

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PAULO NEVES DE CARVALHO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PAULO SÉRGIO MENDES CÉSAR

**Consórcios Públicos Interfederativos em Minas Gerais: Arranjos Intermunicipais para a
Gestão Regional Associada de Políticas Públicas.**

Belo Horizonte
2017

PAULO SÉRGIO MENDES CÉSAR

**Consórcios Públicos Interfederativos em Minas Gerais: Arranjos Intermunicipais para a
Gestão Regional Associada de Políticas Públicas.**

Dissertação de mestrado apresentado à Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, em cumprimento à exigência para conclusão do Curso de Mestrado em Administração Pública 2015-2017.

Orientador: Professor Dr. Ricardo Carneiro

Belo Horizonte
2017

C958c César, Paulo Sérgio Mendes.
Consórcios públicos interfederativos em Minas Gerais: arranjos intermunicipais para a gestão regional associada de políticas públicas / Paulo Sérgio Mendes César. -- 2017.
[15], 173 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2017.

Orientador: Ricardo Carneiro
Bibliografia: f. 167-176

1. Consórcios públicos – Minas Gerais. 2. Federalismo fiscal – Minas Gerais. 3. Serviço público municipal – Minas Gerais. 4. Administração municipal – Minas Gerais. 5. Descentralização administrativa – Minas Gerais. I. Carneiro, Ricardo. II. Título.

323.17 (815.1)

Dissertação intitulada “*Consórcios Públicos Interfederativos em Minas Gerais: Arranjos Intermunicipais para a Gestão Regional Associada de Políticas Públicas*”, de autoria do mestrando Paulo Sérgio Mendes César, apresentada à banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Professor Doutor Ricardo Carneiro - Orientador - FJP

Professor Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa- FJP

Professor Doutor José Roberto Pereira - UFLA

*É melhor ter companhia do que estar sozinho,
porque maior é a recompensa do trabalho de duas pessoas.
Se um cair, o amigo pode ajudá-lo a levantar-se.
Mas pobre do homem que cai e não tem quem o ajude a levantar-se!
E, se dois dormirem juntos, vão manter-se aquecidos.
Como, porém, manter-se aquecido sozinho?
Um homem sozinho pode ser vencido, mas dois conseguem defender-se.
Um cordão de três dobras não se rompe com facilidade.
Eclesiastes 4:9-12*

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me dá forças todos os dias para nunca desistir.

Ao meu orientador, professor Dr. Ricardo Carneiro, pelo super fôlego para co-autoria e coordenação de artigos acadêmicos, pela confiança e pela oportunidade de trabalhar e aprender muito ao seu lado.

À minha esposa Stefânia, que sempre me apoia e me incentiva a ir mais longe.

À Larissa, que já me inspira, mesmo sem ainda ter nascido.

Ao professor Dr. Bruno Lazzarotti e à professora Dra. Flávia Brasil que sempre incentivam e agregam nossas publicações.

Aos outros professores do Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, sempre tão solícitos e competentes.

Aos meus colegas e amigos de curso, que sempre proporcionaram trocas de conhecimentos muito ricas.

RESUMO

Os consórcios públicos intermunicipais, em sua grande maioria, foram criados para suprir necessidades específicas de serviços públicos municipais. Considerando o atual quadro de comprometimento fiscal que afeta grande parcela das administrações públicas municipais no Brasil, o presente trabalho se propõe a investigar o fenômeno da criação de consórcios públicos interfederativos como potencial solução para as dificuldades inerentes à implementação e à execução de diversas políticas públicas de competência municipal. Para tanto, discorre, inicialmente, sobre o sistema federativo brasileiro, suas principais características e valores, passando pelas teorias da descentralização, pelas repartições de recursos e de encargos do federalismo fiscal até a evolução e enquadramento do município no atual pacto federativo. A seguir, com vistas a compreender melhor a questão da cooperação, partindo-se da bibliografia de Mancur Olson e correlatos, o trabalho investiga os principais aspectos relacionados à ação coletiva, como tamanho do grupo, incentivos seletivos positivos e negativos, mecanismos de coerção, coordenação, dentre outros. Assim, ancorado na discussão olsoniana, a atenção é dirigida para a cooperação interfederativa, estudando os institutos existentes no país e suas principais características. Além dos consórcios públicos são abordados os convênios administrativos, os contratos de gestão e as associações de municípios. Dentre tais formas, ganha destaque, em capítulo próprio, a figura dos consórcios públicos, abarcando desde as origens de sua idealização, até suas características, vantagens e empecilhos peculiares à sua adoção. A seguir, adentrando no universo dos consórcios públicos em Minas Gerais e valendo-se de dados secundários de *sites* oficiais, o trabalho busca sucintamente demonstrar o perfil dos municípios mineiros, revelar a evolução e panorama dos consórcios no estado, bem como apontar a ocorrência de diversos aspectos olsonianos em processos de consorciamento ocorridos no estado. Ainda são investigados os principais fomentos aos consorciamentos por órgãos governamentais ou afins. Por fim, visando a investigar as principais motivações à criação dos consórcios mineiros, bem como conhecer suas estruturas e perspectivas, foi realizada pesquisa específica, cujos resultados são apresentados no último capítulo do trabalho. As considerações finais condensam o percurso analítico do trabalho e os resultados da mencionada pesquisa.

