

# COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

LETÍCIA PINTO VINHAS  
JOÃO CARLOS DERZI TUPINAMBÁ



# **DESAFIOS DA ADAPTAÇÃO À LEI DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS: EXPERIÊNCIAS CONCRETAS NO ESTADO DE SÃO PAULO**

Thamara Caroline Strelec



## DESAFIOS DA ADAPTAÇÃO À LEI DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS: EXPERIÊNCIAS CONCRETAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

Thamara Caroline Strelec

### RESUMO

A Lei nº 11.107/2005 intentou possibilitar aos consórcios a ampliação de seu potencial de atuação, pondo fim à sua fragilidade institucional. No entanto, essa possibilidade ou ainda não foi utilizada como fonte de recursos para algumas experiências ou tem ocorrido a um ritmo mais lento do que se esperava. A partir desta problemática, o presente artigo tem como objetivo apresentar um estudo a respeito do processo de adaptação dos consórcios à Lei nº 11.107/2005, com ênfase na investigação de consórcios no estado de São Paulo, que não se converteram para consórcios públicos nos moldes da lei. Em suma, é possível concluir que a lei, ao criar um novo arranjo de pactuação federativa, levou esses arranjos a adotar um comportamento de *negação deliberada* à Lei, tendo em vista sua trajetória de informalidade e flexibilidade. Dessa maneira, compreender de que modo os consórcios pré-existentes à Lei nº 11.107/2005 têm reconhecido as possibilidades desse novo marco legal apresenta-se como um estudo ainda pouco explorado e como norte principal da discussão neste trabalho.



## INTRODUÇÃO

Um dos desafios do modelo de federalismo escolhido pelo Brasil é tornar mais equilibrado o relacionamento dos três níveis de governo e preservar os princípios da autonomia e interdependência. Tais relações, marcadas por tensões e conflitos operados entre o local e o nacional, entre a unidade e a diversidade, entre competição e cooperação, também podem possibilitar a formação de arranjos institucionais de cooperação para a superação destes conflitos.

Nessa dinâmica, apresentam-se os consórcios como instrumentos de relações intergovernamentais cooperativas, capazes de viabilizar a solução de problemas comuns entre os entes federados, ampliando a capacidade destes na provisão de serviços públicos necessários ao desenvolvimento dos municípios.

No entanto, compreender como opera essa dinâmica dos consórcios intermunicipais, em especial na realidade brasileira, requer uma observação atenta à complexa teia de elementos que interagem no contexto federativo: autonomia, desigualdades, descentralização e conflito de competências.

Além disso, o desafio de equilibrar as relações entre os entes da federação vem exigindo também a evolução do Direito Constitucional, que tem buscado atualizar-se para promover o atendimento às novas demandas da sociedade, bem como uma melhor coordenação administrativa.

Contudo, a figura dos consórcios intermunicipais desenvolveu-se dissociada da institucionalização jurídica, pois foram constituídos em sua ampla maioria como associações civis sem fins econômicos, o que influenciou no modo de funcionamento dessas experiências constituídas desde a década de 1980.

A Lei nº 11.107/2005, que alterou o artigo 241 da Constituição Federal de 1988, intentou possibilitar aos consórcios a ampliação de seu potencial de atuação, pondo fim à sua fragilidade institucional; ainda, permitindo sua constituição como pessoas jurídicas na figura de um consórcio de direito público ou de direito privado, buscou garantir, entre outras questões, o cumprimento das obrigações assumidas entre os participantes e permitir a participação dos três níveis da Federação. Sendo resultado de um contínuo processo de articulação em prol de sua regulamentação, a primeira Lei dos Consórcios Públicos representou a tentativa de aprimoramento do modelo de federalismo “cooperativo” no Brasil.



No entanto, as possibilidades colocadas à disposição dos consórcios em funcionamento pelo país, ou ainda não foram utilizadas como fonte de recursos para algumas experiências, ou têm ocorrido a uma velocidade mais lenta do que se esperava. Devido a esta alteração, no âmbito do Direito – que contemplou demandas antigas de diversas entidades ligadas ao tema –, supôs-se que a lei representaria um motor para o desenvolvimento de novas experiências de consorciamento bem como para o aperfeiçoamento das entidades já estabelecidas, que adotariam a nova personalidade de consórcio público – tanto de direito público como de direito privado –, mudança esta necessária para que o consórcio fosse destinatário do rol de benefícios listados anteriormente.

Na contramão da visão dos especialistas do assunto, que vislumbraram o impacto da nova legislação desta maneira, é possível identificar experiências que não adotaram esta nova figura jurídica, e outras que tampouco avançaram na discussão acerca dessa adaptação.

Dessa maneira, compreender de que modo os consórcios pré-existentes à Lei nº 11.107/2005 têm incorporado e reconhecido as possibilidades dispostas por esse novo marco legal apresenta-se como um estudo pouco explorado, e constituirá o norte principal da discussão neste trabalho.

Para conduzir tal discussão, este trabalho será dividido em quatro partes. Na primeira delas será apresentada uma breve trajetória da Lei de Consórcios Públicos no contexto brasileiro. Em seguida, será apresentado um estudo comparativo do volume de experiências de consórcios no Estado de São Paulo entre os anos de 2005 e 2010, para que, na terceira parte deste trabalho seja apresentado um panorama da situação jurídica dos consórcios existentes atuantes na área de desenvolvimento sócio-econômico. Esses dados foram obtidos através da compilação de informações advindas de órgãos competentes como o Centro de Estudos em Administração Municipal (Cepam) e através de contato com os consórcios em questão.

Por último, será apresentada uma investigação empírica a respeito do processo de discussão a respeito da adaptação à Lei no interior das atividades Consórcio de Desenvolvimento da Região de São João da Boa Vista (Conderg) que representa um caso ilustrativo do processo em que se dá a discussão da lei no funcionamento das entidades, e que auxiliam na compreensão da existência ou não de desafios à adequação do formato jurídico institucional dessas entidades a esse novo marco legal.



## BREVE HISTÓRICO DA LEI DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO CONTEXTO BRASILEIRO

Originário das experiências de consórcios do setor privado, que correspondiam à associação de empresas autônomas para a realização conjunta e temporária das mais diversas atividades da vida econômica do país, a figura dos consórcios tradicionais, ou seja, as associações civis, teve sua previsão jurídica enquadrada nos moldes dos convênios, sem atendimento às particularidades típicas do setor público: sujeição a mecanismos de controle externo mais rígidos, dotação orçamentária para a destinação dos recursos, publicização, entre outras.

Até 1987, os consórcios eram vistos ainda como acordos de colaboração inseguros, sem garantia de permanência e de obrigações assumidas, mesmo com sua evolução crescente a partir das eleições de 1982, no governo Montoro. Nesse mesmo ano, já eram 43 entidades consorciadas, que compreendiam no total 355 municípios no estado de São Paulo; no entanto, a previsão legal que correspondia à constituição dos consórcios era o ajustamento de convênios entre municípios, que dessa maneira respondia apenas como um consórcio administrativo (DIAS, 2006).

Com o contexto da redemocratização, apesar do não reconhecimento jurídico dos consórcios na Constituição de 1988, a política nacional de saúde, que previu a constituição de consórcios para o fornecimento de serviços de saúde, propiciou o considerável aumento desse tipo de arranjo, o que impulsionou a demanda pelo aperfeiçoamento dessas experiências, diga-se, sua regulamentação.

Uma das razões para esse descompasso entre o crescimento das experiências de consórcios intermunicipais e sua proteção jurídica é apontada por Ribeiro (2007): o desequilíbrio entre o discurso municipalista e a prática governamental nos períodos militar e de redemocratização. Se, no regime militar, o discurso municipalista atendia ao propósito de servir como sustentação política, no período de redemocratização, com a permanência de governos conservadores, voltava-se ao atendimento das demandas locais. Dessa forma, os consórcios tanto poderiam transformar-se em “focos de poder”, disputando o apoio das oligarquias locais com o governo central, como poderiam transformar-se em um instrumento que prejudicaria o estímulo espontâneo dos prefeitos pela reivindicação de demandas locais, bloqueando as estratégias clientelistas que também se mantiveram presentes.



Esse atraso, contudo, não inviabilizou o surgimento de novas experiências. Ao contrário, mesmo com as dificuldades já adiantadas, a partir dos anos 1990, o surgimento de consórcios em outras áreas como meio ambiente, aquisição de equipamentos, informática, resíduos sólidos – como é caso paradigmático do Consórcio do ABC –, cresceram vertiginosamente, mas principalmente na área da saúde.

Esse crescimento, aliado ao esforço de lideranças políticas envolvidas nessa temática, como Celso Daniel<sup>1</sup>, constituíram-se em uma forma de pressão na negociação da aprovação do artigo 247 da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 173/1995, que manifestava a expectativa de introduzir constitucionalmente novos formatos institucionais para a gestão cooperada entre municípios, estado e União.

Apesar de sua aprovação na PEC nº 173/1995, o artigo 247 foi suprimido quando da aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, denominada Reforma Administrativa do Estado, e, em meio à nova redação, foi aprovado o artigo 241 da Constituição Federal, que contemplou a possibilidade de constituição de consórcios públicos.

Contudo, o reconhecimento de tal possibilidade, segundo Dias (2006), era desnecessário, já que a criação de consórcios dependia exclusivamente de aprovação dos entes interessados, com base no princípio da autonomia.

O que se esperava solucionar eram os principais entraves enfrentados pelos consórcios já em funcionamento pelo país: dificuldades para obtenção de recursos externos, impossibilidade na prestação de serviços de competência exclusiva do poder público, ausência de orientação jurídica que regulamentasse a obrigatoriedade no cumprimento das obrigações financeiras assumidas pelos municípios e, sobretudo – resultado dessas questões –, dificuldades para exercer atividades de médio e longo prazo, baseadas no planejamento das ações, dado que os municípios poderiam deixar de participar do consórcio sem cumprir com as responsabilidades anteriormente assumidas.

---

<sup>1</sup> Filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), prefeito de Santo André (1989-1992, 1997-2000 e 2001-2002), deputado federal (1994-1996) e primeiro presidente do Consórcio Intermunicipal do ABC.



Nesse sentido, a aprovação do artigo 241 não era suficiente já que as reivindicações pela sua regulamentação permaneciam em aberto. Foi apenas em 2003, já no Governo Lula, que o Executivo federal demonstrou disposição em atender às demandas pela regulamentação do artigo 241, principal questão a ser solucionada que foi apresentada pela *Carta do ABC* – documento assinado pelos prefeitos das sete cidades integrantes do Consórcio do Grande ABC.

Essa transmissão de interesses dos prefeitos ao Executivo federal em prol da regulamentação do artigo 241 da CF 88 parece indicar que também foi resultado dos trabalhos realizados pelo Comitê de Articulação Federativa (CAF), constituído em 2003<sup>2</sup> a partir da assinatura de um protocolo de cooperação entre o governo federal, por intermédio de José Dirceu (PT), à época ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República, e as entidades nacionais de representação de municípios, durante a Sexta Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, realizada em março de 2003 e que teve como tema “O papel dos municípios no pacto federativo e a reforma tributária” (MONTENEGRO, 2003).

Composto por nove representantes do governo federal e três representantes das entidades nacionais de representação de prefeitos – Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Confederação Nacional de Municípios (CNM) e Associação Brasileira de Municípios (ABM) –, o objetivo de trabalho defendido pelo CAF em 2003 era coordenar a interlocução entre o governo federal e os municípios, para tratar de temas que perpassavam as relações interfederativas e as ações de interesse comum entre a União e os municípios. Entre temas como reforma fiscal e tributária, estava a proposta de dar encaminhamento ao projeto de lei que fixaria normas para a cooperação entre a União e os municípios. (LOSADA, 2008).

Originário dessas reivindicações, o Projeto de Lei nº 3.884 foi submetido ao Congresso Nacional em 30 de junho de 2004, quase cinco anos após a promulgação da EC 19, sendo alvo de intenso debate, alicerçado em dois campos de resistência: jurídico e político. De um lado, juristas em debate acerca dos fundamentos e possíveis inconstitucionalidades da Lei e de outro, representantes políticos opositoristas como Fernando Henrique Cardoso – PSDB (CARDOSO apud DIAS, 2006, p. 104), o

---

<sup>2</sup> Em 2007, por meio do Decreto nº 6181, de 3 de agosto de 2007, o CAF foi instituído no âmbito da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Além do ministro de Relações Institucionais, participam do CAF 18 ministérios e 3 entidades de representação nacional dos municípios: CNM, FNP e ABM (BRASIL, 2007).



deputado federal Walter Feldman – DEM (FELDMAN apud DIAS, 2006, p. 105), que apresentaram argumentos que defenderam que a Lei viria a instaurar a centralização dos poderes nas mãos da União, retirando do Estado sua importância na coordenação federativa.

Assim, entre outras exposições contrárias à votação da matéria, o resultado foi o arquivamento do Projeto de Lei nº 3.884/2004 e o aproveitamento de seus conceitos principais em um projeto já em andamento desde 1999, de autoria do deputado federal Rafael Guerra, que já havia sido aprovado pela Câmara dos Deputados e estava em tramitação no Senado Federal. Desse modo, o Projeto de Lei nº 1.071/1999 deu origem à Lei nº 11.107/2005, que promulgada em abril de 2005 “dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências” (BRASIL, 2005).

Do ponto vista analítico, a Lei nº 11.107/2005 representou, tanto aos consórcios públicos já existentes como aos municípios interessados em constituir tal arranjo e aos demais entes federados, a possibilidade de aperfeiçoar os reais propósitos dos consórcios públicos. Podemos observar, inclusive, que a Lei nº 11.107/2005, ao incluir em seu escopo algumas inovações, sendo elas a possibilidade de se constituírem consórcios entre os três entes da federação, pretendeu atender às demandas preconizadas pela concepção do federalismo cooperativo, aprimorando o federalismo brasileiro. A possibilidade de se constituírem arranjos de cooperação também entre níveis distintos possibilitou contribuir com as possibilidades de viabilização de maior coordenação das políticas públicas, compartilhando responsabilidades de acordo com as competências de cada ente, de modo mais flexível e dinâmico.

Vale destacar que a lei não gerou para as entidades anteriormente constituídas a obrigatoriedade de adotarem uma nova personalidade jurídica de direito público, mas sim assumirem a personalidade de associação civil de direito privado sem fins econômicos (consórcio público de direito privado), respeitando todas as normas do direito público que regem os consórcios constituídos após a Lei.



## ANÁLISE COMPARATIVA DO VOLUME DE EXPERIÊNCIAS DE CONSÓRCIOS 2005 – 2010

Com o objetivo de observar o comportamento dos consórcios diante da Lei de Consórcios utilizamos como base de dados referencial dois levantamentos realizados pela Fundação Prefeito Faria Lima junto ao Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam), cujo objetivo foi atualizar e coletar dados sobre os consórcios públicos e as formas de cooperação municipal na articulação de políticas públicas no estado de São Paulo. O primeiro, realizado em 2005 procurou identificar as experiências de consórcios em funcionamento e suas respectivas áreas de atuação e o segundo, realizado entre os meses de julho e setembro de 2010, apresentou informações relevantes para a avaliação do impacto da Lei nessas experiências.

A divulgação do levantamento apresentou as seguintes informações: nome do consórcio, atuação, estado<sup>3</sup>, número de municípios participantes, forma de contato (endereço, telefone, *e-mail*, *site*, presidente atual) e sua personalidade jurídica.

Além disso, permitiu a comparação no volume de experiências entre os anos de 2005 e 2010:

---

<sup>3</sup> O levantamento envolveu a coleta de informações no estado de São Paulo, mas foram identificados consórcios constituídos por mais de um estado.



Área de atuação		2005	2010
Agricultura		1	-
Desenvolvimento socioeconômico (1)		14	13
Informática		1	1
Infraestrutura		75	54 (2)
Meio ambiente	Recursos hídricos	10	7
	Resíduos sólidos	5	4 (3)
Saúde		13	17
Segurança alimentar		3	3
Turismo		2	6
Total		124	105

Quadro 1 – Comparação dos consórcios por área de atuação 2005-2010 no estado de São Paulo

Fonte: (CRUZ, 2005, p. 10; CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, 2010).

(1) Os consórcios identificados no levantamento de 2010 e denominados como de “Desenvolvimento sócioeconômico e outras áreas”, foram incluídos no Quadro 1 como atuantes nas áreas adjacentes, com o objetivo de comparar de modo equivalente os resultados do levantamento de 2005.

(2) O levantamento de 2010 incluiu o Consórcio de Desenvolvimento da Região de São João da Boa Vista (Conderg) em duplicidade, como se fossem dois consórcios: um atuante na área de desenvolvimento socioeconômico e saúde e outro na área de infraestrutura. Atualmente, e já no período da coleta dos dados, o Conderg atua nas duas áreas, porém sob a estrutura de um único consórcio, que administra as ações das duas áreas.

(3) O levantamento não inclui na base de dados o Consórcio Intermunicipal para Aterro Sanitário (Cipas). Diante disso, ampliamos o número de experiências na área de meio ambiente/resíduos sólidos.

