

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL: UMA PROPOSTA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ismael Frango¹, Jefferson Mamede², Valdevino Krom³

^{1,2} Universidade de Taubaté/Pesquisa e Pós-Graduação, Rua Visconde do Rio Branco, 210, Centro, 12.200-000, Taubaté, SP, pereira.ismael@uol.com.br., mamede@hotmail.com

³ Universidade do Vale do Paraíba/Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, Av. Shishima Hifumi, 2911, Urbanova, 12244-000, São José dos Campos, SP, valkrom@univap.br

Resumo - O objetivo deste artigo é apresentar os consórcios públicos intermunicipais como um modelo inovador de gestão pública capaz de contribuir para o desenvolvimento econômico e social regional, pela identificação dos problemas e demandas comuns e, a definição de um novo espaço local. Analisaremos a importância de um modelo de gestão que possibilite a participação sinérgica dos diversos atores – públicos e sociais – dos municípios que integrem o consórcio intermunicipal. Serão apresentados, também, o conceito de consórcio público e o exemplo do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e sua evolução na busca de soluções integradas, contribuindo para o desenvolvimento local.

Palavras-chave: Consórcio Intermunicipal. Desenvolvimento Regional. Consórcio Intermunicipal do Grande ABC.

Área do Conhecimento: Ciências Sociais Aplicadas

Introdução

O Brasil é um país de dimensões continentais, composto por 26 Estados, 1 Distrito Federal, e 5.560 Municípios. Sua população é de 169.799.170 milhões de habitantes e destes, 137.953.959 milhões são residentes na Zona Urbana (CRUZ, 2002).

O crescimento populacional e o aumento das áreas urbanas geraram uma imensa demanda de serviços nos municípios. A essa demanda, não correspondeu o crescimento da capacidade dos municípios de solucionarem, por si sós, os problemas pelos quais passavam a população na busca de desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida.

Neste cenário, surgem os Consórcios Intermunicipais, os quais vêm sendo constituídos, principalmente a partir da década de 1990, como é o caso do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, composto pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, abrangendo uma população de aproximadamente 2.449.003 habitantes (IBGE, 2004). O consórcio tem sido um instrumento de articulação e tem possibilitado surgimento de outras formas de cooperação intermunicipal, como o Fórum da Cidadania, a Câmara do Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento Econômico. Todos atuam conjuntamente, com papéis distintos e sem perder a sua própria identidade, com

grande participação dos diversos atores da sociedade.

Este estudo propõe a definição do Consórcio Público, seu amparo legal e uma análise dos resultados de um modelo consorciado ao longo de sua história, por meio da investigação sobre sua estrutura, dimensão geográfica e forma de atuação.

Materiais e Métodos

Foi realizada uma pesquisa bibliográfica em livros e artigos científicos, bem como nos sites do IBGE e do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, a fim de se obter embasamento teórico sobre o tema discutido. A literatura ofereceu uma compreensão de consórcios intermunicipais e a experiência do Grande ABC.

Resultados

Cruz (2002) define o Brasil como sendo um país continental em função de sua dimensão e que possui grandes disparidades. Possui 5560 municípios e uma população de 169.799.170 habitantes, segundo censo de 2000. Dos municípios brasileiros 83,29% têm uma população inferior a 30.000 habitantes, no entanto, a soma das populações desses municípios equivale apenas a 27,9% da população nacional.

“[...] Essa distribuição difere de Estado para Estado, mas a maioria dos municípios é de

pequeno ou médio porte, o que exige que muitos dos seus problemas sejam resolvidos de forma articulada e integrada.” (CRUZ, 2002, p.197)

A dificuldade e deficiência pública dos municípios de grande, médio ou principalmente os de pequeno porte em implantarem seus projetos ou serviços, denotam a necessidade de se repensar os problemas territoriais, os quais muitas vezes transcendem ao território municipal, tornando necessário uma atuação conjunta com os municípios vizinhos.

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

Os consórcios começam a ser visto como uma alternativa de “[...] ganho de escala nas políticas públicas” (CRUZ, 2002) e ganham mais adeptos principalmente a partir da década de 1980.

Existem várias definições para Consórcios Intermunicipais, no entanto usaremos como pano de fundo de nosso estudo o seu benefício.

Bonato (2004) afirma que a principal virtude dos consórcios é a sinergia que eles propiciam aos serviços organizados, aumentando significativamente o rendimento de seus esforços, evitando a dispersão de recursos fato que não ocorreria se os Municípios atuassem isoladamente.

Por ter se tornado um modelo de grande importância na busca de soluções integradas que possibilitam a resolução em sinergia dos problemas comuns dos municípios conurbados ou distantes entre si, a partir da década de 1990, várias leis complementares à Constituição Federal de 1988, colaboraram para discussão de ‘novos arranjos intermunicipais’ e segundo Cruz (2002) ainda que as Leis Orgânicas Municipais sejam omissas em seu escopo quanto a previsão de constituição de consórcios, os municípios poderão fazê-lo com base na Constituição Federal de 1988 que no artigo 30, inciso I, estabelece que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Além do artigo supracitado, a emenda Constitucional 19/98 trata da criação de consórcios no artigo 241:

“Art. 241 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre 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 constituição dos serviços transferidos”.

