

Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico 2

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)

 **Atena**
Editora

Ano 2018

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)

**Políticas Públicas no Brasil: Exploração e
Diagnóstico**
2

Atena Editora
2018

2018 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

P769 Políticas públicas no Brasil [recurso eletrônico] : exploração e diagnóstico 2 / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2018. – (Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico; v. 2)

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-061-2

DOI 10.22533/at.ed.612192201

1. Administração pública – Brasil. 2. Brasil – Política e governo.
3. Planejamento político. 4. Política pública – Brasil. I. Silvestre,
Luciana Pavowski Franco. II. Série.

CDD 320.60981

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

O e-book “Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico” apresenta 131 artigos organizados em sete volumes com temáticas relacionadas às políticas de saúde, educação, assistência social, trabalho, democracia e políticas sociais, planejamento e gestão pública, bem como, contribuições do serviço social para a formação profissional e atuação nas referidas políticas.

A seleção dos artigos apresentados possibilitam aos leitores o acesso à pesquisas realizadas nas diversas regiões do país, apontando para os avanços e desafios postos no atual contexto social brasileiro, e permitindo ainda a identificação das relações e complementariedades existentes entre a atuação nos diferentes campos das políticas públicas.

Destaca-se a relevância da realização de pesquisas, que tenham como objeto de estudo as políticas públicas, bem como, a disseminação e leitura destas, visando um registro científico do que vem sendo construído coletivamente na sociedade brasileira e que deve ser preservado e fortalecido considerando-se as demandas de proteção social e de qualificação da atuação estatal em conjunto com a sociedade civil em prol da justiça social.

Boa leitura a todos e todas!

Dra. Luciana Pavowski Franco Silvestre

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
A TRANSPARÊNCIA NOS BANCOS PÚBLICOS BRASILEIROS: AVANÇOS E DESAFIOS	
<i>Fabrizio Mencarini</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6121922011	
CAPÍTULO 2	16
AGENDA CURITIBA 2030: ANÁLISE E RECOMENDAÇÕES PARA GARANTIR RESULTADOS EM AGENDAS DE LONGO PRAZO	
<i>Ana Cristina Wollmann Zornig Jayme</i>	
<i>Camila Barbosa Neves</i>	
<i>Fabiana Dias</i>	
<i>Rodrigo Tortoriello</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6121922012	
CAPÍTULO 3	33
COOPERAÇÃO FEDERATIVA PARA CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS: A EXPERIÊNCIA DO COTEGEP NO ESTADO DO PARÁ	
<i>Vera Ruth de Carvalho Fidalgo</i>	
<i>Altair de Fátima Capela Sampaio</i>	
<i>Érica Noemi Lima Campos</i>	
<i>Ruy Martini Santos Filho</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6121922013	
CAPÍTULO 4	47
COOPERAÇÃO HORIZONTAL: A EXPERIÊNCIA DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS	
<i>Selma Souza Pires</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6121922014	
CAPÍTULO 5	58
DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DE LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO: O CASO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	
<i>Marília Câmara de Assis</i>	
<i>Nara Falqueto Caliman</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6121922015	
CAPÍTULO 6	73
E-RECEBIMENTO SISTEMA DE RECEBIMENTO DE MATERIAIS DO AMAZONAS	
<i>Sander José Couto da Silva</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6121922016	
CAPÍTULO 7	91
FÓRUNS REGIONAIS DE GOVERNO: A PARTICIPAÇÃO COMO PRERROGATIVA DE PLANEJAMENTO E CONTROLE SOCIAL EM MINAS GERAIS	
<i>Grécia Mara Borges da Silva</i>	
<i>Elisa Borges Moreira</i>	
DOI 10.22533/at.ed.6121922017	

CAPÍTULO 8 107

O MODELO DE GESTÃO POR RESULTADOS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA: A IMPORTÂNCIA DO CONTRATO DE RESULTADOS E DA REMUNERAÇÃO VARIÁVEL COMO FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO PARA IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA

