

ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL: O CASO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL

Ângelo Marcos Queiróz Prates¹

angelo.prates@gmail.com

Resumo: Os Consórcios Públicos Intermunicipais passaram a se constituir a partir dos anos 90 como um importante instrumento de gestão pública no atendimento as demandas emanadas da sociedade no que tange ao desenvolvimento econômico, saúde, saneamento, meio ambiente, entre outros. Tais demandas passaram a pressionar significativamente os recursos financeiros dos entes federados municipais a partir da Nova Constituição de 1988 com o movimento chamado de “transferências de competências”, que acompanhado de uma transferência de receitas em proporção inferior às novas obrigações assumidas, obrigou a que os entes municipais buscassem novas formas de atender satisfatoriamente as demandas sociais. Uma dessas formas se constitui nos Consórcios Públicos Intermunicipais.

Abstract: The Intermunicipal Public Partnerships have to be from 90 years as an important instrument of public management in meeting the demands emanating from society when it comes to economic development, health, sanitation, environment, among others. Such demands have put pressure significantly the financial resources of federal entities from the local New Constitution of 1988 with the movement called "transfer of powers," which accompanied by a transfer of revenue in proportion than the new obligations, forced the municipal entities seek new ways to meet social demands satisfactorily. One of these forms constitutes the Municipal Public Consortia.

Palavras-chave: Consórcios Públicos, Federalismo, Gestão Pública, Municípios.

Key-words: Public Partnerships, Federalism, Public Management, Municipalities.

¹ Professor Assistente no Departamento de Ciência e Economia da Universidade Federal de Alfenas/UNIFAL – Campus de Varginha/MG. Doutorando em Desenvolvimento Econômico no Instituto de Economia da UNICAMP.

1. Introdução

O propósito desse trabalho é o de apresentar o marco regulatório que norteia a formação dos Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil, chamados nesse trabalho como CPI, bem como formalizar no que se constituem essas Instituições e qual o panorama nacional na consolidação dessas iniciativas, observando as principais características no que tange à potencialidade de desenvolvimento econômico e social que esses arranjos institucionais podem proporcionar². Também fazemos uma breve caracterização desses arranjos institucionais no cenário internacional, mais particularmente o europeu.

A primeira parte se deterá aos aspectos legais na formação dos CPI; a segunda parte busca definir e caracterizar os CPI; a terceira parte versará acerca do panorama geral da constituição das diferentes modalidades de CPI existentes no Brasil.

2. O Marco Regulatório para os Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil.

Com relação aos aspectos legais referentes à consolidação dos CPI, pode-se identificar ao longo do processo histórico brasileiro que a idéia acerca desse tipo de política pública existe desde a primeira Constituição Federal em 1891. Nessa Constituição, os consórcios se constituíam como contratos, que, caso fossem realizados entre municípios necessitava-se da aprovação do governo do Estado, e se, entre Estados, necessitava-se da aprovação da União. Já com a Constituição Federal de 1937, previam-se os CPI como pessoas jurídicas de direito público. Em 1946 com a quarta Constituição Federal, procura-se resgatar a idéia de autonomia federativa. Esse quadro permanecerá até o golpe militar em 1964, quando a centralização de recursos e a supressão das idéias democráticas e no bojo a idéia de autonomia federativa se constituirá. Nesse momento, a nova Constituição Federal constituída em 1967 colocava os CPI como meros pactos de colaboração.

Será somente com a Constituição Federal de 1988, que os municípios e o Distrito Federal serão reconhecidos como entes federativos, e que, com uma política visando a melhor repartição dos recursos (e junto com ela a transferências de competências), é que a idéia do consorciamento ganhará força novamente.

² Deve-se considerar que os Consórcios Públicos Intermunicipais se constituem em uma das modalidades possíveis de Consórcios Públicos que no Brasil podem ser formados em arranjos horizontais (município-município), caso dos Consórcios Intermunicipais, ou arranjos verticais (município-Estado e/ou município-governo central).

A idéia subjacente à Constituição Federal de 1988 é que se estabeleceu o que se convencionou a chamar de “Federação Trina” com a emergência de três níveis de entes públicos federados: a União, os Estados e os Municípios. Esse fato acarretou uma maior complexidade no que tange as relações federativas brasileiras.

Nesse sentido, podemos identificar diferentes formas de se estabelecer os Consórcios Públicos, particularmente os municipais – CPI – desde a Constituição de 1988. Contudo, podemos agrupar em cinco os arranjos de gestão compartilhada, que seriam: o Consórcio Intermunicipal na forma de Pacto, o CPI na forma de Sociedade Civil sem fins lucrativos, Câmara Intermunicipal, Rede, e por fim as Agências Intermunicipais, com cada um desses formatos possuindo suas especificidades.

Entretanto a partir de 1998 a Constituição Brasileira normatiza a forma de consolidação da gestão consorciada de serviços públicos. O caminho para essa conquista dos entes federados em suas diferentes esferas de poder se inicia com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que alterou o art. 241 e permitiu a edição da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Após debates no âmbito do Congresso Nacional se instituiu a Lei nº 11.107, que fora regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Essa legislação definiu normas gerais para a contratação de consórcios públicos pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, atribuindo-lhes personalidade jurídica. Tais consórcios poderão ser constituídos, quer como pessoa jurídica de direito público (hipótese em que integrará a Administração Indireta, ou descentralizada, das pessoas federativas consorciadas), quer como de direito privado, ainda que formados por unidades da Federação e a elas vinculadas, por intermédio de instrumento formal de natureza contratual, necessariamente ratificado por lei. (GRAÇA SOUTO, 2007)

O Ato de formação de um CPI implica necessidade de uma definição clara de interesse do consórcio, uma articulação política entre os poderes executivos de todos os entes consorciados e fundamentalmente tais acordos de cooperação devem necessariamente ser aprovados pelas assembléias legislativas de todos os entes consorciados.

Para que o CPI possa ser efetivado são necessárias algumas etapas estabelecidas pela legislação acima citada. Assim, é necessário: a) estabelecimento de um Protocolo de Intenções, b) ratificação do Protocolo de Intenções, c) estabelecimento de Estatutos e Regimento Interno, d) a formalização de um Contrato de Rateio, e por fim o estabelecimento de um Contrato de Programa.

No que tange à extinção do CPI, o Decreto Federal nº 6.017 estabelece em seu capítulo quinto, artigo 29 que: “A alteração ou a extinção do contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembléia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados”. E ainda que: “Em caso de extinção: I - os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços; II - até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantidos o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação. Com a extinção, o pessoal cedido ao consórcio público retornará aos seus órgãos de origem, e os empregados públicos terão automaticamente rescindidos os seus contratos de trabalho com o consórcio”.

