAL. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022.

¹⁹³ Para mais detalhes ver, os dados disponibilizados em <https://granpal.atende.net/transparencia/item/balanco-orcamentario-receita>. Acesso em: 15 fev. 2023.

Considerando o valor acumulado do rateio para os anos de 2015 a 2022, observa-se que apenas os municípios de Canoas, Santo Antônio da Patrulha e Sapucaia do Sul se encontram adimplentes. Vale mencionar que o conjunto desses municípios são responsáveis por apenas 17,5% da formação do valor total do rateio.

Os demais 16 municípios apresentaram pendências referentes ao repasse do rateio, cujo valor acumulado para o período de 2015 a 2022 chega a R\$ 1,4 milhões. Considerando este valor, o Gráfico 47 destaca a participação dos municípios neste montante devido, sendo o percentual de 76,8% pertencente a seis municípios, com exceção de Arroio dos Ratos, os demais possuem um peso médio na formação do valor do rateio, conforme já visto no Gráfico 45.

A Tabela 21 detalha a situação dos municípios com relação às obrigações financeiras para com o CM-GRANPAL. É importante esclarecer que o valor apresentado para o saldo consiste na diferença entre o valor acumulado total previsto e o valor acumulado realizado, somado os pagamentos efetuados com atrasos, não sendo considerado multas contratuais por não constar no Contrato de Rateio. A normativa estabelecida pelo CM-GRANPAL se dá por meio do seu Estatuto que define no art. 40 as penalidades em caso de atraso injustificado ou atraso, ainda que justificado, superior a 120 dias consecutivos ou intercalados para com o repasse do rateio.

Tabela 21 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: valores acumulados do rateio dos municípios consorciados – 2015-2022

R\$ 1,00

Municípios	Valor Total Previsto (A)	Valor Total Realizado (B)	Pagamento dos Atrasados (C)	Saldo D = A – (B+C)	(%) Saldo	Situação
Alvorada	793.633,75	506.653,29	55.587,41	231.393,05	29,2	Inadimplente
Arroio dos Ratos	174.593,15	80.495,33	6.503,72	87.594,09	50,2	Inadimplente
Cachoeirinha	737.182,75	348.922,54	115.587,74	272.672,47	37,0	Inadimplente
Canoas	1.720.092,23	1.637.953,22	107.836,12	25.697,11	1,5	Adimplente
Charqueadas	140.748,94	104.199,93	10.117,34	26.431,66	18,8	Inadimplente
Eldorado do Sul	245.727,27	197.278,59	12.959,98	35.488,70	14,4	Inadimplente
Esteio	737.182,75	665.062,05	45.530,36	26.590,34	3,6	Inadimplente
Glorinha	245.727,27	157.227,51	31.672,40	56.827,35	23,1	Inadimplente
Gravataí	1.203.753,41	1.054.013,81	96.759,87	52.979,72	4,4	Inadimplente
Guaíba	322.925,04	295.362,30	25.130,40	2.432,34	0,8	Inadimplente
Nova Santa Rita	245.727,27	209.536,09	9.205,87	26.985,31	11,0	Inadimplente
Novo Hamburgo	265.543,94	141.127,92	117.606,60	6.809,42	2,6	Inadimplente
Porto Alegre	2.457.274,97	1.782.148,08	587.210,16	87.916,72	3,6	Inadimplente
Santo Antônio da Patrulha	245.727,27	240.055,56	8.605,95	2.934,24	1,2	Adimplente
São Jerônimo ⁽¹⁾	-	-	-	-	-	-
São Leopoldo	290.427,15	141.127,92	0,00	149.299,23	51,4	Inadimplente
Sapucaia do Sul	637.301,30	519.858,32	145.091,31	27.648,34	4,3	Adimplente
Taquari	129.746,24	77.666,05	0,00	52.080,19	40,1	Inadimplente
Triunfo	201.347,72	114.209,92	29.100,11	58.037,69	28,8	Inadimplente
Viamão	1.228.636,61	902.532,86	12.441,60	313.662,16	25,5	Inadimplente
VALOR TOTAL	12.023.299,01	9.175.431,28	1.416.946,96	1.487.200,46	12,4	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Públicas. Demonstrativos Contábeis. Balanço Orçamentário dos anos 2015 a 2022 do CM-GRANPAL. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022.

Valores em azul = saldo credor. Valores em vermelho = saldo devedor.

⁽¹⁾ Município de São Jerônimo integrou o CM-GRANPAL em 2022. O valor do rateio será pago a partir de 2023.

Em 2019, o quadro de inadimplência foi citado na entrevista de pesquisa realizada com o pregoeiro e a assessora jurídica que disseram “na prática, nunca houve aplicabilidade das penalidades previstas aos municípios consorciados, havendo o que chamamos de ‘acordo de cavalheiros’ para não haver indisposição no processo político da instituição”.

No tocante a esta situação de inadimplência, desde 2015, nos relatórios de auditoria o TCE-RS vem questionando quais as ações de cobrança implementadas pelo CM-GRANPAL pelo não repasse integral dos recursos provenientes das cotas de rateio pactuadas entre os municípios consorciados. Devido à recorrência, o TCE-RS denominou esse quadro como sendo “Inércia do Consórcio na Cobrança de Créditos Provenientes das Cotas de Rateio” em virtude do consórcio continuar adotando os mesmos procedimentos de cobrança que envolve o contato telefônico e o envio de e-mails. Para o TCE-RS “a falta de providências de cobrança por parte do consórcio pode caracterizar renúncia de receitas e até mesmo inviabilizar as atividades do consórcio” (TCE-RS, Relatório de Auditoria 2019, p. 5-10).

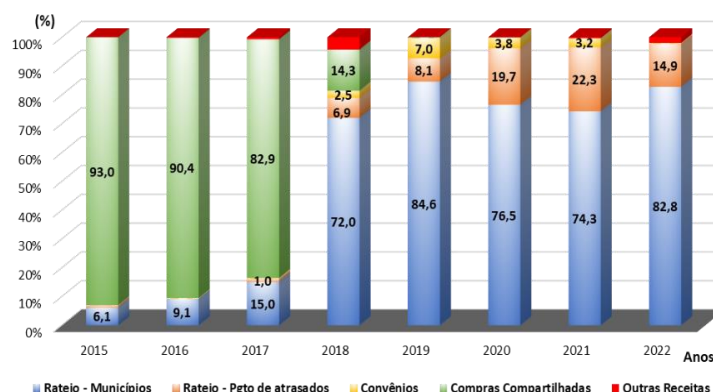
A análise aos demonstrativos contábeis referentes a execução orçamentária para o período de 2015 a 2022 mostra a importância que os valores do rateio têm para a formação dos recursos financeiros do CM-GRANPAL, principalmente, a partir de 2018, quando as receitas provenientes das compras compartilhadas deixaram de ser contabilizadas no orçamento do consórcio. Vale lembrar que, desde 2016, o CM-GRANPAL gerencia o processo licitatório das compras compartilhadas e os municípios consorciados assumem a responsabilidade pela contratação diretamente com os fornecedores, conforme já visto.

Assim, considerando o período analisado, a receita orçamentária do CM-GRANPAL é composta, basicamente, por três fontes de recursos: os valores correspondentes ao rateio repassado pelos municípios consorciados, os valores provenientes de convênios realizados e as receitas das compras compartilhadas administradas pelo consórcio, conforme apresenta o Gráfico 48. Observa-se que as receitas relacionadas as compras compartilhadas, ainda constaram do balanço orçamentário nos anos de 2015 a 2018, quando se encerraram as contratações firmadas antes de 2016.

Assim, entre os anos de 2015 e 2017, nota-se que as receitas realizadas provenientes das compras compartilhadas acabavam “mascarando” a totalidade dos recursos orçamentários do CM-GRANPAL, dado que o elevado volume de recursos representava, em média, quase 90% do total das receitas. No entanto, esses recursos se destinavam a pagar os fornecedores habilitados pelas licitações a prover, principalmente, medicamentos aos municípios consorciados que havia aderido as ARP e, até então, a responsabilidade pela contratação e o fluxo financeiro ficava com o CM-GRANPAL.

Por sua vez, os recursos provenientes do repasse do rateio acabavam tendo uma participação relativa em torno de 10,7% do total das receitas realizadas, podendo ser subestimada a sua importância para o funcionamento do consórcio. Vale destacar que essas receitas sempre foram responsáveis pelo pagamento das despesas administrativas do consórcio.

Gráfico 48 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: composição das receitas totais realizadas – 2015-2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Públicas. Demonstrativos Contábeis. Balanço Orçamentário dos anos 2015 a 2022 do CM-GRANPAL. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022.

A partir de 2018 fica evidente a importância dos recursos provenientes dos repasses efetuados pelos municípios consorciados para o funcionamento do consórcio. Seus valores totalizados, em média, representaram 92,4% do total das receitas realizadas pelo consórcio. Entretanto, nota-se que a prática de efetuar o pagamento do rateio com atraso vem se ampliando, o que sugere que o planejamento orçamentário do CM-GRANPAL se tornou uma peça contábil instável e difícil de executar, dado os municípios consorciados não realizarem os repasses nas datas estabelecidas pelo Contrato de Rateio.

Ademais, considerando o período em análise, verifica-se que os recursos provenientes dos convênios firmados entre o CM-GRANPAL e outros consórcios, em média, a participação relativa foi de 2,2% no total das receitas realizadas. As demais receitas constituíram-se de remunerações de depósitos bancários e representaram, em média, cerca de 1,0% do total das receitas realizadas do consórcio.

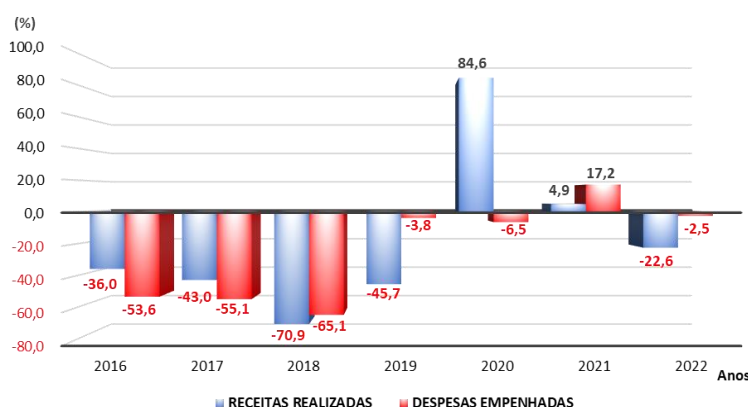
Cabe mencionar que a análise da execução orçamentária, por meio da taxa média de crescimento anual das receitas e das despesas, mostra que o CM-GRANPAL buscou se adaptar não apenas quanto a mudança nos procedimentos operacionais das compras compartilhadas, mas também em relação a inadimplência dos municípios referente ao repasse do rateio.

Os dados¹⁹⁴ do Gráfico 49 demonstram que o comportamento das despesas acompanhou a dinâmica das receitas, visto que, à medida que as receitas, possivelmente, das compras compartilhadas deixaram de ser contabilizadas pelo consórcio, nota-se o mesmo comportamento para com as despesas, em especial nos anos de 2016 a 2018.

A partir de 2019, observa-se que a queda de receita (-45,7%) não foi acompanhada pela despesa na mesma intensidade, visto que a redução foi de -3,8%. Por sua vez, ressalta-se que as receitas provenientes do rateio representaram 92,7% do total das receitas realizadas, conforme visto no Gráfico 48 e, nesse mesmo ano, a inadimplência atingiu a cifra de R\$ 508 mil, o que correspondeu a 34,1% do valor previsto para o rateio. Portanto, a redução da receita apresentada no Gráfico 49 se justifica pelo não pagamento do rateio, sendo que a despesa se manteve quase sem alteração.

Já em 2020, o crescimento de 84,6% nas receitas foi resultado do pagamento do rateio efetuado pelos municípios de 86,3% no exercício, somado ao recebimento de cotas de rateio atrasadas que totalizou R\$ 353 mil, representando um acréscimo nas receitas realizadas de 20,4%. Registra-se, ainda, que a totalidade de receitas previstas pelo rateio e que não foram realizadas representou 13,7%, conforme apresenta os dados dos Apêndices S e T, (p. 438-439).

Gráfico 49 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: taxa média de crescimento anual das receitas realizadas e despesas empenhadas – 2016-2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Públicas. Demonstrativos Contábeis. Balanço Orçamentário dos anos 2015 a 2022 do CM-GRANPAL. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022.

Quanto as despesas empenhadas, em 2021, nota-se que seu crescimento foi maior que o da receita, podendo ser atribuído ao reajuste salarial concedido mediante a Resolução nº 01/2021, elevando as despesas com pessoal e encargos sociais cerca de 35% somado ao reajuste do vale-alimentação que proporcionou um acréscimo de 31,8% nas despesas correntes.

¹⁹⁴ Para mais detalhes ver, os dados disponíveis em: <https://granpal.atende.net/transparencia/item/balanco-orcamentario-receita> e <https://granpal.atende.net/transparencia/item/balanco-orcamentario-despesa>. Acesso em: 15 fev. 2023.

Em agosto desse mesmo ano, o TCE-RS¹⁹⁵ determinou a suspensão do reajuste por considerar ilegal dado que infringiu o decreto do governo federal estabelecido pela Lei Complementar nº 173/2020 em seu art. 8º, incisos I e VI que proibia os entes públicos – entre eles os consórcios – de, até 31 de dezembro de 2021, “conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração”, bem como de “criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório”.

Apesar desta determinação do TCE-RS, no ano de 2021, os dados contábeis da execução orçamentária do CM-GRANPAL não demonstraram nenhuma alteração no registro das despesas com pessoal e encargos sociais e vale-alimentação. Somente, no ano seguinte, se verificou uma redução de -6,3% nas despesas com pessoal.

É importante destacar que as despesas com pessoal possui o maior peso na composição das despesas do CM-GRANPAL. Considerando o período de 2015 a 2022, verifica-se que o número de funcionários mais que dobrou, passando de 4 para 10, conforme apresenta a Tabela 22¹⁹⁶. Em 2016, o CM-GRANPAL mediante a Resolução nº 02/2016 criou o “Quadro de Pessoal” com cargos/funções e estabeleceu a quantidade máxima de 10 funcionários a serem distribuídos conforme a necessidade da estrutura administrativa. Em 2018, a Resolução nº 01/2018 alterou para 12 a quantidade máxima de funcionários.

Tabela 22 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: evolução do quadro de pessoal – 2015-2022

Cargos/Funções	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Diretor(a) Executivo (a)	1	1	1	1	1	1	1	1
Coordenador(a) Administrativo-Financeiro	-	-	-	1	1	1	-	1
Coordenador(a) de Projetos	-	-	1	1	-	1	1	1
Assessor(a) Jurídico(a)	-	1	1	1	1	1	1	1
Contador(a)	-	-	1	1	1	1	1	1
Farmacêutico(a)	-	-	-	1	1	1	1	1
Assessor(a) Técnico(a)	-	-	-	1	-	1	2	2
Auxiliar Administrativo*	-	-	2	2	2	2	2	1
Assessor(a) de Imprensa	-	-	-	-	-	1	1	1
Cargos que foram alterados pela Resolução nº 02/2016.								
Assessor(a) Administrativo*	-	2	-	-	-	-	-	-
Assistente Administrativo**	3	1	-	-	-	-	-	-
TOTAL	4	5	6	9	7	10	10	10

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Relação de Funcionários nos anos de 2015 a 2022 do CM-GRANPAL. Considerou-se a situação em dezembro de cada ano.

* Com a Resolução nº 02/2016 o cargo de Assessor Administrativo passou a ser chamado Auxiliar Administrativo a partir de 2017.

** O cargo Assistente Administrativo foi extinto.

¹⁹⁵ Para mais detalhes ver, o Relatório do TCE-RS, disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/app/visdoc-angular/anonimo/open/PRE/925137#id_arquivo=3931723. Acesso em: 22 mar. 2023.

¹⁹⁶ Ver, os dados do Quadro de Pessoal do CM-GRANPAL disponível em <https://granpal.atende.net/transparencia/item/relacao-de-funcionarios>. Acesso em: 25 mar. 2023.

Em geral, a composição do quadro de pessoal, é dada pela cessão de servidores, disponibilizados pelos municípios consorciados, exceto o cargo de Diretor Executivo, sendo comissionado e nomeado pelo Presidente do Consórcio e o cargo de Contador, contratado por meio de processo seletivo, regido pela CLT. Para os cargos de Coordenação ficou facultado o provimento por meio de nomeação, exercido por comissão. Já os cargos de Assessor(a) Jurídico(a), Assessor(a) de Imprensa e Auxiliar Administrativos podem ser contratados pelo regime CLT.

Apesar do Estatuto no capítulo XIV tratar dos Recursos Humanos e a Resolução nº 02/2016 normatizar o provimento do quadro de pessoal do CM-GRANPAL, o TCE-RS nos Relatórios de Auditoria¹⁹⁷ vem apontando algumas irregularidades como, por exemplo, a não realização de concurso público e/ou de processo seletivo e a ocorrência de nomeações para cargos que não são permitidos a remuneração comissionada como, por exemplo, assessoria jurídica, contador e auxiliar administrativo.

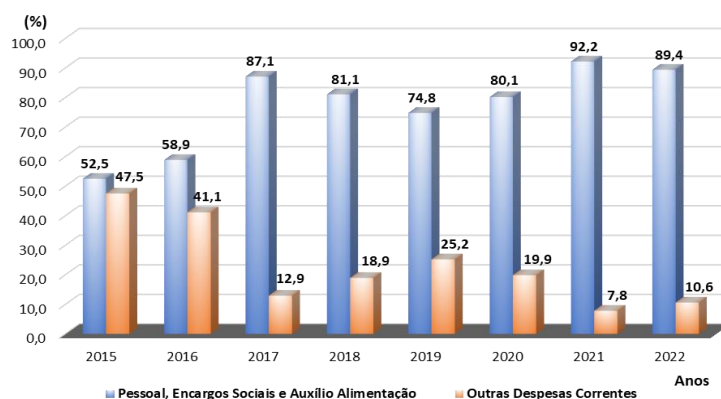
Em termos financeiros, constata-se que os recursos destinados para pagamento das despesas com pessoal, encargos sociais e auxílio-alimentação, juntos, responderam por quase 80% do total das despesas correntes, considerando a média para o período de 2015 a 2022. Essa situação foi abordada durante a entrevista de pesquisa, na qual o pregoeiro do CM-GRANPAL confirmou que apesar do quadro de pessoal ser pequeno, os recursos para prover a folha de pagamento estavam cada vez mais escassos, em suas palavras, “a conta não fecha”. E, quando perguntado se o consórcio tinha solidez financeira para conduzir as atividades, a resposta dada foi bem objetiva ao dizer “Não”.

A análise dos dados da execução orçamentária comprova as informações obtidas por meio da entrevista de pesquisa sobre a situação financeira do CM-GRANPAL. O Gráfico 50 mostra que o crescimento das despesas com pessoal, encargos sociais e auxílio-alimentação sobre o total das despesas correntes deixou uma margem muito pequena de recursos para suprir outras despesas relacionadas com o custeio¹⁹⁸ necessárias para o funcionamento administrativo do consórcio.

¹⁹⁷ Para mais detalhes consultar, o Relatório de Auditoria do TCE-RS referente as Contas de Gestão de 2018 do CM-GRANPAL. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/app/visdoc-angular/anonimo/open/PRE/222090#&id_arquivo=1912437&tarjas=true. Acesso em: 22 fev. 2023.

¹⁹⁸ Considera-se como custeio as despesas dos gastos correntes, exceto pessoal, transferências a pessoas, pagamentos de juros e encargos da dívida. Incluem, portanto, os serviços de terceiros, material de consumo e diversas transferências correntes.

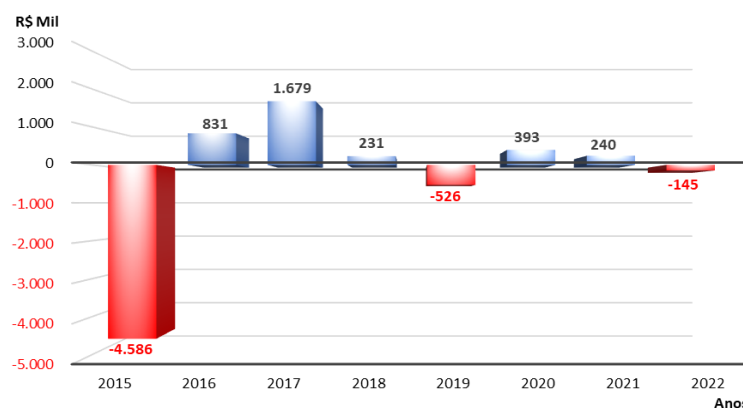
Gráfico 50 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: participação das despesas com pessoal e encargos no total das despesas correntes – 2015-2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Públicas. Demonstrativos Contábeis. Balanço Orçamentário dos anos 2015 a 2022 do CM-GRANPAL. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022.

Por fim, a análise do resultado orçamentário, no período em estudo, mostra que as contas do CM-GRANPAL foram deficitárias nos anos de 2015, 2019 e 2022, conforme apresenta os dados no Gráfico 51 e no Apêndice U, p. 440. De forma geral, cabe mencionar o contexto de crise econômica que assolou o país e trouxe restrição financeira para os municípios. Essa conjuntura econômica refletiu no orçamento do CM-GRANPAL que levou a cortes nas despesas correntes, exceto de pessoal, com contenção para o pagamento aos fornecedores das compras compartilhadas que, em 2015, ainda ficava sob a responsabilidade do consórcio a contratação efetuada pelos municípios consorciados. Portanto, em 2015, o *déficit* gerado em torno de R\$ 4,5 milhões, em parte, foi resultado do cenário de retração econômica.

Gráfico 51 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: evolução do resultado da execução orçamentária – 2015-2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Públicas. Demonstrativos Contábeis. Balanço Orçamentário dos anos 2015 a 2022 do CM-GRANPAL. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022.

Considerando os anos de 2019 e 2022, os *déficits* do resultado orçamentário do consórcio foi bem menor se comparado com o *déficit* apresentado no ano de 2015. As possíveis causas que levaram o consórcio a esses resultados negativo pode ser atribuído aos valores do rateio que não foram efetuados no exercício de cada ano, conforme já mencionado, o que representou cerca de 34,1% e 31,0% do total do valor previsto para os anos de 2019 e 2022. Além disso, em 2019, o consórcio teve entre o seu dispêndio corrente um pagamento indenizatório de restituição trabalhista no valor correspondente a R\$ 156 mil.

Com relação aos resultados superavitários, destacam-se os anos de 2016, 2017 e 2018, mesmo com valores decrescentes, ainda, contabilizaram-se as receitas provenientes das compras compartilhadas, contribuindo para o saldo positivo. Já os anos de 2020 e 2021, os *superávits* apresentados, deram-se pelo aumento de receita, em especial, os registros dos valores do rateio repassados nos prazos estabelecidos pelo Contrato de Rateio, alcançando os percentuais de 86,3% e 80,5%. Além disso, somam-se os pagamentos efetuados pelos municípios consorciados referente as cotas de rateio em atraso, que representaram um acréscimo de 20,4% e 23,1% no total do valor previsto para esses dois anos.

Diante do exposto, verificou-se que a principal fonte orçamentária que assegura os recursos financeiros do CM-GRANPAL se concentra nos repasses do rateio, o que o torna dependente do comprometimento dos municípios consorciados. Considerando o período de 2015 a 2022, constatou-se que o repasse do rateio vem sendo efetuado parcialmente, levando o CM-GRANPAL a efetuar cortes em seu orçamento, cuja elaboração tem como referência os valores estabelecidos no Contrato de Rateio. Portanto, pode-se dizer que a capacidade de sustentabilidade financeira do CM-GRANPAL se apresenta instável, fragilizando seu desenvolvimento.

Além disso, conforme visto, à medida que as ações do CM-GRANPAL se limitaram as compras compartilhadas, o caráter multifinalitário expresso pelas finalidades dispostas no Protocolo de Intenções e no Estatuto não se concretizou. No âmbito regional, como instituição de caráter cooperativo, a aplicação dos recursos financeiros devem priorizar ações que beneficiem os municípios consorciados.

No entanto, verificou-se que embora alguns municípios consorciados tenham participado das compras compartilhadas, não há indicação da participação de outros consorciados que, provavelmente, preferiram realizar seus próprios certames licitatório de compras. Tal comportamento sugere ausência de coesão regional, induzindo o desenvolvimento de ações desarticuladas e limitando os potenciais benefícios coletivos que justificam a pactuação de recursos financeiros.

6.2.5 Os mecanismos de controle

As bases legais que norteiam o controle da Administração Pública encontram-se nas Constituições federal, estaduais, nas leis orgânicas municipais, bem como nas leis específicas da contabilidade pública, acesso à informação e dos órgãos de fiscalização. Como já mencionado, no caso dos consórcios públicos, os mecanismos de controle envolvem a atuação dos Tribunais de Contas dos estados, exercendo a fiscalização da gestão dos recursos e sendo responsáveis pelo controle externo. Por integrar a administração indireta dos municípios consorciados, o consórcio público deve instituir rotinas de trabalho para o planejamento, acompanhamento e avaliação de sua atuação como forma de controle interno. E, a participação social mediante o envolvimento da sociedade civil nas ações do consórcio com a possibilidade de influir nas decisões caracteriza o controle social.

Conforme visto na análise das ações e dos aspectos financeiros do CM-GRANPAL, somente a partir de 2015 que o controle externo passou a ser exercido pelo TCE-RS. Entre os anos de 2012 e 2014, apesar de ter sido constituído como entidade de direito público, a contabilidade do CM-GRANPAL foi realizada de forma terceirizada por um escritório contratado, não atendendo as normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas. A migração para cumprir as exigências contábeis requeridas para o setor público se deu no final de 2014, após a contratação de uma empresa para a prestação de serviços de Contabilidade Pública.

Em 2015, ao examinar as Contas de Gestão do consórcio, entre outras irregularidades, os auditores do TCE-RS destacaram a indisponibilidade de informações e dados que prejudicou o planejamento e impediu a realização de verificações mais detalhadas, inviabilizando a ampliação do número de matérias a serem analisadas. Essa dificuldade exposta pelo TCE-RS resultou, a princípio, em uma recomendação para que o CM-GRANPAL disponibilizasse as informações e dados, proporcionando transparência e acesso público.

Em 2016, para ampliar a transparência de suas ações, o CM-GRANPAL implantou o Portal da Transparência, bem como passou a publicar os atos normativos no Diário Oficial dos Municípios mantido pela FAMURS. Apesar dessas implementações, nas auditorias posteriores o TCE-RS continuou apontando a insuficiência de transparência, dado que não foram disponibilizados, integralmente, os documentos como, por exemplo, os Contratos de Rateio e as informações dos processos licitatórios.

Para o período de 2015 a 2022, o Quadro 27 apresenta a relação dos processos referentes a auditoria das Contas de Gestão do CM-GRANPAL com as principais observações efetuadas pelo TCE-RS.

Quadro 27 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: exercício do controle externo efetuado pelo TCE-RS – 2015-2022

Exercícios	Nº Processo	Contas Anuais	Observações	Situação
2015	3896-0200/15-8	Regular com ressalvas e recomendações	✓ Ausência de regramento normativo do quadro de pessoal, inércia na cobrança das cotas de rateio, ausência de atuação do Controle Interno, fragilidade nos procedimentos dos processos licitatórios e ausência de transparência na atuação do consórcio.	Concluído/2018
2016	2132-0200/16-0	Irregular em 2019 Pedido de Revisão em 2022	✓ Ausência de concurso público como forma de provimento do quadro de pessoal, inércia na cobrança das cotas de rateio, ausência de atuação do Controle Interno, irregularidades na prestação de contas e ausência de transparência na atuação do consórcio.	Concluído/2019 Reativado/2023
2017	5770-0200/17-0	Regular com ressalvas	✓ Ausência de concurso público como forma de provimento do quadro de pessoal, ineficiência no controle e na cobrança das cotas de rateio, fragilidade na atuação do Controle Interno, informações incompletas para o Controle Externo e ausência de transparência na atuação do consórcio.	Concluído/2019
2018	2624-0200/18-0	Irregular em 2020	✓ Ausência de concurso público como forma de provimento do quadro de pessoal, ineficiência na cobrança das cotas de rateio, falta de assinatura em Contrato de Rateio, fragilidade na atuação do Controle Interno, irregularidades no lançamento contábil de natureza patrimonial, irregularidades nos processos licitatórios e informações incompletas para o Controle Externo.	Em andamento
2019	1150-0200/19-5	Sobrestado/2022	✓ Ausência de regramento do quadro de pessoal, ineficiência na cobrança das cotas de rateio, falta de assinatura em Contrato de Rateio, fragilidade na atuação do Controle Interno, irregularidades nos processos licitatórios e nos contratos e informações incompletas para o Controle Externo.	Em andamento
2020	0845-0200/20-0	Sobrestado/2023	✓ Ineficiência na cobrança das cotas de rateio, documentação da prestação de contas anual incompleta, prestação de contas anual entregue fora do prazo e o registro das licitações e contratos no LICITACON-TCE/RS efetuado em desacordo com as normas.	Em andamento
2021	1116-0200/21-6	Sobrestado/2023	✓ Inconformidades na entrega de documentação, inconsistências nos registros contábeis, prestação de contas anual entregue fora do prazo e registro das licitações e contratos no LICITACON-TCE/RS efetuado em desacordo com as normas.	Em andamento
2022	0761-0200/22-1	Processo Distribuído	✓ Em fase processual	Aguardando Auditoria

Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos Relatórios de Auditoria do TCE-RS, 2015-2022.

Pelo exposto, desde 2015, no que concerne as recorrências de irregularidades apontadas pelo TCE-RS, nota-se que o CM-GRANPAL dificulta não apenas a atuação do controle externo, mas também a do controle social, visto que as informações disponibilizadas não refletem a realidade do consórcio. Tal quadro vem levando o TCE-RS a realizar Inspeções Especiais, essencialmente, devido ao recebimento de denúncias referentes aos procedimentos dos processos licitatórios. Este contexto evidencia o papel que os Tribunais de Contas exercem em parceria com o Ministério Público para garantir a legalidade, economicidade e legitimidade da gestão dos recursos públicos.

Quanto ao controle interno, no âmbito da estrutura organizacional, o CM-GRANPAL estabeleceu o Conselho Fiscal que conforme previsto no art. 37 do seu Estatuto tem como atribuições:

- I – fiscalizar permanentemente a contabilidade do consórcio;
- II – acompanhar e fiscalizar, sempre que considerar oportuno e conveniente, quaisquer operações econômicas ou financeiras da entidade;
- III – exercer o controle da gestão e da finalidade do CM-GRANPAL;
- IV – emitir parecer sobre o plano de atividades, proposta orçamentária, balanço e relatórios de contas, em geral, a serem submetidos à assembleia-geral;
- V – eleger seu presidente e vice-presidente.

§1º - O conselho fiscal, por meio de seu presidente e por decisão da maioria de seus integrantes, poderá convocar assembleia geral para as devidas providências, quando forem verificadas irregularidades na escrituração contábil, nos atos de gestão financeira ou patrimonial ou, ainda, inobservância de normas legais ou regimentais.

§2º - O presidente do conselho fiscal será eleito tão logo tenham sido eleitos os seus integrantes.

(CM-GRANPAL, Estatuto, 2018, art. 37, §§1º e 2º).

Portanto, apesar do Estatuto definir a atuação do Conselho Fiscal, possivelmente, os atos não são publicizados, dificultando a realização de uma análise mais consistente sobre o papel exercido pelo Conselho Fiscal. O próprio diretor executivo durante a entrevista de pesquisa mencionou que “[...] ao longo do tempo, o Conselho Fiscal da GRANPAL não teve muito protagonismo na composição e na organização do consórcio”. E destacou que a equipe técnica administrativa “[...] planeja a entrega de relatório semestral da gestão com ênfase na demonstração dos movimentos de entrada e saída de receita de nossa GRANPAL” (Entrevista, 17 de setembro de 2019).

Para além do Conselho Fiscal, cabe aos consórcios públicos instituírem um sistema de controle interno, na rotina de sua administração, voltado para acompanhar a execução das ações e auxiliar o gestor com informações técnicas para a tomada de decisões. Em 2015, o TCE-RS¹⁹⁹ constatou a ausência de atuação de controle interno e recomendou que fossem realizadas auditorias internas com o auxílio das unidades de controle interno de seus municípios consorciados, ao dizer:

No que tange à irregularidade, importante esclarecer que o Sistema de Controle Interno nos municípios está a cargo do Poder Executivo por força de mandamento constitucional (art. 31 da CRFB), devendo atuar junto aos demais órgãos e poderes. Em outras palavras, a Auditada conta com as controladorias internas dos próprios entes consorciados, não havendo a obrigatoriedade de ser implementado o órgão de controle interno próprio. Todavia, isto não significa que não possam ser elaborados manuais de rotinas e procedimentos de controle próprios a fim de melhorar a performance e ter um controle mais aprimorado sobre os atos administrativos praticados (TCE-RS, Relatório de Auditoria, 2015, p. 570).

¹⁹⁹ Ver, o Relatório de Auditoria das Contas de Gestão do exercício de 2015 do CM-GRANPAL. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/app/visdoc-angular/anonimo/open/PRE/51524#&id_arquivo=1507692&tarjas=true. Acesso em: 28 mar. 2023.

Cabe mencionar que, em 2016, na prestação de contas junto ao TCE-RS, o CM-GRANPAL relatou que a análise sobre as contas de encerramento de gestão havia sido realizada pelo Sistema de Controle Interno do Município de Sapucaia do Sul. No entanto, o TCE-RS²⁰⁰ não aprovou por considerar que tal ato “[...] não se configura como um tipo de controle ativo e efetivo sobre as contas de competência do consórcio, uma vez que nenhum relatório de auditoria ou documento equivalente foi emitido”. Desta feita, o TCE-RS caracterizou como frágil o controle interno do CM-GRANPAL, visto como irregular que precisava ser regularizado por parte do seu gestor (TCE-RS, Relatório de Auditoria, 2016, p. 13).

É necessário ressaltar que o próprio TCE-RS orienta quanto ao controle interno que possui caráter preventivo, dado que as entidades públicas devem sistematizar suas atividades distribuindo-as em diferentes funções para que se possa ser criada uma cadeia de controle. Para a unidade financeira, por exemplo, é salutar a realização de pagamentos efetuados mediante as funções de autorização, execução, controle e contabilização, em separado.

Com relação ao CM-GRANPAL, a sistemática adotada para realizar os pagamentos envolve os registros das fases da despesa pública (empenho, liquidação e o pagamento), os lançamentos contábeis e as movimentações bancárias. Nesse processo, o TCE-RS apontou fragilidades dado que os cargos de diretor executivo e contador teriam a possibilidade de efetuar pagamentos, isoladamente, por terem acesso a todas as etapas para tal procedimento. Em 2017, o TCE-RS recomendou que essa sistemática de pagamentos do CM-GRANPAL fosse aperfeiçoado e o Princípio da Segregação de Funções passasse a ser observado.

Em 2019, o TCE-RS constatou que o CM-GRANPAL alterou a sistemática de pagamentos, mas continuou apresentando a mesma fragilidade, visto que todas as etapas para efetuar pagamentos, movimentar as contas bancárias e emitir cheques foram centralizadas em um único cargo, o de contador. No ano seguinte, o TCE-RS chamou de “afronta” ao Princípio da Segregação de Funções, visto que a documentação assinada e enviada para a prestação de contas constava como formação do Conselho Fiscal, o diretor executivo e o contador.

Por fim, em 2021, a Unidade Central de Controle Interno do Município de Porto Alegre exerceu o controle interno, auditando as contas do consórcio. Após redigir o relatório deu parecer favorável à aprovação das contas anual e enviou ao TCE-RS. Com isso, no que diz respeito ao controle interno, nota-se que os mecanismos adotados são incipientes para haver de fato o exercício do acompanhamento das ações, conforme preconiza o Estatuto do consórcio.

²⁰⁰ Ver, o processo de contas do CM-GRANPAL para o exercício de 2016. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/app/visdoc-angular/anonimo/open/PRE/79454#&id_arquivo=1855837&tarjas=true. Acesso em: 28 mar. 2023.

No tocante ao controle social, a trajetória do CM-GRANPAL mostra que não criaram mecanismos efetivos para a participação da sociedade civil. Cabe lembrar que o Estatuto facultou a Assembleia Geral decidir sobre a constituição do Conselho Consultivo, não havendo deliberação até a presente data.

Ademais, para o CM-GRANPAL a participação da sociedade civil nas ações desenvolvidas não ocorre devido à falta de informação, conforme relatou o diretor executivo ao responder sobre a interação do consórcio com a sociedade civil:

A participação social no CM-GRANPAL é insignificante. Cremos que, boa parte desta ausência de protagonismo social deve-se ao fato das pessoas conhecerem pouco esta ferramenta dos gestores. Penso eu que, lideranças comunitárias, entidades associativas municipais, clubes, escolas, ou grupos organizados do gênero, desconhecem que as prefeituras se socorrem de um consórcio para sua organização ou para suas compras públicas. Creio que boa parte desta desinformação se deve às prefeituras, que não divulgam de forma transparente que estão usando nossas Atas de Registro de Preços (Entrevista, 17 de setembro de 2019).

Portanto, é notória a ausência de estímulo, por parte do CM-GRANPAL, para a participação de representantes da sociedade civil. O controle social fica restrito aos canais institucionalizados pelo consórcio que segundo o diretor executivo correspondem “[...] aos canais de divulgação de notícias e os canais do tipo ‘Rede Social’. Podemos acrescentar, ainda, os dispositivos de transparência e navegação no sítio eletrônico da entidade (*Site*)”.

No que concerne o acesso às informações, é essencial que a divulgação das ações do consórcio seja dada de forma acessível e completa, viabilizando o controle social. Em 2018, ao revisar o Estatuto, o CM-GRANPAL tratou nas Disposições Finais, seção III, sobre as publicações nos seguintes termos:

Art. 73 – O consórcio sujeitar-se-á ao princípio da publicidade, publicando todas as decisões que digam respeito a terceiros e as de natureza orçamentária, financeira ou contratual, inclusive as que concernem à admissão de pessoal.

Art. 74 – Serão publicados os termos dos contratos de gestão, dos termos de parceria celebrados e do contrato de rateio anual, na imprensa oficial, em veículo de imprensa com âmbito regional e *site* oficial do consórcio.

Parágrafo único – as publicações acima referidas poderão ser resumidas desde que indiquem o local e sítio da internet em que possa ser obtida a versão integral dos referidos documentos.

(CM-GRANPAL, Estatuto, 2018, arts. 73 e 74, parágrafo único).

Entretanto, as exigências legais de transparência e acesso à informação vem sendo cobrado pelo TCE-RS, desde 2015, mediante os Relatórios de Auditoria que apontam escassez de transparência na atuação do CM-GRANPAL. Cita-se, como exemplo, o pedido do TCE-RS para a inclusão no sítio eletrônico do consórcio de um *link* com acesso ao Diário Oficial dos Municípios, dado ser o local da publicação dos documentos oficiais do consórcio. Essa solicitação se deu em 2016 e até o final de 2022, ainda, não havia sido efetuado pelo consórcio.

Em 2019, em resposta ao roteiro de entrevista de pesquisa, o diretor executivo expôs os canais de controle que efetuam a fiscalização do CM-GRANPAL, ao dizer:

Os canais de controle que existem são reconhecidos nos dois formatos. Interno: nas atribuições e competências da descrição analítica de cada um dos cargos há ferramentas de controle e, formalmente, a Comissão de Controle Interno da Prefeitura do Presidente, audita e fiscaliza os atos administrativos realizados pela Direção Executiva e pelos servidores do Consórcio. Externo: por ser uma entidade Pública de Direito Público, estamos submetidos ao controle do Tribunal de Contas do Estado, o TCE-RS, que realiza inspeções regulares nas contas e processos do Consórcio, à Promotoria da Fazenda Pública do MP-RS, que audita e investiga eventuais denúncias, e ainda, os órgãos ligados às Varas Fazendárias do Tribunal de Justiça do Estado, o TJ-RS (Entrevista, 17 de setembro de 2019).

Outrossim, perguntou-se se havia, efetivamente, controle quanto a probidade do recurso público, a transparência, a composição democrática na formulação das ações do consórcio e aos resultados das ações realizadas. A resposta dada foi a seguinte:

Sem dúvidas, existe efetivo e eficaz controle quanto aos itens acima elencados! Nos dois primeiros por ordenamento legal que disciplina a devida atenção nestas áreas, e nos dois últimos, mais por iniciativa e proatividade dos gestores eleitos e nomeados. Como se trata de uma gestão que dispõe de curto período, (um ano), e até mesmo para dar demonstração política de seus resultados à frente da entidade, é comum que todas as ações, projetos, conquistas, programas, parcerias, visitas, agendas e avanços comuns obtidos, sejam amplamente divulgados entre os consorciados.

Vejo a democracia presente na própria existência e no formato do consórcio, uma vez que os municípios associados são representados por prefeitos e prefeitas eleitos democraticamente. Ademais, pela exigência legal de transparência e pela publicidade que se dá aos atos administrativos, todo e qualquer cidadão tem livre acesso aos atos e publicações do consórcio. Não obstante, o controle externo executado pelo Tribunal de Contas do Estado garante à população que este consórcio público faça suas ações sem reservas. Ou seja, quando há necessidade legal de reunião pública ou audiência pública isso é feito. E mesmo quando não há, canais de acesso à informação podem ser utilizados democraticamente pela sociedade (Entrevista, 17 de setembro de 2019).

Cumprir observar que em nenhuma das respostas houve menção as solicitações recorrentes por parte do TCE-RS para que o CM-GRANPAL aprimore os controles interno e externo, bem como aperfeiçoe os aspectos de transparência que promovem o controle social. Além disso, no âmbito do consórcio não foram criados vínculos que possibilitassem a participação da sociedade civil como instrumento de controle democrático.

Diante disso, nota-se que o CM-GRANPAL, ao longo de sua trajetória, tem disponibilizado somente os canais de controle exigidos pelo regramento legal. Mesmo assim, o conteúdo disposto não contempla, integralmente, as ações emanadas pelo CM-GRANPAL, dificultando o acesso público sobre sua atuação. Na prática, a experiência de cooperação retratada pelo CM-GRANPAL no que se refere ao processo decisório esse se restringe a ambiência institucional que comporta apenas o Poder Público. Neste cenário, realça-se a necessidade de aprimorar os mecanismos de controle, possibilitando a representação da sociedade civil.

6.3 SÍNTESE DOS ESTUDOS DE CASOS SOBRE AS PRÁTICAS DE COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

O estudo empírico realizado, neste trabalho, teve como objetivo examinar se a cooperação intergovernamental, sob a ótica dos consórcios públicos, potencializa a prestação dos serviços públicos integrados à dinâmica do desenvolvimento regional. Para tanto, o período analisado compreendeu, em especial, os anos de 2010 a 2022, mediante a trajetória histórica e a atuação de duas experiências de consorciamento público, objeto deste estudo, cujos resultados alcançados apresentaram desempenhos desiguais.

Em se tratando de casos inseridos em divisões territoriais distintas, mas em uma mesma escala, a regional, tanto a RMPA quanto a RMSP apresentaram algumas similaridades marcadas pelo processo histórico de industrialização, urbanização e metropolização, cuja dinâmica resultou na transformação do contexto urbano e regional, consideradas as especificidades e proporcionalidade de cada uma. A partir da segunda metade da década de 1980, período da redemocratização brasileira, as iniciativas de cooperação horizontal se tornaram cada vez mais presentes no território brasileiro, incluindo a RMPA e RMSP.

Na RMPA, em oposição, a centralização do processo de institucionalização dos territórios metropolitanos, que prevaleceu ao longo do regime autoritário, o esforço de 11 prefeitos de resgatar o papel ativo dos municípios resultou na formação da Associação GRANPAL, em 1985. Já na RMSP, para enfrentar os impactos negativos da crise econômica brasileira, os sete municípios, que compõe a Região do Grande ABC, se uniram e criaram o Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, em 1990.

Essas instituições foram responsáveis pela formação do Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre e do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, formalizados em 2010. Desta feita, ambos instituídos, sob a forma de direito público, constituíram-se consórcios multifinalitários, voltados para promover ações integrada, para o desenvolvimento regional.

A despeito desses consórcios apresentar uma certa semelhança, a sistematização das bases de dados mostraram que o desenvolvimento ligado às suas trajetórias e atuações definiram traços diferenciados. Cabe ressaltar que os consórcios públicos representam um processo complexo de análise dada sua construção envolver diferentes elementos que abrangem desde as dimensões econômicas até o campo político. Os principais resultados, sintetizados nos Quadros 28 e 29, foram obtidos mediante a análise exploratória dos aspectos institucionais, de governança, da multidimensionalidade das ações, financeiro e dos mecanismos de controle.

Em termos econômicos, em 2002, a produção do Grande ABC respondia por 13,4% do PIB da RMSP. Em 2020, a estrutura produtiva representou 10,4% da economia da RMSP. Apesar disso, o ABC, ainda, concentra grandes empresas, dispõe de mão-de-obra qualificada e seus indicadores sociais apontam um padrão de qualidade de vida superior ao da RMSP.

É nesse território que se insere o Consórcio Grande ABC que, em 2010, reestruturou seu modelo institucional, fruto de sua construção histórica, para se adequar à legislação dos consórcios públicos. A nova institucionalidade contempla uma gestão consorciada exercida pelos sete prefeitos da Região do ABC, cuja cooperação resulta da participação efetiva, mas restrita ao Poder Público, conforme os registros das Atas das Reuniões da Assembleia Geral.

A estrutura organizacional reúne um corpo técnico concursado que, em 2022, contava com 24 funcionários mais oito pessoas que ocupavam cargos comissionados. Com uma ampla instalação física, comporta o desenvolvimento de atividades e a interação dos Grupos de Trabalho, responsáveis pelas discussões e implementação das ações/atividades.

Quadro 28 – Consórcio Grande ABC: principais resultados da análise exploratória – 2010-2022

Aspectos	Resultados Alcançados
Caracterização	
Fundação	♦ Consórcio Público – 8 de fevereiro de 2010
Localização	♦ Região Metropolitana de São Paulo
Sede	♦ Município de Santo André
Composição	♦ Integra sete municípios
Motivação	♦ Adequação à legislação dos consórcios públicos
Modalidade de Atuação	♦ Multifinalitário
Finalidade Geral	♦ Desenvolvimento Regional
Dimensões Analíticas	
Institucional	♦ converteu-se de associação civil em associação pública; ♦ modelo institucional composto pelo Poder Público; ♦ corpo técnico concursado, além dos cargos comissionados; ♦ participação efetiva dos prefeitos na dinâmica do consórcio; ♦ reconhecimento no estado e no Brasil como um consórcio de referência; ♦ parceria internacional com a União Europeia (Programa IUC).
Governança	♦ mecanismos de planejamento: Planos Estratégicos Regionais e PPA-Regional Participativo; ♦ mecanismo de cooperação horizontal e vertical; ♦ articulação elevada com os municípios e outras instituições públicas e privadas; ♦ força política e poder de negociação com outras esferas de governo; ♦ política partidária competitiva interfere na dinâmica do consórcio; ♦ fragilidade na coesão interna.
Multidimensionalidade das Ações	♦ grupos de Trabalho: são 28 GTs responsáveis pela implementação das ações; ♦ cobertura das ações consorciadas voltadas para a Região do ABC; ♦ ações regionais estruturantes: mobilidade urbana e gestão ambiental; ♦ ações regionais permanentes: programas Casa Abrigo, FUNCRAF e Formação de Segurança; ♦ áreas regionais prioritárias: meio ambiente, transportes, assistência social e segurança pública.
Situação Financeira	♦ fontes de recursos: rateio dos municípios e convênios estaduais e federais; ♦ elevada inadimplência dos municípios consorciados; ♦ situação financeira: frágil devido à instabilidade dos municípios permanecerem consorciados; ♦ capacidade financeira: potencial elevado pela diversificação das fontes de recursos.
Mecanismos de Controle	♦ controle externo: efetuado pelo TCE-SP acompanha e fiscaliza as contas anuais; ♦ controle interno: efetuado pelo próprio consórcio que possui um sistema de controle interno em sua estrutura organizacional; ♦ controle social: baixa participação da sociedade civil; ♦ transparência: acesso integral às informações.

Fonte: Elaboração própria.

Além disso, o legado histórico do Consórcio Grande ABC se tornou conhecido como um caso resiliente visto como referência para as práticas consorciadas no Brasil. No âmbito internacional, em 2018, o Consórcio Grande ABC passou a integrar o Programa Internacional de Cooperação Urbana, desenvolvido pela União Europeia, com atuação reconhecida ao compartilhar o projeto de mobilidade urbana com a cidade italiana de Turim.

No que se refere a governança, a experiência adquirida com a adoção do Planejamento Estratégico Regional (2001-2010) deu suporte ao Consórcio Grande ABC para a implantação de investimentos de médio e longo prazo. Deste modo, dois Planos Estratégicos Regionais (2011-2020) e (2022-2025) foram elaborados, além de dois PPAs-Regionais (2014-2017) e (2019-2021) mostrando que as ações/atividades desenvolvidas são geradas a partir do planejamento que contempla a Região do Grande ABC.

Por sua vez, o inter-relacionamento com outras instituições como, por exemplo, o Subcomitê de Bacias Billings-Tamanduateí e a Agência de Desenvolvimento Econômico é visto pelas ações desenvolvidas com o apoio do Consórcio Grande ABC, desde a década de 1990. Ao longo desse trajeto, alguns momentos retrataram reduzida atuação e outros resultaram ações significativas para a região. Desde 2022, com o apoio do Consórcio Grande ABC, a Agência de Desenvolvimento Econômico vem buscando resgatar o debate voltado para o fomento da indústria, mediante a instituição do Fórum da Indústria do ABC.

