



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO, TÉCNICO E EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**HEBBER KENNADY MARTINS DOS SANTOS**

**UM LEVANTAMENTO SOBRE OS CONSÓRCIOS  
INTERMUNICIPAIS/PÚBLICOS NO ESTADO DE SÃO PAULO E A  
PROBLEMÁTICA RESULTANTE**

**CAMPINA GRANDE, PB  
JULHO DE 2012**

**HEBBER KENNADY MARTINS DOS SANTOS**

**UM LEVANTAMENTO SOBRE OS CONSÓRCIOS  
INTERMUNICIPAIS/PÚBLICOS NO ESTADO DE SÃO PAULO E A  
PROBLEMÁTICA RESULTANTE**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Universidade Estadual da  
Paraíba (UEPB) como requisito parcial para  
obtenção do título de Especialista em  
Gestão Pública Municipal sob orientação da  
Prof<sup>a</sup> MSc. Vanessa Batista Schramm.

**CAMPINA GRANDE, PB  
JULHO DE 2012**

É expressamente proibida a comercialização deste documento tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S231I Santos. Hebber Kennady Martins dos  
Um levantamento sobre os Consórcios  
Intermunicipais/Públicos no Estado de São Paulo e a problemática  
resultante [manuscrito] / Hebber Kennady Martins dos Santos. –  
2012.

30 p.: il. Color.

Digitado.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Gestão Pública Municipal) –  
Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio,  
Técnico e Educação à Distância, 2012.  
“Orientação: Profa. Ma. Vanessa Batista Schramm,  
Engenharia de Produção”.

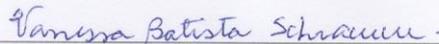
1. Consórcios 2. Gestão Pública 3. Municípios I. Título.  
21. ed. CDD 351.05

HEBBER KENNADY MARTINS DOS SANTOS

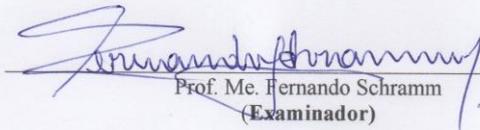
UM LEVANTAMENTO SOBRE OS CONSÓRCIOS  
INTERMUNICIPAIS/PÚBLICOS NO ESTADO DE SÃO PAULO E A  
PROBLEMÁTICA RESULTANTE

Aprovado em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

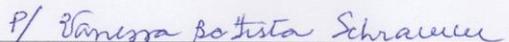
Banca Examinadora



Profa. Ma. Vanessa Batista Schramm  
(Orientadora)



Prof. Me. Fernando Schramm  
(Examinador)

P/ 

Profa Ma. Tuane Batista do Egito  
(Examinadora)

CAMPINA GRANDE – PB  
JULHO DE 2012

## **AGRADECIMENTOS**

À minha mãe, Ilza Martins pelo incentivo à vida acadêmica e pelo apoio aos meus estudos fora do meu Estado.

À minha avó, Elza Maria pelo incondicional incentivo e palavras de apoio durante a realização deste curso.

À professora Vanessa Batista Schramm pela orientação recebida e apoio que contribuíram fortemente para a realização desta monografia.

Aos amigos e demais familiares que contribuíram de alguma forma para o bom êxito deste trabalho.

*"O saber se aprende com os mestres. A sabedoria, só com o corriqueiro da vida".*  
**Cora Coralina**

## RESUMO

Os Consórcios Intermunicipais/Públicos mostram-se como um importante instrumento para a promoção de políticas públicas objetivando o desenvolvimento econômico e melhorias no sistema de saúde, meio ambiente, segurança pública, entre outros. Neste sentido, o presente trabalho promove uma revisão da literatura sobre consórcios intermunicipais/públicos e enfatiza a devida importância dessa ferramenta institucional para diminuir a centralização municipal no que refere à gestão de uma determinada região. Para isto, promove um estudo na literatura dos principais problemas e oportunidades identificados na gestão baseados nesta perspectiva, bem como um levantamento no Estado de São Paulo sobre os consórcios intermunicipais/públicos existentes, iniciados a partir da década de 60. Além disto, o trabalho evidencia ainda os principais aspectos positivos e negativos que podem atingir diretamente os municípios consorciados.

**Palavras-chaves:** Consórcios, gestão pública, municípios

## RESUMEN

Los Consorcios Intermunicipales/Públicos se manifestaran como una herramienta importante para la promoción de políticas públicas dirigidas al desarrollo económico y las mejoras en el cuidado de la salud, el medio ambiente, la seguridad pública, entre otros. En este sentido, este documento promueve una revisión de la literatura sobre consorcios intermunicipales / públicos y hace hincapié en la importancia de esta herramienta debido a una menor centralización institucional de la ciudad en cuanto a la gestión de una región en particular. Para esto, promueve un estudio en la literatura de los principales problemas y oportunidades identificadas en la gestión basada en esta perspectiva, así como una encuesta realizada en São Paulo en el consorcio intermunicipal / público existente, se inició en los años 60. Por otra parte, el trabajo también muestra los principales aspectos positivos y negativos que pueden llegar directamente a los consorcios municipales.

**Palabras clave:** consorcios, gestión pública, municipios

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	9
1.1 Objetivo .....	10
1.2 Estrutura da Monografia .....	10
<b>2 CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS</b> .....	11
2.1 Histórico dos Consórcios Intermunicipais no Brasil .....	11
2.1.1 O Caso de São Paulo.....	13
<b>3 CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SÃO PAULO</b> .....	19
3.1. O Consórcio Intermunicipal dos Vales dos rios Tietê – Paraná .....	23
<b>4 CONCLUSÃO</b> .....	27
<b>5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	29

## **1 INTRODUÇÃO**

A gestão pública compartilhada entre municípios possibilita uma descentralização das políticas e a articulação de estratégias que contribuem para a melhoria das ações públicas desempenhadas pelas prefeituras, impulsionando o desenvolvimento sócio-econômico dos municípios envolvidos.

Dentro deste contexto de cooperação entre os municípios, está a formalização desta união através do consórcio que reúne as ações de colaboração dos municípios, somando as principais dificuldades e os maiores interesses das entidades, organizações, governos e a própria comunidade para agregar elementos com características e lógicas de operação contributivas e heterogêneas que fazem com que as suas atuações, agora em conjunto, levantem questões e soluções que possam modificar a realidade de uma região (DINIZ, 2009).