No que se refere às receitas para a constituição de um fundo, que possibilitará a que o consórcio efetue sua missão, os entes participantes do consórcio poderão contribuir com parcela de suas receitas correntes (oriundas do Contrato de Rateio), bem como arrecadar receitas a partir dos serviços prestados, e destinar as receitas provenientes de convênios com entes não consorciados como da União (Fundo Nacional de Saúde, Educação, etc.).

Outro ponto a ser destacado se refere ao maior controle dos recursos público uma vez que os consórcios são fiscalizados pelo Tribunal de Contas, bem como estabelece normas para saída/exclusão de um ente pertencente ao consórcio, e fundamentalmente proporciona maior segurança jurídica à prática da gestão consorciada.

3. Definição e a caracterização dos Consórcios Públicos Intermunicipais.

Segundo CALDAS (2007) haveria na literatura quatro definições básicas acerca dos CPI. A primeira onde os consórcios se constituiriam em uma ação conjunta com vistas à solução de problemas comuns. Uma segunda vertente que define os Consórcios Públicos como sendo uma instituição que reunindo diversos municípios se propõe a realizar ações conjuntas com o objetivo de maximizar a utilização dos recursos físicos e financeiros existentes. Na terceira conceituação, os CPI se definiriam por ser uma associação criada para a execução de atividades e/ou serviços públicos de interesse comum e somente valeriam para acordos entre os mesmos entes de governo. E por fim, uma conceituação na qual os consórcios seriam acordos firmados entre diferentes entes, porém da mesma “espécie” com o

objetivo de realizar ações de interesse comum utilizando-se os recursos necessários que cada membro dispõe para oferecer.

Em que pese todas essas definições acima, o fato é que os CPI se constituem na idéia de “juntar” forças para a realização de objetivos que cada ente pertencente ao consórcio isoladamente não teria condições de sanar, dada a sua fragilidade financeira ou de recursos humanos. Isso não necessariamente quer dizer uma incapacidade municipal, por exemplo, mas antes uma tentativa de se criar escalas físicas e financeiras a fim de realizar investimentos a um custo muito menor para cada município participante do consórcio. As experiências de consorciamento municipal têm se concentrado fundamentalmente nas áreas de: saúde, educação, serviços públicos, obras públicas, meio ambiente e desenvolvimento urbano.

No que tange aos resultados atingidos pela maioria dos CPI, pode-se apontar cinco pontos positivos principais. A saber:

- O aumento da capacidade de realização: os governos municipais podem ampliar o atendimento aos cidadãos e o alcance das políticas públicas por conta da disponibilidade maior de recursos e do apoio dos demais municípios;
- A maior eficiência do uso dos recursos públicos: é o caso dos consórcios cuja função central é o compartilhamento de recursos escassos, de máquinas de terraplanagem a unidades de saúde ou unidades de disposição final de resíduos sólidos. O volume de recursos aplicados como investimento no consórcio e o custeio de sua utilização são menores do que a soma dos recursos que seriam necessários a cada um dos municípios para produzir os mesmos resultados;
- A realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura: a articulação de esforços em um consórcio intermunicipal pode criar condições para que seja possível atingir resultados que não seria possível a nenhuma prefeitura isoladamente, ou mesmo à soma dos esforços individuais de cada uma delas. É o caso da aquisição de equipamentos de alto custo, o desenho de políticas públicas de âmbito regional (como no caso das políticas de desenvolvimento econômico local);
- O aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios: a articulação de um consórcio intermunicipal pode criar melhores condições de negociação dos municípios junto aos governos estadual e federal, ou junto a entidades da sociedade, empresas ou agências estatais. Com isso, vê-se fortalecida a autonomia municipal; e
- O aumento da transparência das decisões públicas: como as decisões tomadas pelos consórcios são de âmbito regional e envolvem vários atores, naturalmente elas se

tornam mais visíveis, pois exigem um processo de discussão mais aprofundado em cada município e em termos regionais. Com isso, abre-se espaço para uma maior fiscalização da sociedade sobre a ação dos governos.

Evidentemente que, a cooperação entre entes federados, e particularmente entre entes municipais, implica na ocorrência de em muitos momentos haver a idéia da “burla” ao consórcio. Isso implica que, muitos municípios, por motivos políticos ou econômicos, vêm-se estimulados a deixar de contribuir com o consórcio. Nesse caso, a aplicação da chamada Teoria dos Jogos, serviu de base para a análise de muitos CPI. Isso por que a estratégia de não cooperação pode se apresentar como interessante a algum ente municipal participante do consórcio. Nesse sentido, podem-se impor algumas formas de “punição” a esse comportamento, como por exemplo, impedindo que os munícipes de um município “devedor” ao fundo do consórcio possam fazer uso dos instrumentos obtidos no âmbito do acordo de cooperação, por exemplo, impedindo o uso de equipamentos sofisticados para exames laboratoriais entre outros. Evidentemente que esse problema é tratado quando da constituição do CPI, porém ele geralmente pode ocorrer, e quando não levado em consideração pode decretar a “morte” do consórcio.

4. O Quadro Geral da constituição de Consórcios Intermunicipais no Brasil.

Esse tópico tem por objetivo mostrar a situação na constituição de CPI no Brasil. Devemos, contudo destacar que, os consórcios públicos podem ser constituídos em três vertentes de atuação, isso é, entre entes municipais, entre ente municipal e estado, e entre ente municipal e união. Nesse trabalho, o foco principal são os CPI, e para tanto a partir do levantamento realizado pelo (IBGE, 2009), traçamos um panorama geral sobre os CPI no Brasil nos últimos anos, destacando as áreas de saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano, consideradas as áreas de maior ocorrência exitosa dessa prática. A partir da base de dados “Perfil dos Municípios Brasileiros – 2009” acerca das informações municipais apresentamos resumidamente na tabela 1 abaixo o quadro geral no que tange à constituição desses arranjos no Brasil no ano de 2009. Vejamos.

Tabela 1: Municípios, total e com existência de Consórcio Público Intermunicipal segundo o tamanho da população para o Brasil em 2009.

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Desenvolvimento Urbano	Emprego/Trabalho	Educação	Cultura	Turismo	Habitação	Transporte	Saúde	Meio Ambiente
Brasil	847	159	398	336	450	170	207	2 323	974
Até 5 000	157	19	72	43	83	26	28	641	139
De 5 001 a 10 000	159	33	72	65	99	33	43	600	204
De 10 001 a 20 000	183	37	102	91	103	38	48	531	233
De 20 001 a 50 000	211	34	92	85	95	49	43	355	234
De 50 001 a 100 000	68	15	26	31	39	8	18	116	82
De 100 001 a 500 000	61	18	25	19	27	13	20	73	67
Mais de 500 000	8	3	9	2	4	3	7	7	15

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

Como podemos observar pela tabela acima, de um total de 5.564 municípios brasileiros, mais de 80% declararam fazer parte de alguma modalidade de CPI. Evidentemente que é preciso fazer algumas ressalvas com relação a essa proporção, isso porque grande parte desses CI não possui uma densidade institucional que efetivamente possa representar algum ganho para a sociedade onde estão inseridos. Nesse sentido, é bastante comum a existência de CI bastante fragilizados do ponto de vista de sua operacionalidade.