Eduardo Vieira Scarpa
Jeovalter Correia Santos
Márcia de Souza Taveira

DOI 10.22533/at.ed.6121922018

CAPÍTULO 9 127

PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA: ANÁLISE DE AÇÕES E ATIVIDADES PARA AJUSTAR A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA COM O FLUXO FINANCEIRO ARRECADADO NO DISTRITO FEDERAL

Mateus Rodarte de Carvalho

DOI 10.22533/at.ed.6121922019

CAPÍTULO 10 143

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DO ESTADO DO PARÁ

Íris Alves Miranda Negrão
Thiago Freitas Matos

DOI 10.22533/at.ed.61219220110

CAPÍTULO 11 160

TRANSPARÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RENÚNCIA FISCAL: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DE DADOS ABERTOS

Otávio Albuquerque Ritter dos Santos
Luiz Claudio Diogo Reis
Bruno Souza Pinho
Thiago Bezerra Vilar

DOI 10.22533/at.ed.61219220111

CAPÍTULO 12 178

INSTITUCIONALIZAÇÃO DO GABINETE DE GOVERNANÇA E DA GESTÃO POR RESULTADOS NO MUNICÍPIO DE MACEIÓ

José Lages Júnior
Edjanne Ferreira Santos
Nathalia Fernanda Lopes Cuellar Peixoto

DOI 10.22533/at.ed.61219220112

SOBRE A ORGANIZADORA..... 194

COOPERAÇÃO HORIZONTAL: A EXPERIÊNCIA DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

Selma Sousa Pires

Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão – São Luís/MA

RESUMO: O objetivo deste trabalho é analisar a experiência recente dos Consórcios públicos intermunicipais no Brasil. A cooperação entre os entes federados racionaliza o uso dos recursos públicos uma vez que é muito mais oneroso para a união ou para os estados montar estruturas paralelas às dos municípios. Portanto, é necessário que se estabeleça um relacionamento intergovernamental capaz de evitar a desagregação e a competição entre os entes federativos, promovendo a cooperação e coordenação federativas. Verificamos que a adesão aos Consórcios Públicos intermunicipais cresceu muito nos últimos anos ante ao aumento das atribuições municipais. Conclui-se que apesar das dificuldades pelas quais passam os consórcios públicos, são estes importantes instrumentos de prestação de serviços públicos principalmente por parte dos municípios mais pobres.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação, Consórcios Públicos; Cooperação Intermunicipal

ABSTRACT: The objective of this study is to analyze the recent experience of intercity public

consortia in Brazil. Cooperation between federal rationalizes the use of public resources since it is much more costly to the union or the states to mount parallel structures to the municipalities. Therefore, it is necessary to establish an intergovernmental relationship able to avoid the breakdown and the competition between the federal entities, promoting cooperation and coordination federativas. Verificamos that adherence to the Public Consortia inter grown in recent years compared to the increase of municipal responsibilities. In conclusion, despite the difficulties they undergo public consortia, are these important public service instruments mainly by the poorest municipalities.

KEYWORDS: Cooperation; Public Consortia; Intermunicipal Cooperation

1 | INTRODUÇÃO

A nova configuração da federação brasileira, redesenhada pela Constituição de 1988, criou um cenário em que cada ente federado ganhou um status constitucional e competências próprias, com destaque para os municípios. Portanto, transformou a estrutura federativa brasileira ao instituir a federação trina. Além disso, entra para a agenda política temas novos como a participação cidadã e o

controle social na elaboração e implementação de políticas públicas.

Mas, se por um lado os municípios foram fortalecidos com o reconhecimento de sua autonomia, inclusive com atribuições próprias, por outro, a articulação entre os diferentes níveis de governo ainda é muito frágil, pois ainda que a federação seja um pacto entre os entes, vários conflitos podem surgir, pois existe uma linha tênue entre o federalismo cooperativo e o federalismo competitivo, tendo em vista a fragilidade financeira da maioria dos municípios brasileiros.