Os consórcios públicos intermunicipais no Brasil começaram a ser implantados, de fato, a partir dos anos 90 como uma ferramenta de política pública para o desenvolvimento sócio-econômico em diversos âmbitos de ações públicas (saúde, meio-ambiente, saneamento, etc.). Segundo Graça Souto (2007), a partir de 1998, a Constituição Brasileira normatizou a forma de consolidação da gestão consorciada de serviços públicos. O caminho para essa conquista dos entes federados em suas diferentes esferas de poder se inicia com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que alterou o art. 241 e permitiu a edição da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Assim, após debates no âmbito do Congresso Nacional se instituiu a Lei nº 11.107, que fora regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Essa legislação definiu normas gerais para a contratação de consórcios públicos pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, atribuindo-lhes personalidade jurídica.

Embora o objetivo desse tipo de gestão seja garantir ganhos conjuntos para os municípios envolvidos, pode haver situações em que um ou mais municípios não recebam os benefícios do consórcio, ou até mesmo sejam prejudicados em alguns aspectos. Esse tipo de situação pode gerar conflitos que comprometem a manutenção do consórcio, resultando em perdas para todas as partes. Para evitar isso, é importante que a definição dos consórcios leve em consideração os aspectos positivos e negativos que

podem atingir diretamente os municípios envolvidos e a consequência disso para o sucesso da gestão compartilhada.

## 1.1 Objetivo

No Estado de São Paulo, os consórcios estavam previstos desde a Constituição Estadual de 1898. Atualmente, este recurso vem sendo amplamente utilizado para fortalecimento e eficiência da gestão pública, sobretudo nos municípios com recursos financeiros mais escassos. O objetivo deste trabalho é fazer um levantamento de consórcios intermunicipais existentes na gestão pública do Estado de São Paulo e, a partir deste levantamento, identificar possíveis problemas resultantes da gestão compartilhada, que podem gerar situações de conflito entre municípios envolvidos.

Para isso, os seguintes objetivos específicos foram definidos:

- Fazer uma revisão da literatura sobre consórcios intermunicipais/públicos, enfatizando a relevância dessa ferramenta institucional para reduzir a centralização municipal no que concerne à gestão de uma determinada região.
- Fazer um levantamento na literatura dos principais problemas e oportunidades identificados na gestão baseada em consórcios intermunicipais/públicos.
- Fazer um levantamento dos consórcios intermunicipais/públicos existentes no Estado de São Paulo.
- Avaliar, a partir de um estudo de caso, aspectos positivos e negativos que podem atingir diretamente os municípios envolvidos.

## 1.2 Estrutura da Monografia

O trabalho está estruturado da seguinte forma: a Seção 2 apresenta uma revisão da literatura sobre consórcios intermunicipais e traz um levantamento na literatura dos principais problemas e oportunidades identificados nesse tipo de gestão; a Seção 3 apresenta os consórcios públicos intermunicipais realizados no Estado de São Paulo e traz um estudo de caso, onde é feita uma avaliação dos aspectos positivos e negativos do consórcio estudado; a Seção 4 apresenta as considerações finais do estudo.

## 2 CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

Segundo Ferreira (1986) a palavra ‘consórcio’, do latim *consortiu*, tem o seguinte significado: 1. Associação, ligação, união; 2. Reunião de empresas, de interesses. ‘Consociar’ significa: 1. Unir, associar, combinar, ligar-se, combinar-se.

Os consórcios intermunicipais são uma forma de cooperação entre os municípios, destinados a solucionar problemas e obter resultados conjuntos de natureza superior às capacidades políticas, financeira e operacional individual de seus integrantes (CRUZ, 2009). É uma forma de união, ligação, cooperação que envolve municípios vizinhos para a resolução de problemas que os identificam entre si. Esse tipo de convênio permite que, através de estudos, de acompanhamentos e diagnósticos dos problemas, seja possível autofinanciamento dos municípios por serviços públicos, onde cada consorciado colabora com uma parte, seja ela material, financeira, administrativa ou humana, e a união dessas forças resulta na realização de projetos, difíceis de serem realizados por um único Município (TORRES, 2001).

A seção seguinte apresenta a evolução da descentralização e da cooperação federativa, na qual, o surgimento dos consórcios públicos intermunicipais têm um papel destacado no Brasil.

### 2.1 Histórico dos Consórcios Intermunicipais no Brasil

No período do Estado Novo (1937-1945) havia uma política centralizadora, sem respeito ao federalismo, principalmente pela perda da autonomia dos estados, tão enfatizada pelas oligarquias (BASTOS, 2008).

A Constituição Federal de 1967 permitia o associativismo intermunicipal pelas Câmaras Municipais. Já a Emenda Constitucional de 1969 aboliu o artigo da Constituição de 1967 que se referia a consórcios, mas previa a existência de convênios entre as diferentes esferas de governo (BASTOS, 2008).

Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 foi um marco na história de nosso país. Baseada fundamentalmente nos direitos de cidadania, que sempre foram negados pelos grupos dominantes, abria-se constitucionalmente a possibilidade de que a população brasileira no seu todo conseguisse viver com mais dignidade, com a garantia de direitos fundamentais como o acesso universal à saúde, por exemplo, (BASTOS, 2008).

De acordo com Carvalho (2005), a Constituinte de 1988 redigiu e aprovou a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de Constituição Cidadã. E foi, a partir deste marco constitucional, que foi possível para os e municípios brasileiros iniciarem uma perspectiva de assumir um papel de destaque no contexto social, responsáveis que eram por ações antes vinculadas diretamente às outras esferas de governo.

O processo de descentralização de competências favorece Estados e Municípios que tem uma base econômica mais forte, em contrapartida reduz as transferências da União para as unidades economicamente mais fracas (REZENDE, 1999). Pode-se dizer ainda que a descentralização e a cooperação entre os municípios se torna extremamente relevante no estabelecimento de solução de problemas comuns que só pode se dar através de ações conjuntas, inserida, obviamente, de uma perspectiva estratégica para o desenvolvimento das políticas públicas necessárias visando atender as demandas recorrentes entre eles.