Comparando o número de experiências identificadas entre os anos de 2005 e 2010, ficou demonstrada uma redução de 15,3% no número de consórcios em funcionamento. Essa redução apresenta-se, grosso modo, como resultado da diminuição significativa (28%) no número de consórcios voltados para ações de infraestrutura. Isso talvez se explique pela vinculação da maioria dos consórcios identificados em 2005 ao Programa Pró-Estradas, do governo do estado, desenvolvido em 2000 e que induziu a formação de consórcios entre os municípios para viabilizar parcerias visando à recuperação, construção ou manutenção de estradas vicinais, com a utilização de patrulhas mecanizadas.



Esse programa veio a atender a necessidade da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo de resolver a questão da recuperação da malha viária dos municípios. Dentro das competências dos municípios estava a recuperação das estradas vicinais, o que não eram realizado por insuficiência de recursos. O governo do estado passou o recurso para a Secretaria de Agricultura, que comprou na época 80 patrulhas mecanizadas, tendo destinado tais equipamentos à Companhia de Desenvolvimento Agrícola do Estado de São Paulo (Codasp), sociedade de economia mista do governo do estado, para trabalhar com os municípios de maneira consorciada. Desta forma, incentivou-se a formação de consórcios para o recebimento dessas máquinas, por intermédio de convênios em que o valor dos maquinários era descontado dos municípios diretamente do Fundo de Participação Municipal.

De acordo com informações obtidas com o auxílio de Emílio Bizon (PSB), prefeito de São Sebastião da Gramma e presidente do Conderg – que, como engenheiro florestal da Codasp, participou até o ano de 2005 da formulação e implantação do programa junto ao governo do estado de São Paulo e os municípios –, o Programa Pró-Estradas vêm sofrendo refluxo na participação dos municípios. De acordo com Bizon, o maior problema enfrentado pelos consórcios com esse programa está relacionado aos meios de contratação de mão de obra para sua execução. Os consórcios, que a princípio contratavam de modo terceirizado os trabalhadores para operar as máquinas e gerir administrativamente o consórcio firmado, passaram a ter suas ações investigadas pelo Tribunal de Contas, dado que as contratações eram realizadas sem processo seletivo. Esta alteração causou impedimentos para os consórcios.

Um segundo motivo que, segundo Bizon, vem provocando a redução das experiências dos consórcios vinculados a esse programa pode estar relacionado ao não cumprimento de duas promessas feitas pelos gestores do programa na época. “A expectativa, e orientação do programa, era de que essas máquinas, no término do seu pagamento e ao final de quatro anos, teriam suas máquinas repostas, evitando o uso de máquinas obsoletas. Porém, não foi isso o que aconteceu.” (BIZON, 2011).



A segunda promessa, de acordo com o engenheiro, seria de que, ao final do pagamento das máquinas financiadas, elas seriam convertidas em patrimônio do consórcio. O não cumprimento dessa promessa pelo gestor do programa acabou diminuindo as expectativas de ver tal promessa cumprida. Essa redução na participação, ainda que elevada, não implicou a redução do peso do volume de experiências de consórcios intermunicipais no estado, onde mais da metade (51%) dos consórcios continuam atuando na área de infraestrutura. Este índice é três vezes maior que o volume de experiências atuantes nas demais áreas. Isso leva a reconhecer, por um lado, o impacto e o peso da indução dos órgãos governamentais sobre as articulações cooperadas entre os municípios, ainda que os consórcios sejam identificados e reconhecidos nos mais diversos estudos como experiências originalmente voluntárias. Por outro lado, também demonstra o reconhecimento que o governo do estado de São Paulo, no período de 2000-2004, atribuiu a esse arranjo coordenado de ações entre os municípios, ainda que limitado a ações voltadas para a implementação de uma política pública específica. Além do ocorrido na área de infraestrutura, consórcios atuantes em outras áreas também tiveram sua constituição induzida pelas instâncias governamentais, como é o caso dos consórcios de saúde e desenvolvimento socioeconômico e segurança alimentar. Já destacados anteriormente, os consórcios voltados especificamente para a área da saúde vieram complementar as ações no âmbito do SUS, no intuito de universalizar o atendimento à rede básica de saúde. Já os consórcios de segurança alimentar, denominados Consads, surgiram sob indução do governo federal no âmbito das ações do Ministério do Desenvolvimento e dos Programas de Combate à Fome. Uma particularidade dessa modalidade de arranjo é que, de modo diverso das demais experiências de consórcios identificadas, contam com a participação do Estado e da sociedade civil em sua estrutura organizacional. No que tange aos consórcios das demais áreas, embora mantido certo equilíbrio no número de experiências, as ações voltadas ao turismo e saúde apresentaram crescimento, em detrimento das áreas de meio ambiente e agricultura, que apresentaram queda.



## ADAPTAÇÃO EM FOCO: RESULTADOS DA LEI E PROCESSO DECISÓRIO

Em um segundo momento, de conteúdo bastante significativo para a compreensão deste trabalho, utilizou-se o mesmo levantamento para apoiar nosso objetivo central de compreender o processo de adaptação dos consórcios públicos à Lei nº 11.107/2005, no que se refere aos dados obtidos em relação à personalidade jurídica dos consórcios identificados no estado de São Paulo. Entre os resultados apresentados pelo levantamento, está o percentual de adaptação à Lei dos consórcios atuantes na área de desenvolvimento no Estado de São Paulo<sup>4</sup>:

**Tabela 1 – Consórcios intermunicipais de desenvolvimento no estado de São Paulo por adaptação à Lei nº 11.107/2005**

Área de atuação		Sim	(%)	Não	(%)	S/I	(%)	Total	(%)
Desenvolvimento	Turismo	1	0,09	3	0,43	2	0,33	6	0,24
	Desenvolvimento socioeconômico	7	0,64	1	0,14	4	0,67	13	0,52
	Segurança alimentar	0	0,00	3	0,43	0	0,00	3	0,12
	Saúde	2	0,18	0	0,00	0	0,00	2	0,08
	Saneamento	1	0,09	0	0,00	0	0,00	1	0,04
<b>Total</b>		11	0,46	7	0,29	6	0,25	25	1,00

Fonte: a autora, com base em: CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, (2010).

A partir desse quadro, foi necessário dar continuidade ao levantamento realizado, na medida em que o elevado percentual de dados sem informação da personalidade jurídica (25%) apresentou-se como uma limitação para observações mais conclusivas.

<sup>4</sup> Para evitar divergências de informações, será apresentado o resultado parcial do levantamento realizado pelo CEPAM, tendo em vista que os resultados do levantamento já divulgado pela instituição, têm sofrido alterações recentes em relação às experiências de adaptação à Lei dos consórcios de infra – estrutura.



Nesse sentido, realizamos contato com os consórcios identificados como “sem informação”, e apuramos algumas experiências para confirmar os resultados do levantamento apresentado, a fim de concluir tal estudo.

Na realização do levantamento, contatamos por via telefônica os gestores responsáveis pela administração do consórcio, como coordenadores e superintendentes, que, no exercício de suas funções, possuem maior domínio das informações e atividades do consórcio envolvido.

Outro fator essencial relacionado a tal preocupação é a importância de levantar pistas – ainda que iniciais – acerca dos motivos que levaram à não adaptação dos consórcios que se declararam como não convertidos em consórcio público.

A partir desse novo levantamento, obtivemos o cenário detalhado na tabela a seguir:

**Tabela 2 – Consórcios intermunicipais no estado de São Paulo por área de atuação e adaptação à Lei nº 11.107/2005 – Levantamento complementar**

Área de atuação		Adaptação/total de consórcios por área				Total	
		Sim (1)	(%)	Não (2)	(%)		
Desenvolvimento	Turismo	2	0,23	4	0,33	25	6
	Desenvolvimento socioeconômico	9	0,69	4	0,33		13
	Segurança alimentar	0	0,00	3	0,25		3
	Saúde	1	0,08	1	0,08		2
	Saneamento	1	0,08	0	0,00		1
Total		13	0,52	12	0,48	1,00	25

Fonte: a autora, com base em: CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (2010).

(1) Sim: adaptaram-se ou estão em processo de adaptação.

(2) Não: não se adaptaram ou estão em fase de dissolução.

Entre os consórcios atuantes na área de desenvolvimento sócio-econômico, será apresentado a seguir, a experiência de um arranjo dessa modalidade no Estado de São Paulo no qual foi conduzida uma investigação empírica a respeito de como o processo de discussão a respeito da possibilidade de adaptação à nova legislação é conduzido no interior dessas entidades.



## O CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DE GOVERNO DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA (CONDERG)

Criado em 1985, o Conderg é formado por 16 municípios: Aguai, Águas da Prata, Caconde, Casa Branca, Divinolândia, Espírito Santo do Pinhal, Itobi, Mococa, Santo Antônio do Jardim, Santa Cruz das Palmeiras, São José do Rio Pardo, São João da Boa Vista, São Sebastião da Gramma, Tambaú, Tapiratiba e Vargem Grande do Sul (CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DE GOVERNO DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA, 2011), correspondendo a aproximadamente 480 mil habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011).

Essa parceria entre os municípios da região da Alta Mogiana construiu-se a partir dos estímulos do governo Franco Montoro (1983-1986) no estado de São Paulo, junto aos Escritórios Regionais e o Cepam, em meio a discussões a respeito do desenvolvimento econômico e social, identificando como principal ação para a busca da melhoria das condições de vida da população a atuação voltada à melhoria da infraestrutura dos mecanismos de assistência à saúde.

Atualmente, mesmo ficando em primeiro plano as atividades na área da saúde, o Conderg mantém ativas as ações voltadas à revitalização das estradas vicinais, vinculadas ao Programa Pró-Estradas, por meio da utilização conjunta de patrulhas mecanizadas.

O Conderg, que funciona sob a personalidade jurídica de associação civil sem fins econômicos desde sua fundação, contratou em 2007 um corpo jurídico assessor para estudar a possibilidade de adaptação, período em que acabou repercutindo uma série de discussões a respeito do assunto, que envolveu sobremaneira:

- A ausência de orientação dos órgãos superiores a respeito da aplicabilidade da lei aos consórcios em funcionamento, como relatou o Diretor Jurídico do Conderg, Dr. Rodrigo Molina:

No começo a gente achou que a adaptação era obrigatória. Ninguém ainda tinha se pronunciado sobre o assunto. Quando a lei foi aprovada, ficaram muitas dúvidas, principalmente quando a lei se referia à impossibilidade de os consórcios não convertidos em consórcio público receberem recursos públicos. A gente levou um susto. Ficou desesperado. A gente ficou esperando alguém falar da lei e aí veio um comentário dizendo que os consórcios já constituídos poderiam continuar mantendo seus contratos. Aí a gente deu uma respirada e começou a avaliar as possibilidades. (MOLINA, 2011).



- O impacto social gerado pela adaptação: Uma questão peculiar é o município onde está situado o Conderg. Em funcionamento desde 1985 e administrando o Hospital Regional desde 1987, 90% dos funcionários do hospital via Conderg são munícipes de Divinolândia ou da região, e os contratos regidos antes do ano de 2006 são provenientes de contratações sem concurso. Adaptar o Conderg para a personalidade jurídica de consórcio público exigiria a rescisão dos contratos atuais – incluído os contratos anteriores à CF88 - e a abertura de concursos públicos para o preenchimento das vagas, destinadas a qualquer interessado em participar, não sendo necessariamente munícipe ou morador da região.
- O impacto dos encargos trabalhistas: Apesar de o regime jurídico de consórcio público de direito público conceder isenção do pagamento de impostos federais, a adaptação ao novo regime jurídico ampliaria os encargos trabalhistas do Conderg, dentre eles a cota patronal, que não está no rol de alíquotas isentas às instituições do setor público, colocando, assim, um dilema de avaliação custo/benefício para a administração do consórcio. Segundo Eliana Giantomassi, coordenadora do Conderg, o peso da cota patronal<sup>5</sup> sobre o funcionamento do Conderg é muito elevado, representando aproximadamente R\$ 150 mil/mês, o que tornaria inviável a manutenção do funcionamento do Conderg.

Em 2004, o Conderg passou a pagar a cota patronal, mas a partir da concessão de uma liminar em 2005, o Conderg ficou isento de recolher esses tributos, baseada na defesa de que enquadra-se em uma instituição civil de assistência social. Por isso, o Conderg vem se preparando para enquadrar-se nos moldes das entidades de saúde e assistência social, que, pela Constituição, possuem isenção de encargos trabalhistas.

---

<sup>5</sup> Isenção previdenciária da cota patronal é a permissão de não recolher ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) contribuição de 20% sobre a folha de pagamento dos salários da entidade. Além da exigência de uma série de requisitos para obter a isenção, a entidade deve possuir o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, por intermédio do Ceas (BRASIL, 2011).



Por isso, o Conselho de Prefeitos em exercício, aprovou em 2009 a constituição de uma instituição paralela, que absorveria algumas atividades fim do Conderg as quais seriam transferidas e modificadas para um novo consórcio público, como por exemplo, a gestão do Programa Pró Estradas.

Denominado Consórcio de Empreendedorismo da Alta Mogiana (Ceam), seu protocolo de intenções foi aprovado em 2009 pelos 16 municípios que fazem parte do Conderg, e está pendente de aprovação de duas Câmaras Municipais (Aguai e Tobi). A criação de um consórcio como o Ceam dividiria as ações de desenvolvimento em duas vertentes. O Conderg, já em funcionamento, manteria suas ações focadas na área da saúde, com personalidade de associação civil de direito privado; e o Ceam, pendente de criação, focaria suas ações nas demais áreas e absorveria o convênio Pró-Estradas, com a possibilidade de obter as prerrogativas dos consórcios com personalidade jurídica de consórcio público de direito público. De acordo com o presidente do Conderg: “Vamos continuar com um consórcio com as garantias de manter as regalias, principalmente da cota patronal, e o Ceam tratando da questão do empreendedorismo” (BIZON, 2011).

Apesar da criação do Ceam ser colocada por seus dirigentes como uma válvula de escape para o Conderg manter a isenção da cota patronal, uma matéria veiculada a respeito da ratificação do protocolo de intenções pelos prefeitos evidenciou os objetivos dos Ceam enquanto canalizador de recursos públicos via captação externa (CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DE GOVERNO DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA, 2011).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os consórcios, constituídos ao longo de 40 anos, arraigaram-se pelo país principalmente sob o formato de associações civis, dotados de flexibilidade para funcionar de acordo com a dinâmica local que se lhes apresentava, e construíram um sistema complexo de regras, símbolos e condutas, ao mesmo tempo particular, uma vez que cada consórcio desenvolveu o modelo que melhor atendesse a suas necessidades, ainda que existam consórcios de setores específicos com formatos muito parecidos.



A experiência do Conderg demonstra, que o objeto em discussão – a adaptação à Lei - e a escolha em não adaptar-se, advém da escolha deliberada em não adaptar-se. Ainda que dotado de conhecimento, relativamente limitado, a respeito do conteúdo da lei, o consórcio tomou a decisão de não se adaptar, na medida em que adquiriu um roteiro institucional em que não é vantajoso adaptar-se, seja por implicar mudanças administrativas mais profundas, seja porque não há interesse em levar adiante nenhum dos principais aspectos que a lei apresenta em seu teor: protocolo de intenções, contrato de rateio, finalidades, entre outros. Nesse sentido, não se reconheceu no que a lei lhes apresentou.

Isso não significou que não foram reconhecidas vantagens na modalidade de consórcio público apresentada pela Lei. Pelo contrário, já que foi constituído um novo arranjo sob os moldes da Lei, que inclusive têm como uma de suas principais finalidades, a captação de recursos externos, ainda que também seja utilizado como uma alternativa para a solução dos problemas relacionados aos encargos trabalhistas enfrentados pelo Conderg.

Ao que tudo indica esses instrumentos que acompanham a lei podem não corresponder às necessidades dessas experiências. Nesse sentido, a formalidade e as especificidades que a lei apresenta – ainda que positivas, por possibilitarem a consolidação de pactos mais resistentes a mudanças de gestão e divergências políticas, bem como a aplicação das normas contábeis e fiscais a que se submetem as organizações públicas – não se encaixam a consórcios que adquiriram formatos muito mais flexíveis e sob um aparato jurídico voltado para entidades civis.

Na verdade, o que a lei apresenta como alternativa para esses consórcios não é sua transformação, mas sim sua dissolução e a criação de um novo consórcio. A começar pelos documentos de constituição dos consórcios: o que a lei determina é muito mais específico que o simplificado estatuto que atualmente rege essas entidades.

Compreender a lei é outro desafio. Se para os juristas e advogados é matéria de debate, não será diferente para os gestores e administradores públicos.

Por isso, a negação à Lei em relação aos consórcios constituídos antes da Lei, ainda que seja um constrangimento resultante da dependência da trajetória informal desses consórcios, também se explica pela trajetória da lei. O modo como a lei foi produzida – distante da realidade dos múltiplos formatos existentes – indica



que a lei não atendeu às especificidades no funcionamento desse grupo de experiências. Esse distanciamento da realidade demonstra como, de alguma maneira, a lei não levou em consideração uma série de cenários que poderiam ter sido construídos quando ela fosse sancionada, devido às implicações de ordem política e administrativa nessas realidades.