É nesse contexto que os consórcios públicos intermunicipais se destacam como alternativas a esses municípios, tendo em vista que a grande maioria dos municípios brasileiros tem baixa capacidade financeira e administrativa e expressiva dependência das transferências fiscais. Neste sentido, entende-se que a cooperação entre os entes federados racionaliza o uso dos recursos públicos uma vez que é muito mais oneroso para a união ou para os estados montar estruturas paralelas às dos municípios. A cooperação é dever da união e do estado para com o município que tem a obrigação de prestar os serviços a população, mas que, contudo, não possui os recursos financeiros nem técnicos para a prestação desses serviços.

Desta forma, a cooperação tem um papel fundamental na realização das políticas públicas. A cooperação intermunicipal surge da percepção de interesses comuns que podem ser solucionados de maneira conjunta. A natureza cooperativa dos consórcios públicos denota a possibilidade de aplicação das ações de políticas públicas, com a otimização dos serviços prestados e redução da capacidade ociosa, com a vantagem de que no caso da formação de consórcios públicos intermunicipais são observadas as questões locais.

Trata-se de colocar a disposição dos entes federados um arranjo institucional que possibilite uma nova prática de pactuação e cooperação intergovernamental, pois uma ação individualizada para o município teria um custo muito elevado, por isso a necessidade de somar parcerias com o mesmo objetivo, a fim de possibilitar a institucionalização de formas de cooperação e integração, facilitando a descentralização política, barateando custos, de forma a atender diretamente as demandas locais.

Do ponto de vista do desenvolvimento do trabalho, além desta introdução faz-se uma análise da cooperação federativa, com destaque para cooperação horizontal, a experiência dos consórcios intermunicipais. O destaque aqui é analisar os instrumentos de descentralização das políticas públicas apontando as principais abordagens de análises dos consórcios públicos, enfatizando a necessidade de analisar os consórcios sob o enfoque da cooperação, destacando conceitos, os tipos, os pontos positivos e as funções que podem assumir os consórcios. Além disso, analisamos a formação e sustentabilidade dos consórcios, dificuldades e limitações dos consórcios e os casos mais exitosos que são os consórcios da área de saúde. E por fim, a título de conclusão, as considerações finais.

2 | COOPERAÇÃO FEDERATIVA

A dinâmica da interação cooperativa na promoção de políticas públicas envolve vários tipos de cooperação, das quais se destacam: regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões, regiões administrativas e/ou de desenvolvimento e os consórcios públicos.

Diante da diversidade do Estado brasileiro, marcado por grandes desigualdades sociais e regionais, além da diversidade cultural, a organização federativa assume um caráter estratégico para a manutenção da estrutura nacional, sendo sistema federativo uma forma inovadora de se lidar com a organização político territorial do poder, na qual há um compartilhamento da soberania. Segundo Abrucio (2005) existem duas condições que configuram o cenário do sistema federativo no Brasil

Uma é a existência de heterogeneidades que dividem uma determinada nação, de cunho territorial (grande extensão e/ou enorme diversidade física), étnico, lingüístico, socioeconômico (desigualdades regionais), cultural e político (diferenças no processo de formação das elites dentro de um país e/ou uma forte rivalidade entre elas). Qualquer país federativo foi assim instituído para dar conta de uma ou mais heterogeneidades. Se um país deste tipo não constituir uma estrutura federativa, dificilmente a unidade nacional manterá a estabilidade social ou, no limite, a própria nação corre risco de fragmentação. Outra condição federalista 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 num país marcado por heterogeneidades (ABRUCIO, 2005, p. 3).

Dessa forma, a manutenção do pacto federativo dependeria então da coexistência destas duas condições. Neste cenário, a natureza federativa da república brasileira implica na capacidade de gestão descentralizada, o que por sua vez implica em considerar três aspectos fundamentais entre os entes federados: a autonomia, o federalismo fiscal e a cooperação federativa (RIBEIRO, 2007).

Ao longo da história do federalismo brasileiro, diferentes desenhos constitucionais se manifestaram, passando por regimes mais ou menos democráticos ou centralizados, com graus de autonomia diferenciados e havendo forte assimetria entre os governos subnacionais, que demonstram a necessidade de se planejar políticas capazes de corrigir ou amenizar as desigualdades entre estados e municípios.