De acordo com Brasil (1990) que aborda em relação aos consórcios, a Lei 8080/90 em seu 10º explicita que “os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver, em conjunto, as ações e serviços de saúde que lhes correspondam”.

Em 2005, foi promulgada a Lei 11.107, denominada Lei de Consórcios Públicos e da Gestão Associada de Serviços Públicos, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências (BASTOS, 1998). De acordo com Ribeiro (2007), trata-se da primeira lei brasileira dedicada exclusivamente à disciplina de instrumentos de cooperação federativas. Segundo o autor, constitui-se, por isso, em um marco, do início do processo de institucionalização das relações federativas.

A partir da existência de tal diploma legal foram considerados três tipos de consórcios: (i) consórcios administrativos; (ii) consórcios públicos de direito privado; e (iii) consórcios públicos de direito público.

Os consórcios administrativos que são acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. Os consórcios públicos de direito privado, ou seja, sem fins econômicos e que estarão sujeito às normas de direito público, no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e

admissão de pessoal. Já os consórcios públicos de direito público que integram a Administração Indireta de todos os Entes da Federação consorciados.

Assim, o foco deste trabalho, terá como principal espaço de estudo, o estabelecimento dos consórcios administrativos entre os municípios que procuram estabelecer objetivos e interesse comum.

Ressalta-se, neste sentido, que há iniciativas de consórcios de cunho administrativo ainda de cooperação intermunicipal nas áreas de cultura, desenvolvimento sustentável e informática; contudo, é nas áreas de temática ambientais e da saúde que têm se concentrado as iniciativas de cooperação (CRUZ, 2001).

Na área da saúde, os consórcios intermunicipais tem sido uma iniciativa autônoma de municípios localizados em áreas geográficas contíguas que se associam para gerir e prover conjuntamente serviços especializados e de apoio diagnóstico de maior intensidade tecnológica à população das municipalidades participantes (TEIXEIRA, 2003). A gestão de saúde por meio de consórcios intermunicipais tem propiciado o aumento da qualidade e da eficiência na oferta desses serviços.

Enfatiza-se ainda que as conexões entre a preservação de recursos hídricos e a gestão urbana tornam-se cada vez mais evidentes, diante dos problemas gerados tanto pela poluição de origem urbana, como pela degradação ambiental nas zonas rurais. Este é um dos setores, tal como o da área da saúde, que mais gera a criação de consórcios inseridos nas conexões urbano-regionais.

#### 2.1.1 O Caso de São Paulo

De acordo com Cruz & Araújo (2011), os consórcios intermunicipais passam a ser organizados, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, como parte da estratégia de descentralização de algumas políticas públicas. Um exemplo se localiza no Estado de São Paulo, com o então governador André Franco Montoro (1983 a 1986).

Os Consórcios Intermunicipais criados no Governo Montoro tinham como filosofia promover o desenvolvimento socioeconômico de uma região, buscar a melhoria da qualidade de vida da população e maximizar a utilização dos recursos existentes. Apesar de sua origem comum, cada um deles trilhou um rumo diferente, em termos de número de participantes, capacidade administrativa e ações específicas. Alguns são muito ativos, especializaram-se em algumas atividades, outros diversificaram suas atuações (CRUZ & ARAÚJO, 2011)

Segundo Junqueira (1990) a ideia de consorciamento já constava da Constituição paulista desde 1891. Os consórcios intermunicipais existem em São Paulo desde a década de 1960 e o mais antigo é o Consórcio de Promoção Social da região de Bauru, criado na década de 1960, e o Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (Codivap), da década de 1970.

Para Cruz & Araújo (2011), na época, optou-se por promover a cooperação intermunicipal por meio de associação com personalidade jurídica própria e de direito privado nos casos em que havia a prestação de serviços e a necessidade de recursos. Deste modo, criou-se uma figura nova, com personalidade jurídica de direito privado, mas com partícipes públicos – os municípios.

As autoras ressaltam que a operacionalização do consórcio intermunicipal era feita, basicamente, por meio da disponibilização de recursos materiais, humanos e financeiros próprios de cada município ou de outros parceiros (governos estaduais e federal, organizações não governamentais, instituições internacionais, entre outras).

Os consórcios intermunicipais assumiram, em sua maioria, a personalidade jurídica de associação civil sem fins econômicos e, após serem constituídos pelos municípios, passavam a ter um estatuto próprio, inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e demais formalidades necessárias ao registro de qualquer associação civil sem fins econômicos. Para sua manutenção, havia uma cota de contribuição financeira, obrigatória para todos os municípios envolvidos, de acordo com critérios estabelecidos em seu estatuto (CRUZ & ARAÚJO, 2011),

Além disto, as autoras ressaltam ainda que com a necessidade de aprofundar o pacto federativo, culminou com a promulgação da Lei federal 11.107, de 6 de abril de 2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, que estabelece normas gerais de contratação. Essa lei estabelece que o consórcio público é constituído por contrato entre os entes participantes e deve ser precedido de um protocolo de intenções determinando: a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio; a identificação dos entes da federação consorciados; a indicação da área de atuação do consórcio; a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos; as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral; o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos; entre outras.

A seção seguinte traz um levantamento da literatura sobre aspectos positivos e negativos verificados no estabelecimento de consórcios intermunicipais.

## 2.2 Aspectos Positivos e Negativos

Borges (2008) considera como um aspecto positivo, os consórcios intermunicipais se “constituírem como verdadeira redenção de municípios que, isoladamente, não dispõem de recursos humanos e materiais para enfrentar o atendimento das mais urgentes necessidades de suas populações”.

Os Consórcios Públicos dispõem de peculiaridades que lhes proporcionam maior flexibilidade em relação à administração direta. Nesse sentido, os consórcios intermunicipais e públicos apresentam algumas vantagens importantes, a saber:

- Possibilidade de participação de entes das três esferas de governo;
- Dispõem de maiores valores nos limites da licitação. Os valores são contados em dobro quando o Consórcio é constituído por até 03 entes federados, ou o triplo, se formado por um número acima de três (03) consorciados;
- Pode firmar convênios, contratos e acordos com outras entidades;
- Pode receber auxílio, contribuição ou subvenção da União, do Estado, além de doações e transferências em geral;
- Pode celebrar concessões, permissões e autorizações de serviços públicos;
- Goza de maior flexibilidade no poder de compra, na remuneração de pessoal e de pagamento de incentivos;
- Pode ser contratado pela administração direta ou indireta, sem necessidade licitação e a
- Redução de valores de impostos.