Segundo Bonatto (2004) ao analisar a fundamentação legal dos consórcios, entende que os mesmos estão sujeitos a Lei 8666/93, alterada pela Lei 8.883/94 que regulamenta as licitações e contratos da Administração Pública.

Quanto à formação dos Consórcios Intermunicipais, Bonatto (2004) afirma:

“Preservando a autonomia e a decisão política dos Municípios o consórcio será resultado de um pacto, de uma negociação que incluirá a elaboração e aprovação do estatuto, expressão do compromisso assumido”.

Aplica-se a este estudo a identificação de modelos diferentes adotados para formação de consórcios.

Segundo Cruz (2002) antes da constituição de um consórcio intermunicipal, devem-se analisar alguns ‘pré-requisitos essenciais’, são eles:

- existência de interesses comuns entre os municípios;
- disposição de cooperação por parte dos prefeitos na busca de solução conjunta para seus problemas;
- busca por parte dos prefeitos de superar conflitos político-partidários;
- proximidade física, facilidade de comunicação e acesso entre os municípios consorciados;
- decisão política dos prefeitos de se consorciarem, e
- existência de uma identidade intermunicipal.

Para os consórcios que assumem personalidade jurídica, as etapas são:

1. *Elaboração do projeto de lei.*
2. *Autorização do Legislativo.*
3. *Elaboração e aprovação do Estatuto.*
4. *Eleição de presidente e vice-presidente do consórcio.*
5. *Constituição do Conselho Fiscal (ou Curador.*
6. *Preparação de ata de fundação.*
7. *Publicação da ata e extrato do estatuto.*
8. *Obtenção do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ*
10. *Obtenção do Alvará de Localização.*
11. *Reconhecimento de utilidade pública.*
12. *Elaboração de regimento interno.*

Tendo em vista a proposta de inovação da gestão pública a nível regional com a possibilidade de formação dos Consórcios Intermunicipais; o fato de os municípios passarem por um processo de desenvolvimento desigual; e por esta desigualdade ter gerado problemas sociais relevantes para quase todos os municípios (problemas estes relacionados com a migração intra-regional, o empobrecimento da área rural, a especulação imobiliária, a insuficiência dos

recursos públicos, a falta de capacidade de gerar receita, entre outros) que exigem do Planejador decisões por instrumentos que sejam capazes de fomentar o desenvolvimento sustentável dos municípios.

Brandão, Costa e Alves (2004) afirmam ser indispensável, nas ações consorciadas, a assunção, amplamente pactuada, de responsabilidades, custos e benefícios, objetivando a tão difícil e desafiadora compatibilização entre eficiência e equidade.

Há conflitos imanentes à difícil definição da parcela que cabe aos municípios mais ricos e aos mais pobres da região. Daí a necessidade de assegurar espaços amplos de discussão, que realizem o mais justo balanceamento entre, por um lado, ônus ou sobrecarga, devidos às incumbências requeridas e, por outro, benefícios e vantagens das políticas concertadas. Um exemplo clássico: a discussão e os conflitos em torno da localização de aterros sanitários regionais nessas negociações.” (BRANDÃO, COSTA e ALVES, 2004)

“[...] Quanto mais homogêneos em relação ao tamanho e ao poder político e aos recursos materiais, maiores as chances de cooperação. Ao contrário relações assimétricas desestimulam a cooperação: os mais fracos podem duvidar que seus interesses sejam atendidos, enquanto os mais fortes dispensem esse tipo de articulação” (ROCHA e FARIA, s/d).

Discussão

Uma análise comparativa nos permite observar que o Consórcio Municipal do ABC, constituído em 19 de dezembro de 1990, com a proposta inicial de solução para disposição final dos resíduos sólidos da região (CLEMENTE, 1999) e que engloba os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, abrangendo uma população de aproximadamente 2.449.003 habitantes (IBGE, 2004), dispostos em zona urbana conurbada, vem desenvolvendo um modelo de gestão voltado ao desenvolvimento econômico regional.

“[...] o Consórcio conta ainda com um Conselho Fiscal, formado por membros indicados pelas Câmaras de Vereadores de cada cidade e um Conselho Consultivo constituído por membros da sociedade civil. A presidência do Consórcio é exercida por um dos prefeitos, eleito por seus pares por um ano”.(FERREIRA, 2005)

O Consórcio é dotado de um orçamento constituído em forma de rateio entre os municípios participantes, proporcionalmente às receitas correntes.

Suas decisões passam por fóruns de cidadania, bem como por câmaras temáticas, de

forma a garantir um pacto de governança que propicie a gestão regional democrática, compartilhada e responsável.

