

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ANÁPOLIS - UniEVANGÉLICA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO, PESQUISA,
EXTENSÃO E AÇÃO COMUNITÁRIA
PROGRAMA DE MESTRADO MULTIDISCIPLINAR
EM SOCIEDADE, TECNOLOGIA E MEIO AMBIENTE**

**CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL: A EXPERIÊNCIA DO CONSÓRCIO DA
APA DO JOÃO LEITE**

CLAUDISOM MARTINS DE OLIVEIRA

Anápolis – Goiás

2013

CLAUDISOM MARTINS DE OLIVEIRA

**CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL: A EXPERIÊNCIA DO CONSÓRCIO DA
APA DO JOÃO LEITE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado Acadêmico Multidisciplinar em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente do Centro Universitário de Anápolis – UniEVANGÉLICA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Sociedade, Políticas Públicas e Meio Ambiente

Orientação: Prof. Dr. Francisco Itami Campos.

Anápolis – Goiás

2013

O48

Oliveira, Claudisom Martins de.

Consórcio público intermunicipal e desenvolvimento sustentável: a experiência do consórcio da APA do João Leite / Claudisom Martins de Oliveira . – Anápolis: Centro Universitário de Anápolis – UniEvangélica, 2013.
127 p.; il.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Itami Campos.

Dissertação (mestrado) – Programa de pós-graduação em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente – Centro Universitário de Anápolis – UniEvangélica, 2013.

1. Federação e Município 2. Articulações interinstitucionais
3. Consórcio público intermunicipal 4. Desenvolvimento sustentável
I. Campos, Francisco Itami II. Título.

CDU 504

Catálogo na Fonte

Elaborado por Hellen Lisboa de Souza CRB1/1570

TERMO DE APROVAÇÃO

Dissertação intitulada “Consórcio Público Intermunicipal e Desenvolvimento Sustentável: A Experiência do Consórcio da APA do Ribeirão João Leite”, apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado Acadêmico Multidisciplinar em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente do Centro Universitário de Anápolis – UniEVANGÉLICA, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Aprovada em: 05/09/2013

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Francisco Itami Campos
(Orientador e presidente da banca - UniEVANGÉLICA)

Prof^ª. Dr^ª. Giovana Galvão Tavares
(Professora examinadora interna - UniEVANGÉLICA)

Prof. Dr. Harlen Inácio dos Santos
(Professor examinador externo – Universidade Católica de Goiás)

Prof. Dr. Sandro Dutra e Silva
(Professor examinador suplente - UniEVANGÉLICA)

Dedico este trabalho a Deus que me guarda e me conduz ao caminhar. A minha esposa Elizabete, pelo apoio, carinho e compreensão e ao meu filho João Pedro, um presente de Deus.

AGRADECIMENTOS

Agradecimento aos meus familiares e amigos que sempre acreditaram que seria possível.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado Multidisciplinar em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente pelo incentivo e pelo apoio.

Em especial, ao meu professor orientador, Dr. Francisco Itami Campos, pelos conselhos, pelo incentivo, paciência, pelo incentivo, pelas oportunidades e pela amizade.

A todos que, direta e indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

“Por a sabedoria serve de defesa, como de defesa serve o dinheiro; mas a excelência do conhecimento é que a sabedoria dá vida ao seu possuidor.”

Eclesiastes, 7:12

“E tomou o SENHOR Deus o homem, e o pôs no jardim do Éden para o lavrar e o guardar.”

Gênesis, 2:15

RESUMO

O presente trabalho se insere na linha de pesquisa “Sociedade, Política Pública e Meio Ambiente” do Programa de Mestrado Multidisciplinar em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente do Centro Universitário de Anápolis-Goiás/UniEVANGÉLICA e tem como objetivo compreender as relações de cooperação entre governos municipais por meio do instrumento do Consórcio Público voltados para a promoção do desenvolvimento local sustentável, instituído sob a égide da Lei nº. 11.107/2005. O tema traz inquietudes práticas e teóricas, tanto que o presente trabalho adotou como metodologia a análise de conceitos historicamente construídos tornou-se essencial na representação do cenário onde efetivamente ocorreu o consorciamento municipal. Para tanto, utilizou-se da análise da legislação que trata à temática e de uma revisão bibliográfica de obras, como: Laczynski (2012); Ribeiro (2009); Campos (2005); Marques Neto (2005); Sachs (2002); Guimarães (2001); Leff (2000); Jacob (1999), dentre outras. Todo esforço teórico buscou a compreensão e interpretação das condicionantes históricas que propiciaram a inserção das ações consorciadas intermunicipais nas agendas dos governos locais. Além da pesquisa bibliográfica e documental, o eixo central deste trabalho, quanto à adoção de procedimentos metodológicos, está o estudo de caso, pois se dedicou ao estudo de um fenômeno contemporâneo, intrinsecamente ligado a debates e discussões maiores, como questões que envolvem autonomia municipal, poder local, interesse local, sustentabilidade, pacto federativo e desenvolvimento regional. Assim, a análise da experiência do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite criado em 2009 pelos municípios goianos de Campo Limpo de Goiás, Goianápolis, Nerópolis, Ouro Verde de Goiás e Terezópolis de Goiás (localiza-se a sede administrativa) visou identificar a importância deste instrumento na formulação, implementação, controle e avaliação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local de forma mais sustentável, entretanto, identificou-se que o CPI APA do João Leite ainda não conseguiu sair da esfera política e busca sua consolidação. Este trabalho também evidenciou que o consórcio público intermunicipal gradativamente vem ganhando notoriedade nos governos locais como uma alternativa para a prestação mais efetiva de serviços públicos demandados por sua comunidade, no entanto, também demonstrou que a manifestação deste instrumento na realidade dos municípios goianos ainda ocorre de forma incipiente. Por fim, espera-se que os resultados alcançados por este trabalho possam contribuir para a ampliação do debate sobre Consórcios Públicos Intermunicipais na realidade brasileira e goiana, tanto de gestores públicos quanto no mundo acadêmico.

Palavras chave: Federação e Município. Articulações Interinstitucionais. Consórcio Público Intermunicipal. Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

This work fits in the research line "Society, Public Policy and the Environment" Multidisciplinary Master's Program in Society, Technology and Environment, University Center, Anápolis-Goiás/UniEVANGÉLICA and aims to understand the relationship between governments city through the instrument of the Public Consortium aimed at promoting sustainable local development , set up under the aegis of the Law 11.107/2005. The issue has practical and theoretical concerns, both the present study adopted the methodology to analyze historically constructed concepts become essential in the representation of the scenario actually occurred where the municipal consortium. For this, we used the analysis of legislation that comes to the theme and a literature review of works such as: Laczynski (2012), Ribeiro (2009), Campos (2005); Marques Neto (2005), Sachs (2002); Guimarães (2001), Leff (2000), Jacob (1999), among others. All theoretical effort aimed at understanding and interpretation of the historical conditions that enabled the insertion of intermunicipal consortium shares the agendas of local governments. Besides the literature and documents, the central axis of this work, as the adoption of methodological procedures, is the case study, because it was dedicated to the study of a contemporary phenomenon, inextricably linked to larger debates and discussions as issues involving municipal autonomy, local authorities, local interest, sustainability, federal pact and regional development. Thus, the analysis of the experience of the Intermunicipal Consortium of the APA Leite created in 2009 by municipalities in Goiás Campo Limpo de Goiás, Goianápolis, Nerópolis, Ouro Verde de Goiás e Terezópolis de Goiás (located at headquarters) aimed to identify the importance this instrument in the formulation, implementation, monitoring and evaluation aimed at local development more sustainable public policies, however, it was identified that the APA CPI Leite still could not get out of the political sphere and seeks its consolidation. This work also showed that the public intermunicipal consortium gradually gaining notoriety in local governments as an alternative to the more effective delivery of public services demanded by the community, however, also demonstrated that the expression of this instrument in the reality of municipalities in Goiás still occurs incipient form. Finally, it is expected that the results achieved by this work can contribute to expansion of the Intermunicipal Consortium Public debate on the Brazilian reality and Goiás, both public managers and the academic world.

Key words: Federation and the Municipality. Inter joints. Public Intermunicipal Consortium. Sustainable Development.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Número de municípios brasileiros – Período 1970/2010

Quadro 2 – Distribuição proporcional de municípios e população, segundo as classes de tamanho da população – Período 2001/2010

Quadro 3 – Evolução da expressão Consórcio Público

Quadro 4 – Formas de consorciamento entre entes federados

Quadro 5 – Consórcios Públicos no Brasil - Período 1891/2010

Quadro 6 – Municípios brasileiros por região com existência de Consórcios Intermunicipais – Ano 2001

Quadro 7 – Ação consorciada entre municípios em licitações

Quadro 8 – Ação consorciada entre municípios para aprimoramento de pessoal

Quadro 9 – Ação consorciada entre municípios no planejamento territorial

Quadro 10 – Ação consorciada entre municípios no compartilhamento de equipamentos

Quadro 11 – Ação consorciada entre municípios na destinação final de resíduos sólidos

Quadro 12 – Número de municípios do Brasil que declararam participar de consórcio público, segundo as Grandes Regiões – Ano 2011

Quadro 13 – Número de municípios do Brasil que declararam participar de consórcio público por classes de tamanho da população dos municípios – Ano 2011

Quadro 14 – Municípios com consórcio público intermunicipal, por área da administração municipal, segundo as classes de tamanho da população dos municípios – Ano 2011

Quadro 15 – Número de municípios do Brasil e da região Centro-Oeste que declararam participar de consórcio público e as classes de tamanho da população dos municípios – Ano 2011

Quadro 16 – Número de municípios do Brasil e da região Centro-Oeste que declararam participar de consórcio público e Unidades da Federação – Ano 2011

Quadro 17 – Municípios com consórcio público intermunicipal, por área da administração municipal, região Centro-Oeste e as Unidades da Federação – Ano 2011

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de municípios com articulações interinstitucionais, por tipo de articulação – Brasil – 2011

Gráfico 2 – Percentual de municípios com articulações interinstitucionais, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios – Ano 2011

Gráfico 3 - Municípios que participaram de consórcio público e/ou administrativo, segundo os parceiros – Ano 2011

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Lei de criação, localização e densidade demográfica (2012) dos municípios do Consórcio da APA do João Leite

Tabela 2: População dos municípios do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite (evolução entre o período de 1991 – 2012)

Tabela 03 – População residente por sexo e situação do domicílio dos municípios do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite – Ano 2010

Tabela 04 – População atendida de água e esgoto (em 2012), e destino do lixo (em 2012) nos municípios do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite

Tabela 05 – Produto Interno Bruto (PIB) e PIB *per capita* – (Período: Ano 2000 / 2010) de Goiás e nos municípios do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite

Tabela 06 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) – Período de 2000 a 2010, dos municípios do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxograma das etapas de constituição dos consórcios públicos

Figura 2 – Municípios da Bacia Hidrográfica do João Leite e sedes municipais

Figura 3 – Localização da barragem do Rio João Leite e área inundada

Figura 4 – Sede do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite – ano de 2010

Figura 5 – Logomarca do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA – Área Proteção Ambiental

Art. – artigo

BIREME – Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde

BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul

CF – Constituição Federal

CIPS – Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru

CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paraíba

CODIVAP – Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba

CORREIOS – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)

CPD – Centro de Processamento de Dados

CPI – Consórcio Público Intermunicipal

CRISA – Consórcio Rodoviário Intermunicipal S/A

DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

EC – Emenda Constitucional

EIA – Resolução sobre a obrigatoriedade do Estudo de Impacto Ambiental

EMBRAER – Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EUA – Estados Unidos da América

FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

FBCN – Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis

IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IMB – Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos

IMBEL – Indústria de Material Bélico do Brasil

INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

LCP – Lei dos Consórcios Públicos

MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais

NUCLEP – Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A.

ONU – Organizações das Nações Unidas

PEAMP – Parque Estadual Altamiro de Moura Pacheco

PIB – Produto Interno Bruto

PNDs – Planos Nacionais de Desenvolvimento

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos

PNSB – Pesquisa Nacional de Saneamento Básico

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

RADIOBRÁS – Empresa Brasileira de Comunicação

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

SciELO – *Scientific Electronic Library Online*

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEGPLAN – Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento do Estado de Goiás

SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente

SEMARH-GO – Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos - Goiás.

SEPIN – Superintendência de Estatística, Pesquisa e Informações Socioeconômicas

SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados

SIPAM – Sistema de proteção da Amazônia

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia

TELEBRÁS – Telecomunicações Brasileiras S.A.

UNIEVANGÉLICA – Centro Universitário de Anápolis-GO

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO I – FEDERALISMO, PODER LOCAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	24
1.1. Federalismo: origens, aspectos históricos e conceituais	25
1.2. Federalismo à brasileira.....	31
1.3. Federalismo Brasileiro pós 1988 e desenvolvimento local	36
1.4. Poder Local e Desenvolvimento Sustentável.....	42
1.5. Arranjos Cooperativos Intermunicipais	50
CAPÍTULO II – CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL.....	55
2.1. Consórcio Público: Aspectos conceituais, históricos e instrumentos legais....	55
2.2. Consórcio Público Intermunicipal: possibilidades de atuação, finalidades e objetivos.....	67
2.3. Vantagens e limitações do consorciamento intermunicipal.....	72
2.4. Constituição e gestão do Consórcio Público Intermunicipal	74
2.5. Ações consorciadas e desenvolvimento local sustentável.....	79
2.6. Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil e em Goiás	82
2.6.1. Potencialidades dos Consórcios Públicos Intermunicipais	87
2.6.2. Consórcio Público Intermunicipal na realidade goiana	90
CAPÍTULO III – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA APA DO JOÃO LEITE	95
3.1. Antecedentes e contextualização	96
3.2. Perfil dos municípios do Consórcio da APA do João Leite	103
3.3. Constituição, financiamento, quadro administrativo e sede	109
3.4. Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite e Desenvolvimento Local Sustentável: potencialidades, possibilidades e limitações.....	112
CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	121
ANEXOS	127

INTRODUÇÃO

Nas últimas quatro décadas, o meio ambiente e sua relação com os demais setores da vida humana passa a fazer parte definitivamente das agendas governamentais em todas as esferas de poder, engendrando um cenário onde o poder público se viu obrigado a planejar, elaborar e implementar políticas públicas voltadas para a conservação e preservação do meio ambiente na perspectiva de promover um desenvolvimento de forma mais sustentável. Precisamente nas décadas de 1980 e 1990, ocorreu internamente no Brasil um processo de reforma constitucional/administrativa do Estado, promovendo uma reconfiguração do pacto federativo, caracterizado por uma acentuada descentralização da administração pública, criando um ambiente propício à participação mais efetiva da sociedade civil no processo de negociação e de tomadas de decisões inerentes às políticas públicas (RIBEIRO, 2009).

Nesse contexto de novos desafios políticos institucionais, a promulgação da Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo em que detalhou uma carta de direitos de cidadania, também estatuiu uma reorganização federativa do Estado brasileiro, ampliando as obrigações estatais quanto às políticas sociais, além de engendrar padrões de relacionamento intergovernamental e intragovernamental. Esse momento foi caracterizado pelo alargamento da democracia, restauração do Estado Democrático de Direito e fortalecimento do poder local. Este último, evidenciado pela incorporação dos municípios como membros efetivos da federação, resultando num processo de descentralização marcado pela autonomia política, financeira e administrativa da gestão pública das municipalidades (RIBEIRO, 2009).

Desta forma, a sociedade brasileira testemunhou nas últimas décadas do século XX, em especial no campo político, uma ampliação e fortalecimento do poder local. Fenômeno entendido como decorrência do novo arranjo federativo instituído pelo texto constitucional de 1988 e das práticas inovadoras de participação da sociedade civil na busca por conquista de direitos civis e sociais. Entrementes, esse processo foi acompanhado por uma urbanização acelerada em determinadas regiões, acarretando a formação de conglomerados urbanos, chamados de regiões metropolitanas. Essa concentração populacional, na sua maioria, careceu de uma política habitacional e de ocupação do solo, trazendo consigo inúmeros problemas socioambientais, materializados pela necessidade de estruturação de sistemas de transporte público e de saneamento básico, políticas habitacionais, tratamento adequado de resíduos sólidos urbanos, dentre outros (CAMPOS, 2005).

Neste ambiente político institucional, no âmbito prático da administração pública, o município emerge como um dos responsáveis por iniciativas voltadas à promoção de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento local, devendo apresentar soluções para problemas advindos da própria urbanização territorial, que assola a maioria dos territórios, e que de certa forma ameaçam a qualidade de vida das comunidades locais. Simultaneamente, no âmbito acadêmico, as últimas décadas também foram marcadas pelo crescimento de estudos, principalmente nas áreas da Sociologia, Economia e Ciência Política, de temas que permeiam a gestão pública municipal, como a questão da descentralização e autonomia administrativa, arranjos intergovernamentais de cooperação, desenvolvimento sustentável, poder e interesse local.

A Constituição de 1988, a Emenda Constitucional nº 19/1998¹, a Lei nº 11.107/2005², o Decreto Federal nº 6.017/2007³, Lei nº 11.445⁴ e a Lei nº 12.305/2010⁵, dentre outros aparatos legais, contribuíram para intensificar as discussões e debates sobre as possibilidades de associativismo de entes federados, em especial entre municípios, buscando, sobretudo, estabelecer formas e

¹ Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, modificou o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública.

² Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

³ Decreto Presidencial 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.

⁴ Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico.

⁵ Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

procedimentos para a institucionalização das relações de cooperação intergovernamentais.

Diante desse cenário, o presente trabalho de pesquisa se insere na linha de pesquisa “Sociedade, Política Pública e Meio Ambiente” do Programa de Mestrado Multidisciplinar em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente do Centro Universitário de Anápolis-Goiás/UniEVANGÉLICA e tem como objetivo geral compreender as relações de cooperação entre governos municipais por meio do instrumento do Consórcio Público voltados para a promoção do desenvolvimento local sustentável, instituído sob a égide da Lei nº 11.107/2005, que dispõe em seu Artigo 1º de normas gerais para “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum”.

A Lei dos Consórcios e o Decreto Federal nº 6.017/07 trouxeram segurança jurídica na contratação de consórcios públicos e como consequência amplia o potencial de atuação da figura do Consórcio Público formado por municípios, tornando-se uma alternativa para a promoção de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local. No entanto, em especial na realidade do Estado de Goiás, este instrumento ainda sofre inúmeros questionamentos, dentre eles, questões que este trabalho buscou analisar ao estabelecer como objetivos específicos:

- Compreender o papel do município no contexto do atual pacto federativo brasileiro analisando a questão do interesse local e o posicionamento do poder local frente a temáticas como desenvolvimento sustentável e cooperação intermunicipal;
- Entender o processo constitutivo do instrumento Consórcio Público formado entes municipais, visando identificar suas vantagens e desvantagens, possibilidades e limites de atuação;
- Analisar a importância do Consórcio Público Intermunicipal da APA do João Leite na formulação, implementação, controle e avaliação de políticas públicas voltadas para questões do desenvolvimento local dos municípios envolvidos.

O Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite⁶ foi criado em 2009 com o objetivo essencial promover ações para o desenvolvimento integrado dos municípios consorciados. Constituído pelos municípios goianos de Campo Limpo, Goianópolis, Nerópolis, Ouro Verde e Terezópolis de Goiás (onde se localiza a sede administrativa do Consórcio), inseridos territorialmente na Bacia Hidrográfica do Ribeirão João Leite e afetados, direta ou indiretamente, pelo lago que se formou com a construção da barragem de contenção e represamento de água do Ribeiro João Leite, fonte principal de captação e abastecimento de água da região metropolitana de Goiânia, capital do Estado de Goiás.

A pesquisa assume característica qualitativa quando busca a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados, ou seja, quando o foco principal da abordagem é o processo constitucional do fenômeno e seu significado (SILVA; MENEZES, 2005). Assim, a presente pesquisa se caracteriza como qualitativa ao buscar os significados para as ações consorciadas entre os entes federados, sendo utilizada como metodologia a análise bibliográfica e documental. Bibliográfica ao estabelecer a representação teórica conceitual do cenário político institucional condicionante das ações consorciadas entre os municípios, utilizando-se de livros, artigos, dissertações, teses, revistas e publicações eletrônicas disponíveis na rede mundial de computadores em repositórios como, por exemplo, a SciELO⁷. Momento do trabalho caracterizado pela identificação e revisão da literatura que aborda a temática com o objetivo de elencar debates e discussões conceituais visando delimitações conceituais do objeto de estudo.

A pesquisa também é documental, pois se utilizou de um vasto conjunto de informações colocado a disposição para análise, principalmente, pelo arcabouço jurídico que trata da normatização da contratação de consórcios públicos no Brasil,

⁶ Área de Proteção Ambiental da APA do João Leite foi criada através do Decreto Estadual nº 5.704/2002 e delimitada territorialmente pelo Decreto Estadual nº 5.845, de 10 de outubro de 2003. Abrange toda a bacia hidrográfica do Ribeirão João Leite, localizada nos municípios de Anápolis, Campo Limpo, Goiânia, Goianópolis, Nerópolis, Ouro Verde de Goiás e Terezópolis de Goiás, totalizando 72.128 hectares. Criada com o objetivo de proteger os recursos hídricos, os remanescentes do bioma cerrado, disciplinar o uso do solo conciliando atividades econômicas, preservação ambiental e qualidade de vida da população local.

⁷ A *Scientific Electronic Library Online* - SciELO é uma biblioteca eletrônica que abrange uma coleção selecionada de periódicos científicos brasileiros. A SciELO é o resultado de um projeto de pesquisa da FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, em parceria com a BIREME - Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde. A partir de 2002, o Projeto conta com o apoio do CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

pelas publicações que abordam as articulações políticas de cooperação entre entes federados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com destaque para a “Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010”⁸; “Pesquisa Nacional de Saneamento Básico”⁹, publicações de 2000 e 2008 e “Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC”¹⁰, publicações de 1999 a 2011, além dos documentos disponibilizados pela SEMARH-GO¹¹, pelo IMB – Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos¹² e pelo próprio Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite.

O eixo central, quanto aos procedimentos metodológicos adotados pelo presente trabalho, está o *estudo de caso*¹³, pois se dedicou ao estudo de um fenômeno contemporâneo, intrinsecamente ligado a debates e discussões maiores, como questões que envolvem autonomia municipal, poder local, interesse local, sustentabilidade, pacto federativo e desenvolvimento regional. Categorias teóricas de análise que ao se interagirem no ambiente do federalismo brasileiro, criam

⁸ A publicação Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010, da Diretoria de Geociências do IBGE, trata-se de um estudo que apresenta textos analíticos contextualizando o processo histórico de divisão do território estadual e municipal, desde o Brasil colonial até a atualidade, além de mapas e dados sobre a população total de 1872 a 2010.

⁹ A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) é uma pesquisa realizada periodicamente pelo IBGE e visa levantar informações que retratam a condição do saneamento básico dos 5.665 municípios brasileiros. Como metodologia investiga os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais, manejo de resíduos sólidos e limpeza pública prestados à população das localidades (IBGE, 2010).

¹⁰ A Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC é um instrumento utilizado pelo IBGE para estabelecer o perfil dos municípios brasileiros, através do levantamento permanente de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, permitindo estabelecer indicadores de avaliação e monitoramento do quadro institucional e administrativo das cidades brasileiras. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC se estende à totalidade dos municípios do País desde a primeira edição, em 1999, até 2011, ano de referência da nona e última edição, a qual obteve informações relativas a todos os 5.565 municípios brasileiros, (IBGE, 2012).

¹¹ A Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Estado de Goiás (SEMARH) tem como competência a elaboração e gestão de políticas públicas visando à proteção dos recursos ambientais e de gerenciamento dos recursos hídricos, visando o desenvolvimento sustentável em todo o Estado de Goiás (GOIÁS, 2013).

¹² A Lei nº 17.688, de 29 de junho de 2012 transformou a antiga Superintendência de Estatística, Pesquisa e Informações Socioeconômicas (SEPIN) da Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento (SEGPLAN) no Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB), o qual tem como finalidade prover conhecimento social, econômico e territorial do Estado de Goiás, e por meio de pesquisas e estudos objetiva produzir, sistematizar e disponibilizar informações geográficas, mapas temáticos e indicadores técnico-científicos, padronizando as informações estatísticas, geográficas e cartográficas do Estado (GOIÁS, 2012b).

¹³ O método estudo de caso possui como características ou princípios gerais: buscar a descoberta; enfatizar a interpretação em contexto; representar os diferentes e, às vezes, conflitantes pontos de vista presentes numa situação social; usar uma variedade de fontes de informação; revelar experiência vicária e permitem generalizações naturalísticas; retratar a realidade de forma completa e profunda; são elaborados numa linguagem e numa forma mais acessível do que os outros tipos de relatórios de pesquisa (ANDRE, 1984).

condições negociáveis para o incremento de ações consorciadas municipais visando políticas públicas para as áreas do desenvolvimento local, saúde, saneamento básico, meio ambiente, educação, assistência social e outras.

O presente trabalho foi estruturado em quatro capítulos, além da introdução e considerações finais. O primeiro capítulo se dedica a uma fundamentação teórica, na medida em que estabelece a análise de conceitos historicamente construídos, visando promover uma revisão conceitual na busca de estabelecer uma relação entre os temas federalismo, poder local e desenvolvimento, na perspectiva de compreender o papel do município no contexto do atual pacto federativo brasileiro analisando a questão do interesse local e o posicionamento do poder local frente a temáticas como desenvolvimento sustentável e cooperação intermunicipal. Para tanto, foi abordado às transformações políticas institucionais ocorridas no Brasil nas últimas quatro décadas visando evidenciar as particularidades e inovações administrativas estabelecidas pelo desenho federativo instituído pela Constituição de 1988, principalmente as atribuições assumidas pelos municípios¹⁴ em relação à formulação, implementação, controle e avaliação de políticas públicas voltadas para questões do desenvolvimento local.

O segundo capítulo busca a análise do arcabouço teórico disponível para a pesquisa, abordando os aspectos conceituais que envolvem o tema Consórcio Público, seu percurso histórico no federalismo brasileiro, suas formas e finalidades, procedimentos para a constituição, organização e gestão deste instrumento visando o entendimento do processo constitutivo deste instrumento e suas possibilidades de atuação no enfrentamento dos desafios apresentados ao poder local na construção de um desenvolvimento local de forma mais sustentável.

O terceiro capítulo se dedica ao panorama dos consórcios intermunicipais no Brasil e em Goiás evidenciando suas potencialidades e áreas de atuação. Para tanto, utiliza-se de um breve histórico da experiência brasileira e goiana referente a arranjos intergovernamentais de cooperação, visando contextualizar o cenário e os condicionantes históricos regionais significantes para a formação de ações consorciadas entre municípios, por meio do instrumento do Consórcio Público.

O quarto capítulo se dedica à análise do arcabouço documental disponibilizado à pesquisa pelo Consórcio Intermunicipal da APA do Rio João Leite,

¹⁴ A Constituição de 1988 institui o município como o mais novo ente federado concebendo-lhe novas atribuições, em especial o artigo 30, que estabelece competências dos municípios.

Ministério Público de Goiás, Sebrae-Goiás, Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos - Goiás e outros órgãos governamentais no sentido de analisar a importância do Consórcio Público Intermunicipal da APA do João Leite na formulação, implementação, controle e avaliação de políticas públicas voltadas para questões do desenvolvimento local dos municípios envolvidos.

Por fim, a associação das discussões teóricas confrontadas com as práticas percebidas por meio de análises da documentação colocadas à disposição da pesquisa, busca nas considerações finais apontar algumas reflexões sobre a utilização do Consórcio Público Intermunicipal como alternativa de gestão e como ferramenta de reconfiguração das políticas públicas no âmbito regional/local, na perspectiva da materialização do desenvolvimento sustentável dos municípios consorciados.

CAPÍTULO I – FEDERALISMO, PODER LOCAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Este capítulo tem como escopo delimitar as bases teórico-conceituais que nortearam o desenvolvimento deste trabalho. Para tanto, aborda as transformações políticas institucionais ocorridas no Brasil nas últimas quatro décadas visando à compreensão do papel do município no contexto do atual pacto federativo brasileiro analisando a questão do interesse local e o posicionamento do poder local frente a temáticas como desenvolvimento sustentável, autonomia municipal, cooperação articulações intermunicipais.

Neste momento, a análise bibliográfica foi adotada como metodologia para contextualizar historicamente o atual pacto federativo brasileiro e suas particularidades de cooperação entre os entes federados. Entrementes, permitiu posicionar o poder local, representado pelas municipalidades, na arquitetura político-institucional instituída pelo *caput* do Art. 1º do texto constitucional de 1988¹⁵.

A questão da autonomia municipal, no âmbito do federalismo brasileiro, marcada ora pela centralidade, ora pela descentralização política, também é abordada neste capítulo, em especial, quando se busca a compreensão dos arranjos intermunicipais e as articulações negociáveis do poder local/interesse local frente a questões inerentes a gestão pública municipal, materializadas na necessidade de formulação e implementação de políticas públicas em áreas que visem garantir os direitos sociais, como: saúde, educação, meio ambiente, desenvolvimento local, dentre outros.

¹⁵ O artigo 1º da Constituição Federal estabeleceu no Brasil o Estado Democrático de Direito, tendo como forma de governo a República, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.

1.1. Federalismo: origens, aspectos históricos e conceituais

A análise das origens etimológicas e das experiências históricas do federalismo foi o caminho adotado para a construção da compreensão das particularidades do atual pacto federativo brasileiro e o comportamento dos entes federados, pois possibilita uma visão global e crítica na medida em que permite comparações e referências de outros contextos.

Quanto às origens etimológicas do vocábulo “federação”, este é proveniente do latim “*foedus, foederatio, de foederare*” e significa pacto, aliança, união (SILVA, 1993). Cotidianamente, o termo federação está vinculado à ideia de unidades políticas autônomas que por pacto criam um Estado (BATISTA, 2011). “Trata-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas” (ABRUCIO; FRANZESE, 2010, p. 2).

Na busca de uma delimitação conceitual, a “Federação” pode ser considerada como “uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo” (ABRUCIO; FRANZESE, 2010, p. 1). Por analogia, o arranjo federalista pode ser considerado uma parceria, fundada e regulada por um pacto, dividindo e organizando territorialmente o poder (CAMPOS, 2005).