O comportamento de negação à lei, representado por 48% dos consórcios de desenvolvimento sócio – econômico em funcionamento no estado de São Paulo e evidenciado pela experiência do Conderg aponta que, apesar de ter sido aplicada na maioria das experiências, a lei não representou vantagens unânimes para significativa parcela de experiências.

Entre as vantagens e desvantagens que a lei apresenta, as segundas parecem prevalecer para tal grupo de experiências. Se, entre as vantagens, reside a possibilidade de obter mais recursos, maior garantia de que os membros cumprirão seus compromissos financeiros, e a possibilidade de se prestarem serviços públicos que antes eram prerrogativas apenas dos órgãos públicos, nas desvantagens residem os custos para essa modificação. Estes se localizam nos mais diversos espaços de decisão dos consórcios. Entre eles, repactuar vontades, interesses e competências por meio do protocolo de intenções, que nem sempre é um processo rápido.

O envolvimento das Câmaras Legislativas potencializa os desafios no período de aprovação da constituição. A necessidade de realização de concursos públicos é um fator relevante, na medida em que a cessão de funcionários e os cargos via indicação política são os mais comumente utilizados. As mudanças nos processos administrativos: prestação de contas, alteração no recolhimento de impostos e dotação orçamentária também se constituem como questões que alteram a dinâmica de funcionamento desses arranjos.



## REFERÊNCIAS

BIZON, E. *Entrevista concedida a Thamara Strelec*. São Sebastião da Gramma, 21 jan. 2011. Gravação sonora em arquivo MP3.

BRASIL. *Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm)>. Acesso em: 31 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 6.181, de 3 de agosto de 2007*. Institui o Comitê de Articulação Federativa – CAF. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/DecretoCAF>>. Acesso em: 1 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. *Isenção previdenciária*. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=349>>. Acesso em: 22 jan. 2011.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Levantamento consórcios públicos no Estado de São Paulo*. São Paulo, 2010. Disponível em: <[http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/Estudo\\_consortorios/Cepam\\_levantamento\\_consortorios2010.pdf](http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/Estudo_consortorios/Cepam_levantamento_consortorios2010.pdf)>. Acesso em: 14 dez. 2010.

CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DE GOVERNO DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA. **Prefeitos do Conderg se reúnem para discutir assuntos de interesse regional**. Disponível em: <<http://www.conderg.org.br/not0107.asp>>. Acesso em: 31 jan. 2011.

CRUZ, M. do C. M. T. Cooperação intermunicipal: a experiência do estado de São Paulo, Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 18-21 out. 2005, Santiago do Chile. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <<http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/cruztole.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2011. p. 1-11.

DIAS, S. G. *Possibilidades jurídico-institucionais dos Consórcios Públicos*. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.



INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011.

LOSADA, P. R. O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil. In: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 13., 4-7 nov. 2008, Buenos Aires. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <<http://www.forumfed.org/libdocs/2009/ComitedeArticulacaoFederativaBrasil.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2011

MOLINA, R. *Entrevista concedida a Thamara Strelec*. Divinolândia, 21 jan. 2011. Gravação sonora em arquivo MP3.

MONTENEGRO, C. Instalado comitê de articulação e pactuação federativas. *Agência CNM*, 9 abr. 2003. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?ild=1495>>. Acesso em: 1 fev. 2011.

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



---

**AUTORIA**

**Thamara Caroline Strelec** – Publicitária e Mestre em Administração Pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/EAESP). É docente da Universidade Bandeirante de São Paulo e do Centro Universitário Anhanguera de Campinas/SP.

Endereço eletrônico: [thamara.strelec@gmail.br](mailto:thamara.strelec@gmail.br)



# **CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS PAULISTAS RUMO AOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS – REFLEXÕES**

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz  
Fátima Fernandes de Araújo



## CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS PAULISTAS RUMO AOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS – REFLEXÕES

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz  
Fátima Fernandes de Araújo

### RESUMO

Com o objetivo de identificar os consórcios existentes no Estado de São Paulo e sua adequação à Lei Federal 11.107/2005 (Consórcios Públicos), a Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam realizou levantamento nos 645 municípios paulistas, entre junho e setembro de 2010. Foram identificados dados cadastrais, finalidade, municípios participantes, região administrativa, entre outros. O levantamento teve como roteiro metodológico o envio, por e-mail, de uma base de dados do Cepam, originada em 2006, para atualização pelos municípios. As informações obtidas foram disponibilizadas no site do Cepam e na Rede CIM, para possível complemento pelos gestores municipais. Posteriormente, foram encaminhadas às secretarias de Estado para indicar novos consórcios. Dentre os 105 consórcios identificados, há 31 adaptados à Lei de Consórcios Públicos, ou seja, se transformaram em consórcios públicos. Os demais não se adequaram à nova lei ou os gestores não possuem informações sobre o marco legal. O texto finaliza com hipóteses sobre os motivos da adaptação ou não à nova lei.



## 1 INTRODUÇÃO

A Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, órgão do governo do Estado de São Paulo, tem como missão fortalecer os municípios. Para tanto, realiza estudos e pesquisas<sup>1</sup> e assessora municípios em todas as áreas das políticas públicas e gestão. Ao longo das últimas décadas, vem apoiando a formação de consórcios intermunicipais, bem como outras formas de cooperação intermunicipal (associações, agências, etc.).

A cooperação entre as unidades federativas permite somar esforços para maximizar os meios empregados e é uma alternativa para promover o desenvolvimento e a qualidade de vida dos munícipes. A Constituição Federal e as leis que a regulamentam preveem, dentro do pacto federativo, a cooperação técnica e financeira da União e do Estado com os municípios.

Este texto focará a análise nos consórcios formados pelos municípios, uma forma organizacional de cooperação destinada a solucionar problemas e obter resultados conjuntos de natureza superior às capacidades política, financeira e operacional individuais dos municípios.

São criados a partir da vontade dos seus partícipes – União, Estados/Distrito Federal e municípios – para realizar suas tarefas constitucionais e gerir seus próprios serviços, de maneira a alcançar o desenvolvimento da sua população. Há consórcios que prestam serviços aos municípios (clínicas de especialidades médicas, plantio de árvores, reflorestamento, aterro sanitário, fornecimento de máquinas agrícolas, etc.) e outros que realizam a articulação entre os municípios, com o Estado ou a União.

Este texto contém um breve histórico dos consórcios e os resultados do levantamento realizado<sup>2</sup>, de junho a setembro de 2010, sobre os consórcios intermunicipais/públicos que envolvem dois ou mais municípios. Estão identificados aqueles cuja organização surgiu a partir da iniciativa municipal e já estão institucionalizados.

---

<sup>1</sup> As pesquisas estão disponíveis em: [www.cepam.sp.gov.br](http://www.cepam.sp.gov.br)

<sup>2</sup> O levantamento foi realizado por Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz e Marinez Monteiro. A tabulação dos dados contou com a contribuição de Romulo Augustus Falcão, estagiário do Cepam. As autoras agradecem as colaborações jurídicas de Mariana Moreira e José Carlos Macruz.



Não são tratados aqui os Comitês de Bacias Hidrográficas, órgãos do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, as agências metropolitanas de desenvolvimento, as mesorregiões de desenvolvimento, criadas pelo governo federal, e as regiões metropolitanas criadas por iniciativa dos governos estaduais. Também não estão discutidas as informações sobre as demais formas de cooperação intermunicipal, como as agências intermunicipais de desenvolvimento, as fundações intermunicipais, as associações de municípios, etc.

São destacados o mapeamento dos consórcios no Estado de São Paulo, as áreas de atuação dos mesmos, as regiões atendidas e se esses arranjos organizacionais se adequam à nova Lei dos Consórcios Públicos (Lei federal 11.107/2005) e ao decreto que a regulamenta (Decreto federal 6.017/2007).

## **2 BREVE HISTÓRICO DOS CONSÓRCIOS**

Os consórcios intermunicipais passam a ser organizados, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, como parte da estratégia de descentralização de algumas políticas públicas<sup>3</sup>. Um exemplo se localiza no Estado de São Paulo, com o então governador André Franco Montoro (1983 a 1986), que, ao gerir o Estado, incentivou a criação e implementação de consórcios.

Na época, optou-se por promover a cooperação intermunicipal por meio de associação com personalidade jurídica própria e de direito privado nos casos em que havia a prestação de serviços e a necessidade de recursos. Criou-se uma figura nova, com personalidade jurídica de direito privado, mas com partícipes públicos – os municípios.

Essa forma foi chamada de consórcio administrativo e se constituiu como um ajuste celebrado entre duas ou mais pessoas jurídicas de direito público de mesmo nível, ou entre entidades da administração indireta, com objetivos comuns. Regido pelo Código Civil, segue os princípios da Administração Pública.

---

<sup>3</sup> Segundo Ana Thereza Junqueira, a ideia de consorciamento já constava da Constituição paulista desde 1891. Os consórcios intermunicipais existem em São Paulo desde a década de 1960 e o mais antigo é o Consórcio de Promoção Social da região de Bauru, criado na década de 1960, e o Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (Codivap), da década de 1970. A Emenda Constitucional 1/69 também previa a cooperação entre entes da Federação, por meio de “convênios para a execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais ou municipais”.



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

Os consórcios intermunicipais assumiram, em sua maioria, a personalidade jurídica de associação civil sem fins econômicos<sup>4</sup> e, após serem constituídos pelos municípios, passavam a ter um estatuto próprio, inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e demais formalidades necessárias ao registro de qualquer associação civil sem fins econômicos. Para sua manutenção, havia uma cota de contribuição financeira, obrigatória para todos os municípios envolvidos, de acordo com critérios estabelecidos em seu estatuto<sup>5</sup>.

É importante observar que, apesar da flexibilidade gerada por esse arranjo organizacional, muitos enfrentavam problemas por causa da fragilidade jurídica; natureza jurídica; relação com outros entes federados; falta de compromisso e responsabilidade de pagamento das contribuições municipais, gerando déficits; descompromisso com os acordos firmados entre os municípios; uso político; irresponsabilidade fiscal; entre outros.

Por funcionarem, em sua maioria, com recursos públicos, esse arranjo organizacional passou a ser analisado por vários órgãos do Executivo, Judiciário e Legislativo. Muitos Tribunais de Contas estaduais passaram a fiscalizar os consórcios, principalmente no início da década de 1990. Vários órgãos públicos não permitiam o repasse de recursos devido à indefinição da natureza dessas organizações.

Esse movimento, juntamente com a necessidade de aprofundar o pacto federativo, culminou com a promulgação da Lei federal 11.107, de 6 de abril de 2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, que estabelece normas gerais de contratação.

---

<sup>4</sup> Ressalta-se que, antes da alteração do Código Civil, os consórcios podiam ser sociedades e associações e eram sem fins lucrativos, hoje, são denominados associações sem fins econômicos.

<sup>5</sup> Os critérios para composição do rateio podem ser definidos como um valor fixo, um valor proporcional à população de cada município, à utilização dos serviços, participação de uma porcentagem do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do faturamento obtido, combinação de dois ou mais fatores, entre outros.



A Lei surge para regulamentar o artigo 241 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998, que assim dispõe:

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 continuidade dos serviços transferidos.

Com a Lei, o consórcio público é instituído como:

- associação pública, um novo arranjo organizacional; ou
- pessoa jurídica de direito privado.

A Lei estabelece que o consórcio público é constituído por contrato entre os entes participantes e deve ser precedido de um protocolo de intenções determinando: a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio; a identificação dos entes da federação consorciados; a indicação da área de atuação do consórcio; a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos; as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral; o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos; entre outras. O contrato será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

O consórcio público, diferentemente da legislação anterior, deve adquirir personalidade jurídica de direito público, no caso de constituir associação pública, ou de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados<sup>6</sup>. No caso de ter a personalidade jurídica de direito privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

A Lei dos Consórcios Públicos é um avanço, pois, outrora, os arranjos institucionais eram formalizados sob uma legislação não específica, a exemplo, dos dispositivos do Código Civil, que disciplinam as associações civis.

---

<sup>6</sup> Alguns juristas entendem que passa a ser uma espécie de autarquia especial intermunicipal.



A nova Lei permite a participação de entes federados distintos<sup>7</sup>, a responsabilidade solidária dos partícipes, o compromisso institucionalizado dos partícipes de assumir suas responsabilidades com o rateio das despesas, a possibilidade de licitação compartilhada, a ampliação dos valores licitatórios<sup>8</sup>, entre outras questões. Todavia, é importante ressaltar que os consórcios administrativos anteriores à Lei, e constituídos sob normas legais civis, podem permanecer como estão, ao lado dos consórcios públicos. A readequação é facultativa aos consórcios já existentes.

Em 2007, foi publicado o Decreto federal 6.017 que regulamenta a Lei. Estabelece normas referentes a: objeto; objetivos; protocolo de intenções; contratações; estatutos; regime contábil e financeiro; contrato de rateio; licitações compartilhadas; concessão, permissão ou autorização de serviços públicos ou de uso de bens públicos; da retirada e exclusão de ente consorciado; do contrato de programa; entre outros.

No caso do Estado de São Paulo, o Tribunal de Contas do Estado, desde a década de 1990, já fiscaliza os consórcios e atualmente está válida a Instrução 2/2008.

### **3 METODOLOGIA DO LEVANTAMENTO**

O Cepam realizou o levantamento dos consórcios intermunicipais/públicos, de junho a setembro de 2010, para quantificar e atualizar dados cadastrais, dentre eles, o nome do consórcio, do presidente, área de atuação/finalidade, município-sede, municípios participantes, se houve adequação à Lei de Consórcios Públicos, entre outras informações. O levantamento também identificou novos consórcios, mas não qualificou as experiências e seus resultados.

---

<sup>7</sup> Os consórcios públicos permitem a participação da União e dos Estados, em conjunto com os municípios. Entretanto, a União somente participará de consórcios públicos em que também faça parte o Estado em cujo território estejam situados os municípios consorciados (Lei 11.107, art. 1º, § 2º).

<sup>8</sup> Os valores são o dobro para modalidades de cartas-convite, tomadas de preço e concorrência, quando se tratarem de consórcios formados por até três entes da federação e o triplo dos valores, quando forem formados por mais de três entes da federação.



Os dados secundários contidos na base de dados da Fundação, primeiramente, foram encaminhados a cada consórcio, por *e-mail*, e atualizados por sua equipe. Posteriormente, a relação foi disponibilizada no *site* do Cepam e na Célula de Inovação do Município – Rede CIM<sup>9</sup>, e todos os municípios do Estado foram contatados, por *e-mail*, para atualizar as informações. Apesar de todas as prefeituras possuírem endereço eletrônico, o retorno foi de 20%.

Os consórcios que não encaminharam as informações foram contatados por telefone para que complementassem pendências. Em alguns casos, em função de dúvida sobre a adequação do consórcio à nova lei, foi solicitado o encaminhamento do estatuto para análise. Muitos gestores não o forneceram no tempo estabelecido para o levantamento, e a equipe do Cepam considerou o campo “sem informação”.

A lista atualizada foi encaminhada às secretarias estaduais para que identificassem outros consórcios que possuem convênio com as pastas. Foi verificado, na Secretaria de Assuntos Federativos da Previdência da República, órgão do governo federal responsável pela articulação de temas interfederativos, se possuía informações sobre os consórcios paulistas.

Alguns técnicos e prefeitos de consórcios que mantiveram contato com o Cepam no período do levantamento também foram entrevistados. Em casos de dúvidas quanto à adequação foram solicitados aos consórcios os protocolos de intenção, estatutos e outros documentos, não fornecidos por todos contatados.

#### **4 OS CONSÓRCIOS PAULISTAS**

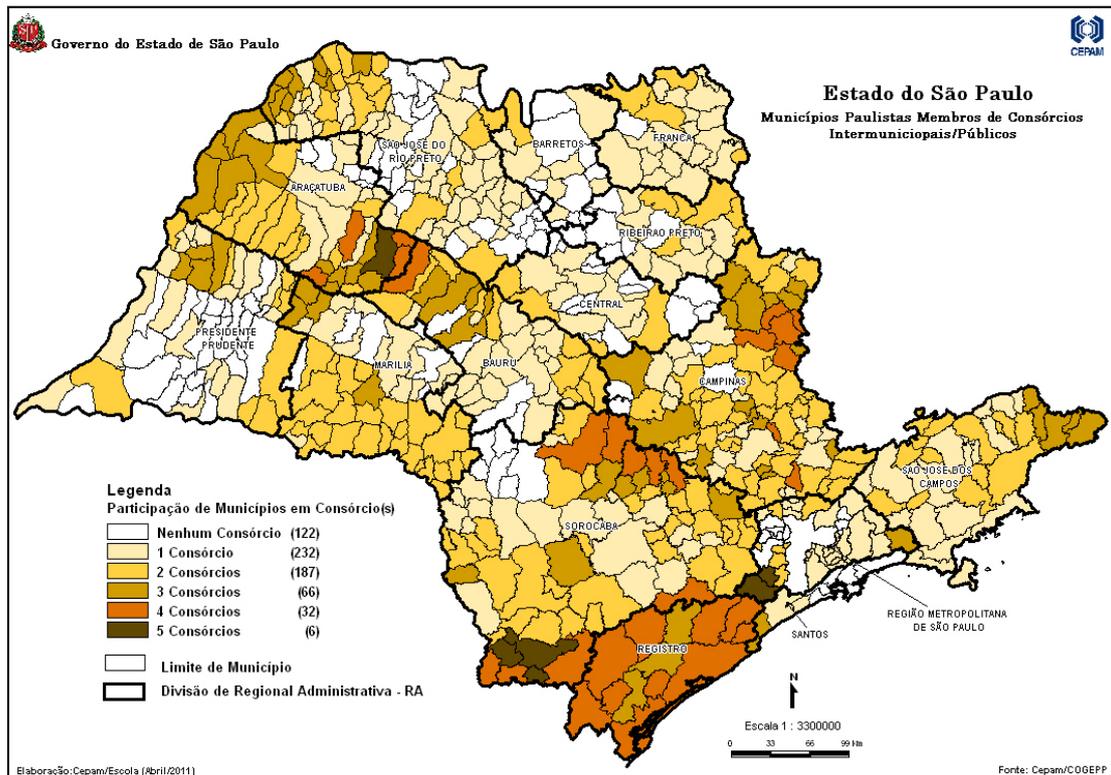
O Cepam identificou 105 consórcios, que abrangem 536 municípios, dos quais 523 são paulistas (81,08% dos municípios do Estado de São Paulo)<sup>10</sup>, nove são de Minas Gerais e quatro do Rio de Janeiro (Mapa 1).