ABSTRACT

Most inter-municipal public consortia were created to meet the specific needs of municipal public services. Considering the current fiscal commitment that affects a large part of the municipal public administrations in Brazil, the present work proposes to investigate the phenomenon of the creation of interfederatives public consortia as a potential solution to the difficulties inherent to the implementation and execution of several public policies of Municipal competence. To do so, a priori, it discusses the Brazilian federal system, its main characteristics and values, passing through the theories of decentralization, the distribution of resources and the burden of fiscal federalism to the evolution and framing of the municipality in the current federal pact. Then, in order to better understand the logic of collective action, leaving the bibliography of Mancur Olson and similar, the work investigates the main aspects related to collective action, such as group size, positive and negative selective incentives, coercion mechanisms, among others. Thus, starting from the collective action, one arrives at the interfederative cooperation, studying the existing institutes in our country and its main characteristics. In addition to public consortia, administrative agreements, management contracts and associations of municipalities are investigated. Among these forms, the public consortiums figure in the proper chapter, ranging from the origins of their idealization, to their characteristics, advantages and peculiar constraints of the consortia. Then, entering the universe of public consortia in Minas Gerais and using secondary data from official sites, the work succinctly seeks to demonstrate the profile of the municipalities of Minas Gerais, to reveal the evolution and panorama of the consortia in the state, as well as to point out the occurrence of various aspects from Olson of consortium processes in Minas Gerais. The main incentives for consortiums by government or related entities are still investigated. Aiming to investigate the main motivations for the creation of consortiums of Minas Gerais, as well as to know their structures and perspectives, specific research was carried out, the results of which are presented in a clear and didactic way in this chapter that precede the final considerations.

LISTA DE SIGLAS

4 AMBIENTAL – Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável de Santa Juliana, Nova Ponte, Perdizes e Pedrinópolis
ABM – Associação Brasileira de Municípios
AI-8 – Ato Institucional n.º 8
AIS – Ativo Imobilizado em Serviço
AMAPI – Associação de Municípios da Microrregião do Piranga
AMM – Associação Mineira de Municípios
AMMAN – Associação Microrregional de Municípios da Mantiqueira Norte
AMOG – Associação dos Municípios da Microrregião da Baixa Mogiana
ANA – Agência Nacional das Águas
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
ATOS – Arranjos Territoriais Ótimos
BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAIXA – Caixa Econômica Federal
CASIP – Consórcio de Administração dos Serviços de Iluminação Pública
CEMG – Constituição do Estado de Minas Gerais
CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais
CIAMARP – Consórcio Intermunicipal da Associação dos Municípios do Alto do Rio Pardo
CICANASTRA – Consórcio da Serra da Canastra, Alto São Francisco e Médio Rio Grande
CIDAS – Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável
CIDE – Contribuição de intervenção no domínio econômico
CIDE Combustíveis – Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico
CIDE Remessas Exterior – Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico
CIDERSU – Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Regional Sustentável
CIDES – Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba
CIESP – Consórcio Intermunicipal de Especialidades
CIGEDAS – Consórcio de Gestão e Desenvolvimento Ambiental Sustentável das Vertentes
CIMAG – Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Microrregião do Circuito das Águas
CIMAJE – Consórcio Público Intermunicipal do Alto Jequitinhonha
CIMAMS – Consórcio Intermunicipal da Área Mineira da Sudene
CIMAPAR – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Alto Paranaíba
CIMARG – Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Alto Rio Grande
CIMASAS – Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Microrregião do Alto Sapucaí para Aterro Sanitário
CIMASP – Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Microrregião do Alto Sapucaí
CIMCENTRAL – Consórcio Multifinalitário da Região Central de Minas Gerais
CIMCOM – Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Centro Oeste Mineiro
CIMDOCE – Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Doce
CIMEJE – Consórcio Público Intermunicipal do Médio Jequitinhonha
CIMEV – Consórcio Público Intermunicipal do Médio Rio das Velhas
CIMLESTE – Consórcio Multissetorial dos Municípios do Leste de Minas Gerais
CIMME – Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Médio Espinhaço
CIMMES – Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Médio Sapucaí