Quanto às origens históricas, as primeiras federações ocorreram “com as antigas tribos israelistas, nos primórdios do século XIII antes de Cristo. Visavam, pois, à manutenção da unidade do povo judaico, através da constituição de suas tribos em uma única instituição política” (ZIMMERMANN, 2005 apud FRANCO FILHO, 2010, p. 18). Outros autores, dentre eles, Campos (2005) e Casseb (1999) identificam as origens organização federativa no surgimento das ligas constituídas por cidades-estados da Grécia Antiga com fins de proteção militar, como exemplo, a Liga de Anfictiônica, Helênica e Acaiana. Outros exemplos mais recentes e que também são apontados como forma de organizações federativas está à constituição da Liga Hanseática formada por cidades mercantis do norte da Europa no fim da Idade Média objetivando o desenvolvimento comercial; a Confederação Helvética, no século XIII, considerada a precursora da moderna Suíça, constituída por pequenos estados independentes, chamados cantões suíços; além da União de

Utrecht, em 1569, firmada entre as províncias do norte dos Países Baixos durante conflito com a coroa espanhola (FRANCO FILHO, 2010).

Quanto às origens teóricas do federalismo, inúmeros autores, dentre eles, LOSADA (2008) busca identificá-las na obra *A República*, de Platão. No entanto, o federalismo moderno é reconhecidamente um acontecimento inerente ao próprio Estado Moderno e suas bases teóricas são originárias das ideias liberais do francês Montesquieu (1689-1755) (RAMOS, 2000, apud LOSADA, 2008). Dessa forma, o federalismo como fenômeno da modernidade está intimamente ligado a concepção de Estado nacional¹⁶, os quais podem se organizar de forma unitária ou composta. Sendo que em sua forma composta, o Estado¹⁷ pode assumir duas formas, a saber: confederação e federação (CAMPOS, 2005).

A ideia de confederação é conhecida desde Antiguidade, no entanto, a independência das colônias inglesas americanas, no ano de 1776, trouxe a luz da modernidade discussões sobre essa forma de organização estatal, pois os treze Estados independentes, objetivando manterem-se como tal, firmam entre si um tratado de aliança mútua, surgindo a Confederação norte-americana em 1781 (LOSADA, 2008).

A ampliação do debate sobre a forma de organização estatal nos Estados Unidos da América leva a transformação da Confederação, formada pelas recém independentes colônias inglesas, no primeiro Estado federal do período moderno, no ano de 1787. Cabe ressaltar que os termos Confederação e Federação foram utilizados na época indistintamente, de forma a poder causar alguma confusão (BERCOVICI, 2001).

O termo Confederação pode ser compreendido como uma “reunião permanente e contratual de Estados independentes que se ligam para fins de defesa

¹⁶ O surgimento do Estado nacional é um fenômeno da modernidade, cabendo a Nicolau Maquiavel (1469-1527) o pioneirismo teórico do uso do termo Estado, ocorrendo em diferentes épocas e lugares. Utilizando-se dos estudos de Bobbio (1987), Campos (2005, p. 61) aponta que o “Estado têm funções mínimas: o *poder coercitivo*, que exige o monopólio da força física; o *poder jurisdicional*, que dá autoridade para fazer leis, para aplicá-las e para julgar; e o *poder de impor tributos*”.

¹⁷ Estado poder ser definido como “a forma mais complexa de organização social construída pelo homem, estabelecendo vínculos de natureza política e jurídica, com a finalidade do cumprimento da vontade coletiva, por meio de um governo estabelecido que deve realizar o bem comum” (TAVARES, 2009, p. 13). Muitos estudiosos, dentre eles, Campos (2005) defende que a institucionalização do Estado é sustentada por seus elementos constitutivos, a saber: a soberania, o território e o povo. Sendo soberania entendida como o poder de supremacia que o Estado tem sobre a população e de independência em relação a outros Estados; quanto território pode ser entendido como a base física do Estado e delimitador da ação da soberania do Estado; já o elemento povo pode ser designado como o conjunto de integrantes que fazem parte do Estado.

externa e paz interna” (CAMPOS, 2005, p. 115), onde os entes confederados não sofrem restrições à sua soberania e nem perdem sua personalidade jurídica.

A Confederação Americana “não passava de uma soma dos componentes políticos das antigas colônias inglesas, gerando um governo extremamente instável devido aos constantes impasses políticos” (BERCOVICI, 2001, p. 226). Essa instabilidade política suscitou inúmeros questionamentos e dúvidas durante a Convenção de Filadélfia em 1787, pois de um lado, posicionaram-se os defensores do aperfeiçoamento da Confederação, concebida em 1781 e de outro, a oposição propunha a formação de uma Federação que tivesse a União como um Estado soberano (CAMPOS, 2005).

Os artigos publicados nos jornais americanos da época dos chamados federalistas¹⁸, como, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, foram essenciais para o resultado da Convenção de Filadélfia (1787), onde o mundo presenciou o surgimento de uma Constituição que instituiu o primeiro modelo de Estado Federal¹⁹, que ao mesmo tempo em que reconhecia a identidade e a autonomia das treze ex-colônias inglesas, arquitetava um esquema de soluções para os eventuais conflitos ou controvérsias na distribuição e exercício territorial do poder político (BERCOVICI, 2001).

O federalismo norte-americano estabeleceu uma desconcentração do poder político por meio de duas esferas de poder: a federal e a estadual. Para Bercovici (2001) esta desconcentração

deu-se com a existência de duas esferas de poder político: a federal e a estadual (os Municípios foram esquecidos nessa divisão de poderes, sendo deixados no âmbito da competência estadual). Uma esfera não é superior a outra. O que prevalece sobre ambas é a Constituição. Entretanto, a inexistência de hierarquia entre os entes federados não é absoluta. Em determinadas circunstâncias, o poder federal prevalece. A interpretação hoje dominante é a de que, nas hipóteses de competência concorrente ou em que não há elementos suficientes para uma afirmação indubitável de competência, a que prevalece é a da União. (BERCOVICI, 2001, p. 226).

¹⁸ Os autores dos *Artigos Federalistas* defendiam também uma forma de governo que evitasse a tirania de facções, garantisse os bens públicos e os direitos privados assegurando o espírito e a forma do governo popular. “Esse governo só poderia ser o governo republicano” (BERCOVICI, 2001).

¹⁹ O Estado Federal por ser entendido como “aquele que se organiza mediante a coexistência de mais de um centro de poder detentor de autonomia política, administrativa e legislativa. Permite maior grau de descentralização do poder, razão pela qual é a forma de estado mais adotada por governos democráticos”. (SALOMÃO, 2004, p. 6)

O modelo de organização estatal estabelecido nos EUA²⁰ ficou conhecido nos estudos da Ciência Política como Federalismo dualista ou dual, por se caracterizar pela divisão do exercício do poder em dois níveis de governo: governo Federal e governos Estaduais. Neste formato, o arranjo federalista instituído não levou em consideração o município na divisão territorial do poder político, ficando esse vinculado ao âmbito da competência estadual.

Cabe elucidar que o Estado Federal também pode se organizar de forma tripartite, distribuindo territorialmente o poder político entre as três esferas de governo: Federal (União), Estadual e Municipal. Neste modelo, o município também é um ente federal, juntamente com a União e os Estados-membros, sendo considerado um ente político-administrativo dotado de autonomia política, administrativa e financeira (ABRUCIO; COSTA, 1998).

O federalismo que surgiu nos EUA possibilitou a partilha o poder entre os entes federados, tendo como uma de suas características fundantes a ocorrência por agregação, ou seja, estados anteriormente soberanos e reunidos numa confederação se unem por um pacto federativo constitucional (LOSADA, 2008).

No caso dos EUA, o federalismo assumiu inicialmente uma característica dual, tornou-se posteriormente cooperativo. O federalismo dual²¹ se fundamenta no princípio da competição, caracterizado pela não-centralização, existindo vários centros de poder, fundamentado numa rígida estrutura de separação de atribuições entre a União e os estados-membros. No entanto, a partir das primeiras décadas do século XX, transformações econômicas e políticas levam ao crescimento do poder do Governo Federal, materializado pela criação do Imposto de Renda Federal (1913) e também pelas alterações das regras políticas que enfraqueceram as elites estaduais (ABRUCIO; COSTA, 1998).

A crise econômica de 1929 e a depressão que se seguiu contribuíram para o aumento do poder federal, pois os estados sozinhos não conseguiriam superar as dificuldades econômicas. Assim, a intervenção do governo central foi se

²⁰ Alexis de Tocqueville desenvolveu a teoria que o Estado federal era dotado de dupla soberania: a federal e a dos Estados-membros. Para ele, cada Estado-membro era uma pequena nação soberana. Cabe destacar que no Federalismo o único ente titular de soberania é a União e os Estados-membros são dotados apenas de autonomia, compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal (BERCOVICI, 2001).

²¹ O federalismo dual fundamentava-se no pensamento liberal de não interferência do Estado na economia e que perdurou nos EUA até a crise de 1929 e consequente depressão do início dos anos 30, momento de intervenção do governo federal nas questões econômicas (LOSADA, 2008).

ampliando para diversas áreas, na mesma proporção que se multiplicavam subvenções financeiras destinadas aos Estados-membros (ABRUCIO; COSTA, 1998). No governo do Presidente Franklin Delano Roosevelt (1933-1945), objetivando recuperar e reformar a economia norte-americana, implantou-se uma série de programas estatais de caráter intervencionista conhecida como *New Deal* (novo acordo)²², visando garantir o chamado *Welfare State* ou Estado de Bem Estar Social²³, surgindo assim, um federalismo fundamentado na livre cooperação entre a União e demais entes federados, dando origem a uma nova fase do Estado federal, denominado federalismo cooperativo (LOSADA, 2008).

O federalismo cooperativo rompe com o princípio de separação de poderes entre os entes federados, substituindo-o pelo de coordenação, estabelecendo um modelo de Estado federal onde as decisões políticas são tomadas de forma centralizada, cabendo aos governos subnacionais a sua execução administrativa, ou seja, uma execução de forma descentralizada (LOSADA, 2008). A ação intervencionista foi intensificada durante a II Guerra Mundial (1935-1945), na medida em que o Estado federal assumiu para si o encargo de assegurar a prestação dos serviços fundamentais a todos os indivíduos. Dallari (2007) afirma que o fim da II Guerra Mundial determinou

um avanço maior do intervencionismo, pois inúmeras necessidades novas impõem a iniciativa do Estado em vários setores: na restauração dos meios de produção, na reconstrução das cidades, na readaptação das pessoas à vida social, bem como no financiamento de estudos e projetos, sugeridos pelo desenvolvimento técnico e científico registrado durante a guerra. (DALLARI, 2007, p. 101)

Assim, o intervencionismo estatal foi consolidado no pós-guerra por meio dos subsídios para custeio dos programas sociais do *Welfare State* e do crescente aumento dos gastos militares durante o período da Guerra Fria, aumentando gradativamente o poder federal até o início da década de 1980, quando Ronald Reagan chega ao poder nos EUA. Para Reagan (1981-1989) os governos

²² O *New Deal* iniciado em 1933 caracterizou-se pelo financiamento do *déficit* a partir de gastos públicos, ampliando significativamente a intervenção do Governo federal por meio de “programas assistenciais, de manutenção do emprego e de apoio aos necessitados” (CAMPOS, 2005, p. 93).

²³ O Estado de Bem Estar Social é um “Estado ativamente envolvido na gestão dos conflitos e concertações entre classes e grupos sociais, e apostado na minimização possível das desigualdades sociais no âmbito no modo de produção capitalista dominante nas relações econômicas” (BOAVENTURA, 1995 apud LOSADA, 2008, p. 19).

subnacionais deveriam assumir, em termos políticos, financeiros e administrativos, uma maior parcela das políticas públicas e para tanto, o Governo Federal não deveria centralizar a elaboração e o financiamento dos programas sociais. Durante o governo Reagan (1981-1989), houve significativos cortes nos recursos federais repassados aos estados e aos governos locais (ABRUCIO; COSTA, 1998).

A partir deste momento, o Estado federal norte-americano assume um novo modelo organizacional, que ficou conhecido por *New federalism*, marcado pelo corte nos gastos federais, por meio da transferência de atividades e funções para os governos subnacionais, por um programa de privatizações das atribuições do governo e pela diminuição da interferência do governo nas atividades privadas (LOSADA, 2008).

Para muitos estudiosos, dentre eles, Losada (2008) o *New federalism* foi uma tentativa de retomar nos EUA os princípios ideológicos do Federalismo dual, fortalecendo a separação de poderes entre os entes federados, acarretando um aprofundamento das desigualdades sociais e regionais, na medida em que muitos destes entes não possuíam condições técnicas, administrativas e financeiras para a execução das políticas e programas sociais.

Na busca de compreender os princípios fundantes do federalismo, Batista (2011) reconhece algumas particularidades ao afirmar que é

um sistema que permite a unidade na diversidade, visando manter a estabilidade social e a convivência entre identidade nacional e regional. Ele busca a articulação das partes do território e a conciliação dos interesses. O princípio da articulação é o da parceria, estabelecida e regulada por um pacto, que objetiva regular a divisão de poder entre os entes da federação. (Batista, 2011, p. 25)

Uma questão fundamental no Estado federativo é encontrar um desenho político institucional capaz de compartilhar o poder político e equacionar os conflitos entre os níveis de governo, efetivando a parceria entre os entes federados em um ambiente de convivência entre o princípio da independência e da interdependência. O “sucesso do sistema federativo não é medido em termos de eliminação dos conflitos sociais, mas em sua capacidade de regular e administrar estes mesmos conflitos” (GAGNON. 1993, apud ABRUCIO; COSTA, 1988, p.19). Portanto, o sistema federativo “depende da criação de incentivos à cooperação e de processos intergovernamentais de decisão conjunta, além da capacidade de instaurar

mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo” (ABRUCIO; FRANZESE, 2008, p. 2).

Além de regular e administrar os conflitos sociais por meio de um sistema de controle e coordenação, um dos pontos centrais do federalismo é garantir que os recursos financeiros próprios sejam assegurados a cada esfera de competência, pois, isso significa autonomia política real e não apenas nominal, e na prática a efetivação da distribuição territorial do poder (CAMPOS, 2005).

Dallari (2007) estabeleceu como características básicas da Federação:

a) da união faz nascer um novo Estado; b) a base jurídica da federação é a Constituição; c) inexistente direito de secessão; d) só possui soberania o Estado Federal; e) as atribuições dos entes da federação devem estar contidas na Constituição; f) cada ente da federação possui renda própria; g) o poder político é compartilhado pela União e demais entes federados; h) os cidadãos do Estado que adere à federação perdem a cidadania anterior e adquirem a cidadania do Estado Federal. (DALLARI, 2007, p. 258)

A análise destas características evidencia que uma Federação surge em virtude da união permanente e indissociável de Estados-membros, onde a soberania pertence à União e cada estado federado recebe autonomia para governar dentro de limites estabelecidos por uma Constituição Federal, gerando um articulado processo de compartilhamento do poder. Assim, a dinâmica do sistema federalista estabelece a unidade na diversidade e busca a conciliação dos interesses, visando manter a estabilidade social e a convivência entre a identidade nacional e regional.

1.2. Federalismo à brasileira

A forma de organização estatal federal e a forma de governo republicano foram desejos de muitos setores da sociedade brasileira durante todo o século XIX. No entanto, o federalismo foi introduzido no Brasil somente com o advento da República em 1889 e consequente Constituição de 1891, “não sendo produto de um pacto entre províncias independentes, tal como ocorrera nos Estados Unidos” (CAMPOS, 2005, p. 118). Nos EUA, a Federação surgiu da união de estados soberanos que, abdicando de sua soberania, formaram nova pessoa jurídica de direito público em nome de uma aliança em torno de objetivos comuns. No caso

brasileiro, a Federação ocorreu por divisão e não por agregação, uma forma de Estado federal que ficou conhecida como centrífuga (LOSADA, 2008).

O federalismo brasileiro revestiu-se de características bastante peculiares, visto que ocorreu de forma inversa ao modelo experimentado pelos norte-americanos. A Federação americana foi resultado de um pacto firmado entre as treze colônias recém independentes da Inglaterra, surgido de um intenso debate sobre descentralização e interdependência, partindo de unidades autônomas para a criação de poder central. Diferentemente, após a consolidação do processo de independência de Portugal, em 1822, o modelo de Estado instituído no Brasil apresentou-se de forma unitária e permaneceu assim durante todo Período Imperial (MARQUES NETO, 2005).

Claramente influenciado pelo modelo do Federalista dual, instituído nos EUA em 1787, o Governo Provisório, responsável pela transição do Império para a República, por meio do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, instituiu a Federação como forma de Estado para a recém criada República dos Estados Unidos do Brasil.

A Constituição Federal de 1891, influenciada princípios liberais emanados principalmente dos EUA, estatuiu uma estrutura rígida de separação de poderes entre os entes federados, adotando estruturas institucionais muito semelhantes à Federação Americana, exemplificadas pela “Constituição Federal escrita, Senado Federal como espaço de representação nacional dos estados e um Tribunal Superior responsável por julgar conflitos federativos e zelar pelo cumprimento do *pacto fundante*, isto é, da Constituição Federal” (ABRUCIO; FRANZESE, 2010, p. 3).

Embora a limitação de atuação da União junto aos estados-membros tenha sido expressamente disposta no artigo 5º da Constituição de 1891²⁴, na prática foi pouco observando durante o período da República Velha (1889-1930). Pois, a adoção da chamada “Política dos Estados”, conhecida também como “Política dos Governadores”²⁵, no governo do Presidente Campos Salles (1898-

²⁴ CF/1891, artigo 5º incumbe “a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar”.

²⁵ A chamada “Política dos Governadores” na prática firmava um acordo onde o governo central respeitaria as decisões dos partidos que mantinham o poder nos Estados, desde que estes elegessem bancadas no Congresso absolutamente fiéis ao presidente da República. (LEAL, 1997).

1902) e aliada à pouca expressão dos municípios²⁶ no arranjo federativo da Primeira República brasileira colocaram o liberalismo brasileiro a serviço aos interesses das oligarquias dos grandes proprietários de terra e das práticas clientelistas, levando ao fortalecimento dos Estados-membros, que por meio de alianças, definiam as eleições para presidente (ABRUCIO; FRANZESE, 2010). Ao analisar este sistema de compromissos firmado entre os governos dos entes federados, Leal (1997) aponta que

A essência, portanto, do compromisso “coronelista” – salvo situações especiais que não constituem regra – consiste no seguinte: da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais, da parte da situação estadual, carta-branca ao chefe local governista (de preferência o líder da facção local majoritária) em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar. (LEAL, 1997, p. 70)

Neste esquema fundamento pelo Coronelismo²⁷, praticamente “cada governador recebeu a competência de gerir seu estado sem a interferência federal” (CAMPOS, 2005, p. 119).

O advento do fim República Velha e do esquema arquitetado pelos coronéis, marca a chegada de Getúlio Vargas à Presidência da República²⁸ por meio da Revolução de 1930. O arranjo político institucional configurado com a Constituição de 1934²⁹ marca uma mudança de paradigma do Estado federal brasileiro, na medida em que promove um processo de centralismo do poder político, onde os estados e seus dirigentes foram submetidos ao poder do governo central, saindo de cena o federalismo dual para dar lugar ao chamado federalismo cooperativo. Momento em que o Estado brasileiro rompe com os ideais liberais,

²⁶ A CF/1891, artigo 68 estabeleceu que “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”, na prática a autonomia dos municípios ocorreu de forma artificial (LOSADA, 2008).

²⁷ Na maioria dos dicionários de Língua Portuguesa o termo “Coronelismo” é utilizado para designar certos hábitos políticos e sociais próprios do meio rural brasileiro, onde os grandes proprietários rurais, chamados de ‘coronéis’, exerciam absoluto domínio sobre as pessoas que viviam em suas terras ou delas dependiam para sobreviver. O fenômeno tem raízes profundas na tradição patriarcal brasileira e no arcaísmo da estrutura agrária do país.

²⁸ “O período governado por Getúlio Vargas (1930-1945) produziu impactos importantes no federalismo brasileiro, principalmente devido a uma forte centralização de poder no Executivo federal. No plano econômico, fortaleceu-se bastante a intervenção do Estado nos domínios econômico e social, com a constituição do modelo nacional-desenvolvimentista” (ABRUCIO; FRANZESE, 2010, pp. 3-4).

²⁹ A Constituição Federal de 1934, segunda Constituição Republicana do Brasil, alterou o sistema eleitoral, favorecendo os Estados menores em detrimento dos Estados mais populosos no Congresso Nacional. Além de detalhar as competências e atribuições da União e incrementar instrumentos para assegurar a autonomia financeira e administrativa dos municípios (LOSADA, 2008).

inaugurando o Estado Social, profundamente influenciado pelo nacionalismo europeu, pela emergência do *Welfare State* e Federalismo cooperativo nos EUA (LOSADA, 2008).

Losada (2008) aponta que a Constituição Federal de 1934

enfraqueceu os Estados e fortaleceu os municípios através da especificação do conteúdo municipal nos termos do seu art. 14, que consignou a possibilidade de eleição, direta ou indireta, dos prefeitos e dos vereadores; a autorização para organizar os serviços de sua competência; e, sobretudo, a capacidade financeira e tributária concedida aos municípios. (LOSADA, 2008, p. 29)

No entanto, o golpe de Estado e o surgimento do Estado Novo, arquitetado pelo Presidente Getúlio Vargas, pôs fim a esse processo de fortalecimento dos governos locais, onde a Constituição de 1937 incorporou a tendência centralizadora do governo federal (MARQUES NETO, 2005). Desta forma, sob a égide da Constituição Federal de 1937, a “federação desapareceu, apesar de que, formalmente, a ‘Constituição’ afirmava que o ‘Brasil é um Estado Federal’ (art. 3º)” (LOSADA, 2005, p. 30).

No período pós-1945, a Constituição de 1946 instituiu um período democrático e foram novamente “conciliados direitos e garantias individuais com direitos sociais, adotou-se o paradigma do *Welfare State*, restabeleceu-se a autonomia dos Municípios e restaurou-se o federalismo cooperativo” (FRANCO FILHO, 2010, p. 25).

O golpe militar de 1964 impôs como diretriz a maior centralização de poder possível, período em que estados e municípios tiveram sua autonomia política reduzida com a introdução de eleições indiretas a governador e prefeito das capitais (ABRUCIO; FRANZESE, 2010). As cartas constitucionais de 1967 e 1969 do Regime Militar (1964-1985) conduziram o Brasil ao autoritarismo e deterioração da autonomia dos governos subnacionais. Zimmermann (2005) denominou essa situação de federalismo orgânico, afirmando que

leis estaduais acabam então sem relevância alguma, subordinadas que estão ao princípio sufocante da hierarquização das normas jurídicas. Assim, transforma-se a autonomia estadual nesta espécie de princípio desmoralizado, assistindo-se, ademais, à marcha centralizadora que põe termos finais às vantagens democráticas da descentralização política. (ZIMMERMANN, 2005, p. 65)

Durante o regime militar (1964-85) o arranjo político institucional estabelecido caracterizou-se por uma excessiva centralização de recursos financeiros, políticos e administrativos nas mãos da União, ocasionando perda de espaço político e autonomia dos governos subnacionais (CAMPOS, 2005), esvaziando a atuação dos governos locais, os quais se tornam simples gestores da política central (IBEG, 2002).

Dessa forma, a centralização do poder federal e o enfraquecimento da capacidade executiva dos estados e municípios, aliados ao modelo de desenvolvimento econômico adotado pelos governos militares, produziram um aumento considerável no aparato administrativo do Executivo Federal, representado pela criação de inúmeras empresas estatais, autarquias e fundações públicas³⁰. Para muitos estudiosos, apesar de constar nos documentos oficiais³¹, neste período a federação deixou de existir.

Analisando os dias finais do regime militar e o processo de redemocratização que se instalou, Affonso (1996) afirma que

devido à crise econômica e financeira do Estado e ao processo de abertura do regime, vai tomando corpo uma gradual distensão dos instrumentos mais rígidos do poder central. Acentua-se a contradição entre a abertura política e a dependência econômica de estados e municípios em relação ao poder central. Surge no cenário político o Movimento Municipalista, que contribuiu para a discussão e criação de Emendas Constitucionais que deram início a uma descentralização fiscal. (AFFONSO, 1996 apud IBGE, 2002, pp. 18-19)

Assim, depois de um longo período de regime autoritário no Brasil, a reconfiguração de um novo pacto federativo constituiu-se um dos pilares do processo de redemocratização nacional, tomando forma final com as regras instituídas pela Constituição de 1988, estruturando na concepção de (Abrucio; Costa, 1998) um federalismo estadualista³², consagrando um modelo fiscal em que

³⁰ Alguns exemplos de criação de empresas estatais são: a Embraer e ECT (1969), SERPRO (1970), Telebrás, Embrapa e Infraero (1972), Codevasf e Dataprev (1974), Radiobrás, Imbel, Nuclep (1975), dentre outras.

³¹ Como exemplo, consta na CF/1967, Art. 1º "O Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios."

³² Federalismo estadualista, pois o arranjo federalista instituído na Constituição de 1988 fortaleceu os estados na medida em que se caracterizou, dentre outras coisas: pela distribuição de recursos tributários entre os entes federados, mais a maioria dos municípios continuariam dependentes de recursos estaduais; fortalecimento político dos estados no Congresso Nacional ante o Executivo Federal; estabelecimento de uma multipolaridade de poder na Federação com o aumento do poder dos estados menores no Congresso Nacional (ABRUCIO; COSTA, 1998).

os entes subnacionais recebem transferências de recursos federais, autônomos para gerir suas finanças e patrimônios e contrair dívidas. Na verdade, este novo pacto federativo envolveu uma ampla descentralização de serviços públicos³³ para estados e municípios, em especial nas áreas sociais, e uma consequente reestruturação de repartição dos recursos tributários.

Analisando a evolução do federalismo brasileiro, Campos (2005) identifica nos debates teóricos e nas experiências que o envolveram, em especial a partir de 1930, uma dicotomia caracterizada pela centralização/descentralização.

A trajetória da federação no Brasil tem sido destacada na perspectiva da centralização/descentralização. Especialmente a partir de 1930, essa caracterização fica evidente: 1930 a 1945 - centralização/autoritarismo; 1945 a 1964 - descentralização/federalismo; 1964 a 1985 - centralização/autoritarismo; 1985 a 2004 - descentralização/federalismo. (CAMPOS, 2005, p. 118)

Cabe destacar que no Brasil o termo federalismo está muito vinculado à ideia de descentralização. Com o fim do Regime Militar, em 1985, o Brasil inicia o processo de redemocratização inaugurando o período chamado Nova República. O clamor popular por democracia e cidadania leva à convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte com o objetivo de elaborar um novo texto constitucional e a reconfiguração de um novo pacto federativo, que será abordado no próximo tópico.

1.3. Federalismo Brasileiro pós 1988 e desenvolvimento local

Uma inovação na reconfiguração do pacto federativo instituído pela Constituição Federal de 1988 pode-se citar a elevação do município à categoria de ente federado, em união indissolúvel com Estados e Distrito Federal³⁴, inserido na estrutura organizacional político-administrativa³⁵ da República Federativa do Brasil,

³³ O Decreto Federal nº 6.017/2007 em seu artigo 2º, XIV considera Serviço público como uma “atividade ou comodidade material fruível diretamente pelo usuário, que possa ser remunerado por meio de taxa ou preço público, inclusive tarifa”.

³⁴ CF/1988, art. 1º.

³⁵ CF/1988, art. 18.

que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos³⁶.

O desenho federativo de 1988 trouxe a previsão constitucional de descentralização³⁷ política, legislativa e administrativa, significando na prática o fortalecimento dos Estados e de seus dirigentes e também das unidades municipais, além de configurar o federalismo cooperativo como modelo constitucional de Estado, estabelecendo entre os entes federativos um complexo arranjo de competências exclusivas, privativas, comuns e concorrentes (LOSADA, 2008).

Observar-se uma maior “autonomia política, administrativa e financeira dos municípios em relação ao período anterior, acompanhada de uma descentralização de recursos e atribuições” (ABRUCIO; FRANZESE, 2010). Entretanto, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) este processo foi revertido na Reforma do Estado, ocorrida sob a influência do neo-federalismo, acarretando uma centralização da coordenação no Governo federal, sobretudo os recursos financeiros, de algumas áreas de políticas públicas.

Para Losada (2008) o Governo de FHC promoveu

uma agenda de descentralização das políticas públicas para o âmbito local, sobretudo das políticas sociais de educação, saúde e assistência social, mas simultaneamente a re-centralização as receitas públicas tributárias nas mãos da União para a promoção do ajuste fiscal, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, cumpriu a agenda internacional da Reforma do Estado, em defesa de um Estado mínimo, mais regulador e menos intervencionista. (LOSADA, 2008, p. 39).

Os resultados desse processo foram amplamente questionados, pois a maioria dos entes federados, em especial os municípios, não detinham capacidade técnica-administrativa e nem financeira para execução com eficiência de políticas sociais de educação, saúde e assistência social.

³⁶ A autonomia do município brasileiro está assegurada e limitada na CF/1988, art. 30, onde para todos os assuntos de seu interesse local e se “expressa sob três aspectos: o político, seja na composição do governo como na edição das normas locais; o administrativo, na organização e execução dos serviços públicos locais; e o financeiro, no que toca à decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais” (IBGE, 2002, p. 17).

³⁷ Nesse contexto, descentralização pode “entendida como um processo nitidamente político, que resulta em transferência e/ou conquista de autonomia em termos de poder decisório, sendo diferente, portanto, da mera delegação de funções administrativas” (ABRUCIO e SOARES, 2001 apud FONSECA, 2010, p. 40).

Graef (2010), ao analisar a articulação federativa para a prestação de serviços sociais estabelecida na Constituição de 1988³⁸, afirma que

a descentralização administrativa conformou-se como uma das diretrizes fundamentais da Constituição democrática de 1988. O texto magno contemplou a garantia dos direitos fundamentais, a ampliação dos direitos sociais universais e a responsabilização compartilhada das três esferas executivas do Estado, por meio da ação intrafederativa articulada e integrada na oferta de bens e serviços à população. (GRAEF, 2010, p. 36)

A descentralização administrativa e a responsabilização compartilhada entre as três esferas de poder são materializadas na Constituição Federal de 1988, ao instituir o pacto federalismo cooperativo³⁹, definindo entre a União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, competências comuns⁴⁰ e concorrentes⁴¹, prevendo a articulação dos entes federados na execução cooperada de tarefas determinadas e regulamentadas por leis complementares.

Desta forma, questões de âmbito nacional ficam sob a responsabilidade da União, por requerer um tratamento uniforme e um alinhamento do planejamento,

³⁸ CF/1988, Art. 23 estabeleceu a competência comum entre os entes federados.

³⁹ “A cooperação é um elemento fundamental para a dinâmica federativa, no entanto, o processo histórico privou a Federação Brasileira dessa prática, assim a Constituição de 1988 tratou de recompor essa limitação, dando à cooperação entre os entes federados o *status* de um dever”. (BATISTA, 2011, p. 32).

⁴⁰ CF/1988, Art. 23. “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito”.

⁴¹ CF/1988, Art. 24. “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino e desporto; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.”

direção e coordenação das políticas públicas de interesse comum a todos. Enquanto a execução destas políticas públicas deve ocorrer de forma descentralizada, com a participação dos entes federados interessados.