Destaca-se ainda que muitos municípios em geral façam parte de mais de um tipo ou modalidade de CPI, o que pode dificultar um pouco a exata identificação da magnitude desse fenômeno. Podemos, contudo, destacar que no caso brasileiro as áreas de maior ocorrência de CPI são as de saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano. Trata-se de áreas onde os ganhos advindos do consorciamento intermunicipal mais podem ser observados.

Podemos ainda observar que quando nos atemos à existência de CPI no Brasil a partir de sua concentração segundo a densidade populacional onde se localizam, ou seja, a classe de tamanho populacional de cada cidade destaca-se a concentração espacial nas cidades cuja população varia entre 5.000 e 50.000 habitantes. São nessas localidades onde os benefícios do CPI típico mais podem ser observados (além é claro entre os municípios pertencentes à regiões metropolitanas, onde os CPI podem assumir caráter fundamental na implantação de políticas públicas, sobretudo, nas áreas do desenvolvimento urbano, emprego, transportes, meio ambiente e saúde)

É necessário também observarmos como esses CPI estão espalhados geograficamente pelo país. A tabela 2 a seguir nos mostra a distribuição por região. Vejamos.

Tabela 2: Municípios, total e com existência de Consórcio Público Intermunicipal segundo as Grandes Regiões brasileiras em 2009.

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Desenvolvimento Urbano	Emprego/Trabalho	Educação	Cultura	Turismo	Habitação	Transporte	Saúde	Meio Ambiente
Brasil	847	159	398	336	450	170	207	2 323	974
Norte	67	10	35	35	17	26	21	59	50
Nordeste	162	33	92	76	45	40	25	262	196
Sudeste	333	60	125	122	245	59	95	1 007	364
Sul	198	45	120	82	123	34	33	837	259
Centro-Oeste	87	11	26	21	20	11	33	158	105

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

Podemos notar uma forte concentração nas regiões mais desenvolvidas Sul e Sudeste do país. As regiões Sul e Sudeste, que contam com aproximadamente 51% dos municípios do Brasil, concentram 80,5% dos CPI existentes no Brasil na área da saúde, 67,6% na área do saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos, 60% na área de desenvolvimento urbano, e 60% na área de meio ambiente, apenas a título de ilustração. Logicamente que esse fato vem de encontro ao fato de estar nessas regiões a maior parte da população brasileira, bem como serem as regiões mais densamente institucionalizadas, o que cria um ambiente propício a existência de CPI.

De forma igualmente importante é preciso considerar que no bojo desses consórcios firmados entre municípios, também existem àqueles firmados entre municípios e estados e municípios e união, que no presente estudo não consideramos. Contudo nessas modalidades de consorciamento, se encontram as políticas de transferência de verbas regulares, sobretudo àquelas relacionadas à saúde, educação e assistência social. Muitas dessas políticas prevêm algum tipo de colaboração interinstitucional entre o ente federado receptor de recursos (estados ou municípios) e o ente concedente de recursos (união ou estados).

A seguir vamos nos concentrar nas três modalidades de consorciamento intermunicipal mais presentes no caso brasileiro, ou seja, saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano.

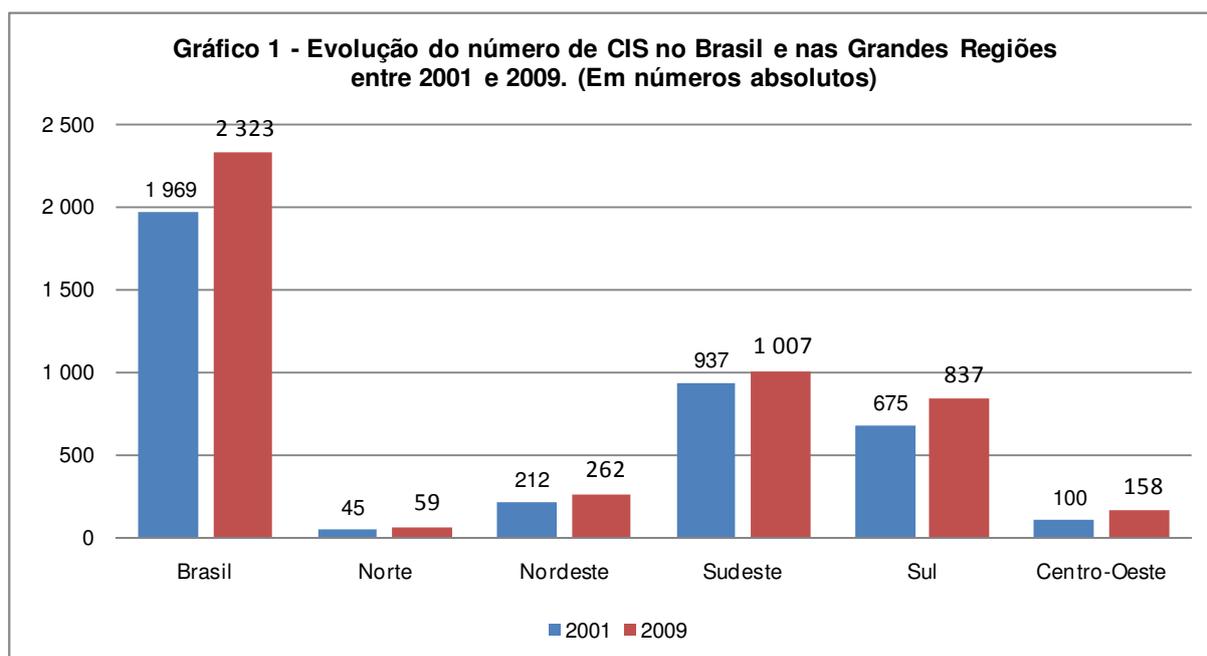
4.1. Os Consórcios Públicos Intermunicipais em Saúde.