CIMPAP – Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Vale do Paraíba
CIMPLA – Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Planalto de Araxá
CIMVALPI – Consórcio Intermunicipal Multissetorial do Vale do Piranga
CISAB ZONA DA MATA – Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico da Zona da Mata Mineira
CISAB-CENTRO NORDESTE MINEIRO – Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico do Centro Nordeste Mineiro
CIS-VERDE – Consórcio Intermunicipal de Saúde Verde
CNM – Confederação Nacional de Municípios
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CODAMMA – Consórcio de Desenvolvimento da Área dos Municípios da Microrregião da Mantiqueira
CODANORTE – Consórcio de Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas
COFINS – Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social
COMASF – Consórcio de Municípios do Alto São Francisco
COMVALE – Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Grande
CONDAPAV – Consórcio Público para Desenvolvimento da Micro Região do Alto Paraopeba e Vertentes
CONDEBAS – Consórcio para o Desenvolvimento da Microrregião da Bacia do Suaçuí
CONSANE – Consórcio Regional de Saneamento Básico da região de Lavras
CONSMEPI – Consórcio Público Multifinalitário do Médio Rio Piracicaba
CONVALES – Consórcio de Saúde e Desenvolvimento dos Vales do Noroeste de Minas
COREMESP – Consórcio Público Intermunicipal para o Desenvolvimento Sustentável da Região do Médio Espinhaço
CORESAB – Consórcio de Saneamento Básico Central de Minas
CPGRS – Consórcio Público para Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Andradás
CR/67 – Constituição da República de 1967
CR/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
EC/19 – Emenda Constitucional n.º 19
ECOTRES – Consórcio Público Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos de Conselheiro Lafaiete, Congonhas e Ouro Branco
FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente
FMN – Frente Municipalista Nacional
FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNMC – Fundo Nacional sobre Mudança do Clima
FPE – Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNASA – Fundação Nacional da Saúde
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação

ID – Índice de dificuldade
IM – Índice de motivação
IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social
IOF – Imposto Sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários
IPER – Iniciativa Pública, Estratégica e Regional
IPI – Imposto sobre produtos industrializados
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR – Imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza
ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI – Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos
ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
MAPA – Ministério da Agricultura e Pecuária
MCIDADES – Ministério das Cidades
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE
NPM – *New Public Management*
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PIS – Programa de Integração Social
PMSS – Programa de Modernização do Setor de Saneamento
PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos
PPP – Parceria Público-Privada
PUC – Pontifícia Universidade Católica
RCL – Receita corrente líquida
RIDES – Consórcio Intermunicipal Região Integrada de Desenvolvimento Sustentável
RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte
SAMU – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SAREM – Secretaria Nacional de Articulação com Estados e Municípios
SAT – Contribuição ao Seguro Acidente de Trabalho
SEBRAE – Contribuição ao Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena Empresa
SECIR – Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional
SEDESE – Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social
SEDRU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana
SENAC – Contribuição ao Serviço Nacional de Aprendizado Comercial
SENAI – Contribuição ao Serviço Nacional de Aprendizado Industrial
SES – Secretaria de Estado de Saúde
SESC – Contribuição ao Serviço Social do Comércio
SESCOOP – Contribuição ao Serviço Social do Cooperativismo
SESI – Contribuição ao Serviço Social da Indústria
SEST – Contribuição ao Serviço Social dos Transportes
SIM – Serviço de inspeção municipal
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUPAM – Superintendência de Articulação Municipal
SUS – Sistema Único de Saúde
TCE – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCU – Tribunal de Contas da União
USP – Universidade de São Paulo
UTC – Unidades de Triagem e Compostagem