A ideia de um Estado descentralizado⁴² está diretamente vinculada à condição de desenvolver políticas públicas mais eficientes e eficazes para o atendimento dos anseios e necessidades da população. Assim, quanto maior a “independência do município em legislar sobre assuntos de seu interesse, mais adequadas seriam as normas e a atenção às necessidades das diferentes populações do País” (BATISTA, 2011, p. 25).

A descentralização político-administrativa, materializada pelas atribuições assumidas pelos municípios e conferida pela Constituição de 1988, não significou necessariamente uma democratização do poder local, tampouco resultou numa melhoria da gestão das políticas públicas e dos serviços ao cidadão. Em boa parte dos casos, “o pouco controle da sociedade sobre as ações do poder público, sobretudo nas áreas mais pobres e em pequenas municipalidades além da baixa qualidade da burocracia municipal reduziram o potencial transformador da descentralização” (ABRUCIO; FRANZESE, 2010).

O cenário político da década de 1990 caracterizado, dentre outros, por: surgimento da multipolaridade de poder na Federação em virtude do aumento do poder dos estados menores no Congresso Nacional; desigualdades regionais e a descrença nos mecanismos de correção desses desequilíbrios; ausência de regras institucionais de incentivo à cooperação entre os estados; falta de instituições adequadas para coordenar a competição entre os estados, ao mesmo tempo em que dificultava o processo de descentralização e de cooperação entre os entes federados, contribuía para certa competição entre os mesmos (ABRUCIO; COSTA, 1998).

O cenário político institucional de competição e de não colaboração influenciou as relações intermunicipais, pois se fundamentava na disputa e manutenção dos escassos recursos financeiros. Situação acirrada com o surgimento

⁴² Estado descentralizado: “A Federação se organiza em torno de um novo desenho, proposto com a finalidade de ampliar a capacidade do Estado Brasileiro de responder às demandas da sociedade na sua diversidade e complexidade” (BATISTA, 2011, p. 25).

de novos municípios⁴³, pois, esses passariam a ter direitos ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM)⁴⁴ e outras fontes de financiamento municipal.

Cabe ressaltar que a Constituição de 1988 foi denominada de “Constituição Cidadã”, pois reconfigurou a relação contratual entre o Estado e a sociedade, inserindo na agenda política/governamental das três esferas de poder, temas como participação e controle social, criando um sistema de proteção social, materializado na forma de políticas públicas para as áreas da saúde⁴⁵, educação⁴⁶ e assistência social⁴⁷ de acesso universal e gratuito.

A Constituição Cidadã combinou a redemocratização do país com a ampliação dos direitos sociais; a universalização do acesso aos serviços públicos e a descentralização de sua prestação direta para os entes subnacionais de governo, ainda que a combinação perfeita desses elementos tenha-se dado mais no plano ideológico. No entanto, a implantação de fato dos novos direitos sociais e da descentralização no contexto do novo pacto federativo revelou-se um processo complexo e conflitivo, por essência, agravado pela crise financeira enfrentada pelo Estado Brasileiro nos anos que se seguiram à promulgação da Carta Magna. (GRAEF, 2010, p. 36)

A década de 1990 marcou o agravamento da crise financeira e fiscal do Estado e uma crescente competição entre os entes federados, ameaçando a implementação do novo modelo da seguridade social, garantido pela “Constituição Cidadã. Em resposta a esse estado de coisas, a Emenda Constitucional nº. 19 de 04 de junho de 1998 modificou a redação de vários dispositivos da Constituição Federal de 1988, referentes à Administração Pública e ao servidor público, alterando o

⁴³ CF/1988 transferiu a responsabilidade legal pela a criação de novos municípios, que, até então, era prerrogativa federal, aos estados. Regulada por lei estadual e mediante consulta plebiscitária às populações diretamente interessadas. Como resultado, o número de municípios brasileiros saltou de 4.182, em 1988, para 5.560, em 2001. Foram criados 1.378 novos municípios em apenas quatro anos, um crescimento de quase 40% (IBEG, 2002).

⁴⁴ Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência de recursos constitucional da União para os municípios (CF/1988, art. 159).

⁴⁵ A CF/1988, art. 198 estabeleceu que as “ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único”, com direção única em cada esfera de governo.

⁴⁶ A CF/1988, art. 211 estabeleceu que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

⁴⁷ A CF/1988, art. 203 estabeleceu que a “assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”. Em seu art. 204, I, estabeleceu que as ações governamentais político-administrativas serão descentralizadas, “cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social”.

regime administrativo, seus princípios e normas, promovendo uma verdadeira reforma do Estado brasileiro.

A EC nº. 19/1998 e outros instrumentos legais efetivaram “o processo de descentralização política e fiscal do país, fortaleceu a autonomia e a base tributária dos governos subnacionais e aumentou o volume das transferências de recursos intergovernamentais” (LOSADA, 2008, p. 51). Entrementes, também ocorreram iniciativas de democratização em nível local no processo de formulação e execução de políticas públicas, através de desenvolvimento de instrumentos de controle e participação social na gestão pública municipal.

A democratização do país e o estabelecimento do federalismo cooperativo foram influenciados pelo Princípio da Subsidiariedade⁴⁸, contribuindo para o processo de descentralização de políticas e serviços sociais para estados e municípios, na medida em que a “subsidiariedade remete à intervenção do Estado a fim de atender aos indivíduos e à sociedade nas suas necessidades, mas limita essa mesma ação ao necessário sem destruir ou limitar as iniciativas das pessoas, dos grupos e da comunidade” (BATISTA, 2011, p. 34).

Assim, no Federalismo brasileiro pós 1988, em muitos serviços destinados ao desenvolvimento local, a União assumiu mais a função de coordenação e regulação, enquanto que a execução desses serviços foi assumida pelos municípios (ABRUCIO; FRANZESE, 2010). “Na verdade, o município tornou-se o instrumento de redistribuição espacial de condições mínimas de direitos de cidadania” (SANTOS, 2011, p. 212), tornando-se assim, responsável por iniciativas voltadas à promoção de políticas sociais para o atendimento de demandas por serviços de saúde, de educação, de saneamento básico e de assistência social, dentre outras.

No Governo Lula (2003-2010) ocorreu ampliou-se a descentralização dos recursos, aumentando transferências para os governos subnacionais, sobretudo, para os entes municipais, possibilitando uma maior autonomia na formulação de políticas públicas para o atendimento das demandas surgidas nas localidades por implantação ou aprimoramento dos serviços públicos prestados (LOSADA, 2008).

⁴⁸ O Princípio de Subsidiariedade assegura que a União e os estados, em termos de competências, só devem desenvolver serviços sociais quando os governos locais não estiverem aptos a executá-los de modo eficiente. Reconhecendo, assim, os municípios como os principais agentes do desenvolvimento social (BATISTA, 2011).

Muitas das demandas sociais são oriundas do acelerado crescimento da população urbana, presenciada no Brasil nas últimas décadas, e dos consequentes problemas frutos da própria urbanização⁴⁹, como questões ligadas à administração de regiões metropolitanas, uso e ocupação de áreas da periferia, transporte público, saneamento básico⁵⁰, dentre outros (CAMPOS, 2005).

Nas últimas quatro décadas estabeleceu-se um cenário marcado pelo crescimento industrial e urbano, pela inserção e posicionamento do país na economia mundial e também pela ampliação do debate em torno de problemas ambientais e urbanos⁵¹ específicos. Entrementes, a sociedade brasileira presenciou no campo político a ampliação e o fortalecimento do poder local, resultante de uma descentralização política, financeira e administrativa da coisa pública (CAMPOS, 2005).

Neste contexto, marcado pela reconfiguração do pacto federativo e pelas transformações socioeconômicas, que temas como, municipalismo, poder local, interesse local e formas de desenvolvimento, ganham notoriedade e passam a integrar discursos teóricos e agendas políticas, os quais serão abordados no próximo tópico.

1.4. Poder Local e Desenvolvimento Sustentável

A Constituição Federal de 1988 trouxe detalhadamente uma carta de direitos da cidadania e a reorganização federativa do Estado brasileiro, promovendo a ampliação das obrigações estatais e introduzindo a necessidade de modificar o padrão de relacionamento entre as esferas de governo e entre governos. Momento esse caracterizado, dentre outros fatores, pelo alargamento da democracia, em virtude da restauração do Estado Democrático de Direito e pelo fortalecimento do

⁴⁹ A taxa de urbanização da população brasileira sofre acentuada crescente nas últimas décadas, onde em 1940 era apenas 31,24 %; em 1980 chega à marca de 67,59%; no ano de 2000 atinge 81,23% e em 2007, 83,48% da população reside em áreas urbanas (IBGE, 2007)

⁵⁰ Saneamento básico é considerado o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais urbanas (Lei nº 11.445/07).

⁵¹ Como resultado desses debates ocorreu à inserção no regramento jurídico brasileiro de leis como: Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação; Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 que dispõe sobre as diretrizes nacionais para o saneamento básico; Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; dentre outras.

poder local, com a incorporação dos municípios como membros efetivos da federação (RIBEIRO, 2009).

Essa transformação política institucional foi acompanhada por um crescimento populacional e também pelo aumento do número de criação de novos municípios, conforme evidencia o Quadro 1.

Quadro 1 – Número de municípios brasileiros – Período 1970/2010

Números de municípios brasileiros				
1970	1980	1991	2001	2010
3.951	3.991	4.491	5.560	5.565

Fonte: IBGE, Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010. Rio de Janeiro, 2011.

A análise do Quadro 1 permite observar que no período de 1991 a 2001 ocorreu uma sensível fragmentação territorial, sendo emancipados 1.069 novos municípios, representando um acréscimo de 18% no total nacional. Na prática refletiu o período de descentralização política permitida pela Constituição Federal de 1988, que delegou aos estados federados a competência para legislar sobre os requisitos necessários às emancipações de novos municípios (IBEG, 2011).

Nesse contexto, as últimas décadas evidenciaram gradativamente uma significância do poder local, pois, nesse cenário o município tornou-se, por meio dos aparelhos estatais (prefeitura e câmara de vereadores, burocracia pública) e da sociedade civil (conselhos e instituições sociais), um núcleo de articulação política e um dos responsáveis por iniciativas inovadoras na busca de soluções para os problemas socioambientais que envolvem as comunidades locais (CAMPOS, 2005).

A partir da década de 1980, à medida que os discursos sobre a necessidade de fortalecimento do poder local se ampliam na forma da crescente onda municipalista, a categoria de análise poder local chamou a atenção de inúmeros cientistas sociais brasileiros. Campos (2005), em suas análises sobre o pacto federativo brasileiro pós Constituição de 1988, buscou estabelecer uma demarcação temática e uma caracterização para expressão “poder local”. Assim, na expectativa de promover uma sistematização conceitual, destaca que:

O poder local refere-se ao poder e às suas múltiplas relações no “espaço” local. Entenda-se esse “local” – município, cidade, comunidade etc. – como integrante de um estado, uma federação, uma região, embora alguns

estudos vejam na “comunidade local” uma certa capacidade de organizar-se autonomamente.

O poder local diz respeito não somente aos aparelhos de Estado – prefeitura e câmara de vereadores, burocracia pública -, mas também a outras instituições sociais. Nessa concepção, a sociedade civil se constituiu num importante elemento do poder local, entendida como comunidade que se envolve politicamente (movimento social, movimento popular), como categoria social (empresários, setor dirigente, setores médios, setores subalternos).

O poder local tem como objetivo a administração da localidade, a implementação de políticas e a realização de atos de governo na gestão da cidade. Decorrem daí a manutenção, o saneamento, a limpeza pública, a coleta de lixo, o transporte urbano e a utilização dos diversos equipamentos sociais necessários à vida da comunidade.

O poder local apresenta como particularidade a proximidade que o espaço local, a cidade, oferece a seus atores políticos, tornando-se um poder mais acessível aos cidadãos, que passam a atuar em conjunto, produzindo formas de convivência e, mesmo, possibilitando o controle direto da gestão pública. (CAMPOS, 2005, p.125-126).

Portanto, esse local pode ser compreendido como o município, cidade, comunidade, etc., espaço onde se estabelece as relações de poder e de negociação objetivando a administração da localidade, a formulação e implementação de políticas públicas e a realização de atos de governo em consonância com o interesse local⁵². Para “entender o local e as relações de poder nele existentes, não basta identificá-lo ao poder político. É preciso conceituá-lo como o poder exercido econômico, social, cultural e simbolicamente” (SILVA, 2008, p.70).

Desta forma, a Constituição de 1988, ao consolidar o município como ente federado, fortalece o poder local por meio de instrumentos de participação da comunidade na gestão da localidade e dota-lhe de competência administrativa para realização de bens sociais, serviços públicos e políticas públicas⁵³ para o enfrentamento de problemas que afligem a própria comunidade, como a questão do lixo, do saneamento básico, da saúde, da assistência social, da educação e do meio ambiente.

A República Federativa do Brasil tem dentre seus fundamentos a garantia o desenvolvimento nacional e erradicação da pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais⁵⁴. Assim, o poder local deve promover políticas

⁵² A expressão *interesse local* é considerada como a “competência legislativa prevista no texto constitucional de 1988, para que os Municípios adotem normas, medidas e regramentos sobre assuntos ou matérias que (lhes) digam direta e concretamente de seus interesses locais, peculiares e específicos” (ZANATTA, 2011, p. 45).

⁵³ Política Pública pode ser compreendida como o “conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores” (EASTON, apud RUA, 1998, p. 232).

⁵⁴ CF/1998, art. 3º.

públicas visando o desenvolvimento local, atentando a ações que conduzam as atividades produtivas de seu território para a melhoria das condições de vida da comunidade e ao mesmo tempo promover a proteção e preservação dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações (CAMPOS, 2005).

No atual cenário da gestão pública municipal, o poder local deve buscar o desenvolvimento de seu território de forma mais equilibrada, mais sustentável e dentro da perspectiva do desenvolvimento humano⁵⁵ difundido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e base para o estabelecimento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁵⁶. Dessa forma, Guimarães (2001) afirma que

um dos principais desafios das políticas públicas diz respeito justamente à necessidade de territorializar a sustentabilidade ambiental e social do desenvolvimento – o ‘pensar globalmente mas atuar localmente’ – e, ao mesmo tempo, dar sustentabilidade ao desenvolvimento do território, ou seja, fazer com que as atividades produtivas contribuam efetivamente para o aperfeiçoamento das condições de vida da população e protejam o patrimônio biogenético a ser transmitido às gerações futuras. (GUIMARÃES, 2001, p. 49)

Nos dicionários, o termo sustentabilidade consiste num conceito de qualidade ou condição do que é sustentável, ou seja, um modelo de sistema que tem condições para se manter ou conservar. Na verdade, é um conceito bastante amplo e admite variações e os vários sentidos dado a esse termo recobrem o uso dessa palavra em nosso cotidiano. Entretanto, o mesmo vem ocupando espaço crescente nas discussões sobre as formas do desenvolvimento.

O conceito de Desenvolvimento Sustentável⁵⁷ ou pelo ao menos a noção de sustentabilidade emerge com a publicação do Relatório *Brundtland*, conhecido também como *Nosso Futuro Comum*, em 1987. A partir deste momento amplia-se o debate público internacional sobre modelos de desenvolvimento que conciliem a necessidade de crescimento econômico à

⁵⁵ Nesta perspectiva o crescimento econômico não é suficiente para medir o bem-estar de uma sociedade. Considera a renda importante, mas como um meio para o desenvolvimento e não como seu fim (PNUD, 2013).

⁵⁶ O Índice de Desenvolvimento Humano, calculado anualmente, avalia a saúde, educação e renda de uma localidade e não meramente a dimensão econômica do desenvolvimento como faz o indicador Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. (PNUD, 2013).

⁵⁷ O relatório *Brundtland* traz como definição de desenvolvimento sustentável aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades (BARBOSA, 2008).

conservação ambiental e inclusão social. Debate, oportunamente intensificado com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)⁵⁸.

A análise que busca conciliação entre desenvolvimento e sustentabilidade concentra-se a partir da década de 1970, onde duas correntes alimentaram esse processo. A primeira, economicista, representada pelo pensamento do Clube de Roma⁵⁹, materializado na publicação intitulada *Limites do Crescimento*⁶⁰, em 1972, reconhece a limitação dos recursos naturais e assinala que para alcançar a estabilidade econômica e ecológica seria necessário o congelamento do crescimento da população global e do capital industrial, ou seja, era necessário limitar o crescimento econômico, industrial e demográfico. A outra, ambientalista, representada por críticas ambientalistas ao modo de vida contemporânea e amplamente difundidas a partir da Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e realizada em Estocolmo-Suécia, em 1972 (JACOB, 1999).

Sachs (2002) amplia o conceito de sustentabilidade ao descrever que existem oito dimensões da sustentabilidade que devem ser levadas em consideração, a saber:

Social: que se refere ao alcance de um patamar razoável de homogeneidade social, com distribuição de renda justa, emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente e igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais.

Cultural: referente a mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação), capacidade de autonomia para elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição às cópias servis dos modelos alienígenas) e autoconfiança, combinada com abertura para o mundo.

⁵⁸ A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida também como ECO-92, Rio-92, Cúpula ou Cimeira da Terra, realizada no Rio de Janeiro-Brasil, em 1992. Reunião de líderes mundiais, com representantes de 172 nações que buscavam meios de conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a conservação e proteção dos ecossistemas da Terra (LAGO, 2006).

⁵⁹ O Clube de Roma foi fundado em 1968 pelo industrial italiano Aurelio Peccei e pelo cientista escocês Alexander King e patrocinado por grandes empresas como a FIAT e a Volkswagen. Formado por cientistas, acadêmicos, economistas, industriais e membros de instituições públicas de países desenvolvidos, que se reúnem para debater um vasto conjunto de assuntos relacionados a política, economia internacional e, sobretudo, ao meio ambiente e o desenvolvimento (LAGO, 2006).

⁶⁰ O livro *Limites do Crescimento* "refletia a visão de que a sociedade moderna se encaminhava para a autodestruição, visão cada vez mais explorada naquele momento, que fez que diversos autores devolvessem popularidade às teorias de Thomas Malthus de que a população mundial ultrapassaria a capacidade de produção de alimentos" (LAGO, 2006, p. 29).

Ecológica: relacionada à preservação do potencial do capital natural na sua produção de recursos renováveis e à limitação do uso dos recursos não renováveis.

Ambiental: trata-se de respeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais.

Territorial: refere-se a configurações urbanas e rurais balanceadas (eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público), melhoria do ambiente urbano, superação das disparidades inter-regionais e estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis.

Econômica: desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado, com segurança alimentar, capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção, razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica e inserção soberana na economia internacional.

Política (Nacional): democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos, desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores e um nível razoável de coesão social.

Política (Internacional): baseada na eficácia do sistema de prevenção de guerras da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional, Pacote Norte-Sul de co-desenvolvimento, baseado no princípio da igualdade (regras do jogo e compartilhamento da responsabilidade de favorecimento do parceiro mais fraco), controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios, controle institucional efetivo da aplicação do Princípio da Precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais, prevenção das mudanças globais negativas, proteção da diversidade biológica (e cultural), gestão do patrimônio global, como herança comum da humanidade, sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica internacional e eliminação parcial do caráter commodity da ciência e tecnologia, também como propriedade da herança comum da humanidade. (SACHS, 2002, p. 71-73)

Estas dimensões refletem a leitura que Sachs (2002) faz do desenvolvimento dentro da proposta que visa tornar compatível a melhoria da qualidade de vida com a preservação ambiental, ou seja, uma estratégia alternativa à ordem econômica internacional que destaca a importância dos modelos locais baseados em tecnologias apropriadas, em particular para as zonas rurais, na busca da redução da dependência técnica e cultural (JACOBI, 1999).

Sachs (2002) evidenciou a necessidade de uma visão holística dos problemas e dos desafios impostos à sociedade, pois, ao enfatizar as dimensões da sustentabilidade esclareceu que para conseguir um desenvolvimento de forma mais equilibrada e até sustentável, faz-se necessário valorizar as pessoas, seus saberes e costumes.

Guimarães (2001) aliou o conceito de sustentabilidade à questão socioambiental do desenvolvimento para indicar que o termo tem relação com a capacidade da natureza em absorver e se restabelecer das agressões impostas pelo homem, materializadas, dentre outras, pelo(a): lançamento de esgoto doméstico,

emissão de resíduos sólidos urbanos no ambiente sem o devido tratamento, uso e ocupação irregular do solo. Quanto conceder sustentabilidade ao desenvolvimento do território pode ser compreendido no sentido de que os arranjos produtivos estabelecidos em uma determinada região devem obedecer algumas regras visando eficiência econômica, prudência ambiental e a equidade social, na perspectiva de promover o melhoramento das condições de vida da população envolvida.

Nesta expectativa, o Estado não deve abrir mão de sua responsabilidade na relação sociedade/mercado quanto a setores-chave como: educação, desenvolvimento científico e tecnológico, preservação do meio ambiente e do patrimônio biogenético (GUIMARÃES, 2001). Assim, no âmbito do Estado brasileiro foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente, por meio da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, com o objetivo de preservar, melhor e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida, assegurando condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Para tanto, deve ser observado os seguintes princípios:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. (BRASIL, 1981)

A Constituição de 1988 estabeleceu o meio ambiente como direito de todos e essencial à qualidade de vida, sendo também dever de todos (Poder Público e coletividade) defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações⁶¹, estatuidando competência comum aos entes federados para “proteger o meio ambiente

⁶¹ CF/1988, Art. 225.

e combater a poluição em qualquer de suas formas⁶² e para “preservar as florestas, a fauna e a flora”⁶³.

A necessidade de regulamentar o artigo 225 da CF/1988 fez surgir no regramento jurídico brasileiro a Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, que estabeleceu as unidades de conservação⁶⁴, dividindo-as em dois grupos: Unidades de Proteção Integral⁶⁵ e Unidades de Uso Sustentável⁶⁶.

Neste cenário, é atribuída ao município, na condição de ente federado, a competência administrativa para a formulação de políticas públicas locais. Portanto, o poder local recebe a incumbência de formular, implementar, controlar e avaliar políticas públicas destinadas ao desenvolvimento local e a sustentabilidade territorial, ou seja, um desenvolvimento voltado à preservação, a conservação de recursos naturais, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida dos munícipes.

No enfrentamento deste desafio, os instrumentos de associativismo intermunicipais ganham notoriedade na gestão pública municipal, principalmente com a aprovação da EC nº. 19/1998, que alterou a redação do Art. 241 da CF/1998, abrindo possibilidades de cooperação entre os entes federados por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação visando à gestão e a prestação associada de serviços públicos, estabelecendo possibilidades para a realização de arranjos de cooperação entre os governos municipais, os quais serão abordados no próximo tópico.

⁶² CF/1988, art. 30, VI.

⁶³ CF/1988, art. 30, VII.

⁶⁴ Unidade de conservação é considerada o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (Lei nº. 9.985/2000, art. 2º, I).

⁶⁵ Unidades de Proteção Integral tem como objetivo básico “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais” (Lei nº 9.985/2000, art. 7º, §1º).

⁶⁶ Unidades de Uso Sustentável tem como objetivo básico “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (Lei nº 9.985/2000, art. 7º, §2º).

1.5. Arranjos Cooperativos Intermunicipais

Oportunamente, a Constituição de 1988 promoveu um reordenamento institucional marcado pela descentralização da gestão da coisa pública. Campos (2005) manifesta que

torna possível o desenvolvimento de manifestações e práticas políticas por meio das quais a comunidade compartilha da gestão local, responsabilizando-se pela formulação e implementação de políticas. Nesse processo de democratização, apresentam-se inúmeras alternativas de participação comunitária – na questão do lixo, da água e da moradia, na universalização do ensino, na busca de desenvolvimento equilibrado e, mesmo, sustentável, no orçamento participativo e em muitas outras formas de intervenção (CAMPOS, 2005, p. 126).

Ao promover o município como ente federado, o atual pacto federativo possibilitou o aparecimento de espaços democráticos, na medida em que criou condições para a efetiva participação da comunidade na busca do bem comum e do interesse coletivo, materializados pela a exigência de criação de determinados conselhos municipais (saúde, educação, alimentação escolar e outros), além da obrigatoriedade de audiências públicas para discutir assuntos de interesse da comunidade local. Ocorrendo certo empoderamento social salvaguardado por um aparato institucional legal, representado pela Lei de Responsabilidade Fiscal⁶⁷, Estatuto da Cidade⁶⁸, Agenda 21⁶⁹ e outros (CAMPOS, 2005).

Quando o arranjo do federalismo brasileiro elevou o município à condição de ente federado, o dotou de competência administrativa para a formulação,

⁶⁷ A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000, regulamenta o artigo 163 da CF/1988, estabelecendo as normas orientadoras das finanças públicas. Objetiva aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, por meio de ação planejada e transparente que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, obrigando os governantes a assumirem compromissos com a arrecadação e gastos públicos (KHAIR, 2000).

⁶⁸ O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da CF/1988, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana. Estabelece em seu artigo 1º “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

⁶⁹ A Agenda 21 foi um dos principais resultados da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida também como ECO-92, ocorrida no Rio de Janeiro, Brasil, em 1992. É um documento que estabeleceu a importância de cada país a se comprometer a refletir, global e localmente, sobre a forma pela qual governos, empresas, organizações não-governamentais e todos os setores da sociedade poderiam cooperar no estudo de soluções para os problemas socioambientais. Considerada um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica (BEZERRA; FACCHINA; RIBAS, 2002).

implementação, controle e avaliação de políticas públicas, ampliando atribuições e a capacidade de atuação dos governos locais. Neste cenário, o município assumiu atribuições que antes eram desempenhadas pelo governo federal ou estadual (RIBEIRO, 2009).

Neste contexto, o município passa a ser responsável por iniciativas voltadas à promoção de políticas sociais para o atendimento de demandas por serviços de saúde, de educação, de saneamento básico e de assistência social, entre outras.

No entanto, devido às particularidades de grande parte dos municípios brasileiros, o fato de torná-los ente federado e com maiores competências, em especial em relação à formulação de políticas sociais para áreas da saúde, educação e assistência social, na prática não significou que teriam condições administrativas, políticas e financeiras para a implementação dessas políticas. Isto ocorre em virtude da maioria dos municípios brasileiros serem de pequeno porte, conforme evidencia o Quadro 2, apresentado abaixo:

Quadro 2 – Distribuição proporcional de municípios e população, segundo as classes de tamanho da população – Período 2001/2010

Classes de tamanho da população	ANO 2001				ANO 2010			
	Municípios(1)		População(2001)		Municípios(1)		População	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Brasil	5.560	100	172.385.826	100	5.565	100	190.755.799	100
Até 5.000	1.371	24,7	4.557.146	2,7	1.303	23,41	4.374.345	2,29
De 5.000 a 20.000	2.688	48,3	29.001.311	16,8	2.612	46,93	28.285.902	14,82
De 20.001 a 100.000	1.275	22,9	50.587.966	29,3	1.367	24,56	53.658.875	28,12
De 100.001 a 500.000	194	3,5	40.214.836	23,3	245	4,40	48.566.171	25,45
Mais de 500.000	32	0,6	48.004.567	27,8	38	0,68	55.871.506	29,28

Fonte: Elaborado pelo autor com dados IBGE (2002); IBGE, Censo Demográfico 2010.

(1) Inclusive Distrito Federal. (2) População estimada para 2001.

O Quadro 2 evidencia que no ano de 2001, 4.059 municípios brasileiros, 73,00% da totalidade, possuíam população de até 20.000 habitantes e no ano de 2010, eram 3.915 municípios (70,34%).

Diante dessa realidade, inúmeros serviços públicos encontram dificuldades de execução, pois, por um lado, enfrentam a falta de recursos financeiros e técnicos e por outro, muitos exigem a questão de escala, ou seja, a pequena demanda os tornam inviáveis economicamente para serem implementados. Outro fator importante a ser observado neste contexto é que muitos problemas enfrentados pelos municípios ultrapassam seus limites territoriais, havendo necessidade de discutir soluções administrativas com municípios vizinhos para estabelecer uma agenda comum com a perspectiva de formar alianças e viabilizar projetos de maior porte ou de abrangência regional (IBGE, 2012).

Assim, desde a década de 1980, o Brasil presencia experiências de articulação entre União, estados e municípios. Inúmeros municípios, na busca de fortalecimento dos governos locais, resolvem atuar de forma cooperada para o enfrentamento de problemas comuns, desenvolvendo ações de articulação políticas interinstitucionais variadas, materializadas em arranjos de cooperação intergovernamentais, como: associação, rede, convênio, consórcio e outros.

O termo “associação” consta na maioria dos dicionários da Língua Portuguesa como “ação ou efeito de associar. Entidade que congrega pessoas que têm interesses comuns: associação profissional, esportiva, etc.”. No Código Civil⁷⁰, artigo 53, estabelece que são constituídas pela “união de pessoas que se organizam para fins não econômicos”. Não existindo, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos, mas sim entre os associados e a associação. Assim, por analogia, ao aliar o termo aos municípios, surge a expressão “associação de municípios” que se organizaram visando interesses comuns aos associados.

Quanto o vocábulo “rede” tem sua origem no latim *retis* e significa originariamente um conjunto entrelaçado de fios, cordas, arames, etc. (WEISZFLOG, 2001). O uso o termo aliado aos municípios geralmente passa a compor a expressão “Rede de Cidades”, considerada como uma “instituição formada com o objetivo de trocar informações e oferecer a oportunidade para que as cidades desenvolvam políticas conjuntas” (CAPELLO, 2000 apud MATOS; STEFFEN, 2012, p. 33), agrupando municípios e governos locais em torno da defesa de interesses comuns.

O termo convênio é considerado um acordo firmado “por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para

⁷⁰ Instituído pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

realização de objetivos de interesse comum dos partícipes” (IBGE, 2006, p. 233). No entanto, com a inserção da Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005) no regramento jurídico brasileiro, o vocábulo aplicado no âmbito dos entes federados origina a expressão “convênio de cooperação entre entes federados” conceituada pelo Decreto nº 6.017/2007⁷¹ como um “pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles”⁷².

O termo consórcio possui sua origem no latim *consortium* e traz a ideia de associação (CALDAS, 2007). Quando aplicado no âmbito dos entes federados surge à expressão “consórcio público”, conceituada pelo Decreto nº 6.017/2007 como pessoa jurídica formada por entes federados 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”. Quando aplicado especificamente aos municípios surge à expressão “consórcio público intermunicipal”, conceituada como “pessoa jurídica de direito privado ou associação pública, entre dois ou mais municípios do mesmo estado, visando à execução de projetos, obras e/ou serviços de interesse comum voltados para o desenvolvimento regional” (IBGE, 2012, p. 358).