A saúde consiste em uma área onde o consorciamento intermunicipal mais têm se destacado no Brasil nos últimos anos³. Trata-se de um campo onde os benefícios ganhos com a união entre entes municipais próximos de explicitam de maneira mais proeminente. Esse

³ Chamaremos os Consórcios Públicos Intermunicipais de Saúde como CIS.

fato deve-se em grande medida ao fato de ser a saúde uma área onde os custos financeiros de se manter uma estrutura básica mínima com postos de atendimento, um hospital capacitado a atendimentos mais essenciais além de médicos, enfermeiros e demais funcionários, são bastante expressivos, sobretudo para pequenos municípios cuja sustentação financeira em grande medida depende diretamente de repasses dos governos estaduais e federal⁴.

O gráfico 1 abaixo nos mostra a evolução entre os anos de 2001 e 2009, do número de CIS no Brasil e nas diferentes regiões brasileiras assim vejamos.



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE (diversos anos)

Como podemos observar acima, há no Brasil um crescimento bastante acentuado na consolidação dos CIS, que saltam de 1.969 em 2001 para 2.323 CIS em 2009, um crescimento de aproximadamente 18%. Devemos, contudo destacar que, em 2009 o Brasil continha 5.565 municípios, o que, portanto significa que mais de 40% dos municípios brasileiros fazem parte de alguma modalidade de consorciamento intermunicipal na área da saúde⁵.

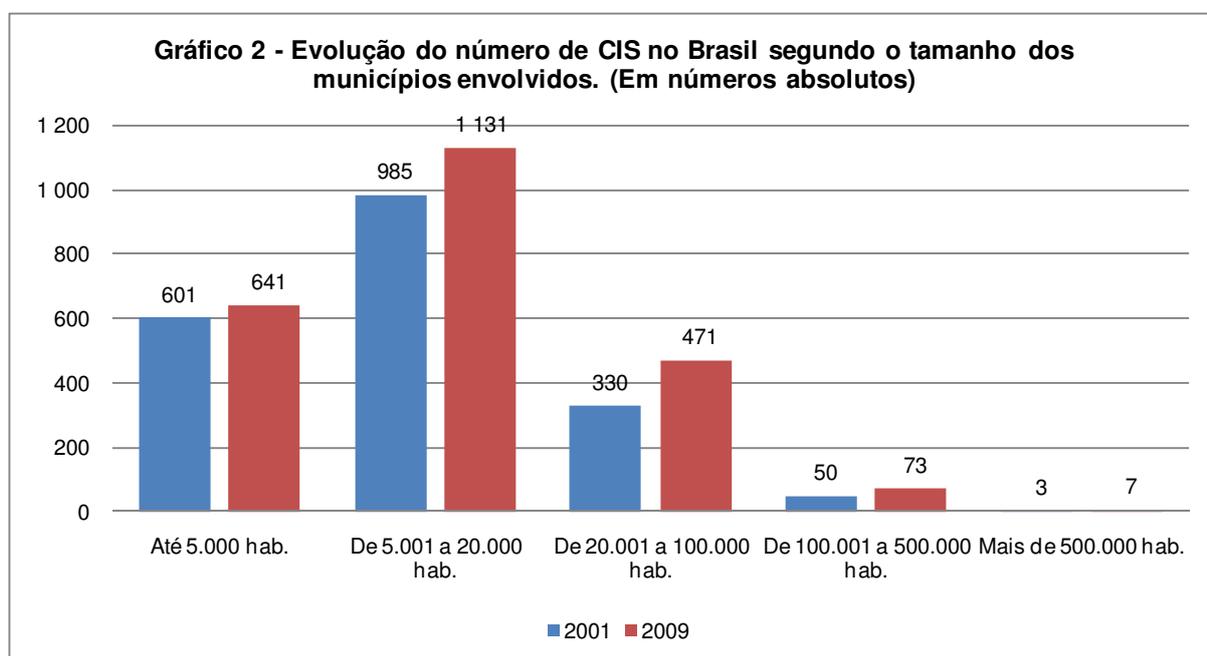
Podemos observar pela tabela acima, que as regiões sudeste e sul do Brasil, representa as áreas onde os CIS são os mais atuantes, representando juntas 80% aproximadamente do

⁴ Nesse sentido, o próprio sucesso dos CIS está intimamente relacionado à condicionalidades no repasse de recursos que acaba por privilegiar aos municípios participantes de CIS. O recurso obtido por cada município ao ser alocado em um fundo destinado à manutenção do CIS possibilita maior possibilidade de financiamento.

⁵ É preciso considerar, contudo que grandes partes desses municípios fazem parte de um CIS cuja abrangência é bastante limitada. Não se constitui ainda em um número elevado os CIS cujo alcance é bastante amplo, abrangendo desde o atendimento básico aos mais complexos na área da saúde.

total de CIS existentes no Brasil. esse fato pode ser explicado, em certa medida, pelo elevado número de municípios que concentram essas duas regiões⁶, além de serem as regiões mais desenvolvidas economicamente do país, o que as capacita a ter uma institucionalidade mais elevada que as demais, favorecendo a formação de CIS.

Outra variável relevante no tocante aos CIS refere-se à ocorrência desses arranjos institucionais segundo o tamanho dos municípios participantes. Como podemos observar no gráfico 2 abaixo, a grande maioria dos CIS ocorrem entre municípios cuja população é de no máximo 20.000 habitantes. Essa faixa de tamanho populacional representa 76% aproximadamente dos CIS existentes no ano de 2009. Assim vejamos o gráfico abaixo.



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE (diversos anos)

Como podemos observar os municípios com população entre 20.000 e 100.000 habitantes representavam em 2009 20% aproximadamente do total de CIS no Brasil, e por fim os municípios com população superior a 100.000 habitantes respondiam por aproximadamente 3,5% para o mesmo ano. Esse fato ilustra que a prática do consorciamento intermunicipal é mais aceita pelos pequenos municípios, fato esperado, uma vez que são nessas localidades que se apresentam as maiores dificuldades financeiras no atendimento satisfatório no campo da saúde pública.

⁶ As regiões sudeste e sul possuem 2.856 municípios de um total de 5.565 municípios brasileiros, ou seja, 50% aproximadamente dos municípios brasileiros se encontram nessas regiões.

De forma, semelhante podemos observar o comportamento da ocorrência dos CIS pelo tamanho da população dos municípios envolvidos segundo as diferentes regiões brasileiras. Assim vejamos a tabela 3 abaixo.

Tabela 3: Evolução dos CIS no Brasil, segundo o tamanho dos municípios entre 2005 e 2009.