A autonomia dos entes federados, respeitados os limites constitucionais, materializa-se numa organização administrativa própria, com competência tributária específica e responsável por diversas políticas públicas, inclusive podendo formular leis dentro de suas esferas de competência e sendo interdependentes entre si.

No entanto, como diz Abrucio (2005), é essencial entender como se dá essa relação entre os entes federados de modo a equilibrar autonomia e interdependência, mediando conflitos que possam surgir entre o que seria local ou o que seria nacional, entre competição e cooperação intergovernamental para a gestão compartilhada de responsabilidades públicas de modo a fortalecer as três esferas de governo na

realização de suas atribuições, além de viabilizar a consolidação do processo de descentralização de políticas públicas. Neste sentido

a Federação brasileira constitui um mecanismo mediador das profundas desigualdades socioeconômicas regionais e sociais características do país. O governo federal possui um papel importante na instituição de mecanismos e instrumentos de solidariedade federativa que permitam compensar as desigualdades regionais e manter a coesão da nação. No entanto, a médio e longo prazo, a consolidação institucional da Federação Brasileira exige igualmente o fortalecimento institucional dos Municípios, dos Estados e Distrito Federal e do Governo Federal, sobretudo no que diz respeito à construção de uma certa autonomia financeira e capacidade administrativa dos entes federados (TREVAS, 2005, p.101)

Entende-se que a cooperação entre os federados racionaliza o uso dos recursos públicos uma vez que é muito mais oneroso para a união ou para os estados montar estruturas paralelas às dos municípios. A cooperação é dever da união e do estado para com o município que tem a obrigação de prestar os serviços à população, mas que, contudo, não possui os recursos financeiros nem técnicos para a prestação desses serviços. Desta forma, a cooperação tem um papel fundamental na realização das políticas públicas.

2.1 Cooperação horizontal: a experiência dos consórcios intermunicipais

Os consórcios Públicos Intermunicipais consistem em instrumentos capazes de trazer ganhos de eficiência na gestão e na execução das despesas públicas, possibilitando a criação de parcerias entre os municípios. Além disso, a implementação desse tipo de arranjo poderá fortalecer institucionalmente os entes federados com baixa capacidade técnica e financeira. Assim, uma vez que o município está mais próximo do cidadão, cabe a este a tarefa de executar as políticas públicas. No entanto, diante das fragilidades técnicas e financeiras de grande número de municípios brasileiros é dever do estado e da União assegurar que os municípios possam oferecer os serviços à população (LEAL, 2007).

Os objetivos a serem perseguidos pelos consórcios devem ser estabelecidos pelos próprios entes que pretendem se consorciar, devendo estar expressos no protocolo de intenções. Estes podem estar ancorados sobre uma única matéria ou sobre matérias diversas, desde que obedecidos os limites impostos pela lei 11.107/05.

O consórcio deverá ter sempre por objeto principal a prestação de um serviço público, não podendo ser realizada através da constituição de consórcio a simples aquisição de bens ou a realização de obras. Isto somente poderá ser realizado quando a aquisição de bens ou a realização de obras forem instrumentos à prestação dos serviços a que se destina o consórcio. Por exemplo: transporte coletivo, coleta de lixo, serviços de atenção à saúde, distribuição de gás, captação e distribuição de água, etc.

De acordo com Medauar; Olivera (apud Harger, 2007) dentre as vantagens dos

consórcios, destacam-se: A racionalização do uso dos recursos existentes, destinados ao planejamento, programação e execução de objetivos de interesses comuns; A criação de vínculos ou o fortalecimento dos vínculos preexistentes, com a formação ou consolidação de uma identidade regional; A instrumentalização da promoção do desenvolvimento local, regional e nacional e A conjugação de esforços para atender as necessidades da população, as quais não poderiam ser atendidas de outro modo diante de um quadro de escassez de recursos.