O escopo inicial deste capítulo buscou compreender do papel do município no contexto do atual pacto federativo brasileiro. Para tanto, trilhou-se uma análise teórica de conceitos socialmente construídos, significativos para o desenvolvimento do trabalho, sendo abordado o poder local e temáticas inerentes ao cotidiano da gestão pública municipal, como: desenvolvimento sustentável, autonomia municipal e articulações intermunicipais voltadas para a cooperação, dentre outras.

O capítulo também foi importante para o entendimento do cenário político institucional de surgimento dos arranjos intergovernamentais de cooperação, em

⁷¹ Decreto que regulamenta a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005).

⁷² Gestão associada de serviços públicos é entendida como o “exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (BRASIL, 2007).

especial do consórcio público intermunicipal, instrumento presente no cotidiano da maioria dos municípios brasileiros. Assim, os próximos capítulos destinam-se a compreensão deste instrumento de cooperação, abordando sua forma de constituição, suas vantagens e limitações, e principalmente a análise de consórcios intermunicipais constituídos com o objetivo da promoção do desenvolvimento local sustentável.

CAPÍTULO II – CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL

As ações consorciadas desenvolvidas por municípios estão inseridas na diversidade do associativismo territorial permitidas pelo atual arranjo do federalismo brasileiro. Assim, a compreensão do processo de constituição e desenvolvimento político-institucional do instrumento Consórcio Público, formado por municípios, passa pelo entendimento das articulações promovidas por arranjos intergovernamentais de cooperação ocorridas no âmbito do federalismo brasileiro.

Este capítulo tem como objetivo entender o processo constitutivo do instrumento Consórcio Público, formado entes municipais, na perspectiva de identificar suas vantagens e desvantagens, possibilidades e limites de atuação. Para tanto, buscou-se organizar e sistematizar uma base conceitual dentro de uma perspectiva histórica, no sentido de analisar o percurso e particularidades assumidas pelo Consórcio Público Intermunicipal no contexto da gestão pública municipal brasileira voltada para o desenvolvimento sustentável.

2.1. Consórcio Público: Aspectos conceituais, históricos e instrumentos legais

Na realidade político institucional da Federação brasileira, a expressão “consórcio público” passou a ser utilizada para designar a associação entre os entes federados. No entanto, este uso suscita alguns questionamentos que devem ser elucidados para que não haja distorções em seu significado.

Portanto, a pesquisa buscou estabelecer uma delimitação conceitual para a expressão “consórcio público” e, posteriormente, dentro de uma perspectiva histórica compreender sua aplicação no âmbito das relações municipais.

A etimologia do vocábulo consórcio origina-se do latim *consortium* e traz a ideia de associação (CALDAS, 2007). Também implica a ideia ligação, união (TORRES, 2001). A edição de 2001 do dicionário Michaelis de Língua Portuguesa traz que no sentido figurado representa “matrimônio, casamento”, empregado no contexto econômico significa “associação de pessoas com patrimônio e interesses comuns em um negócio, ou empresa” e de uma maneira geral denota “associação, combinação, união”. Na concepção deste estudo o termo consórcio é entendido como uma associação que surge em virtude da manifestação de interesses comuns.

Na busca de uma definição para a expressão “consórcio público”, a análise da literatura especializada permitiu estabelecer um quadro teórico que demonstra a evolução histórica da aplicação desta expressão no âmbito dos municípios, apresentado abaixo:

Quadro 3 – Evolução da expressão Consórcio Público

Autoria	Definição proposta
Vaz (1997 apud CALDAS, 2007, p. 53)	Entidade que reúne diversos municípios para a realização de ações conjuntas que se fossem produzidas pelos municípios, individualmente, não atingiriam os mesmo resultados ou utilizariam um volume maior de recursos.
Torres (2001, p. 17)	Entidade que visa o estudo, acompanhamento e diagnóstico de soluções que, geralmente, envolvem municípios limítrofes e com problemas que se identificam numa ordem cada vez mais crescente em função de forte demanda dos administrados.
Moreira (2001 apud CALDAS, 2007, p. 53)	Associação de municípios, criada para a execução de atividades e/ou serviços públicos de interesse comum dos partícipes.
IBGE (2002, p. 237)	Acordo firmado entre duas ou mais Prefeituras visando a execução de programas, projetos, obras, serviços ou consultorias de interesse mútuo.
Cruz (2002 apud CALDAS, 2007, p. 53)	Acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes, mediante a utilização de recursos materiais e

	humanos que cada um dispõe.
Spink (2006 apud CALDAS, 2007, p. 53)	É simplesmente um acordo para cooperação em torno de uma questão em comum.
Caldas (2007, p. 55)	São 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.
IBGE (2010, p. 141)	Associação pública, entre dois ou mais municípios ou entre esses, Estados e União visando à execução de projetos, obras e/ou serviços de interesse comum voltados para o desenvolvimento regional.
Dieguez (2011, p. 43)	Uma arena política de cooperação horizontal, sendo os elementos produtores de coesão interna o elo crítico que permite a institucionalização da parceria entre as partes.
IBGE (2012)	São instituições formadas por dois ou mais entes federativos para realizar ações de interesse comum. Importante instrumento de cooperação técnica e financeira entre municípios de uma determinada região, governos dos Estados, Distrito Federal e a União, os consórcios podem servir à articulação de ativos e viabilizar a cooperação em projetos de abrangência regional, obras e outras ações destinadas a promover o desenvolvimento de determinada região.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor em 2013 com informações de IBGE (2012); IBGE (2010); Dieguez (2011); Caldas (2007); Brasil (2007); Brasil (2005); IBGE (2002); Torres (2001).

Cabe ressaltar que na busca de estabelecer uma delimitação conceitual para a expressão “consórcio público” e sua aplicação no âmbito dos municípios, a maioria dos teóricos analisados o enquadra no debate da cooperação federativa e seu surgimento parte do pressuposto da existência de um interesse comum entre os participantes (CALDAS, 2007).

A EC nº. 19/1998⁷³ alterou a Constituição Federal de 1988, inserindo no atual pacto federativo a possibilidade dos entes federados se associarem por meio de consórcios públicos. A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, chamada Lei dos

⁷³ EC nº 19/1998 alterou a redação do art. 241/ CF/1988 para “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

Consórcios, surgiu no regramento jurídico brasileiro com a finalidade de regulamentar o artigo 241 e estabeleceu o “consórcio público” como uma associação pública ou pessoa jurídica de direito privado que poderiam ser contratadas pelos entes federados para a realização de objetivos de interesse comum.

Na aplicabilidade da Lei dos Consórcios, inúmeros questionamentos foram levantados, tornando-se objetos de esclarecimento do Decreto Presidencial nº. 6.017 de 17 de janeiro de 2007, que para dirimir qualquer dúvida conceitual no âmbito jurídico, considera em seu art. 2º, I consórcio público como:

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.

Assim, no desenvolvimento deste trabalho quando houver referência à expressão “Consórcio Público Intermunicipal”, está se falando de uma associação pública, devidamente constituída e eminentemente política, vista como uma arena política federativa de cooperação horizontal, voltada para a formulação e execução compartilhada de decisões inerente a políticas públicas direcionadas ao interesse comum dos associados.

A partir da década de 1980, surgiram experiências de ações consorciadas entre entes federados, que se intensificaram na década de 1990 em virtude do processo de descentralização⁷⁴ promovida pela reforma do Estado brasileiro. No entanto, a ação consorciada entre municípios não é uma novidade na realidade política brasileira e muitos autores buscam suas bases legais ainda no final do século XIX, fundamentados no artigo 68 da Constituição Federal de 1891, que estabelecia que “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (MARQUES NETO, 2005). Todavia, o mesmo autor aponta que no âmbito federal a autonomia municipal não se consagrou durante o período de vigência desta Constituição.

⁷⁴ Descentralização administrativa é entendida como o “processo de delegação de funções e de poderes a diversas esferas sociais, geralmente efetivada através de diferentes formas de participação dos cidadãos nas decisões sobre as políticas públicas” (IBGE, 2002, p. 237).

Entretanto, a Constituição Federal de 1891 “remetia as questões atinentes aos Municípios às Constituições Estaduais” (MARQUES NETO, 2005, p. 8). Dessa forma, o texto constitucional de alguns estados possibilitava a associação de municípios, por exemplo, a Constituição Paulista de 1891 previa em seu artigo 56 que “As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém, da aprovação do Congresso do Estado as resoluções que nesse caso tomarem”.

Assim, o pacto federativo instituído pela Constituição Federal de 1891 já possibilitava a associação dos governos subnacionais, onde os consórcios se constituiriam como contratos e se fossem realizados entre as municipalidades deveriam ser aprovados pelo governo do Estado, e se, entre Estados, necessitava-se da aprovação da União (PRATES, 2010).

O *caput* do artigo 29 da Constituição de 1937 é considerado a primeira menção de Consórcio Público Intermunicipal no âmbito federal, pois estatuiu que os “Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns”, cabendo aos Estados regular. No mesmo artigo prevê que o “agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins”, ou seja, a associação deveria ocorrer por meio de pessoas jurídicas de direito público. No entanto, o reconhecimento da personalidade jurídica destas associações municipais era meramente formal, pois a Constituição de 1937 vigorou em um período ditatorial e centralizador, conhecido como Estado Novo, não respeitando a autonomia municipal (LOSADA, 2008).

Na Constituição Federal de 1946 a ideia de autonomia dos entes federados foi retomada e promoveu-se uma descentralização administrativa, distribuindo competências de forma mais equilibrada entre União, Estado e Municípios (MARQUES NETO, 2005). Este texto constitucional não fez referência a instrumentos de cooperação ou associação entre municípios, no entanto, em um período pós-ditatorial, a cooperação federativa e o papel do Estado na promoção do desenvolvimento regional e nacional foram inseridos no debate sobre redemocratização. Assim, a conjuntura política institucional federalista, instituída pela Constituição de 1946, possibilitou o surgimento de inúmeras experiências de articulações políticas interinstitucionais, exemplificadas pela criação do Banco

Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE)⁷⁵, em 1961, considerado o primeiro consórcio público brasileiro, constituído na forma de autarquia interfederativa dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (LOSADA, 2008).

Neste período, articulações interinstitucionais de cooperação se concretizaram em outras partes da federação, como por exemplo, a criação no Estado de Goiás do Consórcio Rodoviário Intermunicipal S/A – CRISA⁷⁶, em 1961. No entanto, foi o Estado de São Paulo que concentrou no decorrer da década de 1960, inúmeras experiências de consorciamento intermunicipal, como por exemplo: Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru (CIPS); Consórcio Intermunicipal de Paranapanema (Avaré); Consórcio de Recuperação de Várzeas – Conchas, Laranjal e Botucatu (Botucatu); Consórcio Intermunicipal para Aterro Sanitário (Jundiá, Várzea Paulista); Consórcio Intermunicipal do Vale do Ribeira (Registro/Itariri), dentre outros (MANTOVANI, 2001).

O processo de redemocratização, pós 1945, sofreu uma ruptura com a chegada dos militares ao governo, em 1964. No entanto, o texto constitucional de 1967 permitiu o associativismo entre municípios quando estabeleceu em seu artigo 16, § 4º que “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”. A EC nº. 01 de 17 de outubro de 1969⁷⁷ em seu artigo 13, § 3º estabeleceu que a “União, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para a execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais e municipais”. No entanto, na prática vivenciou-se uma centralização poder na União, reduzindo a autonomia dos Estados e Municípios (MARQUES NETO, 2005).

⁷⁵ O BRDE é uma instituição financeira pública criada de forma conjunta pelos estados da Região Sul. Organizada como autarquia interestadual, conta com autonomia administrativa e personalidade jurídica, apoiando iniciativas governamentais e privadas, através do planejamento e do apoio técnico, institucional e creditício. Visa promover e liderar ações de fomento ao desenvolvimento econômico e social dos Estados-membros. Atualmente vem atuando como repassador de recursos do BNDES, conforme informações do site www.brde.com.br.

⁷⁶ O CRISA era uma empresa pública destinada a estudos, projetos, construções, reconstruções de obras de arte e pavimentação de rodovias municipais; exploração de navegação interior de travessia, atividades de mecanização agrícola, objetivando a execução dos serviços de mecanização pesada e especializada, conservação e retificação de solo, irrigação, drenagem, perfuração de poços, elaboração de projetos de construção civil de obras públicas; construção e recuperação de prédios públicos. Atualmente encontra-se em liquidação. Fonte: www.crisa.goias.gov.br.

⁷⁷ A EC nº. 01, de 17 de outubro de 1969, edita o novo texto da CF/1967.

Na década de 1970, algumas articulações políticas intergovernamentais, sobretudo por governos municipais, se materializaram na forma de convênio ou consórcio administrativo⁷⁸, colocando-se como alternativa para superar obstáculos de gestão de escala produtiva, financeiros e técnicos que estes enfrentavam para atender os serviços públicos demandados pela população (BATISTA, 2011). Destaque para a criação do Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (CODIVAP), em 1970, atualmente denominado Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba, Mantiqueira e Litoral Norte, considerado pioneiro no Brasil, serviu de paradigma para experiências posteriores (LOSADA, 2008).

Na década de 1980, em especial no Estado de São Paulo⁷⁹, floresceram inúmeras experiências de cooperação intermunicipal, surgindo inúmeros consórcios e convênios como estratégia de formulação e execução de políticas públicas para desenvolvimento regional (CALDAS, 2007). Mesmo sendo considerado um mero pacto de cooperação, instituído de forma precária e sem personalidade jurídica, o instrumento do Consórcio Público ganhou força com a regulamentação do Sistema Único de Saúde (SUS)⁸⁰, efetivada pela Lei nº. 8.080, de 19 de setembro de 1990⁸¹ e Lei nº. 8.142, de 28 de dezembro de 1990⁸².

Entre 1967 a 1988 predominou na doutrina jurídica um consenso de se considerar consórcio administrativo (desprovidos de personalidade jurídica) como um acordo entre pessoas públicas de mesma espécie para consecução de objetivos comuns, materializado pela associação entre dois ou mais municípios ou entre Estados (cooperação horizontal). Enquanto que, convênio administrativo, poderia ser

⁷⁸ Os Consórcios Administrativos eram considerados “acordos celebrados entre entidades estatais da mesma espécie ou do mesmo nível, destinados a realização de objetivos de interesse comum” (BATISTA, 2011, p. 40).

⁷⁹ No governo Franco Montoro (1983-1986) intensificou-se a formação de consórcios públicos visando o desenvolvimento regional, atuando nas mais diversas áreas: produção e distribuição de alimentos, fabricação de artefatos de cimento, placas de sinalização, proteção da fauna e flora, recuperação de estradas vicinais, dentre outras (CALDAS, 2007).

⁸⁰ O Sistema Único de Saúde foi criado em 1988 (CF/1988, art. 200) e tem a finalidade de garantir o acesso gratuito à saúde direito de todo cidadão.

⁸¹ A Lei nº 8.080/1990 dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Em seu artigo 10 estabelece que os “municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam”.

⁸² A Lei nº 8.142/90 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. Em seu artigo 3º, § 3º estabelece que os “Municípios poderão estabelecer consórcio para execução de ações e serviços de saúde”.

firmado por entidades públicas de diferentes níveis, ou entre estas e organizações particulares (cooperação vertical) (LOSADA, 2008).

A inserção da Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos (LCP), no regramento jurídico brasileiro veio normatizar a contratação de consórcios públicos visando a gestão associada de serviços públicos⁸³, e juntamente com o Decreto Presidencial nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007, regulamentou o artigo 241 da Constituição Federal.

Antes da Lei dos Consórcios Públicos, havia o entendimento que o consórcio administrativo não adquiria personalidade jurídica, discutindo apenas a melhor forma de administrar o consórcio. O consórcio, formado por entes federativos, era tratado do mesmo modo que o consórcio de empresas⁸⁴ (DI PIETRO, 2012). No entanto, NOHARA (2012) afirma que a LCP

atribui personalidade jurídica de direito público e de direito privado aos consórcios públicos e admitiu a formação de consórcios entre entidades de diversos níveis governamentais, com a ressalva de que a União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados (NOHARA, 2012, p. 600)

Dessa forma, a LCP incrementou o debate conceitual ao estabelecer a distinção entre Consórcio público e Consórcio administrativo.

Consórcio administrativo - constituído antes da Lei no 11.107, é o pacto de mera colaboração (sem personalidade jurídica) ou associação civil, regida pelo direito privado, que poderá ser convertido para consórcio público;
Consórcio público - pessoa jurídica formada exclusivamente por entes federativos, na forma da Lei no 11.107, 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. (IBGE, 2012, p. 43)

Os consórcios administrativos foram constituídos antes da LCP e constituem-se em mera colaboração (sem personalidade jurídica) ou associações

⁸³ O Decreto nº. 6.017/2007, art. 2º, IX, definiu gestão associada de serviços públicos como o “exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados”.

⁸⁴ Lei nº. 6.404, de 15 de dezembro de 1976, Lei das Sociedades por Ações, artigo 278, § 1º, estabeleceu que o “consórcio não tem personalidade jurídica e as consorciadas somente se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem presunção de solidariedade”.

civis regidas pelo direito privado. Entretanto, estes poderão ser transformados em consórcios públicos de direito público ou de direito privado⁸⁵, ressaltando que desde 2008, a União só celebra convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública⁸⁶.

Cabe ressaltar que os consórcios públicos de direito privado são pessoas jurídicas instituídas por entes federativos para a realização de objetivos de interesse comum, podendo constituir-se no formato de associação ou de uma fundação. No entanto, deve observar as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, admissão de pessoal e à prestação de contas⁸⁷. Nesse formato, não poderá celebrar convênios com a União⁸⁸.

Quanto aos consórcios públicos de direito público, são associações públicas, constituídos no formato de autarquia, cuja finalidade é “realizar objetivos de interesse comum com ou viabilizar que um ente venha a cooperar com outro ente da Federação” (RIBEIRO, 2007, p.23).

O “consórcio público integra a administração indireta de todos os entes federativos que o formam” (RIBEIRO, 2007, p.23). Assim, um Consórcio Público Intermunicipal constituído no formato de uma associação pública é uma autarquia intermunicipal, fazendo parte da administração indireta⁸⁹ dos municípios associados.

A partir da aprovação da LCP, outros instrumentos legais surgem no arcabouço jurídico brasileiro, fortalecendo a ideia da gestão associada dos serviços públicos por meio do consorciamento intermunicipal, como exemplo, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico visando a universalização dos serviços públicos de saneamento básico. Para tanto, os entes federados podem se reunir em consórcios públicos para prestação regionalizada destes serviços⁹⁰.

⁸⁵ Decreto nº 6.017/07, art. 41.

⁸⁶ Decreto nº 6.017/07, art. 39.

⁸⁷ Lei nº 11.107, art. 7º, II, § 1º.

⁸⁸ Decreto nº 6.017/07, art. 39.

⁸⁹ Administração indireta é considerada o “segmento da administração pública que, de acordo com a Constituição Federal do Brasil, se encontra ligada indiretamente ao poder executivo. É composta por autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações que exercem atividades caracterizadas como de serviço público ou de interesse público, cuja criação é autorizada pelo executivo” (IBGE, 2012, p. 235).

⁹⁰ Lei nº 11.445/2007, art. 13, estabeleceu que os “entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico”.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos instituída pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, também foi outro instrumento legal que incentivou a ação consorciada entre municípios, quando estabeleceu em seu artigo 8º, XIX “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”. As relações intergovernamentais de cooperação também foram incentivadas nos artigos 11 e 45 desta Lei, quando estabelecem que

Art. 11. Observadas as diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento, incumbe aos Estados: I - promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos da lei complementar estadual prevista no § 3º do art. 25 da Constituição Federal;

Art. 45. Os consórcios públicos constituídos, nos termos da Lei nº 11.107, de 2005, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal.

Ribeiro (2007), ao analisar possíveis formas de consorciamento entre entes federados, buscou realizar distinções que foram apresentadas no Quadro 4.

Quadro 4 – Formas de consorciamento entre entes federados

Formas de consorciamento	Área de atuação
MUNICÍPIO ↔ MUNICÍPIO	O território dos municípios associados
ESTADO ↔ ESTADO	O território dos estados associados
DISTRITO FEDERAL ↔ ESTADOS	O território dos estados associados e do Distrito Federal
ESTADO ↔ MUNICÍPIOS	O território dos municípios associados
DISTRITO FEDERAL ↔ MUNICÍPIOS	O território do Distrito Federal e dos municípios associados
UNIÃO ↔ ESTADO E/OU DISTRITO FEDERAL	O território dos estados associados e/ou Distrito Federal
	O território dos municípios associados
	O território dos municípios associados e do Distrito Federal

Fonte: Ribeiro (2007, pp. 23-23) (adaptado pelo autor).

Conforme observado no Quadro 4, o consórcio público pode ocorrer na forma de associação horizontal, quando constituído por entes da mesma esfera de governo, ou na forma de associação vertical, quando constituído por entes de diferentes esferas de governo, como o consórcio de Municípios e Estado; Estado e União; Município, Estados e União (Lei 11.107/2005, Art. 4º, §1º). Quando a associação ocorre somente entre entes municipais, recebe na literatura especializada a denominação de Consórcio Público Intermunicipal (CPI).

O instrumento do CPI é considerado uma conquista do movimento municipalista na Constituição Federal do Brasil de 1988, consolidado pela Lei dos Consórcios Públicos. Destaque para o artigo 36 do Decreto Federal nº. 6.017/2007, que condicionou a participação da União em consórcio público somente quando houver a participação dos Estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados (BATISTA, 2011).

A pesquisa ao destacar aspectos conceituais, históricos e os instrumentos legais das ações consorciadas voltadas à cooperação entre entes federados, teve o intuito de identificar a evolução do instrumento Consórcio Público no cenário de avanços e retrocessos proporcionados pelo federalismo brasileiro. Na medida em que são ações diretamente influenciadas pela territorialização do poder. O quadro 5 busca identificar ações consorciadas nos textos constitucionais vivenciados pelo Estado brasileiro.

Quadro 5 – Consórcios Públicos no Brasil - Período – 1891/2010

Período	Instrumento Legal
1891 a 1934	CF/1891, art. 68 estabeleceu que os “Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Assim, as ações consorciadas entre municípios poderiam ocorrer mediante aprovação do Estado e entre os Estados da aprovação da União.
1934/1937	CF/1934 promoveu a centralização do poder, submetendo os governos subnacionais ao poder do governo central, saindo de cena o federalismo dual para dar lugar ao chamado federalismo cooperativo. No entanto, não faz menção a cooperação dos entes federados.
1937/1945	CF/1937, art. 29 estabeleceu que 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”. Considerado a

	primeira menção constitucional aos consórcios, no entanto, seu reconhecimento era apenas formal, pois a CF/1937 vigorou durante o período ditatorial do Estado Novo.
1946/64	CF/1946 restabeleceu a autonomia dos municípios, mas não fez referência a instrumentos de cooperação ou associação entre municípios. No entanto, o processo de redemocratização pós-45 possibilitou o surgimento de experiências de articulação cooperativa entre entes federados, como exemplo, a criação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), em 1961, a primeira autarquia interfederativa brasileira, formada pelos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.
1964/1988	CF/1967, art.16, § 4º, estabeleceu que 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”. Surgindo consórcios administrativos entre entes federados, considerados meros pactos de colaboração e sem personalidade jurídica.
1988	CF/1988 (artigo 30, I e II) reconheceu os municípios como entes federativos, descentralizando receitas e serviços, assegurando a autonomia municipal de legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.
1988 a 1998	A regulamentação do SUS (Lei nº. 8080/9024 e a Lei nº. 8142/9025), criado com a CF/1988, previa a constituição dos consórcios públicos formado por municípios para desenvolver conjuntamente ações e serviços de saúde que lhes competem. Neste período, surgiram inúmeros de consórcios de saúde, mas ainda como meros pactos de cooperação, de natureza precária, sem personalidade jurídica.
1998	A EC 19/98 alterou a redação do artigo 241 CF/1988 introduzindo os consórcios públicos, autorizando a gestão associada de serviços públicos. Surgiu a exigência de que os consórcios públicos e os convênios de cooperação sejam disciplinados por lei específica e que cumprisse os preceitos de direito público.
2005	Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº. 11.107/05). O consórcio público adquiriu personalidade jurídica de direito público ou de direito privado.
2007	Decreto nº. 6.017/07 regulamentou a Lei dos Consórcios Públicos.
2007	Lei nº. 11.445/2007, artigo 13 estabeleceu que os “entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de

	saneamento básico”.
2010	Lei nº. 12.305/2010 estabeleceu os consórcios públicos como instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos, obtendo incentivos instituídos pelo Governo Federal.

Fonte: Elaborado pelo autor com informações de Fonseca (2010), Ribeiro (2007).

A análise do Quadro 5 permite observar que o surgimento ou ausência de ações consorciadas entre entes federados estão diretamente vinculados aos avanços e retrocessos que marcaram o processo de territorialização do poder presente no federalismo brasileiro.

No atual pacto federalista, o instrumento do Consórcio Público Intermunicipal tornou-se uma alternativa na gestão associada de políticas e serviços públicos para a administração pública municipal brasileira. A próxima seção buscará identificar as possibilidades de atuação e objetivos deste instrumento de cooperação federativa.

2.2. Consórcio Público Intermunicipal: possibilidades de atuação, finalidades e objetivos

A previsão legal da institucionalização das relações intergovernamentais⁹¹ possibilitou no cenário político institucional, no decorrer da década de 1990, o surgimento de espaços de debates e discussões sobre a temática do associativismo municipal, multiplicando-se pelo País experiências de articulações e ações consorciadas entre municípios (BATISTA, 2011).

O Consórcio Público Intermunicipal (CPI) é uma instituição formada por dois ou mais entes municipais de uma determinada região, surgida para realizar ações de interesse comum, visando à cooperação técnica e financeira para viabilizar projetos de abrangência regional, obras e outras ações destinadas a promover o desenvolvimento de determinada região (IBGE, 2012).

A pesquisa parte da consideração que o CPI é uma arena política federativa de cooperação horizontal voltada para a formulação e execução

⁹¹ A EC nº 19/1998 altera a redação CF/1988, art. 241, autorizando a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados.

compartilhada de decisões inerente a políticas públicas direcionadas ao interesse comum dos associados. Dessa forma, a associação ocorre de forma voluntária e geralmente surge na perspectiva de atender a uma demanda comum aos associados.

A MUNIC 2001/IBGE⁹² aponta que o CPI no ano 2001 já era amplamente utilizado pelos administradores municipais na promoção de políticas públicas nas áreas da Educação, Habitação, Saúde. Atuando na prestação de serviços públicos variados, como: serviços de abastecimento de água, serviços de esgotamento sanitário, limpeza urbana, coleta de lixo, coleta seletiva de lixo, reciclagem de lixo, remoção de entulhos, coleta de lixo especial, tratamento ou disposição final de lixo, processamento de dados. Além de ser também utilizado para aquisição e/ou uso de máquinas/equipamentos, conforme evidenciado no Quadro 6.

Quadro 6 – Municípios brasileiros por região com existência de Consórcios Intermunicipais por Regiões – Ano 2001

Região	Total de municípios brasileiros (5.560)	Áreas de atuação													
		Educação	Habitação	Aquisição e/ou uso de máquinas/equipamentos	Serviços de abastecimento de água	Serviços de esgotamento sanitário	Limpeza urbana	Coleta de lixo	Coleta seletiva de lixo	Reciclagem de lixo	Remoção de entulhos	Coleta de lixo especial	Tratamento ou disposição final de lixo	Processamento de dados	Saúde
Norte	449	22	10	30	14	9	11	11	2	5	11	5	5	8	45
Nordeste	1.792	91	22	73	55	29	31	34	21	17	27	17	41	23	212
Sudeste	1.668	59	14	405	40	29	16	21	22	26	19	26	60	26	937
Sul	1.188	41	16	130	41	14	21	66	93	54	20	54	108	25	675
Centro-Oeste	463	28	2	31	11	6	6	6	1	3	8	3	2	6	100
Total de Consórcios /por área		241	64	669	161	87	85	138	139	105	85	105	216	88	1.969

Fonte: IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001. (IBGE, 2002, pp. 169-170) (adaptado pelo autor).

Apesar da diversidade de atuação setorial, geralmente a constituição de um CPI ocorre com a finalidade de atender necessidades comuns de mais de um

⁹² A Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC-2001) foi realizada em 2001 e investigou os 5.560 municípios brasileiros existentes na época, abordando temas da gestão pública municipal, dentre elas, as articulações intermunicipais promovidas pelos governos locais (IBGE, 2002).

município. “Há sempre uma motivação concreta em que a cooperação entre os entes municipais é necessária para melhor resolver determinada demanda” (BATISTA, 2011). O surgimento de um CPI geralmente ocorre por apresentar possibilidades de atuação à formulação, implementação, avaliação de políticas e serviços públicos em áreas como: Educação, Saúde, Assistência e Desenvolvimento Social, Emprego e/ou Trabalho, Turismo, Cultura, Habitação, Meio Ambiente, Transporte, Desenvolvimento Urbano e Saneamento Básico (IBGE, 2012)⁹³.

Quanto ao firmamento de objetivos para as ações consorciadas entre governos locais, o artigo 3º do Decreto Presidencial nº. 6.017/07 estabeleceu um norte, direcionando a cooperação entre os entes municipais ao admitir como objetivos dos consórcios públicos:

- I - a gestão associada de serviços públicos;
- II - a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;
- III - o compartilhamento ou uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, manutenção, informática, pessoal técnico e de procedimentos e licitação e admissão de pessoal;
- IV - a produção de informações ou de estudos técnicos;
- V - a instituição e funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimento congêneres;
- VI - a promoção do uso racional dos recursos naturais e proteção do meio ambiente;
- VII - o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas;
- VIII - o apoio e fomento ao intercâmbio de experiências e informações entre os entes consorciados;
- IX - a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum;
- X - o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores;
- XI - o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;
- XII - as ações e políticas de desenvolvimento urbano, sócio-econômico local e regional; e
- XIII - o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação. (BRASIL, 2007)

Assim, por meio do CPI e no exercício da sua autonomia, amparados pelo sistema de repartição constitucional de competências, os municípios podem conjugar esforços para estabelecer um planejamento regional estratégico, mapear

⁹³ A MUNIC 2011 em sua nova edição investigou todos 5.565 municípios do País. Foram levantados dados relativos à gestão e à estrutura dos municípios, contemplando questões relacionadas a recursos humanos das administrações, articulações interinstitucionais, educação, saúde, habitação, direitos humanos e saneamento básico (IBGE, 2012).

conjuntamente demandas, eleger prioridades na perspectiva de elaborar projetos integrados, encaminhar pleitos de solicitação de recursos e realizar a gestão dos contratos e convênios, dentre outros (BATISTA, 2011). São várias as possibilidades de atuação em conjunto, sem renunciar a competência do ente municipal em favor de outro ente federado ou consorciado.