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Despesas de Competência Concorrente na Constituição Federal de 1988.....	47
Tabela 2 – Distribuição dos municípios em relação ao número de habitantes – Minas Gerais – 2010	98
Tabela 3 - Quadro de despesas públicas municipais por faixa de população – Minas Gerais – 2011	99
Tabela 4 – Municípios em consórcios públicos por habitantes – Brasil em 2015.....	101
Tabela 5 – Municípios brasileiros consorciados por temática – Minas Gerais em 2015.....	102
Tabela 6- Valores licitados, por ponto de iluminação pública - Consórcios públicos em Minas Gerais.....	119
Tabela 7 - Modalidades de atuação associada para manutenção da iluminação pública em Minas Gerais – 2014.....	120
Tabela 8 - Custos de implantação de aterro e aquisição de equipamentos por número de habitantes.....	121
Tabela 9 - Comparativo destinação resíduos sólidos sem e com consórcio público	121
Tabela 10 - Distribuição de funcionários por cargo/função e formação/instrução nos 39 consórcios públicos multifinalitários pesquisados	131
Tabela 11 - Distribuição de funcionários por cargo/função e formação/instrução nos 39 consórcios públicos multifinalitários pesquisados	132

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Distribuição do FPM em 2014 em valores %.....	40
Figura 2 - Distribuição dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios por estado – valores totais de 2016 em R\$.....	40
Figura 3 – Distribuição das transferências intergovernamentais em 2014 em bilhões de R\$..	41
Figura 4 – Mapa das Associações Microrregionais de Municípios de Minas Gerais.....	68
Figura 5 - Custos de implantação de aterro sanitário por habitante - 2008	87
Figura 6 - fluxograma de estruturação de um consórcio público interfederativo.....	95
Figura 7 – Receita Corrente Líquida <i>per capita</i> dos municípios de Minas Gerais –em RS correntes em 2013.....	100
Figura 8 – Custeio da máquina em relação à RCL dos municípios de Minas Gerais - % em 2013	100
Figura 9 - Distribuição das modalidades de destinação final de resíduos sólidos urbanos dos municípios de Minas Gerais – 2014	103
Figura 10 – Distribuição por etapas dos 567 municípios em processo de consorciamento para destinação final de resíduos sólidos em Minas Gerais – 2013	104
Figura 11 - Distribuição dos 567 municípios em propostas de consórcios públicos para destinação final de resíduos sólidos por macrorregião de Minas Gerais – 2013.....	105
Figura 12 - Proporção de municípios em propostas de consórcios públicos para destinação final de resíduos sólidos por macrorregião de Minas Gerais – 2013.....	105
Figura 13 - Consórcios públicos de Minas Gerais para o gerenciamento de RSU - 2013	106
Figura 14 - Consórcios intermunicipais de Minas Gerais – por função e <i>status</i> de atividade em 2016	107
Figura 15 - Distribuição dos 67 consórcios intermunicipais por macrorregião de Minas Gerais – % em 2016.....	108
Figura 16 - Distribuição dos consórcios por ano de constituição – de 2005 a 2014	124
Figura 17 - Origem das propostas de consórcios públicos	125
Figura 18 - Distribuição das funções contempladas nos contratos de consórcios multifinalitários	126
Figura 19 - Distribuição das funções efetivamente exercidas nos consórcios multifinalitários	127