Dentre os benefícios que este tipo de instrumento poderia trazer aos municípios de menor porte, destaca-se a prática de gestão intergovernamental, pois a maioria desses municípios não possui escala suficiente para a prestação de serviços públicos e que desta forma poderão aprimorar sua capacidade técnico-administrativa. Além disso, a implementação dos Consórcios Públicos poderá fomentar a desconcentração de investimentos que se localizaram tradicionalmente nos grandes centros urbanos em favor de municípios mais pobres, que possuem menor capacidade técnica para a elaboração de projetos, evidenciando uma redistribuição de renda e recursos.

2.2 A formação de consórcios públicos no Brasil

As primeiras experiências de consórcios no Brasil datam de 1891, quando se constituíam em meros contratos celebrados entre os entes federativos cuja validade dependia de aprovação do Estado e estavam sujeitos à aprovação do ente federativo superior. Se celebrados entre estados, dependiam da aprovação da União, e se celebrados entre municípios careciam da aprovação do estado, o que se estendeu até 1937, quando a Constituição daquele ano reconheceu a personalidade jurídica de direito Público para as associações de municípios¹.

O tema da cooperação federativa só foi retomado com a Constituição de 1946, quando em 1961 foi criado o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), a primeira autarquia interestadual brasileira, instrumento inovador de cooperação que reunia os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, sendo este o primeiro exemplo brasileiro de consórcio público do tipo moderno, cujo objetivo era o desenvolvimento da região Sul do país e mais tarde serviria de inspiração para a proposta de regulamentação dos consórcios públicos (Cunha, 2004).

A partir de 1964, surgem os consórcios administrativos, os quais se configuravam em meros pactos de colaboração sem personalidade jurídica, uma medida para exercer pressão sobre os entes federativos que não poderiam competir com o poder de um regime centralizador que estava em vigor na época, como destaca Ribeiro (2007):

O debate sobre cooperação federativa e desenvolvimento nacional e regional foi interrompido em 1964, com a instauração do regime autoritário militar. Apesar das

1 Esse reconhecimento era meramente formal, uma vez que a vigência da Constituição de 1937 se deu durante o Estado Novo, período ditatorial e centralizado, que não reconhecia, nem respeitava a autonomia dos entes federativos. As relações entre os governos se davam segundo o estabelecido por atos unilaterais do Governo Federal.

Cartas de 1967 e de 1969 afirmarem que o Brasil era uma República Federativa, na prática era um Estado Unitário, onde prevalecia o forte controle da União. Abalado o próprio federalismo, os instrumentos de cooperação federativa acabaram perdendo muito de seu sentido (RIBEIRO, 2007, p. 16)

Ribeiro (2007) destaca ainda que a fragilidade jurídico-institucional dos consórcios administrativos, que nem sequer precisavam ter um contrato assinado para funcionarem e não podiam possuir personalidade jurídica, foi decisiva para a vulnerabilidade dos consórcios intermunicipais que já vigoravam na época, com destaque para os consórcios do estado de São Paulo, incentivados no governo de Franco Montoro (1983-1986).

Apesar de haver algumas experiências anteriores, os consórcios públicos passaram a ser organizados a partir da década de 1980, por iniciativa do governador de São Paulo, Franco Montoro (1983-1986), como estratégia de descentralização de políticas públicas. Foi promovida a cooperação intermunicipal por meio de associação com personalidade jurídica própria e de direito privado, que foi chamado de consórcio administrativo e se constituiu em um ajuste celebrado entre duas ou mais pessoas jurídicas de direito público de mesmo nível ou entre entidades da administração indireta, com objetivos comuns.

Em sua maioria assumiram a personalidade de associação civil sem fins econômicos. A operacionalização do consórcio era feita basicamente por meio da disponibilização de recursos materiais, humanos e financeiros de cada município consorciado ou de seus parceiros. (Cruz; Araújo, 2011).

O processo de redemocratização do país foi consolidado com a nova Constituição Federal de 1988, que restaurou o sistema federativo e permitiu que os entes federados passassem a gozar de relativa autonomia. Isto representou um marco para a disseminação dos consórcios públicos, que prevê um federalismo cooperativo incentivando a criação de inúmeros consórcios públicos.