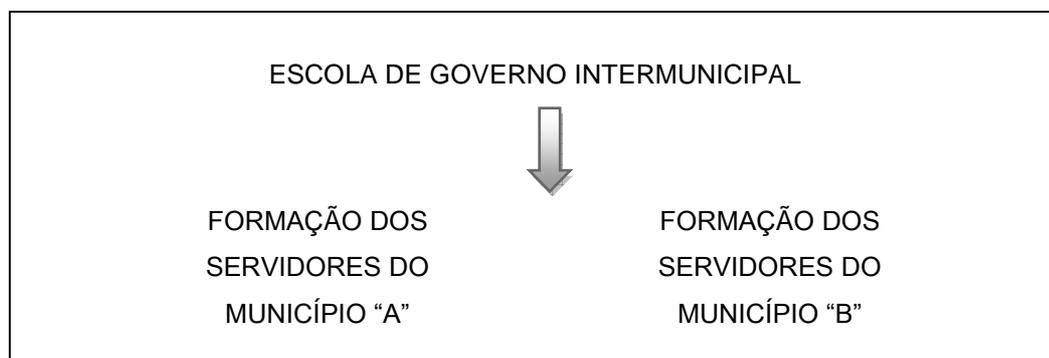
Na expectativa de materializar as possibilidades de atuação, finalidades e objetivos das ações consorciadas entre municípios, Ribeiro (2007) busca retratar alguns exemplos, apresentados nos Quadros 7, 8, 9, 10 e 11:

Quadro 7 – Ação consorciada entre municípios em licitações



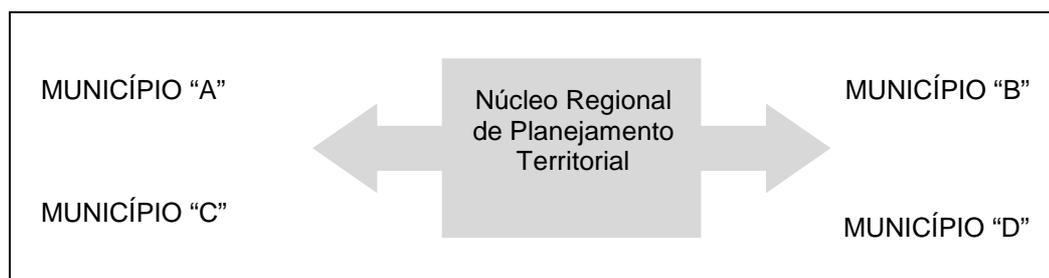
Fonte: Ribeiro (2007, p. 27)

Quadro 8 – Ação consorciada entre municípios para aprimoramento de pessoal



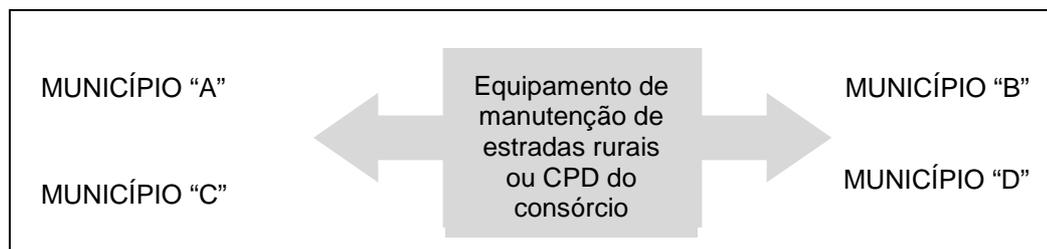
Fonte: Ribeiro (2007, p. 27)

Quadro 9 – Ação consorciada entre municípios no planejamento territorial



Fonte: Ribeiro (2007, p. 28)

Quadro 10 – Ação consorciada entre municípios no compartilhamento de equipamentos



Fonte: Ribeiro (2007, p. 28)

Quadro 11 – Ação consorciada entre municípios na destinação final de resíduos sólidos



Fonte: Ribeiro (2007, p. 28)

O instrumento do Consórcio Público Intermunicipal (CPI) vem se tornando uma ferramenta estratégica para a administração pública das localidades à medida que viabiliza ações de cooperação entre os entes federativos e, por meio delas, potencializa a capacidade do setor público municipal na execução de políticas que fornecem infra-estrutura para o desenvolvimento socioeconômico e a garantia dos direitos sociais (IBGE, 2012).

Cabe ressaltar que em sua constituição, o CPI pode estabelecer um ou mais objetivos e os entes consorciados poderão se consorciar em relação a todos ou somente àqueles que desejarem.

Portanto, há inúmeras possibilidades de atuação para o CPI e a participação dos governos municipais em ações consorciadas está se apresentando como uma alternativa eficiente para o atendimento das demandas suscitadas em suas comunidades, em especial nos municípios de pequeno porte. Entretanto, além de vantagens, o CPI também apresenta limitações, as quais serão abordadas na próxima seção.

2.3. Vantagens e limitações do consorciamento intermunicipal

O CPI é uma forma de parceria onde municípios em associação com outros municípios suprem deficiências de recursos, infra-estrutura e pessoal, tendo em vista suas atribuições para tratar de assuntos de interesse local que lhes foram conferidas pela Constituição de 1988, aliadas as metas fiscais estabelecidas por determinações da LRF⁹⁴ (NOHARA, p. 601).

Entre as vantagens do CPI está sua possibilidade de se constituir num espaço de diálogo e fortalecimento das relações entre o poder público e as organizações da sociedade civil, transformar-se no articulador parcerias, convênios, contratos e outros instrumentos congêneres ou similares, podendo receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo, facilitando o financiamento e a gestão associada ou compartilhada dos serviços públicos demandados por suas localidades (BATISTA, 2011).

A permissão para que o CPI possa “emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos ou, no caso de específica autorização, serviços ou bens de ente da Federação consorciado”⁹⁵ também é vista com uma vantagem. Além de outorgar concessão, permissão, autorização e contratação de prestação por meio de gestão associada de obras ou de serviços públicos mediante previsão no contrato do consórcio público⁹⁶.

Di Pietro (2012), em sua análise das atribuições do CPI, aponta que a LCP concedeu-lhe alguns privilégios, a saber:

- a) poder de promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público (art. 2º, § 1º, inciso II);
- b) possibilidade de ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação. (art. 2º, § 1º, inciso III);
- c) limites mais elevados para fins de escolha da modalidade de licitação (§ 8º do artigo 23 da Lei nº 8.666, de 21-6-1993, acrescentado pela Lei nº 11.107/05);
- d) poder de dispensar a licitação na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua Administração Indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do

⁹⁴ Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar nº. 101, de 4 de Maio de 2000.

⁹⁵ Decreto nº. 6.017/07, art. 20, §2º.

⁹⁶ Decreto nº. 6.017/07, art. 20, I e II.

autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação (art. 24, XXVI, da Lei nº 8.666/93, acrescentado pela Lei nº 11.107/05); e) valores mais elevados para a dispensa de licitação em razão do valor, prevista no artigo 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93, conforme alteração introduzida no parágrafo único do artigo 24 pela Lei nº 11.107/05. (DI PIETRO, 2012, p. 535)

Seguindo esta análise, o CPI pode se tornar um importante instrumento de cooperação técnica e financeira entre municípios e entre municípios e demais entes federados, pois se trata de uma estratégia de enfrentamento da escassez de recursos financeiros, de combate às diferenças regionais, da ineficiência gerencial e fiscal dos entes federados, das desigualdades sociais e dos problemas urbanos e ambientais, que exigem soluções intersetoriais e intergovernamentais (RIBEIRO, 2009 apud FONSECA, 2010, p. 52).

Fonseca (2010) utiliza-se dos estudos de Medauar; Oliveira (2006) para enumerar as vantagens do CPI, a saber:

a) a racionalização do uso dos recursos existentes destinados ao planejamento, programação e execução de objetivos de interesse comuns; b) a criação de vínculos ou fortalecimento dos vínculos preexistentes, com a formação ou consolidação de uma identidade regional; c) a instrumentalização da promoção do desenvolvimento local, regional e nacional; d) 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 (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006 apud FONSECA, 2010, p. 53)

O CPI garante ganhos de escala, melhoria da capacidade técnica, gerencial e financeira de grupos de municípios. Além de permitir alianças em regiões de interesse comum, como bacias hidrográficas ou em espaços regionais e territórios, melhorando a prestação dos serviços públicos colocados à disposição dos cidadãos, contribuindo de forma significativa para a transparência das ações das esferas de poder envolvidas e para a racionalização e otimização na aplicação dos recursos públicos (CAVALCANTE, 2012).

Entretanto, para a instalação e desenvolvimento das atividades do CPI, existem inúmeras limitações a serem superadas, caracterizando geralmente as mesmas dificuldades nas mais diversas regiões do Brasil. Cruz (2001) aponta que esses entraves encontram-se presentes desde sua implementação, pois essa depende de múltiplos fatores como:

conjuntura política e institucional; realidade local; interesse dos atores envolvidos; clareza dos parceiros na identificação do(s) problema(s) a ser(em) resolvido(s); convicção da impossibilidade, por parte dos atores, em solucionar problema(s) individualmente; comprometimento dos envolvidos na solução dos problemas; papel das lideranças; dentre outros (CRUZ, 2001, p. 4)

As particularidades regionais, muitas vezes marcadas pela competição e não pela cooperação, aliada a uma visão restrita, sobretudo de inúmeros gestores públicos municipais, em relação à necessidade de articular as políticas públicas desenvolvidas em seu município com ações do estado e da União, são consideradas limitações para a constituição de um CPI (RIBEIRO, 2007).

Cabe ressaltar que, não basta instituir o CPI para que as demandas sociais sejam atendidas e os problemas resolvidos. O processo de formulação, implementação e consolidação de políticas públicas de âmbito regional é, sobretudo, decorrência do fortalecimento do poder local, materializado pela vontade política dos governantes, aliado a ampliação dos canais de diálogo com a sociedade civil.

2.4. Constituição e gestão do Consórcio Público Intermunicipal

Fonseca (2010), na análise das etapas de constituição de um CPI, estabeleceu uma síntese visando sua compreensão, apresentada na Figura 1.

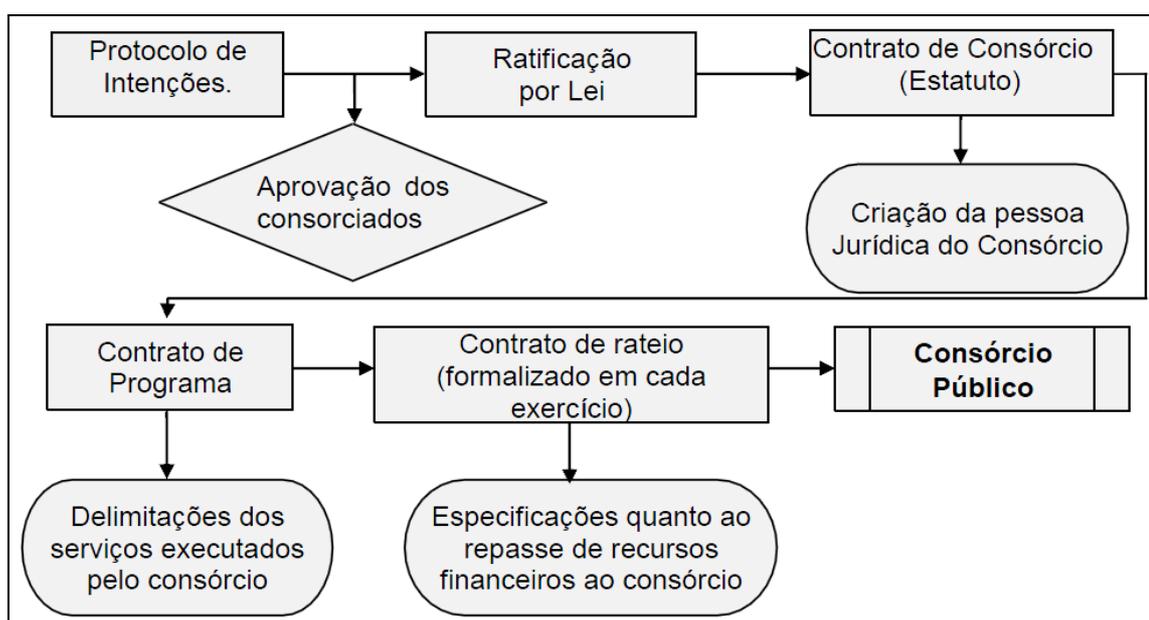


Figura 1 - Fluxograma das etapas de constituição dos consórcios públicos.

Fonte: RIBEIRO, 2007 apud FONSECA, 2010, p. 49.

A Lei dos Consórcios Públicos prevê que a constituição de um CPI possui três etapas, a saber: Elaboração do Protocolo de Intenções, Ratificação do Protocolo de Intenções pelo Poder Legislativo e Elaboração e aprovação dos Estatutos. Entretanto, a identificação de objetivos e interesses comuns⁹⁷ e elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica⁹⁸ são etapas que antecedem a definição e elaboração do Protocolo de Intenções.

O Protocolo de Intenções é o documento inicial da constituição do CPI e deve ser subscrito pelos representantes legais dos entes da Federação interessados⁹⁹, ou seja, pelos prefeitos(as) dos municípios que pretendem se associar.

O Protocolo de Intenções, sob pena de nulidade, deverá conter, no mínimo, cláusulas que estabeleçam:

- Identificação do Consórcio – nome/denominação, objeto/finalidade, prazo de duração, local da sede do Consórcio (admitindo-se a fixação de prazo indeterminado);
- Identificação dos entes consorciados, área de abrangência e de atuação, atribuições e competências;
- Natureza jurídica – especificação da personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica;
- Direitos e deveres dos contratantes – inserir cláusulas que estabeleçam condições para o cumprimento do contrato;
- Publicação em Diário Oficial, para conhecimento público;
- Observância às normas e às legislações vigentes no âmbito federal, estadual e municipal;
- Estrutura organizacional, administrativa e recursos humanos:
 - a) A forma de provimento do Consórcio, forma de remuneração, os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;
 - b) As condições para celebração de contrato de gestão ou acordo com terceiros e/ou entes não-consorciados;
 - c) A forma de eleição dos participantes, duração dos mandatos, forma de convocação, aprovação e modificação do Estatuto, admissão e exclusão de consorciados, sanções por inadimplência, gestão dos recursos, de alteração e extinção do Consórcio, contratos de rateio e de programação de contas;
 - d) A previsão do número de votos que cada consorciado na Assembleia Geral, sendo assegurado a cada um pelo menos um voto. (CAVALCANTE, 2012, pp. 9-10)

⁹⁷ Etapa marcada pela realização de debates sobre os principais problemas comuns aos Municípios, envolvendo dirigentes municipais e gestores de políticas públicas das áreas de meio ambiente, desenvolvimento urbano, educação, saúde, saneamento básico, habitação, transportes coletivos, dentre outras (BATISTA, 2011), visa estabelecer um diagnóstico situacional.

⁹⁸ Instrumento geralmente conduzido por um grupo de trabalho constituído por representantes dos entes envolvidos e visa esclarecer todas as dúvidas dos dirigentes municipais sobre a viabilidade da organização e da constituição do Consórcio Público (BATISTA, 2011).

⁹⁹ Decreto nº. 6.017/2007, art. 4º.

Cavalcante (2012), em sua análise sobre a estrutura organizacional, administrativa e recursos humanos para a operacionalização e gestão do CPI, apontou a necessidade de dispor de uma estrutura mínima, constituída por:

- Assembleia Geral – com representação de todos os entes consorciados;
- Presidência – representante legal do Consórcio;
- Diretoria Executiva – constituída por um Diretor-Geral e um Diretor-Administrativo-Financeiro, pela Assembleia Geral;
- Recursos Humanos – técnicos e pessoal administrativo. (CAVALCANTE, 2012, p. 11)

Técnicos e pessoal administrativo do CPI, previstos no Protocolo de Intenções, serão regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) não tendo direito a estabilidade, pois, o CPI pode ser extinto a qualquer tempo, mediante aprovação da Assembléia Geral (RIBEIRO, 2007 apud FONSECA, 2010). Podendo haver também a cessão ao CPI “de servidores públicos pelos entes consorciados. A cessão também é a solução quando o consórcio exerce certas funções que somente servidores estatutários podem realizar (poder de polícia)” (FONSECA, 2010, p. 50).

A segunda etapa prevista para a constituição do LCP é a Ratificação do Protocolo de Intenções pelo Poder Legislativo¹⁰⁰, onde os Executivos signatários devem encaminhar a Lei de Ratificação do Protocolo de Intenções às respectivas Câmaras Municipais para debate e aprovação pelos respectivos vereadores. “Após a Ratificação, converte-se no contrato de constituição do CPI” (CAVALCANTE, 2012).

Sobre o processo de ratificação, cabe destacar que caso esteja previsto no Protocolo de Intenções o contrato de constituição do CPI pode firmando sem a ratificação de todos os assinantes do protocolo. Por exemplo: se cinco Municípios assinaram um Protocolo de Intenções, onde consta que o CPI poderá ser constituído mediante a ratificação de apenas três Municípios. Isso permite que o CPI seja constituído somente com ratificação de três Municípios e quando os outros dois completarem o processo de ratificação, estes ingressarão na pessoa jurídica então constituída (RIBEIRO, 2007).

Cabe destacar que se há previsão específica do Consórcio Público na Lei Orgânica do Município, o mesmo “pode ser constituído sem que seja necessária a ratificação de todos os que assinaram o Protocolo” (BATISTA, 2011, p. 80).

¹⁰⁰ Decreto nº. 6.017/2007, art. 2º, IV, traz que ratificação é a “aprovação pelo ente da Federação, mediante lei, do protocolo de intenções ou do ato de retirada do consórcio público”.

A terceira etapa constitutiva do CPI é marcada pela convocação da Assembleia Geral, formada por representantes dos entes federados associados, com pauta específica para elaboração e aprovação dos seus estatutos, que deverão obedecer ao estatuído no Protocolo de Intenções. Geralmente é o momento que ocorre a eleição da primeira diretoria do consórcio (BATISTA, 2011).

O CPI passa a existir como organização quando adquirir junto a Receita Federal do Brasil o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). A partir deste momento poderá iniciar suas atividades. Batista (2011) destaca que

independentemente de sua natureza jurídica, o Consórcio Público é regido pelos preceitos da administração pública e da gestão fiscal. As contribuições financeiras devem ser formalizadas seguindo preceitos do direito público e as responsabilidades dos gestores dos consórcios são as do administrador público. (BATISTA, 2011, p. 83)

Portanto, o regime jurídico para a gestão financeira e contábil do CPI é o estabelecido no direito público, observando o disposto no Artigo 9º da Lei nº. 11.107/05 que determina que a execução das receitas e despesas do CPI “deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas”. A LCP também dispõe que a fiscalização contábil, operacional e patrimonial do CPI ficará a cargo do Tribunal de Contas sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio¹⁰¹.

Constituído o CPI, esse passa a funcionar como uma autarquia intermunicipal, pertencendo à administração indireta de todos os municípios associados. Nesse sentido, os recursos destinados para assegurar a capacidade de financiamento das atividades previstas no Protocolo de Intenções e ratificadas pelas respectivas leis municipais, devem constar nos instrumentos de gestão orçamentária de cada associado (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei Orçamentária Anual – LOA) e no Plano de Contas da contabilidade municipal (BATISTA, 2011).

Sobre medidas para o funcionamento do CPI, a LCP, o Decreto nº 6.017/2007 estabeleceu os seguintes instrumentos:

¹⁰¹ Contrato de rateio é um “instrumento jurídico formal que define as responsabilidades econômico-financeiras por parte de cada consorciado e a forma de repasse de recursos de cada participante, para a realização das despesas do Consórcio Público” CAVALCANTE (2012, p. 13).

a) Contrato de Programa: 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 federativa¹⁰², ou seja, estabelecerá obrigações e direitos dos entes consorciados, no âmbito da gestão associada de serviços públicos.

b) Contrato de Rateio: contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público.¹⁰³ É um o “instrumento jurídico, firmado anualmente, por meio do qual os Consorciados entregarão recursos ao Consórcio Público. Esses recursos devem ser previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada ente Consorciado.” (BATISTA, 2011, p. 86).

Para a constituição do CPI nenhum ente municipal pode ser obrigado a se associar ou manter consorciado. O consorciamento deve ser fruto de uma ação voluntária e a qualquer momento o membro consorciado poderá solicitar seu afastamento e exclusão da pessoa jurídica, desde que seja aprovada por lei específica em sua Câmara de Vereadores. Cabe ressaltar que mesmo após sua retirada do CPI, o ente municipal é responsabilizado pelas obrigações assumidas quando consorciado¹⁰⁴.

No caso da retirada de um município do CPI “constituído por apenas dois entes implicará a extinção do consórcio”.¹⁰⁵ O Decreto nº. 6.017/2007 em seu artigo 26 prevê que a exclusão de ente consorciado somente ocorrerá somente quando houver uma justa causa.

Quanto à extinção do consórcio público, essa ocorrerá obedecendo as mesmas etapas de sua constituição, ou seja, “a extinção do contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembléia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados”.¹⁰⁶

¹⁰² Decreto nº 6.017/2007, art. 2º, XVI.

¹⁰³ Decreto nº 6.017/2007, art. 2º, VII.

¹⁰⁴ Decreto nº 6.017/2007, art. 25, §2º.

¹⁰⁵ Decreto nº 6.017/2007, art. 25, §3º.

¹⁰⁶ Decreto nº 6.017/2007, art. 29.

2.5. Ações consorciadas e desenvolvimento local sustentável

A visão tradicional da relação entre sociedade e natureza, fruto da dinâmica do capitalismo, apregoa a natureza como objeto, fonte ilimitada de recursos. Essa visão estabeleceu a crença nas sociedades contemporâneas de que o crescimento econômico é a solução para os inúmeros problemas sociais. No entanto, a junção: crescimento econômico¹⁰⁷, aumento populacional e a adaptação do meio ambiente no atendimento às necessidades sociais locais, têm se mostrado nefasta à própria sociedade (PENNA, 1999).

A ONU em 1987, por meio do Relatório *Brundtland* (Nosso Futuro Comum), introduziu o conceito de desenvolvimento sustentável, propagando a possibilidade de um desenvolvimento socioeconômico com justiça social, eficiência econômica e com manutenção do equilíbrio ambiental, visando atender as necessidades das gerações presentes sem comprometer o suprimento de recursos naturais e a qualidade de vida das gerações futuras. Este conceito foi amplamente difundido na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida também como ECO-92 ou Rio-92 (GORDANI E TAIOLI, 2003).

A partir deste momento, na busca de um desenvolvimento de forma mais sustentável, ocorreu “sempre que necessário, a intervenção dos governos no campo social, ambiental, econômico, de justiça e de ordem pública, de modo a garantir democraticamente um mínimo de qualidade de vida para todos” (PENNA, 1999, p.140). Na visão de Seiffert (2010) este processo de intervenção institucional deve ocorrer dentro de uma perspectiva holística, com uma abordagem intersetorial e integradora, levando em consideração os limites socioambientais, onde o mesmo possibilite a estruturação de um sistema de gestão descentralizado e com a efetiva participação das sociedades locais envolvidas.

Neste contexto, o arranjo do federalismo brasileiro pactuado em 1988 dotou o ente municipal de competência administrativa, ampliando atribuições e a capacidade de atuação do poder público local (RIBEIRO, 2009). Entrementes,

¹⁰⁷ Seiffert (2010) estabeleceu uma diferença entre crescimento e desenvolvimento, onde relaciona o crescimento com a expansão da escala, em dimensões físicas do sistema econômico ou aumento da produção. Enquanto, “desenvolvimento significa um estágio econômico, social e político de determinada comunidade, o qual é caracterizado por altos índices de rendimento dos fatores de produção, ou seja, pelos recursos naturais, o capital e o trabalho” (SEIFFERT, 2010, p. 22).

passou a ser responsabilizado pelo atendimento de demandas por serviços de saúde, de educação, de saneamento básico e de assistência social, dentre outras. Como consequência, ocorreu um processo de autonomia e empoderamento local, onde os governos municipais e as localidades emergiram como agentes de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento local, saúde e meio ambiente, apresentando soluções próprias para os problemas advindos da própria urbanização e que ameaçam a qualidade vida das comunidades locais.

A participação da comunidade¹⁰⁸, materializada pela exigência de criação de determinados conselhos municipais (saúde, educação, alimentação escolar e outros) e pela obrigatoriedade de audiências públicas para discutir assuntos de interesse da comunidade local, é apontada como um dos fatores responsáveis para o avanço que Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)¹⁰⁹ no Brasil, entre os anos de 1991 e 2010, saltando neste período de 0,493 para 0,727 (PNUD, 2013).

Neste cenário político institucional, os consórcios públicos surgiram como alternativa aos governos locais para a formulação, implementação e gestão associada de políticas e serviços públicos mais complexos, que sozinhos dificilmente seriam executados. Assim, o instrumento do Consórcio Público possibilitou a gestão associada de políticas públicas promovendo a integração regional respeitando a autonomia constitucional dos municípios¹¹⁰ e, ao mesmo tempo, permitiu que estes se juntem para dar escala suficiente para a viabilização e sustentabilidade da prestação dos serviços de suas competências (CALDAS, 2007).

O município também assumiu a competência de “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local” (CF/1988, art. 30, V). Analisando as responsabilidades dos Municípios, a MUNIC 2011 apontou que o poder executivo deve promover ações que visem

¹⁰⁸ “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta” (CF/1988, art. 37, § 3º).

¹⁰⁹ O IDH-M a longevidade, renda e educação do município. Pode variar de 0 a 1, sendo Muito Alto (acima de 0,800); Alto (de 0,700 a 0,799); Médio (de 0,600 a 0,699); Baixo (de 0,500 a 0,599) e Muito Baixo (de 0 a 0,500) (PNUD, 2013).

¹¹⁰ O artigo 30 da CF/1988 estabeleceu como competência privativa do Município legislar sobre assuntos de interesse local, além de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

garantir a universalização do acesso e o atendimento à saúde das populações, zelar pela eficiência e sustentabilidade econômica, bem como a segurança, qualidade e regularidade dos serviços prestados e, ainda, criar mecanismos de preservação e proteção ambiental e controle social são atribuições dos municípios e devem estar articuladas em torno de uma Política Municipal de Saneamento Básico. (IBGE, 2012, p. 108)

Na busca por um desenvolvimento local sustentável, são vários os argumentos utilizados em defesa do CPI como ação estratégica para a consolidação de uma nova relação entre os entes federados, “ancorada na cooperação (em oposição à competição) e no desenvolvimento (em oposição ao crescimento)” (BATISTA, 2011, p. 58). Losada (2008) apontou que o consorciamento na administração pública apresenta inúmeras vantagens às quais poderiam criar condições para a segurança, qualidade e regularidade dos serviços prestados, a saber:

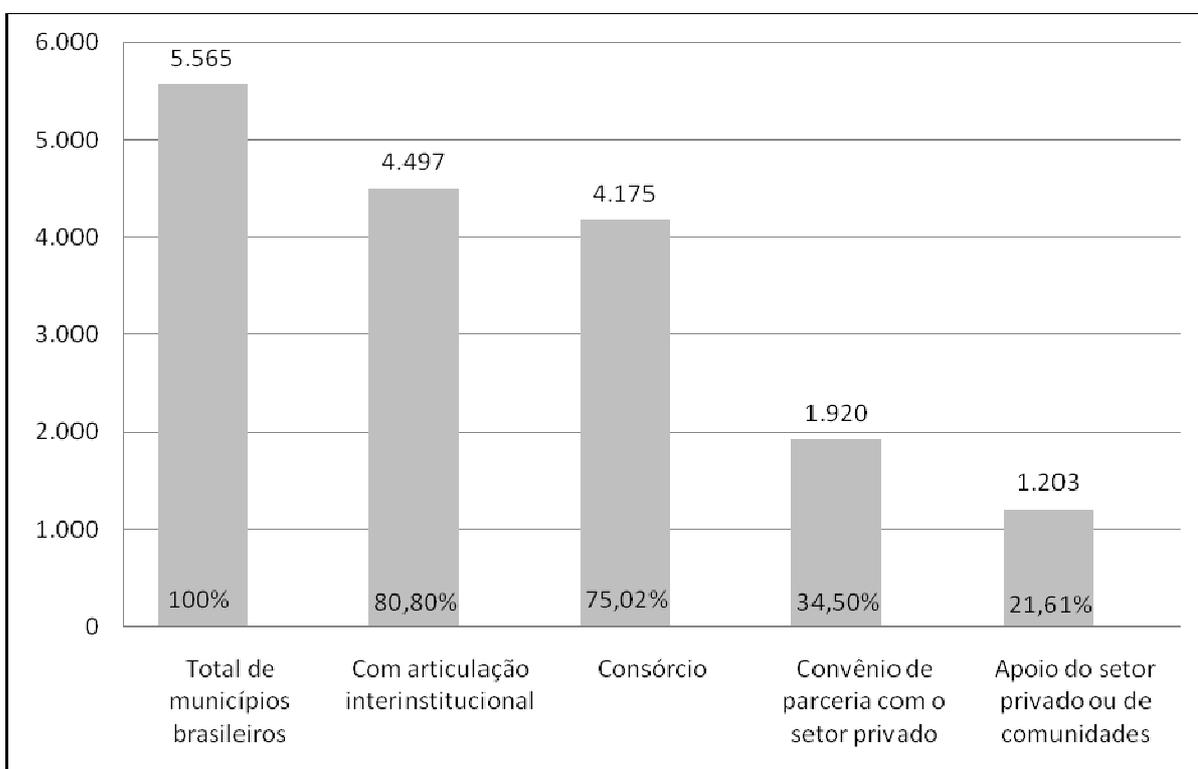
- instrumentalizar os entes federados a operar as múltiplas escalas do projeto nacional de desenvolvimento;
- permitir a descentralização de recursos técnicos e financeiros e
- promover a regionalização e territorialização de políticas públicas;
- promover o fortalecimento gerencial e administrativo dos Municípios, dos Estados/Distrito Federal e do Governo Federal;
- agilizar a execução de projetos, baratear custos;
- dar maior transparência à aplicação de recursos públicos e
- ampliar a capacidade contratual dos Consórcios Públicos, inclusive na captação de recursos. (LOSADA, 2008 apud BATISTA, 2011, pp. 58-59)

As últimas décadas as ações consorciadas entre governos intermunicipais passaram a fazer parte definitivamente das agendas governamentais, engendrando um cenário onde o poder público municipal se viu obrigado a planejar, formular e implementar políticas públicas que conciliem crescimento econômico, conservação ambiental e inclusão social, com a perspectiva de promover um desenvolvimento local de forma mais sustentável. A próxima seção deste capítulo retratará as ações consorciadas entre municípios na atualidade brasileira e goiana evidenciando suas potencialidades.