É importante ressaltar que o Contrato de Programa assinado pelos municípios participantes através do protocolo de intenções estabelece as obrigações de prestação de serviços pelos entes consorciados, a forma de transferência total ou parcial dos encargos, de pessoal ou bens necessários ao seu funcionamento.

É a partir do Contrato de Programa que o Consórcio passará a executar as diversas ações e serviços públicos demandados pela sociedade. É o instrumento pelo

qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da federação, ou para com Consórcio Público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa (SEPLAG, 2011).

São alguns elementos que devem contar no Contrato de Programa:

- A identificação dos bens transferidos;
- Os tipos de transferências e sua periodicidade;
- A indicação de quem arcará com o ônus;
- O passivo do pessoal cedido;
- Os recursos necessários à efetividade dos serviços;
- A responsabilidade subsidiária de quem os transferiu.
- O Contrato de Programa continuará em vigor mesmo se ocorrer a retirada de um dos membros consorciados

Não obstante dos benefícios aos usuários dos serviços e do aumento da resolutividade dos consórcios intermunicipais, pode haver situações em que os municípios decidam abandonar as parcerias, mesmo que esta atitude vá de encontro aos termos contratuais dos consórcios (TEIXEIRA, 2003).

Neste sentido, a viabilidade dessas instituições em longo prazo depende, portanto, de um equilíbrio tênue: a confiança mútua entre os gestores. Além disto, considerando a fragilidade das finanças municipais e a complexidade do processo político de construção das parcerias, a manutenção desse equilíbrio pode ser inviabilizada (TEIXEIRA, 2003).

A autora destaca que apesar de a esfera municipal ter sido a grande beneficiada pela Constituição de 1988 com a elevação da receita disponível, os municípios continuam apresentando uma grande vulnerabilidade fiscal. Ressalta que, se por um lado, aumentaram as suas fontes de recursos, por outro, o processo de descentralização das funções públicas, principalmente das políticas sociais, tem exercido forte impacto nas finanças desses entes federativos, podendo reduzir o interesse do prefeito de um município em honrar seu compromisso para com o consórcio.

Muitos gestores públicos municipais não honram com as obrigações dos contratos com a justificativa de restrições orçamentárias. Entretanto, permanecem associando os benefícios dos contratos a suas respectivas gestões, ao mesmo tempo que alimentando na população a expectativa de ganhos futuros, mesmo conscientes dos

riscos quebra do pacto e insolvência da associação. Esse tipo de comportamento pode ser decorrente da cultura de gestão fundamentada principalmente em ações que aumentem o apoio popular e, conseqüentemente, garantam a permanência dos gestores em cargos eletivos.

Neste sentido, Teixeira (2003) ressalta ainda que as considerações tanto de ordem financeira quanto política tornam evidente a vulnerabilidade dos consórcios e a possibilidade de sua dissolução. Quando um município adere ao consórcio, mas torna-se inadimplente, os demais consorciados podem reagir, no caso da área de saúde, por exemplo, suspendendo ou continuando a permitir o atendimento aos pacientes desse município.

O sucesso no desenvolvimento e atuação dos consórcios intermunicipais está diretamente relacionado à flexibilidade de sua estrutura interna, que deve apresentar regras claras e consideradas adequadas pelos municípios, sendo capazes de produzir acordos entre atores com recursos políticos e econômicos desiguais (DINIZ FILHO, 2006). Outro aspecto que contribui para o sucesso dos consórcios intermunicipais é a confiança na cooperação: o consórcio legitimado deve atuar como articulador político de seus interesses, disseminando na população desses municípios a informação de que a atuação do consórcio traz resultados positivos para a região e benefícios individuais (NEVES, cit.).

Para Schneider (2005), nesse ponto, é importante que arena deliberativa de cada município seja capaz de organizar os interesses municipais inicialmente dispersos e fortalecer o bloco político formado em futuras negociações diante de outras instâncias e demais agentes de poder. O apoio do governo estadual e também sua participação no consórcio é apontado por alguns autores como elemento que fortalece sua sustentabilidade, uma vez que a presença de incentivos e agentes externos é considerada por muitos que se apóiam na teoria da ação coletiva importante na manutenção de um arranjo cooperativo bem coordenado.

Deste modo, são algumas características/requisitos que um consórcio deve possuir para que se tenha sucesso e, conseqüentemente, se obtenha benefícios como:

- flexibilidade da sua estrutura interna com regras claras no contrato de programa;
- o reconhecimento de que atuação entre os consorciados pode trazer inúmeras vantagens como foram mencionadas anteriormente;

- as partes consorciadas devem manter sua autonomia e independência territorial;
- a aprendizagem deve ser coletiva e contínua e o consórcio intermunicipal/ público deve obter um forte apoio governamental, sem a qual, muitas experiências podem fracassar.

### 3 CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SÃO PAULO

De acordo com o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM) há somente no Estado de São Paulo 105 consórcios, que abrangem 536 municípios, dos quais 523 são paulistas (81,08% dos municípios do Estado de São Paulo), nove são de Minas Gerais e quatro do Rio de Janeiro

De acordo com Cruz & Araújo (2011), há ainda três iniciativas com abrangência interestadual: uma envolve municípios dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, e duas abrangem municípios paulistas e mineiros. Destes, um consórcio é de desenvolvimento e dois são de meio ambiente com foco em recursos hídricos. São eles: Consórcio Cercanias, de desenvolvimento local; Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, de Meio Ambiente/Recursos Hídricos; e Consórcio Intermunicipal do Rio Jaguari-Mirim, de Meio Ambiente/Recursos Hídricos. Contudo, as autoras ressaltam que, de acordo com a Cepam, ainda que não foi identificada nenhuma iniciativa com a participação do governo estadual ou da União. A maioria dos consórcios paulistas possui uma estrutura organizacional composta por:

- Conselho de prefeitos, órgão de deliberação máxima composto por prefeitos de todos os municípios consorciados.
- Conselho fiscal, órgão fiscalizador do consórcio, e a
- Secretaria executiva, órgão com funções executivas.