Ademais, os municípios consorciados possuem força política no cenário regional, estadual e nacional, favorecendo o processo de articulação para firmar convênios com ações de caráter estruturante para a região. Ao mesmo tempo, é visto como obstáculo devido ao elevado grau de competitividade política presente na região. Em 2017 e 2018, o desligamento dos municípios de Diadema, São Caetano do Sul e Rio Grande da Serra mostraram que as diferenças político-partidárias refletem ausência de coesão regional, possibilitando a fragmentação regional e a fragilização do consórcio. Em 2019, apesar de retornarem ao consórcio, a crise política teve continuidade e no final de 2022 novos pedidos de desligamento foram protocolados por São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Ribeirão Pires.

O desenvolvimento das ações/atividades do Consórcio Grande ABC abrange seis eixos estruturantes: 1) Assistência, Inclusão Social e Direitos Humanos; 2) Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda; 3) Desenvolvimento Urbano e Gestão Ambiental; 4) Educação, Esporte e Cultura; 5) Infraestrutura e 6) Segurança Pública. Com reduzida integração, a operacionalidade se dá pelos 28 GTs, compostos por servidores cedidos pelos municípios consorciados, que são responsáveis, cada um, pela discussão de sua temática e após aprovação da Assembleia Geral do Consórcio Grande ABC implementam as ações/atividades.

Entre 2011 e 2022, com relação à situação financeira, notou-se que devido à força política da região o Consórcio Grande ABC conseguiu firmar convênios, com grande aporte de recursos financeiros, junto aos governos estadual e federal, o que possibilitou realizar ações de caráter estruturante para a região.

No que se refere ao comprometimento dos municípios consorciados em repassarem integralmente a contribuição do rateio para o consórcio, desde 2015, que a inadimplência tem crescido, levando a Assembleia Geral a reduzir o percentual do cálculo do valor do rateio. Mesmo assim, o quadro financeiro do consórcio tem apresentado recursos, basicamente, para cobrir o pagamento da folha de pessoal e manter os três programas permanentes, não havendo margens para executar outras ações. Essa situação fragiliza a atuação do consórcio devido à dependência para com os recursos do rateio, evidenciada diante dos pedidos de desligamento protocolados, no final de 2022, conforme já dito. Cabe ressaltar que a previsibilidade de contribuição do rateio dos três municípios juntos representaram 59,2% da formação do valor total repassado pelos municípios ao consórcio, em 2022.

Exercendo o controle externo, o TCE-SP audita as contas anuais do Consórcio Grande ABC e, entre outras irregularidades, a crescente inadimplência tem sido, recorrentemente, apontada como o principal problema. Neste caso, cabe ao TCE-SP cobrar do consórcio a aplicação das penalidades que a legislação dos consórcios públicos estabelece aos municípios pelo não cumprimento do Contrato do Rateio. É bem verdade, que os prefeitos evitam efetuar as penalidades e, primeiro, buscam pelo diálogo debater o problema e renegociar a dívida, como vem fazendo o Consórcio Grande ABC, conforme os registros em Atas das reuniões da Assembleia Geral, principalmente, a partir de 2019. Mesmo assim, por falta de acordo, com o município de São Bernardo do Campo, o débito de R\$ 17,2 milhões foi inscrito na Dívida Ativa.

Com relação ao controle interno, não há consenso jurídico quanto a obrigatoriedade dos consórcios públicos terem em sua estrutura organizacional um setor para a sistematização de atividades fiscalizatória dos atos com caráter preventivo. No caso do Consórcio Grande ABC, em 2012, o TCE-SP já destacava em seus relatórios a ausência do controle interno. No ano seguinte, o Consórcio Grande ABC implantou em sua rotina administrativa um sistema de controle interno, mas que só foi regulamentado em 2020 e considerado pelo TCE-SP como parcialmente efetivo.

Por fim, desde 2019, a constituição do Conselho Consultivo tem sido por representantes do Poder Público, dado que a participação da sociedade civil passou a ser apenas em eventos específicos, como convidados, do Consórcio Grande ABC. Esse tratamento mostra que o atual Consórcio Grande ABC não resguardou a essência do consórcio criado em 1990.

Em se tratando do contexto socioeconômico dos municípios que integram o CM-GRANPAL, este se apresenta bem desigual, com municípios cujas características são inerentes de uma região metropolitana, enquanto outros registram um baixo dinamismo econômico. Em 2020, os municípios consorciados pertencentes a RMPA responderam por 87,8% do total do PIB metropolitano. A dinâmica econômica se concentra em Porto Alegre e a situação social refletida pelos indicadores sociais se assemelha aos demais municípios da RMPA.

Quanto ao CM-GRANPAL, sua estrutura organizacional é semelhante à do Consórcio Grande ABC, embora seu corpo técnico seja reduzido a 12 pessoas que ocupam cargos contratados via CLT e cargos comissionados. A estrutura física é pequena e acomoda tanto o Consórcio quanto a Associação GRANPAL. Essa coexistência, apesar da definição de papéis distintos, a Associação GRANPAL responde pelas atividades de caráter político e o CM-GRANPAL é responsável pela execução das ações demandadas pelos municípios consorciados, na prática, essa diferenciação não é dada quando a mídia, por exemplo, se refere a GRANPAL.

Quadro 29 – Consórcio Metropolitano GRANPAL: principais resultados da análise exploratória – 2010-2022

Aspectos	Resultados Alcançados
Caracterização	
Fundação	♦ Consórcio Público – 15 de julho de 2010
Localização	♦ Região Metropolitana de Porto Alegre
Sede	♦ Município de Porto Alegre
Composição	♦ Integra 20 municípios
Motivação	♦ Política
Modalidade de Atuação	♦ Multifinalitário
Finalidade Geral	♦ Desenvolvimento Regional
Dimensões Analíticas	
Institucional	♦ constituído por iniciativa da Associação GRANPAL; ♦ modelo institucional formado pelo Poder Público; ♦ a estabilidade organizacional é sensível às alterações eleitorais; ♦ corpo técnico reduzido contratado via CLT, além dos cargos comissionados; ♦ limitada participação dos prefeitos na dinâmica do consórcio; ♦ reconhecimento no estado como um consórcio de referência.
Governança	♦ mecanismo de cooperação horizontal; ♦ articulação limitada com outras instituições; ♦ limitada força política regional; ♦ ausência de mecanismos de planejamento, monitoramento e avaliação.
Multidimensionalidade das Ações	♦ cobertura das ações abrangentes para além dos municípios consorciados; ♦ baixa adesão as compras compartilhadas por parte dos municípios consorciados; ♦ compras compartilhadas voltadas para as áreas de saúde, educação, administração e segurança; ♦ ganho de escala com compras públicas e poder de negociação com empresas; ♦ realização de compras coletivas conjuntas com outros consórcios; ♦ redução de custos nas compras compartilhadas voltadas para a área da saúde; ♦ possibilidade de replicabilidade das ações para outros consórcios.
Situação Financeira	♦ fontes de recursos: rateio dos municípios e convênios com outros consórcios; ♦ elevada inadimplência dos municípios consorciados; ♦ situação financeira: frágil devido a dependência de recursos municipais; ♦ capacidade financeira: potencial baixo.
Mecanismos de Controle	♦ controle externo: efetuado pelo TCE-RS que acompanha e fiscaliza as contas anuais; ♦ controle interno: efetuado pelas Unidades de Controle Interno dos municípios consorciados; ♦ controle social: não há participação da sociedade civil; ♦ transparência: ausência de disponibilização integral das informações.

Fonte: Elaboração própria.

O envolvimento dos prefeitos na dinâmica do consórcio é limitado pela própria estrutura organizacional, dado que o Conselho de Prefeitos, composto por três titulares e dois suplentes, com o auxílio da Diretoria Executiva, conduz o funcionamento do consórcio. Os demais prefeitos participam somente da Assembleia Geral que se reúne duas vezes por ano.

Apesar das primeiras ações, voltadas para a segurança pública, serem realizadas em parceria com o governo estadual, após deixar o Programa “Cerca Eletrônica”, as relações de cooperação do CM-GRANPAL, vem sendo horizontal. Em sua trajetória, o CM-GRANPAL firmou parcerias com outros consórcios públicos estabelecidos no Rio Grande do Sul para a realização de compras compartilhadas, exceto o Consórcio Pró-Sinos, que envolve a reciprocidade de outras ações.

Desde sua constituição, não há registro de participação do CM-GRANPAL voltado para o planejamento, monitoramento e avaliação destinada para a totalidade do território de seus municípios consorciados. Possivelmente, essa atuação pode ter sido delegada a Associação GRANPAL que responde pelas atividades políticas. Embora, oficialmente, o órgão destinado a executar o planejamento nas regiões do estado do Rio Grande do Sul seja os COREDES. Mesmo assim, pelo fato dos municípios integrarem, ao mesmo tempo, essas instituições não foram encontradas evidências de articulação para o desenvolvimento conjunto de ações.

A flexibilidade que a Lei de Consórcios Públicos proporcionou para os procedimentos licitatórios destinados para a aquisição de bens e/ou para a contratação de serviços levou a adesão de grande parte dos consórcios públicos. A trajetória do CM-GRANPAL mostra que sua atuação se concentrou em realizar licitações para compras compartilhadas. Em 2012, o CM-GRANPAL iniciou a realização de processos licitatórios para efetuar compras compartilhadas, voltadas para a área de saúde e que se destinava a suprir a demanda por medicamentos dos municípios consorciados. Já em 2013, o CM-GRANPAL ampliou as compras compartilhadas, diversificando o objeto a ser licitado, que passou a abranger demandas que atendia aos setores de educação e da administração pública, além do setor de saúde. Entre 2017 e 2020, as compras compartilhadas efetuadas pelo CM-GRANPAL ganharam relevância no estado.

A previsibilidade de atender a demanda de uma maior quantidade de membros consorciados e/ou conveniados e se ter um menor gasto atraiu outros municípios que passaram a integrar o CM-GRANPAL visando participar das compras compartilhadas. Como exemplo se pode citar os municípios de Eldorado do Sul, Guaíba, São Jerônimo, São Leopoldo e Taquari. Ao mesmo tempo, considerando os resultados alcançados por este trabalho, verificou-se que não houve adesão as compras compartilhadas por parte de sete municípios integrantes do CM-GRANPAL, entre eles, a capital Porto Alegre.

Conforme os resultados obtidos, por meio do aprofundamento da análise para o período de 2017 a 2022, constatou-se que referente as compras compartilhadas, a adesão as ARP por parte dos municípios integrantes do CM-GRANPAL correspondeu a 22,2% e dos municípios conveniados foi de 14,1%, considerando o total de 135 contratações. O percentual de 63,7% das adesões as ARP foram realizadas pelos “caronas” representados por municípios que integram diferentes estados da Federação brasileira.

Portanto, o CM-GRANPAL ao concentrar sua atuação para realizar licitação compartilhada visando obter preços menores diante de um volume maior de compras para beneficiar os municípios consorciados e conveniados, os resultados mostraram que os maiores beneficiados foram os “caronas”. Além disso, dada a baixa adesão as ARP, as compras compartilhadas apresentaram benefícios somente para parte dos municípios consorciados e conveniados.

Neste contexto, as fontes de recursos financeiros do CM-GRANPAL, praticamente, se resumem aos repasses do rateio, dado que os recursos obtidos por meio dos convênios firmados com outros consórcios são esporádicos e, em média, a participação relativa foi de 2,2% no total das receitas realizadas. Deste modo, entre os anos de 2015 e 2022, verificou-se que 16 municípios integrantes do CM-GRANPAL apresentaram pendências referentes ao repasse do rateio. Esse quadro vem impactando o orçamento anual, visto que a inadimplência tem sido por parte, principalmente, dos municípios que possuem um peso relativo médio na composição do valor total do rateio.

Por sua vez, observou-se que parte dos municípios que não foram beneficiados pelas compras compartilhadas, por não aderir as ARP, apresentaram menores percentuais de débito para com o consórcio quando comparado com os demais municípios. Como exemplo, se pode citar Porto Alegre, que contribui com 15,9% para a formação do valor total do rateio. Em 2022, a capital registrou o débito de R\$ 88 mil, o equivalente a 3,6% do valor total previsto de R\$ 2,5 milhões, considerando o acumulado para os anos de 2015 a 2022.

O TCE-RS vem questionando o CM-GRANPAL quanto as medidas aplicadas pelo não repasse integral dos recursos das cotas de rateio pactuadas entre os municípios consorciados. Cabe ressaltar que o controle externo efetuado pelos Tribunais de Contas vem exercendo um papel fundamental para que aplicabilidade dos recursos públicos atenda às suas finalidades. No caso do CM-GRANPAL, a fiscalização do TCE-RS tem reprovado parte das contas anuais, de forma que os processos referente aos anos de 2019 a 2021 se encontram suspensos, dado que existem questões pendentes de decisão em outros processos. O TCE-RS também encaminhou ao Ministério Público do estado uma série de denúncias relacionadas aos certames licitatórios.

É fato que o CM-GRANPAL, desde a sua criação, não apresentou uma sistematização de controle interno para seus atos, nem disponibilizou informações sobre a atuação do Conselho Fiscal. Em 2016, nos esclarecimentos prestados ao TCE-RS, quanto ao controle interno, foi mencionado que o Sistema de Controle Interno do Município de Sapucaia do Sul havia analisado as contas de encerramento de gestão, por não haver documentação comprobatória, não foi aceito pelo TCE-RS. Já, em 2021, a Unidade Central de Controle Interno do Município de Porto Alegre examinou as contas anuais do consórcio e encaminhou o relatório ao TCE-RS.

Com relação à participação da sociedade civil, os dados e as informações consultadas mostraram completa ausência de mecanismos estabelecidos para possibilitar tal representação no CM-GRANPAL. Apesar da obrigatoriedade de tornar acessível às informações sobre os atos do consórcio, no sítio eletrônico estão disponibilizados algumas informações de forma incompleta e desatualizada, dificultando o acesso público e demonstrando pouca transparência.

Portanto, mediante o exposto, pode-se inferir que a atuação do CM-GRANPAL, entre os anos de 2010 e 2022, não promoveu ações efetivas que potencializasse o desenvolvimento da região na qual está inserido. A prática adotada pelo consórcio de limitar sua atuação voltada para licitações compartilhadas desvirtuou seu caráter multifinalitário disposto no Protocolo de Intenções e no Estatuto. É notório que ao torna-se um órgão licitador com baixa adesão pelos municípios consorciados, sua atuação se torna um contraexemplo, como bem apontou o TCE-RS ao dizer: “[...] os certames licitatórios do CM-GRANPAL, com intrigantes adesões firmadas por municípios e órgãos públicos de diferentes e longínquos estados brasileiros, caracterizando um verdadeiro ‘mercado de atas’ [...]” (TCE-RS, Relatório de Auditoria, 2019, p. 35).

Em contrapartida, os resultados obtidos mostraram que o Consórcio Grande ABC vem reforçando o papel de instituição multifinalitária, com adoção de planejamento sistêmico e viabilização de ações concretas, voltadas para mobilidade urbana, recuperação dos mananciais, formação em segurança pública, assistência as mulheres em situação de violência, entre outras. Apesar da experiência e maturidade, vários problemas vem fragilizando a atuação do Consórcio Grande ABC, dado o quadro de inadimplência e ausência de coesão regional. No entanto, as ações consorciadas de âmbito regional vem contribuindo para o desenvolvimento da região.

Por fim, cabe esclarecer que a trajetória dos consórcios públicos não segue um comportamento linear visto que fatores circunstanciais podem influir alterando os mecanismos de cooperação intergovernamental. Além disso, como método de pesquisa, este trabalho não teve a pretensão de desenvolver teorias com os estudos de casos, mas explorar aspectos que envolvam a institucionalidade, a governança, a multidimensionalidade das ações, a situação financeira e os mecanismos de controle, passíveis de investigações, em outros casos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao finalizar, é importante destacar que uma das questões básicas ao se definir o objeto de pesquisa é saber exatamente o ponto de partida e escolher os meios pelos quais se delimita o caminho a ser percorrido até o ponto de chegada. No entanto, não há como prever o que será encontrado, ao longo dessa trajetória, que determine os resultados que serão apresentados no fim da jornada.

Nesta tese, o ponto de partida foi o marco histórico da CF/1988 que ao promover a descentralização trouxe para a centralidade da estrutura federativa brasileira, os governos subnacionais. Este reposicionamento estabeleceu um novo modelo institucional para a organização federativa do Brasil.

Ao longo da década de 1990, em meio à crise econômica e fiscal, os entes federados, mais uma vez, se reposicionaram na estrutura federativa, retornando à centralidade, o governo central após recuperar o seu espaço fiscal na base tributária nacional. Nesse (re)desenho, os governos subnacionais permaneceram com as dimensões administrativa e política descentralizadas, mas o agravamento da situação fiscal os deixou mais dependentes do governo central, dado que tiveram que aceitar as condições de austeridade fiscal imposta pela União, mediante os acordos estabelecidos na negociação das dívidas.

Diante desse contexto, os conflitos do federalismo brasileiro se aprofundaram, visto que a CF/1988 previa a reformulação da metodologia do cálculo dos recursos do FPE e FPM a ser definida por Lei Complementar. No entanto, essa mudança não ocorreu, levando alguns estados, a solicitarem na justiça o cumprimento da CF/1988. Nesse cenário, acresce a ausência de políticas indutoras para o desenvolvimento regional desarticuladas em detrimento das medidas econômicas neoliberais que passaram a ter prioridade no país. Como resultado, práticas competitivas tornaram-se saídas para os governos subnacionais que, diante da crise econômica, buscaram atrair investimentos produtivos oferecendo incentivos fiscais, ação que ficou conhecida como guerra fiscal.

Foi nessa conjuntura que os consórcios intermunicipais surgiram como mecanismos de cooperação horizontal diante da decisão voluntária dos prefeitos se reunirem para dar resposta aos problemas que extrapolava os limites territoriais de seus municípios. Essa possibilidade motivou a formação desses arranjos que logo se tornaram uma prática dos entes municipais em todo território brasileiro.

Diante desse processo, o objetivo central desta tese consistiu em analisar a questão do federalismo brasileiro, a partir de sua estrutura definida pela CF/1988, buscando verificar os mecanismos de cooperação intergovernamental, instrumentalizados pela atuação dos consórcios públicos e as implicações sobre a dinâmica do desenvolvimento regional.

Para tal propósito, buscou-se responder se estaria em curso um novo (re)desenho do pacto federativo brasileiro materializado pela cooperação dos entes subnacionais para formar uma frente comum de interesses capaz de enfrentar os problemas de âmbito regional, visando o seu desenvolvimento.

A hipótese considerada foi que a partir da década de 1990 a crise federativa brasileira restringiu a capacidade de articulação e cooperação entre as esferas de governo, dificultando as relações intergovernamentais e as “costuras” de pactos que possibilitavam a execução de mecanismos eficazes para o desenvolvimento regional, razão pela qual os consórcios públicos ganharam destaque como alternativa de (re)organização das relações intergovernamentais cooperadas.

Deste modo, a partir dos resultados alcançados, esta seção final reuniu as reflexões que buscaram atingir a finalidade desta tese. Especificamente, em relação ao federalismo brasileiro, considerando que nos países com estrutura de Estado amparado pelos princípios federativos, o governo central comanda a divisão de direitos e deveres, estabelecidos pela legislação, para os estados-membros, a descentralização promovida pela CF/1988 tornou o modelo federativo brasileiro um caso singular.

Os dois primeiros capítulos, ao caracterizar a estrutura federativa brasileira, mostraram a natureza descentralizadora da CF/1988, fortalecendo os governos subnacionais, em parte, prevalecendo os interesses do movimento municipalista. Por meio dos dados agregados, verificou-se o crescente ganho que os estados e os municípios tiveram na participação da receita tributária disponível. Para além dos aspectos fiscais, a descentralização também ocorreu no âmbito administrativo e político, ancorado no princípio da subsidiariedade.

Em geral, a literatura acadêmica expõe a conjuntura adversa dos anos de 1990, pautado pelas medidas neoliberais, cujos impactos na estrutura produtiva do país, aliado ao descontrole das finanças públicas, alterou as relações intergovernamentais destinadas a costurar os “pactos”. Ademais, as ações de planejamento e desenvolvimento regional, antes, coordenadas pelo governo central, foram desarticuladas, dado que não mais faziam parte da política vigente da época. Embora, não haja consenso quanto aos efeitos da descentralização, não há como negar as assimetrias regionais do território brasileiro, resultado do seu processo histórico, que afeta a estrutura federativa do país.

Para essa heterogeneidade, a CF/1988 traçou o sistema de partilha dos recursos tributários, entre os entes federados, visto como mecanismo de cooperação intergovernamental. Para exemplificar, este estudo discorreu sobre as transferências constitucionais, voluntárias e os fundos constitucionais de financiamento. As distorções desse sistema evidenciada no processo estabelecido, a exemplo, do FPE cuja metodologia para o cálculo dos valores permaneceu “congelado” desde a CF/1988 até 2015 revela como esse mecanismo de cooperação vertical não mais condiz com as reais necessidades. Por sua vez, desde 2017, a pactuação política por meio das emendas parlamentares chamou atenção pelo crescimento dos recursos que vem elevando sua participação no total das transferências voluntárias.

O Capítulo 3 desta tese voltou-se para compreender os conflitos federativos que se acirraram, ao longo da década de 1990, expondo a clássica disputa “vertical” pela distribuição das receitas tributárias entre o governo central e os governos subnacionais. Neste contexto, destacaram-se também os conflitos de caráter “horizontal”, dado o elevado grau de endividamento dos governos subnacionais que tiveram que se submeter ao ajuste fiscal e ao processo de privatização estabelecidos nos acordos efetuados com o governo central.

De modo geral, a (re)centralização dos recursos no âmbito do governo central, mediante a instituição das contribuições sociais, e o desequilíbrio das finanças públicas dos governos subnacionais acirrou a disputa pelos fundos públicos. Nesse processo, a ausência e/ou insuficiência de elementos de articulação e/ou coordenação para implantação de políticas regionais capazes de transformar as estruturas produtivas mostrou as contradições presentes na Federação brasileira.

Embora não haja consenso, a literatura contemporânea²⁰¹ sobre o federalismo brasileiro aponta a fragilidade das relações intergovernamentais, essencialmente, dos entes estaduais, dado menor participação em detrimento do maior papel exercido pelos governos municipais na estrutura federativa. Do ponto de vista fiscal, essa fragilidade é vista pela menor participação que os entes estaduais vêm apresentando na receita tributária disponível, restringindo os gastos que associado aos recursos transferidos, a exemplo do FPE, o montante recebido, possivelmente, é menor, dado as distorções pela não atualização.

²⁰¹ Ver, os recentes trabalhos publicados: 1) PALOTTI, P. *et al.* **E os Estados?** Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: IPEA, 2023; 2) PRADO, S. **Cinco ensaios sobre federalismo e a federação brasileira**. Campinas, SP: Unicamp. IE, 2020. (Coleção Teses); 3) LOPREATO, F. L. C. **Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios**. Campinas, SP: IE/UNICAMP, jul. 2020. (Texto para discussão, n. 388); 4) LOPREATO, F. L. C. **Governos estaduais: o retorno à debilidade financeira**. Campinas, SP: IE/UNICAMP, maio 2018. (Texto para discussão, n. 338) e 5) MONTEIRO NETO, A. (org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014b.

Considerando as relações intergovernamentais, a razão dada para a perda de espaço dos estados na estrutura federativa decorre da tradição deles não atuarem de forma cooperada, a partir de uma coordenação articulada “horizontalmente” para a composição coletiva de interesses. Sabe-se que a formação dos consórcios públicos de caráter interestadual somente se deram a partir de 2015.

Por sua vez, o modelo institucional da CF/1988 possibilitou aos entes municipais se articularem diretamente com o governo central, não havendo dúvidas, que em termos fiscais obtiveram ganhos de receitas disponíveis somado aos repasses do FPM que, de certa forma, teve seus valores atualizados, embora, ainda, não sejam suficientes ao cumprimento das obrigações constitucionais.

No entanto, há que mencionar as desigualdades regionais, configuradas pelos diferentes aspectos, de modo que os recursos proporcionaram diferentes impactos aos entes municipais. A depender dos recursos, acresce a ação corrosiva da inflação que acabou neutralizando parte do ganho. Para além, apoiado pelo movimento municipalista, uma quantidade significativa de novos municípios (1.262) foram criados após a CF/1988, alterando os coeficientes individuais definidores dos valores do FPM, a depender da quantidade populacional e da região.

Diante desse quadro, em parte, os conflitos federativos no âmbito municipal foram contornados pela criação dos consórcios públicos que buscaram por meio de ações cooperadas dar respostas aos problemas comuns para a totalidade do território composto pelos municípios consorciados. Em geral, diferentes fatores (políticos, econômicos, técnicos, outros) motivaram os municípios a criarem os consórcios dividindo as responsabilidades.

O princípio da descentralização instituído pela CF/1988 possibilitou a cooperação entre os entes federativos de políticas setoriais voltadas para a educação, saúde, assistência social, segurança, meio ambiente, entre outras. Assim, os defensores da atuação dos consórcios públicos acreditavam que a cooperação poderia ser uma alternativa viável para o desenvolvimento e execução de projetos e ações, nos quais muitos governos subnacionais sozinhos não tinham como viabilizar a implementação dos serviços públicos.

O Capítulo 4 discorreu sobre a evolução da trajetória histórica dos consórcios públicos, mostrando que após sua normatização, o seu papel cooperativo ampliou-se e proporcionou maior visibilidade na estrutura federativa do país. Isto decorreu devido ao caráter pactual do federalismo que possibilitou uma maior autonomia aos governos subnacionais, ao mesmo tempo, que exigiu um modelo institucional que garantisse as relações intergovernamentais necessárias para o equilíbrio federativo. Neste caso, coube ao governo central estabelecer as regras para o processo de formalização dos consórcios públicos.

A importância da Lei dos Consórcios Públicos foi vista pela crescente formalização, dado que em 2004 havia 212 consórcios, passando a 601 em 2021, conforme a pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Municípios, mostrando um crescimento de 183,5%. De modo geral, ao caracterizar os consórcios públicos ficou evidente sua concentração nas regiões Sudeste e Sul, reunindo cerca de 65,7% de sua totalidade. Também se observou que na gestão consorciada prevaleceu os consórcios finalitários (54,6%) voltados para atuar, principalmente, nas áreas da saúde, resíduos sólidos, infraestrutura, meio ambiente, entre outras. Para a principal fonte de recursos para o seu custeio estabeleceu-se o contrato de rateio (84,6%) formalizado anualmente.

No entanto, nesse caminho, muito há que ser feito, visto o processo de formalização dos consórcios públicos retratar um complexo quadro de relações verticalizadas – papel do Estado na política de fomento das inovações institucionais –, assim como nas respostas dadas de forma horizontalizada, no qual há o estímulo das iniciativas dos governos subnacionais.

Deste modo, diante das particularidades que abrangem a temática dos consórcios públicos, sob a ótica do federalismo, ainda, pouco recorrente quando relacionado com o desenvolvimento regional, para contribuir com o tema, esta tese examinou a trajetória e atuação de dois casos concretos de consórcios públicos, expostos nos capítulos 5 e 6.

Portanto, ao trazer essa temática para o centro da análise, buscou-se verificar se a cooperação intergovernamental, por meio da atuação dos consórcios públicos, potencializa a prestação de serviços públicos integrados à dinâmica do desenvolvimento regional. Para tal, esta tese discorreu sobre a trajetória histórica e a atuação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC e do Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre. Para essas duas experiências, um conjunto de parâmetros, amparado pelos aspectos institucional, governança, multidimensionalidade das ações, financeiros e mecanismos de controle, serviu para analisar de forma mais sistêmica esse processo.

Em geral, no âmbito econômico, a criação de consórcios públicos está associada a possibilidade de reunir municípios que possuem problemas comuns que extrapolam a demarcação territorial, ao mesmo tempo que busca economicidade por meio de ganhos de escala, racionalização do uso dos recursos financeiros, humanos e tecnológicos, otimização da capacidade de gestão e, alguns, mediante o planejamento estratégico desenvolve ações que promovam o desenvolvimento regional. Do ponto de vista político, o ato voluntário de integrar um consórcio público indica que as relações intergovernamentais passam a exigir das decisões tomadas um olhar coletivo posto acima dos interesses locais. Para tanto, o nível de coesão se torna fundamental para a consistência sustentável das ações cooperadas.

Esta tese, ao priorizar a atuação multifinalitária, logo no início do desenvolvimento da pesquisa empírica constatou que o Consórcio Intermunicipal Grande ABC se enquadrava nesse tipo com atuação voltada para o desenvolvimento da Região do Grande ABC, por meio do planejamento estratégico. Por sua vez, embora em sua formalização o desenvolvimento regional esteja explicitado nos objetivos, o CM-GRANPAL restringiu sua atuação ao ter suas ações voltadas para realizar processos licitatórios, atuando como órgão gerenciador, para além da área formada pelos territórios dos municípios que o integram. A evidente distinção sobre atuação desses dois consórcios mostrara que a estruturação do processo de pactuação traçou caminhos paralelos que resultaram em experiências com contribuições positivas e negativas para a prática do consorciamento desenvolvida no país.

No caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, o resgate da trajetória histórica delineou a existência de dois períodos que retratam sua atuação alicerçada em diferentes bases institucionais. O primeiro (1990-2009) diz respeito ao consórcio que se tornou referência nacional pela singularidade de reunir os sete municípios da Região do ABC voltado para defender os interesses coletivos em âmbito regional aliado a uma ampla base da sociedade civil que possibilitou a construção de uma “Rede de Cooperação Regional”.

Esse modelo institucional, considerado pioneiro e resiliente, serviu de inspiração para a implantação de novos consórcios, até então, estruturados sob o formato de associações civis. Por estar inserido na Região Metropolitana de São Paulo, ganhou relevância como caso paradigmático, tornando-se objeto de estudo de caráter multidisciplinar cuja análise ressaltou as potencialidades e os desafios da cooperação intergovernamental exposto em uma vasta literatura, em parte, mencionada no escopo deste trabalho. Esse percurso transformou-se na principal referência quando se trata do Consórcio do Grande ABC.

O segundo período se inicia em 2010, quando se tornou um consórcio público que requereu o estabelecimento de uma nova base institucional delineada pelo governo federal amparada pelo marco regulatório instituído em 2005. Diante da pesquisa documental, percebeu-se que em meio as expectativas de ampliar sua atuação devido à possibilidade de captar recursos financeiros mediante convênios firmados não apenas com as esferas federal e estadual, mas também com organismos internacionais, o Consórcio Grande ABC gradativamente foi se tornando um mero executor burocrático das decisões tomadas pelo Poder Público.

A principal mudança em sua configuração institucional se deu pela substituição do Conselho Consultivo formado por representantes de entidades civis, pela adoção do Conselho Consultivo Político Permanente, que passou a reunir os representantes da mesa diretora das Câmaras Municipais e os deputados estaduais e federais representantes da região.

Nesse novo percurso, as diferenças político-partidárias se tornaram mais evidente, dificultando as relações de cooperação constituídas pela união dos sete municípios que formam a Região do ABC. Embora, no período anterior, houvesse disputa política com capacidade de gerar descontinuidade de programas e projetos, essas não romperam o pacto estabelecido em 1990. Diferentemente do contexto atual, a competitividade política passou a interferir não apenas na dinâmica do consórcio, mas se tornou um entrave na estruturação de cooperação regional ao fragmentar as ações e requerer o desligamento do consórcio, por parte de alguns municípios.

A partir de 2017, essa fragilidade se evidenciou quando os municípios de Diadema, Rio Grande da Serra e São Caetano do Sul se desligaram do consórcio em virtude de conflitos político-partidários. Somente em 2019, esses conflitos foram contornados mediante a negociação efetuada pelo prefeito de Santo André, que prometeu estabelecer um novo modelo de gestão para o consórcio.

Entretanto, no final de 2022, mais uma vez, o pacto político de unir os sete municípios foi posto à prova diante do requerimento dos municípios de São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Ribeirão Pires para saírem do consórcio, oficializando o pedido em nota conjunta. Este quadro demonstra que a coesão construída que manteve a cooperação por mais de três décadas enfraqueceu comprometendo as ações consorciadas que atuam com relativo êxito, entre elas, o Programa Casa Abrigo que funciona desde 2003 gerenciado pelo Consórcio Grande ABC. Cabe ressaltar que São Bernardo do Campo é o maior município e o centro dinâmico da economia do ABC Paulista, que responde por mais de um terço do PIB da região, responsável por 43,6% da formação dos recursos do rateio do Consórcio Grande ABC.

Este cenário indica que o Consórcio Grande ABC, a despeito de ter uma trajetória histórica pautada pela consistência de um pacto reconhecido como exemplar, vem enfrentando o desafio de manter sua unidade, mesmo não mais representando o espaço que outrora foi referência ao conseguir incorporar uma ampla base da sociedade civil, fortalecendo a democracia representativa e participativa da região.

Apesar disso, cabe destacar que por meio da entrevista e da pesquisa documental, verificou-se que as ações conjuntas executadas pelo Consórcio Grande ABC, essencialmente, as voltadas para mobilidade urbana, segurança pública, gestão ambiental, proteção a mulher, e, mais recentemente, as destinadas a combater as discriminações étnicas, raciais, religiosas e de gênero, vêm contribuindo para o desenvolvimento. Longe de ser capaz, por si só o responsável por transformações de caráter estrutural, não há como negar que sua atuação potencializa a prestação de serviços públicos integrados à dinâmica do desenvolvimento da Região do ABC.

No que tange à sustentabilidade financeira dos dois consórcios analisados, apesar da literatura destacar que a normatização traria maior estabilidade e segurança jurídica para a condução das atividades, dado que a formalização contratual por meio do “Contrato de Rateio” dificultaria os municípios consorciados a não repassarem as contribuições, os dados levantados por este trabalho mostraram a existência de uma alta inadimplência. Na prática, os estudos de casos mostraram que as penalidades estabelecidas pela Lei dos Consórcios Públicos não foram aplicadas, buscando via diálogo resolver as dependências, para evitar confrontos que desestabilizassem o “pacto” político.

Tal inadimplência tem tornado frágil a base econômico-financeira para o funcionamento e execução das ações consorciadas. Em 2022, a inadimplência dos municípios consorciados ao Consórcio Grande ABC totalizou cerca de R\$ 46,6 milhões e se encontrava em renegociação, exceto o Município de São Bernardo do Campo, cujo débito correspondia a R\$ 17,2 milhões inscritos em Dívida Ativa. No que se refere ao CM-GRANPAL, a situação dos municípios com relação às obrigações financeiras revelou um quadro de inadimplência que chegou ao valor de R\$ 1,5 milhão, representado, principalmente, pelos municípios que possuem um peso relativo médio na composição do valor total do rateio.

Este cenário reflete as dificuldades que os dois consórcios vêm apresentando para cumprir as obrigações administrativas, como efetuar o pagamento da folha de pessoal, realizar despesas com o custeio, manutenção geral, aquisição de equipamentos e material permanente. Para além, sobretudo, para o Consórcio Grande ABC, o crescente grau de inadimplência inviabiliza o planejamento e a execução de ações/atividades que necessitem de investimentos externos pela incapacidade financeira de oferecer contrapartida, comprometendo uma atuação mais efetiva voltada para o desenvolvimento regional.

Diante desse quadro, constatou-se que os mecanismos de controle externo, representados pelos Tribunais de Contas dos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, vêm cobrando aos consórcios a aplicabilidade das penalidades previstas para os municípios inadimplentes. O Consórcio Grande ABC, por exemplo, vem tentando reduzir a inadimplência, possibilitando o parcelamento dos débitos. Mesmo assim, municípios como Diadema e São Bernardo do Campo já tiveram suas dívidas inscritas na Dívida Ativa. Embora, o TCE-SP reconheça essas medidas cabíveis, recomendou ao Consórcio Grande ABC tratar essa questão de forma atenta e cuidadosa, visto que a evolução observada ao longo dos exercícios poderá comprometer a realização das atividades e obrigações do consórcio. No que se refere ao CM-GRANPAL, o TCE-RS foi taxativo ao apontar a inércia na cobrança dos valores de contribuição dos municípios consorciados, podendo ser caracterizado como renúncia de receitas.

Cabe esclarecer que a inadimplência dos dois consórcios não tira a importância que a Lei nº 11.107/2005 e sua regulamentação por meio do Decreto nº 6.017/2007 trouxeram para os municípios ao se consorciarem, ampliando a possibilidade de executarem ações/atividades no âmbito regional. Apesar disso, entre outras implicações, as questões burocráticas impostas aos consórcios públicos, que passaram a integrar a administração indireta dos municípios consorciados, levaram algumas instituições a não adotarem o formato institucional público. Neste caso, criou-se outra entidade nos moldes da Lei de Consórcios Públicos e manteve, em paralelo, o consorciamento como associação civil sem fins econômicos.

Em vista do que foi exposto, entende-se que esse foi o caso do CM-GRANPAL que foi criado a partir da Associação GRANPAL que se manteve ativa, sendo instituído papéis distintos para cada uma das entidades. Portanto, a experiência do CM-GRANPAL configura-se como mais um espaço que foi institucionalizado reunindo parte dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, motivado pelo processo político que já atuava mediante a Associação dos Municípios. Pela pesquisa verificou-se que não houve a definição de um problema comum que estabelecesse a necessidade de cooperação, mas diante da impossibilidade de construir um consenso político para a criação de um consórcio metropolitano capaz de reunir todos os municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, optou-se por consolidar a estruturação do CM-GRANPAL iniciado em 2010.

Neste contexto, a visibilidade das ações do CM-GRANPAL se deu pela busca de racionalizar o uso dos recursos financeiros mediante a realização de compras compartilhadas visando a obtenção de economia de escala. Possivelmente, a Lei de Consórcios Públicos induziu, não apenas o CM-GRANPAL, mas a muitos outros consórcios públicos, a efetuarem compras compartilhadas, ao ampliar os valores licitatórios (dobro dos valores para cartas-convite, tomadas de preço e concorrência, quando se trata de consórcios formados por até três entes da Federação e o triplo dos valores quando formados por mais de três entes da Federação) e permitir a execução de licitações compartilhadas, acompanhadas da contratação pelos municípios consorciados.

Entretanto, por meio da pesquisa documental, tomou-se conhecimento de que nos processos licitatórios possíveis práticas “espúrias” estariam favorecendo a figura do “carona” possibilitando a adesão as ARP por distintos municípios. No caso do CM-GRANPAL, a baixa participação dos municípios consorciados levou o TCE-RS a realizar inspeções especiais sobre os processos licitatórios. Como resultado, cabe registrar que os indícios de fraudes apontadas pelo TCE-RS e o Ministério Público se transformaram no inquérito policial nº 36/2019/700012 que tramita em segredo de justiça.

Cabe registrar que diante desse quadro, ao longo da pesquisa, se buscou dados e informações, em especial, nos meios de comunicação da mídia digital. O que se pode constatar foi que pouco se falou a respeito sobre os processos impetrados e as medidas de suspensão impostas pelo TCE-RS aos processos licitatórios realizados pelo CM-GRANPAL. Os dados e informações sistematizados por este estudo foram provenientes dos processos abertos que se encontram disponibilizados no sítio do TCE-RS.

Por sua vez, ao ampliar a pesquisa, notou-se que no campo jurídico brasileiro não há consenso sobre a prática dos “caronas” nos processos licitatórios, gerando insegurança e levando os consórcios públicos a consultarem a interpretação dada pelos Tribunais de Contas de seus respectivos estados. Aos que defendem a prática do “carona” justificam a possibilidade da contratação de bens e serviços que já foram licitados por órgãos da Administração Pública, sem que haja necessidade de um novo edital, proporcionando economicidade e celeridade ao processo das compras públicas. Já os contrários, alegam para além da inconstitucionalidade a vulnerabilidade das instituições em torno dos interesses políticos que acabam distorcendo a funcionalidade dos consórcios públicos.

Mediante esta pesquisa, os resultados obtidos sobre a atuação do CM-GRANPAL chamaram atenção para o fato de suas ações se limitarem a licitar para seus consorciados e conveniados. Ao mesmo tempo, ao permitir qualquer órgão público usar suas ARPs, as grandes empresas se beneficiam por apresentar condições de ofertar em grande escala. Em face do exposto, acrescenta-se outras questões que excedem a finalidade deste trabalho, mas se encontram correlacionadas com possíveis consequências para o desenvolvimento regional.

Deste modo, sem ter a pretensão de responder, este estudo indaga se a nova Lei de Licitações nº 14.133/2021 não abre uma lacuna, aprofundando os problemas inerentes aos processos licitatórios ao estabelecer no art. 181 que “os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei”. E, por meio do parágrafo único, sugere que “no caso dos municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização das atividades previstas no caput deste artigo, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005”.

A partir dessa concepção, sem desconsiderar as vantagens, atenta-se para que as compras efetuadas em grande escala tende a concentrar o mercado de forma que somente as grandes empresas atenderão as demandas, impossibilitando a participação de micro e pequenas empresas que além de não apresentarem condições de ofertar em grande escala existem barreiras instituídas à entrada de pequenos competidores em um mercado concentrado.

Acerca de tal possibilidade, cabe lembrar que ao longo deste trabalho, o consórcio público foi visto como mecanismo de cooperação pelo qual os municípios utilizam para minimizar custos e obter reforço político para captação de recursos nas instâncias estaduais e federal. Portanto, a realização de ações cooperadas visando minimizar as desigualdades potencializadas pelas assimetrias das estruturas produtivas e pela forma que se encontram integradas ao mercado nacional e internacional, pode sofrer diferentes impactos em face da nova Lei de Licitações.

É neste sentido que este estudo chama atenção para o que estabelece a nova Lei de Licitações ao deixar claro que a formação das centrais de compras visam realizar processo de compra em grande escala, ao mesmo tempo, estimula os pequenos municípios a constituírem consórcios públicos para atenderem tal finalidade. Do ponto de vista econômico, a busca por economia de escala é legítima, assim como unificar os certames favorece a gestão pública pela redução do tempo destinado para os processos licitatórios. No entanto, o mesmo não pode ser atribuído quando analisado sob a perspectiva da economia regional brasileira.

De modo geral, não há consenso quanto aos efeitos que a nova Lei de Licitações gere para as micro e pequenas empresas. No entanto, sabe-se que as micro e pequenas empresas possuem fundamental importância no cenário da economia brasileira. Assim, como agente ativo que possibilita a geração de emprego e renda, as micro e pequenas empresas recebem incentivos governamentais e tratamento específico amparado por legislações, a partir da CF/1988. Neste contexto, embora haja respaldo jurídico diferenciado para as micro e pequenas empresas na nova Lei de Licitações, os novos parâmetros estabelecidos sinalizam limitações.

Neste caso, entende-se que o estímulo dado para a realização de compras em grande escala favorece a lógica capitalista ao garantir as práticas monopolísticas para as grandes empresas e restringir ou até impossibilitar as microempresas e as empresas pequeno porte de participarem com reais possibilidades dos processos licitatórios.

No CM-GRANPAL, verificou-se que nos processos licitatórios os objetos a licitar deixaram de ser exclusividade para obtenção de medicamentos e materiais e insumos hospitalares, cujos fornecedores integram um mercado mais concentrado. O que se viu foi uma diversificação abrangendo materiais e uniformes escolares, gêneros alimentícios, fardamentos de Guardas Municipais, acervo bibliográfico, entre outros, que, possivelmente, empresas menores de âmbito regional podem suprir a demanda. Portanto, a realização das compras compartilhadas conforme prevê a nova Lei de Licitações se torna um descaminho para o desenvolvimento das economias regionais, se contrapondo ao caminho traçado pelos consórcios públicos de construir alternativas para dinamizar a economia em uma escala menor.

Por ora, considerando os estudos de casos, conclui-se que os caminhos percorridos pelo Consórcio Grande ABC e CM-GRANPAL traçaram trajetória e atuação distintas. No que se refere ao primeiro, os resultados da pesquisa mostraram que a trajetória histórica o consolidou como modelo resiliente, cuja experiência teve reconhecimento nacional, e, mais recentemente, internacional. Em maior ou menor grau, os esforços empreendidos para planejar e executar projetos, conforme apresentado ao longo deste trabalho, resultaram em programas e ações concretas que contribuíram para o desenvolvimento da Região do ABC. Entretanto, desde 2017, o Consórcio Grande ABC vem apresentando instabilidade institucional, ausência de coesão e fragilidade financeira. Diante dessas dificuldades, a corrosão política inviabiliza o “pacto”, enfraquecendo não somente o Consórcio Grande ABC, mas também as ações compartilhadas de âmbito regional.

Quanto a experiência do CM-GRANPAL, o exame da trajetória e atuação revelaram que desde sua criação em 2010, com o papel de executar as demandas dos municípios consorciados, atribuído pela Associação GRANPAL, o desenvolvimento institucional se tornou dependente das articulações efetuadas pela Associação. Nesse sentido, embora a sua formalização tenha sido voltada para atuar como consórcio multifinalitário, o que se observou foi a peculiaridade de atuar como órgão gerenciador responsável pela instrução processual para realizar os procedimentos licitatórios de compras compartilhadas. O aprofundamento da análise sobre os resultados provenientes da atuação do CM-GRANPAL com relação às compras compartilhadas apontaram que os maiores beneficiários foram as instituições “caronas” quando comparado com os municípios consorciados e conveniados.

Para além da questão moral e ética, ficou evidente o desvirtuamento da funcionalidade institucional do CM-GRANPAL, dado que sua atuação não teve o objetivo de ampliar a capacidade de gestão em busca de soluções que impulsionasse o desenvolvimento no âmbito territorial de seus municípios consorciados, conforme prevê o seu Estatuto e Protocolo de Intenções. Em face dessa constatação, neste estudo, a prática consorciada do CM-GRANPAL não representou um “pacto” consistente capaz de desenvolver uma conscientização coletiva em prol do desenvolvimento regional.

Diante do exposto, confirma-se a hipótese adotada de que a partir da década de 1990 a crise federativa brasileira restringiu a capacidade de articulação e cooperação entre as esferas de governo, dificultando as relações intergovernamentais e as “costuras” de pactos que possibilitavam a execução de mecanismos eficazes para o desenvolvimento regional, razão pela qual os consórcios públicos ganharam destaque como alternativa de (re)organização das relações intergovernamentais cooperadas.

Com relação à questão de pesquisa levantada por esta tese, se estaria em curso um novo (re)desenho do pacto federativo brasileiro, materializado pela cooperação dos entes subnacionais para formar uma frente comum de interesses capaz de enfrentar os problemas de âmbito regional, visando o seu desenvolvimento, a partir deste estudo, considerado o papel das relações intergovernamentais para tecer as articulações necessárias para a cooperação horizontal que sustentam os consórcios públicos, pode-se dizer que a Lei dos Consórcios Públicos possibilitou (re)desenhar as “alianças” com capacidade para definir ações compartilhadas em busca de resposta aos problemas comuns de âmbito regional.

No entanto, com base nos estudos de casos, a formação de uma frente comum de interesses que tome como prioridade as ações coletivas acima dos interesses individuais em prol do desenvolvimento de âmbito regional continua sendo um grande desafio para a sustentabilidade desses consórcios públicos. Em meio aos avanços institucionais, muitos são os percalços a serem enfrentados diante dos problemas que persistem, mostrando que a capacidade de avançar depende, entre outros fatores, da sustentabilidade do “pacto” político.

Em vista disso, deve-se atentar para o crescimento significativo dos consórcios públicos com atuação voltada para gestão de políticas setoriais de alcance regional, mostrando o importante papel que vem assumindo na estrutura federativa brasileira. A Lei dos Consórcios Públicos proporcionou legitimidade institucional para a execução de ações cooperadas, mas o processo de articulação responsável por “costurar” os interesses por meio das relações intergovernamentais, o seu fortalecimento, requer o contínuo envolvimento dos agentes políticos que conferem sustentabilidade ao “pacto” materializado na constituição do consórcio.

A despeito da descentralização promovida pela CF/1988, é importante destacar que o enfrentamento dos problemas, em âmbito local, não pode prescindir do Estado como agente central que estabeleceu diretrizes nacionais para as políticas setoriais de competências comuns dos três entes federados. Somado a isso, merece atenção a Reforma Tributária que transita no Senado Brasileiro, cuja mudança implica (re)posicionar os recursos tributários quanto a arrecadação e distribuição entre os entes federados. A sua importância reside no fato de que se deve reforçar os princípios e os mecanismos de cooperação como sustentáculos para base da estrutura federativa brasileira.

Este (re)desenho torna-se mais relevante quando se considera que, apesar de terem sido ampliados o escopo e a cobertura das políticas setoriais, por meio da atuação dos consórcios públicos, os benefícios daí advindos ainda não foram suficientes para atender de forma satisfatória a demanda pelos serviços públicos, bem como assegurar a universalidade, conforme determina a CF/1988.

Diante desse contexto, embora o objetivo central desta tese tenha sido analisar a questão do federalismo brasileiro, a partir de sua estrutura definida pela CF/1988, buscando verificar os mecanismos de cooperação intergovernamental, instrumentalizados pela atuação dos consórcios públicos e as implicações sobre a dinâmica do desenvolvimento regional, os desdobramentos deste estudo se tornam lacunas para futuros trabalhos.

Deste modo, o enfoque multidisciplinar da temática dos consórcios públicos, associada ao federalismo, abre uma ampla agenda para futuras pesquisas, ainda pouco exploradas, mas que requer investigação no caso brasileiro. Como sugestão para futuros trabalhos, recomenda-se aprofundar os estudos que já vêm sendo efetuados voltados para compreender o atual papel dos estados na Federação brasileira. Por sua vez, estudos mais densos devem avaliar a nova estrutura do sistema tributário e seus impactos sobre o “pacto federativo” brasileiro.