2.6. Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil e em Goiás

O IBGE por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2011¹¹¹ identificou experiências de articulações interinstitucionais de cooperação intermunicipais vivenciadas pelos municípios brasileiros no ano de 2011, as quais estão destacadas no Gráfico 1 apresentado a seguir.

Gráfico 1 – Número de municípios com articulações interinstitucionais, por tipo de articulação – Brasil – 2011



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2012, p. 40.

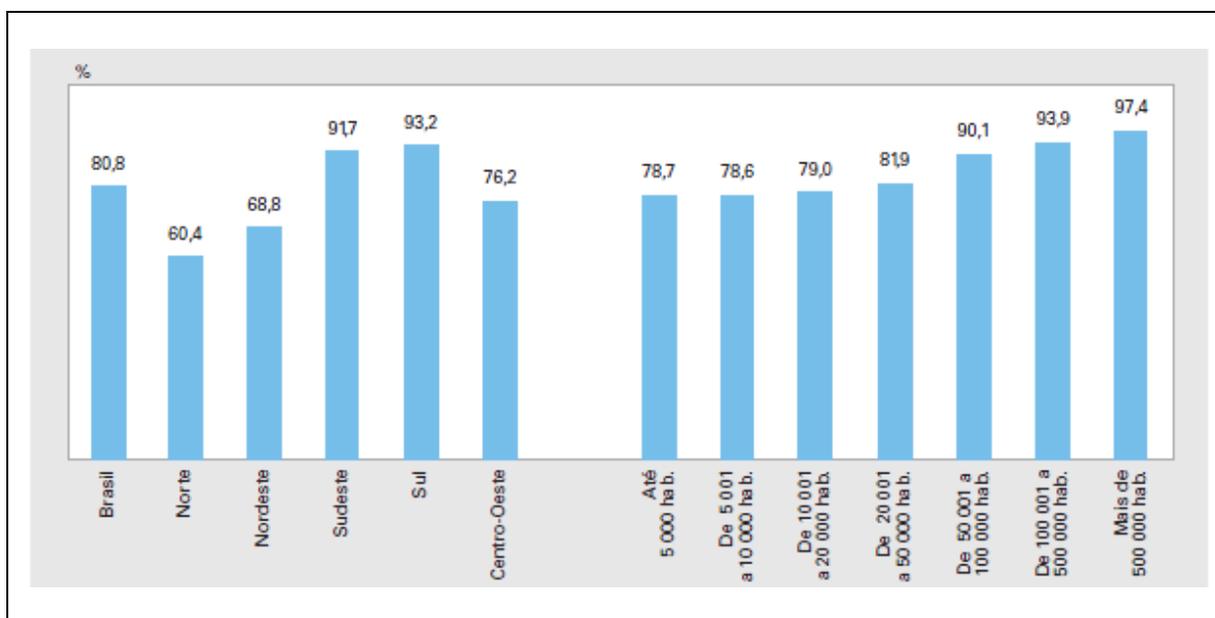
O Gráfico 1 aponta que dentre as 5.565 municipalidades existentes no País em 2011, 4.497 municípios (80,8% do total) declararam envolvimento em algum tipo de articulação política interinstitucional, com destaque para o número de 4.175 municípios, 75,02% do total, que declararam algum tipo de ação consorciada.

¹¹¹ A Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC é um instrumento utilizado pelo IBGE para estabelecer o perfil dos municípios brasileiros, através do levantamento permanente de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, o qual permite estabelecer indicadores de avaliação e monitoramento do quadro institucional e administrativo das cidades brasileiras. A MUNIC se estende à totalidade dos municípios do País desde a primeira edição, em 1999, até 2011, ano de referência de sua nona e última edição, a qual obteve informações relativas a todos os 5.565 municípios brasileiros (IBGE, 2012).

A partir da Constituição Federal de 1988 as discussões sobre as ações consorciadas se intensificaram na medida em que ela o município a categoria de ente federado, juntamente com a União, estados e Distrito Federal. No entanto, devido às particularidades de grande parte dos municípios brasileiros, o fato de torná-los ente federado e com maiores competências, na prática não significou que teriam condições administrativas, políticas e financeiras para a implementação dessas políticas.

Na busca de atender suas competências constitucionais¹¹², inúmeros municípios lançam mão de articulações interinstitucionais, conforme apresentado no Gráfico 2, onde 80,8% da totalidade dos municípios declararam à MUNIC 2011 que estão envolvidos em algum tipo de articulação interinstitucional. Entretanto, o mesmo Gráfico 2 demonstra que as articulações interinstitucionais tendem a ser mais elevada em municípios com população superior a 20.000 habitantes, além de se concentrarem nas regiões sul e sudeste em relação às outras regiões.

Gráfico 2 – Percentual de municípios com articulações interinstitucionais, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios – Ano 2011

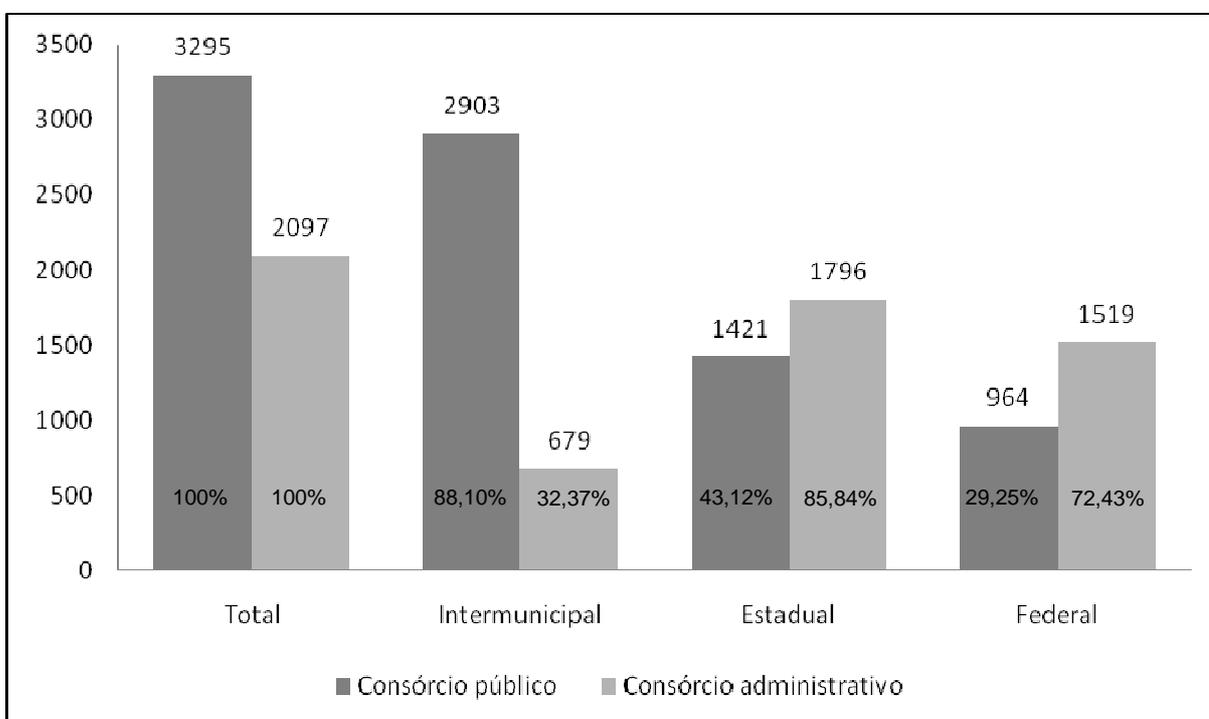


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011. (Adaptado pelo autor)

¹¹² CF/1988, art. 30.

Ainda analisando o número de municípios com articulação interinstitucional, evidenciada no Gráfico 1, destaca-se a informação que dos 4.497 municípios, 4.175 (75,2%) declararam participar de algum tipo de consórcio. Ressaltando que o município pode se associar mais de uma vez. Assim, destas associações, observa-se no Gráfico 3 que o número de 3.295 (78,9% das municipalidades brasileiras) afirmaram fazer parte de algum consórcio público em 2011, independente se cooperação horizontal ou vertical, e outros 2.097 (50,2%) declararam ainda participar de consórcio administrativo.

Gráfico 3 - Municípios que participaram de consórcio público e/ou administrativo, segundo os parceiros – Ano 2011



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011. (Adaptado pelo autor)

Na análise dos arranjos intergovernamentais de cooperação, o Gráfico 3 apresenta o número de 2.903 municípios declarando que participavam de consórcio público intermunicipal, configurando um total de 88,10% dos consórcios públicos existentes no Brasil são exclusivamente formado por municípios; o número de 1.421 municípios informaram participar de consórcio público que contava com a presença do estado (43,12%); e outros 964 declararam a participação da União em seus consórcios públicos (29,25%). Quanto a consórcios administrativos, 1.519 (72,43%) municípios participavam destes com a União; 1.796 (85,84%), com o estado; e

apenas 679 (32,37%) municípios participavam de consórcios administrativos intermunicipais.

O baixo número de 679 (32,37%) de municípios que declaram participar de consórcios administrativos intermunicipais talvez possa ser explicado por consistirem em um mero acordo, sem personalidade jurídica e desde 2008 a legislação que trata dos Consórcios entre entes federados estabeleceu que a União somente celebre convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública.

Na análise das articulações interinstitucionais que assumiram a forma de consórcio público, o Quadro 12 evidencia o número de municípios do Brasil que declaração participar de consórcio público.

Quadro 12 – Número de municípios do Brasil que declararam participar de consórcio público, segundo as Grandes Regiões – Ano 2011

Municípios com articulações interinstitucionais na forma de consórcio público por Grandes Regiões - 2011								
Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Total de Municípios	Consórcio Público	Intermunicipal		Estado		Federal	
			Total	%	Total	%	Total	%
Brasil	5.565	3.295	2.903	%	1.421	%	964	%
Centro-Oeste	466	174	163	5,61%	52	3,65%	29	3,00%
Norte	499	120	65	2,24%	85	5,98%	58	6,01%
Nordeste	1.794	724	546	18,80%	458	32,23%	322	33,40%
Sudeste	1.668	1.279	1.170	40,30%	500	35,18%	349	36,20%
Sul	1.188	998	959	33,03%	326	22,94%	206	21,36%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011. (Adaptado pelo autor)

Na análise do Quadro 12 observa-se que dos 5.565 municípios brasileiros, um total de 3.295 declarou participação em consórcio público, e destes 2.903 (88,10%) afirmaram sua participação em Consórcio Público Intermunicipal. Cabe ressaltar a concentração deste instrumento na região Sudeste com 1.170 dos municípios (40,30%) declarando participação em consórcios intermunicipais; seguido pela região Sul, com 959 (33,03%); 546 (18,80%) pertencem à região Nordeste; 163 (5,61%) da região Centro-Oeste e apenas 65 (2,23%) na região Norte.

A pesquisa realizada pelo IBGE, chamada MUNIC 2011 evidenciou uma tendência da participação em articulações interinstitucionais por municípios com população superior a 20.000 habitantes, conforme apresentado no Gráfico 2, na página 83. No entanto, observa-se uma tendência inversa quando a análise foca somente o instrumento do consórcio público intermunicipal, conforme demonstrada no Quadro 13.

Quadro 13 – Número de municípios do Brasil que declararam participar de consórcio público por classes de tamanho da população dos municípios – Ano 2011

Municípios com articulações interinstitucionais na forma de consórcio público por Grandes Regiões - 2011								
Classes de tamanho da população dos municípios	Total de Municípios	Consórcio Público	Intermunicipal		Estado		Federal	
			Total	%	Total	%	Total	%
Brasil	5.565	3.295	2.903 (88,10%)		1.421 (25,53%)		964 (17,32%)	
Até 5.000	1.303	764	725	22%	195	13,72%	128	13,27%
De 5.000 a 10.000	1.212	704	638	21,97%	244	17,17%	164	17,01%
De 10.001 a 20.000	1.400	810	695	19,36%	365	25,68%	239	24,79%
De 20.001 a 50.000	1.043	614	511	15,5%	352	24,77%	231	23,96%
De 50.001 a 100.000	324	214	181	5,49%	128	9,00%	91	9,43%
De 100.001 a 500.000	245	164	137	4,15%	114	8,02%	89	9,23%
Mais de 500.000	38	25	16	0,48%	23	1,61%	22	2,28%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011. (Adaptado pelo autor)

De acordo com o Quadro 13, dos 2.903 (88,10%) dos municípios que declararam participar de consórcios públicos, destes 2.058 (66,33%) participam de consórcios públicos intermunicipais possuem população inferior a 20.000 habitantes. Enquanto, municípios com população 20.000 a 100.000 habitantes somam apenas 692 (20,99%) participantes deste instrumento, acima 100.000 habitantes são somente 137 municípios (4,15%) e acima de 500 mil habitantes são apenas 16 (0,48%). Estes dados expressam que municípios acima de 100.000 habitantes, por suas particularidades e interesses, tendem a não participam em consórcios

intermunicipais, preferindo se associarem ao Estado (9,63%) e ao governo federal (11,51%).

A análise destes dados, aliada a literatura colocada à disposição da pesquisa conduz a constatação que os consórcios públicos intermunicipais estão inseridos na Federação brasileira e geralmente surgiram em virtude de um interesse comum, na medida em que muitos problemas enfrentados pelos municípios ultrapassam seus limites territoriais, sendo necessário discutir soluções administrativas com municípios vizinhos, de forma regionalizada. Tendo seu surgimento favorecido pela realidade dos municípios brasileiros são de pequeno porte e com população de até 20.000 habitantes (70,34%) (IBGE, op. cit., p. 51). Cenário que torna os municípios dependentes das receitas de transferências do governo federal, fato que limita a capacidade de ação dos governos municipais como agentes do desenvolvimento local e promotores de políticas sociais, tornando assim, as ações consorciadas uma alternativa para equacionar recursos técnicos e financeiros no atendimento das demandas de suas localidades.

2.6.1. Potencialidades dos Consórcios Públicos Intermunicipais

O consórcio público intermunicipal (CPI) passa a ser alternativa para a maioria dos municípios na medida em que inúmeros serviços públicos encontram dificuldades de execução, pois, por um lado, enfrentam a falta de recursos financeiros e técnicos e por outro, muitos exigem a questão de escala, ou seja, a pequena demanda os tornam inviáveis economicamente para serem implementados.

O CPI vem atuando para a realização dos mais variados serviços públicos, como: serviços de abastecimento de água, serviços de esgotamento sanitário, limpeza urbana, coleta de lixo, coleta seletiva de lixo, reciclagem de lixo, remoção de entulhos, coleta de lixo especial, tratamento ou disposição final de lixo, processamento de dados (IBGE, 2012).

A MUNIC 2011 pesquisou junto aos administradores públicos municipais as potencialidades do CPI, identificando atuação em onze áreas, a saber: Educação, Saúde, Assistência e Desenvolvimento Social, Emprego e/ou Trabalho, Turismo, Cultura, Habitação, Meio Ambiente, Transporte, Desenvolvimento Urbano e Saneamento Básico. O Quadro 14 a seguir apresenta a síntese deste levantamento.

Quadro 14 - Municípios com consórcio público intermunicipal, por área da administração municipal, segundo as classes de tamanho da população dos municípios – Ano 2011

Classes de tamanho da população dos municípios	Municípios com consórcio público intermunicipal										
	Área da administração municipal										
	Cultura	Habitacão	Meio ambiente	Transporte	Desenvolvimento Urbano	Saneamento	Educação	Saúde	Assistência e Desenvolvimento social	Emprego e Trabalho	Turismo
Brasil	248	241	704	211	402	426	280	2.288	232	143	456
Até 5 000	37	27	123	37	65	78	48	651	40	23	109
De 5 001 a 10 000	46	46	113	41	84	78	44	550	55	26	84
De 10 001 a 20 000	60	58	183	50	90	108	77	542	62	34	109
De 20 001 a 50 000	60	67	161	49	93	90	68	354	47	36	89
De 50 001 a 100 000	24	21	58	17	38	47	20	117	15	13	31
De 100 001 a 500 000	18	18	56	14	29	23	22	67	10	9	31
Mais de 500 000	3	4	10	3	3	2	1	7	3	2	3

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011. (Adaptado pelo autor)

A análise do Quadro 14 indica a quantidade de municípios que participava de consórcios públicos intermunicipais por áreas de atuação, mostrando que na maioria dos casos foram constituídos para a gestão de políticas públicas específicas, com destaque para aqueles que desenvolvem políticas públicas na área da Saúde (2.288), seguidos pelos que atuam em Meio Ambiente (704), Turismo (456), Saneamento (426) e Desenvolvimento Urbano (402).

Batista (2011) aponta que os dirigentes municipais que já vivenciaram experiências com CPI destacam que as ações consorciadas entre municípios:

- fortalece a autonomia do município e a democracia, descentralizando as ações de governo;
- aumenta a transparência e o controle das decisões públicas;
- fortalece os princípios de subsidiariedade e solidariedade que sustentam a arquitetura da Federação Brasileira depois de 1988;
- melhora o relacionamento das Prefeituras com outras esferas de governo, possibilitando que os recursos cheguem mais rápida e facilmente;

- diminui as distâncias existentes entre as esferas locais e os Estados e a União;
- aumenta o poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios;
- dá peso político regional para as demandas locais;
- cria mecanismos eficientes para uma gestão pública menos suscetível a disputas político-partidárias e menor comprometimento da implantação das políticas;
- cria formas concretas de intermediação entre as ações dos níveis centrais (Estado e União) com as realidades das Administrações Municipais;
- resolve problemas regionais sem se limitar às fronteiras administrativas;
- assegura agilidade na elaboração de diagnósticos e ações de governo, necessárias para enfrentamento dos problemas e prioridades regionais;
- desloca o centro das decisões sobre políticas públicas para esferas mais próximas das populações assistidas;
- leva aos governos centrais elementos de realidade, o que ajuda a adequar as políticas públicas;
- cria canais por onde podem fluir as experiências criativas das localidades;
- viabiliza as políticas sociais por meio da democratização dos recursos e do poder de decisão sobre elas;
- dá agilidade à administração municipal, aumentando sua capacidade de realização;
- permite o intercâmbio de idéias, projetos e experiências;
- permite que o planejamento das políticas públicas se faça de forma conjunta, com a participação de todos os membros do Consórcio;
- ajuda na economia de recursos;
- valoriza os poucos recursos de que dispõe cada Município;
- ajuda às Prefeituras menores, que assim podem receber
- apoio das Prefeituras que dispõem de melhor infraestrutura;
- possibilita diminuição das desigualdades regionais e a baixa capacidade de arrecadação tributária do município;
- cria novos fluxos de recursos para o município, diminuindo sua dependência das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- ajuda o município a superar sua incapacidade de investimento público;
- permite a realização de ações inacessíveis a um único município;
- viabiliza obras de grande porte e serviços de alto custo, que não são acessíveis à maioria das localidades;
- promove a constituição de aparatos institucionais competentes, com capacidade técnica e de recursos, para elaboração e financiamento de projetos. (BATISTA, 2011, pp. 59-61)

Sob a ótica dos administradores públicos municipais que participaram de ações consorciadas, constata-se que o CPI apresentou inúmeras potencialidades e possibilidades de atuação e mesmo com limitações, foram suas vantagens que inseriram este instrumento nas agendas políticas de um grande número de governos locais do Brasil e de Goiás.

2.6.2. Consórcio Público Intermunicipal na realidade goiana

A ideia do associativismo entre entes federados municipais não é uma novidade em Goiás. Em 1958, a Associação Goiana dos Municípios (AGM) foi fundada objetivando o fortalecimento da autonomia dos municípios de Goiás e o desenvolvimento da qualidade de vida da população. Outro exemplo foi a criação do CRISA, em 1961, uma empresa pública que auxiliava os municípios na realização dos mais diversos serviços públicos. No entanto, quando se busca identificar a atuação de consórcios públicos intermunicipais em Goiás, encontra-se certa dificuldade.

O Quadro 12 apresentado anteriormente (página 85) abordou o número de municípios brasileiros que declararam participar de algum tipo de consórcio público intermunicipal, a região Centro-Oeste teve apenas 163 municípios que declararam participação em ações consorciadas entre municípios, perfazendo somente 5,61% do montante nacional, ficando à frente apenas da região Norte que apresentou 65 municípios (2,24% do total). Os 163 municípios da região Centro-Oeste que declararam participar do CPI não fogem da regra nacional e estão concentrados em municípios com a população de até 20.000 habitantes, conforme apresentado no Quadro 15.

Quadro 15 – Número de municípios do Brasil e da região Centro-Oeste que declararam participar de consórcio público e as classes de tamanho da população dos municípios – Ano 2011

Municípios com articulações interinstitucionais na forma de consórcio público								
Região Centro-Oeste e classes de tamanho da população dos municípios	Total de Municípios	Consórcio Público	Intermunicipal		Estado		Federal	
Brasil	5.565	3.295	2.903	%	1.421	%	964	%
Centro-Oeste	466	174	163	100	52	100	29	100
Até 5.000	143	38	38	23,31	5	9,61	2	6,89
De 5.000 a 10.000	105	39	37	22,69	12	23,07	7	24,13
De 10.001 a 20.000	111	62	60	36,82	18	34,61	9	31,03
De 20.001 a 50.000	72	25	24	14,72	11	21,15	6	20,68

De 50.001 a 100.000	17	7	4	2,46	3	5,76	2	6,89
De 100.001 a 500.000	14	1	-	0	1	1,92	1	3,44
Mais de 500.000	4	2	-	0	2	3,84	2	6,89

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011. (Adaptado pelo autor)

Na análise do Quadro 15, dos 163 municípios da região Centro-Oeste que declararam participar de alguma ação consorciada intermunicipal, destes 135 (82,82%) possuía uma população de até 20.000 habitantes. Enquanto, 28 (17,18%) possuíam uma população superior a 20.000 habitantes. Estes municípios encontram-se distribuídos nas unidades da Federação conforme apresentado no Quadro 16.

Quadro 16 – Número de municípios do Brasil e da região Centro-Oeste que declararam participar de consórcio público e Unidades da Federação – Ano 2011

Municípios com articulações interinstitucionais na forma de consórcio público								
Região Centro-Oeste e Unidades da Federação	Total de Municípios	Consórcio Público	Intermunicipal		Estado		Federal	
Brasil	5.565	3.295	2.903	%	1.421	%	964	%
Centro-Oeste	466	174	163	100	52	100	29	100
Mato Grosso do Sul	78	37	35	21,47	10	19,23	3	10,35
Mato Grosso	141	123	119	73,00	36	69,23	22	75,86
Goiás	246	13	9	5,52	5	9,61	3	10,35
Distrito Federal	1	1	-	0	1	1,92	1	3,44

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011. (Adaptado pelo autor)

Na análise do Quadro 16, talvez se encontre a explicação para a dificuldade de identificar a atuação de consórcios públicos intermunicipais em Goiás, pois, são encontrados no ano de 2011, somente 9 (nove) ações consorciadas intermunicipais declaradas pelos dirigentes municipais. Significando que 5,52% das ações consorciadas intermunicipais da região Centro-Oeste e 0,31% do total nacional. Outro dado importante a ser destacado é que apenas 3,65% dos 246 municípios goianos declararam participação neste instrumento.

As áreas de atuação dos consórcios públicos intermunicipais, declaradas pelos dirigentes municipais, na região Centro-Oeste e em Goiás em 2011, são apresentadas a seguir no Quadro 17.

Quadro 17 - Municípios com consórcio público intermunicipal, por área da administração municipal, região Centro-Oeste e as Unidades da Federação – Ano 2011

Região Centro-Oeste e Unidade da Federação	Municípios com consórcio público intermunicipal																								
	Total de municípios	Área da administração municipal																							
		Cultura		Habitação		Meio ambiente		Transporte		Desenvolvimento Urbano		Saneamento		Educação		Saúde		Assistência e Desenvolvimento Social		Emprego e Trabalho		Turismo			
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%			
Brasil	5.565	248	4,45	241	4,33	704	12,65	211	3,79	402	7,22	426	7,65	280	5,03	2.288	41,11	232	4,16	143	2,56	456	8,19		
Centro-Oeste	466	14	3,00	14	3,00	65	13,94	27	5,79	27	5,79	14	3,00	14	3,00	112	24,03	24	5,15	10	2,14	26	5,57		
Mato Grosso do Sul	78	5	6,41	10	12,82	35	44,87	4	5,12	5	6,41	8	10,25	5	6,41	5	6,41	6	7,69	5	6,41	13	16,66		
Mato Grosso	141	6	4,25	4	2,83	23	16,31	21	14,89	22	15,60	2	1,41	6	4,25	104	73,75	15	10,63	2	1,41	10	7,09		
Goiás	246	3	1,21	-	0	7	2,84	2	0,81	-	0	4	1,62	3	1,21	3	1,21	3	1,21	3	1,21	3	1,21		
Distrito Federal	1	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0		

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011. (Adaptado pelo autor)

Na análise do Quadro 17, cabe ressaltar que o dirigente municipal pode ter declarado à MUNUC 2011 participações em mais de um CPI ou o CPI declarado pela autoridade municipal pode atuar em mais de uma área da administração. Assim, entre as áreas de atuação das ações consorciadas intermunicipais declaradas pelos dirigentes municipais dos 9 (nove) municípios goianos (3,65% da totalidade) vem se destacando o Meio Ambiente com 7 (2,84%) dos municípios declarando que o CPI a qual estão inseridos atua nesta área, seguida pela área do Saneamento com 4 (1,62%), Saúde, Desenvolvimento Social, Emprego e Trabalho, Turismo e Cultura com 3 (1,21%), e Transporte com 2 (0,81%).

A análise dos dados permite constatar que as ações consorciadas entre municípios em Goiás ainda são inexpressivas. O confronto desta realidade com a literatura especializada, aliada as experiências de gestores que já participaram de CPI, permite apontar alguns fatores que explicam pouca presença deste instrumento na realidade goiana, como: a presença nas localidades de valores pautados ainda na competição e não cooperação; a dificuldade de governantes municipais entenderem seu o processo de constituição e operacionalização; ausência de capacidade técnica de parte dos gestores públicos municipais de perceber as possibilidades e potencialidades deste instrumento, dentre outros.

Este capítulo buscou organizar e sistematizar uma base conceitual dentro da perspectiva histórica no sentido de analisar o percurso e particularidades assumidas pelo CPI na realidade da gestão pública municipal brasileira. Este caminho foi adotado pela pesquisa na expectativa de entender os aspectos operacionais do seu processo constitutivo, visando identificar vantagens e desvantagens, possibilidades e limites de sua atuação para conceber suas potencialidades, dentre elas a utilização deste instrumento como alternativa para a promoção do desenvolvimento local sustentável.

Dentre as ações consorciadas intermunicipais declaradas pelos dirigentes municipais em Goiás, em 2011, está o CPI da Área de Proteção Ambiental (APA) do João Leite¹¹³, constituído em 2009 e será abordado no próximo capítulo.

¹¹³ A Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000, em seu artigo 15 estabeleceu que Área de Proteção Ambiental “é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais”.

CAPÍTULO III – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA APA DO JOÃO LEITE

Embora tenha sido destacada a importância dos consórcios públicos intermunicipais e sua presença em todas as unidades da federação, após todo o esforço bibliográfico e análise documental torna-se importante para maior compreensão da dinâmica deste instrumento a análise de experiências de ações de consorciamento efetivadas entre municípios ocorridas na realidade goiana, em especial as voltadas para o desenvolvimento local, por entender que cada região trata a temática de forma bem particularizada. Para tanto, a pesquisa propôs a análise da institucionalização, finalidade, objetivos e atuações do Consórcio Público Intermunicipal da Área de Proteção Ambiental (APA) do Ribeirão João Leite visando identificar a importância deste instrumento na formulação, implementação, controle e avaliação de políticas públicas voltadas para a integração e gestão de serviços públicos destinados ao desenvolvimento local sustentável dos municípios envolvidos.

Cabe ressaltar que quando a pesquisa assume o percurso de defrontar a teoria com a prática, o referido Consórcio não foi escolhido aleatoriamente. Trata-se de um consórcio público intermunicipal que tem como objetivo essencial promover ações para o desenvolvimento integrado de seus associados. Constituído em 2009 pelos municípios goianos de Campo Limpo, Goianápolis, Nerópolis, Ouro Verde e Terezópolis de Goiás (localiza-se a sede administrativa). Municípios que estão localizados territorialmente na APA do João Leite e que, em maior ou menor grau, foram afetados pela construção da barragem de contenção, represamento de água e consequente formação do lago, principal fonte de captação e abastecimento de água da região metropolitana da cidade de Goiânia, capital do Estado.

3.1. Antecedentes e contextualização

Durante o século XX, a região Centro-Oeste e particularmente o território goiano, foi objeto de ações do governo federal visando à interiorização, exemplificadas, dentre outras pela(o): estrada de ferro (chegou a Anápolis em 1935); apoio à criação de Goiânia (1935); implantação da Colônia Agrícola Nacional de Goiás (CANG) em 1941; implantação dos eixos rodoviários federais, como as BRs 010, 020, 050, 060, 153, 452 e 364 e a fundação de Brasília (1960). A partir da segunda metade do século XX, principalmente no eixo Goiânia – Anápolis e mais tarde, Goiânia – Anápolis – Brasília, a ocupação e o povoamento do território goiano se intensificaram (GOIÁS, 2007).

O processo de ocupação territorial e adensamento populacional da área de estudo estão inseridos dentro de um contexto de mudanças políticas e econômicas ocorridas no País e em Goiás, sendo determinantes na fragmentação dos territórios municipais existentes e na criação de novas municipalidades na região, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 01: Lei de criação, localização e densidade demográfica (2012) dos municípios do Consórcio da APA do Ribeirão João Leite

MUNICÍPIO	LEI DE CRIAÇÃO		Área (km ²)	MUNICÍPIO DE ORIGEM	LOCALIZAÇÃO		Densidade demográfica hab/km ² (2012)
	Nº	DATA			MICRO REGIÃO (IBGE)	Regiões de Planejamento do Estado de Goiás (2012)	
Campo Limpo de Goiás	13.133	21/07/1997	159,56	Anápolis	Anápolis	Centro Goiano (Eixo BR 153)	40,59
Goianápolis	2.142	14/11/1958	162,44	Anápolis	Goiânia	Região Metropolitana de Goiânia	65,87
Nerópolis	104	03/08/1948	204,22	Anápolis	Goiânia	Região Metropolitana de Goiânia	122,72
Ouro Verde de Goiás	4.592	01/10/1963	208,77	Anápolis	Anápolis	Centro Goiano (Eixo BR 153)	19,09
Terezópolis de Goiás	11.704	29/04/1992	106,91	Goianápolis	Goiânia	Região Metropolitana de Goiânia	63,46

FONTE: IBGE / Assembléia Legislativa de Goiás.