---

<sup>9</sup> Célula de Inovação do Município – Rede CIM é uma rede social na Internet que funciona de forma aberta, colaborativa e participativa. Objetiva promover o debate sobre gestão e políticas públicas, potencializar as ações de capacitação e estimular a interação e a troca de experiência entre prefeitos, vereadores, servidores públicos, especialistas, pesquisadores das questões locais e cidadãos em geral.

<sup>10</sup> O Estado de São Paulo possui 645 municípios.





**Mapa 1: Municípios paulistas membros de consórcios intermunicipais/públicos**

Há três iniciativas com abrangência interestadual: uma envolve municípios dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, e duas abrangem municípios paulistas e mineiros. Destes, um consórcio é de desenvolvimento e dois são de meio ambiente com foco em recursos hídricos<sup>11</sup>.

Não foi identificada nenhuma iniciativa com a participação do governo estadual ou da União.

Os dados levantados apontam as Regiões Administrativas de Registro, Sorocaba, Baururu e Araçatuba como aquelas com maior número de consórcios por município.

Apiáí, Barra do Chapéu, Itaoca, Juquitiba, São Lourenço da Serra e Penápolis são os municípios paulistas com mais participação em consórcios: são membros de cinco, criados, em sua maioria, nas décadas de 1980 e 1990. Três dos municípios estão na Região Administrativa do Vale do Ribeira, conhecida pelo baixo

<sup>11</sup> São eles: Consórcio Cercanias, de desenvolvimento local; Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí, de Meio Ambiente/Recursos Hídricos; e Consórcio Intermunicipal do Rio Jaguari-Mirim, de Meio Ambiente/Recursos Hídricos.

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e pelas dificuldades financeiras. Dois fazem divisa com o Vale do Ribeira e historicamente trabalham juntos. A outra localidade é Penápolis, sede de uma microrregião, conhecida pela cultura de cooperação intermunicipal dos prefeitos da microrregião na época.

A maioria dos municípios que participam de mais de cinco consórcios é de pequeno porte (menos de 30 mil habitantes), com exceção de Penápolis<sup>12</sup>.

Há ainda 32 dos municípios (5% dos municípios do Estado) que participam de quatro consórcios; 66 (10%), de três; 187 (29%), de dois; e 232<sup>13</sup> (36%), de um. Não participaram de consórcio 121 localidades (19%), concentradas principalmente nas Regiões Administrativas de Santos, Barretos, Central e Presidente Prudente.

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

O levantamento mostra similaridade na distribuição populacional do Estado, onde 71% dos municípios têm até 30 mil habitantes (Tabela 1).

**Tabela 1: Distribuição dos municípios paulistas, por porte populacional e população**

Faixa Populacional (habitantes)	Quantidade de Municípios	%	População (habitantes)	%
0 a 10.000	279	43	1.374.057	3
10.001 a 30.000	179	28	3.167.236	8
30.001 a 50.000	64	10	2.545.681	6
50.001 a 100.000	48	7	3.352.637	8
100.001 a 500.000	66	10	13.340.269	32
mais de 500.000	9	1	17.472.280	42
<b>Total</b>	<b>645</b>	<b>100</b>	<b>41.252.160</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE, 2010

<sup>12</sup> A população de Penápolis é de 58.529 (IBGE, 2010).

<sup>13</sup> Não estão incluídos os municípios mineiros e cariocas.



As Regiões Administrativas com maior frequência de municípios consorciados em relação ao total de municípios abrangidos são Registro, São José dos Campos, Franca, Campinas, Sorocaba e Bauru (Tabela 2).

Observou-se que o número de consórcios decresceu 15% desde o último levantamento realizado pelo Cepam, em 2005, pois, na época, foram identificadas 116 iniciativas.

**Tabela 2: Quantidade de municípios existentes e consorciados, por Região Administrativa**

<b>Região Administrativa</b>	<b>Quantidade de Municípios</b>	<b>Quantidade de Municípios Consorciados</b>	<b>%</b>
Registro	14	14	100
São José dos Campos	39	39	100
Franca	23	22	96
Campinas	90	85	94
Sorocaba	79	73	92
Bauru	39	35	90
Araçatuba	43	38	88
Marília	51	45	88
São José do Rio Preto	96	71	74
Ribeirão Preto	25	18	72
São Paulo	39	28	72
Presidente Prudente	53	30	57
Central	26	13	50
Barretos	19	9	47
Santos	9	3	33
<b>Total</b>	<b>645</b>	<b>523</b>	<b>81</b>

Os 105 consórcios existentes atuam nas seguintes áreas: desenvolvimento<sup>14</sup>; meio ambiente, meio ambiente/recursos hídricos, meio

<sup>14</sup> Há diversos conceitos de desenvolvimento na literatura econômica. Optou-se por adotar a área de atuação/finalidade de desenvolvimento daqueles consórcios que possuem, em seus estatutos, essa denominação e cuja equipe entende que suas atividades promovem o desenvolvimento.



ambiente/resíduos sólidos, infraestrutura (exploração de pedreira e patrulhas mecanizadas), saúde, informática, segurança alimentar, turismo e saneamento ambiental (Tabela 3).

**Tabela 3: Quantidade de consórcios paulistas existentes, discriminados por área de atuação**

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

Fonte: Cepam, 2010

A maioria dos consórcios paulistas tem como finalidade atuar na área de infraestrutura (55 consórcios). Desses, 54 (51% do total de consórcios) foram induzidos, a partir de 2000, pelo Programa Pró-Estrada, do governo estadual, que auxilia os municípios na conservação de estradas rurais, combatendo os processos erosivos e evitando o assoreamento de rios e mananciais<sup>15</sup>.

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

<sup>15</sup> O consórcio do Pró-Estrada pode adquirir equipamentos como motoniveladora, pá-carregadeira, retroescavadeira e trator de esteiras para uso coletivo, e os municípios-membros arcam com investimentos e custos de manutenção.



Ressalta-se que a atuação em saneamento ambiental é nova e não aparecia no levantamento realizado em 2005. Sua criação deve estar associada à promulgação da Lei Nacional de Saneamento Básico (11.445/2007), que apresenta o consórcio como uma alternativa para a gestão de serviços públicos de saneamento.

Os 105 consórcios paulistas têm, em média, 9,29 municípios-membros por iniciativa, mas esta composição é diferenciada por área de atuação. Os consórcios de infraestrutura, saneamento, meio ambiente e resíduos sólidos possuem, na sua maioria, menos de dez municípios-membros (Tabela 4). Seria importante refletir por que há poucas iniciativas de resíduos sólidos, tema de interesse e competência municipal, e com perfil adequado a esse tipo de arranjo.

Já os consórcios de informática e segurança alimentar possuem mais de dez municípios-membros. As áreas de meio ambiente/recursos hídricos e segurança alimentar têm uma distribuição diferenciada; possuem, em média, 31,4 e 21 membros, respectivamente. Essa distribuição está muito vinculada ao objeto e à finalidade de atuação.

**Tabela 4: Quantidade de consórcios, de municípios-membros (faixa), por área de atuação**

Área de Atuação	Quantidade de Consórcios	Quantidade de Municípios-Membro (faixas)
Desenvolvimento	2	2 a 5 municípios
	4	6 a 9 municípios
	1	10 a 13 municípios
	2	14 a 17 municípios
	1	18 a 21 municípios
	3	Mais de 22 municípios
Desenvolvimento e saneamento ambiental	1	2 a 5 municípios
Desenvolvimento e saúde	1	2 a 5 municípios
	1	14 a 17 municípios
Desenvolvimento e segurança alimentar	1	14 a 17 municípios
	2	Mais de 22 municípios



Desenvolvimento e turismo	1	2 a 5 municípios
	3	6 a 9 municípios
	1	10 a 13 municípios
	1	14 a 17 municípios
Informática	1	10 a 13 municípios
Infraestrutura	17	2 a 5 municípios
	37	6 a 9 municípios
	1	10 a 13 municípios
Meio ambiente	1	2 a 5 municípios
Meio ambiente/recursos hídricos	1	2 a 5 municípios
	1	10 a 13 municípios
	3	Mais de 22 municípios
Meio ambiente/resíduos sólidos	2	2 a 5 municípios
	1	6 a 9 municípios
Saúde	4	2 a 5 municípios
	4	6 a 9 municípios
	3	10 a 13 municípios
	2	14 a 17 municípios
	1	18 a 21 municípios
	1	Mais de 22 municípios
<b>Total</b>	<b>105</b>	

Fonte: Cepam, 2010

Os consórcios de desenvolvimento, segurança alimentar e meio ambiente/recursos hídricos são aqueles, proporcionalmente, com maior número de municípios-membros. Os de recursos hídricos estão vinculados às bacias hidrográficas, que muitas vezes envolvem territórios extensos. Os de segurança alimentar, chamados de Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), foram induzidos pelo governo federal e atendem a áreas vulneráveis do Estado, que, normalmente, têm uma abrangência grande. Já muitos dos de desenvolvimento estão vinculados à formação de regiões (Vales do Ribeira e do Paraíba e Alta Mogiana) ou microrregiões.



O Consórcio Intermunicipal Tietê-Paraná (CITP) tem o maior número de membros (68 municípios), abrangendo toda a calha dos rios Tietê e Paraná.

Os quatro menores são os consórcios intermunicipais de São José dos Dourados, Calgab, Cervo Barra Mansa e Integração, com dois municípios participantes. Esses são de infraestrutura e foram criados com a indução do governo do Estado, por meio do Programa Pró-Estrada. Na época de sua fundação tinham de seis a sete membros, mas no decorrer do seu funcionamento muitos se desligaram por problemas de custo ou de gestão.

Trinta e um consórcios (30% das iniciativas) informam que se adaptaram à Lei de Consórcios Públicos (Tabela 5). Muitos ainda não se adequaram ou os gestores não possuem informações sobre o novo marco legal.

**Tabela 5: Quantidade de consórcios existentes, adaptados à Lei de Consórcios Públicos, não adaptados e sem informação**

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



Houve dificuldade em obter as informações sobre a adequação à lei. Muitos consórcios confundiam o conceito de consórcio público. Entendiam que apenas pelo fato de os participantes serem entes públicos e seguirem as regras do direito público (municípios), o consórcio já seria público, sem o devido conhecimento dos conceitos trazidos pela Lei de Consórcios Públicos.

Os consórcios já existentes de meio ambiente, incluindo aqui os de resíduos sólidos e de recursos hídricos, são aqueles que os gestores afirmam mais terem se adequados à Lei. É importante ressaltar que alguns destes, com personalidade jurídica de direito privado, entendiam que já estavam adequados à Lei mesmo sem ter feito alteração no estatuto, elaborado o protocolo de intenções ou o contrato de rateio. No levantamento desses casos foram considerados como readequados, pois possuíam pareceres jurídicos que constatarem a consonância do estatuto existente com a nova Lei, a afastar qualquer ajuste. Essa questão exigirá estudos aprofundados sobre os requisitos para a adequação.

Os consórcios de saúde, que até 2005 assumiam a personalidade jurídica de “associação civil sem fins lucrativos/econômicos”, são aqueles que, segundo seus gestores, mais se adequaram à lei de Consórcios Públicos, transformando-se em associação pública. Uma hipótese para essa situação pode estar vinculada ao estabelecido no Decreto federal 6.017/2007, em seu artigo 39:

A partir de 1º de janeiro de 2008 a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido.

Seguindo a orientação de alguns órgãos federais, muitos consórcios com convênios com ministérios procuraram adequar-se à Lei dos Consórcios Públicos. Entretanto, essa exigência ainda não está sendo implementada por todos os ministérios, o que tem possibilitado aos consórcios mais tempo para refletir sobre a sua modificação.

O único novo consórcio vinculado a saneamento ambiental já foi criado sobre os princípios da nova Lei e com a forma de associação pública. Os arranjos organizacionais de turismo e de infraestrutura pouco se adequaram à lei.

Ao longo dos contatos telefônicos e das entrevistas, alguns consórcios informaram que estão analisando as vantagens e desvantagens dessa transformação, bem como se a natureza das atividades já desenvolvidas são



inerentes a um consórcio público ou se devem ser desenvolvidas por uma associação civil. Alguns, cuja atuação é basicamente de articulação política, avaliam que a readequação não diferenciará o trabalho realizado.

Um avanço na nova base legal é que o novo arranjo, para ser institucionalizado, necessita de um planejamento maior por parte das equipes locais. A elaboração do protocolo de intenções exige definição clara e prévia dos objetivos, dos recursos necessários, da forma de trabalho e de vários aspectos da gestão, anteriormente à sua criação. A prática de planejamento, monitoramento e avaliação permanente ainda é um desafio para muitos gestores, o que pode estar postergando a readequação.

Outro aspecto que, apesar de ser um avanço na Lei, preocupa alguns prefeitos é a responsabilidade solidária, que poderia ser dirimida com discussões com os partícipes. A existência de contratos de rateio ou de programa gera responsabilidades aos municípios, e os recursos destinados ao consórcio público devem ser incorporados aos instrumentos do processo orçamentário: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O entendimento de que esse arranjo organizacional é uma autarquia intermunicipal também inspira cuidados de alguns gestores contatados. Eles apontam a necessidade de estudo financeiro para identificar o impacto desse tipo de estrutura sobre os gastos com pessoal, que não pode ultrapassar o limite de 54% da receita corrente líquida, conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Como alguns consórcios são intensivos de mão de obra, há uma preocupação daquelas administrações cujos gastos estão próximos ao limite. O Cepam entende que esse tema exige reflexão também quando se tratar de consórcios público sob a forma de associação civil de direito privado.

Há consórcios<sup>16</sup> compostos por municípios e outros atores (empresa, sociedade civil organizada, etc.) que não pretendem fazer a adequação à Lei, pois entendem que a diversidade de atores tem contribuído para seus resultados e que a composição de consórcios públicos, com a participação apenas de entes públicos, restringiria suas ações previstas.

---

<sup>16</sup> Estes são associações que recebem o nome fantasia de “consórcio”.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se que a Lei 11.107/2005 atende antigos anseios dos consórcios para que tivessem mais segurança institucional, inclusive de contratualização entre si e com outros entes, uma vez que um dos maiores problemas era a impossibilidade de cobrança de partícipes que simplesmente deixavam de cumprir com suas obrigações financeiras (rateios), fazendo com que os outros membros participantes se responsabilizassem pelas despesas, levando alguns consórcios, inclusive, a uma situação de insolvência e inviabilidade. Outro item de reivindicação era sobre a possibilidade de os consórcios serem contratados com dispensa de licitação, o que foi contemplado na nova Lei, desde que pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados.

Não obstante a Lei tratar de temas objeto de reivindicações anteriores, observa-se, no levantamento realizado, que a maior parte dos consórcios existentes não se adequou à Lei dos Consórcios, seja por desconhecimento das suas implicações, por insegurança ou pela certeza de que não há vantagem em tal adequação. Como é facultativo, é importante identificar as motivações para essa situação.

Mesmo transcorridos mais de cinco anos da edição da Lei, o desconhecimento sobre as vantagens e desvantagens da adequação é imenso e presente em todos os portes de municípios e consórcios.

A promulgação da Lei 11.107/2005 e do Decreto 6.017/2007 trouxe perspectivas para o trabalho de cooperação intermunicipal e interfederativo que poderão viabilizar iniciativas de ação conjunta que não seriam possíveis nos formatos adotados anteriormente.

Há vantagens que devem ser divulgadas pelos órgãos públicos, tais como:

- Possibilidade de participação de entes das três esferas de governo;
- Aumento dos valores para obrigatoriedade da modalidade de licitação;
- Dispensa de licitação para contratar com entes federados ou da administração indireta;
- Redução de valores de impostos; e
- Obrigatoriedade de contratualização.