Com relação aos consórcios públicos, outros estudos empíricos devem ser realizados para identificar potencialidades e limites quanto a execução de ações impulsionadoras para o desenvolvimento de âmbito regional. Trabalhos futuros também podem aprofundar as investigações sobre as compras compartilhadas e os seus processos licitatórios, gerenciados por consórcios públicos, visando avaliar os custos/benefícios para os municípios consorciados. A recente Lei de Licitações requer um esforço investigativo sobre os possíveis efeitos que limitem a participação das micro e pequenas empresas nos processos licitatórios dos entes federados. O desenvolvimento dessa pesquisa deve estar relacionada a indução da referida lei para que os municípios com até 10 mil habitantes constituam e/ou integrem consórcios públicos para realizarem compras em grande escala, mediante a instituição de centrais de compras.

Por fim, associado a necessidade de futuros estudos voltados para aprofundar a temática sobre a atuação dos consórcios público, não se pode deixar de mencionar a formação dos consórcios interestaduais que ganharam notoriedade na mídia durante a pandemia de Covid-19, dado que o protagonismo para o enfrentamento da crise sanitária se deu, principalmente, pela atuação dos estados brasileiros.

Neste sentido, esta sugestão para futuras pesquisas merece um tratamento mais detalhado. A partir de 2015, apesar da histórica dificuldade de articulação política e institucional entre os estados, ações consorciadas passaram a ser exercidas mediante a formação de consórcios interestaduais: 1) Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central (BrC); 2) Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal (Consórcio Amazônia Legal); 3) Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste); 4) Consórcio de Integração dos Estados do Sul e Sudeste do Brasil (COSUD); 5) Consórcio Interestadual sobre o Clima (Consórcio Brasil Verde).

De modo geral, criados a partir dos Fóruns de Governadores, o consorciamento entre os estados se revelou pioneiro e inovador. Em 2015, iniciou-se com a criação do BrC reunindo os estados de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Rondônia e o Distrito Federal. Em 2017, o processo de formalização, com a entrada do estado do Maranhão, concluiu-se passando a ser composto por sete estados.

Ainda, em 2017, se deu a criação do Consórcio Amazônia Legal que reuniu os nove estados amazônicos (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Maranhão e Mato Grosso) e teve sua instalação oficial em 2019. Nesse mesmo ano, o Consórcio Nordeste e o COSUD foram criados reunindo os estados do Nordeste e agregando os estados que formam as regiões Sul e Sudeste. O Consórcio Nordeste conseguiu concluir sua formulação ainda em 2019, enquanto o COSUD, apesar de ter sido criado em março de 2019, o seu processo de formalização só se iniciou em junho de 2023 e, ainda, se encontra em andamento.

Em geral, a busca para possibilitar que os interesses das respectivas regiões sejam atendidos levaram os estados, a unirem esforços por meio da criação de consórcios interestaduais, objetivando impulsionar o desenvolvimento regional. Em cada consórcio, as potencialidades das regiões foram priorizadas mediante ações que de forma estratégica foram direcionadas como, por exemplo, o agronegócio, a logística e inovação no BrC. No Consórcio Amazônia Legal os projetos prioritários visam fomentar o desenvolvimento preservando a biodiversidade, as florestas e o clima. E no Consórcio Nordeste a prioridade assumida foi desenvolver uma cultura de cooperação voltada para o planejamento da política regional visando o desenvolvimento sustentável com justiça e inclusão social. Portanto, esses três consórcios interestaduais foram estruturados para atuarem de forma multifinalitária, abrangendo diversas áreas.

Desde o início das atividades desses consórcios interestaduais, um conjunto de ações cooperadas já foram desenvolvidas e parcerias firmadas. Entretanto, somente ao longo da pandemia, a atuação desses consórcios interestaduais ganhou visibilidade, principalmente, o Consórcio Nordeste pelas múltiplas ações coordenadas e executadas para o enfrentamento da crise sanitária.

Deste modo, a atuação do BrC, por ser mais antigo e bem estruturado, destacou-se pela execução de compras compartilhadas voltadas para aquisição de medicamentos e equipamentos de proteção individual (EPI's). Para além da redução dos gastos, o BrC ao instituir a equipe de compras compartilhadas em sua estrutura institucional, a experiência adquirida durante a pandemia proporcionou melhorias ao promover capacitação para a equipe, bem como fortaleceu e ampliou sua credibilidade junto aos fornecedores participantes dos processos licitatórios.

O desempenho do Consórcio Nordeste foi o mais notório ao criar o Comitê Científico de Combate ao Coronavírus, sob a coordenação do médico neurocientista Miguel Nicoletis, assessorando com adoção de medidas de prevenção, controle e monitoramento. De forma prática, com linguagem clara e acessível, emitiram-se Boletins Informativos disseminando o conteúdo para a população, evitando o avanço da doença na região.

Também se implantou um sistema eletrônico, o “Monitora Covid-19” que se tornou um canal de comunicação ao permitir coletar informações sobre o estado clínico das pessoas que utilizaram essa ferramenta. Seguindo as recomendações do Comitê Científico, o Consórcio Nordeste instituiu o Programa Saúde Nordeste que, uma das ações, foi a criação da Brigada Emergencial, ampliando o quadro de profissionais de saúde, dando condições aos estudantes da área de saúde, voluntários e médicos formados no exterior integrassem as equipes de atendimento à população.

Desde 2021, o Consórcio Nordeste, por meio da instituição de 15 Câmaras Temáticas, realiza debates multissetoriais de planejamento e governança regional. Sob a coordenação dos governadores, as ações visam aprimorar a concepção e implementação de políticas públicas.

Na pandemia, o Consórcio Amazônia Legal assumiu a articulação política ao intermediar junto ao governo federal as solicitações demandadas pelos seus estados-membros. Cabe lembrar que a dependência da região pelas medidas efetuadas pelo governo federal levou a cidade de Manaus a enfrentar a falta de oxigênio, causando colapso na estrutura de saúde do estado do Amazonas. Por sua vez, o COSUD após ser criado em 2019 não apresentou progresso para sua formalização, de tal forma que, ao longo dos anos de 2020 e 2021, cada estado das regiões Sudeste e Sul atuou individualmente no combate e enfrentamento a pandemia.

Portanto, durante a pandemia o papel assumido pelo Consórcio Nordeste e BrC proporcionou o fortalecimento dos vínculos cooperativos, ao mesmo tempo, evidenciou a inépcia do governo federal que deliberadamente optou por não assumir a coordenação do combate a pandemia, abrindo espaço para os governos estaduais e revelando o quanto a estrutura federativa brasileira se encontra fragilizada.

Por fim, em 2021, durante a 26ª Conferência das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (COP26) foi lançado o Consórcio Interestadual sobre o Clima (Consórcio Brasil Verde) por iniciativa da coalizão “Governadores pelo Clima” que representa os 26 estados brasileiros e o Distrito Federal. Conforme o Protocolo de Intenções, este consórcio busca a promoção do desenvolvimento de cadeias econômicas que sirvam de alternativa às populações mais vulneráveis, além de elaborar ações de regeneração ambiental, redução de emissões de carbono e dos riscos associados às mudanças climáticas.

Para tanto, caracterizado como consórcio interestadual, sua área de atuação voltada para a governança socioambiental e climática do país visa implementar ações para enfrentar as mudanças climáticas e cumprir as metas assumidas pelo Brasil no Acordo de Paris de 2015. Além disso, o consórcio se dispõe a melhorar a compreensão das necessidades regionais quanto ao encaminhamento das agendas políticas, incentivando à adoção de tecnologias mais limpas, o fomento às pesquisas científicas, tecnológicas, socioeconômicas e jurídicas, com vistas ao desenvolvimento de atividades e projetos para enfrentar as mudanças climáticas globais.

Para sua estruturação, o Consórcio Brasil Verde adotou como eixo central os seis biomas brasileiros que terão a coordenação, inicialmente, dos seguintes estados: Acre (Amazônia); Paraíba (Caatinga); Mato Grosso do Sul (Pantanal); São Paulo (Cerrado); Paraná (Mata Atlântica); e Rio Grande do Sul (Pampa). As primeiras ações serão voltadas para a redução das emissões de gases de efeito estufa, valorização da biodiversidade, desenvolvimento da economia verde, além de combater o desmatamento ilegal, promover práticas sustentáveis na agricultura e fortalecer políticas públicas para a preservação ambiental.

No início de 2023, o Consórcio Brasil Verde se encontrava na fase de ratificação do Protocolo de Intenções por parte dos seus 21 estados signatários²⁰² ato exercido pelas Assembleias Legislativas de cada estado. Em março de 2023, durante a primeira Assembleia Geral do Consórcio Brasil Verde, o Governador Renato Casagrande, do Espírito Santo, foi eleito o primeiro Presidente, sendo também aprovado o Estatuto e o Contrato de Rateio dos estados consorciados, definindo assim as diretrizes econômicas, financeiras e institucionais do Consórcio.

Observa-se que a bandeira a ser defendida pelo Consórcio Brasil Verde corresponde a “nova” pauta da agenda global, lançada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) em 2011. A proposta é reconfigurar as atividades econômicas em prol de uma economia sustentável, buscando conciliar o crescimento econômico com proteção socioambiental. Para tal, a chamada “governança ambiental” deve priorizar os investimentos voltados para efetuar a transição da economia “marrom” baseada em atividades econômicas que degradam o meio ambiente, para uma economia “verde” centralizada em atividades que tenham baixo impacto ambiental, utilizem fontes renováveis de energia e seja socialmente inclusiva.

²⁰² No início de 2023, os estados signatários do Consórcio Brasil Verde eram: Acre, Amapá, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe.

Essa concepção se ampara nas novas tecnologias e inovações para promover um desenvolvimento econômico sustentável. A sua aplicabilidade é vista como instrumento eficiente para dar resposta as múltiplas crises globais pelas quais o sistema capitalista contemporâneo vem enfrentando como, por exemplo, os eventos climáticos extremos. Não é objetivo deste trabalho tratar desse controverso tema, mas chamar atenção para novas investigações relacionadas com o estudo aqui desenvolvido.

É notório que a dinâmica dos consórcios públicos estabelece novos desafios e novos conflitos que requerem novos estudos, novas ideias sobre os mecanismos de cooperação na estrutura federativa brasileira. Os estudos de casos apresentados por este trabalho servem de estímulo para novas reflexões e discussões sobre o contexto e as práticas de consorciamento e o seu significado no âmbito do desenvolvimento regional.

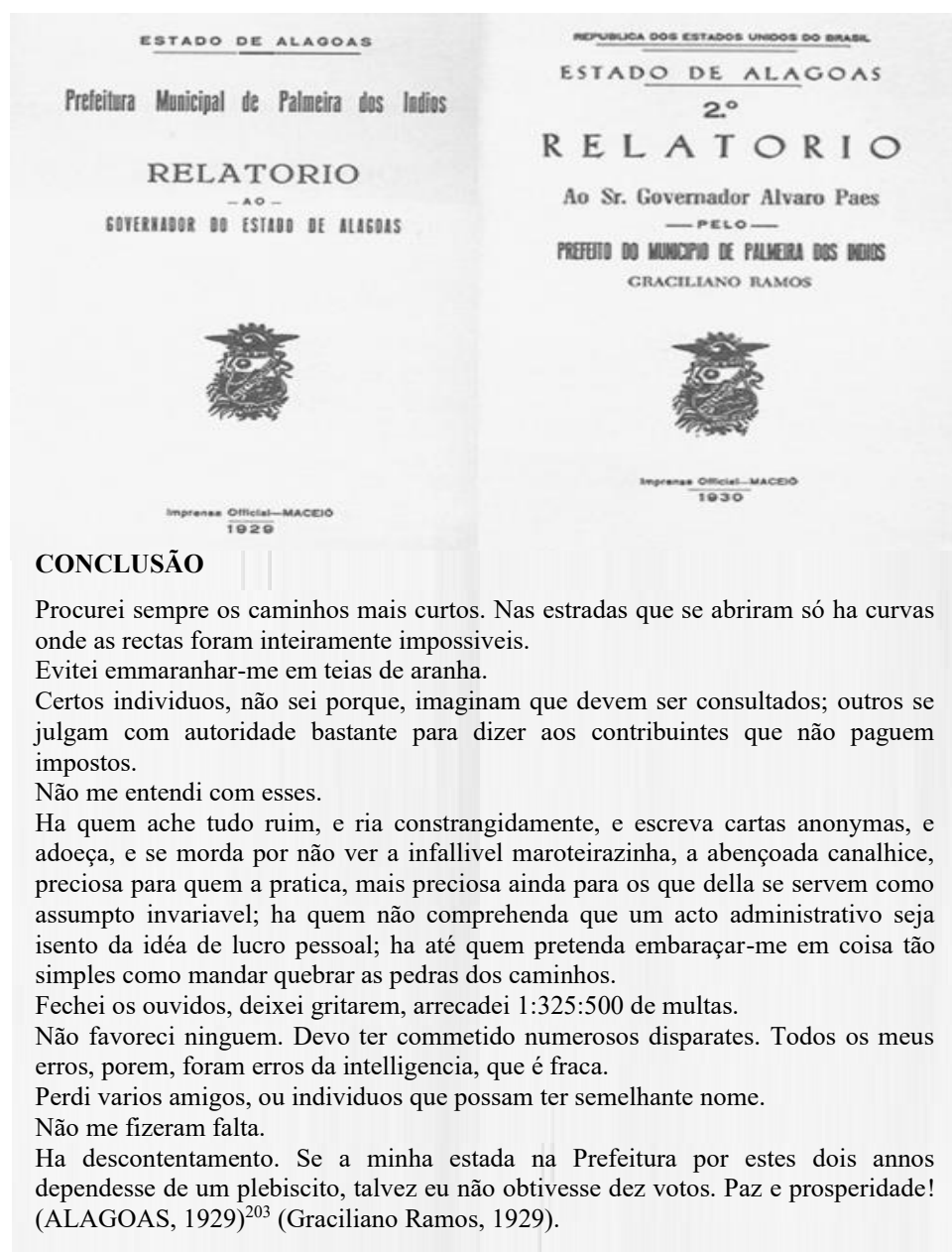
Por ser um processo recente, cabe salientar que a literatura acadêmica sobre os consórcios públicos, essencialmente, os interestaduais, ainda, é escassa, o que se torna um campo de estudo em aberto. Para além, o leque se amplia ao associar os consórcios públicos com temáticas mais abrangentes como, por exemplo, o processo de compras públicas compartilhadas e/ou as alternativas postas para o desenvolvimento sustentável, podendo direcionar essas abordagens para o contexto do desenvolvimento regional.

Por fim, a epígrafe desta tese remete uma realidade subjetiva e objetiva, ao fundir as ideias literárias a existência histórica. Ao debruçar-se sobre os 35 anos transcorridos da CF/1988 observou-se, pelas lentes da História, o dinamismo do federalismo brasileiro que ao traçar “novas” molduras (re)centralizou o governo central, ao mesmo tempo, que permitiu “novos” mecanismos para remoção de “pedras” que impediam o avanço dos governos subnacionais, essencialmente, dos municípios. Assim, entre avanços e retrocessos, o caminho aqui percorrido apontou que a Federação brasileira não conseguiu remover uma “pedra” que, em muitos pontos do trajeto, decidiu qual direção tomar, ao chegar em uma encruzilhada.

Neste cenário, buscou-se pelas lentes literárias captar o “real” amparado pelo método estruturalista de tradição cepalina que toma o contexto histórico como parâmetro para explicar a realidade, remetendo ao passado o fator explicativo, dado que as mudanças das estruturas se produzem no tempo e, por conseguinte, só são definíveis e perceptíveis “historicamente”.

Assim, visualizou-se que o presente carrega as “heranças” que foram determinadas no passado. Com esse entendimento, não haveria melhor personagem que o exposto por Graciliano Ramos e transcrito na epígrafe deste estudo, transfigurando o “Chefe Político” na “pedra”, convergindo os discursos histórico-político e o literário, publicado em um artigo no *Jornal de Alagoas*, em 1915.

O caminho continua, como foi posto, a ampla agenda sugerida de pesquisa aponta que existe, ainda, muita estrada a ser percorrida. Por ora, a jornada deste estudo se encerra com um dos expoentes da literatura brasileira que exerceu o cargo de “Prefeito” em Palmeira dos Índios (AL), nos anos de 1928 a 1930, renunciando, por entender que as pressões políticas contra o seu trabalho na prefeitura revelava uma cultura arraigada na estrutura federativa brasileira expressa em linguagem tão própria, em um dos seus relatórios de gestão encaminhada ao governo de Alagoas:



²⁰³ Graciliano Ramos (O Prefeito) e seus Relatórios de Gestão ao Governador do Estado de Alagoas, 1929-1930. Disponível em: https://blog.bbm.usp.br/2016/gracilianoramosrelatorios_2016/. Acesso em: 10 out. 2023.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. (Série Pesquisas, n. 12).
- _____. **Os laços federativos brasileiros**: avanços, obstáculos e dilemas do processo de coordenação intergovernamental. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- _____.; SOARES, M. M. **Redes federativas no Brasil**: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Série Pesquisas, n. 24).
- _____. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (org.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC. Brasília: MP, SEGES, 2002. p. 143-216.
- _____. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa do Brasil. In: FLEURY, S. (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV editora, 2006.
- _____. *et al.* **Associativismo intergovernamental**: experiências brasileiras. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFICI. Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Editora IABS, Brasília-DF, Brasil, 2013.
- _____.; SEGATTO, C. I. O manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. In: GADOTTI, C. C.; BORDIGNON, G.; NOGUEIRA, F. (org.). **O Sistema Nacional de Educação**: diversos olhares 80 anos após o manifesto. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014. p. 44-61.
- AFFONSO, R. B. A. A crise da Federação no Brasil. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 321-337, 1994.
- _____. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (org.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 57-75.
- _____. Os municípios e os desafios da Federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, jul./set. 1996.
- _____. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, p. 127-152, jun. 2000.
- _____. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX**: um balanço crítico. 2003. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- AFONSO, J. R. R. Federalismo fiscal & reforma institucional: falácias, conquistas e descentralização. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, nov. 1994a. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2295>. Acesso em: 12 nov. 2020.
- _____. Descentralização fiscal: revendo ideias. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 353-390, 1994b.

_____. A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (org.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 315-328.

_____. Brasil, um caso à parte. In: **REGIONAL SEMINAR OF FISCAL POLICY**, 16., 2004, Santiago de Chile. CEPAL/ILPES, jan. 2004.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO GRANDE ABC. **Revista Câmara ABC**. A região encontra soluções. Santo André: SP, 2000. Disponível em: [https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/publicacoes-da-camara-do-abc-a-regiao-encontra-solucoes-%20\(1\).pdf](https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/publicacoes-da-camara-do-abc-a-regiao-encontra-solucoes-%20(1).pdf). Acesso em: 25 fev. 2022.

AGHÓN, G. Descentralización fiscal en América Latina: algunas experiencias. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (org.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 123-168.

AMARAL FILHO, J. (org.). **Federalismo fiscal e transformações recentes no Ceará**. Fortaleza: Edições INESP, 2000.

AMED, F. J.; NEGREIROS, P. J. L. C. **História dos tributos no Brasil**. São Paulo: Edições SINAFRESP, 2000.

ANDREW, S. A. Recent Developments in the Study of Interjurisdictional Agreements: an overview and assessment. **State and Local Government Review**. Carl Vinson Institute of Government, University of Georgia: v. 41, n. 2, p. 133-142, 2009.

ARAÚJO, T. B. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

_____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos**, n. 95, p. 39-57, mar. 2013.

ARROW, K. J. **Social choice and individual values**. 2 ed., New York, Wiley, [c1951], 1963.

ASSOCIAÇÃO GRANPAL. **Revista da GRANPAL**. A Força da Região. Ano 2, n. 3, 2016. Disponível em: https://issuu.com/granpal/docs/revista_granpal. Acesso em: 12 jun. 2022.

BARBOSA FILHO, E. A. **Coalizão de forças, discursos e conflitos: uma análise do gerencialismo na gestão do consórcio público intermunicipal de saúde do Sertão do Araripe pernambucano (CISAPE)**. 2012. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

BATISTA, S. *et al.* **As possibilidades de implementação do consórcio público**. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. (Guia de Consórcios Públicos. Caderno, v. 3). Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/280363/>. Acesso em: 21 jul. 2019.

BEDNAR, J.; ESKRIDGE JR., W. N.; FEREJOHN, J. A political theory of federalism. In: FEREJOHN, J.; RAKOVE, J.; RILEY, J. (eds.). **Constitutional culture and democratic rule**. New York, Cambridge University Press, 2001. p. 223-270.

BÊRNI, D. A. (coord.). **Técnicas de pesquisa em economia: transformando curiosidade em conhecimento**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BIANCARELLI, A. M. A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, Brasil, n. 58, p. 263-288, 2014.

BOLLEYER, N. Government Congruence and Intergovernmental Relations in Federal Systems. *Regional & Federal Studies*, London, v. 19, n. 3, p. 371-397, 2009.

BORBA, S. V.; CUNHA, C. G. S. Dilemas da gestão cooperativa: o caso da/na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, n. 7, p. 75-96, 1. sem. 2002. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9260/6870>. Acesso em: 31 maio 2023.

BRANDÃO, C. A. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento**: uma agenda para os estudos urbanos e regionais. 2004. Tese (livre-docência) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286011>. Acesso em: 21 jul. 2020.

_____. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. 2 ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2012.

_____. Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro. In: MONTEIRO NETO, A. (org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: IPEA, 2014. p. 213-232.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal do Brasil. Estudos Tributários e Aduaneiros. **Carga Tributária no Brasil**. (vários números publicados, desde o ano de 1995 a 2021). Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/carga-tributaria>. Acesso em: 14 maio 2023.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **RREO em Foco: Estados e DF (2015-2022)**. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/rreo-em-foco-estados-e-municipios/2022/18?ano_selecionado=2022. Acesso em: 21 maio 2023.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Transferências Constitucionais Realizadas. **Transferências a Estados e Municípios (2015-2022)**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em: 5 ago. 2023.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE**. O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União. mar. 2023. Disponível em: https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28549_909191/anexos/6379_227182/Cartilha%20FPE.pdf?v=4489:inline. Acesso em: 21 maio 2023.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Fundo de Participação dos Municípios – FPM**. O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União. mar. 2023. Disponível em: https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28549_909191/anexos/6370_978491/Cartilha%20FPM.pdf?v=484#:~:text=Desse%20modo%2C%20a%20partir%20de,total%20de%2025%2C5%25. Acesso em: 21 maio 2023.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2022/114>. Acesso em: 21 out. 2023.

_____. Ministério da Saúde. Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde – DATASUS. **Taxa de Mortalidade Infantil. (1991/2021).** Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br/transferencia-de-arquivos/>. Acesso em: 12 out. 2023.

BRESCIANI, L. P. Tradição e transição: o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. **Cadernos Adenauer** XII, n. 4, Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p. 161-178, abr. 2012.

BRITO, A. S. **Consórcios Intermunicipais e Produção de Políticas Públicas: o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento de São Luís – MA (CINPRA – MA) e proposta para análise de implementação de consórcios públicos.** 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Rio de Janeiro, 2017.

BUCHANAN, J.; TULLOCK, G. **The Calculus of Consent.** Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

CALDAS, E. L. **Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais.** 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CÂMARA REGIONAL DO GRANDE ABC. **Revista Câmara ABC.** O caminho do desenvolvimento sustentado. Santo André: SP, 2004. Disponível em: [https://www.consortioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/publicacoes-da-camara-do-abc-o-caminho-do-desenvolvimento-%20\(1\).pdf](https://www.consortioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/publicacoes-da-camara-do-abc-o-caminho-do-desenvolvimento-%20(1).pdf). Acesso em: 25 fev. 2022.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995.** 2 ed. rev. aum. Campinas, SP: UNICAMP, IE, 1998. (30 Anos de Economia – UNICAMP, n. 2).

_____. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970.** 3. ed. São Paulo: UNESP, 2007.

_____. **Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005.** São Paulo: UNESP, 2008.

_____. **Brasil: construção e desconstrução do desenvolvimento.** Campinas, SP: IE/UNICAMP, jun. 2017. (Texto para discussão, n. 304). Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3533/TD304.pdf>. Acesso em: 22 out. 2020.

CARNEIRO, R. **Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva.** Campinas, SP: IE/UNICAMP, nov. 2008. (Texto para discussão, n. 153). Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1783/texto153.pdf>. Acesso em: 22 out. 2020.

CARNEIRO, J. M. B.; DILL, G. Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos Landkreise. In: **Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abr. 2012. p. 57-76.

CINTRA, M. A. M. **Fundos Constitucionais de Financiamento (do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste).** Centro de Estudos em Conjuntura Econômica da Unicamp. 2007. <http://www3.eco.unicamp.br/cecon/images/arquivos/pesquisa-2006-007/SubprojetoIXRelat3BNDES.pdf>. Acesso em: 30 out. 2020.

CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro.** Projetos para o Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

COELHO, F. D. **Desenvolvimento econômico local no Brasil**: as experiências recentes num contexto de descentralização. Projeto CEPAL/GTZ “Desarrollo Económico Local y Descentralización em América Latina”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago-Chile, 28 de febrero de 2000. Disponível em: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/6062/lcr1972e.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2021**. Estudo Técnico. Brasília, 7 out. 2021. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/areastecnicas/biblioteca/consorcios>. Acesso em: 27 mar. 2023.

_____. In: HENRICHES, J. A.. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros**. Estudo Técnico. Brasília, 18 out. 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3646>. Acesso em: 27 abr. 2019.

_____. **Observatório municipalista de consórcios públicos – Plataforma On-line**. Disponível em: <https://consorcios.cnm.org.br/>. Acesso em: 11 out. 2023.

CONSÓRCIO PÚBLICO DA ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE – CM-GRANPAL. **Homepage**. Disponível em: <https://granpal.atende.net/cidadao>. Acesso em: 30 jun. 2023.

_____. **Protocolo de Intenções do CM-GRANPAL** em anexo a Lei nº 11.013, de 15 de dezembro de 2010, do Município de Porto Alegre. 2010. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br>. Acesso em: 24 maio 2022.

_____. **Estatuto do CM-GRANPAL**. 2018. Disponível em: http://granpal.com.br/ESTATUTO_CP_GRANPAL.pdf. Acesso em: 28 maio 2022.

_____. Portal da Transparência. **Licitações Gerais**. Disponível em: <https://granpal.atende.net/transparencia/item/licitacoes-gerais>. Acesso em: 15 set. 2023.

_____. Portal da Transparência. **Contratos de Rateio**. Disponível em: <https://granpal.atende.net/transparencia/item/outros>. Acesso em: 15 set. 2023.

_____. Portal da Transparência. Demonstrativos Contábeis. **Balancos Orçamentários: receitas 2015-2022**. Disponível em: <https://granpal.atende.net/transparencia/item/balanco-orcamentario-receita>. Acesso em: 15 set. 2023.

_____. Portal da Transparência. Demonstrativos Contábeis. **Balancos Orçamentários: despesas 2015-2022**. Disponível em: <https://granpal.atende.net/transparencia/item/balanco-orcamentario-despesa>. Acesso em: 15 set. 2023.

_____. Portal da Transparência. Demonstrativos Contábeis. **Balancos Orçamentários: resultado 2015-2022**. Disponível em: <https://granpal.atende.net/transparencia/item/balanco-orcamentario-resultado>. Acesso em: 15 set. 2023.

_____. Portal da Transparência. Quadro Pessoal. **Relação de Funcionários**. Disponível em: <https://granpal.atende.net/transparencia/item/relacao-de-funcionarios>. Acesso em: 15 set. 2023.

_____. **Resultados provisórios do pregão eletrônico nº 001/2012 de medicamentos do CM-GRANPAL**. Disponível em: <https://es.slideshare.net/akopittke/compra-de-medicamentos-regio-metropolitana?ref=&smtNoRedir=1>. Acesso em: 12 jun. 2022.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. **Homepage**. Disponível em: <http://consorcioabc.sp.gov.br/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

_____. **Atas das Assembleias 2010-2022**. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/pagina/95/atas-assembleias>. Acesso em: 2 set. 2023.

_____. Estatuto 1990. *In*: SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei nº 3.599, de 13 de novembro de 1990**. Autoriza o Poder Executivo a constituir consórcio intermunicipal, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em: 14 abr. 2022.

_____. Acervo. Caderno Técnico. **Planejamento Regional Estratégico 2008**. 2008. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/pagina/91/acervo/sub-pagina/46/>. Acesso em: 22 fev. 2023.

_____. Acervo. **Revista Consórcio ABC 20 anos: planejando e executando ações regionais**. Santo André (SP), 2010. Disponível em: [https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/revista-consorcio-intermunicipal-grande-abc-20-anos%20\(1\).pdf](https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/revista-consorcio-intermunicipal-grande-abc-20-anos%20(1).pdf). Acesso em: 22 fev. 2023.

_____. Acervo. **Relatório de Gestão 2011**. Santo André (SP), jan. 2012. Disponível em: [https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/relatorio-de-gestao-2011%20\(1\).pdf](https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/relatorio-de-gestao-2011%20(1).pdf). Acesso em: 22 fev. 2023.

_____. Acervo. **PPA Regional Participativo Grande ABC 2014-2017**. 2013. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/Revista-PPA-Regional-Participativo-2014-2017.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.

_____. Acervo. **Revista 25 anos do Consórcio ABC 1990-2015**. 2015. Disponível em: [https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/\(PI-0016-15\)%20Caderno%2025%20Anos%20NOVO2.pdf](https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/(PI-0016-15)%20Caderno%2025%20Anos%20NOVO2.pdf). Acesso em: 22 fev. 2023.

_____. Acervo. **Balanco de Gestão 2013-2016: juntos pelo Grande ABC construindo o desenvolvimento regional**. 2016. Disponível em: https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/CI_0015_16_Conso rcio_Revista_23x23cm_alt11_view_Vers%C3%A3o%20final.pdf. Acesso em: 22 fev. 2023.

_____. Acervo. **PPA – Plano Plurianual Grande ABC 2019-2021**. 2018. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/Revista%20PPA%202019%202021.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.

_____. Acervo. **Balanco de Gestão 2017-2018: o ABC é grande com o nosso trabalho**. 2018. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/ConsortioABC-revista-balanco20172018-alta.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.

_____. Acervo. **Balanco de Gestão 2020: de mãos dadas com a população do Grande ABC**. 2020. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/pagina/91/acervo/sub-pagina/58/>. Acesso em: 22 fev. 2023.

_____. Acervo. **Planejamento Estratégico Regional 2022-2025**. 2022. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/public/admin/globalarq/uploads/files/Revista%20Planejamento%20Estrat%C3%A9gico.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.

_____. Lista de Contas Públicas. **Demonstrações Contábeis. Balanços Orçamentários 2011-2022**. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/conta-publica/categoria/32/demonstracoes-contabeis/>. Acesso em: 10 set. 2023.

_____. Lista de Contas Públicas. **Relatórios de Atividades 2013-2022**. Santo André, SP. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/conta-publica/categoria/29/relatorios-de-atividades/>. Acesso em: 14 set. 2023.

CORADINI, O. L.; FREDERICQ, A. **Agricultura, cooperativas e multinacionais** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/qqx82/pdf/coradini-9788579820090.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2023.

COSTA, V. M. F. A dinâmica institucional da cooperação intergovernamental em estados federados: o caso brasileiro em perspectiva comparada. In: SERAINE, A. B. M. dos S.; SANTOS JUNIOR, R.B; MIYAMOTO, S. (org.). **Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas**. Ijuí: Ed. Ijuí. Teresina: Ed. Universitária da UFPI, 2008, p. 185-221.

CRUZ, M. C. M. T. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.; SPINK, P. (org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Instituto Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002. p. 197-243.

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, Ano 55, n. 3, p. 5-36, jul./set. 2004.

DALLABRIDA, V. R.; ZIMERMANN, 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, Brasil, v. 5, n. 3, p. 3-28, set./dez. 2009.

_____. (org.); ROSSETO, A. M. *et al.* **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidade estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011a.

_____. Governança Territorial e Desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. In: CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO, 2. 2011. Brasília – DF. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**. Brasília: IPEA, 2011b. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo11.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

_____. **Território, governança e desenvolvimento territorial**: indicativos teórico-metodológicos, tendo a indicação geográfica como referência. São Paulo: LiberArs, 2016.

DANIEL, C. A. Uma estratégia econômica para o Grande ABC. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 138-144, jul./set. 1996.

_____. A gestão local no limiar do novo milênio. In: TREVAS, V. *et al.* (org.). **Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 182-242.

_____. Avanços, obstáculos e perspectivas do Grande ABC. In: **Retratos metropolitanos: a experiência do Grande ABC em perspectiva comparada**. São Caetano do Sul: 2001. p. 203-275.

DIEGUEZ, R. C. Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 291-319, jul./dez. 2011.

DILLINGER, W. Decentralization: politics and public services. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (org.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 105-121.

DINIZ, C. C. Dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas. Brasília: Ipea, 1995. (Texto para Discussão, n. 375).

_____. C. C. Corrida científica e tecnológica e reestruturação produtiva: impactos geoeconômicos e geopolíticos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 241-257, maio/ago. 2019.

DURÃO, P. **Convênios e consórcios administrativos: gestão, teoria e prática**. Curitiba: Juruá, 2004.

EGGERTSSON, T. State reforms and the theory of institutional policy. **Revista de Economia Política**, [s.l.], n. 74, p. 49-52, 1999.

ELAZAR, D. J. **Exploring Federalism**. London: University of Alabama Press, 1991.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL (FAMURS). **Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://www.diariomunicipal.com.br/famurs/>. Acesso em: 12 jun. 2022.

FEIOCK, R. C.; TAO, J.; JOHNSON, L. Institutional Collective Action: social capital and the formation of regional partnerships. In: FEIOCK, C. R. **Metropolitan Governance: conflict, competition and cooperation**, Georgetown University Press, 2004. p. 202-218. Disponível em: <http://press.georgetown.edu/book/georgetown/metropolitan-governance#toc>. Acesso em: 12 ago. 2020.

FERNANDEZ, C. R. El federalismo fiscal Argentino. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (org.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 191-215.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (org.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 19-38.

FONSECA, D. R. M. **O consorcio público intermunicipal como instrumento de gestão dos resíduos sólidos urbanos: um estudo de caso nos municípios de Tucuruí e Breu Branco (estado do Pará)**. 2010. Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Universidade de Federal do Pará, Belém, 2010.

FONSECA, F. Consórcios públicos: possibilidades e desafios. In: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. Projetos para o Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 29-40.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). Governo do Estado de São Paulo. **Seade Municípios**. Disponível em: <https://municipios.seade.gov.br/economia/>. Acesso em: 2 jun. 2022.

FURTADO, C. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 32 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GERARDO, J. C.; MONTEIRO NETO, A.; SILVA, A. M. A. **Dívidas Estaduais, Federalismo Fiscal e Desigualdades Regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI**. Rio de Janeiro: IPEA, out. 2013. (Texto para discussão, n. 1889).

GIL, A. C. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN). **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 2. ed. Recife: SUDENE, 1967. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/pden-segunda-edicao-pdf>. Acesso em: 23 jun. 2020.

GUIMARÃES NETO, L. Dimensões, limites e implicações da desconcentração espacial. *In*: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (org.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 373-397.

HENRICHES, J. A. Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM), Estudo Técnico. Brasília, 2018. Disponível em: <https://consorcios.cnm.org.br/materiais-tecnicos>. Acesso em: 20 out. 2023.

_____. *et al.* **Consórcios públicos intermunicipais: estrutura, prestação de contas e transparência**. 2. ed. Brasília: CNM, 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/storage/biblioteca/Consortorios-publicos-intermunicipais-2ed.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023.

_____. Cooperação interfederativa: aspectos limitantes à efetividade dos consórcios públicos. Rio de Janeiro: IPEA, jan. 2023. (Texto para discussão, n. 2831). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11678/3/TD_2831_web.pdf. Acesso em: 12 abr. 2023.

HULST, R.; VAN MONTFORT, A. (eds). Comparative Analysis and Conclusion. *In*: HULST, R.; VAN MONTFORT, A. **Intermunicipal cooperation in Europe**. Vrije Universit Amsterdam. Springer: Netherlands: 2007. p. 211-238.

INMAN, R. P. Markets, government, and the ‘new’ political economy. *In*: AUERBACH, A. J.; FELDSTEIN, M. (eds.) **Handbook of Public Economics**. Amsterdam, North-Holland, v. 2, 1997. p. 673-738.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). Banco de Tabelas Estatísticas. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/home/pms/brasil>. Acesso em: 18 out. 2023.

_____. Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. **Calculadora do IPCA**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=calculadora-do-ipca>. Acesso em: 8 fev. 2023.

_____. **Censo demográfico 1991**: resultados do universo relativos às características da população e dos domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 1991. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=782&view=detalhes>. Acesso em: 25 jul. 2022.

_____. **Censo demográfico 2010**: características da população e dos domicílios. Resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf. Acesso em: 25 jul. 2019.

_____. Diretoria de Geociências. **Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=284481>. Acesso em: 3 ago. 2023.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. **Perfil dos municípios brasileiros 2015**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2019.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. **Perfil dos municípios brasileiros 2019**. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf>. Acesso em: 25 out. 2023.

_____. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Agropecuária. PAM – **Produção Agrícola Municipal 2020**. Rio de Janeiro, v. 47, p. 1-8, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/66/pam_2020_v47_br_informativo.pdf. Acesso em: 12 set. 2022.

_____. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Agropecuária. PPM – **Produção da Pecuária Municipal 2020**. Rio de Janeiro, v. 48, p. 1-12, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/84/ppm_2020_v48_br_informativo.pdf. Acesso em: 12 set. 2022.

_____. Coordenação de Contas Nacionais. **Sistema de Contas Regionais: Brasil 2020**. Contas Nacionais nº 90, Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101975_informativo.pdf. Acesso em: 25 jun. 2023.

_____. Coordenação de Contas Nacionais. **Sistema de Contas Nacionais: Brasil 2020**. Contas Nacionais nº 89, Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101970_informativo.pdf. Acesso em: 25 jun. 2023.

_____. **Censo demográfico 2022: população por idade e sexo: resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73102>. Acesso em: 29 out. 2023.

_____. **Estatísticas do cadastro central de empresas 2021**. Coordenação de Cadastros e Classificações. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102005.pdf>. Acesso em: 12 out. 2023.

_____. **Malha municipal digital e áreas territoriais, 2022**. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais/15774-malhas.html>. Acesso em: 18 maio 2023.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual – 2º trimestre**, Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/7128>. Acesso em: 12 set. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Ipeadata, **Banco de dados macroeconômicos, financeiros, sociais e regionais do Brasil**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 29 mar. 2023.

_____. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur). **Consórcios públicos interfederativos no Brasil: descrição das principais fontes de informação e resultados preliminares**. Nota Técnica n. 31. Brasília: IPEA, jul. 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11270/1/NT_31_Dirur_Consorcios_Publicos.pdf. Acesso em: 12 ago. 2023.

INSTITUTO PÓLIS. Coleta Seletiva de Lixo: reciclando materiais, reciclando valores. **Revista Pólis**, Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, São Paulo, n. 31, 1998. Disponível em: <https://www.mnrc.org.br/biblioteca/publicacoes/artigos/polis-2013-coleta-seletiva-de-lixo-reciclando-material-reciclando-valores>. Acesso em: 22 abr. 2023.

JUNIOR CARVALHO. Diadema oficializa saída do Consórcio Intermunicipal. **Diário do Grande ABC**. Caderno Política. Santo André (SP), 7 jul. 2017. Disponível em: <https://www.dgabc.com.br/Noticia/2725568/diadema-oficializa-saida-do-consorcio-intermunicipal>. Acesso em: 14 abr. 2022.

KLINK, J. J. Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. In: **Observatório das Metrôpoles**: Território, Coesão e Governança Democrática. Rio de Janeiro, jan. 2008. (Relatório de Pesquisa).

_____. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do Estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. p. 83-113.

KOCH, E. R. S. **Ingresso na agenda governamental do novo arranjo institucional da Região Metropolitana de Porto Alegre**: atores, suas convicções, interações e estratégias. 2012. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

LINHARES, P. T. F. S.; MESSENBURG, R. P.; FERREIRA, A. P. L. Transformações na Federação Brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, jul./dez. 2017. (Repositório do Conhecimento do IPEA – RC/IPEA) Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8102/1/BAPI_n12_Transforma%3%a7%3%b5es_federa%3%a7%3%a3o.pdf. Acesso em: 24 jul. 2019.

LOPREATO, F. L. C. Um novo caminho do federalismo no Brasil? **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 9, p. 95-114, dez. 1997. Disponível em: www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=465&tp=a. Acesso em: 22 mar. 2019.

_____. **O colapso das finanças estaduais e a crise da Federação**. São Paulo: Editora Unesp, IE/UNICAMP, 2002.

_____. **Caminhos da política fiscal do Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

_____. **Crise econômica e política fiscal**: os desdobramentos recentes da visão convencional. Campinas, SP: IE/UNICAMP, jun. 2014a. (Texto para discussão, n. 236). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/265421843_Crise_economica_e_politica_fiscal_os_desdobramentos_recentes_da_visao_convencional. Acesso em: 27 mar. 2019.

_____. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014b. p. 227-260. Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_presente_futuro_desenvolvimento. Acesso em: 27 mar. 2019.

_____. **Governos estaduais**: o retorno à debilidade financeira. Campinas, SP: IE/UNICAMP, maio 2018. (Texto para discussão, n. 338). Disponível em: www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3629&tp=a. Acesso em: 27 mar. 2019.

_____. **Federalismo brasileiro**: origem, evolução e desafios. Campinas, SP: IE/UNICAMP, jul. 2020. (Texto para discussão, n. 388). Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD388.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2020.

_____. **Regras fiscais: o olhar internacional e a experiência brasileira.** Campinas, SP: IE/UNICAMP, fev. 2022. (Texto para discussão, n. 426). Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD426.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2023.

LOSADA, P. R. **Consórcio público: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil.** 2008. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

LUI, L; COSTA, M. A. Arranjos institucionais e relações interfederativas nas regiões metropolitanas brasileiras: a construção de uma matriz de cooperação e seus limites. In: COSTA, M. A. (org.) *et al.* **Federalismo, planejamento e financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil.** Rio de Janeiro: Ipea, 2021. p. 27-49. (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil; v. 5).

MACEDO, F. C. **Desenvolvimento regional no Brasil no século XXI.** Campina Grande: EDUEPB, 2023.

_____; COÊLHO, V. L. P. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e os Fundos Constitucionais de Financiamento. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 7. 2015. Santa Cruz do Sul (RS). **Anais eletrônicos [...].** Santa Cruz do Sul: UNISC, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/6221/pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

_____. *et al.* 25 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento no Brasil: avanços e desafios à luz da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista EURE**, v. 43, n. 129, p. 257-277, maio 2017.

MACHADO, J. A.; ANDRADE, M. L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48 n. 3, p. 695-720, maio/jun. 2014.

MARTINS, C. H. B. Região Metropolitana de Porto Alegre: dinâmica legal e institucional. **Revista Indicadores Econômicos FEE**, v. 20, n. 2, p. 142-159, 1992. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/695/940>. Acesso em: 15 abr. 2023.

MARTINS, C. M. R. **Caracterização da Região Metropolitana de Porto Alegre.** Porto Alegre: FEE – Fundação de Economia e Estatística, jan. 2013. (Texto para discussão FEE, n. 112). Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/teses/caracterizacao-da-regiao-metropolitana-de-porto-alegre/>. Acesso em: 14 maio 2023.

_____.; ALVES, M. C. Consórcios públicos intermunicipais na região metropolitana de Porto Alegre. In: COSTA, M. A. *et al.* (org.). **Relatos e estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2014. (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v. 3).

MASKIO, S. R. Políticas de desenvolvimento econômico regional e inovação tecnológica: um estudo sobre a economia do Grande ABC. São Bernardo do Campo: UESP, 2020. *E-book*.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e “Hobbesianismo municipal” efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, jul./set. 1996.

_____. (org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil.** Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Escola de Governo e Políticas Públicas; Massangana, 1999.

MENDES, C. C.; MONTEIRO NETO, A. **Planejamento, instrumentos e resultados: avaliação da compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste**. Rio de Janeiro: IPEA, jul. 2011. (Texto para discussão, n. 1633).

MENDOZA, E. C. **Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional: análisis de tendencias y obstáculos en diversos países**. México: CIDE, 1993. (Documentos de Trabajo – División de Administración Pública, n. 19).

MONTEIRO NETO, A.. Política de desenvolvimento regional: questão periférica no pacto federativo brasileiro. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. Projetos para o Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 121-144.

_____. Desigualdades regionais no Brasil: características e tendências recentes. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília: IPEA, n. 9, p. 67-81, jan./jun. 2014a. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/141211_bru_9_web.pdf. Acesso em: 12 out. 2020.

_____. (org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: IPEA, 2014b. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3184/1/livro_governos_estaduais.pdf. Acesso em: 24 out. 2022.

_____. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual (2000/2012). **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 19-38, jan./jun. 2015.

_____. Federalismo e redistribuição intergovernamental de recursos no Brasil: um mapa do padrão de atuação federal no território no período recente (2000-2015) – Região Nordeste em perspectiva. In: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 197-219.

MOREIRA, M. Natureza jurídica dos consórcios intermunicipais. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. **Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal, estudos, legislação básica e pareceres**. São Paulo: CEPAM, 2001.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo, Editora Campus; Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: ISEB, 1960. Disponível em: <https://archive.org/details/MyrdalGunnar18981987.TeoriaEconomicaERegioesSubdesenvolvidas/page/n2/mode/2up>. Acesso em: 12 maio 2020.

NEGRINI, R. A. **Consórcios públicos: o novo federalismo cooperativo**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

NORTH, D. **Prologue in the frontiers of the new institutional economics**. San Diego, San Diego Academic Press, 1997.

OAKERSON, R.. The study of metropolitan governance. In: FEIOCK, R. (Ed.). **Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation**. Washington, DC: Georgetown University Press. 2004. p. 17-45.

OATES, W. An economic approach to federalism. In: BAKER, S.; ELLIOTT, C. (org.). **Readings in public sector economics**, [s.l.], D. C. Heath and Company, 1990. p. 559-565.

OLIVEIRA, F. A questão regional: a hegemonia inacabada. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 7, n. 18, p. 43-63, ago. 1993.

_____. A crise da Federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (org.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 77-90.

_____. Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local?. In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.; SPINK, P. (org.). **Novos contornos da gestão local**: conceitos em construção. São Paulo: Instituto Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002. p. 11-31.

OLIVEIRA, C. M.; CAMPOS, F. I. Consórcio público intermunicipal e desenvolvimento local sustentável. **Revista Eletrônica de Ciências Humanas, Saúde e Tecnologia**, v. 3, n. 2, 2014. (FASEM Ciências). Disponível em: <http://www.fasem.edu.br/revista/index.php/fasemciencias/article/view/69/105>. Acesso em: 21 jul. 2019.

OLSON, M. The principle of fiscal equivalence: the division of responsibilities among different levels of government. **American Economic Review**, [s.l.], v. 59, p. 479-487, 1969.

PACHECO, C. A. Fragmentação da nação. Campinas, SP: Unicamp. IE, 1998.

PALOTTI, P. *et al.* **E os Estados?** Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: IPEA, 2023. *E-book*. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12003>. Acesso em: 25 out. 2023.

PEACOCK, A. **Public choice analysis in historical perspective**. Italy, Cambridge University Press, 1992.

PORTAL LEIS MUNICIPAIS. **Leis Municipais**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/#>. Acesso em: 18 out. 2023.

PRADO, S. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, n.13, p. 1-40, dez. 1999.

_____. *et al.* **Partilha de recursos na Federação brasileira**. São Paulo: Fapesp: Fundap; Brasília: Ipea, 2003.

_____. **A questão fiscal na federação brasileira**: diagnóstico e alternativas. Documento elaborado no âmbito do Convênio CEPAL/IPEA (Projeto – Brasil: o estado de uma nação). Rio de Janeiro. mar. 2007.

_____. A “Federação inconclusa”: o papel dos governos estaduais na Federação brasileira. In: REZENDE, F. (org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto**: crise e necessidade de reformas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 120-197.

_____. **Transferências intergovernamentais na federação brasileira**: avaliação e alternativas de reforma. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, 2014. (Caderno Fórum Fiscal, n. 6)

_____. **Cinco ensaios sobre federalismo e a federação brasileira**. Campinas, SP: Unicamp. IE, 2020. (Coleção Teses).

PRATES, Â. M. Q. Articulação intergovernamental: o caso dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E A DESIGUALDADE, 1.; 2010, Natal/RN. **Anais eletrônicos...** Natal/RN: Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), novembro de 2010. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Arquivos%20GTS%20->

[%20recebidos%20em%20PDF/ARTICULA%C3%87%C3%83O%20INTERGOVERNAMENTAL%20O%20CASO%20DOS%20CONS%C3%93RCIOS%20P%C3%9ABLICOS%20INTERMUNICIPAIS%20NO%20BRASIL.pdf](#). Acesso em: 21 jul. 2019.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>. Acesso em: 28 ago. 2023.

PROUDHON, Pierre-Joseph. **Do princípio federativo**. São Paulo: Nu-Sol: Imaginário, 2001.

PRUD'HOMME, R. **On the Dangers of Decentralization**. Washington, The World Bank, February 1994. 36 p. (Policy Research Working Paper, n. 1252).

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do estado: uma perspectiva agente X principal. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. [s.l.; s.e.], 1997. p. 39-73.