Figura 20 - Comparativo entre as funções pretendidas e as efetivamente exercidas nos consórcios multifinalitários	128
Figura 21 - Comparativo entre consórcios unifinalitários e multifinalitários – em %	129
Figura 22 - Avaliação do quesito insuficiência financeira das prefeituras para gerir determinadas políticas públicas	133
Figura 23 - Avaliação do quesito insuficiência financeira das prefeituras para realizar investimentos necessários para determinadas políticas públicas.....	134
Figura 24 - Avaliação do quesito insuficiência administrativa/gerencial das prefeituras para gerir determinadas políticas públicas	135
Figura 25 - Avaliação do quesito apoio financeiro de instituições privadas	135
Figura 26 - Avaliação do quesito obtenção de repasses financeiros do Sistema Único de Saúde para a região através do consórcio.....	136
Figura 27 - Avaliação do quesito obtenção de recursos financeiros do governo federal para investimentos relacionados à destinação final de resíduos sólidos	136
Figura 28 - Avaliação do quesito obtenção de recursos financeiros estaduais relacionados a projetos ou investimentos relacionados à destinação final de resíduos sólidos	137
Figura 29 - Avaliação do quesito obtenção de ganho de escala da gestão de serviços públicos	138
Figura 30 - Avaliação do quesito obtenção de melhores resultados em licitações regionalizadas	138
Figura 31 - Avaliação do quesito melhoria da imagem junto ao Ministério Público Estadual	139
Figura 32 - Avaliação do quesito viabilização de concessão ou Parceria Público-Privada....	139
Figura 33 - Avaliação do quesito recebimento ou incremento da cota parte do ICMS Ecológico.....	140
Figura 34 - Avaliação do quesito apoio instrumental do governo estadual	140
Figura 35 - Avaliação do quesito contratação de profissionais mais qualificados para o consórcio do que os disponíveis nas prefeituras.....	141
Figura 36 - Avaliação do quesito fortalecimento da identidade regional	142
Figura 37 - Avaliação do quesito fortalecimento da representatividade política dos prefeitos da região	142

Figura 38 - Índices de motivação de criação dos consórcios públicos em Minas Gerais.....	143
Figura 39 - Avaliação do quesito falta de conhecimento do processo e de suas etapas	145
Figura 40 - Avaliação do quesito dificuldade do rito imposto pela Lei n.º 11.107/2005	146
Figura 41 - Avaliação do quesito grande quantidade de municípios envolvidos.....	147
Figura 42 - Avaliação do quesito poucos municípios envolvidos	147
Figura 43 - Avaliação do quesito pouco envolvimento/interesse do município polo	148
Figura 44 - Avaliação do quesito baixa participação/envolvimento de prefeitos	149
Figura 45 - Avaliação do quesito dificuldade de articulação entre os prefeitos	149
Figura 46 - Avaliação do quesito dificuldade com vereadores para aprovação do consórcio	150
Figura 47 – Avaliação do quesito falta de interesse dos vereadores pelo consórcio público .	150
Figura 48 – Avaliação do quesito descrença de alguns prefeitos na figura do consórcio público	151
Figura 49 – Avaliação do quesito más experiências anteriores envolvendo consórcio público	151
Figura 50 – Avaliação do quesito fatores geomorfológicos	152
Figura 51 – Avaliação do quesito escassez de recursos financeiros para implantação do consórcio.....	153
Figura 52 – Avaliação do quesito crença de autossuficiência dos municípios maiores	153
Figura 53 – Avaliação do quesito discussões precipitadas antes da constituição do consórcio	154
Figura 54 – Avaliação do quesito resistência do corpo técnico das prefeituras envolvidas, visto que perdem poder para o consórcio.....	155
Figura 55 – Avaliação do quesito descrença na possibilidade/ probabilidade de conseguirem recursos federais ou estaduais.....	155
Figura 56 – Avaliação do quesito apoio do governo estadual insatisfatório	156
Figura 57 – Avaliação do quesito apoio do governo federal insatisfatório	157
Figura 58 – Avaliação do quesito ausência de cartilha orientadora clara e objetiva	157
Figura 59 – Avaliação do quesito desalinhamento entre instituições fomentadoras a consórcios	158
Figura 60 – Índices de dificuldade de criação dos consórcios públicos em Minas Gerais.....	159