É inegável a importância de ações conjuntas entre os entes da federação na busca de soluções para as questões que não podem ser tratadas isoladamente ou que não se viabilizariam financeira, administrativa ou politicamente por um único município. A colaboração é cada vez mais uma alternativa de abordagem dos problemas comuns. Assim, torna-se imprescindível o aprofundamento de estudos sobre as razões da pouca adesão à nova lei, para que, em conjunto, os governos federal, estaduais e municipais encontrem os pontos de conflito, incompreensão ou de necessidade de mudança para que o instrumento Consórcio Público seja de fato um arranjo institucional viável e eficaz para as políticas públicas.



## REFERÊNCIAS

BORGES, Alice Gonzalez. Consórcios públicos, nova sistemática e controle. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. n. 6, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, maio/jun./jul. 2006. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 15 mar. 2011.

BRASIL. Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

\_\_\_\_\_. Lei 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

CRUZ, Maria do Carmo M. T. O Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de São João da Boa Vista: uma forma de resolver a saúde conjuntamente. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas (Cogepp). **Municípios paulistas em busca de novas práticas: as 12 finalistas do prêmio Chopin Tavares de Lima – novas práticas municipais**. São Paulo, 2005. p. 99-110.

\_\_\_\_\_. Consórcios intermunicipais. In: SPINK, Peter, BAVA, Silvio Caccia, PAULICS, Veronika (Orgs.) **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Instituto Pólis e Programa Gestão Pública e Cidadania – Eaesp/FGV, 2002.

\_\_\_\_\_. **Cooperação intermunicipal: a experiência do Estado de São Paulo, Brasil**. Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 10., Santiago, Chile, 18-21 out. 2005.

CRUZ, Maria do Carmo M. T. Universalização do acesso ao medicamento: a experiência da farmácia de manipulação do Consórcio Intermunicipal de Vale do Parapanema – Civap/Saúde. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas (Cogepp). **Municípios paulistas em busca de novas práticas: as 12 finalistas do prêmio Chopin Tavares de Lima – novas práticas municipais**. São Paulo, 2005. p. 111-122.

DA CUNHA, Rosani Evangelista. **Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa**. Revista do Serviço Público v. 55, n.3, p. 5-36.



DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O Consórcio Público na Lei 11.107, de 6 de abril de 2005. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, jul./ago./set. 2005. Disponível em: < www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 15 mar. 2011.

FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas locais. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **Subsidiariedade e fortalecimento do poder local**. Série Debates, n. 6, São Paulo, 1995.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – Cepam. **O município do século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo, 1999. p. 325-343.

\_\_\_\_\_. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal: estudos, legislação básica e pareceres. **Informativo Cepam**, v. 1, n. 2. São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas (Cogepp). **Municípios paulistas em busca de novas práticas: as 12 finalistas do prêmio Chopin Tavares de Lima – novas práticas municipais**. São Paulo, 2005. 124 p.

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

\_\_\_\_\_, CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo, MARCON, Maria Teresinha de Resenes. **Cooperação intermunicipal na federação brasileira: os consórcios intermunicipais e as associações de municípios**. Atual: São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2002. 54 p. Documenta: Leituras de interesse local e regional, 1.

MACRUZ, José Carlos, MOREIRA, Mariana. **Consórcios públicos e convênios de cooperação**. São Paulo, out. 2005. 18 p. Mimeografado.

SPINK, Peter. **The intermunicipal consortia in Brazil: an institutional introduction**. CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, Santiago, Chile, 18-21 out. 2005.



---

**AUTORIA**

**Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz:** administradora pública e mestre pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-Eaes), especialista em políticas públicas e técnica da Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam.

Endereço eletrônico: [mcmcruz@sp.gov.br](mailto:mcmcruz@sp.gov.br) ou [carminhameirelles@gmail.com](mailto:carminhameirelles@gmail.com)

**Fátima Fernandes de Araújo:** administradora de empresas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), especialista em políticas públicas e técnica da Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam.

Endereço eletrônico: [ffaraujo@sp.gov.br](mailto:ffaraujo@sp.gov.br)



## COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

LETÍCIA PINTO VINHAS  
JOÃO CARLOS DERZI TUPINAMBÁ

### RESUMO

O objetivo geral do trabalho é identificar de que forma a cooperação intergovernamental pode colaborar para a elaboração de políticas públicas integradas, promovendo a concretização do “federalismo cooperativo” no país. Nesse sentido, pretende-se investigar a contribuição das ações transversais para o fortalecimento de municípios e macrorregiões, bem como para a diminuição dos desequilíbrios verticais e horizontais característicos de uma federação. Para tanto, através de pesquisa explicativa, documental e bibliográfica, apoiada em estudo de caso, será analisado o “Plano de Desenvolvimento Sustentável das Regiões Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro” – projeto integrante de Convênio celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro/ SEPLAG-RJ, o Município de Macaé, o Município de Rio das Ostras e a Petrobras, no âmbito do “Programa de Desenvolvimento Social de Macaé e Regiões” (Prodesmar). O estudo conclui que uma das possibilidades de contribuição da cooperação intergovernamental assemelha-se às práticas do caso estudado, em que são encontrados elementos de gestão compartilhada, alinhada às necessidades locais, com benefícios para a sociedade e demais “*stakeholders*”.



## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	3
2 OBJETIVOS.....	4
3 METODOLOGIA.....	4
4 JUSTIFICATIVA.....	5
5 HIPÓTESES DE TRABALHO.....	12
6 O CASO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORTE NOROESTE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....	17
7 CONCLUSÃO.....	24
8 REFERÊNCIAS.....	26
9 ANEXO I: Convite para o “Lançamento do Plano de Desenvolvimento Sustentável das Regiões Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro: Agenda de Ações”.....	31



## 1 INTRODUÇÃO

A federação brasileira tem como característica a forte assimetria entre os governos subnacionais, o que traz a necessidade de se planejar políticas capazes de corrigir ou minimizar as desigualdades entre estados e municípios do país. As medidas que têm sido adotadas nesse sentido muitas vezes contemplam auxílio financeiro e administrativo, da União para estados e municípios ou entre os estados e os governos locais. No entanto, a efetividade das políticas transversais vai muito além das meras transferências de recursos.

A fragilidade da coordenação federativa no Brasil demonstra a carência de mecanismos de integração governamental que possam: nivelar a qualidade da gestão pública nos estados e municípios; reestruturar os mecanismos de transferências, a fim de diminuir os desequilíbrios verticais e horizontais; criar políticas estruturantes, voltadas para objetivos comuns e nacionais, que visem a um desenvolvimento sustentável de longo prazo; e estimular a complementaridade de políticas públicas, elaboradas nos diversos âmbitos, e o compartilhamento (de experiências, soluções, boas práticas de gestão, tecnologia, pesquisa e recursos), evitando a duplicação de esforços e o retrabalho.

Os mecanismos de transferências precisam ser acompanhados de ações estrategicamente planejadas, capazes de criar meios para potencializar a sociedade local e atrair novos investimentos privados, com intuito de minimizar as dependências financeiras entre os entes políticos, bem como estimular meios de cooperação, integração e sustentabilidade. Tais iniciativas podem ser observadas em experiências já realizadas nos consórcios, convênios e contratos de repasse, os quais procuram soluções compartilhadas em benefício da sociedade local, gerando também externalidades positivas para macrorregiões e para a federação.

Assim, pretende-se, com o estudo “Cooperação Intergovernamental em Busca do Desenvolvimento Regional”, analisar soluções compartilhadas que colaborem para a transversalidade das políticas públicas. Para tanto, será analisado o Plano de Desenvolvimento Sustentável das Regiões Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro, desenvolvido no âmbito do Programa de Desenvolvimento Social de Macaé e Regiões - Prodesmar, a fim de se exemplificar algumas boas práticas de gestão integrada, focadas no desenvolvimento regional.



## 2 OBJETIVOS

O objetivo geral deste estudo é identificar de que forma a cooperação intergovernamental pode colaborar para a elaboração de políticas públicas integradas, focadas no desenvolvimento regional, a partir do estudo de caso do “Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro”.

Esse foi um projeto pioneiro, dentre um rol de ações inseridas no Prodesmar, por meio de parceria entre o governo do Estado do Rio de Janeiro (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão), o Município de Macaé, o Município de Rio das Ostras e a Petrobras. O plano, de longo prazo, tem como objetivo desenvolver outras potencialidades para a Região, além das já conhecidas, como a petrolífera, extrativa mineral e agricultura.

## 3 METODOLOGIA

A metodologia empregada nesta análise está baseada em uma pesquisa teórica explicativa, documental e bibliográfica, a qual pretende esclarecer quais elementos contribuem, de alguma forma, para a ocorrência de fatores como: “federalismo compartimentalizado” versus “cooperativo”, repartição de competências constitucionais; política social; políticas públicas integradas; transferências intergovernamentais; cooperação intergovernamental, intersetorialidade e transversalidade.

O campo heurístico foi organizado de forma que as teorias abordadas entrem em comunhão com o tema do estudo, o qual trata da “Cooperação Intergovernamental em Busca do Desenvolvimento Regional”. Dessa forma, os autores selecionados, tais como Fernando Luiz Abrucio, Marta Arretche e Celina Souza, dentre outros, constituem o apoio teórico essencial à criação do trabalho.

Pretende-se, por meio de uma revisão bibliográfica, destacar os fatores capazes de potencializar políticas intergovernamentais e compreender essa forma de gestão a partir de um olhar analítico sobre a Carteira de Projetos, resultado final do Plano de Desenvolvimento Sustentável do N/NO Fluminense.



O intuito desta análise é demonstrar, com auxílio de um caso concreto, a contribuição das políticas públicas integradas, para a promoção do desenvolvimento regional. Tal estudo poderá trazer grande contribuição para a Secretaria de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro, bem como visibilidade para as ações voltadas para a cooperação intergovernamental, as quais têm sido desenvolvidas em parceria com a Petrobras e os Municípios de Macaé e Rio das Ostras.

Os resultados que são esperados, a partir da implementação do Plano supracitado, estão de acordo com os as variáveis abordadas neste estudo, quais sejam: incentivar a atuação cooperada entre o Estado do Rio de Janeiro e seus municípios, visando a um desenvolvimento estruturado de longo prazo; minimizar as assimetrias existentes nas Regiões Fluminenses; destacar a importância da transversalidade e da complementaridade das políticas públicas entre distintas instâncias; tornar responsável a utilização das transferências fiscais, bem como minimizar a dependência dessas transferências para que haja o equilíbrio nas finanças públicas.

#### **4 JUSTIFICATIVA**

A Carta Magna de 1988 assegurou, como princípio administrativo, a descentralização da execução de serviços sociais, infraestrutura e recursos orçamentários para os estados e municípios, a fim de promover racionalização no uso de recursos. No entanto, a concessão de maior autonomia na realização de serviços e o favorecimento das unidades subnacionais caminham lentamente devido à “crença arraigada na cultura política brasileira de que cabe à União promover diretamente o desenvolvimento social do país”<sup>1</sup>.

Nota-se, ainda, certa dificuldade para descentralização de encargos, ou seja, responsabilidade pela efetiva resposta dos entes subnacionais às demandas sociais, principalmente em virtude do desequilíbrio entre as receitas dos estados e municípios, o que gera diferentes níveis de desenvolvimento, concentração de renda e assimetrias.

---

<sup>1</sup> BRESSER, 1995, p. 26.



Como observam Fábio Giambiagi e Ana Cláudia Além, a Constituição de 1988 (...) não previu os meios, legais e financeiros, para que se desenvolvesse um processo ordenado de descentralização de encargos. Além disso, a seguridade social e a educação, áreas de atuação governamental onde há maior volume de atividades descentralizáveis, foram contempladas com garantia de disponibilidade de recursos no nível federal. (1999: 194). O processo traz, como subproduto, um descompasso ou desbalanceamento entre as atribuições e as capacidades de mobilizar recursos das distintas esferas da administração pública, penalizando a instância central de poder.<sup>2</sup>

Além disso, a CF/88 também modificou o cenário de relações intergovernamentais, gerando um “*federalismo compartimentalizado*”<sup>3</sup>, em que cada nível de governo procura encontrar o seu papel específico e não se incentiva o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada. Por um lado, percebe-se o fortalecimento dos municípios, que ganharam um status constitucional inédito e receberam competências próprias. Por outro, configurou-se uma frágil articulação intergovernamental, seja pela omissão, seja pelo despreparo dos entes para gerar políticas públicas transversais articuladas.

O resultado principal disso foi a municipalização de várias políticas públicas, algo que retirou os governos estaduais da execução direta de diversos serviços, dando-lhes o papel de coordenação, financiamento suplementar ou de ação conjunta junto ao poder local – tarefas que ainda não foram completamente digeridas pelos estados. Além disso, a Constituição de 1988 e o front intergovernamental dos últimos vinte anos produziram uma espécie de federalismo compartimentalizado (Abrucio, 2005a).<sup>4</sup>

Em tese, as garantias constitucionais de Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social. Apesar disso, algumas áreas de política pública, as quais são definidas constitucionalmente como sendo de competências comuns, concentram-se no governo federal, já que atribuem à “União os papéis de principal financiador, bem como de normatizador e coordenador das relações intergovernamentais. É o caso, por exemplo, das políticas de saúde, habitação e saneamento, ainda que com graus variados de distribuição daquela autoridade”<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> CARNEIRO, Ricardo. *Por onde passam as reformas tributária e da Previdência: uma breve abordagem sob a ótica da administração estadual de Minas Gerais*. Revista do Legislativo, nº 36. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/revistalegis/Revista36/ricardo36.pdf>> Acesso em 04 de maio de 2011, às 17h40.

<sup>3</sup> Segundo Abrucio (2006, p.4), “Trata-se de uma situação na qual há poucos incentivos ao entrelaçamento e compartilhamento de tarefas entre os níveis de governo, dificultando a articulação entre as várias competências comuns e concorrentes estabelecidas pela Carta constitucional.”

<sup>4</sup> Abrucio, F. L.; Gaetani, F. (2006), p. 4.

<sup>5</sup> ARRETCHE, 2004, pp 29 e 30.



De certa forma, a concentração de autoridade no governo federal apresenta vantagens para a coordenação das políticas no território nacional, pois reduz o risco de conflitos entre os programas e de elevação nos custos da implementação, “riscos estes cuja ocorrência é mais provável em Estados Federativos (Weaver e Rockman, 1993)”<sup>6</sup>. Além do mais, a concentração do financiamento na União poderia gerar resultados redistributivos para os demais entes, minimizando as desigualdades horizontais de capacidade de gasto.

Por outro lado, quanto maior o número de entes envolvidos na política desenvolvida pelo órgão central, maior a necessidade do controle da gestão dos recursos repassados<sup>7</sup> e de sua utilização estritamente vinculada ao objeto dos programas e/ou projetos pelos entes políticos beneficiados. Sem contar com a ilusão fiscal acarretada pelas transferências fiscais e o “efeito *flypaper*”, que provoca maior expansão nos gastos públicos municipais que o efetivo aumento de renda dos seus contribuintes.

Outra razão aventada para o crescimento do governo diante da descentralização fiscal seria o chamado “efeito *flypaper*”, que compara o impacto de mudanças nas rendas pessoais sobre os gastos públicos locais, por um lado, com o efeito de mudanças nas transferências fiscais sobre os mesmos gastos. Segundo Acosta (2004), este efeito representa a vontade de governos locais aumentarem os seus gastos em uma proporção maior, em função de um aumento nas transferências fiscais, do que quando a renda local aumenta a arrecadação pública na mesma magnitude. Em resumo, o efeito *flypaper* representa a idéia de que as transferências intergovernamentais tendem a ser gastas nas jurisdições receptoras (expansão de gastos) ao invés de serem redistribuídas entre os contribuintes locais por meio da diminuição de impostos.<sup>8</sup>

Além da maior amplitude do controle, que requer mais esforços voltados à accountability e à auditoria de resultados, tal concentração de recursos na União gera uma “hierarquização entre os entes governamentais, com o governo federal – que nesse caso poderia chamar-se governo central – comandando linearmente as finanças públicas. Nada mais distante da soberania compartilhada que marca o federalismo.”<sup>9</sup>

Uma política nacional pode favorecer a coordenação federativa, porém, “uma política nacional é condição necessária, mas não suficiente, para o êxito do

---

<sup>6</sup> Id Ibiidem, p 30.

<sup>7</sup> A aferição dos gastos, quanto à legitimidade, legalidade e economicidade, é monitorada em âmbito interno e externo, de acordo com as premissas constitucionais constantes nos Arts. 70 a 75 da CF/88.

<sup>8</sup> GASPARINI e GUEDES, 2007, p. 213.

<sup>9</sup> ABRUCIO, 2005, p. 57.



processo de coordenação intergovernamental”<sup>10</sup>. Características de alguns estados e principalmente de municípios - como a heterogeneidade do desenvolvimento sócio-econômico, potencial de arrecadar receitas, representação política, o funcionamento e preparo de seu aparato burocrático - influenciam muito a coordenação federativa.