PUTNAM, R. **Making democracy work**: civic traditions in modern Italy. Princeton University Press, 1993.

QGIS [Software GIS]. Versão 3.30.2 QGIS *Geographic Information System*. Open Source Geospatial Foundation Project. <http://qgis.osgeo.org>, 2023.

RAKAR, I.; TIKAR, B.; KLUN, M. Intermunicipal cooperation: challenges in Europe and in Slovenia. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, n. 45, p. 185-200, 2015. Disponível <http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/445/434>. Acesso em: 8 out. 2020.

RANDOLPH, R. Fóruns políticos, exercício do poder e arranjos territoriais: contextos para a formulação de políticas regionais de desenvolvimento no Brasil. **Scripta Nova**. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, n. 493(39), 2014. Disponível em: <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/15028>. Acesso em: 12 jul. 2023.

REIS, R. C. **Alternativa política no contexto federativo**: integração regional no Grande ABC paulista. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2008.

REZENDE, F. O financiamento das políticas públicas: problemas atuais. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (org.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 241-259.

_____. **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____. (coord.). **ICMS, gênese, mutações, atualidade e caminhos para a recuperação**. Rio de Janeiro: FVG, 2012. (FGV Projetos/IDP, v. 2). Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10133/MIOLO_FernandoRezen_de_FINAL_20ago.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 mar. 2019.

_____. **O federalismo brasileiro em seu labirinto**: crise e necessidade de reformas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

_____. **Conflitos federativos**: esperanças e frustrações – Em busca de novos caminhos para a solução. Belo Horizonte: Fórum, 2016. (Coleção Fórum IRB).

RIBEIRO, P. T. A descentralização da ação governamental no Brasil dos anos noventa: desafios do ambiente político-institucional. **Ciência & Saúde Coletiva** [online], v. 14, n. 3, p. 819-828, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v14n3/17.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2019.

RIBEIRO, W. A.; LOSADA, P. R.. Consórcios públicos: dilemas jurídicos ou políticos?. In: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. Projetos para o Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 41-54.

RIKER, W. H. **The Development of American Federalism**. United States, Kluwer Academic Publishers, 1987.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 22 ago. 2023.

ROCHA, F. A.; WITTMANN, C. R. **Compras compartilhadas em Consórcios Públicos**: um estudo de Caso sobre o processo licitatório de medicamentos do CM Metropolitano Granpal. Santana do Livramento: Unipampa. 2017. Disponível em: <https://dspace.unipampa.edu.br/bitstream/riu/1832/1/Floriano%20Araujo%20Rocha.pdf>. Acesso em: 28 set. 2022.

ROSANVALLON, P. **Entretiens**. Pouvoirs Locaux, 1993.

SAMPAIO, P. A. Para além da ambiguidade: uma reflexão histórica sobre a CF/88. In: CARDOSO JR. J. C.; CASTRO, P. R. F.; MOTTA, D. M. (org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada**: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental. v. 2, Brasília: Ipea, 2009.

SAMUELSON, P. A. Aspects of public expenditures. In: CAMERON, H. A.; HANDERSON, W. (eds.). **Public finance select readings**. New York, Randow House, p. 35-82, 1971.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. 9 ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SIQUEIRA, H. **Desenvolvimento Regional Recente no Brasil**. Rio de Janeiro: e-papers, 2010.

SOUZA, C. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), São Paulo: Hucitec, n. 65, p. 27-48, 1. sem. 2008.

SOUZA, D. F.; CÉSAR, P. S. M. Consórcios públicos e a eficiência na administração pública. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, v. 35, n. 1, p. 25-41, jan/jun. 2017.

SPINK, P. Parcerias e alianças com organizações não-estatais. In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.; SPINK, P. (org.). **Novos contornos da gestão local**: conceitos em construção. São Paulo: Instituto Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002. p. 141-173.

SPOSATI, A.; FALCÃO, M. C. **A assistência social brasileira**: descentralização e municipalização. São Paulo: EDUC, 1990.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS (SUFRAMA). Coordenação Geral de Estudos Econômicos e Empresariais – COGEC (org.). **Áreas de Livre Comércio (ALCs)**: diagnóstico socioeconômico e propostas para o desenvolvimento. 1. ed., v. 1, Manaus: SUFRAMA, 2014.

STRELEC, T. Para além da experiência brasileira: experiências internacionais de cooperação intergovernamental. In: CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. S. (org.) **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**. 1 ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. p. 55-69.

TANZI, V. **Fiscal federalism and decentralization**: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. ANNUAL BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS. Washington, May 1-2, 1995.

TAVARES, A. F.; FEIOCK, R. C. **Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe**: an institutional collective action. Paper prepared for presentation at the annual meetings of the International Political Science Association. Montreal, Canada, jul/ 2014. p. 19–24. Disponível em: http://paperroom.ipsa.org/app/webroot/papers/paper_33051.pdf. Acesso em: 17 out. 2020.

THEIS, I. M. *et al.* Ct&i e desenvolvimento desigual no Brasil: é possível outro “modelo de desenvolvimento”? **Revista Tecnologia e Sociedade**, Curitiba, v. 13, n. 27, p. 43-61, jan./abr. 2017.

TORRES, J. C. B.; BELTRAND, M. V. (org.). **Porto Alegre, uma visão de futuro**: ciclo de eventos sobre o futuro da cidade, realizado no ano de 2008. Porto Alegre: Câmara Municipal, 2009.

TREVAS, V. C. Y P. Consórcios públicos e o federalismo brasileiro. In: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. Projetos para o Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 15-28.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (TCE-RS). **Comunicado de Auditoria**, 2019. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/app/visdoc-angular/anonimo/open/PRE/543452#&id_arquivo=2386296&tarjas=true. Acesso em: 18 fev. 2023.

_____. **Informação nº 30/2019 – SPA**. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/app/visdoc-angular/anonimo/open/PRE/651249#&id_arquivo=2273432&tarjas=true. Acesso em: 23 fev. 2023

_____. **Relatórios de Auditoria 2015-2022 do TCE-RS**. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/app/visdoc-angular/anonimo/open/PRE/925137#id_arquivo=3931723. Acesso em: 22 mar. 2023

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP). Relatório de Auditorias. **Balanco Geral do Exercício do TCE-SP (2002-2022)**. Disponível em: https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/484909.pdf. Acesso em: 21 abr. 2022.

VALE, H. F. do. Reinventando governos locais durante a democratização: dinâmicas políticas e a criação de novos municípios no Brasil e na África do Sul. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 8, p. 265-302, maio/ago. 2012.

VARSANO, R. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século**: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro, RJ: IPEA, 1996. (Texto para discussão, n. 405).

_____. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século**: anotações e reflexões para futuras reformas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro: IPEA, v. 27, n. 1. p. 1-40, abr. 1997.

VAZ, J. C. Consórcios intermunicipais. **Pólis-Ildesfes** – Dicas: ideias para ação municipal. Ação Administrativa. AA n. 97, 1997.

VAZQUEZ, D., GOMES, S. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. *In*: ARRETCHE, M. (org.). **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. p. 145-171.

VIEIRA, D. J. Apontamentos sobre a guerra fiscal no Brasil. *In*: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. Projetos para o Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 145-162.

WATTS R. L. Federalism, regionalism, and political integration. **Regionalism and Supranationalism**, ed. D Cameron, Montreal: Inst. Res. Publ. Policy, p. 3-19, 1981.

WIESNER, E. La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA: nuevos desafíos y agenda de trabajo – Proyecto Regional de Descentralización Fiscal, 3., 1996, Isla Margarita. **Anais [...]**. Isla Margarita: CEPAL/GTZ, 2-4 octubre, 1996. p. 4-26.

WILSON, R. H. Development policy and decentralization in the United States. *In*: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (org.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 217-238.

WILSON, R.; GAMKHAR, S. Cooperação e relações intergovernamentais nos governos locais: o caso dos Estados Unidos. *In*: **Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012, p. 31-56.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZIMMERMANN, V. J.; DALLABRIDA, V. R. Estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: a possibilidade dos consórcios intermunicipais de desenvolvimento no Brasil. *In*: DALLABRIDA, V. R. (org.); ROSSETO, A. M. *et al.* **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidade estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 94-114.

REFERÊNCIAS DA LEGISLAÇÃO

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 30 jun. 2019.

_____. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 1 jul. 2019.

_____. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 1 jul. 2019.

_____. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 1 jul. 2019.

_____. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 1 jul. 2019.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 maio 2019.

_____. **Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967**. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 e legislação posterior sobre o Sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/acp/acp-35-67.htm. Acesso em: 19 maio 2019.

_____. **Ato Complementar nº 40, de 30 de dezembro de 1968**. Acrescenta item ao artigo 13 e revoga o parágrafo 6 do artigo 22 da constituição de 24/01/67. Modifica redação do parágrafo 4 do artigo 13; item 2 e parágrafos 2 e 4 do artigo 24; artigo 26 e seus itens 1 – 2 e 3 e parágrafos 1 – 2 e 3; parágrafo 2 do artigo 99; parágrafo 4 do artigo 136. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-40-68.htm. Acesso em: 19 maio 2019.

_____. **Decreto nº 1.881, de 27 de agosto de 1981**. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1881.htm. Acesso em: 14 maio 2019.

_____. **Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3931.htm. Acesso em: 14 maio 2019.

_____. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.** Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 14 maio 2019.

_____. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.** Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm. Acesso em: 14 maio 2019.

_____. **Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6047.htm. Acesso em: 24 maio 2020.

_____. **Decreto nº 6.181, de 2 de agosto de 2007.** Institui o Comitê de Articulação Federativa – CAF. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6181.htm. Acesso em: 24 maio 2020.

_____. **Decreto nº 6.198, de 28 de agosto de 2007.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6198.htm. Acesso em: 24 maio 2020.

_____. **Decreto nº 6.199, de 28 de agosto de 2007.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6199.htm. Acesso em: 24 maio 2020.

_____. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.** Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm. Acesso em: 24 maio 2022.

_____. **Decreto nº 9.488, de 30 de agosto de 2018.** Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e o Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, que dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISIP, do Poder Executivo federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9488.htm. Acesso em: 24 maio 2022.

_____. **Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019.** Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9784.htm. Acesso em: 10 maio 2020.

_____. **Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9810.htm. Acesso em: 10 maio 2023.

_____. **Emenda Constitucional nº 18, de 1 de dezembro de 1965.** Reforma do Sistema Tributário. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc18-65.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 5, de 28 de junho de 1975.** Dá nova redação ao "caput" do art. 25 da Constituição. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc05-75.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 17, de 2 de dezembro de 1980.** Altera os artigos 23, 24 e 25 da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc17-80.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 23, de 1 de dezembro de 1983.** Emenda Passos Porto. Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc23-83.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 27, de 28 de novembro de 1985.** Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc27-85.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

_____. **Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1 de março de 1994.** Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 10, de 4 de março de 1996.** Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc10.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.** Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996.** Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm. Acesso em: 24 out. 2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-norma-pl.html>. Acesso em: 24 out. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000.** Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm. Acesso em: 14 maio 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 15 maio 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007.** Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc55.htm. Acesso em: 15 maio 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 84, de 2 de dezembro de 2014.** Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc84.htm. Acesso em: 15 maio 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.** Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 25 maio 2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 87, de 16 de abril de 2015.** Altera o § 2º do art. 155 da Constituição Federal e inclui o art. 99 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para tratar da sistemática de cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação incidente sobre as operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc87.htm. Acesso em: 25 maio 2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 15 maio 2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019.** Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 15 maio 2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 112, de 27 de outubro de 2021.** Altera o art. 159 da Constituição Federal para disciplinar a distribuição de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc112.htm. Acesso em: 15 maio 2022.

_____. **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022.** Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em: 15 maio 2023.

_____. **Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973.** Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989.** Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp62.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995.** Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. (Lei Camata). Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp82.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.** Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 24 out. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007.** Institui, na forma do art. 43 da CF 1988, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória no 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar no 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp124.htm. Acesso em: 24 out. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007.** Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei no 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória no 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar no 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp125.htm. Acesso em: 24 out. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 143, de 17 de julho de 2013.** Altera a Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), para dispor sobre os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); e revoga dispositivos da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp143.htm. Acesso em: 15 maio 2019.

_____. **Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014.** Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp148.htm. Acesso em: 15 maio 2019.

_____. **Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.** Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp156.htm. Acesso em: 15 maio 2019.

_____. **Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.** Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp159.htm. Acesso em: 15 maio 2019.

_____. **Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021.** Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp178.htm. Acesso em: 15 maio 2022.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 14 maio 2019.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 14 maio 2019.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 14 maio 2019.

_____. **Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989.** Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7827.htm. Acesso em: 19 maio 2019.

_____. **Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.** Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8029-12-abril-1990-363688-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 14 maio 2019.

_____. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 14 maio 2019.

_____. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm. Acesso em: 21 jul. 2019.

_____. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 24 out. 2019.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 24 out. 2019.

_____. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm. Acesso em: 24 out. 2019.

_____. **Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.** Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm. Acesso em: 15 maio 2019.

_____. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999.** Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19795.htm. Acesso em: 14 maio 2019.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 24 maio 2020.

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2002/lei-10520-17-julho-2002-472321-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 24 jun. 2022.

_____. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 14 maio 2019.

_____. **Lei nº 11.145, de 26 de julho de 2005.** Institui a Fundação Universidade Federal do ABC – UFABC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111145.htm. Acesso em: 14 maio 2022.

_____. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do §8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 14 maio 2022.

_____. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acesso em: 14 maio 2019.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 10 maio 2020.

_____. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 14 maio 2019.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 14 out. 2022.

_____. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o **Estatuto da Metrópole**, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em: 24 jun. 2019.

_____. **Lei nº 13.254, de 13 de janeiro de 2016.** Dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados incorretamente, remetidos, mantidos no exterior ou repatriados por residentes ou domiciliados no País. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13254.htm. Acesso em: 24 jun. 2019.

_____. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 24 jun. 2022.

_____. **Medida Provisória nº 2.145, de 2 de maio de 2001.** Cria as Agências de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, extingue a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2145.htm. Acesso em: 24 jun. 2019.

_____. **Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011.** Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências. Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-507-de-24-de-novembro-de-2011>. Acesso em: 24 jun. 2019.

_____. **Projeto de Lei nº 1.071, de 1999.** Dispõe sobre normas gerais para celebração de consórcios públicos, nos termos da Emenda Constitucional nº 19, de 1997. In: Diário do Congresso Nacional. Ano LIV, n. 134, Terça-Feira, 24 de agosto de 1999. Câmara dos Deputados. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/16220>. Acesso em: 24 out. 2019.

_____. **Projeto de Lei da Câmara nº 148, de 2001.** Dispõe sobre normas gerais para celebração de consórcios públicos, nos termos da Emenda Constitucional nº 19, de 1997. Câmara dos Deputados. Brasília-DF. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/49212>. Acesso em: 24 out. 2019.

_____. **Projeto de Lei da Câmara nº 3.884, de 2004.** Institui normas gerais de contratos para a constituição de consórcios públicos, bem como de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada e dá outras providências. Câmara dos Deputados. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/259562>. Acesso em: 25 out. 2019.

_____. **Projeto de Lei da Câmara nº 2.542, de 2015.** Acrescenta parágrafo único ao art. 14 da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para limitar as exigências legais de regularidade, quando da celebração de convênios com a União, ao próprio consórcio público envolvido, sem estendê-las aos entes federativos nele consorciados. Câmara dos Deputados. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/1598532>. Acesso em: 25 out. 2019.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 173, de 1995.** Modifica o capítulo da administração pública, acrescenta normas as disposições constitucionais gerais e estabelece normas de transição. In: Diário do Congresso Nacional. Ano L, n. 125, Sexta-Feira, 18 de agosto de 1995. Câmara dos Deputados. Brasília-DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/169506>. Acesso em: 24 out. 2019.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 19, de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Câmara dos Deputados. Brasília-DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 24 out. 2019.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019.** Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Câmara dos Deputados. Brasília-DF. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D1EF0A94DB5FBFE8541B2B0EDA953229.proposicoesWebExterno2?codteor=1728369&filename=PEC+45/2019. Acesso em: 24 out. 2020.

_____. **Resolução do Senado Federal nº 40, de 20 de dezembro de 2001.** Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, em atendimento ao disposto no artigo 52, VI e IX, da Constituição Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/562458>. Acesso em: 25 out. 2019.

_____. **Resolução do Senado Federal nº 15, de 4 de julho de 2018.** Altera a Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, para possibilitar aos consórcios públicos o recebimento de recursos decorrentes de operações de crédito. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/27422992>. Acesso em: 25 out. 2019.

DIADEMA (SP). **Lei Complementar nº 437, de 13 de julho de 2017.** Autoriza o Município de Diadema a retirar-se do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. Disponível em: http://cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=10043717. Acesso em: 20 nov. 2022.

_____. **Lei Complementar nº 471, de 8 de novembro de 2019.** Autoriza o retorno do Município de Diadema no Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e dá outras providências. Disponível em: https://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=10047119. Acesso em: 20 nov. 2022.

RIO GRANDE DA SERRA (SP). **Lei nº 2.263, de 6 de junho de 2018.** Autoriza o Poder Executivo a desfiliar o Município de Rio Grande da Serra do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.riograndedaserra.sp.gov.br/wp-content/uploads/leis/LEI-2263.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

_____. **Lei nº 2.302, de 11 de abril de 2019.** Autoriza a readmissão do Município de Rio Grande da Serra no Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. Disponível em: <http://www.riograndedaserra.sp.gov.br/wp-content/uploads/leis/LEI-2302-1.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2019. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LegislaCAo/ConstituiCAoEstadual/tabid/3683/Default.aspx>. Acesso em: 30 jun. 2019.

_____. **Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994.** Regulamenta a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - CRDs. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/decreto-n-35764-1994-rio-grande-do-sul-regulamenta-a-lei-no-10-283-de-17-de-outubro-de-1994-que-criou-os-conselhos-regionais-de-desenvolvimento-crds?q=35764>. Acesso em: 10 maio 2022.

_____. **Lei Complementar nº 11.740, de 13 de janeiro de 2002.** Regulamenta os artigos 16, 17 e 18 da Constituição do Estado, quanto à organização regional, e revoga a Lei Complementar nº 9.479, de 20 de dezembro de 1991. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/11.740.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

_____. **Lei Complementar nº 13.854, de 26 de dezembro de 2011.** Cria o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana – CDM – e o Gabinete de Governança da Região Metropolitana de Porto Alegre, altera a Lei nº 6.748, de 29 de outubro de 1974, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.854.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

_____. **Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994.** Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2010.283.pdf>. Acesso em: 21 out. 2019.

_____. **Lei Estadual nº 14.528, de 16 de abril de 2014.** Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.528.pdf>. Acesso em: 21 out. 2019.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (SP). **Lei nº 3.599, de 13 de novembro de 1990.** Autoriza o Poder Executivo a constituir consórcio intermunicipal, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em: 14 abr. 2022.

SÃO CAETANO DO SUL (SP). **Lei nº 5.694, de 27 de novembro de 2018.** Autoriza o Município de São Caetano do Sul a se retirar do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-caetano-do-sul/lei-ordinaria/2018/570/5694/lei-ordinaria-n-5694-2018-autoriza-o-municipio-de-sao-caetano-do-sul-a-se-retirar-do-consorcio-intermunicipal-grande-abc?q=5694>. Acesso em: 20 nov. 2022.

_____. **Lei nº 5.789, de 16 de outubro de 2019.** Autoriza o retorno do Município de São Caetano do Sul no Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-caetano-do-sul/lei-ordinaria/2019/579/5789/lei-ordinaria-n-5789-2019-autoriza-o-retorno-do-municipio-de-sao-caetano-do-sul-no-consorcio-intermunicipal-grande-abc-e-da-outras-providencias?q=5789>. Acesso em: 20 nov. 2022.

SÃO PAULO. [Constituição (1891)]. **Constituição do Estado de São Paulo.** São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, [2019]. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1891/>. Acesso em: 30 jun. 2019.

_____. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado de São Paulo.** São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, [2022]. São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/original-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 30 jun. 2022.

_____. **Decreto-Lei Complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1969.** Dispõe sobre a organização dos municípios do estado de São Paulo. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, [2019]. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei.complementar/1969/decreto.lei.complementar-9-31.12.1969.html>. Acesso em: 21 jul. 2019.

_____. **Lei nº 2.484, de 16 de dezembro de 1935.** Lei Orgânica dos Municípios do estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1935/lei-2484-16.12.1935.html>. Acesso em: 1 jul. 2019.

_____. **Lei nº 9.205, de 28 de dezembro de 1965.** Dispõe sobre a organização dos municípios de São Paulo. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, [2019]. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1965/lei-9205-28.12.1965.html>. Acesso em: 21 jul. 2019.

_____. **Lei nº 9.842, de 19 de setembro de 1967.** Dispõe sobre a organização dos municípios de São Paulo. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, [2019]. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1967/lei-9842-19.09.1967.html>. Acesso em: 21 jul. 2019.

_____. **Lei nº 7.663, de 30 de dezembro de 1991.** Estabelece normas de orientação à Política Estadual de Recursos Hídricos bem como ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1991/original-lei-7663-30.12.1991.html>. Acesso em: 21 jul. 2022.

_____. **Lei nº 9.866, de 28 de novembro de 1997.** Dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1997/lei-9866-28.11.1997.html>. Acesso em: 21 jul. 2022.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Portaria nº 274, de 13 de maio de 2016.** Estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=320544>. Acesso em: 21 out. 2019.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Região Norte: relação dos consórcios públicos ativos – 2015-2018

Estado	Quant.	Sigla	Nome	CNPJ	Município - Sede	Abrangência Territorial (Km ²)	População Atendida (hab.)	Data da Constituição	Natureza Jurídica	Regido pela Lei 11.107/05	Entes Consorciados (Municípios)	Entes Consorciados (Estados)	Área de Atuação	Atuação
Acre														
Amapá														
Amazonas														
Pará	1	COIMP	Consórcio Integrado dos Municípios Paraenses	03.112.951/0001-40	Belém	93.073,14	1.452.275	06/03/1999	Privado	Não	31	0	4	Cultura, Educação, Saúde e Turismo
	2	CODESEI	Consórcio de Desenvolvimento Sócio Econômico Intermunicipal	04.504.120/0001-87	Belém	31.408,68	1.452.275	07/04/2001	Privado	Não	10	0	5	Assistência Social, Cultura, Educação, Saúde e Turismo
	3	CMT	Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Tapajós	18.827.060/0001-48	Itaituba	193.993,95	98.523	31/08/2013	Privado	-	7	0	1	Meio Ambiente
	4	CISAT	Consórcio Intermunicipal da Saúde do Araguaia e Tocantins	02.995.993/0001-04	Marabá	33.121,89	271.594	29/01/1999	Público	Sim	12	0	1	Saúde
Rondônia	1	CISAN-CENTRAL	Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia	10.914.290/0001-32	Ariquemes	49.195,83	107.345	12/05/2009	Público	Sim	14	0	3	Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto e Saneamento Água
	2	CIMCERO	Consórcio Público Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia	02.049.227/0001-57	Ji-Paraná	186.547,23	132.667	21/08/1997	Público	Sim	39	0	15	Agricultura, Assistência Social, Comunicação, Cultura, Desenvolvimento Econômico e Social, Educação, Esporte, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Outros, Saneamento Água, Saúde, Tecnologia e Trânsito
Roraima														
Tocantins	1	ADP	Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos e Gestão Ambiental	19.952.077/0001-90	Palmeiras do Tocantins	3.567,60	6.535	31/10/2013	Público	Sim	6	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	2	CI-LAGO	Consórcio Intermunicipal para Gestão Compartilhada da Bacia Hidrográfica do Médio Tocantins	07.339.397/0001-90	Palmas	14.788,74	286.787	28/02/2005	Público	Sim	7	0	5	Defesa Civil, Infraestrutura, Meio Ambiente, Resíduos Sólidos e Saneamento Água
	3	CISBDS	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico e Desenvolvimento Sustentável da Região Centro Norte do Tocantins	21.946.401/0001-09	Miracema do Tocantins	62.296,28	19.055	20/10/2014	Público	Sim	26	0	2	Meio Ambiente e Saneamento Água
	4	CMCO	Consórcio Intermunicipal dos Municípios do Centro Oeste	22.403.111/0001-81	Santa Rita do Tocantins	7.348,29	2.343	23/04/2015	Público	Sim	7	0	1	Infraestrutura
TOTAL	10													

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Estudo Técnico – Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), 2018.

Dados extraídos do Observatório Municipalista de Consórcios Públicos – Plataforma *On-line*. Disponível em: <http://www.consorcios.cnm.org.br/#mapa-dos-consorcios>. Acesso em: 11 out. 2019.

APÊNDICE B – Região Centro-Oeste: relação dos consórcios públicos ativos – 2015-2018

Estado	Quant.	Sigla	Nome	CNPJ	Município - Sede	Abraçgência Territorial (Km ²)	População Atendida (hab.)	Data da Constituição	Natureza Jurídica	Regido pela Lei 11.107/05	Entes Consorciados (Municípios)	Entes Consorciados (Estados)	Área de Atuação	Atuação
Distrito Federal	1	CORSAP	Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e Águas Pluviais das Região Integrada do Distrito Federal e Goiás	18.899.445/0001-10	Brasília	56.433,90	0	27/08/2013	Público	Sim	23	3	4	Meio Ambiente, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto e Saneamento Água
Goiás	1	CIDISEM	Consórcio de Desenvolvimento Integrado dos Municípios da Região da Serra da Mesa	02.763.350/0001-35	Uruaçu	25.050,96	40.082	21/08/1998	-	-	12	0	1	Saúde
	2	APA	Consórcio Intermunicipal da Área de Preservação Ambiental do Ribeirão João Leite	2	Terezópolis de Goiás	2.510,47	7.634	27/12/2002	-	-	7	0	1	Meio Ambiente
	3	CIDERNORTE	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Norte de Goiás	22.654.174/0001-00	Porangatu	7.019,36	45.305	28/05/2015	Privado	Sim	3	0	1	Resíduos Sólidos
	4	CONVALC	Consórcio Ambiental Vale do Crixás	21.657.178/0001-80	São Miguel do Araguaia	18.960,52	22.684	07/01/2015	Público	Sim	5	0	1	Meio Ambiente
	5	CIMOS	Consórcio Intermunicipal de Obras e Administração Rio dos Bois	11.258.700/0001-05	Campinorte	4.455,46	12.321	23/10/2009	Público	Sim	5	0	1	Infraestrutura
	6	CISBAN	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico e Ambiental Nordeste Goiano	18.362.730/0001-06	Alvorada do Norte	33.834,51	8.645	06/09/2012	Público	Sim	18	0	3	Meio Ambiente, Saneamento Esgoto e Saneamento Água
	7	CISVALE	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do São Patrício	23.296.962/0001-35	Goianésia	6.346,87	67.507	16/10/2104	Público	Sim	12	0	1	Saúde
	8	CIDERSP	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região São Patrício	18.693.174/0001-42	São Patrício	6.997,41	2.070	13/08/2013	Público	Sim	12	0	3	Infraestrutura, Resíduos Sólidos e Saúde
	9	CONSED	Consórcio Público Intermunicipal Serra Dourada de Licenciamento, Fiscalização e Monitoramento Ambiental de Goiás	22.153.457/0001-79	Itapuranga	10.621,99	26.586	04/03/2015	Público	Sim	10	0	1	Meio Ambiente
	10	CISRIVA	Consórcio Público Intermunicipal de Saúde Rio Vermelho Araguaia	23.269.789/0001-86	Goiás	33.238,12	24.103	30/12/2014	Público	Sim	17	0	1	Saúde
	11	CIMA	Consórcio Público Intermunicipal do Meio Ambiente	11.757.400/0001-62	Santa Fé de Goiás	13.948,89	5.309	17/03/2010	Público	Sim	8	0	1	Meio Ambiente
	12	CISO II	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Oeste II	19.455.857/0001-24	ão Luis de Montes Belos	9.986,88	33.118	13/12/2013	Público	Sim	13	0	1	Saúde
	13	CIGIRS	Consórcio Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos	20.808.466/0001-25	ão Luis de Montes Belos	2.153,17	33.118	18/06/2014	Público	Sim	4	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	14	CONMA	Consórcio Intermunicipal de Licenciamento Fiscalizacao e Monitoramento Ambiental	24.270.526/0001-50	Ivolândia	8.042,10	2.554	25/01/2016	Público	Sim	14	0	4	Meio Ambiente, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto e Saneamento Água
	15	CISSGO	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Sudoeste Goiano	21.045.071/0001-80	Quirinópolis	32.203,32	48.508	02/06/2014	Público	Sim	18	0	1	Saúde
	16	CISAB	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico	11.987.098/0001-39	Três Ranchos	-	2.900	05/05/2010	Público	Sim	1	0	3	Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto e Saneamento Água
	17		Consórcio da Região Estrada de Ferro - Eixo GO 020- CONSÓRCIO RESÍDUOS SÓLIDOS	22.868.274/0001-30	Bela Vista de Goiás	2.288,68	28.514	02/07/2015	Público	Sim	4	0	3	Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto e Saneamento Água
	18	CM3R	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional Três Rios	17.359.059/0001-84	Goianãia	16.506,85	1.466.105	11/05/2002	Público	Sim	20	0	1	Resíduos Sólidos

(continuação)

Estado	Quant.	Sigla	Nome	CNPJ	Município - Sede	Abrangência Territorial (Km²)	População Atendida (hab.)	Data da Constituição	Natureza Jurídica	Regido pela Lei 11.107/05	Entes Consorciados (Municípios)	Entes Consorciados (Estados)	Área de Atuação	Atuação
Mato Grosso	1	CISA	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Araguaia	04.805.882/0001-13	São Félix do Araguaia	23.196,94	11.290	04/12/2001	-	-	3	0	1	Saúde
	2	CORESS	Consórcio Regional de Saúde Sul de Mato Grosso	05.238.413/0001-22	Rondonópolis	89.796,05	222.316	15/08/2002	Privado	Sim	19	0	1	Saúde
	3	CISVP	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Vale do Peixoto	02.997.711/0001-08	Peixoto de Azevedo	32.577,38	33.630	25/02/1999	Público	Sim	5	0	1	Saúde
	4	CISAX	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Araguaia Xingu	02.601.738/0001-30	Confresa	40.236,65	29.471	15/06/1998	Público	Sim	7	0	1	Saúde
		CIDESA	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental Norte Araguaia	09.410.164/0001-61	Porto Alegre do Norte	40.236,65	11.995	19/02/2008	Público	Sim	7	0	14	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos e Trânsito
	5													Saúde
	6	CISMA	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Araguaia	02.427.361/0001-44	Água Boa	101.172,25	24.501	30/03/1998	Público	Sim	11	0	1	Saúde
	7	CODEMA	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Médio Araguaia	09.237.626/0001-96	Água Boa	96.534,23	24.501	23/06/2007	Público	Sim	9	0	7	Agricultura, Educação, Meio Ambiente, Mobilidade, Saúde, Trânsito e Turismo
	8	CISRGA	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região dos Garças e Araguaia	02.575.700/0001-30	Barra do Garças	30.890,97	58.974	29/04/1998	Público	Sim	8	0	1	Saúde
		CIDESAPA	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental - Portal do Araguaia	09.235.065/0001-90	Barra do Garças	30.890,97	58.974	28/11/2007	Público	Sim	8	0	10	Agricultura, Assessoria Jurídica, Cultura, Habitação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Saneamento Água e Turismo
	9													Saúde
	10	CIDESANA	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental Nascente do Araguaia	09.399.352/0001-36	Alto Garças	29.832,43	11.532	22/02/2008	Público	Sim	8	0	7	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Educação, Meio Ambiente, Resíduos Sólidos e Turismo
		CIDESASUL	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental da Região Sul	08.051.612/0001-15	Campo Verde	78.401,66	39.933	30/05/2006	Público	Sim	15	0	10	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Infraestrutura, Meio Ambiente, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos e Turismo
	11													Saúde
	12	CIDES	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Rio Cuiabá	07.950.742/0001-27	Cuiabá	74.883,30	590.118	16/12/2005	Público	Sim	13	0	1	Desenvolvimento Econômico e Social
	13	CISOM7	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Oeste de Mato Grosso	01.870.663/0001-20	José dos Quatro Marcos	19.690,48	18.452	14/05/1997	Público	Sim	14	2	1	Saúde
		CIDESAT	Consórcio Complexo das Nascentes do Pantanal	08.979.143/0001-07	José dos Quatro Marcos	43.839,31	18.452	21/07/2007	Público	Sim	14	0	12	Agricultura, Assistência Social, Defesa Civil, Infraestrutura, Meio Ambiente, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água e Turismo
	14	CISVAG	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Vale do Guaporé	07.770.343/0001-84	Pontes e Lacerda	59.658,53	43.832	01/12/2005	Público	Sim	7	0	1	Saúde
		CIDESA	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental Vale do Guaporé	08.964.532/0001-50	Nova Lacerda	57.770,86	6.338	24/07/2007	Público	Sim	6	0	7	Agricultura, Cultura, Infraestrutura, Meio Ambiente, Resíduos Sólidos, Saneamento Água e Turismo
	16													Saúde
	17	CISM NORTE	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Médio Norte Matogrossense	02.451.265/0001-31	Tangará da Serra	39.604,93	98.828	18/03/1998	Público	Sim	9	0	1	Saúde
	18	CISVJ	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Juruena	04.931.808/0001-43	Juina	95.353,61	39.779	03/08/2001	Público	Sim	6	0	1	Saúde
		CIDES - Alto do Rio Paraguai	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social, Ambiental e Turístico do Alto do Rio Paraguai	07.898.631/0001-19	Nova Maringá	74.413,98	8.182	10/12/2005	Público	Sim	14	0	14	Agricultura, Assistência Social, Educação, Habitação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde e Turismo
	19													Saúde
	20	CISVA	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Arinos	06.153.406/0001-90	Juara	38.830,97	33.851	02/03/2004	Público	Sim	4	0	1	Saúde
	21	CISRAT	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Alto Tapajós	02.228.364/0001-59	Alta Floresta	51.397,65	50.189	23/12/1997	Público	Sim	6	0	1	Saúde
	22	CIDVAT	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Teles Pires	07.996.239/0001-02	Alta Floresta	51.397,65	50.189	03/05/2006	Público	Sim	6	0	2	Desenvolvimento Econômico e Social e Mobilidade
	23	CISRNM	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Norte Matogrossense	02.056.667/0001-31	Colíder	29.352,20	32.298	20/07/1997	Público	Sim	6	0	1	Saúde
		Consórcio Portal da Amazônia	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável Portal da Amazônia	08.920.483/0001-54	Colíder	61.929,58	32.298	25/06/2007	Público	Sim	11	0	20	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Previdência, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Segurança Alimentar, Trânsito e Turismo
	24													Saúde
	25	CIS RTP	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Teles Pires	00.832.086/0001-19	Sorriso	93.061,85	85.223	04/08/1995	Público	Sim	15	0	1	Saúde
	26	CIDESA	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Alto do Teles Pires	08.952.135/0001-69	Sorriso	78.607,79	85.223	17/07/2007	Público	Sim	13	0	3	Meio Ambiente, Outros e Segurança Pública
		Consórcio Vale do Teles Pires	Consórcio Público de Saúde Vale do Teles Pires	23.019.551/0001-00	Sorriso	93.061,85	85.223	24/06/2015	Público	Sim	15	0	1	Saúde
Mato Grosso do Sul	1	COINTA	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Rio Taquari	02.104.328/0001-83	Coxim	47.638,99	33.323	04/06/1997	Público	Sim	10	0	14	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saúde e Turismo
	2	CODEVALE	Consórcio Público de Desenvolvimento do Vale do Ivinhema	14.173.522/0001-08	Campo Grande	30.029,41	874.210	26/07/2011	Público	Sim	11	0	17	Administração Tributária, Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Infraestrutura, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar, Trânsito e Turismo
	3	CIDECOL	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento da Costa Leste	22.067.253/0001-15	Campo Grande	59.409,97	874.210	06/02/2015	Público	Sim	9	0	13	Agricultura, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde e Turismo
	4	CIDECO	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Colônia	11.417.936/0001-39	Glória de Dourados	14.334,64	9.960	29/01/2009	Público	Sim	10	0	11	Agricultura, Assistência Social, Educação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Planejamento Urbano, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar e Turismo
	5	CONISUL	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Sul de Mato Grosso do Sul	06.189.978/0001-20	Iguatemi	24.604,45	15.838	17/03/2014	Público	Sim	14	0	8	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Educação, Indústria e Comércio, Meio Ambiente, Resíduos Sólidos e Saúde
TOTAL	51													

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Estudo Técnico – Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), 2018.

Dados extraídos do Observatório Municipalista de Consórcios Públicos – Plataforma *On-line*. Disponível em: <http://www.consorcios.cnm.org.br/#mapa-dos-consorcios>. Acesso em: 11 out. 2019.

APÊNDICE C – Região Nordeste: relação dos consórcios públicos ativos – 2015-2018

Estado	Quant.	Sigla	Nome	CNPJ	Município - Sede	Abrangência Territorial (Km²)	População Atendida (hab.)	Data da Constituição	Natureza Jurídica	Regido pela Lei 11.107/05	Entes Consorciados (Municípios)	Entes Consorciados (Estados)	Área de Atuação	Atuação
Alagoas	1	CIGIP	Consórcio Público para Gestão da Energia Elétrica e Serviços Públicos	08.917.588/0001-54	Jacaré dos Homens	21.233,23	5.356	14/06/2007	Público	Sim	80	0	1	Iluminação Pública/Energia
	2	CONAGRESTE	Consórcio Regional de Resíduos Sólidos do Agreste Alagoano	19.904.298/0001-92	Arapiraca	5.145,86	234.185	17/01/2014	Público	Sim	20	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	3	CONISUL AL	Consórcio Intermunicipal do Sul do Estado de Alagoas	18.538.208/0001-24	Maceió	5.931,17	1.029.129	01/07/2013	Público	Sim	18	0	6	Agricultura, Iluminação Pública/Energia, Meio Ambiente, Resíduos Sólidos, Saúde e Turismo
Bahia	1	CIS/UMOB	Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios do Oeste da Bahia	18.923.717/0001-70	Barreiras	83.230,77	157.638	27/08/2013	Público	Sim	15	0	1	Saúde
	2	CIBARC	Consórcio Intermunicipal da Bacia do Rio Corrente	15.122.475/0001-28	São Félix do Coribe	66.915,93	15.825	24/01/2012	Público	Sim	13	0	1	Saúde
	3	CDS	Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Alto Sertão	18.635.734/0001-02	Caetité	20.185,03	52.853	28/05/2013	Público	Sim	16	0	1	Desenvolvimento Econômico e Social
	4	CDS do Território Bacia do Paramirim	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território da Bacia do Paramirim	19.202.416/0001-10	Ibipitanga	17.219,30	15.413	01/11/2013	Público	Sim	13	0	9	Agricultura, Cultura, Infraestrutura, Meio Ambiente, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto e Saneamento Água
	5	CDS de Irecê	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território de Irecê	12.265.004/0001-80	Irecê	20.324,13	74.483	22/04/2010	Público	Sim	13	0	6	Agricultura, Cultura, Infraestrutura, Planejamento Urbano, Resíduos Sólidos e Saneamento Água
	6	CDS TIPNI	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Piemonte Norte do Itapicuru	13.332.525/0001-76	Senhor do Bonfim	14.188,94	81.218	02/03/2011	Público	Sim	9	0	21	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Outros, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar, Trânsito e Turismo
	7	CIDCD	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Circuito do Diamante da Chapada Diamantina	18.810.874/0001-70	Andaraí	21.315,33	13.737	02/09/2013	Público	Sim	16	0	13	Agricultura, Cultura, Educação, Habitação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Outros, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Água, Saúde, Tecnologia e Turismo
	8	Consórcio Jacupe	Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território da Bacia do Jacupe	16.749.050/0001-06	Pintadas	11.525,50	11.012	01/10/2010	Público	Sim	16	0	17	Agricultura, Assistência Social, Contabilidade, Cultura, Defesa Civil, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar, Trânsito e Turismo
	9	CONSISAL	Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal	12.438.954/0001-60	Serrinha	19.611,41	83.088	10/08/2010	Público	Sim	20	0	6	Agricultura, Esporte, Infraestrutura, Meio Ambiente, Saneamento Água e Segurança Alimentar
	10	Portal do Sertão	Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território Portal do Sertão	11.786.798/0001-65	Feira de Santana	4.595,72	627.477	24/03/2010	Público	Sim	16	0	20	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar, Trânsito e Turismo
	11	CDS	Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território Litoral Norte e Agreste Baiano	20.682.667/0001-29	Catu	15.435,98	56.459	07/07/2014	Público	Sim	22	0	23	Agricultura, Assessoria Jurídica, Assistência Social, Contabilidade, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Previdência, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar, Trânsito e Turismo
	12	CONVALE	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá	18.163.789/0001-67	Maracás	10.082,07	23.018	24/09/2012	Público	Sim	18	0	6	Agricultura, Infraestrutura, Meio Ambiente, Outros, Projetos Captação de Recursos e Projetos Elaboração
	13	CISRJ	Consórcio Interfederativo de Saúde da Região de Jequié	26.037.369/0001-62	Jequié	18.180,93	162.209	03/05/2016	Público	Sim	25	0	1	Saúde
	14	CIMURC	Consórcio Intermunicipal dos Municípios do Médio Rio das Contas	18.661.189/0001-29	Ipiatã	7.097,25	47.704	09/08/2013	Público	Sim	15	0	-	-
	15	CIAPRA Baixo Sul	Consórcio Intermunicipal do Mosaico das APAs do Baixo Sul	10.355.504/0001-88	Ibipitanga	7.601,43	24.293	17/09/2008	Público	Sim	15	0	1	Infraestrutura
	16	CISSUDOESTE	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Sudoeste da Bahia	11.726.046/0001-09	Poções	9.618,43	48.861	15/03/2010	Público	Sim	10	0	1	Saúde
	17	CIVALERG	Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Gavião	18.694.089/0001-07	Vitória da Conquista	25.256,54	348.718	22/04/2013	Público	Sim	22	0	16	Agricultura, Assessoria Jurídica, Contabilidade, Defesa Civil, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água e Turismo
	18	CDS do Território Litoral Sul	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Litoral Sul	18.608.274/0001-23	Itabuna	4.054,64	221.046	19/07/2013	Público	Sim	12	0	20	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar, Trânsito e Turismo
	19	CIMA	Consórcio Intermunicipal da Mata Atlântica	18.833.841/0001-45	Camacan	6.947,22	33.310	27/08/2013	Público	Sim	10	0	3	Agricultura, Meio Ambiente e Turismo
	20	CONSAUDE	Consórcio Público Interfederativo de Saúde do Extremo Sul da Bahia	26.042.718/0001-34	Teixeira de Freitas	18.535,76	161.690	03/05/2016	Público	Sim	13	0	1	Saúde
	1	COMARES - UL	Consórcio Municipal para Aterro de Resíduos Sólidos - Unidade Limoeiro do Norte	10.749.518/0001-86	Limoeiro do Norte	10.267,64	58.915	03/04/2009	Privado	-	11	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
Ceará	2	CPSMA	Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Acaraú	11.795.563/0001-30	Acaraú	3.930,68	62.199	04/01/2009	Público	Sim	7	0	1	Saúde
	3	CPSMIT	Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Itapipoca	12.939.977/0001-58	Itapipoca	5.034,96	127.465	17/09/2009	Público	Sim	7	0	1	Saúde
	4	CISVALE	Consórcio Público de Saúde Interfederativo do Vale do Curu	12.768.835/0001-75	Caucaia	6.106,09	362.223	17/09/2009	Público	Sim	10	0	1	Saúde
	5	CPSMS	Consórcio Público de Saúde Microrregião de Solvral	12.208.466/0001-66	Solvral	17.333,43	205.529	21/05/2010	Público	Sim	24	0	1	Saúde
	6	CPSMCA	Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Canindé	13.179.412/0001-82	Canindé	9.202,52	77.514	01/01/2009	Público	Sim	6	0	1	Saúde
	7	CPSMLN	Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Limoeiro do Norte	13.328.683/0001-52	Limoeiro do Norte	8.437,49	58.915	17/09/2009	Público	Sim	11	0	1	Saúde
	8	CPSMCR	Consórcio Público de Saúde Microrregião Cratêus	13.427.383/0001-20	Cratêus	17.094,75	74.426	17/09/2009	Público	Sim	12	0	1	Saúde
	9	CPSMTAUA	Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Tauá	12.116.566/0001-62	Tauá	9.822,49	58.119	27/10/2010	Público	Sim	4	0	1	Saúde
	10	CODESSUL	Consórcio de Desenvolvimento do Sertão Central Sul	08.873.411/0001-01	Piquet Carneiro	13.062,68	16.731	22/05/2007	Público	Sim	9	0	1	Desenvolvimento Econômico e Social
	11	CPSMIG	Consórcio Público de Saúde da Microrregião Iguatu	14.770.466/0001-80	Iguatu	10.414,38	102.614	18/08/2009	Público	Sim	9	0	1	Saúde
	12	CPSMBS	Consórcio Público Saúde da Microrregião de Brejo Santo	12.987.708/0001-61	Brejo Santo	4.816,51	48.830	10/05/2010	Público	Sim	9	0	1	Saúde

(continuação)

Estado	Quant.	Sigla	Nome	CNPJ	Município - Sede	Abrangência Territorial (Km²)	População Atendida (hab.)	Data da Constituição	Natureza Jurídica	Regido pela Lei 11.107/05	Entes Consorciados (Municípios)	Entes Consorciados (Estados)	Área de Atuação	Atuação
Maranhão	1	CONLESTE Maranhense	Consórcio Público Intermunicipal das Mesorregiões Norte e Leste Maranhense	07.387.311/0001-02	São Luís	40.246,73	1.091.868	02/02/2005	Público	Sim	37	0	20	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Previdência, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar, Trânsito e Turismo
	2	COMEFC	Consórcio dos Municípios da Estrada de Ferros Carajás	18.562.245/0001-78	São Luís	36.100,57	1.091.868	26/04/2013	Público	Sim	22	0	4	Administração Tributária, Assistência Social, Outros e Projetos Elaboração
	3	CINPRA	Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento da Região dos Cocais e Médio Parnaíba Maranhense	04.566.567/0001-80	Timon	11.502,67	167.619	18/07/2001	Público	Sim	8	0	2	Agricultura e Infraestrutura
Paraíba	1	AME SAUDE	Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios do Alto Sertão Paraibano	10.876.240/0001-08	Cajazeiras	2.749,97	62.187	30/05/2009	Privado	-	8	0	1	Saúde
	2	CIDRNP	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional da Nascente do Rio do Peixe	14.593.429/0001-44	Joca Claudino	322,86	2.690	14/10/2011	Público	Sim	4	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	3	CODEMP	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Médio Piranhas	10.882.069/0001-40	Catolé do Rocha	4.486,05	30.534	26/05/2009	Público	Sim	13	0	1	Infraestrutura
	4	CISVAP	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Piancó	02.716.554/0001-15	Piancó	6.307,88	16.091	04/09/1998	Público	Sim	19	0	1	Saúde
	5	CISPI	Consórcio Público Intermunicipal de Saúde da Região de Princesa Isabel	19.450.630/0001-96	Princesa Isabel	1.403,22	23.489	26/12/2013	Público	Sim	5	0	1	Saúde
	6	CISCO-Occidental	Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Cariri Occidental	02.471.378/0001-07	Sumé	7.734,51	16.957	16/04/1998	Público	Sim	18	0	1	Saúde
	7	CIRS	Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos	07.619.376/0001-28	Serra Branca	-	13.707	29/09/2005	Público	Sim	1	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	8	CISCOR	Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Cariri Oriental	08.609.617/0001-10	Cabaceiras	2.816,25	5.570	26/01/2007	Público	Sim	9	0	1	Saúde
	9	CIGRESCOR	Consórcio Intermunicipal de Gestores de Resíduos Sólidos do Cariri Oriental e Região	22.902.276/0001-06	Queimadas	4.405,31	44.214	01/07/2015	Público	Sim	13	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	10	COGIVA	Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública Integrada dos Municípios do Baixo Paraíba	11.712.547/0001-36	Sapé	2.159,01	52.697	10/02/2010	Público	Sim	9	0	1	Desenvolvimento Econômico e Social
	11	CIMSC	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Sertão e Curimatã Paraibano	01.958.301/0001-95	Cuité	5.139,73	20.348	03/02/1997	Público	Sim	16	2	1	Saúde
Pernambuco	1	CISAPE	Consórcio Intermunicipal do Sertão do Araripe Pernambucano	10.283.138/0001-07	Ouricuri	17.195,61	68.776	14/01/2008	Público	Sim	13	0	1	Desenvolvimento Econômico e Social
	2	CINDESC	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Sertão Central	18.643.003/0001-27	Salgueiro	6.442,04	60.453	23/11/2009	Público	Sim	7	0	1	Desenvolvimento Econômico e Social
	3	COMSIM	Consórcio dos Municípios do Sertão de Itaparica e Moxotó	19.019.448/0001-85	Floresta	11.415,09	32.483	27/09/2013	Público	Sim	8	0	4	Agricultura, Educação, Meio Ambiente e Saúde
	4	CIMPAIEU	Consórcio de Integração dos Municípios de Pajeú	08.915.880/0001-38	Afogados da Ingazeira	9.724,82	37.017	29/06/2007	Público	Sim	15	0	3	Agricultura, Educação e Saúde
	5	CODEAM	Consórcio Público para o Desenvolvimento do Agreste Meridional de Pernambuco	11.274.563/0001-94	Garanhuns	28.897,87	138.642	29/10/2009	Público	Sim	54	0	15	Agricultura, Assistência Social, Comunicação, Educação, Habitação, Indústria e Comércio, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Trânsito e Turismo
	6	CONIAPE	Consórcio Público Intermunicipal do Agreste Pernambucano e Fronteiras	15.091.751/0001-38	Caruaru	5.173,00	356.128	29/04/2013	Público	Sim	18	0	5	Assistência Social, Educação, Iluminação Pública/Energia, Outros e Saúde
	7	COMAGSUL	Consórcio de Municípios do Agreste e Mata Sul do Estado de Pernambuco	07.753.868/0001-01	Agrestina	4.635,14	24.644	28/12/2002	Público	Sim	22	0	5	Agricultura, Meio Ambiente, Resíduos Sólidos, Saúde e Turismo
	8	COMSUL	Consórcio Público dos Municípios da Mata Sul Pernambucana	11.896.703/0001-66	Palmares	4.026,90	62.832	09/03/2009	Público	Sim	18	0	7	Educação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Resíduos Sólidos, Saúde e Turismo
	9	CONIDER	Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Regional de Pernambuco	19.207.127/0001-04	João Alfredo	872,16	33.485	11/08/2013	Público	Sim	3	0	1	Infraestrutura
	10	COMANAS	Consórcio dos Municípios da Mata Norte e Agreste Setentrional de Pernambuco	09.242.465/0001-23	Carpina	4.156,30	82.685	14/11/2007	Público	Sim	25	0	15	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Planejamento Urbano, Previdência, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Saúde, Segurança Alimentar e Turismo
	11	COMUPE	Consórcio dos Municípios Pernambucanos	22.824.173/0001-67	Moreno	8.958,14	62.119	14/07/2014	Público	Sim	11	0	11	Agricultura, Assistência Social, Educação, Habitação, Indústria e Comércio, Meio Ambiente, Mobilidade, Saneamento Água, Saúde, Segurança Pública e Turismo
Piauí														
Rio Grande do Norte	1		Consórcio Público Regional de Resíduos Sólidos do Sertão	15.605.955/0001-40	Caicó	9.639,98	68.222	16/03/2012	Público	Sim	25	0	1	Resíduos Sólidos
	2	CIS/AMSO	Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios da Microrregião do Sertão Oriental	12.397.803/0001-00	Currais Novos	5.410,99	45.228	30/04/1999	Público	Sim	16	0	1	Saúde
	3	CISMAG	Consórcio Público Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Mato Grande	26.641.492/0001-98	São Miguel do Gostoso	4.367,09	9.606	15/06/2016	Público	Sim	11	0	2	Meio Ambiente e Saneamento Água
	4	COPIRN	Consórcio Público Intermunicipal do Rio Grande do Norte	12.120.272/0001-04	Natal	45.091,70	885.180	25/05/2010	Público	Sim	134	0	6	Cultura, Educação, Meio Ambiente, Saneamento Esgoto, Saneamento Água e Saúde
Sergipe	1	CPAC	Consórcio Público do Agreste Central Sergipano	15.314.802/0001-43	Ribeirópolis	4.158,76	18.641	30/11/2011	Público	Sim	20	0	4	Meio Ambiente, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto e Saneamento Água
TOTAL	65													

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Estudo Técnico – Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), 2018.