A partir da década de 1990 surgiram vários consórcios no Brasil em áreas como meio-ambiente, aquisição de equipamentos, informática e resíduos sólidos, mas sobretudo na área de saúde. Em 2001, só na área da saúde, haviam 1969 municípios consorciados no Brasil (Ribeiro, 2007). Contudo, “mesmo depois de 1988, os compromissos assumidos na cooperação federativa continuaram a ser considerados meros pactos de colaboração ou cartas de boas intenções, que não geravam compromissos e não precisavam ser obrigatoriamente cumpridos.” (RIBEIRO, 2007, p. 16)

Ainda assim, diante da evidente fragilidade jurídica e institucional, o número de consórcios públicos aumentou consideravelmente, através da descentralização federativa os instrumentos de cooperação, coordenação e pactuação entre os municípios tornaram possível o compartilhamento de recursos técnicos e financeiros entre os municípios consorciados chegando em 2001 a 4152 municípios consorciados, sendo 1969 só na área da saúde, os demais divididos entre educação, habitação,

aquisição e/ou uso de máquinas e equipamentos, serviços de abastecimento de água, serviços de esgotamento sanitário, limpeza urbana, coleta e reciclagem de lixo, saúde e processamento de dados (IBGE, 2001).

Cruz e Araújo (2011) destacam ainda que mesmo com a flexibilidade desse tipo de arranjo, muitos enfrentavam problemas por causa da precariedade jurídica; a indefinição da natureza jurídica, que inviabilizava o repasse de recursos aos consórcios por órgãos públicos; a relação com outros entes federados; a falta de compromisso e de responsabilidade no pagamento das contribuições financeiras para a manutenção do consórcio; o uso político do consórcio; irresponsabilidade fiscal, etc. Além disso, vários consórcios passaram a ser analisados pelos órgãos de controle externo. Vários tribunais de contas estaduais passaram a fiscalizar os consórcios de seus estados.

2.3 Dificuldades e limitações dos consórcios públicos

Os consórcios públicos assumem natureza diversa e por isso enfrentam diferentes problemas, no caso dos consórcios de saúde, por exemplo, ao longo dos anos os consórcios desempenharam uma função de prestadores de serviços de saúde e bem menos de gestores da saúde no plano microrregional. Situação essa decorrente, principalmente, porque esses arranjos acabaram tratando da assistência (prestador de serviço) equipando-se para atender a demanda em detrimento da prevenção e organização do serviço de saúde, o que exigiria fina sintonia com a esfera estadual para gestão da saúde (Keinert; Rosa, 2001).

Talvez o principal problema dos Consórcios Públicos seja a sustentabilidade financeira, pois a maioria dos consórcios não conta com uma fonte diversificada de recursos, tampouco com algum tipo de incentivo governamental. Sabe-se que a principal característica dos consórcios públicos é a natureza voluntária de sua constituição, onde a entrada ou saída do consórcio é uma decisão do ente federado. Com base no princípio da autonomia, a criação de consórcios depende exclusivamente da aprovação dos entes interessados. Portanto, nenhum ente federativo pode ser obrigado a se consorciar ou a se manter consorciado. No entanto, é necessário que o ente que desejar se retirar do consórcio seja respaldado por lei específica, já que quando do consorciamento este foi feito através de lei, pois cada participante deverá editar lei prevendo a criação do consórcio.

Para Ribeiro (2007) o estabelecimento destes instrumentos de cooperação depende “exclusivamente da vontade de cada ente da federação que, cumpridas as suas obrigações, pode sair do consórcio público ou da gestão associada no momento que quiser” (RIBEIRO, 2007, p. 13). Contudo, considerando o caráter voluntário dos consórcios, alguns enfrentam muitas dificuldades diante da fragilidade financeira, pois alguns entes não cumprem seus compromissos financeiros com o consórcio e, no entanto, continuam utilizando os serviços prestados pelo consórcio, é o chamado “efeito carona”.