Além do mais, há áreas de política pública, definidas na CF/88, como sendo de competência comum, em que o governo federal não dispõe de recursos institucionais para coordenar a ação dos governos locais, como no atendimento à saúde, planejamento urbano, transporte coletivo e nos programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental.

Em relação à educação fundamental, por exemplo, estados e municípios são responsáveis, mas agem de modo inteiramente independente, provocando desigualdades na carreira e salários dos professores, na natureza e qualidade dos serviços educacionais, bem como no nível de gasto por aluno. Isto, pois, a descentralização de serviços que deveriam ser de responsabilidade compartilhada, como a educação e a saúde, “foi feita sem se avaliar a capacidade administrativa e financeira dos municípios, que varia enormemente”<sup>11</sup>.

A Constituição Federal de 1988, prolixa na atribuição de competências e responsabilidades para cada membro da federação, conferiu aos municípios competências sobre serviços públicos fundamentais à população, como o atendimento à saúde, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, planejamento urbano e transporte coletivo, por exemplo (artigo 30). Muitos desses serviços, de acordo com o mesmo artigo 30, e com o artigo 23, estariam sujeitos à co-participação técnica e financeira da União e dos estados. É o caso da saúde, da educação, da assistência social, da proteção do meio ambiente, da habitação e do saneamento básico (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2002:24-29 e 34).<sup>12</sup>

Mas, na prática, segundo Abrucio e Loureiro (2004), os municípios assumiram o ônus mais pesado nas funções sociais, sem contrapartida técnica ou financeira suficiente (dos estados ou da União) para suprir a demanda da população ou quitar suas despesas. Para assumirem a saúde pública e o ensino fundamental, os municípios passaram a receber verbas – do Serviço Único de Saúde (SUS), diretamente da União, e do Fundo de Educação Fundamental (Fundef) – substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de

<sup>10</sup> SANO, 2008, p. 29.

<sup>11</sup> SOUZA, 1999, p. 10.

<sup>12</sup> ABRUCIO e LOUREIRO, 2004, p. 103.



Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, em 2007 -, transferido pela União, e complementado pelos estados, gerando uma “municipalização” destes serviços. No entanto, os recursos têm se mostrado insuficientes para a demanda crescente da população.

Com o acirramento do desemprego e da pobreza urbana nos últimos anos, a população das cidades passou a recorrer com mais frequência a esses serviços, assim como àqueles relativos à assistência social e à educação infantil. Adicione-se a essa sobrecarga os graves problemas de infraestrutura local, resultantes do processo acelerado de aglomeração urbana, os quais recaem, na prática, sobre os ombros das administrações municipais. (OS EFEITOS DA MUNICIPALIZAÇÃO, 2002: 7; TOLEDO E ROSSI, 2002:3).<sup>13</sup>

No caso brasileiro, a responsabilidade pública pela gestão de políticas sociais passou a ser um dos elementos da barganha federativa. Dadas as dimensões da pobreza brasileira e, portanto, da população-alvo dos programas sociais, a gestão de políticas sociais costuma ser simultaneamente cara e ineficaz, na medida em que tende a consumir um elevado volume de recursos e apresentar baixos níveis de proteção efetiva. Neste caso, nas situações em que os custos políticos e/ou financeiros da gestão de uma dada política forem avaliados como muito elevados, “a barganha federativa consiste em buscar atribuí-los ou imputá-los a outro nível de governo”<sup>14</sup>.

Sabe-se que alguns municípios possuem baixo potencial de arrecadar receitas tributárias próprias. Em muitos casos, a não-exploração desse potencial é causada pela falta de instrumentos na gestão municipal.<sup>15</sup> Esses instrumentos são: planejamento, legislação, infraestrutura física e tecnológica e capacitação dos servidores.

---

<sup>13</sup> Id *Ibidem*, pp. 103 e 104.

<sup>14</sup> ARRETCHE, 1999, p. 115.

<sup>15</sup> Desde a Reforma Fiscal, iniciada no Governo do Ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, foram implementados alguns programas de governo, com o intuito de aumentar a eficiência fiscal dos municípios. Em 1997, o Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES - criou o Programa de Administração Tributária e de Gestão dos Setores Sociais Básicos – PMAT BNDES. Já em 2007, o Ministério do Planejamento e o BNDES, a partir de uma solicitação do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração (Consad), criaram o Programa de Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais – PMAE. Mais informações em:

<[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Programas\\_e\\_Fundos/PMAT/pmat\\_automatico.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/PMAT/pmat_automatico.html)> e <<http://www.brasiliaconfidencial.inf.br/?p=16244>>



Geralmente municípios maiores têm superior capacidade de arrecadação.<sup>16</sup> “Nos municípios com menos de 20 mil habitantes, a arrecadação própria é de 5,4% do total.”<sup>17</sup> Alguns municípios têm quase a totalidade de suas receitas vinculadas às transferências constitucionais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e apesar da pequena arrecadação própria, possuem renda per capita alta. Assim, as transferências constitucionais podem mais do que compensar a baixa arrecadação própria desses municípios, tornando-os dependentes das políticas federais e estaduais.

O advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, reforçou a obrigatoriedade de se estabelecer o equilíbrio orçamentário e a necessidade de se planejar o uso das receitas. Segundo Abrucio e Loureiro (2004), após a publicação da LC 101/00, os municípios brasileiros, modificaram suas gestões, no sentido de estabelecer novas condutas gerenciais de responsabilidade e de transparência (refletindo o sucesso inicial de sua implementação). A introdução de novos instrumentos de gestão ajudou a modernizar suas administrações tributárias, reduzir os gastos públicos, aumentar a arrecadação própria e buscar o equilíbrio fiscal. “Obviamente, também o maior poder relativo da União de punir prontamente os demais membros da federação no caso de descumprimento da lei não pode ser negligenciado como fator decisivo para o êxito de seu *enforcement*.”<sup>18</sup>

As principais inovações trazidas pela LRF foram: i) a exigência de estabelecimento de metas fiscais trienais e de corte de despesas em casos de previsão de descumprimento de metas; ii) mecanismo de compensação para renúncia de receita e geração de despesas de caráter continuado; iii) imposição de limites para despesas com pessoal; iv) vedação ao endividamento entre entes da federação; v) obrigatoriedade de transparência, incluindo a publicação frequente e o acesso público aos relatórios de cumprimento de metas; e vi) a imposição de penalidades, inclusive pessoais, aos administradores públicos de descumprirem as regras.

---

<sup>16</sup> Conforme aumenta o tamanho do município, maior é a sua arrecadação própria. Em 2001, a pesquisa de Finanças Públicas informou que a participação dos municípios de pequeno porte (até 5.000 habitantes) na arrecadação própria não chegou a 1%. Já os grandes municípios, com mais de 500 mil habitantes, são mais dinâmicos do ponto de vista econômico e, portanto, têm uma capacidade de arrecadação própria bem maior, chegando a ultrapassar os 60% da arrecadação total. Informação disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=345](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=345)>, em 27 de janeiro de 2011, às 21h.

<sup>17</sup> SANTOS et al. 2008, p. 408.

<sup>18</sup> ABRUCIO & LOUREIRO, 2004, p. 109.



Assim, podemos concluir que uma das maiores mudanças trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal foi transformar o processo orçamentário em um mecanismo de planejamento da gestão pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal constitui-se num marco na história das finanças públicas do país, tendo por principal objetivo aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos, dando ênfase ao planejamento, a transparência, ao controle e, principalmente, atribuindo severas penalidades aos administradores que fizerem mau uso dos recursos públicos, sendo na responsabilização, que expressa seu principal diferencial em relação às legislações anteriores.<sup>19</sup>

No entanto, apesar do maior controle, transparência e accountability, em muitos municípios, ainda persiste a dificuldade para saneamento dos déficits fiscais e prestação dos serviços básicos à população. De fato “a grande maioria dos municípios tem de sobreviver à custa das transferências federais e estaduais, mostrando que muitos governos locais não aumentaram seu grau de independência política e financeira a partir da descentralização”<sup>20</sup>, afetando a autonomia política local. “Eis, então, o enorme desafio enfrentado pelos governos locais nos dias de hoje – prover uma enorme fatia dos bens e serviços públicos a seus cidadãos e ainda manter as finanças equilibradas, dentro dos parâmetros impostos pela LRF.”<sup>21</sup>

As transferências intergovernamentais têm a função de diminuir dois tipos de desequilíbrios: fiscal vertical - ou brecha vertical - (deficiência de receita que se origina em função do desequilíbrio entre a receita própria e a necessidade de gastos, o que é típico dos estados e municípios) e o desequilíbrio horizontal (que ocorre quando a provisão de serviços públicos é oferecida de forma heterogênea no espaço geográfico de um País).

Segundo Arretche, “a arrecadação de tributos é extremamente desigual no plano horizontal, isto é, entre os governos subnacionais. (...) No interior de cada Estado, municípios de mesmo tamanho apresentam enorme diversidade de arrecadação.”<sup>22</sup>. Além disso, segundo a autora, as regras que acabaram por reger as transferências constitucionais tendem a recriar novas desigualdades entre as unidades da federação. A rigidez do orçamento federal combina-se com a garantia do recebimento dos recursos por estados e municípios, independentemente da adesão a políticas públicas federais quanto de seu esforço tributário (para arrecadar receitas).

<sup>19</sup> MARCUZZO e FREITAS, 2004, p. 15.

<sup>20</sup> SOUZA, 2002, p. 431.

<sup>21</sup> ABRUCIO e LOUREIRO, 2004, p. 108.

<sup>22</sup> ARRETICHE, 2004, p. 18.



O que ocorre é que pode não existir uma preocupação sobre o desenho do sistema de transferências efetuadas com vistas a cobrir desequilíbrios verticais e/ou horizontais, indo de encontro aos resultados pretendidos. No Brasil, “um aumento da participação das transferências nas receitas totais do município aumenta o tamanho do governo, o que seria bastante justificável, pois o sistema brasileiro de repartição das transferências não possui qualquer mecanismo indutor de eficiência.”<sup>23</sup> Tal ineficiência pode ser percebida quando as transferências são utilizadas como mero indutor de equilíbrio orçamentário.

O que realmente importa na elaboração do desenho do sistema de transferências é tornar os entes subnacionais responsáveis pela tomada de decisão, de modo que haja a prestação de contas para a população diretamente interessada e, quando apropriado, para as esferas de governo mais elevadas. Segundo Duarte, sistemas de transferências que são desenhados corretamente podem atingir esse objetivo.

A responsabilização dos entes recebedores de recursos pode de fato criar certos níveis de coordenação federativa, permitindo a formulação de políticas públicas coordenadas. Como afirma Arretche, “condicionar – e garantir a efetividade das – transferências à adesão dos governos locais à agenda do governo federal revelou-se uma estratégia de forte poder de indução sobre as escolhas dos primeiros.”<sup>24</sup>

## 5 HIPÓTESES DE TRABALHO

A coordenação federativa, bem como a cooperação intergovernamental, são potencialmente capazes de minimizar as divergências causadas pela sobreposição de políticas públicas, mas também de contribuir para que a atuação governamental nas localidades seja mais efetiva, ou seja, atenda de fato à demanda da população.

As *policies* precisam ser elaboradas e executadas de forma estratégica, sobrepondo o fim público às limitações (temporais, financeiras, técnicas, entre outras) de um governo com médio prazo para atuação. O modelo cooperativo,

---

<sup>23</sup> DUARTE, 2009, p. 2.

<sup>24</sup> ARRETICHE, 2004, p. 24.



vertical e horizontal, mas principalmente o transversal, precisa ser planejado para uma “lógica reformista de longo prazo”, a fim de promover a eficiência da máquina administrativa e economicidade nos gastos estatais - fios condutores do processo de políticas públicas direcionadas efetivamente para os cidadãos.

*O modus operandi cooperativo é fundamental para otimizar a utilização de recursos comuns, como nas questões ambientais ou problemas de ação coletiva que cobrem mais de uma jurisdição (caso dos transportes metropolitanos); para auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas e para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas, evitando o jogo de empurra entre os entes. Ainda é peça-chave no ataque a comportamentos financeiros predatórios, que repassam custos de um ente à nação, como também na distribuição de informação sobre as fórmulas administrativas bem-sucedidas, incentivando o associativismo intergovernamental.*<sup>25</sup>

A cooperação intergovernamental pode, sobretudo, mitigar algumas falhas no planejamento políticas públicas, principalmente no que tange à distribuição de responsabilidade entre os diferentes entes políticos. O conflito de competências é um dos fatores que geram, no Brasil, as falhas na efetividade das políticas públicas. Tais falhas geralmente estão relacionadas aspectos político-institucionais, financeiros e técnicos (Oliveira, 2002), mas também à baixa integração dos programas, projetos e ações, nas diversas instâncias.

No Brasil, os quase 20 anos de democracia não parecem suficientes para o estabelecimento de um sistema político-institucional efetivo no planejamento. Existem diversos conflitos quanto à jurisdição e distribuição de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo e organizações do Estado, além da pouca accountability (ou capacidade de resposta institucional, ver Campos, 1990) dessas organizações.<sup>26</sup>

Os mecanismos de transferências governamentais (através de convênios e contratos de repasse), assim como os consórcios, demonstram a comunhão de esforços nesse sentido, com a valorização do investimento local e promoção do desenvolvimento sustentável. Tal estratégia tem sido aprimorada e tem agregado tendências importantes para a intergovernabilidade, as quais ressaltam as externalidades positivas da cooperação e do compartilhamento de boas práticas de gestão.

A fruição das *policies*, em seus distintos estágios (formulação, implementação, execução e avaliação), através dos diversos entes federativos,

<sup>25</sup> SANTOS, 2008, p. 407.

<sup>26</sup> OLIVEIRA, 2006, p. 9.



forneçam ganhos múltiplos para a sociedade – para lá dos distintos interesses que compõem cada ente político.

Segundo Abrucio <sup>27</sup>, para reduzir os efeitos do “federalismo compartimentalizado”, em busca de um “federalismo cooperativo”, devem ser estimulados os aspectos centrais na relação entre o Estado federado e as *policies*, tais como: fortalecimento das condições de governança democrática no plano subnacional; criação de mecanismos de gestão os quais favoreçam a cooperação entre os níveis de governo<sup>28</sup>; repensar os marcos políticos territoriais do país, reformulando as formas de governança regional; definição dos papéis de coordenação e indução do Governo Federal; e, por fim, incentivar os fóruns federativos, capazes de ampliar a democracia e a atuação conjunta da sociedade na efetividade das ações.

A construção de um “federalismo cooperativo” envolve também responsabilização dos gestores de todos os entes envolvidos para com todas as fases das *policies*, com o atingimento de metas e resultados pactuados e com ampliação dos mecanismos de controle e participação social, caminhando também em direção a uma “accountability democrática” – cujos instrumentos funcionam não somente como sistema de responsabilização dos governantes, mas como ferramenta para dotar de legitimidade as decisões dos agentes públicos.

Tendo que debater e negociar suas propostas com outros atores, os decisores aumentam a compreensão dos problemas, ampliam a capacidade de obter informações críticas, corrigindo erros de cálculo que, na ausência deste processo, só apareceriam no momento da implementação e, portanto, com menor possibilidade de correção. Isto encoraja, ainda, os formuladores a pensar vários passos à frente nos jogos estratégicos da política de reforma.<sup>29</sup>

É preciso nivelar a capacidade de gestão das entidades subnacionais, para que programas, iniciados em uma esfera, não encontrem barreiras técnicas para sua execução – seja da União para os estados, seja dos estados para os municípios. A insuficiência de recursos físicos, financeiros e principalmente humanos

---

<sup>27</sup> ABRUCIO, 2007, p. 16.

<sup>28</sup> “Figuras como os Consórcios já têm atuado neste sentido, mas é preciso atuar também no plano das políticas públicas que não tenham formas de coordenação bem definidas – o que ocorre na maior parte dos casos. A despeito da definição de um federalismo mais cooperativo no âmbito das competências constitucionais, o federalismo brasileiro na prática é muito compartimentalizado e pouco entrelaçado, o que atrapalha as políticas públicas, tanto em termos de eficiência como de responsabilização”. (Id Ibidem, p.16).

<sup>29</sup> ABRUCIO e LOUREIRO, 2004, p. 17.



(pessoal qualificado) muitas vezes interrompe o ciclo das políticas públicas. Por isso o desenvolvimento local tem sido foco de investimentos públicos e privados.

Uma das soluções apresentadas para os problemas de coordenação entre as várias instâncias governamentais são os consórcios públicos: um mecanismo de harmonização entre as atividades dos entes da federação, o qual teve origem na reforma gerencial de 1995 (no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado), com vistas a evitar a duplicidade de atuação, a divergência de soluções e a dispersão de recursos.

Os objetivos a serem alcançados com os consórcios públicos, segundo o Governo Federal são, por exemplo: a instituição de um mecanismo de coordenação federativa; o fortalecimento do papel do ente público como agente planejador, regulador e fiscalizador de serviços públicos; a possibilidade de incrementar a efetividade das políticas públicas executadas em parceria por diferentes entes governamentais.

Da mesma forma, outras alternativas são as transferências discricionárias instrumentalizadas através dos convênios e contratos de repasse (não constitucionais), as quais demonstram a possibilidade de cooperação intergovernamental, a fim de alcançar objetivos comuns por meio de mútua colaboração entre os partícipes.