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	17
2. CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS GERAIS DO SISTEMA FEDERATIVO	23
2.1. A DESCENTRALIZAÇÃO E O FEDERALISMO FISCAL	27
2.2. DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO.....	33
2.3. A DISTRIBUIÇÃO DE ENCARGOS NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO.....	44
2.4. A AUTONOMIA MUNICIPAL.....	50
3. OS DILEMAS DA COOPERAÇÃO.....	56
3.1. OS PRINCIPAIS ASPECTOS DA AÇÃO COLETIVA.....	56
3.2. FORMAS DE COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA NO BRASIL.....	65
4. OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS	70
4.1. ANTECEDENTES	70
4.2. A CARACTERIZAÇÃO NORMATIVA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS	78
4.3. INCENTIVOS SELETIVOS AOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS	85
4.4. FATORES DIFICULTADORES PARA O CONSORCIAMENTO	92
5. INCENTIVOS E FOMENTO INSTITUCIONAL À CRIAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS: considerações a partir do consorciamento em Minas Gerais	98
5.1. PANORAMA DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS EM MINAS GERAIS ..	98
5.2. FOMENTO INSTITUCIONAL AOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS	108
5.3. REFLEXOS EM MINAS GERAIS DOS INCENTIVOS E DO APOIO INSTITUCIONAL AOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS	116
6. RESULTADOS DA PESQUISA SOBRE OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS EM MINAS GERAIS.....	123
6.1. INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS EM MINAS GERAIS.....	124
6.2. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE CONSÓRCIOS PÚBLICOS UNIFINALITÁRIOS E MULTIFINALITÁRIOS	129
6.3. A PERCEPÇÃO DOS GESTORES DOS CONSÓRCIOS ACERCA DAS MOTIVAÇÕES PARA O CONSORCIAMENTO	133

6.4. A PERCEPÇÃO DOS GESTORES ACERCA DOS FATORES DIFICULTADORES PARA O CONSORCIAMENTO	144
6.5. PERSPECTIVAS DOS GESTORES EM RELAÇÃO AOS CONSÓRCIOS	160
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	162
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	166
ANEXO I – MODELO DE QUESTIONÁRIO.....	176
ANEXO II – RELAÇÃO DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS POR FINALIDADE E SITUAÇÃO EM MINAS GERAIS EM 2016.....	181
ANEXO III – RELAÇÃO DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE MINAS GERAIS QUE PARTICIPARAM DA PESQUISA	184

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CR/88 – definiu em seu artigo 1º os três atributos fundamentais do Estado brasileiro: República, forma de governo relacionada à coisa pública, ao interesse público; Federação, divisão e organização político-territorial do Estado; e Democracia, regime de governo que respeita a soberania popular.

Um país pode se organizar politicamente sob a forma de Estado unitário ou de Estado federativo. Enquanto no Estado unitário as decisões político-econômicas são tomadas por um poder centralizado, no Estado federativo as diferentes esferas da administração pública possuem autonomia e competência para legislar sobre assuntos de seu interesse, bem como para certas decisões políticas e econômicas (OLIVEIRA, 2007). Freitas (2008) aponta que o modelo brasileiro apresenta como peculiaridade a mesma autonomia concedida a todos os níveis de governo. Todavia, em que pese a CR/88 ter ampliado a autonomia política, administrativa e financeira dos municípios, tal autonomia não é consensual, visto que o município não possui representação no Senado Federal e nem Poder Judiciário próprio (FREITAS, 2008).

Logo, o sistema federativo se caracteriza pela forma como fragmenta o poder político, respeitando a autonomia política, administrativa e financeira dos entes que o compõem, constituídos, no caso brasileiro, pela União, pelos Estados e pelos Municípios. Trata-se, como destaca Oliveira (2007), de um Estado federalista em que, a despeito de manter algumas características de competição entre os entes federativos, consagra o modelo federalista cooperativo, no qual a rivalidade entre as esferas central e descentralizada de poder deve ser substituída pela colaboração.

De acordo com Sachs (2005) e Carneiro e Brasil (2009), decorrente do processo de descentralização induzido pelo governo federal, a CR/88 acabou onerando sobremaneira os municípios ao ampliar suas atribuições sem oferecer suficiente respaldo financeiro e fiscal. A despeito do incremento de recursos provenientes de transferências intergovernamentais, a CR/88 imputou aos municípios diversas competências exclusivas, bem como outras comuns ou partilhadas com os estados e com a União. Cabe destacar que, relativo às funções comuns ou partilhadas, na ausência de regulamentação, potencialmente surge o problema que nenhum nível federativo resta expressamente obrigado a atuar.