A Lei 11.107/05 trouxe maior garantia para os entes consorciados, no sentido de assegurar que todos cumpram seus compromissos financeiros. Através do Contrato de Rateio, que é elaborado a cada ano para honrar as despesas do consórcio e resguardá-los ar sobre as cotas ou contribuições que serão cobradas de cada um. Podendo em alguns casos de não cumprimento das obrigações financeiras de um ente consorciado até mobilizar a Assembleia Geral e em caso extremos, instituir uma cobrança judicial.

A sustentabilidade financeira do consórcio pode se dá de duas formas: a primeira é através da contratação do consórcio pelos entes consorciados para o fornecimento de bens ou serviços², onde o consórcio é remunerado pela prestação dos serviços ou fornecimento de bens; a segunda maneira é através do contrato de rateio, que possui regras próprias e que devem ser rigorosamente cumpridas sob pena de incorrer o consorciado em improbidade administrativa, como está previsto na Lei de Consórcios. Esta prevê ainda que entes não consorciados poderão celebrar convênios com os consórcios, podendo haver transferência de recursos.

Quanto ao pessoal do consórcio, estes podem ser contratados através de nomeação do presidente do consórcio ou através de concurso, são regidos pela CLT, mas não têm direito à estabilidade, o que explica o fato de o consórcio pode se desfazer a qualquer tempo. Contudo, os critérios de contratação de pessoal devem estar explícitos no protocolo de intenção de intenções, que a seguir será confirmado pelos entes consorciados. Os entes consorciados também podem ceder servidores ao consórcio.

A heterogeneidade entre os municípios consorciados também pode contribuir para a fragmentação dos consórcios. Segundo Rocha e Faria, (2004) os consórcios compostos por municípios mais homogêneos em termos de população, recursos financeiros e poder político parecem ter maiores condições de dar certo. Os autores destacam experiências de consórcios públicos na área de saúde em Minas Gerais e destacam que algumas experiências mostram que a assimetria entre os municípios consorciados acaba levando os municípios mais fortes a tentar submeter os mais fracos, capitalizando para si os efeitos positivos da cooperação, como por exemplo, o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paraopeba (Cismep), do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Rio Doce (Cisdoce) e do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Paraopeba (Cisap), em que, respectivamente, os municípios de Betim, Governador Valadares e Conselheiro Lafaiete acabaram agindo de forma a subjugar os demais municípios aos seus interesses, gerando relações competitivas no interior dos consórcios.

Nas considerações feitas por Leite, Gomide e Silva (2001), quanto aos modelos organizacionais dos consórcios, destacou-se que a heterogeneidade entre os municípios no tocante a realidade socioeconômica poderia constituir-se em dificuldades na implementação das ações, com uma tendência ao predomínio dos municípios de

2 Neste caso a licitação será dispensada (Art. 2º, §1º, III, da Lei de Consórcios Públicos)

maior porte; sendo necessário planejamento e coordenação de ações microrregionais.

Das contribuições colocadas por Mendes (2001), quanto aos obstáculos pelos quais passam ou passaram a maioria dos consórcios públicos, elencamos os que consideramos os mais salientes: falta de visibilidade dos consórcios, ausência de democratização das informações, a frágil atuação do poder público na promoção de ações integradas e, mais especificamente no tocante ao meio ambiente, deixar de fazer com que a questão ambiental deixe de ser preocupação de especialistas que nelas atuam diretamente.

Cruz (2001) aponta que as diferenças de porte e as distâncias entre os municípios podem favorecer a desarticulação e o desarranjo, ao limitar os interesses comuns. Por outro lado, o próprio acesso aos recursos, facilitado pelo governo estadual, para dirimir problemas das localidades, pode representar uma indução exógena que motive os municípios a adesão a programas governamentais, em detrimento à articulação aos consórcios.