O Estado de São Paulo é dividido em 15 regiões administrativas de registro, a saber: Presidente Prudente, Araçatuba, São José do Rio Preto, Barretos, Franca, Ribeirão Preto, Central, Marília, Bauru, Campinas, Sorocaba, Registro, Santos, Região Metropolitana de São Paulo, e São José dos Campos. As regiões administrativas de Registro, Sorocaba, Bauru e Araçatuba contemplam o maior número de consórcios por município. Além disto, Apiaí, Barra do Chapéu, Itaoca, Juitituba, São Lourenço da Serra e Penápolis são os municípios paulistas com mais participação em consórcios: são membros de cinco, criados, em sua maioria, nas décadas de 1980 e 1990.

Segundo ainda as autoras Cruz & Araújo (2011), 3 (três) dos municípios (Apiaí, Barra do Chapéu, Itaoca) estão na Região Administrativa do Vale do Ribeira, conhecida pelo baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e pelas dificuldades financeiras. Dois (Juitituba, São Lourenço da Serra) fazem divisa com o Vale do Ribeira e, historicamente, trabalham juntos. A outra localidade é Penápolis,

sede de uma microrregião, conhecida pela cultura de cooperação intermunicipal dos prefeitos da microrregião na época.

Ressaltam ainda que há ainda 32 dos municípios (5% dos municípios do Estado) que participam de quatro consórcios; 66 (10%), de três; 187 (29%), de dois; e 23216 (36%), de um. Não participaram de consórcio 121 localidades (19%), concentradas principalmente nas Regiões Administrativas de Santos, Barretos, Central e Presidente Prudente.

Além disto, dos 523 municípios paulistas consorciados, 369 (71%) possuem menos de 30.000 habitantes, 56 (11%) têm de 30.001 a 50.000, 43 (8%) têm de 50.001 a 100.000, e 55 (10%) têm mais de 100.001 habitantes. A população total abrangida com os municípios consorciados é de 23.768.764 habitantes (58% da população do Estado). Portanto, são, principalmente, as pequenas localidades (menos de 30 mil habitantes) que utilizam esse tipo de arranjo organizacional de parcerias intermunicipais para implementar políticas públicas.

As Regiões Administrativas com maior frequência de municípios consorciados em relação ao total de municípios abrangidos são Registro, São José dos Campos, Franca, Campinas, Sorocaba e Bauru (Tabela 1):

*Tabela 1 - Quantidade de municípios existentes e consorciados, por Região Administrativa. Fonte: Cepam, 2011*

<b>Região Administrativa</b>	<b>Quantidade de Municípios</b>	<b>Quantidade de Municípios Consorciados</b>	<b>%</b>
Registro	14	14	100
São José dos Campos	39	39	100
Franca	23	22	96
Campinas	90	85	94
Sorocaba	79	73	92
Bauru	39	35	90
Araçatuba	43	38	88
Marília	51	45	88
São José do Rio Preto	96	71	74
Ribeirão Preto	25	18	72
São Paulo	39	28	72
Presidente Prudente	53	30	57
Central	26	13	50
Barretos	19	9	47
Santos	9	3	33

Total	645	523	81
-------	-----	-----	----

De acordo com a Cepam, os 105 consórcios existentes atuam nas seguintes áreas: desenvolvimento; meio ambiente, meio ambiente/recursos hídricos, meio ambiente/resíduos sólidos, infraestrutura (exploração de pedreira e patrulhas mecanizadas), saúde, informática, segurança alimentar, turismo e saneamento ambiental (Tabela 2).

*Tabela 2 - Quantidade de consórcios paulistas existentes, discriminados por área de atuação. Fonte: Cepam, 2011*

Área de Atuação	Quantidade de Consórcios
Infraestrutura	55
Saúde	15
Desenvolvimento	13
Desenvolvimento e turismo	6
Meio ambiente/recursos hídricos	5
Meio ambiente/resíduos sólidos	3
Desenvolvimento e segurança alimentar	3
Desenvolvimento e saúde	2
Desenvolvimento e saneamento ambiental	1
Informática	1
Meio ambiente	1
<b>Total</b>	<b>105</b>

Como se pode observar na Tabela 2, a maioria dos consórcios paulistas tem como finalidade atuar na área de infraestrutura (55 consórcios). Desses, 54 (51% do total de consórcios) foram induzidos, a partir de 2000, pelo Programa Pró-Estrada, do governo estadual, que auxilia os municípios na conservação de estradas rurais, combatendo os processos erosivos e evitando o assoreamento de rios e mananciais.

Há ainda 25 consórcios de desenvolvimento, 16 de saúde, 9 de meio ambiente, 6 de turismo, 3 de segurança alimentar, 1 de saneamento ambiental, 1 de informática. Os consórcios podem abranger mais de uma área e, neste estudo, foram contabilizados em todas as áreas envolvidas.

Além disto, há trinta e um consórcios (30% das iniciativas) que informaram à Cepam que se adaptaram à Lei de Consórcios Públicos (Tabela 3). Muitos ainda não se adequaram ou os gestores não possuem informações sobre o novo marco legal.

Tabela 3 - Quantidade de consórcios existentes, adaptados à Lei de Consórcios Públicos, não adaptados e sem informação. Fonte: Cepam, 2011

Área de Atuação	Quantidade	Adequados à Lei	São Adequados à Lei	Sem Informação sobre a Adequação à Lei
Desenvolvimento	13	4	3	6
Desenvolvimento e saneamento ambiental	1	1	0	0
Desenvolvimento e saúde	2	1	1	0
Desenvolvimento e segurança alimentar	3	0	3	0
Desenvolvimento e turismo	6	1	4	1
Informática	1	0	1	0
Infraestrutura	55	11	26	18
Meio ambiente	1	1	0	0
Meio ambiente/recursos hídricos	5	4	1	0
Meio ambiente/resíduos sólidos	3	1	0	2
Saúde	15	7	4	4
<b>Total</b>	<b>105</b>	<b>31</b>	<b>43</b>	<b>31</b>