Dados extraídos do Observatório Municipalista de Consórcios Públicos – Plataforma *On-line*. Disponível em: <http://www.consorcios.cnm.org.br/#mapa-dos-consorcios>. Acesso em: 11 out. 2019.

APÊNDICE D – Região Sul: relação dos consórcios públicos ativos – 2015-2018

Estado	Quant.	Sigla	Nome	CNPJ	Município - Sede	Abraçgência Territorial (Km ²)	População Atendida (hab.)	Data da Constituição	Natureza Jurídica	Regido pela Lei 11.107/05	Entes Consorciados (Municípios)	Entes Consorciados (Estados)	Área de Atuação	Atuação
Paraná	1	CIBAX	Consórcio Intermunicipal para a Conservação da Biodiversidade da Bacia dos Rios Xambrê e Piquiri	04.555.113/0001-04	Iporã	3.213,73	14.704	30/04/2001	Privado	-	6	0	1	Meio Ambiente
	2	CISI	Consórcio Intermunicipal de Saúde Iguaçu	00.879.976/0001-86	Medianeira	3.195,67	45.586	19/10/1995	Privado	Sim	7	0	1	Saúde
	3	CODECAN	Consórcio Intermunicipal para Desenvolvimento da Região de Cantuquiriguáçu	1	Laranjeiras do Sul	14.765,38	32.379	-	Privado	Não	21	0	1	Infraestrutura
	4	CIPS	Consórcio Intergestores Paraná Saúde	03.273.207/0001-28	Curitiba	198.254,55	1.908.359	05/07/1999	Privado	Sim	397	0	1	Saúde
	5	CISAMUSEP	Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrião Paranaense	04.956.153/0001-68	Maringá	6.973,15	406.693	19/03/2002	Privado	Sim	30	0	1	Saúde
	6	PROAMUSEP	Consorcio Público Intermunicipal de Gestão da Amusep	17.989.386/0001-09	Maringá	6.973,15	406.693	27/07/2012	Privado	Sim	30	0	15	Agricultura, Assessoria Jurídica, Contabilidade, Cultura, Educação, Iluminação Pública/Energia, Meio Ambiente, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar e Turismo
	7	COPATI	Consórcio para Proteção Ambiental da Bacia do Rio Tibagi	80.928.039/0001-02	Londrina	18.275,82	558.439	21/09/1989	Privado	Não	27	0	7	Meio Ambiente, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água e Turismo
	8	CISOP	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Oeste do Paraná	00.944.673/0001-08	Cascavel	11.775,30	319.608	04/12/1995	Privado	Sim	25	0	1	Saúde
	9	COMAFEN	Consórcio Intermunicipal da Apa Federal do Noroeste do Paraná	03.040.187/0001-45	Porto Rico	4.386,76	2.611	11/12/1998	Público	Sim	12	0	8	Meio Ambiente, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água e Turismo
	10	CIUENP	Consórcio Intermunicipal da Rede de Urgência e Emergência do Noroeste do Paraná	15.718.459/0001-00	Umuarama	43.146,74	109.955	07/06/2012	Público	Sim	101	0	1	Saúde
	11	CISA	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Amerios	86.689.023/0001-70	Umuarama	8.625,02	109.955	07/02/1994	Público	Sim	20	0	1	Saúde
	12	CORIPA	Consórcio Intermunicipal para Conservação do Remanescente do Rio Paraná e Áreas de Influência	00.678.603/0001-47	São Jorge do Patrocínio	4.209,11	5.946	31/03/1995	Público	Sim	7	0	5	Meio Ambiente, Outros, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos e Projetos Elaboração
	13	CISCOPAR	Consórcio Intermunicipal de Saúde Costa Oeste do Paraná	73.449.977/0001-64	Toledo	8.150,22	135.538	17/08/1993	Público	Sim	18	0	1	Saúde
	14	CIDERSOP	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Oeste do Paraná	11.269.697/0001-17	Vera Cruz do Oeste	2.296,93	8.918	20/10/2009	Público	Sim	7	0	2	Agricultura e Infraestrutura
	15	CIFRA	Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região Fronteira do Sudoeste do Paraná	11.248.927/0001-61	Pérola d'Oeste	2.195,27	6.674	13/07/2009	Público	Sim	8	0	17	Agricultura, Cultura, Desenvolvimento Econômico e Social, Educação, Esporte, Habitação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Outros, Planejamento Urbano, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saúde, Segurança Alimentar, Tecnologia e Turismo
	16	CIF	Consórcio Intermunicipal da Fronteira	10.865.793/0001-65	Barracão	724,45	10.314	13/10/2009	Público	Sim	3	2	16	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Resíduos Sólidos, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar, Trânsito e Turismo
	17	CIVC	Consórcio Intermunicipal Vale do Capanema	16.996.264/0001-87	Salgado Filho	1.535,45	4.003	01/03/2013	Público	Sim	7	0	1	Resíduos Sólidos
	18	ARSS	Associação Regional de Saúde do Sudoeste	00.333.678/0001-96	Francisco Beltrão	7.768,10	88.465	07/12/1994	Público	Sim	27	0	1	Saúde
	19	Casa Lar	Consórcio Público Intermunicipal Casa Lar	11.759.979/0001-00	Salto do Lontra	873,75	14.713	11/01/2010	Público	Sim	3	0	1	Assistência Social
	20	CONIMS	Consórcio Intermunicipal de Saúde	00.136.858/0001-88	Pato Branco	8.642,70	80.710	14/05/1994	Público	Sim	20	2	1	Saúde
	21	CIRUSPAR	Consórcio Intermunicipal da Rede de Urgência e Emergência do Noroeste do Paraná	14.896.759/0001-09	Pato Branco	17.225,91	80.710	20/12/2011	Público	Sim	42	0	1	Saúde
	22	CI Pinhais	Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região Sudoeste Pinhais do Estado do Paraná	11.058.472/0001-11	Coronel Vívda	4.758,83	21.666	11/05/2009	Público	Sim	7	0	5	Agricultura, Infraestrutura, Mobilidade, Resíduos Sólidos e Trânsito
	23	CISVALI	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Iguaçu	00.956.801/0001-25	União da Vitória	7.313,43	57.027	12/12/1995	Público	Sim	9	0	1	Saúde
	24	CIDEPSUL	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Paraná Sul	18.096.312/0001-06	União da Vitória	7.313,43	57.027	09/05/2013	Público	Sim	9	0	8	Cultura, Educação, Esporte, Infraestrutura, Meio Ambiente, Outros, Planejamento Urbano e Saúde
	25		Consórcio Público Intermunicipal para Gestão Aeroportuária	24.680.243/0001-86	União da Vitória	1.565,34	57.027	30/07/2015	Público	Sim	2	2	2	Infraestrutura e Outros
	26	CENTROPAR	Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável, Rural e Urbano da Região Central do Paraná	11.134.393/0001-42	Goioxim	3.714,90	7.448	18/08/2009	Público	Sim	6	0	5	Agricultura, Infraestrutura, Mobilidade, Outros e Planejamento Urbano
	27	CIS Centro Oeste	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Centro Oeste do Paraná	03.601.519/0001-13	Guarapuava	13.144,79	180.364	20/01/2000	Público	Sim	13	0	1	Saúde
	28	CISGAP	Consórcio Intermunicipal de Saúde Guarapuava	07.540.117/0001-07	Guarapuava	6.107,00	180.364	01/07/2005	Público	Sim	3	0	2	Previdência e Saúde
	29	CIS AMCESPAR	Consórcio Intermunicipal de Saúde	00.358.098/0001-53	Irati	6.080,96	60.425	03/08/1994	Público	Sim	9	0	1	Saúde
	30	CONDER	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional	07.051.788/0001-04	Irati	8.317,54	60.425	30/09/2004	Público	Sim	10	0	2	Agricultura e Infraestrutura
	31	CIAS	Consórcio Intermunicipal para Aterro Sanitário de Pontal do Paraná/Matinhos	03.699.351/0001-20	Pontal do Paraná	317,59	25.393	08/02/1999	Público	Sim	2	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	32	CISLIPA	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Litoral do Paraná	13.681.884/0001-39	Paranaguá	6.058,03	152.975	13/12/2010	Público	Sim	7	0	1	Saúde
	33	CONRESOL	Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos	04.762.909/0001-38	Curitiba	10.322,61	1.908.359	08/11/2001	Público	Sim	22	0	1	Resíduos Sólidos

(continuação)

Estado	Quant.	Sigla	Nome	CNPJ	Município - Sede	Abrangência Territorial (Km ²)	População Atendida (hab.)	Data da Constituição	Natureza Jurídica	Regido pela Lei 11.107/05	Entes Consorciados (Municípios)	Entes Consorciados (Estados)	Área de Atuação	Atuação
Paraná	34	COMESP	Consórcio Metropolitano de Saúde do Paraná	08.061.295/0001-18	Curitiba	13.772,75	1.908.359	31/12/2005	Público	Sim	25	0	1	Saúde
	35	CIMSAUDE	Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Campos Gerais	03.878.900/0001-24	Ponta Grossa	23.236,19	344.332	04/05/2001	Público	Sim	18	0	1	Saúde
	36	Caminhos do Tibagi	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional Caminhos do Tibagi	17.058.641/0001-08	Reserva	12.390,40	26.763	29/05/2012	Público	Sim	10	0	16	Administração Tributária, Agricultura, Assistência Social, Contabilidade, Cultura, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Resíduos Sólidos, Saúde e Trânsito
	37	CIS Paraná Centro	Consórcio Intermunicipal de Saúde Paraná Centro	14.810.317/0001-06	Pitanga	5.462,07	32.015	21/12/2011	Público	Sim	7	0	1	Saúde
	38	CIS Ivaiporã	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Vigésima Segunda Regional de Ivaiporã	02.586.019/0001-97	Ivaiporã	7.071,36	32.720	20/05/1998	Público	Sim	16	0	1	Saúde
	39	CONSOVALE	Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Rural e Urbano Sustentável da Região do Vale do Ivaí do Estado do Paraná	11.344.494/0001-48	Ivaiporã	888,44	32.720	24/11/2009	Público	Sim	3	0	6	Agricultura, Infraestrutura, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos e Projetos Elaboração
	40	CISCOMCAM	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Comunidade dos Municípios de Comcam	95.640.322/0001-01	Campo Mourão	11.444,49	94.153	10/03/1993	Público	Sim	24	0	1	Saúde
	41	CISCENOP	Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Centro Noroeste da Região do Paraná	01.178.931/0001-47	Cianorte	4.073,94	79.571	04/10/1996	Público	Sim	11	0	1	Saúde
	42	CISPAR	Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná	04.823.494/0001-65	Jussara	11.365,42	7.026	18/10/2001	Público	Sim	38	0	1	Saneamento Água
	43	CICA	Consórcio Intermunicipal Caiuá Ambiental	15.255.346/0001-08	Paranavaí	4.599,75	87.850	16/02/2012	Público	Sim	13	0	12	Assistência Social, Cultura, Educação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Outros, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saúde e Segurança Pública
	44	CIS/Amunpar	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Amunpar	73.966.913/0001-30	Paranavaí	9.833,66	87.850	13/06/1993	Público	Sim	28	0	1	Saúde
	45	CINDIV	Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região do Vale do Ivaí do Estado do Paraná	18.375.521/0001-99	Nova Esperança	1.823,68	28.084	20/05/2013	Público	Sim	8	0	12	Agricultura, Cultura, Educação, Esporte, Habitação, Indústria e Comércio, Infraestrutura, Meio Ambiente, Resíduos Sólidos, Segurança Alimentar, Tecnologia e Turismo
	46	CIMEIV	Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região do Vale do Médio Ivaí do Estado do Paraná	18.720.497/0001-88	Maringá	1.900,60	406.693	25/01/2013	Público	Sim	7	0	13	Agricultura, Cultura, Educação, Esporte, Habitação, Indústria e Comércio, Infraestrutura, Meio Ambiente, Resíduos Sólidos, Saúde, Segurança Alimentar, Tecnologia e Turismo
	47	CISVAP	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale Paranapanema	86.763.828/0001-17	Colorado	2.118,68	23.941	22/02/1994	Público	Sim	9	0	1	Saúde
	48	CIAS	Consórcio Intermunicipal de Assistência Social	97.523.240/0001-02	Santa Fé	1.029,00	11.691	30/06/2011	Público	Sim	6	0	1	Assistência Social
	49	CINDEB	Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região do Vale Bandeirantes do Estado do Paraná	13.022.279/0001-56	Astorga	1.339,76	26.196	14/12/2010	Público	Sim	7	0	13	Agricultura, Cultura, Esporte, Indústria e Comércio, Infraestrutura, Meio Ambiente, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saúde, Segurança Alimentar, Tecnologia e Turismo
	50	CINDAST	Consórcio Intermunicipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano da Região de Astorga	18.273.727/0001-08	Astorga	3.282,39	26.196	26/04/2013	Público	Sim	11	0	3	Infraestrutura, Mobilidade e Planejamento Urbano
	51	CIRES	Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos	20.198.897/0001-17	Prado Ferreira	2.147,07	3.718	23/04/2014	Público	Sim	9	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	52	CISVIR	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale Ivaí e Região	01.010.042/0001-76	Apucarana	4.867,47	132.691	22/01/1996	Público	Sim	17	0	1	Saúde
	53	CISMEPAR	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paranapanema	00.445.188/0001-81	Londrina	7.833,60	558.439	21/02/1995	Público	Sim	21	0	1	Saúde
	54	CISMEL	Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública e Cidadania de Londrina e Região	11.274.930/0001-50	Londrina	5.224,87	558.439	30/09/2009	Público	Sim	10	0	1	Segurança Pública
	55	CODENOP	Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Território Nordeste do Paraná	08.146.697/0001-15	Sapopema	3.350,13	6.905	23/06/2006	Público	Sim	10	0	1	Desenvolvimento Econômico e Social
	56	CISNOP	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Norte do Paraná	00.126.737/0001-55	Cornélio Procopio	6.853,36	48.677	21/07/1994	Público	Sim	21	0	1	Saúde
	57	CODEPACI	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional da Bacia do Panema/Cinza	17.326.225/0001-35	Andará	2.519,15	20.769	03/12/2012	Público	Sim	7	0	2	Iluminação Pública/Energia e Infraestrutura
	58	CISNORPI	Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Norte Pioneiro	00.476.612/0001-55	Jacarezinho	7.697,54	40.263	13/03/1995	Público	Sim	22	0	1	Saúde
	59	GS	Consórcio Intermunicipal Para O Desenvolvimento do Território Regional da Bacia do Paranapanema	12.731.728/0001-72	Ribeirão Claro	2.250,47	10.941	12/05/2010	Público	Não	5	0	20	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Previdência, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar, Trânsito e Turismo
	60	CIVARC	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Território do Vale do Rio Cinzas	08.976.528/0001-02	Japira	2.562,88	5.084	25/06/2007	Público	Sim	7	0	6	Agricultura, Assistência Social, Meio Ambiente, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos e Saúde
	61	CIAS	Consórcio Intermunicipal Para Aterro Sanitário	06.062.610/0001-04	Japira	2.315,40	5.084	06/01/2004	Público	Sim	6	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	62	CISS	Consórcio Intermunicipal de Serviço Socioassistencial Casa Lar	19.297.980/0001-64	Tomazina	951,34	8.470	14/11/2013	Público	Sim	3	0	2	Assistência Social e Saúde
	63	CODREN	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional do Território Divisa Norte do Paraná	16.834.978/0001-99	Wenceslau Braz	1.326,89	19.856	06/06/2012	Público	Sim	4	0	3	Infraestrutura, Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	64	CIAS	Consórcio Intermunicipal para Aterro Sanitário	19.498.816/0001-15	Santana do Itararé	650,94	5.222	27/11/2013	Público	Sim	2	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	65	PROCAXIAS	Consórcio Público dos Municípios de Procaxias	10.984.874/0001-84	Ipitanga	3.216,21	15.850	06/06/2009	Público	Sim	9	0	7	Agricultura, Cultura, Esporte, Infraestrutura, Meio Ambiente, Resíduos Sólidos e Turismo
	66	CIDELPARNA	Consórcio Público Intermunicipal Para Desenvolvimento Sustentável Região Lindeira Parque Nacional Iguaçu	14.497.410/0001-02	Lindoeste	4.084,70	5.071	07/05/2010	Público	Sim	1	0	6	Agricultura, Cultura, Educação, Meio Ambiente, Saneamento Esgoto e Saneamento Água
	67	CONSAMU	Consórcio Intermunicipal Samu Oeste	17.420.047/0001-07	Cascavel	19.925,52	319.608	25/06/2002	Público	Sim	43	0	1	Saúde

(continuação)

Estado	Quant.	Sigla	Nome	CNPJ	Município - Sede	Abraçgência Territorial (Km ²)	População Atendida (hab.)	Data da Constituição	Natureza Jurídica	Regido pela Lei 11.107/05	Entes Consorciados (Municípios)	Entes Consorciados (Estados)	Área de Atuação	Atuação
Rio Grande do Sul	1	CISMISSÕES	Consórcio Intermunicipal de Saúde das Missões	02.264.781/0001-57	Entre-Ijuís	14.210,83	8.981	26/11/1997	Privado	-	28	0	4	Assistência Social, Cultura, Educação e Saúde
	2	CODEPAMPA	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Pampa Gaúcho	23.639.923/0001-93	Bagé	54.483,82	122.209	14/04/2015	Público	Sim	15	0	8	Assistência Social, Educação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Outros, Planejamento Urbano, Saúde e Segurança Alimentar
	3	CIDEIA	Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental da Bacia do Rio Jaguarão	12.028.813/0001-79	Candiota	12.227,30	9.406	12/11/2009	Público	Sim	7	0	4	Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente e Saúde
	4	COPEs	Consórcio Público do Extremo Sul	11.312.086/0001-04	Pelotas	36.808,42	344.385	24/04/2009	Público	Sim	23	0	18	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Previdência, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar e Trânsito
	5	CI Centro Sul	Consórcio Intermunicipal Centro Sul	07.926.117/0001-40	Camaquã	8.071,87	66.215	01/02/2006	Público	Sim	13	0	12	Agricultura, Assistência Social, Defesa Civil, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde e Turismo
	6	CIGA Carbonífera	Consórcio Intermunicipal de Gestão Ampliada da Região Carbonífera	07.145.704/0001-00	São Jerônimo	3.265,36	23.763	17/12/2004	Público	Sim	6	0	1	Desenvolvimento Econômico e Social
	7	GRANPAL	Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre	13.693.153/0001-03	Porto Alegre	6.135,46	1.484.941	12/05/2011	Público	Sim	14	0	9	Assistência Social, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Saneamento Água, Saúde, Segurança Pública e Tecnologia
	8	CP AMLINORTE	Consórcio Público da Associação dos Municípios do Litoral Norte	03.043.185/0001-00	Osório	9.065,41	44.468	23/01/1998	Público	Sim	24	0	8	Agricultura, Educação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Outros, Saneamento Água, Saúde e Turismo
	9	CONREPAR	Consórcio Regional do Paranhana	20.772.499/0001-62	Taquara	1.423,24	57.544	08/07/2014	Público	Sim	6	0	2	Planejamento Urbano e Saúde
	10	CPSINOS	Consórcio Público da Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos	26.646.188/0001-33	Novo Hamburgo	602,22	249.508	22/07/2016	Público	Sim	6	0	2	Infraestrutura e Saúde
	11	CISCAÍ	Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Cai	07.662.324/0001-34	Montenegro	3.284,15	63.868	18/10/2005	Público	Sim	27	0	20	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar, Trânsito e Turismo
	12	PRÓ-SINOS	Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos	09.150.005/0001-75	São Leopoldo	8.226,21	230.914	16/08/2006	Público	Sim	26	0	1	Saneamento Água
	13	CISGA	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha	14.662.467/0001-01	Garibaldi	2.375,32	33.624	18/04/2011	Público	Sim	13	0	19	Administração Tributária, Agricultura, Assistência Social, Cultura, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Trânsito e Turismo
	14	CONSISAVRT	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Rio Taquari	07.242.772/0001-89	Lajeado	5.101,38	79.819	05/08/2005	Público	Sim	39	0	1	Saúde
	15	CIPAE GB	Consórcio Público Intermunicipal para Assuntos Estratégicos do GB	11.884.641/0001-72	Canudos do Vale	1.163,25	1.817	30/03/2010	Público	Sim	8	0	17	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Esporte, Habitação, Indústria e Comércio, Infraestrutura, Meio Ambiente, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Pública, Tecnologia e Turismo
	16	CIS VALE	Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo	07.664.821/0001-71	Santa Cruz do Sul	7.466,98	127.429	20/10/2005	Público	Sim	13	0	4	Agricultura, Meio Ambiente, Saúde e Segurança Alimentar
	17	CIJACUÍ	Consórcio Intermunicipal do Vale do Jacuí	06.205.888/0001-85	Sobradinho	12.280,25	15.018	30/03/2004	Público	Sim	13	0	9	Agricultura, Iluminação Pública/Energia, Meio Ambiente, Outros, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto e Saúde
	18	CONDESUS	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia	01.509.149/0001-63	São João do Polêsine	2.899,93	2.646	23/10/1996	Público	Sim	9	0	12	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração e Turismo
	19	CI-CENTRO	Consórcio Público Intermunicipal da Região Centro do Rio Grande do Sul	94.446.804/0001-62	Santa Maria	27.665,17	278.445	08/04/1994	Público	Sim	32	0	20	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar, Trânsito e Turismo
	20	CONDESUS	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável Caminhos das Origens	01.603.255/0001-01	Santiago	13.985,75	50.658	12/12/1996	Público	Sim	11	0	5	Cultura, Meio Ambiente, Projetos de Captação de Recursos, Projetos Elaboração e Turismo
	21	COIS	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de São Luiz Gonzaga	93.592.368/0001-77	São Luiz Gonzaga	7.060,90	35.057	13/01/1992	Público	Sim	9	0	1	Saúde
	22	Consórcio Coma	Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos Comandã	08.236.352/0001-52	Guarani das Missões	420,49	8.080	16/06/2004	Público	Sim	2	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	23	COFRON	Consórcio Público da Fronteira Noroeste	94.188.208/0001-20	Santa Rosa	6.148,35	72.753	09/03/1994	Público	Sim	25	0	9	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Educação, Meio Ambiente, Previdência, Resíduos Sólidos, Saneamento Água e Saúde
	24	CISA-IJUI	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul	02.231.696/0001-92	Ijuí	10.875,16	83.330	25/06/1997	Público	Sim	36	0	1	Saúde
	25	PANAMBI/COND	Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos de Panambi/Condor	03.883.039/0001-92	Panambi	956,05	41.781	10/12/1999	Público	Sim	2	0	2	Resíduos Sólidos e Saneamento Esgoto
	26	COMAJA	Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Alto Jacuí e Alto da Serra do Botucaraí	03.656.200/0001-95	Ibirubá	14.364,12	20.355	16/12/1999	Público	Sim	29	0	18	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Educação, Meio Ambiente, Previdência, Resíduos Sólidos, Saneamento Água e Saúde
	27	CIBFCNBVB	Consórcio Intermunicipal dos Municípios de Barra Funda, Chapada, Nova Boa Vista e Novo Barreiro	02.245.277/0001-00	Chapada	961,89	9.597	14/08/1997	Público	Sim	4	0	1	Meio Ambiente
	28	CONSJM	Consórcio de Saúde Intermunicipal	08.007.591/0001-30	Palmeira das Missões	4.470,28	34.844	14/03/2006	Público	Sim	18	0	1	Saúde
	29	CIS Grande Sarandi	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Grande Sarandi	04.828.326/0001-62	Sarandi	1.108,46	23.398	21/12/2001	Público	Sim	7	0	1	Saúde
	30	CITEGEM	Consórcio Intermunicipal de Gestão Multifuncional	01.972.503/0001-91	Bom Progresso	2.481,98	2.216	10/06/1997	Público	Sim	12	0	1	Resíduos Sólidos
	31	ROTA DO YUCUM	Consórcio Rota do Yucum	03.827.511/0001-70	Três Passos	9.914,71	24.632	09/05/2000	Público	Sim	32	0	1	Turismo
	32	CIGRES	Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos	07.363.412/0001-35	Seberi	5.023,15	11.144	14/09/2001	Público	Sim	31	0	1	Resíduos Sólidos
	33	CIAP	Consórcio Intermunicipal, Abrigo Institucional da Paz	18.303.825/0001-40	Seberi	890,99	11.144	11/06/2013	Público	Sim	3	0	3	Assistência Social, Educação e Saúde
	34	CIMAUI	Consórcio Público Intermunicipal Lar de Acolhimento São Francisco	19.471.503/0001-73	Frederico Westphalen	1.051,19	30.832	26/09/2013	Público	Sim	7	0	1	Assistência Social
	35	CIMAU	Consórcio Intermunicipal do Médio Alto Uruguai	02.493.318/0001-87	Rodeio Bonito	4.720,89	5.967	09/04/1998	Público	Sim	27	0	4	Assistência Social, Cultura, Educação e Saúde
	36	CONISA	Consórcio Intermunicipal de Saúde Conisa	01.987.787/0001-90	Nonoai	4.244,59	12.247	17/02/1998	Público	Sim	22	0	1	Saúde
	37	CONIGERPU	Consórcio Intermunicipal de Cooperação e Gestão Pública	02.412.033/0001-74	Trindade do Sul	3.158,02	5.961	19/11/1997	Público	Sim	11	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	38	CIRAU	Consórcio Público Intermunicipal da Região do Alto Uruguai	11.074.898/0001-69	Erechim	4.748,20	103.437	12/08/2009	Público	Sim	23	0	2	Agricultura e Saúde
	39	CIRENOR	Consórcio Intermunicipal da Região Nordeste do Rio Grande do Sul	15.344.304/0001-43	Sananduva	5.549,01	16.237	03/05/2011	Público	Sim	17	0	5	Assistência Social, Cultura, Educação, Meio Ambiente e Saúde
	40	CIEPS	Consórcio Intermunicipal de Emeralda Pinhal da Serra	04.676.444/0001-00	Pinhal da Serra	1.267,56	2.104	19/09/2001	Público	Sim	2	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	41	CONDESUS	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Campos de Cima da Serra	04.712.762/0001-71	Vacaria	15.456,75	65.397	27/09/2001	Público	Sim	12	0	3	Infraestrutura, Saúde e Turismo

(continuação)

Estado	Quant.	Sigla	Nome	CNPJ	Município - Sede	Abrangência Territorial (Km²)	População Atendida (hab.)	Data da Constituição	Natureza Jurídica	Regido pela Lei 11.107/05	Entes Consorciados (Municípios)	Entes Consorciados (Estados)	Área de Atuação	Atuação
Santa Catarina	1	CISAMESC	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Associação dos Municípios do Extremo Sul de Santa Catarina	01.356.308/0001-37	Araranguá	3.264,48	67.110	31/05/1996	Privado	Não	16	0	1	Saúde
	2	CSM	Consórcio Intermunicipal Serra São Miguel	05.480.852/0001-47	Ibirama	1.075,35	18.721	05/03/2002	Privado	Sim	4	0	3	Meio Ambiente, Outros e Resíduos Sólidos
	3	CIS AMEOSC	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Extremo Oeste de Santa Catarina	02.311.972/0001-22	São Miguel do Oeste	3.839,02	39.793	05/01/1998	Público	Sim	19	0	1	Saúde
	4	CONSAD	Consórcio Intermunicipal de Segurança Alimentar, Atenção à Sanidade Agropecuária e Desenvolvimento Local	07.242.972/0001-31	São Miguel do Oeste	12.238,57	39.793	27/01/2005	Público	Sim	36	3	4	Agricultura, Infraestrutura, Projetos Captação de Recursos e Segurança Alimentar
	5	CONDER	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional	23.773.012/0001-54	São Miguel do Oeste	3.839,02	39.793	11/05/2015	Público	Sim	19	0	6	Educação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Outros, Resíduos Sólidos e Saúde
	6	CRFSIM	Consórcio da Região do Rio Sargento de Integração Municipal	23.279.570/0001-68	Campo Eré	1.135,44	8.787	13/05/2015	Público	Sim	5	0	3	Assistência Social, Contabilidade e Saúde
	7	CIDIR	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento de Infraestrutura Rodoviário	11.117.243/0001-20	Pinhalzinho	2.187,18	19.511	15/07/2009	Público	Sim	15	0	1	Infraestrutura
	8	CVC	Consórcio Intermunicipal Velho Coronel	14.688.861/0001-19	Coronel Freitas	2.298,94	10.130	31/10/2011	Público	Sim	12	0	11	Agricultura, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Meio Ambiente, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar e Turismo
	9	CISAMOSC	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Oeste de Santa Catarina	01.336.261/0001-40	Chapecó	8.675,54	213.279	01/07/1996	Público	Sim	42	0	1	Saúde
	10	CIDEMA	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico Social e Meio Ambiente	03.455.536/0001-90	Chapecó	3.048,56	213.279	28/03/2008	Público	Sim	21	0	4	Agricultura, Meio Ambiente, Saneamento Água e Segurança Alimentar
	11	IBERE	Consórcio Intermunicipal de Gerenciamento Ambiental	05.871.732/0001-70	Chapecó	1.419,09	213.279	22/07/1999	Público	Sim	7	0	6	Meio Ambiente, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto e Saneamento Água
	12	CISS	Consórcio Intermunicipal do Serviço Socioassistencial de Alta Complexidade - Modalidade Abrigo Institucional	23.095.152/0001-10	Seara	618,44	17.526	19/06/2015	Público	Sim	3	0	2	Assistência Social e Educação
	13	CASALAR	Consórcio Intermunicipal Sócio-Assistencial de Alta Complexidade Casa Lar Pequeno Príncipe	11.177.407/0001-05	Lindóia do Sul	569,65	4.615	16/09/2009	Público	Sim	3	0	1	Assistência Social
	14	Consórcio Lambda	Consórcio Intermunicipal de Gestão Ambiental Participativa do Alto Uruguai Catarinense	04.536.794/0001-63	Concórdia	3.222,25	73.766	01/07/2001	Público	Sim	15	0	15	Administração Tributária, Agricultura, Assistência Social, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Previdência, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água e Segurança Alimentar
	15	Consórcio Integrado	Consórcio Intermunicipal de Infraestrutura Urbana e Rural	09.477.210/0001-40	Piratuba	565,97	4.102	03/08/2007	Público	Sim	5	0	1	Infraestrutura
	16	CISAM	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental Meio Oeste	08.484.353/0001-16	Capinzal	4.872,29	22.524	04/10/2006	Público	Sim	14	0	3	Meio Ambiente, Saneamento Esgoto e Saneamento Água
	17	CIALAR	Consórcio Intermunicipal Abrigo Casa Lar	12.341.411/0001-20	Capinzal	827,21	22.524	11/11/2009	Público	Sim	5	0	1	Assistência Social
	18	CPIMMOC	Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário Meio Oeste Contestado	19.678.109/0001-00	Joaçaba	3.852,73	29.608	28/10/2013	Público	Sim	13	0	20	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar, Trânsito e Turismo
	19	CIS AMARP	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto do Rio do Peixe	11.023.771/0001-10	Videira	5.028,34	52.066	21/08/2013	Público	Sim	13	0	1	Saúde
	20	COINCO	Consórcio Intermunicipal do Contestado	04.695.617/0001-20	Curitibanos	5.045,11	39.566	04/10/2001	Público	Sim	9	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	21	CIS AMURES	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região da Amures	07.383.800/0001-88	Lages	18.893,80	158.508	16/09/1997	Público	Sim	25	0	1	Saúde
	22	CISAMA	Consórcio Intermunicipal Serra Catarinense	11.173.405/0001-48	Lages	16.086,44	158.508	29/08/2009	Público	Sim	18	0	11	Assistência Social, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Outros, Projetos Captação de Recursos, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Segurança Alimentar e Turismo
	23		Consórcio Intermunicipal de Infraestrutura e Desenvolvimento da Região do Vale do Rio Mampituba	19.366.447/0001-07	São João do Sul	625,37	7.268	27/11/2013	Público	Sim	3	2	1	Infraestrutura
	24	CIASS	Consórcio Intermunicipal de Assistência Social e Saúde	21.938.445/0001-97	Turvo	1.505,67	12.746	30/07/2015	Público	Sim	6	0	3	Assistência Social, Educação e Saúde
	25	CISAMREC	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região da Amrec	13.791.885/0001-36	Criciúma	2.654,87	211.369	17/12/2010	Público	Sim	12	0	1	Saúde
	26	CIASAMREC	Consórcio Intermunicipal de Atenção à Sanidade Agropecuária da Região Carbonífera de Santa Catarina	15.283.089/0001-08	Criciúma	2.654,87	211.369	30/01/2014	Público	Sim	12	0	1	Segurança Alimentar
	27	CIRSURES	Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos da Região Sul	04.572.787/0001-17	Urussanga	1.647,44	21.177	12/07/2001	Público	Sim	7	0	1	Resíduos Sólidos
	28	CISAM-SUL	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental	08.486.180/0001-75	Orleans	4.835,90	22.723	30/11/2006	Público	Sim	17	0	4	Meio Ambiente, Outros, Saneamento Esgoto e Saneamento Água
	29	CIS-AMUREL	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Amurel	02.715.882/0001-05	Tubarão	3.979,21	104.457	01/03/2009	Público	Sim	18	0	1	Saúde
	30	CIACA	Consórcio Intermunicipal de Abrigo para Crianças e Adolescentes	06.081.945/0001-61	Braço do Norte	2.273,57	32.648	26/12/2003	Público	Sim	9	0	2	Assistência Social e Outros
	31	CIGA	Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal	09.427.503/0001-12	Florianópolis	104.936,81	485.838	29/11/2007	Público	Sim	296	7	1	Tecnologia
	32	ARIS	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento	11.400.360/0001-05	Florianópolis	53.089,49	485.838	01/12/2009	Público	Sim	177	0	2	Saneamento Esgoto e Saneamento Água
	33	CIMCATARINA	Consórcio Intermunicipal Catarinense	12.075.748/0001-32	Florianópolis	16.088,05	485.838	14/10/2010	Público	Sim	46	0	20	Administração Tributária, Agricultura, Assistência Social, Comunicação, Cultura, Educação, Esporte, Habitação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Previdência, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Segurança Alimentar, Segurança Pública e Turismo
	34	CIS-AMAVI	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Vale do Itajaí	09.069.217/0001-22	Rio do Sul	7.521,20	69.188	30/05/2008	Público	Sim	28	0	1	Saúde
	35	CIAPS	Consórcio Intermunicipal de Atenção Psicossocial	21.568.943/0001-95	Aplicima	734,18	10.542	14/10/2014	Público	Sim	3	0	1	Saúde
	36	CITMAR	Consórcio Intermunicipal de Turismo Costa Verde e Mar	09.267.291/0001-53	Itajaí	1.515,95	212.615	10/07/2007	Público	Sim	11	0	1	Turismo
	37	CISAMVI	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Vale do Itajaí	03.269.695/0001-08	Blumenau	4.483,96	348.513	16/06/1999	Público	Sim	14	0	1	Saúde
	38	CIMVI	Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí	03.111.139/0001-09	Timbó	3.682,24	42.801	17/12/2007	Público	Sim	12	0	9	Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Resíduos Sólidos, e Turismo
	39	CISNORDESTE	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Nordeste de Santa Catarina	03.222.337/0001-31	Joinville	7.064,26	577.077	10/07/1998	Público	Sim	17	2	1	Saúde
	40	Consórcio Quiriri	Consórcio Intermunicipal Quiriri	00.375.463/0001-63	São Bento do Sul	2.310,81	82.842	28/09/1997	Público	Sim	4	0	8	Agricultura, Cultura, Educação, Meio Ambiente, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Água e Turismo
	41	CISAMURC	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Associação dos Municípios da Região do Contestado	03.887.256/0001-50	Mafra	8.097,39	55.907	21/04/2001	Público	Sim	10	0	1	Saúde
	42	CODEPLAN	Consórcio de Desenvolvimento Econômico do Planalto Norte	20.199.198/0001-91	Mafra	8.097,39	55.907	04/04/2014	Público	Sim	10	0	2	Desenvolvimento Econômico e Social e Outros
TOTAL	150													

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Estudo Técnico – Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), 2018.

Dados extraídos do Observatório Municipalista de Consórcios Públicos – Plataforma *On-line*. Disponível em: <http://www.consorcios.cnm.org.br/#mapa-dos-consorcios>. Acesso em: 11 out. 2019.

APÊNDICE E – Região Sudeste: relação dos consórcios públicos ativos – 2015-2018

Estado	Quant.	Sigla	Nome	CNPJ	Município - Sede	Abrangência Territorial (Km ²)	População Atendida (hab.)	Data da Constituição	Natureza Jurídica	Regido pela Lei 11.107/05	Entes Consorciados (Municípios)	Entes Consorciados (Estados)	Área de Atuação	Atuação
Espírito Santo	1	PRODORTE	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Extremo Norte Capixaba	10.820.775/0001-67	Pinheiros	9.651,34	27.130	28/04/2009	Privado	Não	9	0	1	Infraestrutura
	2	Consórcio Caparaó	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Região do Caparaó	03.353.387/0001-58	Guaçuí	3.904,34	31.201	28/07/1999	Privado	Sim	11	0	1	Assistência Social
	3	CIM NORTE	Consórcio Público da Região Norte do Espírito Santo	03.008.926/0001-11	Boa Esperança	9.935,64	15.460	02/03/1999	Público	Sim	11	0	1	Saúde
	4	CIM NOROESTE	Consórcio Público da Região Noroeste do Espírito Santo	02.236.721/0001-20	Água Branca	8.289,70	10.085	15/10/1997	Público	Sim	13	0	1	Saúde
	5	COINTER	Consórcio Público Intermunicipal para o fortalecimento da Produção e Comercialização de Produtos Hortigranjeiros	09.595.691/0001-98	Colatina	9.268,05	124.525	26/05/2008	Público	Sim	16	0	1	Agricultura
	6	CONDOESTE	Consórcio Público para o Tratamento e Destinação Final Adequada de Resíduos Sólidos da Região Doce Oeste do Estado do Espírito Santo	11.422.312/0001-00	Colatina	11.158,43	124.525	15/05/2007	Público	Sim	21	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	7	CISABES	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Espírito Santo	14.934.498/0001-74	Colatina	11.454,72	124.525	12/12/2011	Público	Sim	16	2	3	Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto e Saneamento Água
	8	CIM POLINORTE	Consórcio Público de Saúde da Região Polinorte	02.618.132/0001-07	Ibiraçu	8.667,37	12.581	09/07/1998	Público	Sim	10	0	1	Saúde
	9	Consórcio Guandu	Consórcio Público Rio Guandu	02.270.946/0001-01	Afonso Cláudio	2.670,89	32.361	02/10/1997	Público	Sim	4	0	1	Meio Ambiente
	10	CIM Pedra Azul	Consórcio Público da Região Sudoeste Serrana	02.760.004/0001-01	Domingos Martins	6.811,86	34.757	20/05/1998	Público	Sim	15	0	1	Saúde
	11	CONDESUL	Consórcio Público para o Desenvolvimento Sustentável da Região Sul do Espírito Santo	13.461.204/0001-71	Anchieta	1.897,85	28.546	23/02/2011	Público	Sim	5	0	7	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Educação, Infraestrutura, Planejamento Urbano e Projetos Elaboração
	12	CIM Expandida Sul	Consórcio Público da Região Expandida Sul	03.657.784/0001-13	Piúma	2.783,07	21.336	27/08/1999	Público	Sim	8	0	1	Saúde
	13	CIM Polo Sul	Consórcio Público da Região Polo Sul	02.722.566/0001-52	Mimoso do Sul	6.104,32	27.388	08/09/1998	Público	Sim	14	0	1	Saúde
	14	CIS Micro Caparaó	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Caparaó	03.687.359/0001-77	Guaçuí	3.228,59	31.201	13/03/2000	Público	Sim	8	0	1	Saúde
	1	CIBAPAR	Consórcio Intermunicipal da Bacia do Rio Paraopeba	00.693.745/0001-83	Brumadinho	2.776,90	38.863	10/07/1995	-	-	8	0	1	Meio Ambiente
	2	CIS/AMVAP	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Vale do Paranaíba	00.881.362/0001-39	Uberlândia	22.544,45	676.613	26/10/1995	Privado	Não	12	0	1	Saúde
	3	CISSM	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Sudoeste Mineiro	01.257.142/0001-00	São Sebastião do Paraíso	3.103,98	70.533	01/08/1996	Privado	Não	7	0	1	Saúde
	4	CISMIP	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Passos	01.208.564/0001-87	Passos	9.943,38	114.458	22/05/1996	Privado	Não	20	0	1	Saúde
	5	CISAMESP	Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios da Microrregião Médio Sapucaí	01.080.759/0001-94	Pouso Alegre	7.163,94	147.137	29/02/1996	Privado	Não	31	0	1	Saúde
	6	CISCAXAMBU	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Caxambu	00.622.039/0001-40	Baependi	11.759,53	19.315	27/04/1995	Privado	Não	8	0	1	Saúde
	7	CISLAGOS	Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios da Região dos Lagos do Sul de Minas	01.243.423/0001-03	Alfenas	10.695,06	79.707	12/06/1996	Privado	Não	28	0	1	Saúde
	8	CEMSO	Consórcio para Execução de Medidas Sócioeducativas em Meio Aberto	11.212.042/0001-02	Lavras	564,74	102.124	01/10/2009	Privado	-	-	0	1	Assistência Social
	9	RIO POMBA	Consórcio Intermunicipal para Proteção e Recuperação da Bacia do Rio Pomba	8	Cataguases	8.240,78	75.025	-	Privado	-	35	0	10	Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Segurança Alimentar e Turismo
	10	CISCOM	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Centro Oeste Mineiro	00.931.990/0001-81	Abaeté	3.196,53	23.611	23/11/1995	Privado	Não	4	0	1	Saúde
	11	CONSARDOCE	Consórcio Intermunicipal do Médio Rio Doce	01.124.788/0001-00	Resplendor	3.646,64	17.715	15/03/1996	Privado	Não	5	0	1	Saúde
	12	CIS/CEN	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Centro Nordeste	00.773.222/0001-47	Guanhães	5.687,67	34.054	10/07/1995	Privado	-	10	0	1	Saúde
	13	CISAJE	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Jequitinhonha	00.069.767/0001-50	Diamantina	20.031,37	48.230	21/05/1995	Privado	Não	22	0	-	-
	14	CISMEM	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Médio Mucuri	00.688.535/0001-05	Águas Formosas	4.150,68	19.416	30/06/1995	Privado	-	8	0	1	Saúde
	15	CISMEJE	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Médio Jequitinhonha	00.745.932/0001-63	Araçuaí	10.885,57	37.361	04/08/1995	Privado	Não	11	0	2	Mobilidade e Saúde
	16	CIS GRÃO MOGO	Consórcio Intermunicipal de Saúde Grão Mogol	01.058.207/0001-80	Francisco Sá	10.555,14	26.428	26/02/1996	Privado	-	6	0	1	Saúde
	17	CISAMSF	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Médio São Francisco	01.289.973/0001-55	Januária	15.561,41	68.584	17/06/1996	Privado	Sim	6	0	1	Saúde
	18	CISTM	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Triângulo Mineiro	18.151.467/0001-06	Uberlândia	34.238,30	676.613	24/05/2013	Público	Sim	22	0	1	Saúde

(continuação)