O sistema federativo delineado na CR/88 deixou a cargo dos municípios diversas funções públicas que implicam custos expressivos. Merecem destaque custos como os relacionados ao investimento em infraestrutura urbana, como construção de empreendimentos

para destinação final de resíduos sólidos, os relacionados à manutenção e operação desses empreendimentos, e ainda os relacionados à provisão de serviços de competência local, como os decorrentes da transferência dos ativos da iluminação pública¹, que ainda demandaram investimentos de substituição de tecnologias do parque luminoso das áreas públicas. Esses custos elevados, somados à incapacidade gerencial das máquinas públicas no país em lidar de forma adequada com o leque ampliado de funções que lhes dizem respeito, levam muitos prefeitos municipais, principalmente de municípios de médio e pequeno porte, a buscarem meios para a melhoria de suas ações e orçamentos. Um desses meios é o consórcio público, previsto no art. 241 da CR/88 e disciplinado pela Lei 11.107, de 06 de abril de 2005.

Neste trabalho pretende-se um estudo acerca de como a instituição de consórcios públicos intermunicipais para gestão de diversas funções públicas municipais em Minas Gerais está relacionada a incentivos positivos (incentivos financeiros, benefícios administrativos e ganhos de escala) e a incentivos negativos (condições coercitivas). Para tanto, investigam-se as dificuldades administrativas, financeiras e operacionais de gestão de políticas públicas pelos municípios e o significativo surgimento de novos consórcios públicos interfederativos, sejam unifinalitários ou multifinalitários.

Arranjos cooperativos, como o consórcio, antecipam-se de particular relevância para municípios pequenos e médios, ao instrumentalizar a apropriação de ganhos de escala. Araújo, Moura e Dias (2011) esclarecem, contudo, que não há certa uniformidade da conceituação de cidades pequenas ou médias. Não obstante, as autoras acreditam que considerando o contexto nacional mais recente poderia se estabelecer o corte demográfico de até 100 mil habitantes para um município pequeno, entre 100 mil e 350 mil habitantes para um município de porte médio e acima de 350 mil habitantes para cidades de porte grande. Contextualizando os 853 municípios de Minas Gerais de acordo com dados demográficos do Censo 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, têm-se seis municípios de porte grande, 23 municípios de porte médio e 824 municípios pequenos.

Considerando que atualmente, devido principalmente ao grande volume e diversidade de serviços ofertados pelo setor público, tem-se um quadro de restrição orçamentária delicado que abala mais profundamente os municípios de pequeno e médio porte, torna-se fundamental a execução da atividade pública de forma racional e eficiente (ABRUCIO, 2003). E é nesse sentido que o presente trabalho pretende investigar a cooperação interfederativa denominada consórcio público enquanto ferramenta importante para a melhoria de determinadas políticas

¹ A Resolução n.º 414, de 09 de setembro de 2010, da ANEEL determina a transferência dos ativos da iluminação pública aos municípios a partir de 31/12/2014.

públicas implementadas pelo ente municipal.

Levando em conta os elevados custos envolvidos na gestão de diversas funções públicas sob a titularidade dos municípios, a maioria dos municípios pequenos e médios tem se unido formalmente no intuito de tornar tal gestão eficiente em escala regional e até mesmo local (CÉSAR, 2008). Seguindo tal raciocínio, os consórcios públicos podem ser um suporte aos municípios brasileiros na superação de obstáculos históricos para a gestão institucional, na grande maioria deles decorrentes, sobretudo, da precariedade de recursos técnicos, humanos e financeiros em geral ali vivenciada.

De acordo com informações da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE (2015), o número de municípios brasileiros integrantes de consórcios públicos passou de 3.295 em 2012 para 3.691 em 2015. E em Minas Gerais também resta evidenciado o aumento das pactuações de consórcios públicos (FREITAS JUNIOR e MESQUITA, 2010; CARMO, 2015). Tal avanço verificado em processos de consorciamento envolvendo entes federados se deve, em grande parte, aos benefícios seletivos, específicos para os entes que se consorciam, assim como as imposições coercitivas, que mesmo indiretamente induzem os municípios a se consorciarem.