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência de descentralização de políticas públicas por meio dos consórcios públicos aumentou consideravelmente nos últimos anos no Brasil. Em várias áreas observa-se a atuação dos consórcios como possibilidade da ampliação de prestação de serviços públicos por parte dos municípios mais pobres ou mais dependentes das transferências intergovernamentais. Entendemos que esses consórcios inserem-se no contexto das políticas públicas como novos arranjos institucionais, possibilitando a ampliação ou reconstrução da esfera pública e a democratização da gestão e das próprias políticas públicas, daí a necessidade de estudá-los, avaliá-los e considerarmos a aprendizagem trazida pelas experiências dos consórcios públicos.

Neste contexto o tema da cooperação intermunicipal ganha relevância uma vez que a maioria dos municípios brasileiros depende das transferências intergovernamentais e isoladamente teriam muita dificuldade diante das fragilidades e desafios impostos pela descentralização de políticas sociais. Além disso, a cooperação entre os entes federados racionaliza o uso dos recursos públicos uma vez que é muito mais oneroso para a união ou para os estados montarem estruturas paralelas às dos municípios. Portanto, é necessário que se estabeleça um relacionamento intergovernamental capaz de evitar a desagregação e a competição entre os entes federativos, promovendo a cooperação e coordenação federativa.

Diante da descentralização dos serviços, o município se vê diante de uma atribuição maior, mas sem o correspondente aumento dos recursos financeiros. Então os consórcios surgem como alternativa de planejamento e execução de serviços públicos nas áreas de saúde, meio ambiente, resíduos sólidos, desenvolvimento, agricultura, transporte, turismo, etc. Dentre os benefícios que este tipo de instrumento

poderia trazer aos municípios de menor porte, destaca-se a prática de gestão intergovernamental, pois a maioria desses municípios não possui escala suficiente para a prestação de serviços públicos e que desta forma poderão aprimorar sua capacidade técnico-administrativa. Além disso, a implementação dos Consórcios Públicos poderá fomentar a desconcentração de investimentos que se localizaram tradicionalmente nos grandes centros urbanos em favor de municípios mais pobres, que possuem menor capacidade técnica para a elaboração de projetos, evidenciando uma redistribuição de renda e recursos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 24, p. 41-67, 2005.

CRUZ, Maria do Carmo M. Toledo. Consórcios intermunicipais de saúde, educação e assistência social no Estado de São Paulo. In.: **INFORMATIVO CEPAM. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; ARAÚJO, Fátima Fernandes de. **Consórcios intermunicipais paulistas rumo aos consórcios públicos reflexões**. 2011.

CUNHA R.E., “Federalismo e Relações Intergovernamentais: Os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa”, Artigo apresentado no **IX CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública**, Agosto de 2004

GUIMARÃES, Luísa e Gomes, Maria Angélica. Contexto institucional e regulatório do desenvolvimento de quatro experiências de consórcios de saúde. In.: **INFORMATIVO CEPAM. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001.

HARGER, Marcelo. **Consórcios Públicos na Lei nº 11.107/05**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

Keinert, Tania Margarete Mezzomo e Rosa, Tereza Etsuko da Costa. Descentralização e parceria estado-município: o consórcio como instrumento da política estadual de saúde. In.: **INFORMATIVO CEPAM. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001.

LEAL, Sueli M. R. A cooperação consorciada: aportes da experiência intermunicipal na França para o caso brasileiro. **XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional**, Belém – PA, 21 a 25 de maio, 2007

LEITE, Carlos Correa; GOMIDE, Cristina Melo; SILVA, Isabete Gabriel da. Consórcios intermunicipais: modelo organizacional. In.: **INFORMATIVO CEPAM. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001.

MENDES, Áquilas Nogueira. Possibilidades e limites do financiamento do consórcio intermunicipal de saúde. In.: **INFORMATIVO CEPAM. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001

RIBEIRO, Wladimir António. **Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos**. – Brasília DF: CNM, 2007. 72 p.

ROCHA, Carlos Vasconcelos; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais**. Cadernos Metrôpole. ISSN (impresso) 1517-2422;(eletrônico) 2236-9996, n. 11, 2004.

TREVAS, Vicente Y Plá. **A lei dos consórcios públicos como um novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira**. 2005, Disponível em <http://www.franca.unesp.br/cadir> , Acesso em 23/05/2008.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-061-2