Estado	Quant.	Sigla	Nome	CNPJ	Município - Sede	Abraçangia Territorial (Km ²)	População Atendida (hab.)	Data da Constituição	Natureza Jurídica	Regido pela Lei 11.107/05	Entes Consorciados (Municípios)	Entes Consorciados (Estados)	Área de Atuação	Atuação
Minas Gerais	19	CISTRI	Consórcio Público Intermunicipal de Saúde da Rede de Urgência e Emergência da Macrorregião do Triângulo Norte	19.455.924/0001-00	Uberlândia	42.308,08	676.613	15/10/2013	Público	Sim	26	0	2	Contabilidade e Saúde
	20	CIDES	Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	19.526.155/0001-94	Uberlândia	27.342,29	676.613	30/10/2013	Público	Sim	20	0	15	Agricultura, Cultura, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Segurança Alimentar e Turismo
	21	CISVALEGRAN	Consórcio Intermunicipal de Saúde Cisvalegran	09.310.999/0001-40	Uberaba	15.117,16	328.272	22/10/2007	Público	Sim	13	0	1	Saúde
	22	CONVALE	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional	19.864.323/0001-51	Uberaba	14.213,52	328.272	21/11/2013	Público	Sim	11	0	16	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água e Turismo
	23	RIDES	Consórcio Intermunicipal Região Integrada de Desenvolvimento Sustentável	19.746.706/0001-25	Monte Carmelo	8.826,85	48.248	19/12/2013	Público	Sim	10	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	24	CIS PARANAÍBA	Consórcio Intermunicipal da Saúde da Microrregião do Paranaíba	07.346.147/0001-87	Patrocínio	10.862,08	89.983	18/12/1995	Público	Sim	9	0	1	Saúde
	25	CISALP	Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Alto Paranaíba	02.319.394/0001-70	Lagoa Formosa	18.261,07	18.175	23/04/1988	Público	Sim	12	0	1	Saúde
	26	CISREUNO	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Rede de Urgência e Emergência da Região Ampliada do Noroeste	20.433.216/0001-58	Patos de Minas	79.605,83	150.893	03/06/2014	Público	Sim	33	0	1	Saúde
	27	CISPAR	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba	20.782.813/0001-98	Patos de Minas	15.357,16	150.893	22/11/2013	Público	Sim	11	0	13	Agricultura, Cultura, Defesa Civil, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água e Segurança Alimentar
	28	CISLAP	Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios do Lago de Peixoto	01.256.507/0001-73	Cássia	3.131,88	18.057	25/04/1996	Público	Sim	5	0	1	Saúde
	29	CISMARPA	Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios da Microrregião do Alto Rio Pardo	19.990.521/0001-04	Poços de Caldas	4.105,57	166.085	27/05/1997	Público	Sim	13	0	1	Saúde
	30	CPGI	Consórcio Público para Gestão Integrada	19.031.366/0001-56	Andradas	2.720,23	40.706	30/03/2015	Público	Sim	9	0	2	Iluminação Pública/Energia e Resíduos Sólidos
	31	CIMMES	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Região do Médio Sapucaí	21.564.247/0001-00	Pouso Alegre	3.782,11	147.137	05/09/2014	Público	Sim	17	0	2	Iluminação Pública/Energia e Outros
	32	CISMAS	Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios da Microrregião do Alto Sapucaí	01.111.142/0001-99	Itajubá	2.783,24	97.000	18/01/1996	Público	Sim	14	0	1	Saúde
	33	CIMASAS	Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Microrregião do Alto Sapucaí para Aterro Sanitário	09.062.786/0001-46	Itajubá	2.783,24	97.000	26/03/2007	Público	Sim	14	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	34	CIDEEA	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sócio-Econômico e Sócio-Ambiental dos Municípios da Microrregião de São Lourenço	11.845.834/0001-14	São Lourenço	1.632,21	45.457	10/02/2010	Público	Sim	8	0	2	Meio Ambiente e Outros
	35	CIS - Circuito das Águas	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Sistema Microrregional de Saúde de São Lourenço	71.203.715/0001-90	São Lourenço	3.510,80	45.457	16/03/1994	Público	Sim	16	0	1	Saúde
	36	CIMAG	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Amag	21.406.451/0001-01	Caxambu	9.279,54	22.208	29/08/2014	Público	Sim	33	0	1	Iluminação Pública/Energia
	37	CONCASS	Consórcio Intermunicipal para gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos	11.316.986/0001-20	Seritinga	977,62	1.874	14/10/2009	Público	Sim	3	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	38	CIDERSU	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Regional Sustentável	21.466.597/0001-34	Carvalhópolis	4.403,50	3.581	22/07/2014	Público	Sim	14	0	2	Iluminação Pública/Energia e Resíduos Sólidos
	39	CISSUL	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Macrorregião do Sul de Minas	13.985.869/0001-84	Varginha	53.748,46	134.364	30/01/2015	Público	Sim	153	0	1	Saúde
	40	CONCAFE	Consórcio Público para o Desenvolvimento do Café	23.388.132/0001-38	Carmo do Rio Claro	22.002,53	21.458	22/09/2015	Público	Sim	43	0	1	Agricultura
	41	CISABSUL	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Sul de Minas Gerais	19.807.228/0001-16	Boa Esperança	4.605,96	40.530	03/12/2013	Público	Sim	10	0	5	Meio Ambiente, Projetos Captação de Recursos, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto e Saneamento Água
	42	CINSC	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Piumhi	01.197.487/0001-07	Piumhi	2.404,69	34.525	16/05/1996	Público	Sim	4	0	1	Saúde
	43	CICANASTRA	Consórcio Intermunicipal da Serra da Canastra, Alto São Francisco e Médio Rio Grande	18.236.606/0001-96	Piumhi	16.240,77	34.525	23/12/2009	Público	Sim	27	0	1	Iluminação Pública/Energia
	44	CISLAV	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião Lavras	03.735.788/0001-72	Lavras	4.147,29	102.124	29/03/2000	Público	Sim	10	0	1	Saúde
	45	CIMARG	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Alto Rio Grande	21.270.505/0001-46	Lavras	9.448,35	102.124	01/09/2014	Público	Sim	25	0	18	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Segurança Alimentar e Turismo
	46	CONSANE	Consórcio Regional de Saneamento Básico	24.990.099/0001-84	Lavras	2.230,02	102.124	10/09/2015	Público	Sim	6	0	1	Saneamento Água
	47	CISMARG	Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios da Microrregião do Alto Rio Grande	00.079.634/0001-81	Antônio do Amparo	4.925,77	18.553	08/06/1993	Público	Sim	12	0	1	Saúde
	48	CISVER	Consórcio Intermunicipal de Saúde das Vertentes	01.098.929/0001-68	São João del Rei	4.726,12	90.263	12/03/1996	Público	Sim	16	0	1	Saúde
	49	CIGEDAS	Consórcio Intermunicipal e Gestão Desenvolvimento Ambiental Sustentável das Vertentes	18.773.785/0001-09	São João del Rei	7.298,66	90.263	14/08/2013	Público	Sim	19	0	6	Iluminação Pública/Energia, Meio Ambiente, Planejamento Urbano, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto e Saneamento Água
	50	CISRU	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Rede de Urgência Centro Sul	11.938.399/0001-72	Barbacena	15.809,84	136.689	02/03/2012	Público	Sim	51	0	1	Saúde

(continuação)

Estado	Quant.	Sigla	Nome	CNPJ	Município - Sede	Abrangência Territorial (Km ²)	População Atendida (hab.)	Data da Constituição	Natureza Jurídica	Regido pela Lei 11.107/05	Entes Consorciados (Municípios)	Entes Consorciados (Estados)	Área de Atuação	Atuação
Minas Gerais	51	CODAMMA	Consórcio de Desenvolvimento da área dos Municípios da Microrregião da Mantiqueira	20.885.172/0001-05	Barbacena	3.101,87	136.689	01/08/2014	Público	Sim	13	0	4	Iluminação Pública/Energia, Meio Ambiente, Resíduos Sólidos e Segurança Alimentar
	52	CISALV	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto das Vertentes	02.334.933/0001-40	Ressaquinha	5.018,58	4.861	06/01/1998	Público	Sim	19	0	1	Saúde
	53	ACISPES	Agência de Cooperação Intermunicipal de Saúde Pé da Serra	01.203.485/0001-83	Juiz de Fora	7.647,50	563.769	25/04/1996	Público	Sim	26	2	2	Projetos Elaboração e Saúde
	54	CISDESTE	Consórcio Intermunicipal de Saúde para Gerenciamento da Rede de Urgência da Macro Sudeste	17.813.026/0001-51	Juiz de Fora	24.661,65	563.769	08/02/2014	Público	Sim	94	0	1	Saúde
	55	CIMPAR	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Vale de Paraibuna	21.565.740/0001-45	Juiz de Fora	9.526,23	563.769	26/11/2014	Público	Sim	31	0	4	Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente e Segurança Alimentar
	56	CIESP	Consórcio Intermunicipal de Especialidades	07.356.999/0001-55	Bicas	1.566,84	14.545	29/04/2005	Público	Sim	9	0	1	Saúde
	57	CISUM	Consórcio Intermunicipal de Saúde União da Mata	00.877.406/0001-57	Leopoldina	3.043,32	53.354	18/10/1995	Público	Sim	12	0	1	Saúde
	58	SIMSAUDE	Consórcio Intermunicipal de Saúde de Ubá e Região	11.592.737/0001-67	Ubá	4.580,85	113.300	10/01/2010	Público	Sim	-	0	1	Saúde
	59	CISLESTE	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Mata Leste	00.738.236/0001-20	Muriae	3.213,03	108.537	31/07/1995	Público	Sim	13	0	1	Saúde
	60	CISMIIV	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Viçosa	02.326.365/0001-36	Viçosa	2.013,14	78.381	17/12/1997	Público	Sim	10	0	1	Saúde
	61	CISAB	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata de Minas Gerais	10.331.797/0001-63	Viçosa	8.978,70	78.381	27/06/2008	Público	Sim	28	0	6	Meio Ambiente, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto e Saneamento Água
	62	CIACA	Consórcio Intermunicipal para Assistência da Criança e do Adolescente	11.201.252/0001-03	Viçosa	1.424,57	78.381	31/08/2009	Público	Sim	8	0	1	Assistência Social
	63	CISAMAPI	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Vale do Piranga	01.095.667/0001-88	Ponte Nova	6.148,22	60.361	11/03/1996	Público	Sim	21	0	1	Saúde
	64	CIMVALPI	Consórcio Intermunicipal Multissetorial do Vale do Piranga	19.738.706/0001-83	Ponte Nova	13.562,73	60.361	24/01/2014	Público	Sim	43	0	17	Administração Tributária, Agricultura, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Água, Segurança Alimentar e Turismo
	65	CISVERDE	Consórcio Intermunicipal de Saúde Verde	02.034.350/0001-02	Carangola	3.930,34	33.559	01/09/1997	Público	Sim	17	0	1	Saúde
	66	CIDESI	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Socioambiental e Infraestrutura	21.397.379/0001-95	Carangola	6.612,11	33.559	10/11/2014	Público	Sim	15	0	3	Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura e Meio Ambiente
	67	CIRS Carangola	Consórcio Intermunicipal do Alto e Médio Carangola para Gestão e Manejo dos Resíduos Sólidos	15.325.165/0001-00	Divino	1.998,86	20.133	28/11/2011	Público	Sim	8	0	1	Resíduos Sólidos
	68	CONDAPAV	Consórcio Público para o Desenvolvimento da Microrregião do Alto Paraopeba e Vertentes	06.346.208/0001-43	Cristiano Ottoni	1.399,03	5.225	08/03/2004	Público	Sim	7	0	12	Cultura, Educação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Planejamento Urbano, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar, Tecnologia e Turismo
	69	CISAP-VP	Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Alto Paraopeba e Vale do Piranga	02.401.218/0001-83	Conselheiro Lafaiete	3.537,86	127.369	27/08/1997	Público	Sim	13	0	1	Saúde
	70	ECOTRES	Consórcio Público Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos	07.975.391/0001-09	Conselheiro Lafaiete	3.265,36	127.369	14/03/2006	Público	Sim	6	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	71	CODAP	Consórcio Público para Desenvolvimento do Alto Paraopeba	08.753.385/0001-70	Conselheiro Lafaiete	2.102,03	127.369	08/12/2006	Público	Sim	7	0	8	Agricultura, Infraestrutura, Meio Ambiente, Outros, Planejamento Urbano, Previdência, Projetos Captação de Recursos e Projetos Elaboração
	72	CASIP	Consórcio de Administração do Serviço de Iluminação Pública	20.957.637/0001-88	Conselheiro Lafaiete	2.926,73	127.369	08/08/2014	Público	Sim	10	0	1	Iluminação Pública/Energia
	73	COMASF	Consórcio de Municípios do Alto São Francisco	09.108.857/0001-02	Luz	15.313,99	18.400	01/07/2007	Público	Sim	16	0	14	Agricultura, Assistência Social, Comunicação, Educação, Habitação, Indústria e Comércio, Infraestrutura, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Elaboração, Saneamento Água, Saúde, Segurança Pública e Turismo
	74	CISASF	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto São Francisco	64.486.822/0001-07	Moema	8.306,95	7.525	07/10/1993	Público	Sim	14	0	1	Saúde
	75	CISVI	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Vale do Itapecerica	00.639.952/0001-50	Divinópolis	4.356,52	234.937	11/04/1995	Público	Sim	9	0	1	Saúde
	76	CIMCOM	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Centro Oeste Mineiro	14.721.759/0001-78	Divinópolis	8.146,85	234.937	30/09/2011	Público	Sim	17	0	5	Iluminação Pública/Energia, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos e Segurança Alimentar
	77	CIS-URG OESTE	Consórcio Intermunicipal de Saúde de Urgência do Oeste de Minas	20.059.618/0001-34	Divinópolis	28.563,06	234.937	31/03/2014	Público	Sim	54	0	1	Saúde
	78	ICISMEP	Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba	05.802.877/0001-10	Betim	11.504,30	427.146	03/07/2003	Público	Sim	33	0	1	Saúde
	79	Mulheres das Ger	Consórcio Regional de Promoção da Cidadania Mulheres da Gerais	10.393.006/0001-20	Belo Horizonte	3.312,52	2.523.794	10/10/2007	Público	Sim	9	0	1	Outros
	80	CIAS	Consórcio Intermunicipal Aliança para a Saúde	97.550.393/0001-49	Belo Horizonte	46.682,44	2.523.794	09/05/2011	Público	Sim	81	0	1	Saúde
	81	CISPARA	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Rio Pará	01.260.691/0001-25	Pará de Minas	3.889,90	92.739	20/06/1996	Público	Sim	12	0	1	Saúde
	82	CIAS Centro Oest	Consórcio Intermunicipal de Aterro Sanitário do Centro Oeste Mineiro	20.620.108/0001-94	Pitangui	22.307,33	27.706	27/07/2014	Público	Sim	33	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	83	COMLAGO	Consórcio dos Municípios do Lago de Três Marias	04.639.543/0001-04	Três Marias	11.795,47	31.687	17/08/2001	Público	Sim	7	0	11	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Educação, Iluminação Pública/Energia, Meio Ambiente, Planejamento Urbano, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água e Saúde
	84	CORESAB	Consórcio de Saneamento Basico Central de Minas	15.508.976/0001-47	Corinto	21.914,57	24.384	04/03/2012	Público	Sim	17	0	5	Meio Ambiente, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto e Saneamento Água
	85	CIMEV	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Medio Rio das Velhas	21.314.353/0001-36	Corinto	16.419,41	24.384	17/10/2014	Público	Sim	12	0	1	Iluminação Pública/Energia

(continuação)

Estado	Quant.	Sigla	Nome	CNPJ	Município - Sede	Abraçgência Territorial (Km ²)	População Atendida (hab.)	Data da Constituição	Natureza Jurídica	Regido pela Lei 11.107/05	Entes Consorciados (Municípios)	Entes Consorciados (Estados)	Área de Atuação	Atuação
Minas Gerais	86	CISMEV	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Rio das Velhas	00.995.538/0001-83	Curvelo	15.628,47	15.628	14/11/1995	Público	Sim	11	0	1	Saúde
	87	CISMISEL	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Sete Lagoas	01.202.226/0001-38	Sete Lagoas	8.457,97	236.228	18/03/1996	Público	Sim	14	0	1	Saúde
	88	CISREC	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Calciário	01.272.081/0001-41	Matozinhos	3.302,95	37.344	25/06/1996	Público	Sim	12	0	1	Saúde
	89	CIMME	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios da Região do Médio Espinhaço	21.345.989/0001-45	nção do Mato Dentro	6.234,26	18.126	01/09/2014	Público	Sim	10	0	13	Cultura, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Segurança Alimentar e Turismo
	90	CISCEL	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Centro Leste	01.921.228/0001-87	Itabira	5.711,36	119.285	12/06/1997	Público	Sim	12	0	1	Saúde
	91	CPGRS	Consórcio Público de Gestão de Resíduos Sólidos	07.712.645/0001-04	João Monlevade	943,26	79.590	14/07/2005	Público	Sim	4	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	92	CONSMETPI	Consórcio Intermunicipal Multissetorial do Médio do Rio Piracicaba	21.325.226/0001-32	João Monlevade	4.018,14	79.590	18/09/2014	Público	Sim	11	0	2	Iluminação Pública/Energia e Segurança Alimentar
	93	CONSAUDE	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Vale do Aço	00.853.908/0001-48	Ipatinga	4.731,75	261.203	10/07/1995	Público	Sim	18	0	1	Saúde
	94	CISMIRECAR	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Caratinga	00.980.259/0001-46	Caratinga	957,84	91.841	19/12/1995	Público	Sim	5	0	1	Saúde
	95	CIDES - Leste	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico e Social do Leste de Minas	12.963.113/0001-71	Caratinga	5.496,34	91.841	03/09/2010	Público	Sim	17	0	2	Iluminação Pública/Energia e Saúde
	96	CIS-CAPARAO	Consórcio Intermunicipal Multissetorial Entorno do Caparaó	01.999.898/0001-16	Mutum	4.877,69	27.528	28/05/1997	Público	Sim	13	0	2	Iluminação Pública/Energia e Saúde
	97	CISDOCE	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Rio Doce	01.311.508/0001-73	Governador Valadares	8.906,24	280.901	15/07/1996	Público	Sim	31	0	1	Saúde
	98	CISLESTE	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Leste de Minas	15.169.339/0001-93	Governador Valadares	2.905,82	280.901	28/02/2012	Público	Sim	6	0	1	Saúde
	99	CONSURGE	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Rede de Urgência e Emergência do Leste de Minas	20.101.246/0001-67	Governador Valadares	22.411,42	280.901	30/03/2014	Público	Sim	51	0	1	Saúde
	100	CIMDOCE	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável do Médio Rio Doce	21.403.103/0001-72	Governador Valadares	5.792,15	280.901	01/09/2014	Público	Sim	12	0	1	Resíduos Sólidos
	101	CII-AMAJE	Consórcio Intermunicipal de Infraestrutura dos Municípios da AMAJE	22.835.076/0001-70	Diamantina	11.493,90	48.230	30/07/2015	Público	Sim	15	0	1	Infraestrutura
	102	CIS Portal Norte	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário Portal do Norte	01.994.407/0001-44	Bocaiuva	11.625,84	50.168	06/02/1997	Público	Sim	9	0	3	Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração e Saúde
	103	CISMESF	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio São Francisco	01.275.576/0001-24	Pirapora	17.587,42	56.706	28/03/1996	Público	Sim	7	0	1	Saúde
	104	CISVAS	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Vale do Suaçuí	00.794.962/0001-60	Santa Maria do Suaçuí	5.300,93	14.896	30/08/1995	Público	Sim	11	0	1	Saúde
	105	IPER	Iniciativa Pública Estratégica e Regional	17.904.158/0001-99	Itambacuri	7.391,71	23.637	28/02/2013	Público	Sim	12	0	5	Agricultura, Assistência Social, Iluminação Pública/Energia, Meio Ambiente e Saúde
	106	CIS-EVMJ	Consórcio Intermunicipal de Saúde entre os Vales do Mucuri e Jequitinhonha	01.014.332/0001-98	Teófilo Otoni	19.644,14	141.934	16/01/1996	Público	Sim	24	0	1	Saúde
	107	CISNORJE	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Rede de Urgência Macro Nordeste e Jequitinhonha	13.220.150/0001-52	Teófilo Otoni	77.285,55	141.934	14/11/2010	Público	Sim	86	0	1	Saúde
	108	CIGRES	Consórcio Intermunicipal Público para Gestão Integrada de Resíduos Sólidos	18.155.720/0001-91	Águas Formosas	3.549,49	19.416	07/05/2013	Público	Sim	7	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	109	CIMBAJE	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Baixo Jequitinhonha	07.306.549/0001-58	Jacinto	14.253,61	12.561	23/05/2005	Público	Sim	13	0	13	Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar, Trânsito e Turismo
	110	CIDSMEJE	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável do Médio Jequitinhonha	20.357.048/0001-69	Araçuaí	9.978,70	37.361	06/05/2014	Público	Sim	11	0	20	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar, Trânsito e Turismo
	111	CISNES	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Entorno de Salinas	07.333.598/0001-80	Salinas	7.726,11	41.678	14/04/2005	Público	Sim	9	0	1	Saúde
	112	CISARP	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Rio Pardo	01.172.959/0001-77	Taiobelas	11.671,80	33.824	03/05/1996	Público	Sim	11	0	1	Saúde
	113	CISEP	Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública	09.097.006/0001-01	Grão Mogol	6.836,27	15.931	18/06/2007	Público	Sim	-	-	1	Segurança Pública
	114	União da Serra G	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Microrregião da Serra Geral de Minas	12.333.051/0001-14	Janaúba	18.904,06	71.653	05/11/2009	Público	Sim	14	0	15	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar e Turismo
	115	CISARVG	Consórcio Intermunicipal de Saúde Alto Rio Verde Grande	01.906.088/0001-78	Montes Claros	8.594,50	402.027	25/04/1997	Público	Sim	9	0	1	Saúde
	116	CISRUN	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Rede de Urgência do Norte de Minas	11.636.961/0001-03	Montes Claros	122.832,00	402.027	23/02/2010	Público	Sim	86	0	1	Saúde
	117	CODANORTE	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas	19.193.527/0001-08	Montes Claros	47.852,02	402.027	21/10/2013	Público	Sim	35	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	118	CIMAMS	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Área Mineira da Sudene	21.505.692/0001-08	Montes Claros	9.069,18	402.027	16/10/2014	Público	Sim	8	0	1	Infraestrutura
	119	CISNORTE	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Norte de Minas	00.905.312/0001-44	Brasília de Minas	18.810,42	32.732	08/09/1995	Público	Sim	16	0	1	Saúde
	120	CONVALES	Consórcio de Saúde e Desenvolvimento dos Vales do Noroeste de Minas	06.070.075/0001-25	Araçuaí	65.288,68	18.243	11/10/2011	Público	Sim	20	0	2	Iluminação Pública/Energia e Saúde

(continuação)

Estado	Quant.	Sigla	Nome	CNPJ	Município - Sede	Abraçgência Territorial (Km²)	População Atendida (hab.)	Data da Constituição	Natureza Jurídica	Regido pela Lei 11.107/05	Entes Consorciados (Municípios)	Entes Consorciados (Estados)	Área de Atuação	Atuação
Rio de Janeiro	1	CILSJ	Consórcio Intermunicipal para Gestão Ambiental das Bacias da Região dos Lagos do Rio São João e Zona Costeira	03.612.270/0001-41	São Pedro da Aldela	5.058,82	99.906	17/12/1999	Privado	Sim	12	0	7	Meio Ambiente, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto e Saneamento Água
	2	CISMEPA	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Médio Paraíba	02.615.925/0001-72	Volta Redonda	6.188,79	265.201	01/08/1998	Público	Sim	12	0	1	Saúde
	3	CISBAF	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense	03.681.070/0001-40	Nova Iguaçu	2.271,48	798.647	01/02/2000	Público	Sim	11	0	1	Saúde
	4	CONVALE	Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos do Vale do Café	17.433.155/0001-14	Vassouras	2.899,80	35.768	09/07/2012	Público	Sim	4	0	1	Resíduos Sólidos
	5	CIS-CS/RJ	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Centro Sul Fluminense	02.571.718/0001-63	Condador Levy Gasparian	3.438,06	8.336	01/06/1998	Público	Sim	12	0	1	Saúde
	6	CONLESTE	Consórcio Intermunicipal da Região Leste Fluminense	08.932.750/0001-03	Itaboraí	7.584,74	232.394	11/01/2007	Público	Sim	15	0	7	Assistência Social, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos e Projetos Elaboração
	7	CIS-SERRA	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Serrana	07.015.626/0001-10	Rom Jardim	8.250,35	26.566	22/06/2004	Público	Sim	16	0	1	Saúde
São Paulo	8	CONSPNOR	Consórcio de Saúde Pública do Noroeste	09.528.346/0001-31	Itaperuna	4.132,70	99.997	07/12/2007	Público	Sim	9	0	1	Saúde
	9	CIR NOROESTE I	Consórcio Público de Gestão Associada e Integrada do Serviço de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos - Noroeste I	11.634.319/0001-95	Itaperuna	6.929,23	99.997	04/02/2010	Público	Sim	15	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	10	CODESP	Consórcio Intermunicipal para Desenvolvimento da Saúde Pública	12.925.454/0001-52	Natividade	678,92	14.960	13/07/2010	Público	Sim	2	0	1	Saúde
	1	CODASP	Consórcio Intermunicipal entre Rios Turvo e Preto - Pró Estrada	5	Nova Granada	1.196,30	21.071				4	0	1	Infraestrutura
	2	CODIVAP	Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba	54.126.859/0001-70	Taubaté	18.275,85	307.953	10/10/1970	Privado	Sim	44	0	1	Desenvolvimento Econômico e Social
	3	CIS	Consórcio Intermunicipal de Saúde 8 de Abril	08.996.378/0001-07	Mogi Mirim	2.239,95	92.365	30/03/2007	Privado	Sim	6	0	1	Saúde
	4	CONSAB	Consórcio Intermunicipal na Área de Saneamento Ambiental	11.166.922/0001-90	Cosmópolis	1.494,87	69.086	31/07/2009	Privado	Sim	8	0	5	Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Resíduos Sólidos e Saneamento Água
	5	CERISO	Consórcio de Estudos, Recuperação e Desenvolvimento da Bacia do Rio Sorocaba e Médio Tietê	67.362.418/0001-10	Piedade	9.809,45	55.092	08/06/1992	Privado	-	25	0	3	Meio Ambiente, Projetos Captação de Recursos e Projetos Elaboração
	6	CONSAD - Vale do Ribeira	Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do Vale do Ribeira	07.061.638/0001-81	Jacupiranga	18.080,72	17.900	03/04/2004	Privado	Não	25	0	1	Segurança Alimentar
	7	CONDERGI	Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de Itapetininga	54.330.766/0001-63	Itapetininga	6.677,27	160.070	23/09/1985	Privado	Não	13	0	2	Outros e Saúde
	8	CONDERSUL	Consórcio de Desenvolvimento das Regiões Sul e Sudoeste do Estado de São Paulo	01.089.454/0001-43	Itapeva	9.768,54	93.570	29/09/1995	Privado	Não	16	0	19	Administração Tributária, Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar e Turismo
	9	CEDEPAR	Consórcio de Estudos Recuperação e Desenvolvimento Sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio Pardo	04.676.948/0001-12	Pardinho	2.672,35	6.259	02/08/2001	Privado	Não	3	0	1	Meio Ambiente
	10	POLO CUESTA	Pólo Regional de Desenvolvimento Turístico-Pólo Cuesta	04.715.408/0001-09	Botucatu	7.822,21	142.546	27/09/2011	Privado	Não	12	0	1	Turismo
	11	CONDERG	Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de São João da Boa Vista	52.356.268/0002-45	Divinolândia	6.201,72	11.384	12/08/1987	Privado	Não	16	0	1	Saúde
	12	COMPARDO	Consórcio dos Municípios do Médio Pardo	05.519.165/0001-98	Santo Antônio da Alegria	-	6.829	19/02/2003	Privado	-	1	0	1	Infraestrutura
	13	COMAM	Consórcio de Municípios da Alta Mogiana	54.158.522/0001-45	Franca	14.044,47	347.237	20/08/1985	Privado	Sim	30	0	1	Desenvolvimento Econômico e Social
	14	CIS-AVH	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Aquífero Guarani, Vale das cachoeiras e Horizonte Verde	17.781.651/0001-69	Cravinhos	16.695,74	34.651	01/04/2012	Privado	Sim	37	0	1	Saúde
	15	Liberdade	Consórcio Intermunicipal Liberdade	04.422.716/0001-38	Talagauá	557,54	12.251	24/04/2001	Privado	-	3	0	1	Infraestrutura
	16	CIMSAP	Consórcio Intermunicipal de Saúde	03.714.880/0001-56	Birigui	1.772,42	120.692	09/03/2000	Privado	Não	10	0	1	Saúde
	17	CISNAP	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Nova Alta Paulista	02.655.907/0001-14	Dracena	3.596,77	46.324	09/03/1998	Privado	Sim	12	0	1	Saúde
	18		Consórcio Intermunicipal Serra da Mantiqueira	04.894.776/0001-53	São Bento do Sapucaí	1.199,94	10.895	24/01/2002	Público	Sim	5	0	19	Administração Tributária, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Outros, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar, Trânsito e Turismo
	19	COINTRI	Consórcio Intermunicipal Três Rios	41.611.637/0001-75	Jambeiro	2.572,40	6.305	15/08/2001	Público	Sim	7	0	17	Administração Tributária, Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Previdência, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Segurança Alimentar, Trânsito e Turismo
	20	CONSAVAP	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Vale do Paraíba	19.701.130/0001-80	São José dos Campos	3.824,59	703.219	20/09/2013	Público	Sim	8	0	1	Saúde
	21	CIPAS	Consórcio Intermunicipal para Aterro Sanitário	58.474.420/0001-90	Bitribita-Mirim	742,40	31.793	25/06/2014	Público	Sim	2	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	22	CRESAMU	Consórcio Regional de Saúde de Serviço de Atendimento Móvel de Urgência	13.398.747/0001-91	Mogi das Cruzes	1.821,93	433.901	23/12/2010	Público	Sim	5	0	1	Saúde
	23	CONDEMAT	Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê	13.569.532/0001-96	Mogi das Cruzes	2.839,62	433.901	19/02/2011	Público	Sim	11	0	20	Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar, Tecnologia, Trânsito e Turismo
	24	CIGABC	Consórcio Intermunicipal Grande ABC	58.151.580/0001-06	Santo André	828,70	715.231	19/12/1990	Público	Sim	7	0	13	Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Resíduos Sólidos, Saúde, Trânsito e Turismo
	25	CONISUD	Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo	05.031.043/0001-58	Itapeverica da Serra	992,60	170.927	28/03/2002	Público	Sim	8	0	14	Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Saúde, Trânsito e Turismo
	26	CIOESTE	Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo	20.301.484/0001-16	Barueri	877,74	267.534	17/10/2013	Público	Sim	8	0	22	Administração Tributária, Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Esporte, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar, Trânsito e Turismo
	27	CIMBAJU	Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Bacia do Juqueri	96.493.663/0001-64	Franco da Rocha	731,50	149.502	11/05/1994	Público	Sim	5	0	15	Defesa Civil, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos Captação de Recursos, Projetos Elaboração, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde e Trânsito
	28	Circuito das Frutas	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Polo Turístico do Circuito das Frutas	06.271.830/0001-30	Jundiaí	2.383,94	409.497	17/05/2004	Público	Sim	10	0	1	Turismo
	29	CISBRA	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Circuito das Águas	14.009.006/0001-34	Monte Alegre do Sul	2.576,43	7.871	27/04/2011	Público	Sim	12	0	4	Meio Ambiente, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto e Saneamento Água
	30	CICAP	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento do Polo Turístico do Circuito das Águas Paulista	07.316.963/0001-48	Serra Negra	1.633,06	28.742	02/03/2005	Público	Sim	9	0	1	Turismo

(continuação)

Estado	Quant.	Sigla	Nome	CNPJ	Município - Sede	Abrangência Territorial (Km ²)	População Atendida (hab.)	Data da Constituição	Natureza Jurídica	Regido pela Lei 11.107/05	Entes Consorciados (Municípios)	Entes Consorciados (Estados)	Área de Atuação	Atuação
São Paulo	31	CONISCA	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Circuito das Águas	06.138.766/0001-13	Lindóia	871,95	7.695	22/01/2004	Público	Sim	5	0	1	Saúde
	32	CEMMIL	Consórcio Intermunicipal Cemmil - Pró-Estrada	05.012.725/0001-13	Mogi Guaçu	2.488,69	149.396	01/01/2002	Público	Sim	6	0	1	Infraestrutura
	33	CT2	Consórcio do Circuito Turístico de Ciência e Tecnologia	07.767.287/0001-29	Campinas	4.235,28	1.182.429	12/12/2005	Público	Sim	14	0	1	Turismo
	34	CISMETRO	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Metropolitana de Campinas	19.947.645/0001-64	Holambra	1.660,51	14.012	14/01/2014	Público	Sim	10	0	1	Saúde
	35	ARES-PCI	Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá	01.375.068/1001-57	Americana	22.397,43	233.868	06/05/2011	Público	Sim	60	0	2	Saneamento Esgoto e Saneamento Água
	36	CONSIMARES	Consórcio Intermunicipal de Manejo de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Campinas	11.480.200/0001-05	Nova Odessa	1.326,50	58.227	17/01/2009	Público	Sim	7	0	1	Resíduos Sólidos
	37	CONIRPI	Consórcio Intermunicipal do Ribeirão Pirai	07.078.236/0001-90	Salto	1.345,56	116.191	12/06/2003	Público	Sim	4	0	4	Infraestrutura, Meio Ambiente, Projetos de Recursos e Projetos de Cultura e Turismo
	38	CITREM	Consórcio Intermunicipal do Trem Republicano	09.654.487/0001-09	Salto	773,78	116.191	18/02/2013	Público	Sim	2	0	2	Cultura e Turismo
	39	CIBMT	Consórcio Intermunicipal de Bombeiros do Médio Tietê	07.783.783/0001-76	Tietê	973,16	41.022	22/03/2005	Público	Sim	4	0	1	Defesa Civil
	40	CIVC	Consórcio Intermunicipal de Vizinhos da Castelo	05.091.857/0001-88	Jumirim	1.008,13	3.237	05/06/2002	Público	Sim	5	0	1	Infraestrutura
	41	CODIVAR	Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul	07.977.073/0001-87	Juquiá	17.798,47	19.192	01/06/2006	Público	Sim	24	0	6	Educação, Meio Ambiente, Mobilidade, Resíduos Sólidos, Saúde e Turismo
	42	CONSAUDE	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ribeira e Litoral Sul	57.740.490/0001-80	Pariquera-Açu	18.208,54	19.537	19/12/1989	Público	Sim	24	0	1	Saúde
	43	IPE	Consórcio Intermunicipal Ipê	04.578.426/0001-88	Paranapanema	4.200,51	19.730	01/08/2001	Público	Sim	6	0	1	Infraestrutura
	44	AMVAPA	Consórcio Intermunicipal do Alto Vale do Paranapanema	03.753.263/0001-60	Piraju	10.199,49	29.790	29/01/2010	Público	Sim	19	0	22	Administração Tributária, Agricultura, Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Previdência, Projetos de Recursos, Projetos de Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Segurança Alimentar, Trânsito e Turismo
	45	CITP	Consórcio Intermunicipal dos Vales do Rio Tietê - Paraná	54.713.813/0001-58	Jaú	37.489,27	146.338	30/10/1989	Público	Sim	68	0	1	Meio Ambiente
	46	COINTEL	Consórcio Intermunicipal de Televisão	51.803.492/0001-94	Guariba	437,67	39.216	07/02/1982	Público	Sim	2	0	1	Outros
	47	CIC	Consórcio Intermunicipal Cultuando	12.011.520/0001-89	Monte Alto	9.270,04	49.979	29/04/2010	Público	Sim	20	0	1	Cultura
	48		Consórcio Intermunicipal de Mutirão de Óleo e Gordura Comestíveis	46.599.270/0001-61	Santa Adélia	1.685,23	15.331	02/07/2015	Público	Sim	4	0	1	Meio Ambiente
	49	CONSIRC	Consórcio Público Intermunicipal de Saúde da Região de Catanduva	25.103.884/0001-30	Catanduva	4.785,65	120.691	29/02/2016	Público	Sim	19	0	1	Saúde
	50	CODEVAR	Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Rio Grande	23.816.422/0001-35	Olímpia	6.802,63	54.037	21/10/2015	Público	Sim	16	0	18	Agricultura, Assistência Social, Cultura, Educação, Habitação, Iluminação Pública/Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente, Mobilidade, Planejamento Urbano, Projetos de Recursos, Projetos de Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Saúde, Trânsito e Turismo
	51	CERBAMA	Consórcio Intermunicipal Cervo Barra Mansa - Pró-Estrada	04.895.425/0001-67	Irapuã	368,88	7.878	14/02/2002	Público	Sim	2	0	1	Infraestrutura
	52	COINDER	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional	13.037.377/0001-67	Cafelândia	3.052,99	17.645	10/09/2010	Público	Sim	6	0	1	Infraestrutura
	53	CIDAS	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Ambiental Sustentável	20.834.317/0001-30	Cosmorama	4.077,93	7.374	05/05/2014	Público	Sim	13	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	54	CISARF	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região de Fernandópolis	05.655.308/0001-99	Fernandópolis	3.304,32	68.670	12/05/2003	Público	Sim	13	0	1	Saúde
	55	CONSIRJ	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região de Jales	04.685.273/0001-78	Jales	2.494,55	49.110	21/08/2001	Público	Sim	16	0	1	Saúde
	56	CORECA	Consórcio Intermunicipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Noroeste Paulista	07.701.841/0001-75	Jales	1.788,98	49.110	17/11/2005	Público	Sim	12	0	1	Assistência Social
	57		Consórcio Intermunicipal Circuito dos Rios e Grandes Lagos	07.778.085/0001-82	Mesópolis	1.681,67	1.926	23/12/2005	Público	Sim	7	0	1	Turismo
	58	CONSAGRA	Consórcio Público Intermunicipal de Saúde da Região dos Grandes Lagos	00.973.293/0001-93	Santa Fé do Sul	1.118,74	31.802	18/12/2009	Público	Sim	6	0	1	Saúde
	59	CIENSP	Consórcio Intermunicipal do Extremo Noroeste de São Paulo	07.309.266/0001-60	Andradina	9.775,35	57.350	14/01/2005	Público	Sim	16	0	3	Iluminação Pública/Energia, Saúde e Segurança Alimentar
	60	CIN	Consórcio Intermunicipal de Informática	51.109.593/0001-60	Penápolis	4.431,86	62.738	09/02/1987	Público	Sim	14	0	1	Tecnologia
	61	CISA	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Penápolis	55.750.301/0001-24	Penápolis	2.208,02	62.738	30/06/1986	Público	Não	7	0	1	Saúde
	62	CRIS	Consórcio Regional Intermunicipal de Saúde	07.833.463/0001-83	Tupã	2.343,40	65.758	07/12/2005	Público	Sim	7	0	1	Saúde
	63	CIVAP	Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema	51.501.484/0001-93	Assis	12.549,28	102.924	07/04/1986	Público	Sim	26	0	11	Agricultura, Assistência Social, Educação, Habitação, Infraestrutura, Meio Ambiente, Resíduos Sólidos, Saneamento Esgoto, Saneamento Água, Trânsito e Turismo
	64	CISAP	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Alta Paulista	02.675.363/0001-52	Osvaldo Cruz	2.881,70	32.709	06/07/1998	Público	Sim	11	0	1	Saúde
	65	CLOP	Consórcio Intermunicipal do Oeste Paulista	18.960.233/0001-00	Presidente Prudente	13.431,14	225.271	04/06/2013	Público	Sim	20	0	1	Saúde
	66	CIPP	Consórcio Intermunicipal do Pontal do Paranapanema	18.511.710/0001-41	Pirapozinho	2.104,88	27.021	01/07/2013	Público	Sim	6	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
	67	CIGRSI	Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos Integração	02.351.178/0001-02	Dracena	1.581,80	46.324	26/01/1998	Público	Sim	4	0	2	Meio Ambiente e Resíduos Sólidos
TOTAL	211													

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Estudo Técnico – Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), 2018.

Dados extraídos do Observatório Municipalista de Consórcios Públicos – Plataforma *On-line*. Disponível em: <http://www.consorcios.cnm.org.br/#mapa-dos-consorcios>. Acesso em: 11 out. 2019.

APÊNDICE F – Roteiro de entrevista de pesquisa realizada junto aos consórcios públicos

Doutoranda: Rosangela dos Santos Alves Pequeno

Orientador: Prof. Dr. Fernando César de Macedo

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1 Aspecto Institucional: diz respeito às relações institucionais desenvolvidas pelo consórcio.

1.1) Formação Histórica

- ✓ Quais foram os motivos determinantes para a criação do consórcio?
- ✓ Como se deu a escolha dos municípios? Desde o início abrangeu a Região Metropolitana? Ou os municípios foram sendo aglutinados?
- ✓ Houve participação da sociedade civil na formação do consórcio?
- ✓ Quais foram os principais atores na formação do consórcio?

1.2) Articulação

- ✓ Existem articulações entre o consórcio e outros órgãos/entidades?
- ✓ Em geral, essas articulações são realizadas entre o poder público e/ou instituições da iniciativa privada?
- ✓ Quais as principais entidades (públicas e privadas) que trabalham articuladas para a promoção das intervenções do consórcio?
- ✓ Como são construídas essas articulações?
- ✓ Como as relações institucionais são sustentadas?
- ✓ Como, quando e em que condições elas participam institucionalmente das ações do consórcio?

1.3) Cooperação

- ✓ De que forma se dá a participação efetiva do consórcio nos municípios signatários?
- ✓ Em geral, qual o grau de cobertura das ações desenvolvidas pelo consórcio? Abrange todos os municípios signatários?
- ✓ Qual a dinâmica de interação entre a unidade burocrática do consórcio com as unidades burocráticas municipais?
- ✓ Como os municípios consorciados participam da elaboração das ações e da tomada de decisões do consórcio?

1.4) Autonomia

- ✓ Qual a capacidade institucional do consórcio de empreender e dar continuidade as suas ações? Considere: aptidão (política, técnica e administrativa)
- ✓ Qual o grau de autonomia do consórcio diante da influência de ciclos políticos-eleitorais?
- ✓ Como se dão as negociações para estabelecer as ações desenvolvidas pelo consórcio?
- ✓ Como são elaboradas as estratégias de gestão do consórcio? Elas estimulam a cooperação? De que forma?

1.5) Impactos para a Região

- ✓ Qual o papel do consórcio para com a Região Metropolitana?
- ✓ Quais os avanços e resultados que podem ser atribuídos ao consórcio para com a região?
- ✓ Quais os impactos que as ações desenvolvidas pelo consórcio têm alcançado na região? Cite pontos positivos e negativos.
- ✓ Que fatores você elencaria como determinantes para o sucesso do consórcio?
- ✓ Quais as principais dificuldades enfrentadas pelo consórcio?

2 Aspectos de Governança: diz respeito ao desenvolvimento da gestão do consórcio.

2.1) Coesão Interna

- ✓ Em que medida a gestão do consórcio é executada a partir de um sentido de direção democrática?
- ✓ Quais as regras, estratégias e mecanismos institucionais utilizadas pelo consórcio que estimulam a cooperação?
- ✓ Quais os mecanismos de promoção para que haja a continuidade das ações desenvolvidas pelo consórcio?

2.2) Responsabilização

- ✓ Qual a capacidade do consórcio em estabelecer as relações intermunicipais? Existem definições claras com atribuições de responsabilidade específicas?
- ✓ Quais as estratégias de cooperação empreendidas pelo consórcio?

2.3) Capacidade Resolutiva

- ✓ Como se dão as disputas no consórcio quanto as ações a serem desenvolvidas?
- ✓ Qual a capacidade da gestão em estabelecer mecanismos institucionais de gerenciamento de conflitos?

2.4) Interação Social/Especialização

- ✓ De que forma a análise e proposição de alternativas para as ações desenvolvidas pelo consórcio são realizadas?
- ✓ Elas são estabelecidas a partir de interações sociais entre os próprios atores? Ou elas são estabelecidas a partir de agências técnicas especializadas?
- ✓ E quanto as mudanças estruturais técnicas/administrativas do consórcio?

2.5) Interação Federativa

- ✓ Qual a relação de governança do consórcio para com a esfera estadual e federal?
- ✓ Na sua opinião o que significa o consórcio na estrutura federativa do Brasil?

3 Multidimensionalidade das Atividades: diz respeito ao processo de construção e desempenho das atividades/ações desenvolvidas pelo consórcio.

3.1) Escolha das Ações

- ✓ Como é construído e formulado o “problema público” elencado como comum pelo consórcio? Como são estabelecidas as ações prioritárias?
- ✓ O problema formulado e escolhido é formatado por um tipo de identidade comum aos municípios signatários? (identidade = econômica, territorial, geográfico, político, cultural etc.)
- ✓ A escolha do “problema público” decorre de mecanismos institucionais de indução a uma agenda específica já pré-definida pelo consórcio? Exemplo: em função de compromissos estabelecidos junto a outras entidades, partidos políticos, órgãos públicos etc.

3.2) Troca de Valores

- ✓ Em que medida se pode considerar na formulação do “problema público”, a constituição de trocas de valores (símbolos, signos, outras representações) na convergência das ideias propostas pelos atores relevantes?

3.3) Flexibilidade

- ✓ Em que medida o “problema público” pode ser modificado? Em função de (implicações políticas, condicionantes técnicos e financeiros, mudanças socioeconômicas, incerteza quanto ao entendimento efetivo da situação colocada como um problema, outros...)

3.4) Atividades e Resultados

- ✓ Como funciona o sistema de implementação de projetos/atividades/ações?
- ✓ Quais os principais entraves para a implementação dos projetos/atividades/ações?
- ✓ Quais as ações prioritárias desenvolvidas pelo consórcio?
- ✓ Quais os principais resultados alcançados? E os impactos causados na região?
- ✓ Qual a receptividade da sociedade civil com o desempenho do consórcio?

4 Aspecto Financeiro: diz respeito a gestão e a sustentabilidade financeira do consórcio.

4.1) Autonomia

- ✓ O consórcio tem solidez financeira suficiente para conduzir suas ações/atividades?
- ✓ Quais os mecanismos de sustentação financeira do consórcio?
- ✓ Quais as fontes de financiamento que alimentam o orçamento à disposição do consórcio?
- ✓ Quais as fontes de receita?
- ✓ Os recursos são exclusivamente garantidos pelos municípios consorciados? Existem outros tipos de contribuições vindas de instituições públicas, privadas ou de entidades não governamentais?
- ✓ Como os recursos são captados? Como se dá o rateio dos recursos?
- ✓ Qual o grau de flexibilidade e autonomia econômico-financeira do consórcio?
- ✓ Qual o grau de capacidade do consórcio empreender ações públicas de maneira endógena?
- ✓ Quais os programas e os projetos que o consórcio participa e recebe financiamento de outras entidades (públicas/privadas)?
- ✓ Na sua avaliação o consórcio é capaz de se autossustentar? Ou depende de transferências de recursos?
- ✓ Como se dá a prestação das contas financeiras do consórcio?

5 Controle Social: diz respeito a participação do Conselho Fiscal e da sociedade civil junto as ações desenvolvidas pelo consórcio.

5.1) Mobilização/Motivação

- ✓ Existe participação social nas ações desenvolvidas pelo consórcio? Esta participação envolve um caráter decisório?
- ✓ Quais os canais institucionalizados de participação do consórcio para com a sociedade civil?
- ✓ Como se dá a mobilização para que os atores da sociedade civil participem da formulação e implementação das ações desenvolvidas pelo consórcio?

5.2) Controle Social/Representatividade

- ✓ Qual a função do Conselho Fiscal para o consórcio?
- ✓ A participação do Conselho Fiscal tem um caráter: consultivo, regulatório, alocativo e/ou deliberativo?

5.3) Intersetorialidade

- ✓ Em que medida os canais de participação do consórcio promovem algum tipo de articulação para com outros canais de participação junto a sociedade civil, em outros programas, ou em outras políticas?

5.4) Heterogeneidade/Desigualdade

- ✓ Entre os municípios signatários qual o grau de assimetrias existentes quanto: a informação, conhecimento técnico e competência especializada?
- ✓ Qual a capacidade dos municípios signatários em mobilizar recursos, interesses e definir agendas para as ações do consórcio?

5.5) Fiscalização

- ✓ Quais os canais de controle existentes no consórcio? Eles são de natureza externa? Ou interna?
- ✓ Existe efetivamente um controle quanto:
 - A probidade do recurso público?
 - A transparência?
 - A estruturação democrática do processo de formulação das ações do consórcio?
 - Aos resultados efetivos das ações realizadas pelo consórcio?

Fonte: Elaboração do Roteiro de Entrevista, adaptação própria da aceção dos parâmetros para análise de consórcios públicos propostos por Brito (2017).

APÊNDICE G – Região do Grande ABC: Valor Adicionado Bruto por setores de atividade econômica – 2020

R\$ Mil					
Municípios	Agropecuária	Indústria	Serviços	ADM Pública	VAB Total
Santo André	1.438	7.130.909	15.949.869	2.746.764	25.828.980
São Bernardo do Campo	11.389	9.958.694	26.418.793	3.467.510	39.856.386
São Caetano do Sul	32	2.949.167	7.540.861	1.523.716	12.013.777
Diadema	1.023	3.953.216	6.801.328	1.736.305	12.491.872
Mauá	19	5.773.374	7.175.184	1.757.357	14.705.933
Ribeirão Pires	1.588	683.469	1.779.296	476.013	2.940.367
Rio Grande da Serra	763	133.714	447.112	177.317	758.906
Região do Grande ABC	16.252	30.582.543	66.112.443	11.884.982	108.596.221

Municípios	(%) Agropecuária	(%) Indústria	(%) Serviços	(%) ADM Pública	(%) VAB Total
Santo André	0,01	27,6	61,8	10,6	23,8
São Bernardo do Campo	0,03	25,0	66,3	8,7	36,7
São Caetano do Sul	0,00	24,5	62,8	12,7	11,1
Diadema	0,01	31,6	54,4	13,9	11,5
Mauá	0,00	39,3	48,8	11,9	13,5
Ribeirão Pires	0,05	23,2	60,5	16,2	2,7
Rio Grande da Serra	0,10	17,6	58,9	23,4	0,7
(%) VALOR TOTAL	0,01	28,2	60,9	10,9	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Regionais do Brasil 2020 do IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).

APÊNDICE H – Região do Grande ABC: relação de Prefeitos e partidos no Poder Executivo Municipal – 1989-2024

Municípios	Gestão 1989-1992 ^(*)	Gestão 1993-1996 ^(*)	Gestão 1997-2000 ^(*)
Santo André	Celso Daniel (PT)	Newton Brandão (PTB)	Celso Daniel (PT)
São Bernardo do Campo	Maurício Soares (PT)	Walter Demarchi (PTB)	Maurício Soares (PSDB)
São Caetano do Sul	Luiz Tortorello (PTB)	Antônio Dall’Anese (PTB)	Luiz Tortorello (PTB)
Diadema	José Augusto Ramos (PT)	José de Fillippi (PT)	Gilson Menezes (PSB)
Mauá	Amaury Fioravanti (PL)	José Carlos Grecco (PMDB)	Oswaldo Dias (PT)
Ribeirão Pires	Luiz Carlos Grecco (PTB)	Valdírio Prisco (PMDB)	Maria Inês Freire (PT)
Rio Grande da Serra	Aparecido Franco (PTB)	José Teixeira (PSDB)	Aparecido Franco (PTB) ⁽¹⁾
Municípios	Gestão 2001-2004 ^(**)	Gestão 2005-2008 ^(**)	Gestão 2009-2012 ^(**)
Santo André	Celso Daniel (PT) ⁽²⁾	João Avamileno (PT)	Aidan Ravin (PTB)
São Bernardo do Campo	Maurício Soares (PPS) ⁽³⁾	William Dib (PSB)	Luiz Marinho (PT)
São Caetano do Sul	Luiz Tortorello (PTB)	José Auricchio (PTB)	José Auricchio (PTB)
Diadema	José de Filippi (PT)	José de Filippi (PT)	Mário Reali (PT)
Mauá	Oswaldo Dias (PT)	Leonel Damo (PL) ⁽⁴⁾	Oswaldo Dias (PT)
Ribeirão Pires	Maria Inês Freire (PT)	Clóvis Volpi (PV)	Clóvis Volpi (PV)
Rio Grande da Serra	Ramón Velasquez (PT)	Adler Teixeira (PSDB)	Adler Teixeira (PSDB)
Municípios	Gestão 2013-2016 ^(**)	Gestão 2017-2020 ^(**)	Gestão 2021-2024 ^(**)
Santo André	Carlos Grana (PT)	Paulo Serra (PSDB)	Paulo Serra (PSDB)
São Bernardo do Campo	Luiz Marinho (PT)	Orlando Morando (PSDB)	Orlando Morando (PSDB)
São Caetano do Sul	Paulo Pinheiro (PMDB)	José Auricchio (PSDB)	José Auricchio (PSDB)
Diadema	Lauro Michels (PV)	Lauro Michels (PV)	José de Filippi (PT)
Mauá	Donisete Braga (PT)	Átila Jacomussi (PSB)	Marcelo Oliveira (PT)
Ribeirão Pires	Saulo Benevides (PMDB)	Adler Teixeira (PSB)	Clóvis Volpi (PL) ⁽⁵⁾
Rio Grande da Serra	Luís Gabriel Silveira (PSDB)	Luís Gabriel Silveira (PSDB)	Claúdio Manoel Melo (PSDB) ⁽⁶⁾

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP)^(*), Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/moveleitoral/index.php>. Acesso em: 2 jun. 2022. E dos resultados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)^(**). Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/filtros?p100_current_page=25&session=203262836020420. Acesso em: 2 jun. 2022.