Tamanho da população/ Regiões/Anos	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Total	34	59	195	262	880	1.007	656	837	141	158
Até 5.000 hab.	-	7	43	47	247	244	244	298	54	45
De 5.001 a 20.000 hab.	16	22	102	133	422	508	294	393	60	75
De 20.001 a 100.000 hab.	14	24	48	77	175	208	99	126	25	36
De 100.001 a 500.000 hab.	3	6	2	5	34	40	18	20	2	2
Mais de 500.000 hab.	1	-	-	-	2	7	1	-	-	-

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE (diversos anos)

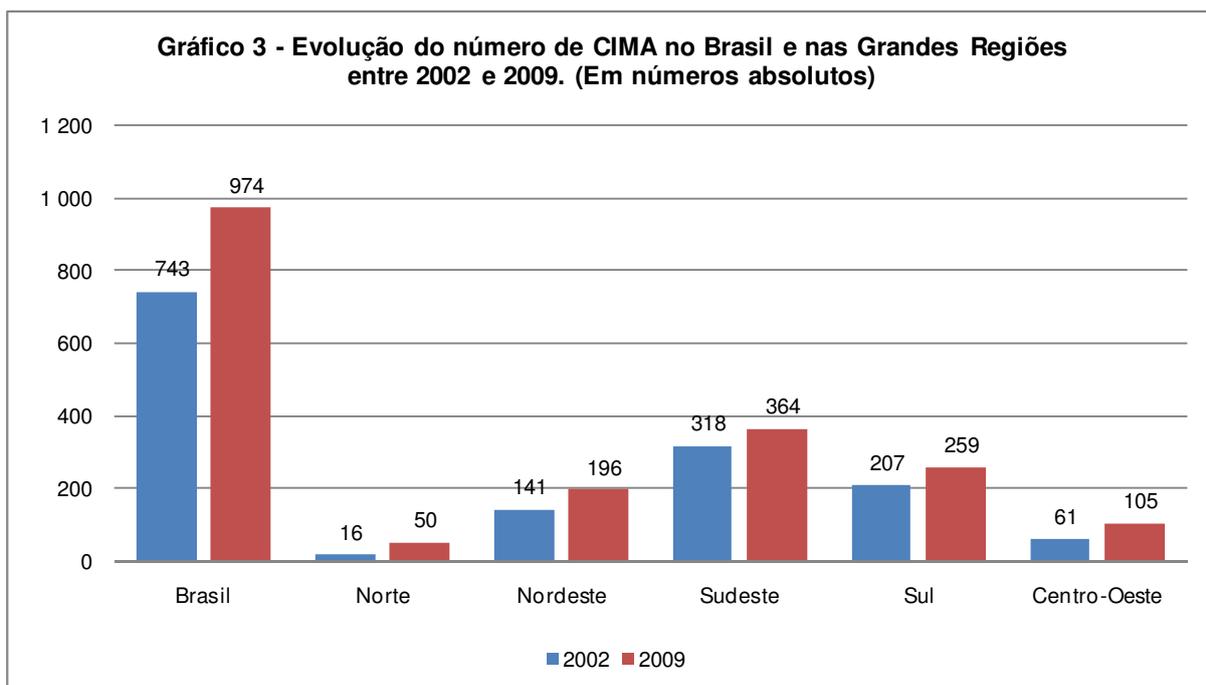
Pelos dados apresentados acima, podemos constatar que se mantém um padrão de concentração nas regiões sudeste e sul do Brasil. Contudo, podemos notar que há nessas regiões uma forte presença de CIS envolvendo municípios cuja população é superior a 100.000 habitantes, que saltou de 55 em 2005 para 67 em 2009, número bastante expressivo. Vale lembrar igualmente que nas demais regiões brasileiras os municípios com população superior a 100.000 habitantes são em número bem inferior ao verificado nas regiões sudeste e sul.

4.2. Os Consórcios Intermunicipais em Meio Ambiente.

Outra área onde o consorciamento intermunicipal vem ganhando bastante força no Brasil são os relacionados à temática ambiental⁷. Nessa área destacam-se, sobretudo, os CIMA relacionados aos serviços de esgotamento sanitário, coleta de lixo e demais resíduos, e limpeza urbana.

Nesse sentido, em termos relativos, o crescimento dos CIMA foi um dos mais expressivos observados no Brasil, entre 2002 e 2009, se ampliando em aproximadamente 31%, saltando de 743 para 974 no período. O gráfico 3 abaixo ilustra esse movimento. Vejamos.

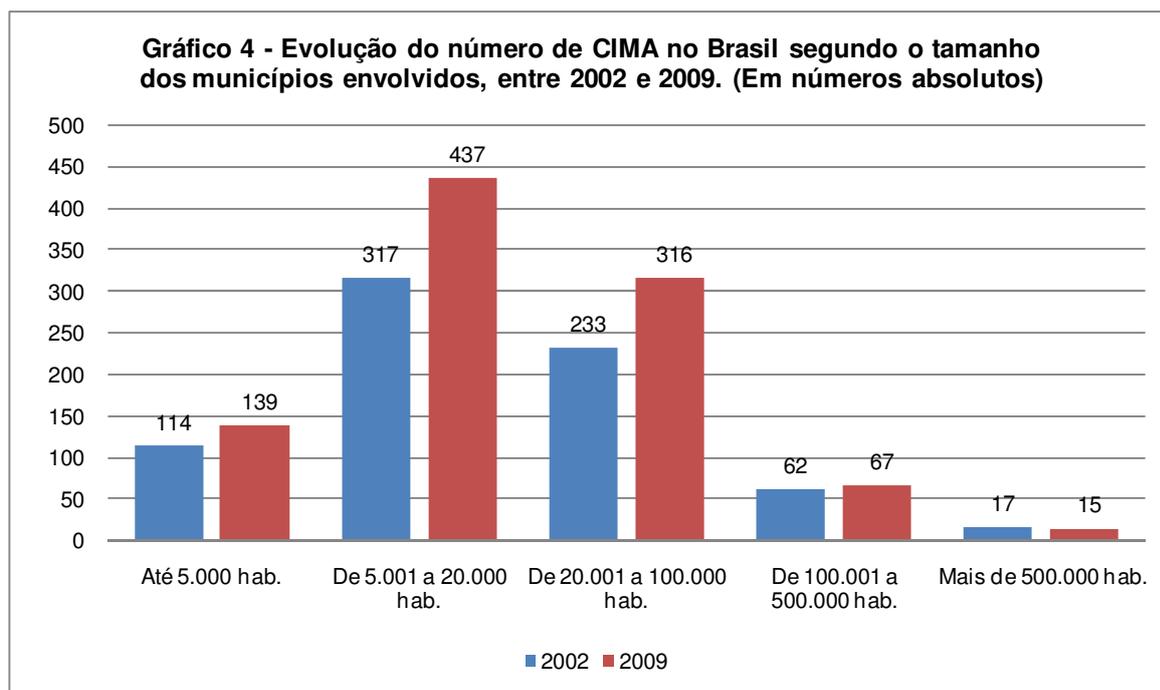
⁷ Chamaremos os Consórcios Públicos Intermunicipais em Meio Ambiente como CIMA.