Elaboração Instituto Mauro Borges / Segplan-GO (adaptado pelo autor)

A análise da Tabela 01 permite constatar que com exceção de Terezópolis de Goiás, que se originou de Goianápolis, todos os municípios

integrantes do Consórcio da APA do João Leite são originários do município de Anápolis. Outra observação importante é a elevada densidade demográfica desta região, pois, todos os municípios do Consórcio possuem a densidade demográfica superior a do Estado de Goiás, estimada pelo IBGE em 2012 em 18,1 hab/km². Destaque para o município de Nerópolis com 122,72 hab/km².

A partir da década de 1990, os municípios constantes na Tabela 1 aproveitaram de sua localização e diversificaram suas áreas cultivadas, promovendo a implantação de granjas e o plantio de hortaliças e frutas (banana, tomate, laranja, milho, etc.) direcionadas ao abastecimento das feiras livres e ao comércio da grande Goiânia e até de outras regiões do Estado. No entanto, mesmo com a diversificação da produção, a criação de gado persistiu como uma das principais atividades produtiva da região (RODRIGUES, 2004, apud AMORIM, 2009, p. 37).

A pressão demográfica e o modelo de ocupação territorial adotado por estes municípios (Tabela 1) apresentaram inúmeros problemas socioambientais no decorrer das últimas décadas do século XX, pois na perspectiva de aumentar a produção de alimentos e produtos, promoveu-se o desmatamento desenfreado, a degradação dos mananciais, uso e ocupação irregular do solo, além da perda da biodiversidade, dentre outros (AMORIM, 2009).

Como enfrentamento desta situação e de inúmeras semelhantes, a Política Nacional do Meio Ambiente¹¹⁴ foi inserida no regramento jurídico brasileiro, estabelecendo em seu artigo 8º que “quando houver relevante interesse público, poderá declarar determinadas áreas do Território Nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais”, surgindo assim, em várias regiões do País, áreas de proteção ambiental. Este instrumento que serviu de fundamentação legal para o poder público estadual criar entre os municípios de Goiânia e Terezópolis de Goiás a unidade de conservação de proteção integral em 1992, denominada Parque Estadual Altamiro de Moura Pacheco – PEAMP¹¹⁵, com uma área de 3.183 hectares. Na mesma direção foi criada no ano de 2002 a Área de Proteção Ambiental do João Leite¹¹⁶ com perímetro de 143,66 km e área total de

¹¹⁴ Instituída pela Lei Federal nº. 6.902, de 27 de abril de 1981.

¹¹⁵ Lei Estadual nº. 11.878, de 30 de dezembro de 1992.

¹¹⁶ Criada pelo Decreto Estadual nº. 5.704 de 27 de dezembro de 2002 e delimitada pelo Decreto Estadual nº. 5.845 de 10 de outubro de 2003.

721,28 km², permeando o território dos municípios de Anápolis, Campo Limpo de Goiás, Goiânia, Goianópolis, Nerópolis e Ouro Verde de Goiás e Terezópolis de Goiás, coincidindo praticamente com a Bacia Hidrográfica do Rio João Leite. A Figura 2 a seguir apresenta a localização e a delimitação geográfica da Área de Proteção Ambiental do João Leite:

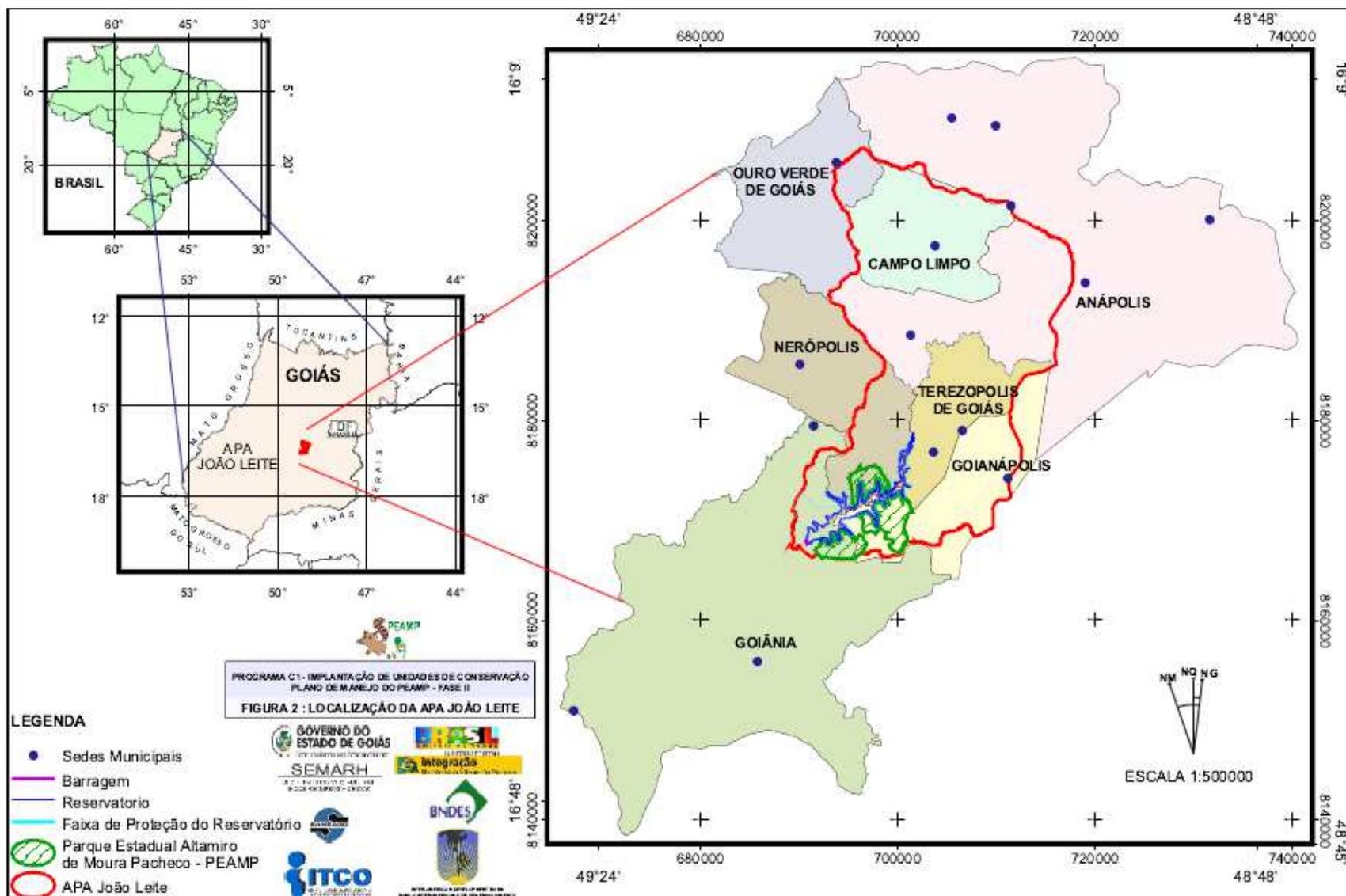


Figura 2 – Municípios da Bacia Hidrográfica do João Leite e sedes municipais
 Fonte: GOIÁS, 2008, p. 25

O Decreto Estadual nº. 5.704/2002, art. 2º estabeleceu que a APA João Leite tem por objetivos:

- I - proteger os recursos hídricos da bacia hidrográfica do Ribeirão João Leite;
- II - assegurar condições para o uso do solo compatíveis com a preservação dos recursos hídricos;
- III - conciliar as atividades econômicas e a preservação ambiental;
- IV - proteger os remanescentes do bioma cerrado;
- V - melhorar a qualidade de vida da população local por meio de orientação e do disciplinamento das atividades econômicas;
- VI - disciplinar o turismo ecológico e fomentar a educação ambiental.

A APA João Leite é uma unidade de conservação de uso sustentável¹¹⁷, portanto, foi criada com o objetivo básico de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, ou seja, sua criação tinha o intuito de promover a conciliação das atividades econômicas com a proteção dos recursos naturais na expectativa de garantir a sustentabilidade da região e a melhoria da qualidade de vida da população local. Para tanto, o ato administrativo de sua criação estabeleceu em seu artigo 5º medidas norteadoras para a sua gestão, a saber:

- I - elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico a ser regulamentado por decreto, definindo as atividades a serem permitidas ou incentivadas em cada zona e as que deverão ser restringidas ou proibidas;
- II - utilização dos instrumentos legais e dos incentivos financeiros governamentais para assegurar a proteção da biota, o uso racional do solo e outras medidas referentes à salvaguarda dos recursos ambientais;
- III - aplicação de medidas legais destinadas a impedir ou evitar o exercício de atividades causadoras de degradação da qualidade ambiental;
- IV - divulgação das medidas previstas neste Decreto, objetivando o esclarecimento da comunidade local sobre a APA e suas finalidades;
- V - promoção de programas específicos de educação ambiental, extensão rural e saneamento básico;
- VI - incentivo à criação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPN pelos proprietários rurais cujas propriedades encontram-se inseridas, no todo ou em parte, nos limites da APA.

¹¹⁷ O artigo 2º, XI da Lei nº. 9.985/2000 considera unidades de conservação de uso sustentável, aquelas que não de permitir a “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável”.

Um dos grandes desafios para a gestão da APA do João Leite foi a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico¹¹⁸, essencial para evitar o exercício de atividades causadoras de degradação da qualidade ambiental do território. Assim, a legislação vigente estabeleceu critérios para a ocupação e uso do solo, bem como o desenvolvimento de atividades econômicas nos municípios inseridos territorialmente dentro da APA do João Leite, impondo barreiras e limitações ao modelo até então adotado, exigindo um novo comportamento dos dirigentes municipais e da população local.

Em 1993, parte da área do PEAMP foi excluída para a construção da barragem e consequente implantação do Reservatório do Ribeirão João Leite. A partir do ano de 2009 iniciou-se o represamento dando início ao reservatório com finalidade de abastecimento de água da cidade de Goiânia e das áreas conurbadas com os municípios de Trindade, Senador Canedo e Aparecida de Goiânia. Neste contexto, surgiram importantes documentos integrantes do Programa de Implantação de Unidades de Conservação (C1) do Projeto Básico Ambiental da Barragem do Ribeirão João Leite: Plano de Manejo da APA do João Leite e o Plano de Manejo Fase II do Parque Estadual Altamiro de Moura Pacheco (GOIÁS, 2007)¹¹⁹.

Com o surgimento do lago, aproximadamente 2.132 hectares que anteriormente pertenciam ao território do Parque Estadual Altamiro de Moura Pacheco foi inundada, conforme mostra a Figura 3 a seguir:

¹¹⁸ A Lei nº 9.985/2000, art. 2º, VI considera zoneamento como a “definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz”.

¹¹⁹ Documento que deve ser elaborado a partir de diversos estudos, incluindo diagnósticos do meio físico, biológico e social. A Lei nº 9.985/2000, art. 2º, VII considera Plano de Manejo um “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”.

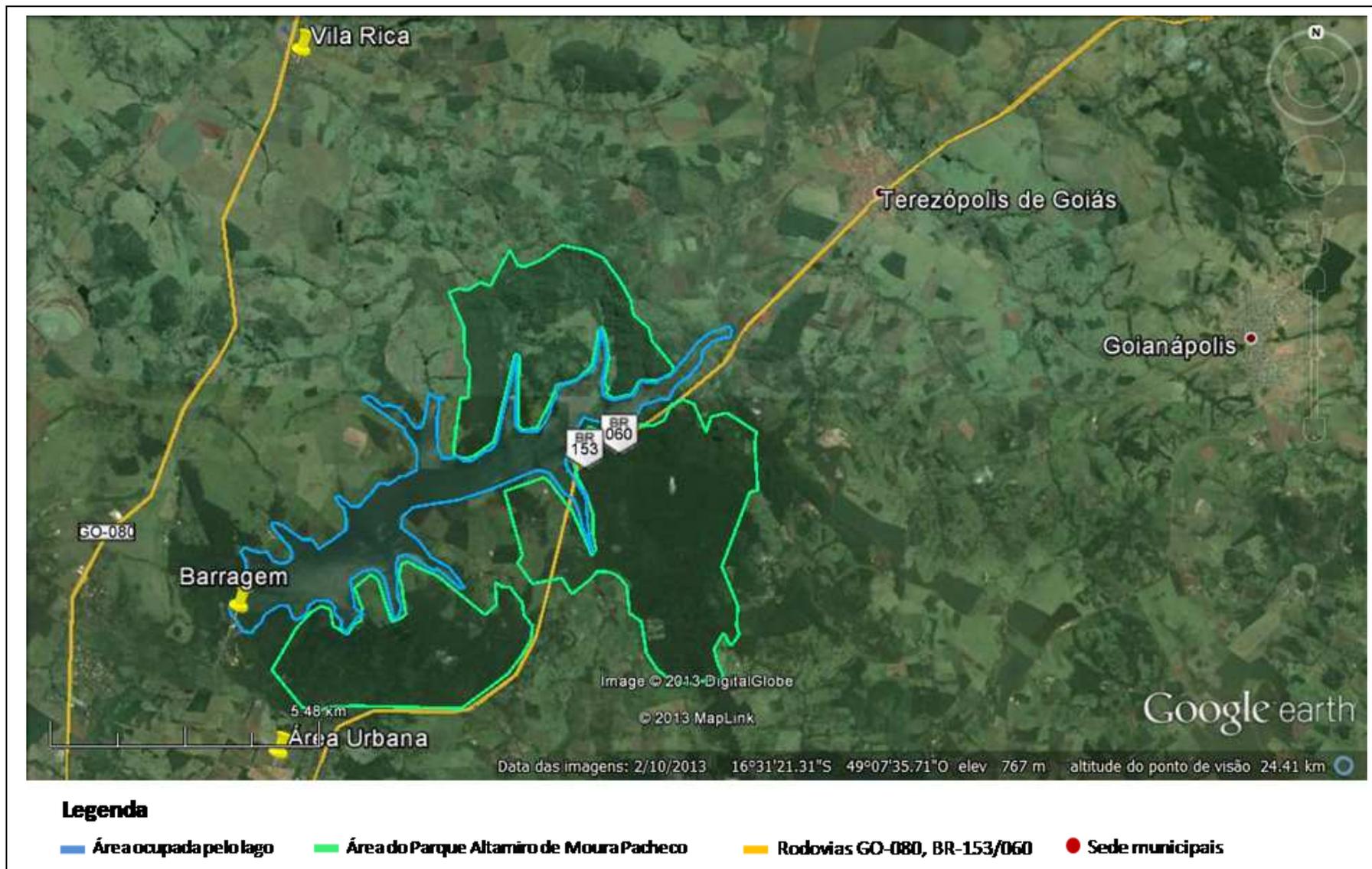


Figura 3 – Localização da barragem do Rio João Leite e área inundada

Fonte: Imagens capturadas utilizando o software *Google earth* do Parque Estadual Altamiro de Moura Pacheco e do reservatório, 2013, Goiás-GO.

Na análise da Figura 3 observa-se a localização da barragem do Ribeirão João Leite junto ao morro do Bálsamo e lindeira ao Parque Estadual Altamiro de Moura Pacheco e a formandão do lago do reservatório de captação de água. Destaca-se também a pressão sofrida pelo lago, exercida por sua proximidade de áreas urbanas, chegando a uma distância aproximada 2,7 km da área urbana norte do município de Goiânia e de 3,5 km do município de Terezópolis de Goiás. Além de se localizar entre duas importantes vias, a GO-080 e a BR-153, as quais possuem um intenso fluxo de veículos de todos os tipos, incluindo transportadores de cargas perigosas. Situação que leva o poder público estadual a promover ações não tão populares junto à comunidade local, mas que, no entanto, visam à preservação do Parque Estadual Altamiro de Moura Pacheco e de áreas adjacentes, região considerada estratégica para garantir a qualidade da água.

Como reação ao cenário estabelecido pela criação da APA do João Leite e pelo surgimento do reservatório de abastecimento de água para Goiânia e áreas conurbadas, os municípios de Campo Limpo, Goianópolis, Nerópolis, Ouro Verde de Goiás e Terezópolis de Goiás com o discurso de promoção do desenvolvimento local sustentável constituíram no ano 2009, o Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite, o qual será abordado nas próximas seções deste capítulo.

3.2. Perfil dos municípios do Consórcio da APA do João Leite

O Consórcio Intermunicipal da APA do Ribeirão João Leite surgiu dentro da perspectiva de promoção do desenvolvimento local sustentável dos municípios consorciados. Neste sentido, se torna importante para a compreensão de suas várias ações, a identificação do perfil socioeconômico dos municípios participantes deste instrumento.

A Tabela 2 abaixo apresenta os municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite, destacando a evolução da população e as respectivas taxas de crescimento entre o período de 1991 a 2012.

Tabela 02: População dos municípios do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite (evolução entre o período de 1991 – 2012)

Municípios	População				Taxa geométrica de crescimento anual (%)			
	1991	2000	2010	2012(1)	1991/2000	1991/2010	2000/2010	2000/2012
Campo Limpo de Goiás (2)	-	-	6.241	6.476	-	-	-	-
Goianápolis	10.716	10.671	10.695	10.699	-0,05	-0,01	0,02	0,02
Nerópolis	12.987	18.578	24.210	25.061	4,06	3,33	2,68	2,53
Ouro Verde de Goiás	4.259	4.358	4.034	3.986	0,26	-0,29	-0,77	-0,74
Terezópolis de Goiás	-	5.083	6.561	6.785	-	-	2,59	2,44

Fonte: Elaborada pelo autor com dados de GOIÁS (2013); IBGE (2011).

(1) População estimada em 1º de julho/2012 | (2) Município instalado em 1º/01/1997.

Na análise da Tabela 02 se observa no ano de 2012, com exceção do município de Nerópolis com população de 25.061 habitantes, os integrantes do Consórcio possuem população abaixo de 20.000 habitantes. Com destaque para Ouro Verde de Goiás com menos de 5.000 habitantes, o qual vem perdendo população, saltando negativamente de 4.259 habitantes, em 1991, para uma população estimada de 3.986 habitantes em 2012. A Tabela 03 apresenta a situação domiciliar e de gênero dos municípios consorciados.

Tabela 03 – População residente por sexo e situação do domicílio dos municípios do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite – Ano 2010

Municípios	População residente – 2010								
	Total por município	Sexo				Situação do domicílio			
		Homens		Mulheres		Urbana		Rural	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Campo Limpo de Goiás (2)	6.241	3.185	51,03	3.056	48,97	5.289	84,74	952	15,26
Goianápolis	10.695	5.453	51,99	5.242	49,01	9.691	90,61	1.004	9,39
Nerópolis	24.210	11.923	49,24	12.287	50,76	23.229	95,94	981	4,06
Ouro Verde de Goiás	4.034	2.008	49,77	2.026	50,23	2.683	66,50	1.351	33,50
Terezópolis de Goiás	6.561	3.346	50,99	3.215	49,01	5.677	86,52	884	13,48
Total	51.741	25.915	50,09	25.826	49,91	46.569	90,01	5.172	9,99

Fonte: Elaborada pelo autor com dados de Goiás (2013); IBGE (2011).

A Tabela 03 apresenta a população residente e a situação domiciliar dos municípios do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite no ano de 2010, perfazendo a somatória da população dos municípios o total de 51.741 habitantes, onde o sexo masculino com 25.915 (50,09%) aparece pouco superior ao feminino com 25.826 (49,91%), sendo uma população eminentemente urbana com 46.569 habitantes residentes na área urbana, representado 90,01% da população contra 5.172 habitantes que residem na área rural destes municípios. O município de Ouro Verde de Goiás é o município do Consórcio que apresenta um menor percentual de domicílios urbanos com 66,50 %, enquanto, Nerópolis 95,94% de seus domicílios estão localizados na zona urbana.

Neste contexto de elevada urbanização, torna-se essencial identificar como os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos e limpeza pública são prestados à população dessas localidades, os quais são evidenciados na Tabela 04 a seguir.

Tabela 04 – População atendida de água e esgoto (em 2012), e destino do lixo (em 2012) nos municípios do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite

Municípios	População atendida (%) - 2012		Destino do lixo (%) - 2010	
	Água	Esgoto	Coletado	Outro destino (1)
Campo Limpo de Goiás (2)	97,40	-	84,50	15,50
Goianápolis	100,00	-	95,17	4,83
Nerópolis	97,10	-	96,76	3,24
Ouro Verde de Goiás	100,00	-	67,99	32,01
Terezópolis de Goiás	94,00	-	94,43	5,57

Fonte: Saneamento de Goiás S.A / IBGE

Elaboração: Instituto Mauro Borges / Segplan-GO. Gerência de Sistematização e Disseminação de Informações Socioeconômicas – 2013 (adaptado pelo autor).

(1) Queimado ou enterrado na propriedade, jogado em terreno baldio ou logradouro, jogado em rio e outros.

A Tabela 04 aborda a questão do saneamento básico nos municípios do Consórcio, que compreende um conjunto de serviços que são de incumbência do poder público municipal. Destaque no ano de 2012 para os serviços de abastecimento de água em todas as municipalidades consorciadas, em especial, os municípios de Ouro Verde de Goiás e Goianápolis que atendem 100% de sua população. Em contrapartida, quando se trata de destinação do lixo, o município de

Ouro Verde de Goiás em 2010 deixou de executar a coleta de 32,01% do lixo produzido, seguido por Campo Limpo de Goiás que também não realizou a coleta de 15,50% de seu lixo, ressaltando que quando não se tem destinação correta, o lixo não recolhido pelo poder público pode estar sendo queimado ou enterrado, jogado em terrenos baldios, logradouro, rio ou outro destino. A tabela 04 não traz informações sobre o esgoto destes municípios, talvez porque não tenha sido objeto do levantamento de dados realizado pelo Instituto Mauro Borges¹²⁰ ou por não haver dados a seres informados, o que caracterizaria uma situação preocupante.

A Tabela 05 a seguir traz informações do período entre 2000 a 2010 sobre o PIB de Goiás e dos municípios participantes do Consórcio, ou seja, a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos, e também apresenta o PIB *per capita*, que corresponde ao PIB das localidades dividido pela população ali residente.

Tabela 05 – Produto Interno Bruto (PIB) e PIB *per capita* – (Período: Ano 2000 / 2010) de Goiás e nos municípios do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite

Estado de Goiás	PIB				PIB <i>per capita</i>	
	2000 (R\$ milhões)		2010 R\$ (milhões)		2000 (R\$)	2010 (R\$)
	26.249		97.576		5.180,49	16.251,70
Municípios do Consórcio APA do João Leite	2000 (R\$ mil)	% PIB goiano	2010 R\$ (mil)	% PIB goiano	2000 (R\$)	2010 (R\$)
	168.088,76	0,64	571.577,76	0,58	3.467,85	9.540,20
Campo Limpo de Goiás	-		41.364,73	0,042		6.597,25
Goianópolis	25.565,09	0,097	67.571,89	0,069	2.346,93	6.326,36
Nerópolis	117.511,04	0,447	359.977,67	0,368	6.204,38	14.881,87
Ouro Verde de Goiás	13.682,98	0,052	44.678,74	0,045	3.135,42	11.059,10
Terezópolis de Goiás	11.329,65	0,043	57.984,73	0,059	2.184,66	8.836,44

Fonte: Goiás (2013) (adaptado pelo autor).

¹²⁰ O Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – IMB foi criado pela Lei Estadual nº. 17.688 de 29 de junho de 2012.

A Tabela 05 permite observar que o PIB goiano na década abordada cresceu consideravelmente em valores, saído de R\$ 26.249 milhões para R\$ 97.576 milhões. No entanto, cabe ressaltar que no período abordado os municípios que formam o Consórcio diminuíram sua participação na composição do PIB do Estado, saído de uma contribuição de 0,64% no ano de 2000 para 0,58% no ano de 2010, tendo um PIB *per capita* médio de R\$ 9.540,20, abaixo da média estadual (R\$ 16.251,70), ou seja, as municipalidades consorciadas não conseguiram atrair para seu território parte da riqueza que Goiás alcançou no período abordado, situação justificada não pela inoperância do poder público local e sim pelas limitações impostas ao desenvolvimento local desde a criação da APA do João Leite, em 2002.

Na perspectiva do desenvolvimento sustentável, ao promover a análise de uma localidade faz necessário lançar mão de outros indicadores sociais, pois o PIB aborda meramente a questão econômica. Assim, a Tabela 06 abaixo visa demonstrar o Índice de Desenvolvimento Humano¹²¹ do Estado de Goiás e dos municípios deste Consórcio.

Tabela 06 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) – Período de 2000 a 2010 – Goiás e o Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite.

Estado de Goiás	Ano 2000				Ano 2010			
	IDH-M			IDH-M	IDH-M			IDH-M
	Longevidade	Educação	Renda		Longevidade	Educação	Renda	
	0,773	0,439	0,686	0,615	0,827	0,646	0,742	0,735
Municípios	2000				2010			
	IDH-M			IDH-M	IDH-M			IDH-M
	Longevidade	Educação	Renda		Longevidade	Educação	Renda	
Campo Limpo de Goiás	0,763	0,272	0,583	0,495	0,829	0,533	0,654	0,661
Goianápolis	0,675	0,785	0,607	0,689	0,825	0,620	0,678	0,703
Nerópolis	0,777	0,462	0,650	0,616	0,820	0,671	0,681	0,721
Ouro Verde de Goiás	0,722	0,335	0,590	0,523	0,821	0,674	0,672	0,719
Terezópolis de Goiás	0,739	0,348	0,594	0,535	0,799	0,615	0,655	0,685

Fonte: Elaborado com dados do PNUD (2013); Goiás (2013).

¹²¹ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. A classificação do IDH segundo PNUD: Elevado (0,800 e superior); Médio (0,500 – 0,799) e Baixo (abaixo de 0,500).

A Tabela 06 aponta para uma elevação do IDH-M¹²² goiano entre os anos 2000 e 2010, saindo de 0,615 para 0,735, significando uma melhora na condição de vida da população, considerando a distribuição de renda, o acesso ao conhecimento e a expectativa de vida, ou seja, vida mais longa e saudável. Os municípios do Consórcio apresentam um IDH-M abaixo do apresentado pelo Estado de Goiás, com destaque negativo para os municípios de Terezópolis de Goiás e Campo Limpo de Goiás, ambos com o IDH-M abaixo de 0,7. No entanto, cabe ressaltar que na década abordada ocorreu sensível melhora em todas as categorias analisadas: renda, saúde e educação, ficando entre (0,500 – 0,799), sendo considerado um IDH-M médio.

Em síntese, os municípios instituidores do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite possuem particularidades comuns, dentre elas: quanto à classificação da população são considerados de pequeno porte; inseridos, em maior ou menor parte, territorialmente na APA do João Leite; são próximos e inseridos na região goiana com maior adensamento populacional; possuem o IDH-M abaixo do apresentado pelo IDH-M estadual; contam com uma população eminentemente urbana que enfrenta dificuldades na execução de serviços públicos de saneamento básico; o PIB *per capita* inferior ao do estado; e se consideram afetados pela criação da APA do João Leite e pela implantação da barragem/lago, fonte de captação e abastecimento de água do município de Goiânia e parte de sua região metropolitana.

O Consórcio Intermunicipal da APA do Ribeirão João Leite foi criado em 2009 como uma reação dos governos locais contra a um estado de coisas que se tornaram impeditivas ao desenvolvimento de suas localidades, materializadas por restrições impostas pela legislação quanto à implantação de atividades econômicas no território delimitado para a área de proteção ambiental. Com este instrumento buscavam maior participação da gestão da APA do João Leite e ao mesmo tempo em que apregoavam discursos de integração regional e de desenvolvimento local de forma mais sustentável.

¹²² O IDH-M é um ajuste metodológico ao IDH Global, e foi publicado em 1998 (a partir dos dados do Censo de 1970, 1980, 1991) e em 2003 (a partir dos dados do Censo de 2000) (PNUD, 2013)

3.3. Constituição, financiamento, quadro administrativo e sede

A criação da APA do João Leite e construção da barragem para captação e abastecimento de água de Goiânia e região metropolitana, os dirigentes municipais de Campo Limpo de Goiás, Goianápolis, Nerópolis, Ouro Verde de Goiás e Terezópolis de Goiás, identificaram problemas comuns e assim decidiram pela a constituição do Consórcio. Seguindo os preceitos da Lei dos Consórcios Públicos, cumpriram-se as três etapas necessárias para sua formulação: Protocolo de Intenções, Ratificação do Protocolo de Intenções pelo Poder Legislativo e Elaboração e aprovação do Estatuto.

O Protocolo de Intenções do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite foi assinado em cerimônia pública realizada no dia 15 de maio de 2009 na sede do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado de Goiás (Crea-GO), em Goiânia. O documento foi assinado pelos prefeitos Gil Tavares (Nerópolis), Jeová Leite Cardoso (Goianápolis), Uilton Pereira dos Santos (Terezópolis de Goiás) e Valter Gonçalves de Carvalho (Campo Limpo de Goiás), pelos Secretários Municipais de Obras, Francisco Antônio Silva de Almeida (representando Iris Rezende, prefeito de Goiânia), Luís Henrique Ribeiro (representando Antônio Gomide, prefeito de Anápolis) e Romiscley José Camargo (representando Anízio Florentino Alves, prefeito de Ouro Verde).

A segunda etapa de constituição foi Ratificação do Protocolo de Intenções pelo Poder Legislativo de cada município que subscreveram o referido documento. Esta ratificação ocorreu em Terezópolis de Goiás por meio da Lei Municipal nº 312/2009 de 01 de julho de 2009; em Goianápolis através da Lei Municipal nº 1.220/09 de 10 de junho de 2009; em Nerópolis através da Lei Municipal nº 1.489/09 de 15 de julho de 2009; em Campo Limpo de Goiás pela Lei Municipal nº 177/09 de 11 de setembro de 2009; e em Ouro Verde de Goiás pela Lei Municipal nº 623/09 de 01 de julho de 2009. Ressaltando que as leis municipais de ratificação do Consórcio constam no Anexo 1 deste trabalho.

De acordo com a Ata da Assembléia Geral de Fundação do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite (Anexo 2), em reunião no dia 02 de outubro de 2009, realizada na Prefeitura Municipal de Terezópolis de Goiás, os Chefes do Poder Executivo dos municípios subscritores do Protocolo de Intenções deliberaram sobre a criação do Consórcio, tendo como pauta:

I) conversão do Protocolo de Intenções em Contrato de Consórcio Público, ato constitutivo do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite; II) criação do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite, constituído sob a forma jurídica de associação de direito público, integrando a administração indireta de todos os entes federados que o compõem, vigorando por prazo indeterminado; III) admissão do Consórcio de todos os entes federados que procedem à ratificação junto ao Poder Legislativo; IV) eleição e posse do corpo diretivo do Consórcio para mandato até a data de 31 de dezembro de 2012; V) aprovação de critério para obtenção de recursos financeiros referente à cota mensal de contribuição ao Consórcio, obrigatória a todos os entes federados; VI) votação do Estatuto do Consórcio.