Cabe aqui ressaltar que a transversalidade das políticas, bem como as ações compartilhadas, deveriam ser observadas nos instrumentos de planejamento – Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA, antecipando os problemas regionais/locais, e evitando que as soluções surjam como medidas emergenciais às crises. É preciso pensar a intergovernabilidade no momento da elaboração das peças de planejamento/orçamento, a fim de se antecipar questões relativas às assimetrias da federação e as demandas locais, construindo-se uma convergência entre o planejamento e a execução das políticas nas distintas instâncias de governo.

As ações compartilhadas, que integram as transferências discricionárias, deveriam ser complementares à cooperação inserida em um planejamento estratégico de longo prazo e nas diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual. Programas isolados trazem benefícios à sociedade, mas não têm a amplitude das Leis Orçamentárias e dos Programas de Governo. As iniciativas isoladas de políticas públicas integradas, constantes nos Convênios e Contratos de Repasse,



devem servir de exemplo para a formulação de políticas de Estado, que entendam a transversalidade como princípio necessário à finalidade pública.

No nível regional, os resultados de ações integradas entre estados e municípios possibilitam um desenvolvimento mais homogêneo do Estado. Quando este percebe seus municípios como “nós de uma única rede de políticas”, torna-se capaz de obter maiores ganhos em suas ações.

O financiamento de programas municipais e a capacitação dos gestores locais para desenhar carteiras de projetos para os municípios e as macrorregiões, alinhadas com a gestão estadual, são ações que caminham *pari passu* com o objetivo geral da cooperação intergovernamental: melhorar a efetividade e a transparência institucional das administrações públicas, a fim de alcançar uma maior eficiência do gasto público.

(...) O modelo cooperativo contribui para elevar a esperança quanto à simetria entre os entes territoriais, fator fundamental para o equilíbrio de uma federação. No entanto, fórmulas cooperativas mal-dosadas trazem problemas. Isso ocorre quando a cooperação confunde-se com a verticalização, resultando mais em subordinação do que em parceria, como muitas vezes já aconteceu na realidade latino-americana, de forte tradição centralizadora.<sup>30</sup>

No entanto, muito deve ser feito para se capacitar a gestão local e minimizar as dependências, quase que exclusivas, das políticas de transferências intergovernamentais. Assim, a partir do estudo da demanda local podem ser elaboradas ações capazes de estimular parcerias entre os entes, mas também associações eficientes entre municípios, a fim de se compartilhar decisões, soluções e tarefas, evitar competição entre governos municipais vizinhos e gerar desenvolvimento com aproveitamento de múltiplos potenciais. Por conseguinte, tal colaboração resultará em um impacto positivo maior para os governos estaduais e principalmente para a população.

Políticas orientadas para o desenvolvimento dos municípios e o estímulo às ações cooperadas deveriam ser objeto de projetos estruturantes, voltados para o compartilhamento da informação, economicidade e aprimoramento da gestão pública. A promoção de um desenvolvimento sustentável, transversal e integrado só pode atingir sua plenitude com extensão aos municípios, num movimento cíclico de investimento na melhoria contínua, focada em resultados efetivos para a o bem-estar social.

---

<sup>30</sup> ABRUCIO, jun. 2005, p. 44.



## 6 O CASO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO NORTE E NOROESTE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Exemplos concretos de colaboração intergovernamental podem ser observados na recente parceria entre a Petrobras, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG-RJ) e os Municípios de Macaé e Rio das Ostras. Tais atores têm confirmado as possibilidades de contribuição das ações transversais para o fortalecimento regional, bem como para a diminuição dos desequilíbrios verticais e horizontais característicos de uma federação.

Projetos estratégicos, desenvolvidos no âmbito do Programa de Desenvolvimento Social de Macaé e Regiões (Prodesmar), demonstram o sucesso de instrumentos de cooperação intergovernamental (no caso, os convênios) para potencializar a intervenção do poder público na execução de atribuições que são compartilhadas entre distintas esferas de governo, promovendo a concretização do federalismo cooperativo no país.

O Programa foi formulado com a finalidade de aprimorar o planejamento e o desenvolvimento das Regiões Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro, afetadas direta e indiretamente pelas atividades do setor petrolífero. Nesse sentido, “o Prodesmar tem como objetivo contribuir para a melhoria da infraestrutura pública e ampliar as oportunidades de trabalho e renda por meio de ações sinérgicas que valorizam o aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros das instituições envolvidas”<sup>31</sup>, promovendo melhorias na qualidade de vida da população.

Os municípios da Região apresentam potencial relativamente baixo para arrecadar suas receitas tributárias, possuindo quase a totalidade de seus recursos vinculados às transferências intergovernamentais - sejam as constitucionais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sejam as compensatórias, provenientes dos *royalties*.

Não obstante os esforços dos municípios em direcionar os recursos provenientes dos *royalties* para projetos cujos *outputs* promovam melhorias no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pode-se constatar que os indicadores ainda encontram-se aquém do desejado. Portanto, os vultosos investimentos que

---

<sup>31</sup> PETROBRAS - Assessoria de Comunicação - Macaé, 2010.



estão sendo realizados, principalmente no Norte Fluminense, associados à Bacia de Campos, tornam-se uma extraordinária oportunidade, no sentido de mitigar problemas relativos à educação, distribuição de renda e oferta de empregos, por meio de geração de um desenvolvimento econômico e social sustentável.

Dentre as ações do Prodesmar, destacam-se cinco convênios entre a Petrobras e o Poder Público, os quais, além de proporcionar ganhos múltiplos para a sociedade, têm facilitado a fruição das *policies* através dos diversos entes federativos:

1. Duplicação da Rodovia Amaral Peixoto (RJ-106), no trecho Macaé, já que a ampliação da logística na Região é condição determinante para viabilizar os novos empreendimentos ligados ao Petróleo, mas também para garantir o desenvolvimento de uma cadeia produtiva;
2. Melhoria operacional do 9º Grupamento de Bombeiro Militar, através da aquisição de duas novas viaturas;
3. Sistema de monitoramento por câmeras e despacho de viaturas (novo 190), em que serão instaladas câmeras de vídeo com objetivo de aumentar a segurança no Município de Macaé;
4. Qualificação profissional de jovens e adultos não-exclusiva à cadeia do petróleo, sendo que a meta de qualificação profissional dos cursos – que já foi superada - era atingir 5.740 jovens e adultos em 191 turmas, na parceria que envolve o Centro Tecnológico de Qualificação Profissional (Cetep);
5. Planejamento Estratégico do Norte e do Noroeste Fluminense, o qual objetiva a elaboração de um plano estratégico sócio-econômico e ambiental, indutor de desenvolvimento e de melhoria da qualidade de vida para as populações nas Regiões Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro, analisando suas especificidades e potencialidades sociais, culturais e econômicas, dentre elas o pólo produtor de petróleo da Bacia de Campos.

O “Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro” é um dos projetos desenvolvidos dentre o rol de atividades que integram o Convênio Planejamento Estratégico do N/NO Fluminense. Esse projeto tem como principal produto “a elaboração de um plano estratégico de longo prazo



(20 a 25 anos) que formule e implemente (por meio de uma carteira de projetos públicos, privados e em parceria) uma estratégia de desenvolvimento inovadora, consistente e viável para o Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro”<sup>32</sup>.

Nesse sentido, pretende-se: evitar o crescimento desordenado; minimizar as externalidades negativas consequentes da extração petrolífera do Norte-Noroeste (aproveitando também os impactos positivos); reconhecer as potencialidades locais, além das já conhecidas (pólo petrolífero, pólo de extração mineral, pólos de agricultura); e estimular ações cooperativas e coordenadas que proporcionem um desenvolvimento de longo prazo.

Além disso, destacam-se como objetivos: a integração regional dos municípios e regiões, mediante a adoção de programas, projetos e ações de desenvolvimento sustentável das cidades, tendo em vista o combate às desigualdades sócio-espaciais do estado do Rio de Janeiro; a contribuição para a melhoria da infraestrutura urbana; a ampliação das oportunidades de trabalho e renda; o fornecimento de diretrizes de sustentabilidade para a melhoria da qualidade de vida da população, do uso do solo e intervenção no meio-ambiente; definição de espaços bem localizados nas cidades; inclusão de moradias para a população de baixa renda; redefinição de bens públicos (praças, parques, ambientes desportivos e culturais); a melhor acessibilidade e mobilidade nos transportes; a urbanização e potencialização econômica de vazios urbanos; o incremento da movimentação de cargas; a geração de novas receitas decorrentes destas movimentações; entre outros.

O Plano, elaborado pelo Consórcio Rionor (vencedor do certame<sup>33</sup>), foi dividido em quatro etapas: (1) Análise Situacional da Região, produzida através de entrevistas, visitas técnicas, oficinas de trabalho e questionários; (2) Estratégia de Desenvolvimento Regional, contendo Objetivos, Metas, Programas, Empreendimentos ou Iniciativas, a fim de constituir a Visão, os Eixos de Desenvolvimento estratégicos e os Programas Estruturantes; (3) Carteira de Projetos Iniciais, correspondendo ao Programa de Desenvolvimento Regional; (4) Carteira de Projetos finais, desenvolvidos e especificados, que serão levados à apreciação pública.

---

<sup>32</sup> SEPLAG-RJ. Termo de Referência do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro, 2008.

<sup>33</sup> Modalidade de licitação: concorrência pública; tipo: técnica e preço, de acordo com a Lei 8666/93.



O trabalho foi realizado de forma participativa e as reflexões estratégicas e prospectivas têm sido “internalizadas das conversações sociais, ou seja, o sistema está aberto dialogando com o meio circundante”<sup>34</sup>. Assim, foi constituída uma “Rede Social Regional com o papel de atuar como interlocutora contínua com representantes dos grupos políticos, empresariais, técnico-científicos e culturais, sociocomunitários organizados e formadores de opinião”<sup>35</sup>, disponibilizados por uma rede de informação na modalidade “*web based*”.

O portal inicial, criado para suportar as pesquisas e discussões, e a Rede “assistiram a equipe para a realização de um sequência de oficinas temáticas e consultas públicas às lideranças e representantes das populações das Regiões Norte e Noroeste Fluminense”<sup>36</sup>. Os resultados foram anexados aos relatórios, contendo listas de presenças e imagens das reuniões e entrevistas, as quais acompanharam a evolução temática dos trabalhos, em suas Etapas de Projeto.

O grande avanço na gestão desse Projeto pode ser percebido em seu monitoramento constante, através de relatórios parciais e relatórios de avanço, constantes no cronograma físico-financeiro e produzidos ao final de cada etapa de trabalho. A avaliação dos resultados, assim como a proposição das ações corretivas, principalmente pelos Gestores do Convênio “Planejamento Estratégico do N/NO Fluminense”, puderam ser realizadas durante todo o processo, o que lhe atribuiu transparência e legitimidade.

Concluído o objeto do convênio, foi disponibilizada uma carteira composta por macroprojetos estruturantes e articulados de curto, médio e longo prazos (para um horizonte 2035), contendo especificações básicas e estratégias de suporte financeiro desses empreendimentos, a fim de induzir e promover o processo de desenvolvimento regional.

Originários de uma Carteira de Projetos Iniciais, elaborada pelo Consórcio Rionor, os projetos identificados como necessários à realização do processo de desenvolvimento em questão abrangem todas as áreas de atuação da sociedade regional, quais sejam: histórico-etnográfica, meio ambiente natural e meio ambiente modificado, físico e infraestrutura e saneamento ambiental e habitação, economia e social, político-administrativa e institucional-legal, complementado pela informação.

---

<sup>34</sup> Consórcio Rionor. Proposta técnica do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro, 2009, p.18.

<sup>35</sup> Id Ibsiden, p.18.

<sup>36</sup> Consórcio Rionor. Rede Social do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro, 2010, p.1.



Chegou-se a um conjunto de 53 (cinquenta e três) macroprojetos, representando o núcleo do que deve ser feito, gradativa e articuladamente, para a promoção do desenvolvimento sustentável do Norte e Noroeste. Para cada um dos projetos foi, então, preparada uma especificação estruturada, a fim de dotá-los das informações necessárias à sua implementação.

Os cronogramas físico-financeiros foram detalhados até o ano de 2016, escolhido como referência pela realização das Olimpíadas na cidade do Rio de Janeiro: o evento tem um tempo e possibilidades muito expressivas para um primeiro ciclo de implantações do Plano de Desenvolvimento do Norte-Noroeste. No entanto, os macroprojetos com prazos maiores, até 2035 ou até 2040, foram orçados integralmente, e os valores estão lançados como o acumulado total do período. Há casos em que foram adotados outros intervalos, por exemplo 2016-2020, com os valores dos investimentos lançados também com o valor total deste período. (...)<sup>37</sup>

O trabalho elaborado, no Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte e Noroeste Fluminense, conclui que, para obtenção dos resultados esperados, deve ser dada devida importância aos Projetos relativos a capitais intangíveis, tais como: “cultura, educação, ordenação socioambiental e econômica, cidadania, civismo e ética, linguagem, tudo o que puder ser investido no sentido de desenvolver as pessoas enquanto agentes que co-operem no exercício de seu conhecimento”<sup>38</sup> - no intuito de convergir esforços para a formação de cidadãos comprometidos com a “produção de um estado regional de bem estar e qualidade do viver sem distinções”<sup>39</sup>.

Estão, ainda, em fase de articulação entendimentos com a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) e o SEBRAE do Norte-Noroeste Fluminense, os quais deverão assumir as operações da Rede Social, que passará a integrar um portal específico desse Plano de Desenvolvimento Sustentável, sob a coordenação da SEPLAG-RJ. Nesse portal também estará disponível o Sistema de Apoio estruturado, contendo arquivos de informação “*web based*” que foram utilizados para a elaboração do Plano, bem como para o gerenciamento da Carteira de Projetos, ampliando a transparência e a accountability.

Assim, tal qual o caminho percorrido pelas políticas públicas, a formulação, seguida de implementação, é que dará verdadeira efetividade aos programas e projetos desenvolvidos pelo Estado. Dessa forma, aguarda-se a

<sup>37</sup> Informações sobre o Projeto disponíveis no site <<http://www.planejamento.rj.gov.br/>>

<sup>38</sup> Plano de Desenvolvimento Sustentável do N/NO Fluminense, 2010, p. 260.

<sup>39</sup> Id *Ibiden*, p. 260.



disseminação da Carteira de Projetos entre os Gestores dos municípios envolvidos, para que o processo decisório, que irá elencar as prioridades em sua execução, seja transparente e conte com a participação democrática do Poder Público e da sociedade civil em níveis regional e local. Além disso, a participação de Instituições como a Firjan, o SEBRAE e a Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro – Investe Rio, durante a apresentação dos resultados, também tem sido considerada fundamental para a atração de possíveis investidores ao negócio.

O início desse processo decisório deu-se em fevereiro de 2011, quando o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Sr. Sergio Ruy Barbosa, apresentou ao Governador do RJ, Sr. Sergio Cabral, a Carteira de Projetos do “Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro”. Ambos os gestores demonstraram intenção de priorizar alguns projetos e inseri-los no PPA 2012-2015, pra dar continuidade ao processo de planejamento-implementação de políticas, a partir dos estudos desenvolvidos no Plano. Além disso, em 09 de maio de 2011, a Carteira de Projetos será apresentada os gestores municipais, em um evento que ocorrerá na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. (vide Anexo I)

Já como desdobramento desse trabalho, elaborou-se o “Plano de Desenvolvimento Sustentável da Silvicultura do Norte e Noroeste Fluminense” – um dos itens sugeridos na Carteira, nos Projetos para “Redução da Fragmentação Florestal” e “Diversificação da Estrutura Produtiva”-, visando à implantação de florestas comerciais como oportunidade de investimento no setor agropecuário da Região. A silvicultura representa uma das possibilidades de diversificação das atividades produtivas, reduzindo a relação de dependência dos Municípios do Norte e Noroeste em relação aos *royalties*.

O “Plano de Desenvolvimento da Silvicultura”, executado como aditivo ao Convênio do Planejamento Estratégico do Norte e Noroeste (Prodesmar), está em fase de elaboração, embora já tenha sido alvo de investidores nacionais e internacionais, os quais percebem o potencial do investimento no setor. As articulações com os possíveis interessados estão sendo gerenciadas pela Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro - Investe Rio, órgão vinculado à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços do Estado do Rio de Janeiro – SEDEIS.



O sucesso desses projetos de Desenvolvimento Sustentável, os quais têm sido desenvolvidos junto à Petrobras, abriram precedente para outros investimentos que trarão inúmeros benefícios ao Estado do Rio de Janeiro e aos municípios envolvidos: o “Plano Diretor para o Desenvolvimento e a Revitalização da Cadeia Produtiva da Cana de Açúcar da Região Norte do Estado do Rio de Janeiro”, o “Plano de Reestruturação e Desenvolvimento Sustentável dos Municípios da Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro” e o “Plano de Desenvolvimento Sustentável dos Municípios das Baixadas Litorâneas”.