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE (diversos anos)

Como podemos observar pelo gráfico acima, o crescimento dos CIMA se processou de maneira mais efetiva igualmente nas regiões sudeste e sul, cuja participação são as maiores, seguidas da região nordeste, apresentando as regiões norte e centro-oeste ainda baixa participação, porém com crescimento bastante acentuado, a região norte apresentou crescimento de mais de 200% enquanto que na região centro-oeste este crescimento de 72% aproximadamente.

Da mesma forma, ao estudarmos o comportamento desse crescimento segundo o tamanho populacional das cidades, podemos identificar a significativa participação entre os municípios com população entre 5.000 e 100.000 habitantes. Vejamos os dados no gráfico 4 abaixo.



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE (diversos anos)

Como podemos observar no gráfico acima, de um total de 974 CIMA existentes em 2009, os municípios com faixa populacional entre 5.000 e 20.000 habitantes representam 45% aproximadamente do total de CIMA, já os municípios com faixa populacional entre 20.000 e 100.000 habitantes essa participação é de aproximadamente 32%. Assim, observa-se uma proeminência nos municípios médios. Contudo, devemos destacar que no caso dos municípios grandes, com população acima de 500.000 habitantes aproximadamente 37% deles fazem parte de alguma modalidade de CIMA⁸.

Outra variável estudada foi a distribuição desses CIMA segundo as regiões brasileiras, segundo a faixa populacional de cada município. Nesse caso, podemos observar pela tabela 4 abaixo que, entre 2005 e 2009, a região que apresentou maior crescimento percentual no período foi a região sul com crescimento de 204% aproximadamente. Entretanto devemos considerar que, para além da região sul, houve crescimento expressivo dos CIMA, em todas as regiões brasileiras sendo: norte (108%), nordeste (157%), sudeste (142%), centro-oeste (102%). Vejamos a tabela abaixo.

⁸ Existiam em 2009 segundo dados do IBGE 40 municípios no Brasil com população superior a 500.000 habitantes.

Tabela 4: Evolução dos CIMA no Brasil, segundo o tamanho dos municípios entre 2005 e 2009.

Tamanho da população/ Regiões/Anos	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Total	24	50	76	196	150	364	85	259	52	105
Até 5.000 hab.	-	9	11	4	16	42	31	65	11	19
De 5.001 a 20.000 hab.	11	17	34	95	57	156	32	117	24	52
De 20.001 a 100.000 hab.	12	22	28	83	54	120	17	59	14	32
De 100.001 a 500.000 hab.	-	2	1	10	21	38	5	16	2	1
Mais de 500.000 hab.	1	-	2	4	2	8	-	2	1	1

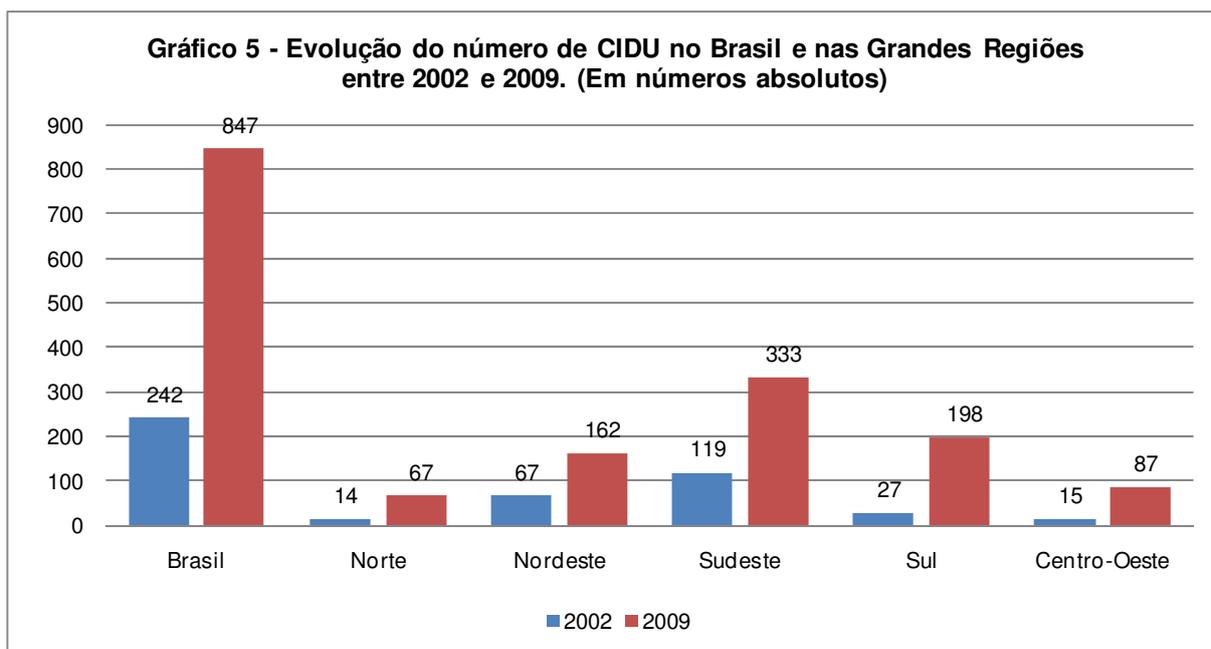
Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE (diversos anos)

Destaca-se ainda que entre os grandes municípios, com população superior a 500.000 habitantes, entre os anos de 2005 e 2009, destaca-se o forte crescimento ocorrido na região sudeste com aumento de 2 para 8 CIMA, a região sul que de nenhum CIMA em 2005 apresenta 2 CIMA em 2009, e o nordeste de dobrou a ocorrência de CIMA de 2 para 4 em igual período. Somente a região norte que de 1 ocorrência em 2005 não apresentou nenhuma na pesquisa de 2009 e a região centro-oeste que manteve a existência de 1 CIMA.

4.3. Os Consórcios Intermunicipais em Desenvolvimento Urbano.

O terceiro grupo de consórcios a ser tratado nesse estudo são àqueles relacionados ao desenvolvimento urbano⁹. Os CIDU apresentaram no Brasil a maior taxa de crescimento entre as diferentes modalidades de Consórcios Intermunicipais mais comuns, saltando de 242 experiências em 2002 para 847 em 2009, ou seja, um crescimento de aproximadamente 250% no período. Os CIDU no que tange à sua distribuição geográfica pelo país, se apresentam em maior número nas regiões sudeste e sul, o que seria já esperado pelos motivos já apontados acima. Sendo a região sul a apresentar a maior taxa de crescimento entre 2002 e 2009, com expansão de 27 para 198 ocorrências registradas. O gráfico 5 abaixo nos mostra a distribuição dos CIDU no Brasil e em suas diferentes regiões. Vejamos.