“A conceituação de região extrapola os indicadores geográficos e administrativos e abrange particularidades, sobretudo econômicas que identificam a região do Grande ABC”. (CLEMENTE, 1999)

Segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia Estatística), de 1960 a 2001, a população absoluta do Grande ABC passou de 504.416 para 2.048.678 habitantes.

“Assim o rápido e desordenado crescimento da região e a crise econômica e social, a partir do final dos anos 80, são responsáveis pela constituição de um novo regionalismo no ABC”.(FERREIRA, 2005)

Destaca-se no Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, a sua evolução na busca de soluções integradas e contribuição para o desenvolvimento local.

Após a mudança nas administrações municipais em 1993, o processo de articulação regional no Grande ABC, passou por um esvaziamento que incentivou a mobilização da sociedade civil resultando na criação do Fórum da Cidadania do Grande ABC, em 1994. o qual foi um divisor de águas para ressurgimento das atividades consorciadas e para o surgimento da Câmara do Grande ABC, instalada em março de 1997, a qual visava o desenvolvimento sustentável da região.

“Os acordos assinados desde 1997 até hoje correspondem a uma coalizão do poder público, empresários, sindicatos e demais organizações da sociedade civil articuladas pelo Fórum da Cidadania que, sem negar conflitos existentes, encontraram denominadores comuns, agregando forças usualmente antagônicas e produzindo um processo regional de cooperação, dentro do que teoricamente é apontado como exemplo de governança urbana.” (ROLNIK, 2000)

A questão do Desenvolvimento Econômico resultou no acordo de criação de um Pólo Tecnológico, de um programa de requalificação profissional, de Grupos de Trabalho, prevendo o aumento da competitividade das cadeias produtivas da região (setores automobilístico, petroquímico, moveleiro e de turismo) e, da *Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC*. (ROLNIK, 2000)

Conclusão

Assim podemos afirmar que o consórcio tem sido um instrumento de articulação e tem possibilitado que as outras formas de cooperação intermunicipal atuem conjuntamente, com papéis distintos e sem perder a sua própria identidade.

Os resultados deste estudo serviram de base para evidenciar a importância das ações consorciadas para o desenvolvimento econômico e regional, identificando possibilidades de resultados ao que se propõe, bem como tornou possível uma reflexão sobre o modelo de gestão consorciada, como enfrentamento das necessidades comuns e de superação dos entraves de desenvolvimento regional.

Ainda destacou-se a importância da participação dos diferentes atores da sociedade na busca de soluções integradas para o desenvolvimento econômico e regional dos municípios.

Referências

ABRUCIO, F.L. e COSTA, V.M.F. A reforma do Estado e o contexto Administrativo. In Em busca de um novo padrão de relações intergovernamentais: o ajuste fiscal, as privatizações estaduais e as políticas sociais no contexto federativo. Fundação Konrad - Adenauer - Stiftung. Pesquisas. n.º 12. São Paulo, 1998. p.132.

BARROS, U.L. Boletim de Direito Administrativo .out. 1995, p. 508.

BONATTO, V.A.C.C. Os Consórcios Intermunicipais para Gestão Associada de Serviços Públicos. Monografia de Bacharelado em Direito. Faculdade de Direito – FIC, Curitiba, Fevereiro de 2004.

BRANDÃO, C.A., COSTA, E.J.M., ALVES, M.A.da S. Construir o Espaço Supra-Local de Articulação Sócio Produtiva e das Estratégias de Desenvolvimento. CEDEPLAR – Universidade Federal de Minas Gerais, Novembro de 2004, 45p.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.sef.rj.gov.br/legislacao/financeira/basica/leis_federais/lei_fed_8666.shtm>. Acesso: 30 jul 2006.

CLEMENTE, R. Câmara do Grande ABC – pacto de governança para uma gestão regional pública, democrática, compartilhada, efetiva e responsável. In Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Programa de Gestão Pública e Cidadania, FGV/EAESP, 1999

COMISSIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2000) Consórcios Regionais de Desenvolvimento: os mercados

regionais no estado do Rio de Janeiro, Santiago do Chile, Projeto CEPAL/GTZ, 76p.

CRUZ, M.C.M.T. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção. Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania / EAESP/FGV, 2002. 336 p.

FERREIRA, Lourdes M. Os Arquivos da Administração Pública nos Municípios do Grande ABC – a busca do Fio de Ariadne. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em História Social, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – SP: USP, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993.

ROCHA, C.V. e FARIA, C.A.F. Cooperação Intermunicipal, Reterritorialização da Gestão Pública e Provisão de Bens e Serviços Sociais no Brasil Contemporâneo: a experiência dos consórcios de saúde em Minas Gerais. Trabalho apresentado no 4º Encontro da ABCP, na área de Estado e Políticas Públicas, Versão Preliminar.

ROLNIK, Raquel., SOMEKH, Nadia. Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização. São Paulo em Perspectiva, abril de 2000.