Cabe ressaltar que os municípios de Anápolis e Goiânia, por meio de representantes, também foram subscritores do Protocolo de Intenções do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite, entretanto, devido particularidades e interesses destes municípios não promoveram a ratificação do referido Protocolo. Todavia, o próprio Protocolo de Intenções previa que estes municípios poderiam integrar o Consórcio mediante aprovação dos demais entes federados e ratificação em até dois anos, a contar da publicação da Ata da Assembleia Geral de Fundação do Consórcio, fato que não ocorreu.

O fato de Anápolis e Goiânia não ter ratificado contribuiu para que fossem levadas várias suposições pelos governantes dos municípios consorciados, como por exemplo: o sentimento de auto-suficiência destes municípios em resolverem seus problemas; devido à distância de Anápolis a construção da barragem (lago) não interferiu no cotidiano da cidade; ao contrário dos municípios consorciados, Goiânia foi o município mais beneficiado pela criação da APA do João Leite; dentre outras. No entanto, esta situação vem corroborar a tendência dos municípios acima de 100 mil habitantes preferirem associar-se ao Estado ou com a União, ao invés de com outros municípios.

Quanto aos critérios de financiamento do Consórcio foi acordada entre os consorciados uma cota mensal de contribuição pecuniária obrigatória a todos, sendo estabelecido o valor de um salário mínimo para cada vinte mil habitantes por município, utilizando-se dados da Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento de Goiás para realização do referido cálculo.

O corpo diretivo do Consórcio eleito para cumprir o mandato até de 31 de dezembro de 2012 teve a seguinte composição: Presidente: Uilton Pereira dos Santos (prefeito de Terezópolis de Goiás), Vice presidente: Jeová Leite Cardoso (prefeito de Goianápolis), Diretor Executivo: Gil Tavares (prefeito de Nerópolis),

Diretor Financeiro: Valter Gonçalves de Carvalho (prefeito de Campo Limpo de Goiás), Presidente do Conselho Fiscal: Anízio Florentino Alves (prefeito de Ouro Verde de Goiás).

Para finalizar a constituição do Consórcio ocorreu por unanimidade a aprovação do Estatuto, surgindo à autarquia intermunicipal do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite, sob a forma jurídica de associação de direito público, integrando a administração indireta dos municípios consorciados, vigorando por prazo indeterminado. Sendo posteriormente, providenciado registro para obtenção do CNPJ (Anexo 3), criação de uma conta bancária para arrecadação das contribuições dos entes federados na expectativa de operacionalizar o planejamento de atividades e orçamento para gestão do Consórcio.

A Figura 4 mostra a sede administrativa do Consórcio, situada à Avenida Humbelino Filho, Qd.16 Lt.0, Centro, município de Terezópolis de Goiás. São instalações simples e seu funcionamento, até a primeira metade do 2013, fora marcado por inúmeras limitações de ordem operacional, devido, dentre outros fatores: pela a ausência de recursos de expediente, computadores, impressoras, internet e demais mobiliários, como também pela inexistência de um corpo técnico administrativo com condições de realizar atividades rotineiras inerentes ao próprio Consórcio.



Figura 4 – Sede do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite – ano de 2010
Fonte: Sebrae-GO

3.4. Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite e Desenvolvimento Local Sustentável: potencialidades, possibilidades e limitações

O caminho percorrido até a criação foi longo. O Consórcio criado pelos municípios de Campo Limpo de Goiás, Goianápolis, Nerópolis, Ouro Verde de Goiás e Terezópolis de Goiás, em 2009, nasceu visando à geração do desenvolvimento integral dos municípios consorciados. Em seu registro no CNPJ consta como atividade econômica principal “atividades de associações de defesa de direitos sociais”, ou seja, surgiu com o intuito de atuar em causas de caráter social, tais como a defesa dos direitos humanos, defesa do meio ambiente, dentre outras. Sua intenção está estampada em sua logo, apresentada na Figura 5 abaixo:

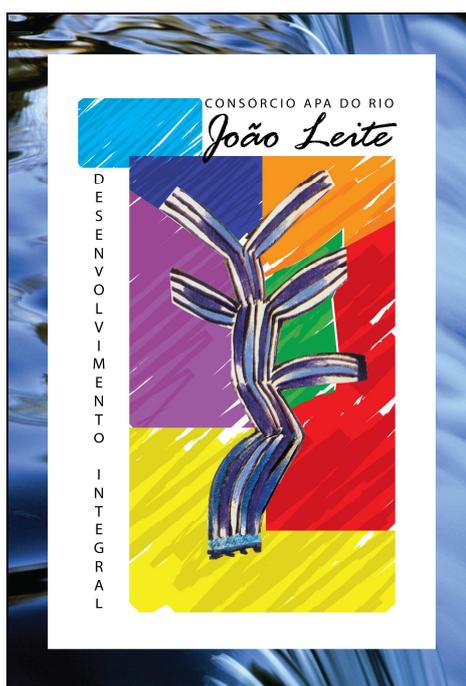


Figura 5 – Logomarca do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite
Fonte: CPI da APA do João Leite

O Consórcio surgiu em virtude da criação e implementação da APA do João Leite, uma unidade de conservação de uso sustentável que tem entre seus objetivos equacionar o desenvolvimento econômico da região com a proteção da diversidade biológica, disciplinando o processo de ocupação visando assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Na expectativa de promover o desenvolvimento integrado e garantir a sustentabilidade territorial da região, os dirigentes do Consórcio buscam efetiva participação na gestão da APA do João Leite na perspectiva de superar os desafios rumo a um desenvolvimento local que promova a justiça social, prudência ambiental e eficiência econômica, ou seja, um desenvolvimento ambientalmente equilibrado e economicamente viável.

O Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite, de acordo com seus documentos constitutivos, tem como finalidade ser um instrumento de desenvolvimento regional e integrado dos municípios consorciados, para tanto, estabeleceu no rol de seus objetivos:

- Integrar os municípios para atividades de conservação do meio ambiente;
- Desenvolvimento sustentável e a gestão compartilhada da bacia hidrográfica do João Leite;
- Capacitar as lideranças políticas municipais;
- Uniformizar conceitos e práticas voltados à gestão ambiental e de recursos hídricos;
- Auxiliar no planejamento do uso do solo e saneamento regional;
- Auxiliar no desenvolvimento de políticas públicas voltadas à sustentabilidade da região;
- Trabalhar a comunicação e conscientização ambiental;
- Criar o ISSQN diferenciado para empresas não-poluentes;
- Criar o Fundo Municipal do Meio Ambiente;
- Implantar coleta seletiva de lixo e o programa de recuperação de nascentes;
- Neutralizar o carbono nas festividades municipais.

Para cumprir os objetivos propostos, os dirigentes do Consórcio entre os anos de 2010 a 2012 estabeleceram como metas a serem cumpridas: acompanhar os processos de represamento e captação de água; catalogar as nascentes a serem recuperadas; recuperar de estradas vicinais e erosões; educar e treinar os produtores rurais quanto à forma de plantio, dentre outras. Para tanto, buscou-se articulações com outras instituições, representadas pelos: Acordo de Cooperação

com a Associação Ambiental Pró-Águas do Cerrado (sede em Goiânia) que visava implementar medidas voltadas à proteção e conservação do meio ambiente e dos recursos hídricos na região da Área de Proteção Ambiental (APA) do Ribeirão João Leite; Contrato de Prestação de Serviços firmada com a Organização Não Governamental, Comunidade, Ação, Consciência - ONG C.A.C (sede em Cocalzinho de Goiás) que visava a prestação de serviços, consultoria e elaboração de projetos nas áreas, ambiental, cultural e educacional, além de consultoria técnica para elaboração técnicas de recuperação e manutenção das estradas vicinais.

Dentre as articulações interinstitucionais promovidas pelo Consórcio, destacou-se o contrato de prestação de serviços firmado com o Sebrae-Goiás, visando à prestação de consultoria técnica para: selecionar produtores rurais para conversão da agricultura tradicional para agricultura orgânica; promover adequação ambiental das propriedades rurais da APA do João Leite; elaborar cartilha ambiental da APA do João Leite; formatar e apoiar reuniões do Grupo Gestor na sede do Consórcio; estruturar e implementar o ponto de comercialização de produtos sem agrotóxicos e artesanais; elaborar material de divulgação do Consórcio nas rádios comunitárias municipais; Selecionar 05 (cinco) empresas e promover a adequação ambiental de suas atividades.

Assim, entre 2011 e 2012, a parceria com o Sebrae gerou frutos e de acordo o relatório de atividades disponibilizado para a pesquisa pelos representantes do Consórcio, aliado a coleta de informações nos sites do Sebrae-Goiás, de diversos jornais eletrônicos e das prefeituras dos municípios consorciados, tornou-se possível enumerar uma série de eventos realizados pelo Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite, dentre eles: Barraca do empreendedor; Indústria limpa / seleção de uma em cada município; Empreendedor individual; Curso Negócio Certo Rural; Catalogação das nascentes a serem recuperadas; Curso Resíduo Sólidos para garis; Recuperação de estradas vicinais / erosão; Elaboração da cartilha do consórcio intermunicipal; Captação e investimento de R\$ 131.000,00 pelo SEBRAE para conversão da produção convencional para a produção limpa, sem uso de agrotóxicos; Aprovação da Lei Geral da micro e pequena empresa nos 5 (cinco) municípios; Neutralização do carbono da festa da pecuária de Goiânia através do plantio de árvores nos rios da APA. Além do estabelecimento de parceria do Sebrae/FAEG para implementação dos Programa

Agrinho¹²³, Projeto Nascentes Vivas¹²⁴ e Projeto Semana das Águas e o Programa de coleta de embalagens de defensivos agrícolas.

Para o consultor do Sebrae goiano, Emiliano Godói, entre as potencialidades do Consórcio, está à abertura de oportunidades para angariar resultados positivos para a APA do João Leite, como exemplo: obter parte da compensação ambiental pela construção da Ferrovia Norte-Sul; desenvolver ações de uso racional da água; racionalizar o uso de defensivos agrícolas na região; implementar ações de ecoturismo; criar programa de certificação para produtos orgânicos produzidos na APA; estabelecer corredores ecológicos; aproveitar de forma sustentável os frutos do cerrado, dentre outras (CARDOSO, 2009). No entanto, para Emiliano Godói, a grande contribuição que o Consórcio pode trazer para a região é a mudança no comportamento dos próprios dirigentes municipais e da população local, através da disseminação de técnicas de “Produção Mais Limpa” e da cultura da sustentabilidade (CARDOSO, 2009).

Analisando os objetivos e as ações já desenvolvidas pelo Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite torna-se possível vislumbrar que as possibilidades de atuação deste instrumento são variadas, podendo desenvolver inúmeros serviços públicos no atendimento de demandas da população local, como: serviços de abastecimento de água, serviços de esgotamento sanitário, limpeza urbana, coleta de lixo, coleta seletiva de lixo, reciclagem de lixo, remoção de entulhos, coleta de lixo especial, tratamento ou disposição final de lixo, e outros. Participando efetivamente em ações da administração pública local, como: revisão dos Planos Diretores dos municípios consorciados; incentivar a elaboração e implementação de mecanismos, nas secretarias de educação destes municípios, visando fortalecer a educação ambiental nas séries iniciais, dentre outros.

O Consórcio devidamente estruturado pode se transformar no articulador parcerias, convênios, contratos, receptor de auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo, voltadas para o financiamento e gestão associada ou compartilhada dos serviços públicos

¹²³ O Agrinho é um programa de responsabilidade social do Sistema FAEG/SENAR e Sindicatos Rurais. Desenvolvido em parceria com o Governo Estadual por meio das Secretarias de Educação, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e, com Prefeituras (Secretaria Municipal de Educação) (SENAR-GO, 2013).

¹²⁴ Projeto Nascentes Vivas visa recuperar sete áreas de terra de vegetação ciliar degradadas na Área de Proteção Ambiental do Ribeirão João Leite.

demandados. Podendo de acordo com a legislação vigente emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos.

Neste sentido, o CPI da APA do João Leite foi criado e até desenvolveu uma série de ações, no entanto, ainda carece de sua consolidação. A maioria das ações realizadas ocorreu de forma isolada e pensadas em curto prazo, mais para dar respostas a demandas políticas do que técnicas. Há a necessidade de estabelecer um planejamento, uma sistematização para as ações deste instrumento, criar um corpo técnico administrativo e dar-lhe condições de operacionalização, pois, ainda permeia nas pessoas envolvidas no processo de constituição do Consórcio aquele sentimento de falta de continuidade das políticas públicas, muito presente na transição e alternância de governo, momento vivenciado pelos governos locais, marcado pela troca dos chefes dos executivos do mandato de 2008-2012 para o de 2013-2016.

No momento, o sentimento de falta de continuidade tornou-se o grande obstáculo para a consolidação do CPI da APA do João Leite como um vetor de desenvolvimento sustentável da região. Fato este evidenciado na Ata de reunião da Assembleia Geral do Consórcio (Anexo 4) realizada no dia 18 de janeiro de 2013, a primeira reunião após as eleições municipais de 2012, quando onde houve a necessidade do consultor do Sebrae, Emiliano Godoi, indagar aos novos Chefes de Poder Executivo dos municípios consorciados se havia interesse pela continuidade das ações do Consórcio, obtendo a resposta favorável pela continuidade. Nesta reunião ocorreu a eleição do corpo diretivo do Consórcio para o mandato de 01 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2015, ficando assim constituída: Presidente Francisco de Souza Júnior (prefeito de Terezópolis de Goiás); Vice Presidente: Jeová Leite Cardoso (prefeito de Goianópolis); Diretor Executivo: Fabiano Luiz da Silva (prefeito de Nerópolis); Diretor Financeiro: Joaquim Silveira Duarte (prefeito de Campo Limpo de Goiás); Presidente do Conselho Fiscal: Jaime Ricardo Ferreira (prefeito de Ouro Verde de Goiás).

Na reunião da Assembleia Geral do Consórcio (Ata: anexo 5), realizada no dia 07 de junho de 2013 o presidente, Francisco de Souza Júnior, destacou a importância da continuidade e consolidação do CPI, ficando acordado um repasse no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) de cada município ao Consórcio, a fim de

sustentabilidade financeira do mesmo, fortalecendo na ocasião a relação institucional do Consórcio com o Sebrae-Goiás.

Na tentativa de se consolidar e sair meramente do campo político se iniciou a composição do quadro técnico administrativo do Consórcio a contratação do técnico, senhor Daniel Antônio Pereira Martins, que exercerá a coordenação das atividades operacionais a partir da segunda metade de 2013, dando início a uma nova fase do Consórcio que busca sua consolidação.

Cabe ressaltar que não basta constituir o CPI para que as demandas sociais por melhores serviços públicos sejam atendidas e os problemas resolvidos. Este é apenas um instrumento canalizador para a formulação, implementação e consolidação de políticas públicas de âmbito regional/local, que na maioria das vezes no âmbito do poder e interesse local só se materializa mediante a vontade política dos agentes e autoridades públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações políticas e socioeconômicas ocorridas no mundo nas últimas décadas estabeleceram nos tempos atuais desafios difíceis de serem superados sem o sentimento e ações de colaboração e de cooperação. Problemas que não reconhecem fronteiras assolam inúmeras regiões, que às vezes, ocorrendo mesmo distantes podem intervir em realidades locais, como por exemplo: o uso e ocupação do solo de forma irregular podem provocar desmatamentos, poluição das águas e do ar, eliminação de nascentes de importantes cursos d'água, ausência de manejo dos resíduos sólidos, dentre outros. A necessidade de desenvolver um comportamento engendrado em princípios colaborativos perpassa por todas as instâncias da convivência humana, devendo ocorrer entre pessoas, entre instituições, entre governos, etc.

Desta forma, o combate às desigualdades regionais e a promoção da qualidade da vida humana são essenciais para o desenvolvimento sustentável, tornando-se aos poucos integrantes das agendas governamentais em todas as esferas de poder, levando o poder público a formular e implementar políticas públicas que buscam equacionar o desenvolvimento de atividades econômicas com a preocupação de conservar e preservar os recursos naturais, na perspectiva de promover um desenvolvimento de forma mais sustentável, visando garantir o atendimento das gerações atuais sem comprometer as futuras.

A Constituição Federal de 1988 promoveu à reconfiguração do pacto federativo elevando o município a categoria de ente federativo, buscando a eficiência da gestão pública o poder público promoveu a partir da década de 1990 um processo de descentralização administrativa atribuindo ao município

responsabilidades na promoção de políticas sociais em suas localidades. Na prática, não quis dizer que isso ocorreu, pois, a grande maioria dos municípios brasileiros é classificada como de pequeno porte e dependentes dos repasses dos recursos dos estados e da União, estabelecendo um cenário propício para o surgimento de articulações interinstitucionais de cooperação atuando nas mais diversas áreas da administração pública.

O poder local representado pela municipalidade e amparado por um arcabouço jurídico surgido no decorrer das últimas décadas, como: a Constituição de 1988, a Emenda Constitucional nº 19/1998, a Lei nº 11.107/2005, o Decreto Federal nº 6.017/2007, Lei nº 11.445 e a Lei nº 12.305/2010, e outros, buscou fortalecimento na institucionalização de relações de cooperação intergovernamentais e como consequência surgiu o instrumento do Consórcio Público Intermunicipal.

Na busca da compreensão de instrumento, em especial os constituídos para a promoção do desenvolvimento local sustentável, a presente pesquisa se debruçou sobre o arcabouço jurídico que estabeleceu a segurança jurídica na contratação de consórcios públicos, em especial a Lei dos Consórcios e o Decreto Federal nº. 6.017/07. Também foi analisada uma extensa referência bibliográfica que tratava da temática, além da análise da experiência que vem sendo desenvolvida por municípios inseridos territorialmente na APA do João Leite, em Goiás.

O Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite foi constituído em 2009 pelos municípios goianos de Campo Limpo de Goiás, Goianópolis, Nerópolis, Ouro Verde de Goiás e Terezópolis de Goiás (localiza-se a sede administrativa), surgido como uma reação a uma ameaça comum, pois, buscavam encontrar meios para driblarem os impedimentos e restrições impostas pelas normas contidas no Plano de Manejo da APA João Leite. No entanto, aos poucos estão sendo conscientizados (dirigentes municipais e população), em especial por técnicos do Sebrae-Goiás, das oportunidades que este instrumento pode trazer para a região, principalmente, no estabelecimento de políticas públicas intermunicipais voltadas para o desenvolvimento local sustentável.

Cabe ressaltar que a Lei dos Consórcios Públicos é recente, com apenas 8 (anos) anos e o Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite conta apenas com 4 (quatro) anos e que carece de esforços dos dirigentes públicos locais para se tornar um instrumento consolidado. No entanto, há um longo caminho a percorrer para que as ações consorciadas intermunicipais passem a fazer efetivamente parte

da realidade política da maioria dos municípios goianos, assim como, tornarem-se objetos de estudo nas mais diversas áreas do conhecimento.

O Consórcio Público Intermunicipal em muitas localidades brasileiras vem sendo utilizado como alternativa de incremento da gestão pública municipal como ferramenta de reconfiguração das políticas públicas no âmbito regional/local na busca de qualidade na prestação de serviços públicos, principalmente nos municípios de pequeno porte. No entanto, cabe ressaltar que não basta constituir o CPI para que as demandas sociais por melhores serviços públicos sejam atendidas e os problemas resolvidos. Este é um instrumento que serve de canalizador para a formulação, implementação e consolidação de políticas públicas, as quais na maioria das vezes no âmbito do poder e do interesse local só se materializam mediante vontade política dos agentes e autoridades públicas, ou seja, é um instrumento para alavancar o desenvolvimento local, porém tem que romper a arena meramente política e assumir características técnicas em suas ações.

Por fim, o presente trabalho partiu de indagações particulares, do desejo de identificar como estes sentimentos de colaboração e cooperação estão se inserindo na realidade dos municípios que buscam melhorar a gestão pública de suas localidades, visando atender melhor sua gente. Em momento algum a pesquisa teve a pretensão de esgotar as possibilidades do tema, mas sim contribuir para a ampliação do debate sobre Consórcios Públicos Intermunicipais na realidade goiana, tanto de gestores públicos quanto no mundo acadêmico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer Stiftung, Centro de Estudos, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: O impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **In: Ciclo de Palestra para Gestores Públicos**. Escola de Governo: RN, 2008. Disponível em: <www.defesasocial.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh_escola/a_escola/gerados/eventos_2008.asp>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2011.

ANDRE, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Estudo de caso: seu potencial na educação**. Cad. Pesquisa. [online]. 1984, n.49, pp. 51-54. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/cp/n49/n49a06.pdf>>. Acesso em: 11 de novembro de 2012.

AMORIM, André de Oliveira. **Evolução do Uso e Ocupação da Terra na Área de Proteção Ambiental João Leite – GO**. Anápolis-GO: Universidade Estadual de Goiás – Dissertação / Mestrado em Engenharia Agrícola- Unidade Universitária de Ciências Exatas e Tecnológicas, 2009.

BARBOSA, Gisele Silva. O Desafio do Desenvolvimento Sustentável. **In.: Revista Visões**, 4 Edição, nº4, Vol. 1 - Jan/Jun 2008.

BATISTA, Sinoel. et al. **O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos**. 1 ed. – Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. 115 p. (Guia de Consórcios Públicos. Caderno; v. 1)

BERCOVICI, Gilberto. Separação de poderes no Estado federal norte-americano. **In: Revista de Informação Legislativa**, v. 38, n. 150, p. 225-230, abr./jun. de 2001. Disponível em: <www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/692>. Acesso em: 15/12/2012.

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima; FACCHINA, Marcia Maria; RIBAS, Otto Toledo. **Agenda 21 Brasileira – Resultado da Consulta Nacional**. Brasília: MMA/PNUD, 2002. p.156.

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, de 02 de outubro de 1981.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, de 5 de julho de 1998.

_____. Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, de 19 de julho de 2000.

_____. Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **LEX. Diário Oficial da União**, Brasília, DF, de 7 de abril de 2005.

_____. Decreto Federal 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 13, pp. 1-4, 18 de janeiro de 2007.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, de 8 de janeiro de 2007.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, de 3 de agosto de 2010.

CALDAS, Eduardo de Lima. **Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais**. 2007, p. 227. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

CAMPOS, Francisco Itami. **Ciência Política**. Goiânia: Ed. Vieira, 2005.

CARDOSO, José Antônio. **Prefeitos avalizam proteção a APA do João Leite**. Sebrae, Goiás, 2009. Disponível em: <www.sebraego.com.br/site/site.do?metodo=imprimirArtigo&idArtigo=4226>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2010.

CASSEB, Paulo Adib. **Federalismo: aspectos contemporâneos**. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 1999.

CAVALCANTE, Rejane (org). **Manual de Consórcios Públicos**. Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, 2012. Disponível em: www.gestaodoservidor.ce.gov.br/servidor/images/stories/manuais/bt18.pdf. Acesso em: 22 de novembro de 2012.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. **Cooperação Intermunicipal: arranjos institucionais como instrumento para o Desenvolvimento Local e a experiência paulista**. Disponível em: <www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/Cap1_Carminha.pdf>. Acesso em: 22 de novembro de 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. **Autonomia, accountability e coesão interna: uma proposta de metodologia para análise política e institucional de consórcios intermunicipais**. 2011, 317p. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Sociologia e Política, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro. Disponível em: <www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/19002/19002_1.PDF>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2011.

FONSECA, Devanilda Ranieri Martins da. **O Consórcio 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, 137 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Belém.

FRANCO FILHO, Alberto de Magalhães. Aspectos Contemporâneos do Federalismo Brasileiro. In.: **Revista Jurídica UNIARAXÁ**, Araxá, v. 14, n. 13, p. 17-40, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOIÁS. Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos. **Plano de Manejo PEAMP - Fase II (Encarte 1)**. Goiânia: SEMARH / ITCO, 2008.

_____. Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos. **Plano de Manejo APA João Leite**. Goiânia: SEMARH / ITCO, 2007.

_____. Secretaria de estado da Casa Civil. Lei nº. 17.688, de 29 de junho de 2012. Altera a Lei nº. 17.257, de 25 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Goiás**, Goiás, 06 de jul. 2012.

_____. Secretaria de Gestão e Planejamento do Estado de Goiás. **Regiões de Planejamento do Estado de Goiás**, 2012. Goiânia: SegPlan-GO, 2013.

_____. Instituto Mauro Borges. **Perfil Socioeconômico dos Municípios Goianos, 2013**. Disponível em: <www.seplan.go.gov.br/sep/sepweb/Def_perfil_bde.asp>. Acesso em: 10 de abril de 2013.

GOOGLE EARTH API (2013). **Google Earth**. Disponível em: <www.google/earth/>. Acesso em: 10 de julho de 2013.

GORDANI, Umberto G.; TAIOLI, Fabio. A Terra, a humanidade e o desenvolvimento sustentável. In: TEIXEIRA, Wilson ... [et al.]. **Decifrando a Terra**. São Paulo: Oficina de Textos, 2000. 2ª Reimpressão, 2003.

GRAEF, Aldino. Articulação federativa na prestação de serviços sociais no Brasil. In.: **Revista do Serviço Público**. Brasília 61(1): 35-66. Jan/Mar, 2010. Disponível: <www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3536>. Acesso: Acesso em: 10 de novembro de 2012.

GUIMARÃES, Roberto P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (orgs). **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000**. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC:** Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2002/munic2002.pdf>. Acesso em: 20 de novembro de 2012.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC:** Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2005. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2005/munic2005.pdf>. Acesso em: 20 de novembro de 2012.

_____. Censo demográfico 1940-2007. **Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX.** Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

_____. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008.** Rio de Janeiro, 2010.

_____. **Evolução da Divisão Territorial do Brasil 1872-2010.** Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_evolucao.shtm>. Acesso em: 20 de novembro de 2012.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC:** Perfil dos Municípios Brasileiros 2011. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf>. Acesso em: 20 de novembro de 2012.

_____. **Sinopse do Censo demográfico 2010.** Rio de Janeiro: 2011. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse.pdf>. Acesso em: 12 de julho de 2013.

JACOBI, Pedro. Meio Ambiente e Sustentabilidade. In.: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas.** São Paulo, 1999. p 175-183.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de Responsabilidade Fiscal:** guia de orientação para as prefeituras. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. BNDES, 2000. 144p.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo:** O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas. Brasília, Funag, 2006. Disponível em: www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0356.pdf. Acesso em: 21 de novembro de 2012.

LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio Público:** O instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008, 119 p. Dissertação (mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília.

MANTOVANI, Mario César. Consórcio Intermunicipal: Instrumento de ação e desenvolvimento de políticas públicas e participação social em meio ambiente. 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. p. 105-121.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Os Consórcios Públicos.** Revista Eletrônica de Direito do Estado. Número 3 – julho/setembro de 2005. Salvador –

Bahia: IDPB, 2005. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br/artigo/floriano-de-azevedo-marques-neto/os-consorcios-publicos>. Acesso em: 20 de outubro de 2012.

MATOS, Giovanna Arjonilla de; STEFFEN, Nathalie Padovani. **A rede mercocidades e o Mercosul: atuação em rede através do FCCR**. In.: Conjuntura Internacional. Belo Horizonte, v. 9, n. 5, p. 31 - 39, 2º sem. 2012.

MOREIRA, Maria Luiza Osório. **Unidades de Conservação: Estado de Goiás**. Goiás: Secretaria de Indústria e Comércio do Estado de Goiás, 2000.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PENNA, Carlos Gabaglia. **O Estado do Planeta: Sociedade de consumo e degradação ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

PNUD. **Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 30 de julho de 2013.

_____. **Desenvolvimento Humano e IDH**. 2013. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2013.

PRATES, A. Os Consórcios Públicos Municipais no Brasil e a Experiência Européia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. In: **III Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília, 2010. Disponível em: <www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001831.pdf>. Acesso em 12 jun. 2010.

RIBEIRO, Patrícia Tavares. **A descentralização da ação governamental no Brasil dos anos noventa: desafios do ambiente político-institucional**. Ciênc. Saúde coletiva [online]. 2009, vol.14, n.3, pp. 819-828. Disponível em: <www.scileo.br/pdf/csc/v14n3/17.pdf>. Acesso em: 04 de novembro de 2012.

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

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA e CARVALHO (Orgs.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SALOMÃO, Daniela Carla da Costa. **Federalismo: Forma de Estado possibilitadora da fixação de competências externas aos entes federados**. In: Revista Eletrônica de Direito – Centro Universitário Newton Paiva, 2ª ed. MG: Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <<http://blog.newtonpaiva.br/direito/wp-content/uploads/2012/08/PDF-D2-08.pdf>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2012.

SANTOS, Angela Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. In: **REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO**, Curitiba, n.120, pp.209-230, jan./jun. 2011. Disponível em: <dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3990148.pdf>. Acesso em: 10 de dezembro de 2012.

SÃO PAULO. Constituição Estadual (1891). **Constituição Política do Estado de São Paulo**. São Paulo, 14 jul. 1891. Disponível em:

<www.arquivoestado.sp.gov.br/permanente/img/constituicao_sp.pdf>. Acesso em: 10 de dezembro de 2012.

SEIFFERT, Mari Elizabete Bernardini. **Gestão ambiental: instrumentos, esferas de ação e educação ambiental**. 1ed. 3ª Reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

SENAR-GO. **Programa Agrinho**, 2013. Disponível em: <www.senargo.com.br/site/site.do?idArtigo=221>. Acesso em. 21 de julho de 2013.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Vol. II. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense. 1993.

SILVA, Márcia da. **Poder Local: conceito e exemplos de estudos no Brasil**. In.: Sociedade & Natureza, Uberlândia, 20 (2): 69-78, dez. 2008.

TAVARES, Alessandra Schettino. **O federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988**. – 2009, p.55. Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2009.

TORRES. Luiz Antonio G. **Consórcio Intermunicipal**. 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. p. 17-20.

WEISZFLOG, Walter. **Michaelis - Dicionário Prático Língua Portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 2001.

ZANATTA, Humberto Gabbi. **Patrimônio Cultural, Interesse Local e Proteção Legal**. Santa Maria, 2011, 213 p. Dissertação (Mestrado em Patrimônio Cultural) – Universidade Federal de Santa Maria/RS, 2011.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

ANEXOS

Anexo 1 – Lei Municipais de Ratificação do Protocolo de Intenções e instituição Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite

Anexo 2 – Ata de reunião da Assembléia Geral de Fundação do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite – 02 de outubro de 2009

Anexo 3 – CNPJ do Consórcio Intermunicipal da APA do Rio João Leite

Anexo 4 – Ata de reunião da Assembléia Geral do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite – 18 de janeiro de 2013

Anexo 5 – Ata de reunião da Assembléia Geral do Consórcio Intermunicipal da APA do João Leite – 07 de julho de 2013