- (1) A Gestão (1997-2000) da Prefeitura de Rio Grande da Serra foi exercida por seis mandatários: 1) Aparecido Franco (PTB) faleceu em 15 de março de 1997; 2) José Carlos Arruda (PRP), o vice-prefeito assumiu e foi assassinado em 30 de março de 1998; 3) Expedito Oliveira (PSDB), Presidente da Câmara Municipal ficou ‘interino’ até novas eleições serem realizadas; 4) Danilo Franco (PTB) ganhou as eleições em 19 de julho de 1998 e assumiu em 24 de agosto de 1998 a prefeitura, mas o Supremo Tribunal Federal (STF) impugnou a candidatura, levando o prefeito a renunciar ao mandato em 30 de março de 2000; 5) Mário Carvalho (PTB), vice-prefeito assumiu em 11 de abril de 2000 e em 30 de junho de 2000 teve o mandato cassado pelo STF; 6) Ramon Velasquez (PT), o 2º colocado nas eleições de 19 de julho de 1998 assumiu em 2 de julho de 2000 a prefeitura.
- (2) A Gestão (2001-2004) da Prefeitura de Santo André foi exercida por dois mandatários: 1) Celso Daniel (PT), prefeito eleito foi assassinado em 18 de janeiro de 2002; 2) João Avamileno (PT), vice-prefeito assumiu a prefeitura.
- (3) A Gestão (2001-2004) da Prefeitura de São Bernardo do Campo foi exercida por dois mandatários: 1) Maurício Soares (PPS) prefeito eleito renunciou seu mandato por problemas de saúde em 16 de outubro de 2003; 2) William Dib (PSB), vice-prefeito assumiu a prefeitura.
- (4) A Gestão (2005-2008) da Prefeitura de Mauá foi exercida por dois mandatários: 1) Diniz Santos (PL), Presidente da Câmara Municipal ficou ‘interino’ até a Justiça Eleitoral decidir sobre o pleito que teve o resultado contestado; 2) Leonel Damo (PV), prefeito eleito assumiu em 07 de dezembro de 2005 a prefeitura.
- (5) A Gestão (2021-2024) da Prefeitura de Ribeirão Pires está sendo exercida pelo segundo mandatário: 1) Clóvis Volpi (PL) prefeito eleito teve o mandato cassado em 13 de setembro de 2022 pelo TRE-SP com base na Lei da Ficha Limpa; 2) Luiz Gustavo Volpi (PL), Presidente da Câmara Municipal ficou ‘interino’ até novas eleições serem realizadas. Em 11 de dezembro de 2022 foram realizadas novas eleições e Luiz Gustavo Volpi (PL) venceu o pleito e assumiu a prefeitura.
- (6) A Gestão (2021-2024) da Prefeitura de Rio Grande da Serra está sendo exercida pelo segundo mandatário: 1) Claúdio Manoel Melo (PSDB) prefeito eleito, em 01 de julho de 2022, teve seu mandato cassado pela Câmara Municipal que aprovou o *impeachment*; 2) Maria da Penha Fumagalli (PTB), vice-prefeita assumiu a prefeitura em 01 de julho de 2022.

APÊNDICE I – Consórcio Grande ABC: relação de presidentes – 1991 a 2022

Ano	Presidente	Partido	Prefeitura
1991	Celso Daniel	PT	Santo André
1992	Celso Daniel	PT	Santo André
1993	Valdírio Prisco	PMDB	Ribeirão Pires
1994	Valdírio Prisco	PMDB	Ribeirão Pires
1995	Walter Demarchi	PTB	São Bernardo do Campo
1996	Valdírio Prisco	PMDB	Ribeirão Pires
1997	Celso Daniel	PT	Santo André
1998	Maurício Soares	PSDB	São Bernardo do Campo
1999	Maria Inês Freire	PT	Ribeirão Pires
2000	Oswaldo Dias	PT	Mauá
2001	Ramón Velasquez	PT	Rio Grande da Serra
2002	Luiz Tortorello	PTB	São Caetano do Sul
2003	José de Filippi	PT	Diadema
2004	Maria Inês Freire	PT	Ribeirão Pires
2005	William Dib	PSB	São Bernardo do Campo
2006	William Dib	PSB	São Bernardo do Campo
2007	Adler Teixeira	PSDB	Rio Grande da Serra
2008	João Avamileno	PT	Santo André
2009	José Auricchio	PTB	São Caetano do Sul
2010	Clóvis Volpi	PV	Ribeirão Pires
2011	Mário Reali	PT	Diadema
2012	Mário Reali – (janeiro a maio)	PT	Diadema
	Adler Teixeira – (junho a dezembro)	PSDB	Rio Grande da Serra
2013	Luiz Marinho	PT	São Bernardo do Campo
2014	Luiz Marinho	PT	São Bernardo do Campo
2015	Luís Gabriel Silveira	PSDB	Rio Grande da Serra
2016	Luiz Marinho	PT	São Bernardo do Campo
2017	Orlando Morando	PSDB	São Bernardo do Campo
2018	Orlando Morando	PSDB	São Bernardo do Campo
2019	Paulo Serra	PSDB	Santo André
2020	Luís Gabriel Silveira	PSDB	Rio Grande da Serra
2021	Paulo Serra	PSDB	Santo André
2022	Paulo Serra	PSDB	Santo André

Fonte: Elaboração própria a partir de informações que constam na Galeria de Presidentes do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/consorcio/galeria-presidente>. Acesso em: 22 jun. 2022.

APÊNDICE J – Consórcio Grande ABC: evolução das receitas previstas e realizadas provenientes do rateio – 2011-2022

R\$ 1,00

Municípios	2011 ^(*)	2012	2013	2014	2015 ^(**)	2016
Santo André	ND	2.094.356,23	2.327.095,69	6.618.236,26	7.283.142,62	7.389.832,89
São Bernardo do Campo	ND	3.723.349,33	4.264.540,65	12.233.995,13	14.967.259,05	16.120.880,73
São Caetano do Sul	ND	1.198.883,20	1.356.932,65	3.849.638,86	5.340.242,21	5.347.291,72
Diadema	ND	1.220.592,38	1.363.682,23	4.157.609,96	4.407.066,77	4.241.764,83
Mauá	ND	934.874,16	1.062.167,46	3.365.684,25	3.382.760,93	3.199.028,27
Ribeirão Pires	ND	308.039,13	353.581,37	917.628,19	761.850,26	650.666,98
Rio Grande da Serra	ND	81.407,86	105.392,51	282.830,60	313.488,62	283.196,58
Receitas Previstas	8.846.878,61	9.561.502,29	10.833.392,54	31.425.623,25	36.455.810,46	37.232.662,00

Municípios	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Santo André	3.693.498,50	2.882.986,28	6.229.934,41	1.658.392,39	1.541.368,02	1.317.516,19
São Bernardo do Campo	7.138.111,88	5.272.467,76	5.123.388,72	4.663.864,17	4.004.081,42	3.761.397,26
São Caetano do Sul ⁽²⁾	2.329.863,74	1.622.827,48	4.278.667,07	1.405.020,97	1.203.854,05	1.132.549,11
Diadema ⁽¹⁾	2.193.745,41	-	-	1.313.581,87	1.133.687,89	1.027.336,73
Mauá	1.735.226,58	1.240.648,15	2.726.729,69	1.049.318,28	1.055.874,72	1.119.086,24
Ribeirão Pires	312.495,04	356.930,23	551.672,99	250.549,89	199.226,93	203.663,33
Rio Grande da Serra ⁽²⁾	149.038,29	100.996,33	121.572,36	94.771,10	56.588,00	56.042,63
Receitas Previstas	17.551.979,44	11.476.856,22	19.031.965,25	10.435.498,67	9.194.681,05	8.617.591,49

Municípios	2011 ^(*)	2012	2013	2014	2015 ^(**)	2016
Santo André	ND	2.094.356,23	2.327.095,69	4.459.168,75	0,00	0,00
São Bernardo do Campo	ND	3.723.349,33	4.264.540,65	12.233.995,13	14.967.259,05	12.303.467,88
São Caetano do Sul	ND	1.198.883,20	1.356.932,65	3.849.638,86	4.604.356,09	3.564.861,64
Diadema	ND	1.220.592,38	1.363.682,23	2.369.557,69	941.682,04	0,00
Mauá	ND	934.874,16	1.062.167,46	1.901.995,53	0,00	799.757,10
Ribeirão Pires	ND	308.039,13	353.581,37	360.360,92	0,00	121.075,80
Rio Grande da Serra	ND	81.407,86	105.392,51	136.448,46	131.565,58	70.799,18
Receitas Realizadas	7.858.548,22	9.561.502,29	10.833.392,54	25.311.165,34	20.644.862,76	16.859.961,62
(%) Realizado	88,8	100,0	100,0	80,5	56,6	45,3
(%) Não Realizado	11,2	-	-	19,5	43,4	54,7

Municípios	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Santo André	1.842.279,93	0,00	1.556.001,53	1.658.392,36	1.412.920,75	1.317.516,19
São Bernardo do Campo	6.548.035,32	5.272.467,76	71.930,44	0,00	153.564,04	400.022,33
São Caetano do Sul ⁽²⁾	971.601,03	1.622.827,48	-	1.405.020,94	1.043.340,18	1.132.549,11
Diadema ⁽¹⁾	182.958,40	-	-	0,00	1.133.687,91	1.027.336,68
Mauá	1.301.298,86	0,00	0,00	0,00	102.404,41	1.119.086,24
Ribeirão Pires	156.483,96	199.845,38	0,00	0,00	199.226,99	118.803,58
Rio Grande da Serra ⁽²⁾	61.971,69	39.705,98	11.247,41	94.771,10	56.587,96	56.042,64
Receitas Realizadas	11.064.629,18	7.134.846,60	1.639.179,39	3.158.184,39	4.101.732,24	5.171.356,77
(%) Realizado	63,0	62,2	8,6	30,3	44,6	60,0
(%) Não Realizado	37,0	37,8	91,4	69,7	55,4	40,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Públicas, Demonstrações Contábeis e Balanços Orçamentários dos anos de 2011 a 2022 do Consórcio Grande ABC. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022. Disponível em: <https://www.consortioabc.sp.gov.br/conta-publica/categoria/32/demonstracoes-contabeis/>. Acesso em: 8 mar. 2023.

(*) Para o ano de 2011 não consta os dados desagregados por município. ND = Não disponível.

(**) Em novembro de 2015, a Assembleia Geral do Consórcio Grande ABC reavaliou o montante a ser repassado pelos municípios e por meio de um Termo Aditivo o valor do rateio, inicialmente, orçado em R\$ 33.099.600,92 (valor corrente) passou para R\$ 25.296.499,15 (valor corrente).

(1) Em 2017, o Prefeito do Município de Diadema solicitou a exclusão do Consórcio Grande ABC, sendo aprovado pela Câmara Municipal por meio da Lei Complementar nº 437/2017. Em 2019, o Município de Diadema voltou a integrar o Consórcio Grande ABC, aprovado pela Câmara Municipal mediante a Lei Complementar nº 471/2019.

(2) Em 2018, os Prefeitos dos municípios de Rio Grande da Serra e São Caetano do Sul solicitaram a exclusão do Consórcio Grande ABC, sendo aprovado pelas Câmaras Municipais por meio das Leis nº 2.263/2018 e Lei nº 5.694/2018, respectivamente. No ano seguinte, esses municípios voltaram a integrar o Consórcio Grande ABC, aprovado pelas Câmaras Municipais mediante as Leis nº 2.302/2019 e Lei nº 5.789/2019.

APÊNDICE K – Consórcio Grande ABC: evolução das receitas previstas não realizadas provenientes do rateio e pagamento do rateio com atraso – 2011-2022

R\$ 1,00

Municípios	2011 ^(*)	2012	2013	2014	2015 ^(**)	2016	SUB TOTAL
Santo André	ND	0,00	0,00	2.159.067,52	7.283.142,62	7.389.832,87	16.832.043,01
São Bernardo do Campo	ND	0,00	0,00	0,00	0,00	3.817.412,85	3.817.412,85
São Caetano do Sul	ND	0,00	0,00	0,00	735.886,12	1.782.430,08	2.518.316,20
Diadema	ND	0,00	0,00	1.788.052,27	3.465.384,73	4.241.764,83	10.436.883,87
Mauá	ND	0,00	0,00	1.463.688,73	3.382.760,93	2.399.271,18	6.304.038,79
Ribeirão Pires	ND	0,00	0,00	557.267,27	761.850,26	529.591,18	1.848.708,70
Rio Grande da Serra	ND	0,00	0,00	146.382,14	181.923,04	212.397,39	540.702,57
Receitas Previstas não Realizadas	988.330,39	0,00	0,00	6.114.457,92	15.810.947,70	20.372.700,38	43.286.436,38

Municípios	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Santo André	1.851.218,57	2.882.986,28	4.673.932,88	0,00	128.447,28	0,00	26.368.628,05
São Bernardo do Campo	590.076,56	0,00	5.051.458,28	4.663.864,17	3.850.517,38	3.361.374,93	21.334.704,17
São Caetano do Sul ⁽²⁾	1.358.262,72	0,00	4.278.667,07	0,00	160.513,88	0,00	8.315.759,89
Diadema ⁽¹⁾	2.010.787,01	0,00	0,00	1.313.581,87	0,00	0,00	13.761.252,78
Mauá	433.927,72	1.240.648,15	2.726.729,69	1.049.318,28	953.470,31	0,00	12.708.132,96
Ribeirão Pires	156.011,08	157.084,85	551.672,99	250.549,89	0,00	84.859,75	3.048.887,21
Rio Grande da Serra ⁽²⁾	87.066,60	61.290,35	110.324,95	0,00	0,00	0,00	799.384,49
Receitas Previstas não Realizadas	6.487.350,26	4.342.009,63	17.392.785,86	7.277.314,28	5.092.948,81	3.446.234,72	87.325.079,94

Municípios	2011	2012	2013	2014	2015	2016	SUB TOTAL
Santo André	0,00	0,00	0,00	0,00	487.726,49	3.652.908,86	4.140.635,35
São Bernardo do Campo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
São Caetano do Sul	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	612.155,80	612.155,80
Diadema	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Mauá	0,00	278.171,07	350.198,06	0,00	330.642,62	1.848.767,15	2.807.778,90
Ribeirão Pires	0,00	0,00	0,00	0,00	167.846,58	47.622,16	215.468,75
Rio Grande da Serra	0,00	0,00	0,00	0,00	127.781,06	68.231,04	196.012,10
Pagto do Rateio com Atraso	0,00	278.171,07	350.198,06	0,00	1.113.996,75	6.229.685,02	7.972.050,90

Municípios	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Santo André	11.516.589,49	0,00	4.466.466,04	0,00	0,00	121.417,33	20.245.108,21
São Bernardo do Campo	0,00	4.147.544,37	0,00	0,00	0,00	0,00	4.147.544,37
São Caetano do Sul ⁽²⁾	0,00	296.375,14	0,00	14.626,64	3.294.986,48	827.233,64	5.045.377,70
Diadema ⁽¹⁾	0,00	0,00	0,00	973.825,84	446.366,09	386.255,13	1.806.447,07
Mauá	550.714,54	542.603,76	520.183,84	82.948,05	348.427,83	2.484.838,17	7.337.495,10
Ribeirão Pires	80.208,48	212.600,78	18.528,75	0,00	48.228,72	45.589,11	620.624,59
Rio Grande da Serra ⁽²⁾	119.308,91	75.153,70	41.207,27	45.467,91	11.977,80	63.272,28	552.399,96
Pagto do Rateio com Atraso	12.266.821,42	5.274.277,76	5.046.385,90	1.116.868,45	4.149.986,92	3.928.605,66	39.754.997,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Públicas, Demonstrações Contábeis e Balanços Orçamentários dos anos de 2011 a 2022 do Consórcio Grande ABC. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/conta-publica/categoria/32/demonstracoes-contabeis/>. Acesso em: 8 mar. 2023.

(*) Para o ano de 2011 não consta os dados desagregados por município. ND = Não disponível.

(**) Em novembro de 2015, a Assembleia Geral do Consórcio Grande ABC reavaliou o montante a ser repassado pelos municípios e por meio de um Termo Aditivo o valor do rateio, inicialmente, orçado em R\$ 33.099.600,92 (valor corrente) passou para R\$ 25.296.499,15 (valor corrente).

⁽¹⁾ Em 2017, o Prefeito do Município de Diadema solicitou a exclusão do Consórcio Grande ABC, sendo aprovado pela Câmara Municipal por meio da Lei Complementar nº 437/2017. Em 2019, o Município de Diadema voltou a integrar o Consórcio Grande ABC, aprovado pela Câmara Municipal mediante a Lei Complementar nº 471/2019.

⁽²⁾ Em 2018, os Prefeitos dos municípios de Rio Grande da Serra e São Caetano do Sul solicitaram a exclusão do Consórcio Grande ABC, sendo aprovado pelas Câmaras Municipais por meio das Leis nº 2.263/2018 e Lei nº 5.694/2018, respectivamente. No ano seguinte, esses municípios voltaram a integrar o Consórcio Grande ABC, aprovado pelas Câmaras Municipais mediante as Lei nº 2.302/2019 e Lei nº 5.789/2019.

APÊNDICE L – Consórcio Grande ABC: evolução da execução orçamentária – 2011-2022

R\$ 1,00						
DISCRIMINAÇÃO	2011	2012	2013	2014	2015	2016
RECEITAS REALIZADAS						
RECEITAS CORRENTES	8.179.594,29	12.777.816,03	11.979.336,71	26.430.902,95	23.601.230,53	31.280.491,32
Receita Patrimonial	302.545,95	526.098,73	199.143,94	752.195,94	2.020.116,53	1.697.888,98
Transferências Correntes	7.858.548,22	9.789.936,37	11.695.613,52	25.836.243,15	21.575.863,49	29.542.002,47
Cota de Rateio – Municípios	7.858.548,22	7.281.196,62	8.171.362,62	25.151.674,31	20.461.866,74	15.260.706,53
Cota de Rateio – Pagto de valores com atraso		228.434,07	862.220,98	525.077,82	1.113.996,75	6.229.685,02
Cota de Rateio – Casa Abrigo		1.833.577,44	2.240.230,06			
Cota de Rateio – FUNCRAF		446.728,24	421.799,87			
Cota de Rateio – Segurança						
COVID-19						
Convênio Governo Estadual						
Convênio Governo Federal						8.051.610,93
Demais Receitas Correntes	18.500,12	2.461.780,93	84.579,24	1.954,88	5.250,51	40.599,87
RECEITAS DE CAPITAL	0,00	0,00	0,00	159.491,02	182.996,03	1.599.255,09
Alienação de Bens						
Transferências de Capital	0,00	0,00	0,00	159.491,02	182.996,03	1.599.255,09
Cota de Rateio – Municípios				159.491,02	182.996,03	1.599.255,09
Cota de Rateio – Casa Abrigo						
Cota de Rateio – Segurança						
Convênio Governo Estadual						
Demais Receitas de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RECEITA TOTAL	8.179.594,29	12.777.816,03	11.979.336,71	26.590.393,97	23.784.226,56	32.879.746,42
DESPESAS EMPENHADAS						
DESPESAS CORRENTES	8.157.148,68	11.679.019,02	12.013.126,10	18.698.735,73	26.041.983,91	38.369.817,49
Pessoal e Encargos Sociais	2.423.164,59	2.289.460,12	2.675.009,70	2.774.081,94	3.493.200,29	4.938.324,55
Outras Despesas	5.733.984,09	9.389.558,90	9.338.116,40	15.924.653,79	22.548.783,62	33.431.492,94
DESPESAS DE CAPITAL	1.948.290,07	0,00	495.888,28	9.180,30	215.310,07	171.525,92
Investimentos	1.948.290,07	0,00	495.888,28	9.180,30	215.310,07	171.525,92
DESPESA TOTAL	10.105.438,75	11.679.019,02	12.509.014,38	18.707.916,03	26.257.293,98	38.541.343,41
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	-1.925.844,45	1.098.797,01	-529.677,67	7.882.477,94	-2.473.067,42	-5.661.596,99
DESPESAS EMPENHADAS POR FUNÇÕES						
ADMINISTRAÇÃO	7.975.035,68	9.473.587,92	10.609.750,05	12.659.648,50	17.928.533,81	21.054.746,48
Pessoal e Encargos Sociais	2.423.164,59	2.289.460,12	2.675.009,70	2.774.081,94	3.493.200,29	4.938.324,55
Manutenção Geral	2.814.427,77	7.184.127,80	6.972.101,16	2.311.975,82	3.433.192,97	1.557.984,47
Gestão e Desenvolvimento Institucional				7.177.096,06	10.408.339,60	13.071.740,11
Outras Despesas	2.737.443,33		962.639,19	396.494,68	593.800,96	1.486.697,34
SEGURANÇA PÚBLICA	0,00	0,00	0,00	0,00	604.075,39	516.846,93
Centro de Formação Regional das Guardas Cíveis Municipais					604.075,39	516.846,93
ASSISTÊNCIA SOCIAL	1.657.585,88	1.758.702,84	1.477.464,46	1.787.781,10	1.658.893,88	1.724.015,72
Programa Casa Abrigo Regional	1.657.585,88	1.758.702,84	1.477.464,46	1.787.781,10	1.658.893,88	1.724.015,72
SAÚDE	472.817,19	446.728,26	421.799,87	396.391,21	358.174,04	336.978,13
FUNCRAF	472.817,19	446.728,26	421.799,87	396.391,21	358.174,04	336.978,13
COVID-19						
TRABALHO	0,00	0,00	0,00	1.592.547,54	1.298.323,51	2.229.979,41
EDUCAÇÃO	0,00	0,00	0,00	0,00	100.456,14	9.824,68
DIREITOS DA CIDADANIA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
URBANISMO	0,00	0,00	0,00	0,00	314.408,37	406.727,24
HABITAÇÃO	0,00	0,00	0,00	0,00	933.446,33	1.258.844,74
SANEAMENTO	0,00	0,00	0,00	0,00	1.439.699,40	761.991,71
GESTÃO AMBIENTAL	0,00	0,00	0,00	52.544,32	1.621.283,11	604.169,94
Gestão dos Resíduos Sólidos				52.544,32	1.621.283,11	604.169,94
Defesa Civil						
Plano Regional de Micro e Macrodrenagem						
Usina Móvel de Resíduos						
COMUNICAÇÕES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TRANSPORTES	0,00	0,00	0,00	2.219.003,36	0,00	9.637.218,44
Mobilidade Urbana				2.219.003,36		9.637.218,44
TOTAL	10.105.438,75	11.679.019,02	12.509.014,38	18.707.916,03	26.257.293,98	38.541.343,41

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Públicas, Demonstrações Contábeis e Balanços Orçamentários dos anos de 2011 a 2022 do Consórcio Grande ABC. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/conta-publica/categoria/32/demonstracoes-contabeis/>. Acesso em: 8 mar. 2023.

Continua ...

(Continuação)

APÊNDICE L – Consórcio Grande ABC: evolução da execução orçamentária – 2011-2022

R\$ 1,00

DISCRIMINAÇÃO	2017	2018	2019	2020	2021	2022
RECEITAS REALIZADAS						
RECEITAS CORRENTES	31.767.208,60	32.836.754,13	9.300.867,77	18.462.595,77	9.855.976,11	9.448.596,12
Receita Patrimonial	1.048.792,79	678.570,82	538.565,38	115.082,82	40.461,14	194.272,77
Transferências Correntes	30.535.476,21	32.158.183,31	8.762.302,39	18.347.512,94	9.669.313,19	9.252.871,93
Cota de Rateio – Municípios	8.270.900,71	4.879.353,13	660.781,30	2.477.607,52	3.074.563,92	3.920.169,58
Cota de Rateio – Pagto de valores com atrasos	12.266.821,42	5.274.277,76	5.046.385,90	1.116.868,45	4.149.986,92	3.928.605,66
Cota de Rateio – Casa Abrigo	1.203.832,25	1.142.927,23	291.279,53	364.455,95	618.605,42	1.004.203,89
Cota de Rateio – FUNCRAF	297.803,05	232.887,34	63.827,55	80.340,22	105.997,95	66.284,23
Cota de Rateio – Segurança	1.144.839,65	646.062,55	543.188,47	200.850,63	91.120,15	9.736,77
COVID-19				9.526.174,35	49.538,02	
Convênio Governo Estadual			1.374.996,28	2.852.334,39	1.579.500,81	323.871,80
Convênio Governo Federal	7.351.279,13	19.982.675,31	781.843,35	1.728.881,44		
Demais Receitas Correntes	182.939,61	0,00	0,00	0,00	146.201,78	1.451,42
RECEITAS DE CAPITAL	147.253,51	233.616,36	80.102,53	104.335,47	211.444,80	3.403.462,30
Alienação de Bens				69.405,40		
Transferências de Capital	147.253,51	233.616,36	80.102,53	34.930,07	211.444,80	3.403.462,30
Cota de Rateio – Municípios	147.253,51	200.392,30	80.102,53	34.930,07	211.444,80	170.962,30
Cota de Rateio – Casa Abrigo		18.112,78				
Cota de Rateio – Segurança		15.111,28				
Convênio Governo Estadual						3.232.500,00
Demais Receitas de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RECEITA TOTAL	31.914.462,11	33.070.370,49	9.380.970,31	18.566.931,23	10.067.420,91	12.852.058,42
DESPESAS EMPENHADAS						
DESPESAS CORRENTES	28.893.406,61	34.331.810,45	13.540.578,35	24.181.044,68	9.560.902,51	8.501.530,69
Pessoal e Encargos Sociais	3.627.503,13	4.778.329,82	4.861.660,89	5.361.193,67	4.535.706,80	4.757.377,02
Outras Despesas	25.265.903,48	29.553.480,63	8.678.917,46	18.819.851,01	5.025.195,71	3.744.153,67
DESPESAS DE CAPITAL	369.741,71	40.583,60	80.102,53	1.030,43	246.337,24	3.297.856,14
Investimentos	369.741,71	40.583,60	80.102,53	1.030,43	246.337,24	3.297.856,14
DESPESA TOTAL	29.263.148,32	34.372.394,05	13.620.680,88	24.182.075,11	9.807.239,76	11.799.386,83
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	2.651.313,79	-1.302.023,55	-4.239.710,58	-5.615.143,88	260.181,15	1.052.671,59
DESPESAS EMPENHADAS POR FUNÇÕES						
ADMINISTRAÇÃO	19.231.889,37	13.152.404,54	7.617.631,78	8.265.136,11	7.506.196,40	6.765.886,10
Pessoal e Encargos Sociais	3.627.503,13	4.778.329,82	4.861.660,89	5.361.193,67	4.535.706,80	4.757.377,02
Manutenção Geral	15.604.386,24	2.723.049,17	2.459.639,71	2.650.202,28	1.912.589,60	1.712.017,22
Gestão e Desenvolvimento Institucional		5.313.825,79			1.057.900,00	296.491,86
Outras Despesas		123.940,08	296.331,18	253.740,16		
SEGURANÇA PÚBLICA	1.203.832,25	211.226,54	433.483,17	194.142,78	69.037,97	5.785,79
Centro de Formação Regional das Guardas Cívicas Municipais	1.203.832,25	211.226,54	433.483,17	194.142,78	69.037,97	5.785,79
ASSISTÊNCIA SOCIAL	1.245.343,83	1.768.770,84	1.647.036,76	1.131.940,86	1.036.580,07	996.546,39
Programa Casa Abrigo Regional	1.245.343,83	1.768.770,84	1.647.036,76	1.131.940,86	1.036.580,07	996.546,39
SAÚDE	230.803,75	356.103,36	308.780,07	9.955.420,02	286.320,36	113.966,16
FUNCRAF	230.803,75	356.103,36	308.780,07	268.335,98	181.852,73	113.966,16
COVID-19				9.687.084,03	104.467,63	
TRABALHO	0,00	213.259,68	0,00	0,00	0,00	162.017,39
EDUCAÇÃO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DIREITOS DA CIDADANIA	0,00	0,00	0,00	0,00	13.621,69	0,00
URBANISMO	0,00	0,00	32.099,79	43.926,57	13.265,07	0,00
HABITAÇÃO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SANEAMENTO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
GESTÃO AMBIENTAL	0,00	73.788,28	560.864,97	3.445.156,44	882.218,20	3.755.185,00
Gestão dos Resíduos Sólidos						
Defesa Civil		73.788,28	389.424,71	1.304.043,71	487.445,26	14.169,00
Plano Regional de Micro e Macrodrenagem			171.440,26	2.141.112,73	394.772,94	473.516,00
Usina Móvel de Resíduos						3.267.500,00
COMUNICAÇÕES	0,00	0,00	10.329,55	303.635,47	0,00	0,00
TRANSPORTES	7.351.279,13	18.810.100,48	3.010.454,78	842.716,86	0,00	0,00
Mobilidade Urbana	7.351.279,13	18.810.100,48	3.010.454,78	842.716,86		
TOTAL	29.263.148,32	34.372.394,05	13.620.680,88	24.182.075,11	9.807.239,76	11.799.386,83

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Públicas, Demonstrações Contábeis e Balanços Orçamentários dos anos de 2011 a 2022 do Consórcio Grande ABC. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022. Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/conta-publica/categoria/32/demonstracoes-contabeis/>. Acesso em: 8 mar. 2023.

APÊNDICE M – Municípios integrantes do CM-GRANPAL: Valor Adicionado Bruto por setores de atividade econômica – 2020

R\$ Mil

Municípios	Agropecuária	Indústria	Serviços	ADM Pública	VAB Total
Alvorada	785	436.083	1.367.348	1.000.824	2.805.040
Arroio dos Ratos	15.546	33.587	120.621	77.743	247.496
Cachoeirinha	830	1.055.468	2.835.024	686.306	4.577.627
Canoas	7.543	6.643.467	7.775.365	1.749.395	16.175.770
Charqueadas	26.684	503.551	403.408	218.073	1.151.715
Eldorado do Sul	116.432	200.500	792.241	240.084	1.349.256
Esteio	1.792	741.794	1.580.852	496.243	2.820.681
Glorinha	18.926	109.953	71.212	50.508	250.598
Gravataí	16.450	3.783.008	3.747.563	1.369.996	8.917.016
Guaíba	49.653	1.148.175	2.029.543	545.436	3.772.807
Nova Santa Rita	24.331	399.857	779.724	184.759	1.388.671
Novo Hamburgo	17.857	1.858.244	5.132.837	1.198.564	8.207.503
Porto Alegre	28.862	5.866.790	52.893.268	7.306.472	66.095.393
Santo Antônio da Patrulha	95.004	402.277	521.593	227.582	1.246.455
São Jerônimo	67.206	74.540	305.915	119.407	567.067
São Leopoldo	2.763	1.997.399	4.278.231	1.273.151	7.551.543
Sapucaia do Sul	4.063	979.770	1.344.523	752.356	3.080.711
Taquari	70.408	258.102	296.976	128.655	754.140
Triunfo	84.042	3.589.001	1.741.064	280.088	5.694.195
Viamão	127.145	638.670	1.864.383	1.204.732	3.834.930
VALOR TOTAL	776.322	30.720.236	89.881.691	19.110.374	140.488.614

Municípios	(%) Agropecuária	(%) Indústria	(%) Serviços	(%) ADM Pública	(%) VAB Total
Alvorada	0,03	15,5	48,7	35,7	2,0
Arroio dos Ratos	6,3	13,6	48,7	31,4	0,2
Cachoeirinha	0,02	23,1	61,9	15,0	3,3
Canoas	0,05	41,1	48,1	10,8	11,5
Charqueadas	2,3	43,7	35,0	18,9	0,8
Eldorado do Sul	8,6	14,9	58,7	17,8	1,0
Esteio	0,1	26,3	56,0	17,6	2,0
Glorinha	7,6	43,9	28,4	20,2	0,2
Gravataí	0,2	42,4	42,0	15,4	6,3
Guaíba	1,3	30,4	53,8	14,5	2,7
Nova Santa Rita	1,8	28,8	56,1	13,3	1,0
Novo Hamburgo	0,2	22,6	62,5	14,6	5,8
Porto Alegre	0,04	8,9	80,0	11,1	47,0
Santo Antônio da Patrulha	7,6	32,3	41,8	18,3	0,9
São Jerônimo	11,9	13,1	53,9	21,1	0,4
São Leopoldo	0,04	26,5	56,7	16,9	5,4
Sapucaia do Sul	0,1	31,8	43,6	24,4	2,2
Taquari	9,3	34,2	39,4	17,1	0,5
Triunfo	1,5	63,0	30,6	4,9	4,1
Viamão	3,3	16,7	48,6	31,4	2,7
(%) VALOR TOTAL	0,6	21,9	64,0	13,6	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Regionais do Brasil 2020 do IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA).

APÊNDICE N – Consórcio Metropolitano GRANPAL: relação de presidentes – 2011-2022

Ano	Presidente	Partido	Prefeitura
2011	Jairo Jorge da Silva	PT	Canoas
2012	João Carlos Brum	PTB	Alvorada
2013	Gilmar Antônio Rinaldi	PT	Esteio
2014	Paulo Roberto Bier	PP	Santo Antônio da Patrulha
2015	Marco Aurélio Soares Alba	PMDB	Gravataí
2016	Vilmar Ballin	PT	Sapucaia do Sul
2017	Luiz Carlos Busato	PTB	Canoas
2018	André Nunes Pacheco	PSDB	Viamão
2019	Volmir José Miki Breier	PSB	Cachoeirinha
2020	Margarete Simon Ferretti	PT	Nova Santa Rita
2021	Sebastião de Araújo Melo	MDB	Porto Alegre
2022	Rodrigo Amadeo Battistella	PT	Nova Santa Rita

Fonte: Elaboração própria a partir de informações de Resoluções (2016-2022) e publicações institucionais do Consórcio Metropolitano GRANPAL, 2011-2015.

APÊNDICE O – Municípios integrantes do CM-GRANPAL: relação de Prefeitos e partidos no Poder Executivo Municipal – 2009-2024

Municípios	Gestão 2009-2012	Partido	Gestão 2013-2016	Partido
Alvorada	João Carlos Brum	PTB	Sergio Maciel Bertoldi	PT
Arroio dos Ratos	José Hélio Rodrigues Cifuentes	PMDB	José Carlos Garcia de Azeredo	PDT
Cachoeirinha	Luiz Vicente da Cunha Pires	PSB	Luiz Vicente da Cunha Pires	PSB
Canoas	Jairo Jorge da Silva	PT	Jairo Jorge da Silva	PT
Charqueadas	Davi Gilmar de Abreu Souza	PDT	Davi Gilmar de Abreu Souza	PDT
Eldorado do Sul	Ernani de Freitas Gonçalves	PDT	Sérgio Munhoz	PSB
Esteio	Gilmar Antonio Rinaldi	PT	Gilmar Antonio Rinaldi	PT
Glorinha	Dorival Dirceu Medinger Renato Raupp Ribeiro ⁽¹⁾	PMDB PMDB	Renato Raupp Ribeiro	PMDB
Gravataí	Rita Teresinha Sanco Lima Acimar Silva ⁽²⁾	PT PMDB	Marco Aurélio Soares Alba	PMDB
Guaíba	Henrique Tavares	PTB	Henrique Tavares	PTB
Nova Santa Rita	Francisco Antônio Brandão Seger	PP	Margarete Simon Ferretti	PT
Novo Hamburgo	Tarcísio João Zimmermann	PT	Luís Lauermann	PT
Porto Alegre	José Fogaça de Medeiros José Alberto Fortunati ⁽³⁾	PMDB PDT	José Alberto Fortunati	PDT
Santo Antônio da Patrulha	Daiçom Maciel da Silva	PMDB	Paulo Roberto Bier	PP
São Jerônimo	Marcelo Luiz Schreinert	PP	Marcelo Luiz Schreinert	PP
São Leopoldo	Ary José Vanazzi	PT	Aníbal Moacir da Silva	PSDB
Sapucaia do Sul	Vilmar Ballin	PT	Vilmar Ballin	PT
Taquari	Ivo dos Santos Lautert	PDT	Emanuel Hassen de Jesus	PT
Triunfo	Pedro Francisco Tavares	PDT	Marcelo Essvein Mauro Fornari Poeta ⁽⁴⁾	PDT PMDB
Viamão	Alex Sander Alves Boscaini	PT	Valdir Bonatto	PSDB

Municípios	Gestão 2017-2020	Partido	Gestão 2021-2024	Partido
Alvorada	José Arno Appolo do Amaral	MDB	José Arno Appolo do Amaral	MDB
Arroio dos Ratos	Luciano Leites Rocha	PSB	José Carlos Garcia de Azeredo	PDT
Cachoeirinha	Volmir José Miki Breier	PSB	Volmir José Miki Breier Cristian Wasem Rosa ⁽⁷⁾	PSB MDB
Canoas	Luiz Carlos Busato	PTB	Jairo Jorge da Silva Nedy de Vargas Marques ⁽⁸⁾	PSD Avante
Charqueadas	Simon Heberle de Souza	PDT	Ricardo Machado Vargas	Republicanos
Eldorado do Sul	Ernani de Freitas Gonçalves	PDT	Ernani de Freitas Gonçalves	PDT
Esteio	Leonardo Duarte Pascoal	PP	Leonardo Duarte Pascoal	PP
Glorinha	Darci José Lima da Rosa	PRB	Paulo José Silveira Corrêa	PP
Gravataí	Marco Aurélio Soares Alba	MDB	Luiz Ariano Zaffalon	MDB
Guaíba	José Francisco Soares Sperotto	PTB	Marcelo Soares Reinaldo	PDT
Nova Santa Rita	Margarete Simon Ferretti	PT	Rodrigo Amadeo Battistella	PT
Novo Hamburgo	Fátima Cristina Caxinhas Daudt	PSDB	Fátima Cristina Caxinhas Daudt	PSDB
Porto Alegre	Nelson Marchezan Júnior	PSDB	Sebastião de Araújo Melo	MDB
Santo Antônio da Patrulha	Daiçom Maciel da Silva	MDB	Rodrigo Gomes Massulo	PP
São Jerônimo	Evandro Agiz Heberle	PSDB	Evandro Agiz Heberle	PSDB
São Leopoldo	Ary José Vanazzi	PT	Ary José Vanazzi	PT
Sapucaia do Sul	Luís Rogério Link	PT	Volmir Rodrigues	PP
Taquari	Emanuel Hassen de Jesus	PT	André Luís Barcellos Brito	PDT
Triunfo	Valdair Gabriel Kuhn Murilo Machado da Silva ⁽⁵⁾	PSB MDB	Murilo Machado da Silva	MDB
Viamão	André Nunes Pacheco Valdir Jorge Elias ⁽⁶⁾ Nadim Harfouche	PSDB MDB PSL	Valdir Bonatto Nilton Magalhães ⁽⁹⁾	PSDB PSDB

Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos Resultados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/filtros?p100_current_page=25&session=203262836020420. Acesso em: 2 jun. 2022.

⁽¹⁾ A Gestão (2009-2012) da Prefeitura de Glorinha foi exercida por dois mandatários: 1) Dorival Dirceu Medinger (PMDB) prefeito eleito teve o mandato cassado em 6 de maio de 2010 pelo TRE-RS; 2) Delmir Euclides de Mello Maciel (PSD), Presidente da Câmara Municipal ficou 'interino' pelo período de maio a julho de 2010. Em 11 de julho de 2010 foram realizadas novas eleições e Renato Raupp Ribeiro (PMDB) venceu o pleito e assumiu a prefeitura.

⁽²⁾ A Gestão (2009-2012) da Prefeitura de Gravataí foi exercida por dois mandatários: 1) Rita Teresinha Sanco Lima (PT) prefeita eleita teve o mandato cassado, em 15 de outubro de 2011, pela Câmara Municipal por improbidade administrativa, sendo aprovado o *impeachment*; 2) Nadir Rocha (PMDB), Presidente da Câmara Municipal ficou 'interino' até novas eleições serem realizadas. Em 14 de novembro de 2011, por meio de eleição indireta realizada pela Câmara Municipal, Acimar Silva (PMDB) venceu o pleito e assumiu a prefeitura.

- ⁽³⁾ A Gestão (2009-2012) da Prefeitura de Porto Alegre foi exercida por dois mandatários: 1) José Fogaça de Medeiros (PMDB) prefeito eleito renunciou ao cargo em 30 de outubro de 2010 para concorrer ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul; 2) José Alberto Fortunati (PDT) vice-prefeito assumiu a prefeitura.
- ⁽⁴⁾ A Gestão (2013-2016) da Prefeitura de Triunfo foi exercida por dois mandatários: 1) Marcelo Essvein (PDT) prefeito eleito teve o mandato cassado em 29 de janeiro de 2013 pelo TRE-RS; 2) Juvandir Pinheiro (PP), Presidente da Câmara Municipal ficou ‘interino’ até novas eleições serem realizadas. Em 7 de abril de 2013 foram realizadas novas eleições e Mauro Fornari Poeta (PMDB) venceu o pleito e assumiu a prefeitura.
- ⁽⁵⁾ A Gestão (2017-2020) da Prefeitura de Triunfo foi exercida por dois mandatários: 1) Valdair Gabriel Kuhn (PSB) prefeito eleito teve o mandato cassado, em 27 de abril de 2019, pela Câmara Municipal por improbidade administrativa, sendo aprovado o *impeachment*; 2) Murilo Machado da Silva (MDB), Presidente da Câmara Municipal ficou ‘interino’ até novas eleições serem realizadas. Em 29 de maio de 2019, por meio de eleição indireta realizada pela Câmara Municipal, Murilo Machado da Silva (MDB) venceu o pleito e assumiu a prefeitura.
- ⁽⁶⁾ A Gestão (2017-2020) da Prefeitura de Viamão foi exercida por três mandatários: 1) André Nunes Pacheco (PSDB) prefeito eleito foi afastado do cargo em 12 de fevereiro de 2020 pelo Ministério Público; 2) Valdir Jorge Elias (MDB), vice-prefeito assumiu como prefeito em exercício e faleceu no dia 22 de julho de 2020 em razão da Covid-19; 3) Nadim Harfouche (PSL), Presidente da Câmara Municipal assumiu como prefeito em exercício em 2 de agosto de 2020.
- ⁽⁷⁾ A Gestão (2021-2024) da Prefeitura de Cachoeirinha está sendo exercida pelo segundo mandatário: 1) Miki Breier (PSB) prefeito eleito teve o mandato cassado em 19 de abril de 2022 pelo TRE-RS; 2) Cristian Wasem Rosa (MDB), Presidente da Câmara Municipal ficou ‘interino’ até novas eleições serem realizadas. Em 30 de outubro de 2022 foram realizadas eleições suplementares e Cristian Wasem Rosa (MDB) venceu o pleito e assumiu a prefeitura.
- ⁽⁸⁾ A Gestão (2021-2024) da Prefeitura de Canoas está sendo exercida pelo segundo mandatário: 1) Jairo Jorge da Silva (PSD) prefeito eleito foi afastado do cargo em 31 de março de 2022 pelo TJ-RS; 2) Nedy de Vargas Marques (Avante), vice-prefeito assumiu a prefeitura.
- ⁽⁹⁾ A Gestão (2021-2024) da Prefeitura de Viamão está sendo exercida pelo segundo mandatário: 1) Valdir Bonatto (PSDB) prefeito eleito renunciou ao cargo em 2 de abril de 2022 para concorrer a uma vaga na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul; 2) Nilton Magalhães (PSDB), vice-prefeito assumiu a prefeitura.

APÊNDICE P – Consórcio Metropolitano GRANPAL: participação dos municípios consorciados em outras instituições da RMPA – 2022

CM-GRANPAL	Consórcios Públicos				Associações de Municípios					COREDES				Comitês de Bacias Hidrográficas					
	CIS Cai	Pró-Sinos	CP Sinos	CIGA	GRANPAL	Região Carbonífera	Rio dos Sinos	Costa Doce	Vale Taquari	Delta Jacuí	Rio dos Sinos	Centro-Sul	Vale Taquari	Rio Cai	Rio dos Sinos	Rio Gravataí	Rio Baixo Jacuí	Lago Guaíba	Litoral Médio
Alvorada					X					X						X			
Arroio dos Ratos				X		X						X					X		
Cachoeirinha		X			X					X					X	X			
Canoas		X			X						X				X	X		X	
Charqueadas				X		X						X					X		
Eldorado do Sul					X					X							X	X	
Esteio		X			X						X				X				
Glorinha		X			X					X						X			
Gravataí					X					X					X	X			
Guaíba								X		X								X	
Nova Santa Rita	X	X			X						X			X	X			X	
Novo Hamburgo		X	X		X						X				X				
Porto Alegre					X					X						X		X	
Santo Antônio da Patrulha		X			X					X					X	X			X
São Jerônimo ⁽²⁾				X		X						X					X		
São Leopoldo		X					X				X				X				
Sapucaia do Sul		X			X						X				X				
Taquari ⁽¹⁾	X								X				X						
Triunfo ⁽¹⁾	X					X				X				X			X	X	
Viamão					X					X						X		X	X

Fonte: Elaboração própria a partir de informações dos sítios eletrônicos dos consórcios públicos, da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), Associações de Municípios, do Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul e Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura do Estado do Rio Grande do Sul, 2022.

⁽¹⁾ O Município de Taquari integra o CM-GRANPAL, mas não faz parte da RMPA. Os municípios de Taquari e Triunfo integram a Bacia Hidrográfica do Rio Taquari-Antas.

⁽²⁾ O Município de São Jerônimo também integra a Bacia Hidrográfica do Rio Camaquã.