⁹ Chamaremos os Consórcios Públicos Intermunicipais em Desenvolvimento Urbano como CIDU.

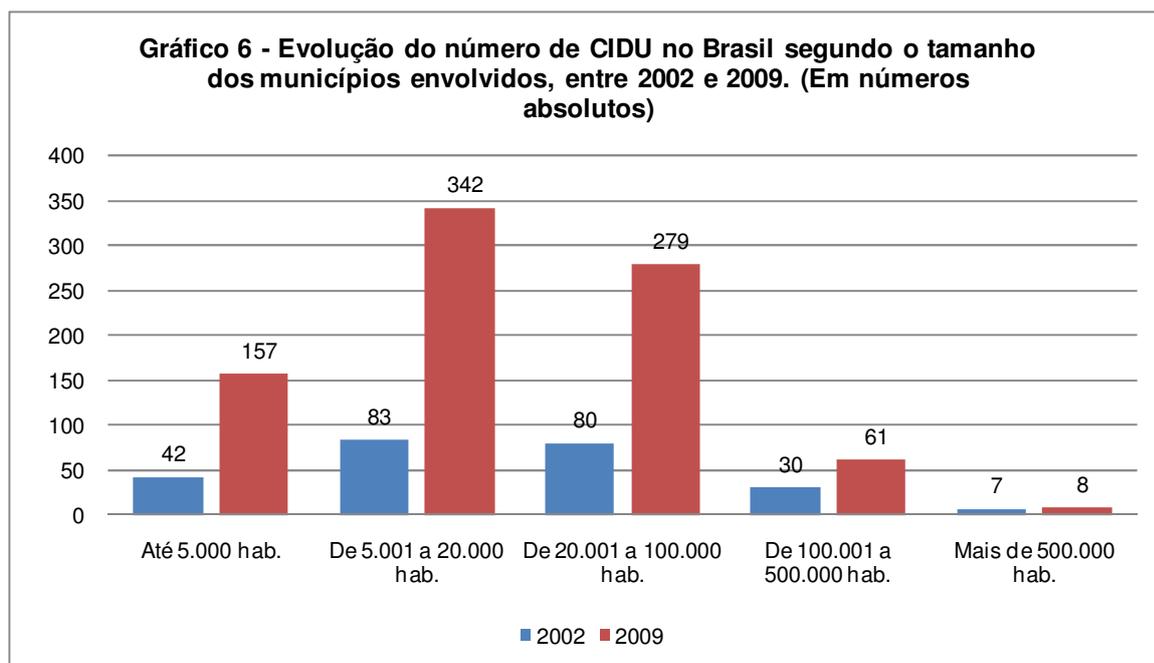


Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE (diversos anos)

Como podemos observar, as regiões norte e centro-oeste, fundamentalmente, que pesem ainda apresentar uma baixa participação percentual no total de CIDU existentes no Brasil, 8% e 10,3% respectivamente, foram regiões que dados suas características sócio-econômicas apresentaram um crescimento bastante significativo e relevante. Esses CIDU se caracterizam, entre outras coisas, pelo planejamento regional conjunto, definição de políticas tributárias (como de incentivos a atividades econômicas) comuns, evitando assim uma guerra fiscal entre os diferentes municípios envolvidos, oferta conjunta de transportes, compras governamentais conjuntas, etc¹⁰.

Outro aspecto que igualmente podemos observar é a ocorrência de CIDU a partir do tamanho populacional das cidades envolvidas. O gráfico 6 abaixo ilustra esse movimento. Vejamos.

¹⁰ O sucesso maior das experiências de CIDU se encontra mais particularmente em regiões metropolitanas, como bom exemplo de sucesso de um CIDU pode-se citar o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. Para maiores detalhes desse Consórcio ver: ANAU (2001), GOMES (1999) e PRATES, (2005).



Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE (diversos anos)

Como podemos observar no gráfico acima, há uma tendência como já observada nos CIS e nos CIMA a haver uma concentração da faixa populacional dos 5.000 a 100.000 habitantes. Trata-se de um fenômeno comum e esperado dado as características dessa política pública. O que surpreende é a baixa ocorrência nas cidades acima de 500.000 habitantes cujo crescimento entre 2002 e 2009 foi praticamente nulo.

De maneira semelhante podemos observar a distribuição dos CIDU a partir do tamanho populacional segundo as diferentes regiões brasileiras. Esses dados estão na tabela 5 abaixo. Vejamos.

Tabela 5: Evolução dos CIDU no Brasil, segundo o tamanho dos municípios entre 2005 e 2009.

Tamanho da população/ Regiões/Anos	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Total	23	67	48	162	123	333	28	198	33	87
Até 5.000 hab.	9	10	9	9	21	59	11	65	11	14
De 5.001 a 20.000 hab.	8	22	20	69	49	129	8	76	13	46
De 20.001 a 100.000 hab.	6	35	15	72	37	109	4	38	7	25
De 100.001 a 500.000 hab.	-	-	2	9	14	33	5	18	2	1
Mais de 500.000 hab.	-	-	2	3	2	3	-	1	-	1

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais, IBGE (diversos anos)

Podemos notar na tabela acima que, na faixa populacional entre 5.000 e 20.000 habitantes a maior concentração ocorre na região sudeste, para o ano de 2009, e que nas cidades entre 20.000 e 100.000 habitantes há um crescimento bastante intenso em todas as

regiões, com destaque para as regiões norte, sul e centro oeste, que saltam respectivamente de 6, 4 e 7 ocorrências para 35, 38 e 25 respectivamente.

Em resumo, podemos dizer que os Consórcios Intermunicipais vêm ganhando destaque cada vez maior entre os municípios na solução de problemas comuns. Trata-se de uma política que de maneira satisfatória pode prover as necessidades sociais de maneira mais eficiente do ponto de vista econômico, dado as fragilidades financeiras dos entes municipais. Contudo é preciso identificar os limites dessa política, uma vez que cabe aos governos estadual e central, a definição, planejamento e execução de determinadas tarefas que os municípios, ainda que de forma conjunta, não podem executar, seja por limitação legal ou mesmo financeira.

De qualquer maneira, é preciso destacar que, no caso dos grandes municípios com população acima de 500.000 habitantes é natural a concentração nas regiões sudeste e sul, uma vez que é nessa região a maior concentração populacional no país, sobretudo na região metropolitana de São Paulo que abriga mais de 20 milhões de habitantes em 39 municípios totalmente integrados física e economicamente¹¹.