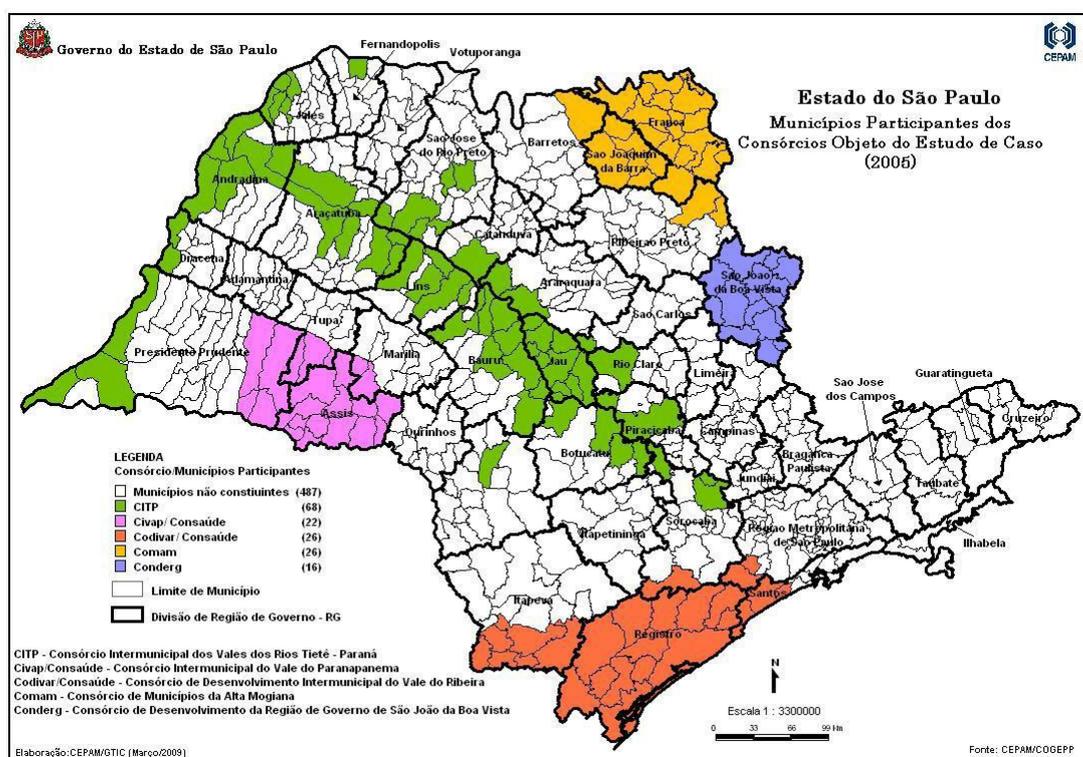
Há ainda consórcios compostos por municípios e outros atores (empresa, sociedade civil organizada, etc.) que não pretendem fazer a adequação à Lei, pois entendem que a diversidade de atores tem contribuído para seus resultados e que a composição de consórcios públicos, com a participação apenas de entes públicos, restringiria suas ações previstas.

Entretanto, apesar da ausência de adequação à Lei do Consórcio Público de 2005 de alguns municípios, evidencia-se que o consórcio é a alternativa de cooperação mais frequentemente encontrada pelos municípios paulistas para trabalharem de forma integrada e articulada.

Deste modo, é uma oportunidade em que os municípios do Estado de São Paulo utilizam-se dos consórcios intermunicipais/públicos para encontrar soluções conjuntas e compartilhadas evidenciando assim um compromisso mútuo nas diversas áreas das políticas públicas urbano-regional.

Além dos consórcios apresentados anteriormente nas regiões administrativas, há outra divisão no Estado de São Paulo, através dos consórcios intermunicipais, tais como: Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (Civap), Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de São João da Boa Vista (Conderg), Consórcio Intermunicipal dos Vales dos Rios Tietê-Paraná (CIPT), Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira (Codivar) e Consórcio de Municípios da Alta Mogiana (Comam) conforme se pode observar na seguinte Figura 1:

Figura 1 – Municípios participantes dos consórcios intermunicipais nas regiões administrativas. Fonte: CEPAM, 2006



Deste modo, na próxima seção, irá se discutir, especificamente um estudo de caso sobre o consórcio intermunicipal dos Vales do Rio Tietê - Paraná e suas devidas características e finalidade. A escolha para a discussão deste estudo de caso se deu em virtude de apresentar o maior número de municípios participantes consorciados.

### 3.1. O Consórcio Intermunicipal dos Vales dos rios Tietê – Paraná

Segundo Cruz & Araújo (2011), o Consórcio Intermunicipal dos Vales dos Rios Tietê – Paraná - CIP foi criado em 23/6/1989 para promover ações para o

desenvolvimento dos municípios lindeiros aos rios Tietê – Paraná, em consonância e complementaridade às iniciativas do governo do Estado de São Paulo na implantação da Hidrovia Tietê-Paraná. Foi constituído inicialmente por 17 municípios e obteve, nos anos seguintes, a adesão de outros, atingindo, em 1995, a participação de 62.

As autoras ressaltam que sendo o CITP um consórcio criado com objetivos vinculados a uma ação de governo (implantação da Hidrovia Tietê-Paraná), os acontecimentos políticos na esfera estadual impactaram sobremaneira a sua atuação. Dessa forma, podem ser identificadas três fases distintas na atuação do Consórcio.

Na primeira fase (1990 até 1995) o Consórcio contou com grande apoio e incentivo do governo do Estado. Houve financiamento, através da CESP (Companhia Energética de São Paulo), para a elaboração do plano de desenvolvimento regional – Projeto Calha; recursos para desenvolvimento de projetos; e alocação de pessoal do Estado para o assessoramento. O Consórcio era um agente importante e complementar à ação do governo do Estado na implantação da Hidrovia.

Sua atuação foi basicamente voltada para estruturação de um banco de dados dos municípios da região, para a elaboração do plano de desenvolvimento regional e promoção de discussões com os prefeitos sobre o impacto da Hidrovia na economia local e regional (CRUZ & ARAÚJO, 2011).