APÊNDICE Q – Consórcio Metropolitano GRANPAL: adesão as ARP pelos municípios consorciados/conveniados para compras compartilhadas – 2017-2022

R\$ 1,00							
Ano	Pregão	ARP	Adesão	Objeto licitado	Fornecedor	CNPJ	Valor
2017	• Eletrônico 001/2017	• Nº 01/2017	• CODEPAMPA – Alegrete/RS	Medicamentos	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 001/2017	• Nº 01/2017	• CODEPAMPA – Bagé/RS	Medicamentos	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 001/2017	• Nº 01/2017	• CODEPAMPA – Dom Pedrito/RS	Medicamentos	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 001/2017	• Nº 01/2017	• CODEPAMPA – Lavras do Sul/RS	Medicamentos	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 001/2017	• Nº 01/2017	• CODEPAMPA – Manoel Viana/RS	Medicamentos	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 001/2017	• Nº 01/2017	• CODEPAMPA – Quaraí/RS	Medicamentos	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 001/2017	• Nº 01/2017	• CODEPAMPA – Santa Margarida do Sul/RS	Medicamentos	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 001/2017	• Nº 01/2017	• CODEPAMPA – São Gabriel/RS	Medicamentos	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 001/2017	• Nº 01/2017	• CODEPAMPA – Uruguaiana/RS	Medicamentos	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 002/2017	• Nº 02/2017	• CODEPAMPA – Lavras do Sul/RS	Medicamentos	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 002/2017	• Nº 02/2017	• CODEPAMPA – Sant'ana do Livramento/RS	Medicamentos	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 002/2017	• Nº 02/2017	• GRANPAL – Eldorado do Sul/RS	Medicamentos	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 002/2017	• Nº 02/2017	• GRANPAL – Santo Antônio da Patrulha/RS	Medicamentos	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Presencial 001/2017	• ND	• GRANPAL – Canoas/RS	Sistema para Gestão Frota Veículos	Reset Tecnol Serviços Eireli	20.957.562/0001-35	367.920,00
	• Presencial 011/2017	• Nº 01/2018	• GRANPAL – Nova Santa Rita/RS	Uniformes das Guardas Municipais	Lv Distrib. Materiais Ltda	06.067.345/0003-00	46.344,00
2018	• Eletrônico 002/2018	• Nº 06/2018	• CODEPAMPA – Bagé/RS	Materiais e Insumos Hospitalares	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 002/2018	• Nº 04/2018	• GRANPAL – Alvorada/RS	Materiais e Insumos Hospitalares	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 002/2018	• Nº 06/2018	• GRANPAL – Canoas/RS	Materiais e Insumos Hospitalares	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 002/2018	• Nº 06/2018	• GRANPAL – Eldorado do Sul/RS	Materiais e Insumos Hospitalares	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 002/2018	• Nº 06/2018	• GRANPAL – Esteio/RS	Materiais e Insumos Hospitalares	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 002/2018	• Nº 01/2018	• GRANPAL – Guaíba/RS	Materiais e Insumos Hospitalares	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 002/2018	• Nº 18/2018	• GRANPAL – Sapucaia do Sul/RS	Materiais e Insumos Hospitalares	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 002/2018	• Nº 10/2018	• GRANPAL – Viamão/RS	Materiais e Insumos Hospitalares	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 003/2018	• Nº 31/2018	• GRANPAL – Alvorada/RS	Medicamentos	Cristália Produtos	44.734.671/0001-51	1.113,90
	• Presencial 003/2018	• Nº 48/2018	• GRANPAL – São Leopoldo/RS	Terraplenagem e Mão-de-Obra	Urban Serviços e Transp	12.964.775/0001-66	1.223.459,52
	• Presencial 003/2018	• Nº 48/2018	• GRANPAL – Sapucaia do Sul/RS	Terraplenagem e Mão-de-Obra	Urban Serviços e Transp	12.964.775/0001-66	887.254,00
	• Presencial 004/2018	• Nº 54/2018	• CODEPAMPA – Bagé/RS	Projeto de Engenharia e Arquitetura	Pereira Engenharia	10.288.498/0001-93	54.155,45
	• Presencial 004/2018	• Nº 53/2018	• CODEPAMPA – Dom Pedrito/RS	Projeto de Engenharia e Arquitetura	Urbana Logística	10.629.645/0001-41	18.646,38
	• Presencial 004/2018	• Nº 53/2018	• CODEPAMPA – São Gabriel/RS	Projeto de Engenharia e Arquitetura	Urbana Logística	10.629.645/0001-41	147.359,68
	• Presencial 004/2018	• Nº 52/2018	• GRANPAL – Sapucaia do Sul/RS	Projeto de Engenharia e Arquitetura	Projeobra Engenharia	10.610.739/0001-79	3.814.395,24
	• Presencial 008/2018	• Nº 19/2019	• CODEPAMPA – Bagé/RS	Serviços de Limpeza Pública	BH Produções e Serviços	21.098.486/0001-12	1.787.680,50
	• Presencial 011/2018	• Nº 16/2019	• GRANPAL – Taquari/RS	Recuperação vias não pavimentadas	Mak Máquinas Ltda	13.137.265/0001-88	153.000,00
2019	• Eletrônico 002/2019	• Nº 45/2019	• CODEPAMPA – Santa Margarida do Sul/RS	Medicamentos	Life Center Comércio	21.227.039/0001-16	611,73
	• Eletrônico 002/2019	• Nº 54/2019	• CODEPAMPA – São Borja/RS	Medicamentos	Soma Hospitalares	05.531.725/0001-20	399.111,49
	• Eletrônico 002/2019	• Nº 39/2019	• GRANPAL – Alvorada/RS	Medicamentos	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 002/2019	• Nº 43/2019	• GRANPAL – Cachoeirinha/RS	Medicamentos	Inovamed Medicamentos	12.889.035/0001-02	1.746,00
	• Eletrônico 002/2019	• Nº 44/2019	• GRANPAL – Eldorado do Sul/RS	Medicamentos	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 002/2019	• Nº 38/2019	• GRANPAL – Guaíba/RS	Medicamentos	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 002/2019	• Nº 57/2019	• GRANPAL – Viamão/RS	Medicamentos	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 009/2019	• Nº 59/2019	• GRANPAL-Canoas/RS	Sistema Gestão de Frotas de Veículos	Reset Tecnol Serviços Eireli	20.957.562/0001-35	302.592,00
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• CODEPAMPA – São Borja/RS	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	52.560,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• GRANPAL-Canoas/RS	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	204.192,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• GRANPAL-Esteio/RS	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	287.040,00*
2021	• Eletrônico 003/2021	• Nº 13/2021	• GRANPAL – São Jerônimo/RS	Medicamentos	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
	• Eletrônico 003/2021	• Nº 27/2021	• GRANPAL – Taquari/RS	Medicamentos	Várias Empresas	Várias Empresas	Vários Lotes
2022	• Eletrônico 002/2022	• ND	• CM-GRANPAL	Sist. de Computação Nuvem de Gestão	IPM Informática Ltda	01.258.027/0001-41	109.152,00
	• Eletrônico 004/2022	• ND	• CM-GRANPAL	Materiais e Insumos Hospitalares	Várias Empresas	Várias Empresas	82.226.433,99
	• Eletrônico 005/2022	• ND	• CM-GRANPAL	Medicamentos	Várias Empresas	Várias Empresas	9.460.308,39
	• Eletrônico 006/2022	• ND	• CM-GRANPAL	Medicamentos	Várias Empresas	Várias Empresas	44.946.029,64

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.diariomunicipal.com.br/famurs/pesquisar>. Acesso em: 10 jun. 2022. * Valor Mensal.

APÊNDICE R – Consórcio Metropolitano GRANPAL: adesão as ARP pelos órgãos “caronas” para compras compartilhadas – 2017-2019

R\$ 1,00							
Ano	Pregão	ARP	Adesão	Objeto licitado	Fornecedor	CNPJ	Valor
2017	• Eletrônico 002/2017	• Nº 02/2017	• Empresa Cuiabana de Saúde Pública – Cuiabá/MT	Medicamentos	Age Hospitalar Ltda	13.038.445/0001-02	13.760,00
	• Presencial 006/2017	• Nº 01/2018	• Arapiraca/AL	Materiais Escolares	Hawai 2010 Comercial Ltda	11.472.955/0001-68	3.290.257,15
	• Presencial 006/2017	• Nº 01/2018	• Niterói/RJ	Materiais Escolares	Hawai 2010 Comercial Ltda	11.472.955/0001-68	92.580,00
	• Presencial 007/2017	• Nº 01/2017	• Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte – GO	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	2.406.900,00
	• Presencial 007/2017	• Nº 01/2017	• Guajará Mirim/RO	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	75.030,00
	• Presencial 007/2017	• Nº 01/2017	• Vilhena/RO	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	73.170,00
	• Presencial 007/2017	• Nº 07/2017	• Alegre/ES	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	Vários Lotes
	• Presencial 007/2017	• Nº 07/2017	• São Luís/MA	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	Vários Lotes
	• Presencial 007/2017	• Nº 07/2017	• Barra Mansa/RJ	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	Vários Lotes
	• Presencial 007/2017	• Nº 01/2018	• Arapiraca/AL	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	1.481.031,00
	• Presencial 007/2017	• Nº 01/2018	• Fortaleza/CE	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	369.860,00
	• Presencial 007/2017	• Nº 01/2018	• Alegre/ES	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	256.265,00
	• Presencial 007/2017	• Nº 01/2018	• Guarapari/ES	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	320.866,00
	• Presencial 007/2017	• Nº 01/2018	• Vitória/ES	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	243.275,00
	• Presencial 007/2017	• Nº 01/2018	• Martinho Campos/MG	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	358.074,00
	• Presencial 007/2017	• Nº 01/2018	• Campo Grande/MS	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	1.052.590,00
	• Presencial 007/2017	• Nº 01/2018	• Três Lagoas/MS	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	3.255.210,00
	• Presencial 007/2017	• Nº 01/2018	• Rondonópolis/MT	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	643.740,00
	• Presencial 007/2017	• Nº 01/2018	• Sorriso/MT	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	502.560,00
	• Presencial 007/2017	• Nº 01/2018	• Parauapebas/PA	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	Vários Lotes
	• Presencial 007/2017	• Nº 01/2018	• Teresina/PI	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	2.775.000,00
	• Presencial 007/2017	• Nº 01/2018	• Barra Mansa/RJ	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	432.272,00
	• Presencial 007/2017	• Nº 01/2018	• Mendes/RJ	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	44.405,00
	• Presencial 007/2017	• Nº 01/2018	• Paracambi/RJ	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	173.740,00
	• Presencial 007/2017	• Nº 01/2018	• Volta Redonda/RJ	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	182.843,00
	• Presencial 008/2017	• Nº 01/2018	• Arapiraca/AL	Mochilas Escolares	Lv Distrib. Materiais Ltda	06.067.345/0003-00	1.181.947,70
	• Presencial 008/2017	• Nº 01/2018	• Cuiabá/MT	Mochilas Escolares	Lv Distrib. Materiais Ltda	06.067.345/0003-00	1.239.000,00
	• Presencial 008/2017	• Nº 01/2018	• Várzea Grande/MT	Mochilas Escolares	Lv Distrib. Materiais Ltda	06.067.345/0003-00	486.000,00
	• Presencial 008/2017	• Nº 01/2018	• São Gonçalo/RJ	Mochilas Escolares	Lv Distrib. Materiais Ltda	06.067.345/0003-00	2.168.881,00
	• Presencial 008/2017	• Nº 01/2018	• Volta Redonda/RJ	Mochilas Escolares	Lv Distrib. Materiais Ltda	06.067.345/0003-00	427.761,00
	• Presencial 011/2017	• Nº 01/2018	• Duque de Caxias/RJ	Uniformes das Guardas Municipais	Lv Distrib. Materiais Ltda	06.067.345/0003-00	Vários Lotes
	• Presencial 011/2017	• Nº 01/2018	• Lajeado/RS	Uniformes das Guardas Municipais	Lv Distrib. Materiais Ltda	06.067.345/0003-00	158.415,00
	• Presencial 012/2017	• Nº 01/2018	• Arapiraca/AL	Acervo Bibliográfico	Conesul Comercial	05.896.401/0001-38	10.687.211,75
	• Presencial 012/2017	• Nº 01/2018	• Secretaria de Estado de Educação – AM	Acervo Bibliográfico	Conesul Comercial	05.896.401/0001-38	30.983.927,59
	• Presencial 012/2017	• Nº 01/2018	• Paço do Lumiar/MA	Acervo Bibliográfico	Conesul Comercial	05.896.401/0001-38	4.190.183,51
	• Presencial 012/2017	• Nº 01/2018	• Cuiabá/MT	Acervo Bibliográfico	Conesul Comercial	05.896.401/0001-38	2.945.750,00
	• Presencial 012/2017	• Nº 01/2018	• Niterói/RJ	Acervo Bibliográfico	Conesul Comercial	05.896.401/0001-38	2.407.946,25
	• Presencial 012/2017	• Nº 03/2018	• Recife/PE	Acervo Bibliográfico	Editora Moderna	62.136.304/0020-09	5.698.068,40
2018	• Presencial 004/2018	• Nº 52/2018	• Montenegro/RS	Projeto de Engenharia e Arquitetura	Projeobra Engenharia	10.610.739/0001-79	9.733.785,72
	• Presencial 004/2018	• Nº 52/2018	• Santa Maria/RS	Projeto de Engenharia e Arquitetura	Projeobra Engenharia	10.610.739/0001-79	1.841.450,24
	• Presencial 005/2018	• Nº 10/2019	• Montenegro/RS	Reforma nos Equipamentos Públicos	Projeobra Engenharia	10.610.739/0001-79	137.395.579,41
	• Presencial 007/2018	• Nº 55/2018	• Secretaria de Estado de Infraestrutura – AC	Pavimentação e Drenagem	Sinaitriz Engenharia	07.798.255/0001-90	45.786.054,88
	• Presencial 007/2018	• Nº 55/2018	• Caucaia/CE	Pavimentação e Drenagem	Sinaitriz Engenharia	07.798.255/0001-90	14.981.636,13
	• Presencial 007/2018	• Nº 55/2018	• Juazeiro do Norte/CE	Pavimentação e Drenagem	Sinaitriz Engenharia	07.798.255/0001-90	66.788.123,85
	• Presencial 009/2018	• Nº 04/2019	• Paraty/RJ	Regularização Fundiária	Geopix do Brasil Ltda	04.556.970/0001-29	3.046.466,61
	• Presencial 009/2018	• Nº 01/2020	• Torres/RS	Regularização Fundiária	Geopix do Brasil Ltda	04.556.970/0001-29	1.042.212,21

Continua ...

(Continuação)

							R\$ 1,00
Ano	Pregão	ARP	Adesão	Objeto licitado	Fornecedor	CNPJ	Valor
2019	• Eletrônico 001/2019	• Nº 23/2019	• Cuiabá/MT	Sistema de Gestão Vida Funcional	Bridge Com. e Informática	02.026.829/0001-99	8.518.393,00
	• Eletrônico 005/2019	• Nº 24/2019	• Serrinha/BA	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	77.760,00
	• Eletrônico 005/2019	• Nº 24/2019	• Goiânia/GO	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	1.307.000,00
	• Eletrônico 005/2019	• Nº 24/2019	• Campo Grande/MS	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	1.377.488,00
	• Eletrônico 005/2019	• Nº 24/2019	• Ponta Porã/MS	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	974.076,00
	• Eletrônico 005/2019	• Nº 24/2019	• Barcarena/PA	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	1.177.850,00
	• Eletrônico 005/2019	• Nº 24/2019	• Santa Rita/PB	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	3.830.300,00
	• Eletrônico 005/2019	• Nº 24/2019	• Ji Paraná/RO	Mobiliário Escolar e Corporativo	Máq Móveis	97.466.593/0001-18	213.029,00
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Marataízes/ES	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	372.627,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Presidente Kennedy/ES	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	58.390,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Serra/ES	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	27.245,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Viana/ES	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	10.800,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Caxias/MA	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	71.355,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Imperatriz/MA	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	402.855,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Peritoró/MA	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	9.900,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Pinheiro/MA	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	39.600,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• São Luis/MA	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	154.635,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Autarquia de Trânsito e Transportes – Contagem/MG	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	35.742,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Contagem/MG	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	324.526,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Mariana/MG	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	16.107,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Nova Lima/MG	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	32.837,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Parauapebas/PA	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	160.624,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Brigada Militar do Estado do Pará	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	112.360,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Pará	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	99.000,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Departamento de Trânsito do Estado do Pará	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	401.294,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• EMATER – Pará	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	87.920,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Fundação Centro de Hemoterapia e Hematologia Estado PA	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	45.290,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Fundação Cultural do Estado do Pará	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	37.958,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Fundação Paraense Radiodifusão do Pará	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	17.170,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Pará	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	17.560,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Núcleo de Articulação e Cidadania do Estado do Pará	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	12.970,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Polícia Civil do Estado do Pará	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	499.008,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Secretaria de Desenv. Econômico, Mineração e Energia PA	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	12.970,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Secretaria de Educação do Estado do Pará	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	84.000,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Secretaria de Cultura do Estado do Pará	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	9.140,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Secretaria de Saúde do Estado do Pará	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	242.320,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do PA	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	272.130,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE/PA	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	29.770,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Maricá/RJ	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	91.566,00*
	• Presencial 001/2019	• Nº 58/2019	• Rio das Ostras/RJ	Locação de Veículos	Credicard Locadora	22.257.109/0001-41	46.121,00*

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.diariomunicipal.com.br/famurs/pesquisar>. Acesso em: 10 jun. 2022. * Valor Mensal.

APÊNDICE S – Consórcio Metropolitano GRANPAL: evolução das receitas previstas e realizadas provenientes do rateio – 2015-2022

R\$ 1,00

Municípios	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Alvorada	85.961,73	80.874,71	98.580,32	99.036,48	99.881,45	98.591,43	89.579,71	141.127,92
Arroio dos Ratos	28.653,91	26.958,24	32.860,10	33.012,15	0,00	0,00	24.883,18	28.225,56
Cachoeirinha	85.961,73	80.874,71	98.580,32	99.036,48	99.881,45	98.591,43	89.579,71	84.676,92
Canoas	200.577,36	188.707,65	230.020,76	231.084,94	233.056,67	230.046,44	209.019,12	197.579,28
Charqueadas ⁽²⁾	-	-	-	16.506,07	33.293,77	32.863,72	29.859,82	28.225,56
Eldorado do Sul	28.653,91	26.958,24	32.860,10	33.012,15	33.293,77	32.863,72	29.859,82	28.225,56
Esteio	85.961,73	80.874,71	98.580,32	99.036,48	99.881,45	98.591,43	89.579,71	84.676,92
Glorinha	28.653,91	26.958,24	32.860,10	33.012,15	33.293,77	32.863,72	29.859,82	28.225,56
Gravataí	143.269,55	134.791,18	164.300,54	165.060,63	166.468,84	164.318,73	124.416,02	141.127,92
Guaíba ⁽²⁾	-	-	-	12.379,57	56.183,36	80.105,47	89.579,71	84.676,92
Nova Santa Rita	28.653,91	26.958,24	32.860,10	33.012,15	33.293,77	32.863,72	29.859,82	28.225,56
Novo Hamburgo ⁽⁴⁾	-	-	-	-	-	-	124.416,02	141.127,92
Porto Alegre	286.539,09	269.582,36	328.601,10	330.121,39	332.938,12	328.637,88	298.598,83	282.256,20
Santo Antônio da Patrulha	28.653,91	26.958,24	32.860,10	33.012,15	33.293,77	32.863,72	29.859,82	28.225,56
São Jerônimo ⁽⁵⁾	-	-	-	-	-	-	-	-
São Leopoldo ⁽³⁾	-	-	-	-	-	-	149.299,23	141.127,92
Sapucaia do Sul	85.961,73	80.874,71	98.580,32	99.036,48	0,00	98.591,43	89.579,71	84.676,92
Taquari ⁽²⁾	-	-	-	5.503,37	33.293,77	32.863,72	29.859,82	28.225,56
Triunfo ⁽¹⁾	-	11.232,60	32.860,10	33.012,15	33.293,77	32.863,72	29.859,82	28.225,56
Viamão	143.269,55	134.791,18	164.300,54	165.060,63	166.468,84	164.318,73	149.299,23	141.127,92
Receitas Previstas	1.260.772,00	1.197.394,99	1.478.704,84	1.519.935,43	1.487.816,56	1.591.839,01	1.736.848,94	1.749.987,24

Municípios	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Alvorada	85.961,73	80.874,71	24.640,97	49.518,21	99.881,45	98.591,43	67.184,79	0,00
Arroio dos Ratos	28.653,91	26.958,24	0,00	0,00	0,00	0,00	24.883,18	0,00
Cachoeirinha	19.455,40	0,00	24.645,10	99.036,48	91.558,00	24.647,86	89.579,71	0,00
Canoas	200.577,36	188.707,65	230.020,76	231.084,94	174.792,50	210.875,92	209.019,12	192.874,96
Charqueadas ⁽²⁾	-	-	-	16.506,07	24.970,33	32.863,72	29.859,82	0,00
Eldorado do Sul	7.163,48	0,00	32.860,10	33.012,14	33.293,77	32.863,72	29.859,82	28.225,56
Esteio	85.961,73	80.874,71	98.580,32	99.036,42	66.587,63	82.159,53	67.184,79	84.676,92
Glorinha	0,00	0,00	0,00	33.012,15	33.293,77	32.863,72	29.832,31	28.225,56
Gravataí	143.269,55	134.791,18	164.300,54	137.549,57	165.783,14	125.100,51	124.416,02	58.803,30
Guaíba ⁽²⁾	-	-	-	0,00	41.000,19	80.105,47	89.579,71	84.676,92
Nova Santa Rita	28.653,91	26.958,24	32.860,10	33.012,14	33.293,77	27.386,43	27.371,50	0,00
Novo Hamburgo ⁽⁴⁾	-	-	-	-	-	-	0,00	141.127,92
Porto Alegre	286.348,86	269.582,36	0,00	316.723,95	0,00	328.637,88	298.598,83	282.256,20
Santo Antônio da Patrulha	28.635,32	26.958,24	32.833,79	30.261,13	33.156,63	30.125,07	29.859,82	28.225,56
São Jerônimo ⁽⁵⁾	-	-	-	-	-	-	-	-
São Leopoldo ⁽³⁾	-	-	-	-	-	-	0,00	141.127,92
Sapucaia do Sul	42.809,22	80.874,71	98.567,22	24.759,11	0,00	98.591,43	89.579,71	84.676,92
Taquari ⁽²⁾	-	-	-	0,00	0,00	32.022,26	17.418,23	28.225,56
Triunfo ⁽¹⁾	-	0,00	16.420,67	33.012,15	16.372,61	0,00	24.883,18	23.521,30
Viamão	67.959,86	67.395,59	164.278,01	151.305,51	165.783,14	136.511,52	149.299,23	0,00
Receitas Realizadas	1.025.450,33	983.975,62	920.007,59	1.287.829,98	979.766,92	1.373.346,47	1.398.409,79	1.206.644,60
(%) Realizado	81,3	82,2	62,2	84,7	65,9	86,3	80,5	69,0
(%) Não Realizado	18,7	17,8	37,8	15,3	34,1	13,7	19,5	31,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Públicas, Demonstrativos Contábeis e Balanço Orçamentário dos anos de 2015 a 2022 do CM-GRANPAL. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022. Disponível em: <https://granpal.atende.net/transparencia/item/balanco-orcamentario-receita>. Acesso em: 15 mar. 2023.

⁽¹⁾ Município de Triunfo integrou o CM-GRANPAL em 2016.

⁽²⁾ Os municípios de Charqueadas, Guaíba e Taquari integraram o CM-GRANPAL em 2018.

⁽³⁾ Município de São Leopoldo integrou o CM-GRANPAL em 2020.

⁽⁴⁾ Município de Novo Hamburgo integrou o CM-GRANPAL em 2021.

⁽⁵⁾ Município de São Jerônimo integrou o CM-GRANPAL em 2022. O valor do rateio será pago a partir de 2023.

APÊNDICE T – Consórcio Metropolitano GRANPAL: evolução das receitas não realizadas provenientes do rateio e pagamento do rateio com atraso – 2015-2022

R\$ 1,00

Municípios	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Alvorada	0,00	0,00	73.939,35	49.518,26	0,00	0,00	22.394,93	141.127,92	286.980,46
Arroio dos Ratos	0,00	0,00	32.860,10	33.012,15	0,00	0,00	0,00	28.225,56	94.097,82
Cachoeirinha	66.506,33	80.874,71	73.935,22	0,00	8.323,45	73.943,57	0,00	84.676,92	388.260,21
Canoas	0,00	0,00	0,00	0,00	58.264,17	19.170,53	0,00	4.704,32	82.139,01
Charqueadas ⁽²⁾	-	-	-	0,00	8.323,44	0,00	0,00	28.225,56	36.549,00
Eldorado do Sul	21.490,43	26.958,24	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	48.448,68
Esteio	0,00	0,00	0,00	0,05	33.293,82	16.431,91	22.394,93	0,00	72.120,70
Glorinha	28.653,91	26.958,24	32.860,10	0,00	0,00	0,00	27,51	0,00	88.499,75
Gravataí	0,00	0,00	0,00	27.511,06	685,70	39.218,22	0,00	82.324,62	149.739,60
Guaíba ⁽²⁾	-	-	-	12.379,57	15.183,17	0,00	0,00	0,00	27.562,74
Nova Santa Rita	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	5.477,29	2.488,32	28.225,56	36.191,18
Novo Hamburgo ⁽⁴⁾	-	-	-	-	-	-	124.416,02	0,00	124.416,02
Porto Alegre	190,23	0,00	328.601,10	13.397,44	332.938,12	0,00	0,00	0,00	675.126,89
Santo Antônio da Patrulha	18,59	0,00	26,31	2.751,02	137,14	2.738,64	0,00	0,00	5.671,71
São Jerônimo ⁽⁵⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-
São Leopoldo ⁽³⁾	-	-	-	-	-	-	149.299,23	0,00	149.299,23
Sapucaia do Sul	43.152,50	0,00	13,10	74.277,37	0,00	0,00	0,00	0,00	117.442,98
Taquari ⁽²⁾	-	-	-	5.503,37	33.293,77	841,46	12.441,59	0,00	52.080,19
Triunfo ⁽¹⁾	-	11.232,60	16.439,43	0,00	16.921,16	32.863,72	4.976,64	4.704,26	87.137,80
Viamão	75.309,68	67.395,59	22,53	13.755,12	685,70	27.807,21	0,00	141.127,92	326.103,76
Receitas não Realizadas	235.321,68	213.419,37	558.697,25	232.105,45	508.049,65	218.492,54	338.439,16	543.342,64	2.847.867,73

Municípios	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Alvorada	17.420,36	0,00	0,00	0,00	22.492,49	15.674,56	0,00	0,00	55.587,41
Arroio dos Ratos	6.503,72	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6.503,72
Cachoeirinha	0,00	0,00	0,00	63.332,91	0,00	0,00	52.254,83	0,00	115.587,74
Canoas	38.046,11	0,00	1.722,50	0,05	0,00	0,00	68.067,47	0,00	107.836,12
Charqueadas ⁽²⁾	-	-	-	0,00	0,00	5.140,70	4.976,64	0,00	10.117,34
Eldorado do Sul	0,00	0,00	12.959,98	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	12.959,98
Esteio	57,21	0,00	17.247,50	0,00	0,00	0,00	0,00	28.225,64	45.530,36
Glorinha	0,00	0,00	0,00	31.672,40	0,00	0,00	0,00	0,00	31.672,40
Gravataí	69.410,37	0,00	27.349,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	96.759,87
Guaíba ⁽²⁾	-	-	-	0,00	0,00	17.665,43	7.464,98	0,00	25.130,40
Nova Santa Rita	6.485,13	0,00	2.720,74	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9.205,87
Novo Hamburgo ⁽⁴⁾	-	-	-	-	-	-	0,00	117.606,60	117.606,60
Porto Alegre	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	292.696,99	223.949,13	70.564,05	587.210,16
Santo Antônio da Patrulha	0,00	6.117,63	0,00	0,00	0,00	0,00	2.488,32	0,00	8.605,95
São Jerônimo ⁽⁵⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-
São Leopoldo ⁽³⁾	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00
Sapucaia do Sul	0,00	4.986,44	0,00	0,00	71.208,23	21.618,47	47.278,18	0,00	145.091,31
Taquari ⁽²⁾	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Triunfo ⁽¹⁾	-	0,00	0,00	29.100,11	0,00	0,00	0,00	0,00	29.100,11
Viamão	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	12.441,60	0,00	12.441,60
Pago do Rateio com Atraso	137.922,91	11.104,06	62.000,22	124.105,47	93.700,72	352.796,15	418.921,13	216.396,29	1.416.946,96

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Públicas, Demonstrativos Contábeis e Balanço Orçamentário dos anos de 2015 a 2022 do CM-GRANPAL. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022.

Disponível em: <https://granpal.atende.net/transparencia/item/balanco-orcamentario-receita>. Acesso em: 15 mar. 2023.

⁽¹⁾ Município de Triunfo integrou o CM-GRANPAL em 2016.

⁽²⁾ Os municípios de Charqueadas, Guaíba e Taquari integraram o CM-GRANPAL em 2018.

⁽³⁾ Município de São Leopoldo integrou o CM-GRANPAL em 2020.

⁽⁴⁾ Município de Novo Hamburgo integrou o CM-GRANPAL em 2021.

⁽⁵⁾ Município de São Jerônimo integrou o CM-GRANPAL em 2022. O valor do rateio será pago a partir de 2023.

APÊNDICE U – Consórcio Metropolitano GRANPAL: evolução da execução orçamentária – 2015-2022

R\$ 1,00

DISCRIMINAÇÃO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
RECEITAS REALIZADAS								
RECEITAS CORRENTES	16.841.490	10.770.499	6.093.947	1.788.399	971.807	1.794.316	1.882.784	1.457.208
Transferências Correntes	16.841.490	10.751.355	6.093.486	1.711.747	1.158.351	1.793.510	1.876.748	1.428.301
Cota de Rateio – Municípios	1.025.450	983.976	920.008	1.287.830	979.767	1.373.346	1.398.410	1.206.645
Cota de Rateio – Pagto de valores atrasados	137.923	11.104	62.000	124.105	93.701	352.796	418.921	216.396
Convênios	10.088	20.152	23.031	44.429	80.684	67.368	59.417	5.260
Compras Compartilhadas	15.668.029	9.736.123	5.088.447	255.382	4.199	0,00	0,00	0,00
Demais Receitas Correntes	0,00	19.144	461	76.652	-186.544	805	6.036	28.907
RECEITAS DE CAPITAL	0,00	0,00	42.941	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RECEITA TOTAL	16.841.490	10.770.499	6.136.888	1.788.399	971.807	1.794.316	1.882.784	1.457.208
DESPESAS EMPENHADAS								
Unidade 01.001 – Administrativo								
DESPESAS CORRENTES	1.202.454	1.271.585	1.150.731	1.469.149	1.493.910	1.401.266	1.642.772	1.602.415
Pessoal	486.235	583.244	790.203	852.357	851.867	761.763	1.030.502	1.040.261
Encargos Sociais	128.998	145.142	184.381	291.963	219.051	315.412	423.205	322.275
Parcelamento Dívida com Encargos Sociais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	65.528	0,00	0,00
Diárias	3.737	0,00	994	4.443	1.460	0,00	0,00	0,00
Material de Consumo	13.408	15.264	3.297	33.863	15.007	0,00	0,00	0,00
Passagens e Locomoção	7.999	0,00	0,00	0,00	5.476	0,00	0,00	0,00
Serviços de Terceiro – PF	0,00	0,00	0,00	915	0,00	268	0,00	0,00
Serviços de Terceiro – PJ	540.163	487.766	130.984	218.267	185.081	94.084	119.285	167.240
Auxílio Alimentação	18.410	28.042	34.287	53.395	49.530	45.896	60.497	69.812
Indenização e Restituição	0,00	0,00	0,00	3.219	1.039	299	0,00	0,00
Sentença Judicial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Indenização e Restituição Trabalhista	0,00	0,00	0,00	0,00	156.270	107.519	0,00	0,00
Obrigações Tributárias e Contributivas	3.503	12.127	6.585	10.727	9.127	10.497	9.282	2.827
Desp. Exercícios Anteriores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DESPESAS DE CAPITAL	4.638	13.370	7.939	8.302	4.381	0,00	0,00	0,00
Obras e Instalações	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Serviços de Terceiro – PJ Obras	0,00	0,00	190	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Equipamentos e Material Permanente	4.638	13.370	7.750	8.302	4.381	0,00	0,00	0,00
SUB-TOTAL	1.207.091	1.284.955	1.158.670	1.477.451	1.498.291	1.401.266	1.642.772	1.602.415
Unidade 01.002 – Atendimento								
Material de Consumo	20.065.382	8.102.250	3.237.357	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Material, Bem ou Serviço – Distribuição Gratuita	155.107	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Serviços de Terceiro – PJ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Equipamentos e Material Permanente	0,00	552.228	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Desp. Exercícios Anteriores	0,00	0,00	62.000	80.155	0,00	0,00	0,00	0,00
SUB-TOTAL	20.220.489	8.654.478	3.299.357	80.155	0,00	0,00	0,00	0,00
Unidade 99.999 – Reserva de Contingência								
Reserva de Contingência	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DESPESA TOTAL	21.427.580	9.939.434	4.458.027	1.557.606	1.498.291	1.401.266	1.642.772	1.602.415
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	-4.586.091	831.065	1.678.861	230.793	-526.484	393.050	240.012	-145.207

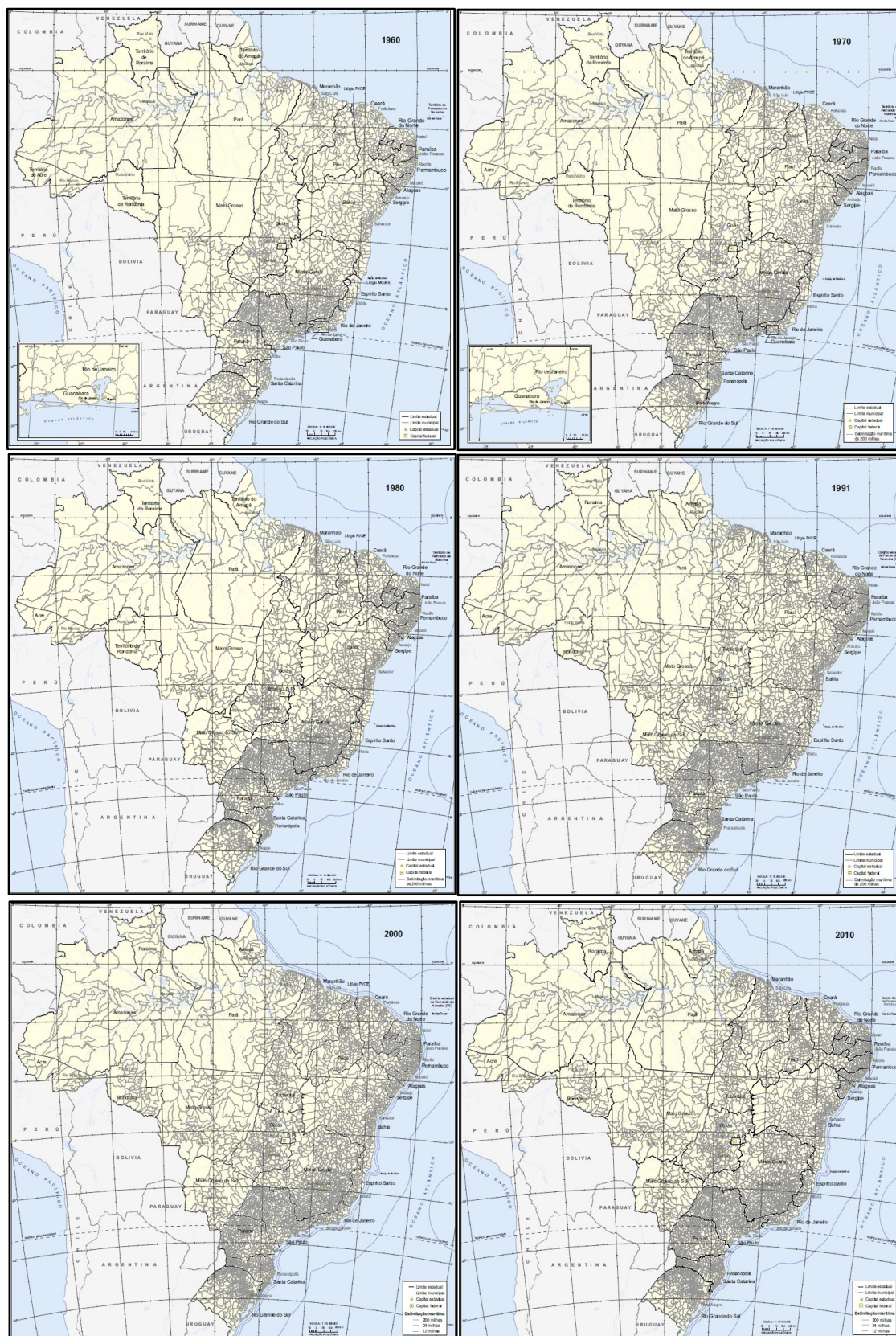
Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Contas Públicas, Demonstrativos Contábeis e Balanço Orçamentário dos anos de 2015 a 2022 do CM-GRANPAL. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE com base na variação acumulada no ano de 2022. Disponível em: <https://granpal.atende.net/transparencia/item/receitas-arrecadadas>; <https://granpal.atende.net/transparencia/item/despesas-executadas> e <https://granpal.atende.net/transparencia/item/balanco-orcamentario-resultado>. Acesso em: 27 mar. 2023.

ANEXOS

ANEXO A – Brasil: evolução da divisão territorial – 1900-2010



(continuação)



Fonte: IBGE, Evolução da divisão territorial do Brasil – 1872-2010, 2011. p. 20-31.

ANEXO B – Ata da 1ª Reunião para Constituição do Consórcio Grande ABC – 1990

 CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DAS BACIAS DO ALTO TAMANDUATEÍ E BILLINGS

Ata da 1ª Reunião para Constituição do "Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings" e Instalação do "Conselho de Municípios", realizada em 19 (dezenove) de Dezembro de 1.990 (hum mil novecentos e noventa), na sede e foro do Município e Comarca de Santo André, Estado de São Paulo.

Aos dezenove dias do mês de Dezembro de hum mil novecentos e noventa às 10:30 horas, na Câmara Municipal de Santo André, à Praça IV Centenário, em Santo André, Estado de São Paulo, reuniram-se o Sr. Prefeito Municipal de Santo André, Celso Augusto Daniel; o Sr. Prefeito Municipal de São Bernardo do Campo, Maurício Soares de Almeida; o Sr. Prefeito Municipal de São Caetano do Sul, Luiz Olinto Tortorello, o Sr. Prefeito Municipal de Diadema, José Augusto da Silva Ramos; o Sr. Prefeito Municipal de Mauá, Amaury Fioravanti; o Sr. Prefeito Municipal de Ribeirão Pires, Luiz Carlos Grecco; o Sr. Prefeito Municipal de Rio Grande da Serra, Aparecido Benedito Franco, infra assinados, devidamente autorizados, respectivamente, pelas seguintes Leis Municipais, Lei nº 6698 de 18 de outubro de 1.990, Lei nº 3.599 de 13 de novembro de 1.990; Lei nº 3.110 de 09 de novembro de 1990; Lei nº 1.098 de 19 de outubro de 1.990; Lei nº 2.314 de 05 de outubro de 1.990; Lei nº 3.280 de 24 de setembro de 1.990; Lei nº 618 de 19 de outubro de 1.990, a constituírem nos termos da Constituição Estadual e das respectivas Leis Orgânicas, o "Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings" para os fins de:

1) formalização da constituição do "Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings" nos termos do artigo 2º dos Estatutos que acompanham as respectivas Leis Municipais retro-citadas; 2) instalação do Conselho de Municípios constituído pelos Srs. Prefeitos dos Municípios consorciados, nos termos do artigo 9º dos referidos Estatutos; 3) eleição e posse do presidente do Conselho de Municípios, para o primeiro mandato de 1 (um) ano, nos termos do artigo 9º e parágrafos, artigo 39 e artigo 45 dos Estatutos; 4) eleição e posse do Vice-Presidente do Conselho de Municípios, para o primeiro mandato de 1 (um) ano, nos termos do artigo 9º e parágrafos, artigo 39 e artigo 45 dos Estatutos; 5) fixação da cota de contribuição dos consorciados para o exercício de 1.991, nos termos do artigo 41 dos Estatutos; 6) outros assuntos de interesse do Consórcio Intermunicipal. Os trabalhos foram abertos pelo Sr. Amaury Fioravanti, Prefeito Municipal de Mauá, indicado pelos demais Prefeitos acima nominados para coordenar os trabalhos e que imediatamente, designou a mim, Tania Nahum Martins, para secretariá-los, solicitando então aos Presidentes das Câmaras Municipais dos sete municípios que estavam se consorciando para proceder à entrega simbólica aos Prefeitos Municipais das respectivas leis autorizando a participação no Consórcio, o que ocorreu em seguida, com a participa-

ATA da 1ª REUNIÃO

01

(Continuação)

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DAS BACIAS DO ALTO TAMANDUATEÍ E BILLINGS

ção dos senhores vereadores Luis Carlos da Silva - Presidente da Câmara Municipal de Santo André, Nelson Campanholo - Presidente da Câmara Municipal de São Bernardo do Campo, Antonio José Dall'Anese - Presidente da Câmara Municipal de São Caetano do Sul, Milton Capel - Presidente da Câmara Municipal de Diadema, Ademir Jacomussi - Presidente da Câmara Municipal de Mauá, Manoel Mendes Jr - Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Pires, Flávio Figueiredo Filho - Presidente da Câmara Municipal de Rio Grande da Serra. Em seguida, atendendo a ordem do dia deliberou-se: 1) Declarar formalizado a constituição do "Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings", e para tanto, os Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, representados pelos Srs. Prefeitos Municipais, formalmente autorizados pelas respectivas Câmaras Municipais, subscreveram os Estatutos que vão anexos a esta Ata; 2) Declarar instalado o Conselho de Municípios como órgão deliberativo, constituído pelos Srs. Prefeitos dos Municípios consorciados. Prosseguindo-se os trabalhos, passou-se à eleição do Presidente do Conselho de Municípios, tendo sido eleito por aclamação de seus membros para o primeiro mandato o Sr. Prefeito Municipal de Santo André, Engº Celso Augusto Daniel para compor o quadro da organização administrativa como Presidente do Conselho de Municípios até o dia 31 de dezembro de 1.991, nos termos do artigo 9º e parágrafos, artigo 39 e artigo 45 dos Estatutos. Na mesma ocasião e condições, passou-se à eleição do Vice-Presidente do Conselho de Municípios, tendo sido eleito por aclamação para o primeiro mandato o Sr. Prefeito Municipal de Rio Grande da Serra, Sr. Aparício Benedito Franco para compor o quadro da organização administrativa como Vice-Presidente do Conselho de Municípios até o dia 31 de dezembro de 1.991. Prosseguindo-se os trabalhos com a solenidade de posse do Presidente e Vice-Presidente do Conselho de Municípios, o Sr. Presidente do Conselho de Municípios assumiu a presidência da reunião. A seguir, passou-se a discussão sobre a fixação da cota de contribuição dos consorciados para o exercício de 1.991, nos termos do artigo 41 e artigo 26 e parágrafos dos Estatutos onde ficou decidido a seguinte proporcionalidade: a Prefeitura Municipal de Santo André contribuirá com a cota de Cr\$ 8.389.728,00 (oito milhões, trezentos e oitenta e nove mil, setecentos e vinte e oito cruzeiros), a Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo contribuirá com cota de Cr\$ 12.422.556,00 (doze milhões, quatrocentos e vinte e dois mil, quinhentos e cinquenta e seis cruzeiros), a Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul contribuirá com cota de Cr\$ 3.227.568,00 (três milhões, duzentos e vinte e sete mil, quinhentos e sessenta e oito cruzeiros), a Prefeitura Municipal de Diadema contribuirá com a cota de Cr\$ 4.824.984,00 (quatro milhões, oitocentos e vinte e quatro mil, novecentos e oitenta e quatro cruzeiros), a Prefeitura de Municipal de Mauá contribuirá com a cota de Cr\$ 2.904.772,00 (dois milhões, novecentos e quatro mil, setecentos e setenta dois cruzeiros), a Prefeitura Municipal de Ribeirão Pires contribuirá com a cota de Cr\$ 752.880,00 (setecentos e cinquenta e dois mil, oitocentos e oitenta cruzeiros), a Prefeitura de Rio Grande da Serra contribuirá com a cota de Cr\$ 209.508,00 (duzentos e nove mil, quinhentos e oito cruzeiros), sendo todas as quantias em valores de dezembro de 1.990, e que serão pagas em duodécimos, até o último dia de cada mês, com a correção devida. Por último, resolveu unanimemente o Conselho de Municípios estabelecer como prioridade imediata do Consórcio, a elaboração, através de contrato com tercei-

ATA da 1ª REUNIÃO

02

(Continuação)

CONSORCIO INTERMUNICIPAL DAS BACIAS DO ALTO TAMANDUATEÍ E BILLINGS

ros, de um "Plano de alternativas para a coleta, seleção, aproveitamento, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos urbanos" na área dos sete municípios consorciados e para tanto concordaram em estabelecer a seguinte participação dos custos associados à contratação deste plano cujo valor é estimado em 250.000 BTN's (duzentos e cinquenta mil BTN's): Santo André (22%), São Bernardo do Campo (22%), São Caetano do Sul (17%), Diadema (17%), Mauá (17%), Ribeirão Pires (3,5%) e Rio Grande da Serra (1,5%). Nada mais havendo e esgotados todos os assuntos da pauta do dia, o Presidente do Conselho de Municípios ofereceu a palavra a quem dela quisesse fazer uso.....(e não havendo pronunciamentos), foi encerrada a presente ata que vai, depois de lida e achada conforme, devidamente assinada pelos presentes, sendo por mim Tania Nahum Martins, secretária designada "ad hoc" lavrada e assinada.

.....
 Celso Augusto Daniel
 Prefeito Municipal de
 Santo André

.....
 Mauricio Soares de Almeida
 Prefeito Municipal de
 São Bernardo do Campo

.....
 Luiz Olinto Tortorello
 Prefeito Municipal de
 São Caetano do Sul

.....
 José Augusto da Silva Ramos
 Prefeito Municipal de
 Diadema

.....
 Amaury Fioravanti
 Prefeito Municipal de
 Mauá

.....
 Luiz Carlos Grecco
 Prefeito Municipal de
 Ribeirão Pires

.....
 Aparecido Benedito Franco
 Prefeito Municipal
 Rio Grande da Serra

.....
 Tania Nahum Martins
 Secretária "ad hoc"

ATA da 1ª REUNIÃO

03

CONSORCIO INTERMUNICIPAL DAS BACIAS DO ALTO TAMANDUATEÍ E BILLINGS

Testemunhas: 1)
 2)
 3)

ATA da 1ª REUNIÃO

04

Fonte: Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Documentos do Consórcio.

Disponível em: <https://www.consorcioabc.sp.gov.br/pagina/90/cedoc/sub-pagina/42/>. Acesso em: 22 mar. 2023.

ANEXO C – Consórcio Metropolitano GRANPAL: compras compartilhadas – 2017-2018

CONSÓRCIO METROPOLITANO

PRODUTOS E SERVIÇOS MAIS BARATOS PARA OS MUNICÍPIOS

Municípios da Grande Porto Alegre, Campanha e Fronteira Oeste foram beneficiados pela compra conjunta de 311 medicamentos



Foto: Rawpixel / Unsplash

R\$ 53,7 milhões

de economia em apenas um pregão

Uma das principais atribuições do Consórcio Metropolitano (CM) administrado pela Granpal é proporcionar economia aos municípios através de compras compartilhadas. Nove pregões foram realizados em 2017 e estão em execução. Através deles, medicamentos, material escolar, mobiliário e um aplicativo para gestão de frotas estão disponíveis às prefeituras a preços mais acessíveis do que os de mercado.

Destaque à parceria com o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Pampa (Codepampa) para a aquisição de 311 medicamentos, que resultou em economia total de R\$ 53,7 milhões para os 19 municípios que participaram do processo. O valor estimado para a compra, antes da licitação, era de R\$ 114,3 milhão. O total negociado foi de R\$ 60,5 milhões, valor 47% menor.

"Ter mais eficiência administrativa é a missão de todos os gestores municipais", observa o presidente da Granpal e do CM, Luiz Carlos Busato. Para o prefeito de Canoas, em um período de ajuste das contas, alternativas como essas são fundamentais para a saúde dos cofres municipais. "O consórcio está à nossa disposição, com um amplo leque de opções para baratear os custos das prefeituras", completa.

Municípios que participaram do processo:

Granpal

Alvorada, Canoas, Cachoeirinha, Estelo, Glorinha, Gravataí, Nova Santa Rita, Santo Antônio da Patrulha, Sapucaia do Sul e Viamão

Codepampa

Alegrete, Bagé, Barra do Quaraí, Dom Pedrito, Manoel Viana, Quaraí, São Gabriel, Santa Margarida do Sul e Uruguaiana

OUTRAS COMPRAS DISPONÍVEIS

Kits e mochilas escolares



Por meio de duas licitações, o Consórcio Metropolitano está disponibilizando para compra 700 mil mochilas – nos tamanhos pequeno e grande – e 300 mil kits escolares, com 39 componentes para combinação. Pelo volume negociado, foi possível gerar uma economia total de R\$ 16,5 milhões. Os pedidos podem ser feitos diretamente na Granpal. Como cada município possui demandas específicas, é possível compor de acordo com a necessidade. Nos kits, os itens vão desde lápis, estojo, cadernos, até massa de modelar e avental de pintura.

Sistema de gestão de frotas



Aplicativo para o controle completo dos fluxos de veículos oficiais, que possibilita a visualização de horários de partida e chegada, trocas de turno e rotas percorridas. Também é possível compartilhar corridas. Em apresentação para os prefeitos, realizada em junho, os desenvolvedores da empresa Fleeter ressaltaram que o app possibilita uma redução de 30% das frotas, além de economia de pelo menos 15% em combustível.

Uniforme para Guardas Municipais



Padronizado e aprovado pelo GT das Guardas Municipais da Granpal. São 40 itens, entre camisa, calça, jaqueta de combate, gandola, boné e outros, além de brasões personalizados para cada município.

Aparelhos de ar-condicionado



Na opções janela e split, de 9.000 a 48.000 BTUs, valor mínimo de R\$ 3.300 e máximo de R\$ 9.900. Instalação inclusa independente da quantidade adquirida.

Mobiliário



Conjuntos de mesas e cadeiras para alunos e professores, estações de trabalho, armários, gavetelero, entre outros móveis. A lista possui 14 itens.

Acervo bibliográfico



Mais de 700 títulos entre livros didáticos e diferentes categorias literárias, especialmente infanto-juvenis.

Fonte: Associação GRANPAL. Relatório de Gestão 2017-2018. Porto Alegre, 2019, p. 12-13.

Disponível em: <https://issuu.com/criterioic/docs/granpal-relatorio-2017-2018>. Acesso em: 12 mar. 2023.

ANEXO D – Consórcio Metropolitano GRANPAL: publicação da suspensão de processos licitatórios solicitado pelo TCE-RS – 2019

**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CONSÓRCIO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO
METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE**

**SETOR DE LICITAÇÃO E CONTRATOS
SUSPENSÃO DE CERTAME**

O Diretor Executivo do CM/GRANPAL, fortemente amparado pelo Artigo 49 da Lei 8.666/93, e, acusando o recebimento de Medida Cautelar relacionada com Inspeção Especial do Tribunal de Contas do Estado – TCE/RS – processo nº 33206-0200/19-4 – na qual a Egrégia Corte de Contas sugere a suspensão imediata de todos os atos administrativos dos certames auditados, até a decisão de sua análise, torna público o seguinte ato firmado pelo Consórcio:

Suspensão da integralidade dos processos de licitação PP 002/2018, 003/2018, 004/2018, 005/2018, 007/2018, 008/2018, 009/2018 e 011/2018, bem como, todos os atos subsequentes.

Porto Alegre, 14 de outubro de 2019.

JOSÉ LUIS BARBOSA GONÇALVES
Diretor Executivo do CM/GRANPAL

Publicado por:
Ricardo Aloenis Schmidt
Código Identificador:21DA01CB

Matéria publicada no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul no dia 14/10/2019. Edição 2664
A verificação de autenticidade da matéria pode ser feita informando o código identificador no site:
<https://www.diariomunicipal.com.br/famurs/>

Fonte: Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, em 14/10/2019, edição 2664.
Disponível em: <https://www.diariomunicipal.com.br/famurs/>. Acesso em: 12 mar. 2023.