5. Considerações Finais.

Este trabalho procurou analisar, ainda que de maneira breve, como se apresenta no Brasil e particularmente em alguns países europeus a constituição de CPI. Podemos identificar no Brasil, que a prática do consorciamento, sobretudo a partir da Constituição de 1988, que elevou o município a categoria de ente federado, se expandiu significativamente em todas as áreas cujo consorciamento pode proporcionar a seus participantes algum benefício. Já na Europa essa prática já é bem mais difundida com resultados bastante satisfatórios.

A formação de CPI cuja base teórica pode ser encontrada na literatura Neo-Institucionalista da Teoria das Escolhas Racionais, fundamentalmente, reside no chamado Federalismo Cooperativo, fato inerente a sociedades cujo modelo federativo se divide em uma escala de entes federados, com cada ente assumindo responsabilidades e respondendo por fatias do bolo tributário nacional.

¹¹ Desses 39 municípios, considerando-se apenas os municípios com população superior a 500.000 habitantes temos: São Paulo (11 milhões), Guarulhos (1,3 milhões), São Bernardo do Campo (810 mil), Osasco (718 mil), e Santo André (673 mil). Já se considerarmos os municípios com população entre 200.000 e 500.000 habitantes temos mais 10 municípios (Barueri, Carapicuíba, Diadema, Embu, Itapevi, Itaquaquecetuba, Mauá, Mogi das Cruzes, Suzano, e Taboão da Serra). (IBGE, 2010).

Do ponto de vista da política de consorciamento público como integrante de uma agenda de políticas de desenvolvimento regional, podemos colocar que:

“os consórcios intermunicipais podem ser instrumentos eficazes de desenvolvimento regional em qualquer dos quadrantes econômicos do estado, *sob a condição* de que sejam concebidos, estruturados e conduzidos em consonância com as peculiaridades de cada realidade territorial distinta; e mais, que se reflita profundamente sobre as características dos consórcios intermunicipais inativos, segundo seus níveis de debilidade e em suas correlações com os projetos a título de identidade e significado social.” (BARROS, 1995, p.53)

É preciso destacar ainda a incapacidade dos “*agentes territoriais*” de promover a partir de suas localidades políticas de cunho macroeconômico – de âmbito federal – que se mostram essenciais em uma estratégia de desenvolvimento econômico e social, seja local, regional ou nacional.

Devemos considerar que o tema da organização e administração territorial se encontra na agenda política em todos os países do mundo, sobretudo frente ao crescente processo de globalização ocorrido nas últimas décadas. Nesse quadro as municipalidades se colocam na ponta de frente desse processo e que pese os limites de governança em suas territorialidades, os consórcios se constituem como políticas públicas de grande relevância para o desenvolvimento local.

Para concluir, devemos destacar um fato não menos importante que se refere a uma possível incapacidade dos “*agentes territoriais*” de promover a partir de suas localidades políticas de cunho macroeconômico – de âmbito federal – que se mostram essenciais em uma estratégia de desenvolvimento econômico e social, seja local, regional ou nacional.

Bibliografia Consultada

- ABRUCIO, F. L. (2000). *Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – FFLCH/Depto de Ciência Política – USP.
- AFFONSO, R.B.A. (2003). *O Federalismo e As Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: um balanço crítico*. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas.
- ANAU, R. V. (2001). *As transformações econômicas no Grande ABC de 1980 a 1999*. *Dissertação de Mestrado*. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – USP.

- ARRETCHE, M. (2002). *Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais*. Revista Dados, vol.45 nº3, Rio de Janeiro.
- BARROS, P. M. (1995). *Consórcio intermunicipal: ferramenta para o desenvolvimento regional*. São Paulo: Alfa Omega.
- BATISTA, S. (2002). *Formas de cooperação interorganizacional para o desenvolvimento regional e local*. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública. Lisboa, Portugal.
- BEL, G. e FAGEDA, X. (2006). Between privatization and intermunicipal cooperation: small municipalities, scale economics and transaction costs. In: Urban Public Economics Review, nº 06, pp. 13-31.
- BRANDÃO, C. A.; COSTA, E. J. M. e ALVES, M. A. S. (2005). *Estratégias de desenvolvimento e construção do espaço supra-local: os novos arranjos institucionais*. XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR. Salvador, Bahia, maio de 2005.
- CALDAS, E. L. (2007). Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais. *Tese de Doutorado*. FFCLCH/USP. São Paulo.
- CRUZ, M. C. M. T. (2001). *Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente*. Polis: Programa de Gestão Pública e Cidadania – EAESP/FGV, São Paulo.
- FRANGO, I.; MAMEDE, J. e KROM V. (2006). *Consórcio intermunicipal: uma proposta para o desenvolvimento regional*. VI Encontro Latino Americano de Pós Graduação – Universidade do Vale do Paraíba. Taubaté.
- GOMES, E. N. (1999). Planejamento econômico local, desenvolvimento e participação social: a experiência das cidades do Grande ABC Paulista. *Dissertação de Mestrado*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP.
- GRAÇA SOUTO, A. C. (2007). *Consórcios Intermunicipais e Federalismo Cooperativo*. Parecer jurídico em: http://www.alcoforoadogados.com.br/artigos/Artigo_Os%20Cons%C3%B3rcios%20Intermunicipais_e_Federalismo_Cooperativo.pdf (Acesso em 10/04/2009). Brasília, 2007.
- HULST, R. e MONTFORT, A. *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Springer, 2007.
- LEAL, S. M. R. (2008). Territórios e escalas de cooperação e gestão consorciada: o caso rancês e seus aportes à experiência brasileira. In: Cadernos MetrÓpole, nº20, pp. 57-79, 2º sem. 2008.

- LUNA, R. B. (2007). *Integração horizontal de ações governamentais*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). EAESP/FGV. São Paulo, 2007.
- OATES, W. (1991). “*Studies in Fiscal Federalism*”, Economists of the twentieth century, England/USA.
- PRATES, A. M. Q. (2005). Reestruturação Produtiva no Brasil dos anos 90 e seus impactos na região do Grande ABC Paulista. *Dissertação de Mestrado*. Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP.
- REZENDE, F. (1999). Federalismo fiscal: novo papel para estados e municípios. *In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM – O município no século XXI: cenários e perspectivas – Gestão Estratégica do Município*. Edição Especial. São Paulo.
- SWIANIEWICZ, P. (2002). *Consolidation or Fragmentation? The Size of local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest, Open Society Institute (LGI).
- VAZ, J. C. (1997). Consórcios intermunicipais. Revista DICAS: Idéias para a Ação Municipal, nº97. São Paulo, 1997.
- IBGE – Contagem Populacional, 2007.
- IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Diversos Anos).
- LEGISLAÇÕES:
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988.
- BRASIL. *Lei nº 11.107 de 06 de abril de 2005*.
- BRASIL. *Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007*.