A segunda fase começou em 1995 e foi marcada pela mudança de diretrizes do governo do Estado. Iniciou-se um processo de afastamento da estrutura do Estado com vistas à privatização da geração e distribuição de energia, além da gestão da Hidrovia. O Consórcio, que tinha sido criado para implementar ações de desenvolvimento dos municípios em consonância com a implantação da Hidrovia, viu-se sozinho, com um plano de desenvolvimento complexo e sem o apoio governamental necessário. Nessa fase, a participação dos municípios nas reuniões diminuiu significativamente e a quantidade de contribuintes caiu para seis consorciados.

A terceira fase do Consórcio iniciou-se em 2003, com o surgimento de um novo grupo político na região. Este promove articulações para reaproximar os municípios, enfatizando projetos menores que fortaleçam tendências econômicas já existentes menos dependentes de políticas do governo estadual. Prioriza a elaboração de um projeto de incentivo ao turismo em 12 municípios (região de Jaú).

Assim, pode-se dizer que as três fases dos consórcios públicos do Consórcio Intermunicipal dos Vales rios Tietê - Paraná foram compreendidas assim:

*Tabela 4 – Fase compreendida do Consórcio Intermunicipal dos Vales dos rios Tietê – Paraná no Estado de São Paulo. Fonte: Elaboração própria.*

<b>1ª Fase (1990-1995)</b>	Apoio do Governo do Estado e CESP
<b>2ª Fase (a partir de 1995)</b>	Afastamento do Estado/privatização
<b>3ª Fase (A partir de 2003)</b>	Articulações/reaproximações com projetos menores

De acordo com o Estatuto do CITP, são instâncias organizativas do Consórcio: Assembléia Geral, Conselho Consultivo e Deliberativo, Diretoria Administrativa e Conselho Fiscal. O Conselho Consultivo e Deliberativo é o poder superior do Consórcio, sendo eleito pela Assembléia Geral, constituída pelos consorciados.

São alguns municípios que participam do Consórcio Intermunicipal dos Vales dos Rios Tietê-Paraná (CIPT): Araçatuba, Bauru, Lins, Jaú, Piracicaba, Rio Claro e Andradina. Ressalvando que a região administrativa de Bauru contém um dos maiores índices de municípios consorciados do Estado de São Paulo.

As autoras Cruz & Araújo (2011), evidenciam também que em 2005, houve uma reformulação do estatuto visando à participação direta de todos os consorciados na escolha dos dirigentes e na deliberação dos assuntos estratégicos, foram reduzidos os níveis decisórios para agilizar os processos. Os objetivos do CITP foram mantidos e a Assembléia Geral passou a ser a instância máxima de decisão e deliberação, responsável também pela eleição, a cada quatro anos, dos membros da Diretoria Administrativa e do Conselho Fiscal.

O Consórcio conta atualmente com dois cargos, no seu quadro de pessoal, para a operacionalização das decisões – um diretor executivo e um secretário –, contratados pela CLT.

Suas receitas provêm das contribuições dos municípios e são proporcionais ao porte populacional. Apesar do valor simbólico, muitos não contribuem, talvez pelo fato de não haver sanções, até então, ou despesas altas com prestação de serviços. Para evitar esse problema, o novo estatuto prevê a suspensão ou exclusão daqueles que deixarem de pagar a contribuição por três meses consecutivos.

Dentro do contexto do CITP, foram poucas as alterações no quadro de consorciados ao longo desses 15 anos, talvez por não haver sanções aos municípios inadimplentes com suas obrigações financeiras ou presenciais nas assembleias. Dos 62 municípios consorciados em 1995, cinco saíram e outros 11 novos se consorciaram. As

razões alegadas para a saída variam desde participação em outros consórcios mais específicos por sub-região até a falta de resultados do CITP.

Atualmente, a partir de 2011, Cruz & Araújo (2011) analisam que em relação às finalidades do Consórcio, os resultados obtidos nesses últimos anos foram incipientes. Talvez pelo tamanho do desafio e por estar tão imbricado com as políticas do governo estadual.

Ressaltam que se torna perceptível o desenvolvimento ocorrido ao longo da Hidrovia. Houve aumento da quantidade de indústrias e empresas em algumas regiões, em outras, o crescimento do turismo, e noutras, o incremento de atividades de lazer.

Enfatizam ainda que o Consórcio não mantém inter-relacionamento com várias instituições afins, como a Agência de Desenvolvimento do Tietê-Paraná (ADTP), a AES (empresa que administra a Hidrovia) e com os Comitês de Bacias Hidrográficas.

Os gestores do Consórcio esperam que a estratégia de atuação adotada (trabalhar as necessidades e oportunidades pontuais) traga resultados concretos e, com isso, novo fôlego e ânimo aos consorciados. Acreditam que projetos menores e que demandem menos recursos, possam receber mais facilmente financiamentos de outras esferas de governo. E caso isto não ocorra, buscarão viabilizá-los com recursos próprios, inclusive com o envolvimento da comunidade local (CRUZ & ARAÚJO (2011).

Além disto, resumidamente, pode-se dizer que a atuação do Consórcio Intermunicipal dos Vales dos Rios Tietê-Paraná (CITP) a partir de 2005, voltou-se, sobretudo, para ações de desenvolvimento mais restritas, pontuais e localizadas.

## 4 CONCLUSÃO

O presente trabalho promoveu uma revisão de literatura através de uma pesquisa bibliográfica e em sites específicos sobre algumas experiências de consórcios públicos existentes. Identificou a existência de oportunidades na solução de problemas comuns encontrados através da formação de consórcios intermunicipais/públicos inseridos, obviamente, dentro de uma perspectiva estratégica para o desenvolvimento das políticas públicas necessárias visando atender as denominadas demandas recorrentes (na saúde, segurança pública, habitação, etc.) entre os municípios envolvidos.

Revelou-se ainda as oportunidades encontradas nos consórcios intermunicipais/públicos em que os municípios envolvidos podem obter com a sua constituição: possibilidade de participação de entes das três esferas de governo, possibilidade de se firmar convênios, contratos e acordos com outras entidades, possibilidade de receber auxílio, contribuição ou subvenção da União, do Estado, através de doações e transferências em geral, além de obter maior flexibilidade no poder de compra, na remuneração de pessoal e a devida redução de valores de impostos.

No entanto, verificou-se também a existência de problemas na consolidação dos destes consórcios tais como: gestores públicos municipais que não honram com as obrigações dos contratos com a justificativa de restrições orçamentárias, bem como situações encontradas em que os municípios decidam abandonar as parcerias, mesmo que esta atitude vá de encontro aos termos contratuais dos consórcios.