No primeiro caso, aguarda-se a aprovação do fomento da Petrobras Biocombustível para se promover estudos e elaborar um Programa para o Desenvolvimento e a Revitalização da Cadeia Produtiva da Cana de Açúcar. O objetivo é atribuir competitividade aos produtores do Norte Fluminense, nas suas várias vertentes, atrair novos empreendedores para os segmentos que forem considerados os mais viáveis e garantir a sustentabilidade da cadeia e setor, colaborando com o desenvolvimento social da referida Região.

No segundo caso, corre o processo licitatório para escolha da empresa de consultoria para elaborar um Plano que formule e implemente (por meio de uma carteira de projetos públicos, privados e em parceria) uma estratégia inovadora de desenvolvimento sustentável, consistente e viável com as condições ambientais de seu território – o qual leve em consideração a experiência com os recentes desastres naturais ali ocorridos e as alternativas potenciais de desenvolvimento existentes. Pretende-se contemplar tanto municípios atingidos pelos desastres causados pelas chuvas recentes quanto os demais municípios dessa Região que vêm necessitando de atenção por parte dos entes governamentais em virtude de seu estado de decadência econômica.

Já o “Plano das Baixadas Litorâneas” aguarda autorização da Petrobras para liberação dos recursos necessários a sua realização. Seguindo metodologia semelhante ao Plano elaborado para o Norte e Noroeste Fluminense, objetiva instituir um planejamento estratégico focalizado no desenvolvimento contínuo e sustentável da Região das Baixadas Litorâneas do Rio de Janeiro, afetada direta e indiretamente pelas atividades do setor de petróleo e gás.



A reunião desses projetos demonstra um olhar focalizado no planejamento voltado para todo o Estado, em um movimento “*botton-up*”, ou seja, a partir das necessidades de cada município ou região. Tal estratégia poderá direcionar as políticas públicas elaboradas pelo Estado do Rio de Janeiro para as demandas específicas da população local e, assim, homogeneizar o desenvolvimento sustentável e estruturado de toda a sociedade fluminense.

Espera-se que esses projetos tornem-se vitrine para outras regiões, estimulando o compartilhamento de boas práticas da gestão, capazes de gerar soluções transversais, em função da convergência de interesses entre o Poder Público Estadual, Municipal e outros agentes sociais. A formulação de políticas públicas integradas tende a reduzir as desigualdades socioeconômicas e socioculturais, além de contribuir para a elaboração de programas adequados às realidades dos municípios (e macrorregiões) e efetivos na obtenção de resultados de longo prazo.

## 7 CONCLUSÃO

As relações coordenadas e cooperadas entre os entes políticos são capazes de potencializar a elaboração de ações transversais, minimizar as assimetrias dos entes governamentais e fortalecer “o arranjo federativo sobre o qual se estrutura a própria idéia de nação”<sup>40</sup>. Para superar a lógica de um federalismo compartimentalizado, é preciso pensar as políticas públicas em direção a uma reforma de longo prazo, atendendo às demandas locais para que se obtenham ganhos equânimes, em termos de desenvolvimento contínuo e estruturado, em todo o país.

Alguns dos desafios para a construção do federalismo cooperativo brasileiro podem ser resumidos da seguinte forma: (1) Fortalecer a capacidade de planejamento e gestão de políticas públicas; (2) Desenvolver mecanismos para promover a cooperação entre os municípios, estados e o Governo Federal e a harmonização e compartilhamento de soluções; (3) Incentivar a articulação intergovernamental, seja para disseminar as experiências bem sucedidas, seja para ajudar entidades subnacionais com mais carências administrativas.

---

<sup>40</sup> CARNEIRO, Ricardo. *Por onde passam as reformas tributária e da Previdência: uma breve abordagem sob a ótica da administração estadual de Minas Gerais*. Revista do Legislativo, nº 36. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/revistalegis/Revista36/ricardo36.pdf>> Acesso em 04 de maio de 2011, às 17h40.



Os instrumentos de cooperação, como os Convênios e Contratos de Repasse, têm sido bem-sucedidos na elaboração de políticas públicas que busquem ultrapassar tais desafios, somando esforços dos diversos entes governamentais, mas também atraindo investimentos privados para promoção do crescimento estruturado e sustentável. Dessa forma, demonstram eficácia na comunhão de esforços para desenho de políticas que atendam às carências de distintos estados e municípios e para boa aplicação das transferências governamentais discricionárias.

O caso do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro pode vir a se tornar um exemplo de boa prática de gestão compartilhada, com foco no desenvolvimento homogêneo das macrorregiões e municípios, bastando, para isso, que os projetos elaborados cheguem à fase de implementação. Assim, poderá reunir dados, provenientes dos impactos obtidos (comparados com os pretendidos), comprovando a efetividade dos resultados.

O foco em resultados é uma tendência da Nova Gestão Pública (New Public Management), paradigma que deve ser adotado para construção de políticas de Estado, a fim de aprimorar a qualidade do Planejamento Estratégico de longo prazo e da Gestão Pública. Desse modo, a Administração poderá erradicar uma histórica cultura de gastos arbitrários, buscando, além da finalidade pública, princípios como os da legitimidade e economicidade nos seus projetos, através dos governos que se sucedem.

A execução dos programas governamentais de forma cooperada poderá minimizar as desigualdades e atender às distintas e complexas peculiaridades de uma federação. Assim, através do compartilhamento de estratégias e recursos, da transversalidade de políticas, transparência das ações, vontade dos gestores (dos diversos entes políticos) e participação democrática, poder-se-á chegar a um nível de desenvolvimento alinhado às necessidades das populações locais e, por fim, de toda a sociedade.



## 8 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, jun. 2005, p. 41-67. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005)> Acesso em: 22 de setembro de 2010, às 23h17.

\_\_\_\_\_ ; Gaetani, F. (2006), p. 49. *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda aprendizado e coalizão*. In: Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados. 1. ed. RIO DE JANEIRO : EDITORA QUALITYMARK LTDA., 2006. 268 p. 1 v. Disponível em:

<<http://www.portalct.com.br/blogs/gestaopublica/administracao/files/files/AVAN%C3%87OS%20E%20PERSPECTIVAS%20DA%20GEST%C3%83O%20P%C3%9ABLIAB%20NOS%20ESTADOS%20AGENDA,%20APRENDIZADO%20E%20COALIZ%C3%83O.pdf>> Acesso em: 17 de outubro de 2010, às 17h45.

\_\_\_\_\_ ; FRANZESE, Cibele: *Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil*. In: Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. 1. ed. São Paulo : Edições FUNDAP, 2007. 423 p. 1 v. Disponível em:

<[http://www.searh.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh\\_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf](http://www.searh.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf)> - Acesso em 28 de julho de 2010, 15h30.

\_\_\_\_\_ ; LOUREIRO, Maria Lucia. *Finanças públicas, democracia e instrumentos de accountability*. FGV-EAESP/GV. Relatório de Pesquisa nº 31 /2004. Disponível em:

[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3104/P00298\\_1.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3104/P00298_1.pdf?sequence=1) Acesso em 12 de abril de 2011, às 17h30.

ARRETCHE, Marta T. S. *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. Revista brasileira de ciências sociais - Vol. 14, nº 40, junho/1999.

\_\_\_\_\_. *Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia*. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, 2003, p. 334 . Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232003000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232003000200002&lng=en&nrm=iso)> Acesso em 28 de julho de 2010, 15h.

\_\_\_\_\_. *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo em Perspectiva, 18 (2): 17-26, p. 24, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>> Acesso em: 18 de setembro de 2010, às 19h.



ARRETCHE, Marta T. S. et al. *Análise Retrospectiva Dimensão Institucional*. IEA/USP, 2004. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/tematicas/futuro/projeto/index.html>> Acesso em: 28 de julho de 2010, 12h.

BRASIL. *Manual de obtenção de recursos federais para municípios : sem intermediação de terceiros, orientação aos prefeitos*. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2006. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/81921>>. Acesso em: 18 de setembro de 2010, às 20h.

BRESSER, Luiz Carlos. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília, 1995.

CARNEIRO, Carla B. L. *Governança e Accountability: algumas notas introdutórias*. Disponível em: [http://www.ceas.sc.gov.br/downloads/accountability\\_1.doc](http://www.ceas.sc.gov.br/downloads/accountability_1.doc). Acesso em 18 de abril de 2011, às 15h30.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

CKAGNAZAROFF, I. B.; MOTA, N. R. *Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias de modernização de prefeitura municipais*. Revista Economia e Gestão, Belo Horizonte, série E & G, v.3, n.6, dez. 2003: 23-41.

DUARTE, Angelo José M. et al. *Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: avaliação das transferências federais, com ênfase no Sistema Único de Saúde*. CEPAL – Santiago Del Chile: Publicação das Nações Unidas, 2009. Serie Gestión pública, nº 69. Disponível em: <<http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/4/35354/SGP69.pdf>> Acesso em 22 de setembro de 2010, às 22h30.

FARIA, C. A. P. de. *Gestão metropolitana e relações intergovernamentais assimétricas: o caso dos pequenos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Brasil*. Publicado em: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 – 7 nov. 2008.

GASPARINI, C. E.; GUEDES, K. P. *Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil*. Revista Econ. aplic., São Paulo, v. 11, n. 2, p. 303-323, abril-junho 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v11n2/07.pdf>> Acesso em 03 de maio de 2011.



INOJOSA, R. M. *Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional*. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, FGV, vol. 32, n. 2, p.35-48, mar/abr. 1998.

\_\_\_\_\_. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. Cadernos Fundap, n. 22, p.102-110, 2001.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. *Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza*. XI Concurso de Ensayos Del CLAD “El tránsito de la cultura burocrática AL modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones”. Caracas, 1997.

KEINERT, T. M. M.; MENEGUZZO, M.; ROSA, T. E. C. *Inovação e cooperação intergovernamental: microrregionalização, consórcios, parcerias e terceirização no setor saúde*. São Paulo: Annablume, 2006.

LIPPI, Mariana Ferreti. *A estratégia de articulação intergovernamental na implantação de políticas públicas metropolitanas: construindo um conceito e evidenciando a aplicação prática*. Publicado em: II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 37: Políticas públicas e gestão: a questão metropolitana.

LUNA, R. B. de. *Integração horizontal de ações governamentais*. Dissertação (mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo – 2007.

MAGALHÃES, E. P. de. *Inclusão social e intersectorialidade: o longo caminho dos princípios às estratégias de ação*. In: CARNEIRO, C. B.; COSTA, B. L. D. (Org.). *Gestão Social: o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004, v.1 (desafios e tendências): 35-45.

MARCUZZO, Juliana Luisa. FREITAS, Luiz Antonio Rossi de. *A Contabilidade Gerencial e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Revista Eletrônica de Contabilidade, Curso de Ciências Contábeis UFSM. Volume I. N.º.1 Set-Nov/2004. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/revistacontabeis/anterior/artigos/vln01/a10vln01.pdf>> Acesso em: 30 de março de 2011, às 18h15.

MARINI, C; MARTINS, H. *Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento*. Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. São Paulo: FUNDAP: Casa Civil, 2005.



MARTINS, H. Fragmentação e intersetorialidade: em busca de uma agenda de integração. *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: FUNDAP: Casa Civil, 2005.

MELO, M. *Crise federativa, guerra fiscal e hobessianismo municipal: efeitos perversos da descentralização?* Revista São Paulo em Perspectiva. , v. 10, n. 3, 1996.

MENICUCCI, T. M. G. Intersectorialidade: o desafio atual para as políticas sociais, in *Pensar BH: Política Social*, Belo Horizonte, n.3, maio/jul. 2002: 10-14.

MOURA, R. *Os desafios da gestão metropolitana no Brasil*. Item III do Relatório – O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federados apresentado no Seminário na Câmara de Deputados, Brasília, maio de 2005. Disponível em: <<http://www.conferencia.cidades.pr.gov.br/>>.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. *Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: Diferentes Visões e Práticas*. 275. RAP Rio de Janeiro 40(2):273-88, Mar./Abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>, acesso em 29/03/11, às 11h.

PAULA, A. P. P. de. *Entre o gerencialismo e a gestão social: em busca de um novo modelo para a administração pública brasileira*. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro, FGV, vol. 45, n.01, p.36-49, jan/mar. 2005.

PRADO, Sergio. *Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil*. Trabalho elaborado no contexto do projeto: Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. EBAP/ K. ADENAUER / Sob coordenação do Prof. Fernando A. Resende. São Paulo, julho 2001.

SANO, Hironobu. *Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os Conselhos de secretários estaduais*. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, Brasil, 2008.

SANTOS, G.; TAVARES, F. H.; REIFF, L. O.; CORRÊA, L. V. *Potencial de arrecadação municipal e o PMAT*. REVISTA DO BNDES, RIO DE JANEIRO, V. 14, N. 29, P. 399-434, JUN. 2008. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2913.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2913.pdf)> Acesso em 12 de abril de 2011, às 17h.



SANTOS, Maria Helena de Castro. *Governabilidade, governança e capacidade governativa: algumas notas*. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

SEPLAG-RJ. *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <[http://www.e-planejamento.rj.gov.br/seplag/prodesmar/etapaIV/carteira\\_projetos.pdf](http://www.e-planejamento.rj.gov.br/seplag/prodesmar/etapaIV/carteira_projetos.pdf)> Acesso em: 20 de abril de 2011, às 16h20.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, 48, 1999, p. 187-213.

SOUZA, Celina. *Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização*. Dados [online]. 1998, vol.41, n. 3. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000300003&script=sci\\_arttext#2not](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000300003&script=sci_arttext#2not)> Acesso em 17 de outubro de 2010, às 20h00.

\_\_\_\_\_. *Redemocratização, federalismo e gasto social no Brasil: tendências recentes*. XXIV AMPOCS, Petrópolis, RJ, pp. 23-27 outubro de 1999. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/232522/SouzaRedemocratizacao.pdf>> Acesso em 17 de outubro de 2010, às 20h05.

\_\_\_\_\_. *Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização*. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 7, nº3, pp. 31-442, 2002. Disponível em <<http://www.scielosp.org/pdf/csc/v7n3/13023.pdf>> Acesso em 17 de outubro de 2010, às 20h17.

SEPLAG-RJ, *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte do Estado do Rio de Janeiro*. Projetos/ 2010. Disponível em: <<http://www.planejamento.rj.gov.br/>> Acesso em 17 de outubro de 2010, às 21h13.

TUPINAMBÁ, J. C. D & VINHAS, L. P. *Transversalidade e Cooperação em Busca do Desenvolvimento Regional*. Brasília: CONSAD. *Revista Governança e Desenvolvimento*, nº 14, ano 7, 2010, [52 e 53].



**9 ANEXO I: Convite para o “Lançamento do Plano de Desenvolvimento Sustentável das Regiões Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro: Agenda de Ações”**



**FÓRUM PERMANENTE  
DE DESENVOLVIMENTO  
ESTRATÉGICO DO ESTADO**  
JORNALISTA ROBERTO MARINHO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO DE JANEIRO

ALERJ, ABAV-RJ, ABEOC - Regional RJ, ABES  
ABIH-RJ, ACRJ, ADESG-RIO, AEERJ, AMCHAM-RIO  
CEBDS, CIEE, CLUBE DE ENGENHARIA, CRC-RJ  
FAERJ, FACERJ, FECOMÉRCIO-RJ, FETRANSPOR  
FGV, FIRJAN, GESTRIO, IBP, PUC-RIO, REDETEC  
RIO CONVENTION & VISITORS BUREAU, SEBRAE-RJ  
SESCON-RJ, SNA, SINDRIO, UENF, UERJ, UEZO  
UFF, UFRJ, UGF

**“LANÇAMENTO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS REGIÕES  
NORTE E NOROESTE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: AGENDA DE AÇÕES ”**

**9 de maio- segunda-feira - 9h30**

**Local: Alerj – Rua Primeiro de Março, s/nº - Palácio Tiradentes – Plenário Barbosa Lima**

**PROGRAMAÇÃO**

**9h: CREDENCIAMENTO**

**9h30: APRESENTAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS REGIÕES  
NORTE E NOROESTE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - AGENDA DE AÇÕES**

Presidente da Alerj, Deputado Paulo Melo  
Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, Sergio Ruy  
Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Serviços, Julio Bueno  
Diretor de Exploração e Produção da Petrobras, Guilherme Estrela  
1º Vice-presidente da Firjan, Geraldo Coutinho  
Prefeito de Itaperuna, Fernando da Silva Fernandes  
Prefeita de São João da Barra, Carla Maria Machado dos Santos

**11h45: DEBATES**

**13h30: CONSIDERAÇÕES FINAIS E ENCERRAMENTO**



*Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro*  
**Aqui você tem poder.**



SECRETARIA DE  
DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO, ENERGIA,  
INDÚSTRIA E SERVIÇOS



Secretaria de  
Planejamento e Gestão



---

**AUTORIA**

**Letícia Pinto Vinhas** – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro

Endereço eletrônico: [leticia@planejamento.rj.gov.br](mailto:leticia@planejamento.rj.gov.br)

**João Carlos Derzi Tupinambá – Vinhas** – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro

Endereço eletrônico: [jtupinamba@planejamento.rj.gov.br](mailto:jtupinamba@planejamento.rj.gov.br)