Assim, percebe-se que apesar das vantagens oferecidas por esta forma de intervenção de políticas públicas através de uma ação conjunta, há um problema de ordem política e financeira que podem conduzir o consórcio ao fracasso, dependendo obviamente, da situação específica.

Além disto, foi realizado ainda um levantamento sobre os consórcios públicos existentes no Estado de São Paulo, no qual, identificou-se 105 consórcios, que abrangem 536 municípios e estão divididos em 15 regiões administrativas.

Analizou, especificamente, em um estudo de caso no Estado de São Paulo, o consórcio intermunicipal dos Vales dos rios Tietê – Paraná que foi compreendido em três fases: a primeira fase em que contou com grande apoio e incentivo do governo do Estado e houve um devido financiamento através da CESP (Companhia Energética de São Paulo) visando a elaboração do plano de desenvolvimento regional; a segunda fase

que compreendeu o processo de afastamento da estrutura do Estado com vistas à privatização da geração e distribuição de energia, além da gestão da Hidrovia e a terceira fase com o surgimento de um novo grupo político na região enfatizando projetos menores entre os municípios consorciados.

Deste modo, entendem-se como aspectos positivos dos consórcios (incluindo o Consórcio Intermunicipal dos Vales dos rios Tietê – Paraná - CITP), as vantagens oferecidas mencionadas neste trabalho (redução de impostos, maior flexibilidade no poder de compra, entre outros) que possibilitam que estes municípios envolvidos possam em conjunto resolver problemas das demandas recorrentes.

Verificou-se como aspecto negativo do CITP a segunda fase foi marcada pelo processo de afastamento da estruturado Estado, tendo em vista a privatização e distribuição de energia da empresa CESP. A instituição era a principal financiadora do planejamento de desenvolvimento regional pelo consórcio e o Estado era um parceiro estratégico na consolidação de projetos. Contudo, a partir de 2003 até os dias atuais, este consórcio tem atuado em projetos menores visando a resolução de problemas comuns.

Deste modo, ressalta-se que os prefeitos, vereadores e os governos dos Estados têm um papel relevante na implantação e continuidade dos consórcios, desde que haja uma mudança de atitude, passando de um comportamento competitivo para um cooperativo, buscando soluções conjuntas e aproveitando as oportunidades comuns em uma escala ampliada.

Assim sendo, entende-se a importância dos Consórcios Intermunicipais/públicos como uma forma de cooperação intermunicipal para o aproveitamento das potencialidades locais. Neste sentido, os municípios devem identificar os arranjos que possam atuar de forma integrada para assegurar a melhoria da qualidade de vida da sua população.

## 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, F.A. **Os consórcios intermunicipais e a nova legislação.** UERJ. Revista Eletrônica Polêmica. Laboratório de Estudos Contemporâneos. Rio de Janeiro, 2008.

BASTOS, F.A.; MISOCZKY, M.C. **Avançando na Implantação do SUS: Consórcios Intermunicipais de Saúde.** Porto Alegre: DaCasa Editora, 1998.

BORGES, Alice Gonzalez. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 6, nº 23, p.79-102, out/dez.2008.

BRASIL. Lei 8.142 de 28 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde e sobre as transferências intragovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.** Brasília, 1990.

CARVALHO, V. C. **Consórcio Intermunicipal e Cooperação Federativa: desafios para gestão ambiental conjunta na Bacia do Jiquiriçá (Bahia).** 2005

CRUZ, Maria do Carmo. **Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente.** Polis: Programa de Gestão Pública e Cidadania - EAESP/FGV, 2001

CRUZ, M. C. M. T. et. al. **Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento: mudando para sobreviver.** Texto apresentado no II Congresso CONSAD de Gestão Pública em Brasília/DF, de 6 a 8 maio de 2009.

CRUZ & ARAÚJO. Maria do Carmo, Fátima Fernandes. **Consórcios Intermunicipais Paulistas Rumo aos Consórcios Públicos – Reflexões.** IV Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2011.

DINIZ, Danusa Freire Costa. **Consórcio Intermunicipal: Estratégias Competitivas e Colaborativas do CIVARC no Norte Pioneiro do Paraná.** CEPPAD/UFPR. Curitiba, 2009.

DINIZ FILHO, P. R. **Federalismo, indução estadual e cooperação intermunicipal: a experiência de dois Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais.** 1006, 193 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Belo Horizonte, 2006.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gestão Pública Local, Novos Arranjos institucionais e articulação urbano-regional.** FGV, São Paulo, 2003.

FERREIRA, Aurélio B.H. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa.** 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA, CEPAM. **Consórcio: Uma Forma de Cooperação Intermunicipal**. São Paulo, 2001. (Série Informativo - Cepam).

GRAÇA SOUTO, A. C. **Consórcios Intermunicipais e Federalismo Cooperativo**. Parecer jurídico. Brasília, 2007.

JUNQUEIRA, Ana Thereza M. **Consórcio intermunicipal, um instrumento de ação**. Revista Cepam, São Paulo, v. 1, n. 2, abr./jun. 1990, p. 29-35.

REZENDE, Fernando. **Federalismo fiscal: Novo papel para Estados e Municípios**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. UPDI, 1999. Edição especial.

RIBEIRO, W. A. **Cooperação federativa e a Lei de Consórcios Públicos**. Brasília, DF: Confederação Nacional dos Municípios, 2007.

SCHNEIDER, A. C. **Cooperação Intermunicipal: Um estudo sobre o Consórcio de Saúde da Região do Médio Paraíba do Rio de Janeiro**. 2005, 136 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva). Instituto de Medicina Social da UERJ. Rio de Janeiro, 2005.

SEPLAG. Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. **Consórcios Públicos**. Fortaleza, 2010.

TEIXEIRA, Luciana. DOWELL, Maria Cristina e BUGARIN, Maurício. **Consórcios Intermunicipais de Saúde: Uma Análise à Luz da Teoria dos Jogos**. Rio de Janeiro, 2003.

TORRES, L.A.G. **Consórcio Intermunicipal**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas, UPP, ano 1, nº 2, jan./2001.