Dessa sorte, faz-se necessário um estudo mais aprofundado da lógica da ação coletiva e suas implicações para as propostas de consórcios públicos ora analisadas, objetivando inclusive compreender as formas de enfrentamento do principal desafio ao consorciamento, a adesão de entes federados.

Sucintamente, dentre os principais benefícios do consorciamento, podem ser apontados:

- O ganho de escala com o rateio (baseado em população ou alguma variável da temática) de custos fixos pelas prefeituras;
- A prioridade nos pleitos por recursos do PAC relacionados a resíduos sólidos, conforme art. 18 da Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos);
- O acréscimo de repasse de ICMS Ecológico em 10% por consorciar e em 30% quando for sede de empreendimento licenciado para destinação final de resíduos;
- A própria licitação, que tem ampliação dos limites das modalidades e duplicação dos valores de dispensa;
- As possibilidades de financiamento ampliadas (Ministério da Justiça, SEDESE, MCidades, BNDES, BDMG, FUNASA, etc.);
- A melhoria da imagem dos municípios junto ao Ministério Público Estadual, visto que demonstra uma medida do conjunto de municípios na busca por soluções eficientes, principalmente para a questão dos resíduos sólidos.

A recente Política Nacional de Resíduos Sólidos ainda deu forte ênfase à gestão integrada, exigindo em diversos momentos dessa gestão a participação da sociedade, organizada ou não, prevendo inclusive o envolvimento de diversos *stakeholders*.

Atualmente se verifica muito recorrente nas administrações municipais a criação de consórcios públicos, assim, fica clara a opção pelos consorciamentos como potencial resposta às insuficiências financeiras e gerenciais dos municípios. Justificam-se, assim, esforços no sentido de examinar de que forma essa intenção de cooperação surge e quão eficazes são os mecanismos existentes de indução ao consorciamento.

Assim, a questão mais geral abordada pelo trabalho remete à compreensão da utilização dos consórcios públicos como instrumento de cooperação interfederativa, tendo como referência o consorciamento ocorrido no âmbito dos municípios mineiros. Além do interesse na compreensão do fenômeno de consorciamento intermunicipal, pretende-se explorar outras formas de orientar/auxiliar o direcionamento de gastos públicos no fomento a novas propostas de consórcios públicos intermunicipais de diversas temáticas.

Considerando o problema de pesquisa acima delineado, o objetivo geral do trabalho consiste em analisar os consórcios públicos intermunicipais de diversas temáticas existentes em Minas Gerais, tendo em perspectiva obter subsídios à compreensão das motivações que levaram à sua formação e dos desafios por estes defrontados em seu funcionamento.

Pretende-se indicar os principais aspectos do federalismo nas relações intergovernamentais, com foco nos governos locais e as dificuldades financeiras de grande parte dos municípios relacionadas à implementação de políticas públicas após a CR/88, com destaque para aquelas que não possuem transferências intergovernamentais garantidas; avaliar em que medida os mecanismos de indução da cooperação, com ênfase nos incentivos seletivos, têm obtido êxito na constituição de consórcios públicos em Minas Gerais; bem como analisar os custos de transação e outros desafios envolvidos nos processos de consorciamento.

No desenvolvimento do trabalho, utilizou-se de pesquisa bibliográfica, com revisão de literatura específica com o intuito de aprofundar o conhecimento sobre o federalismo, verificando como o ente federado município se situou na CR/88 e como a autonomia fiscal e as transferências intergovernamentais têm ou não permitido a autonomia administrativa dos municípios de pequeno e médio porte. Ao lado disso, examinou-se de que forma a lógica da ação coletiva e seus dilemas podem auxiliar na compreensão de como a cooperação intermunicipal para promoção de determinadas políticas públicas municipais tem respondido aos mecanismos de promoção da ação coletiva interfederativa.

Recorreu-se também à análise documental, com foco no exame de legislações, editais e contratos relacionados ao tema. Além de análise de dados secundários através de pesquisa em bancos de dados dos sistemas públicos, como do Índice Mineiro de Responsabilidade

Social – IMRS –, de pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN –, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana – Sedru –, do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo e de outros.

Analisando a relação entre a evolução histórica situacional ao conjunto de incentivos positivos, como os benefícios apontados, e incentivos negativos, como as imposições legais ou as dificuldades que praticamente inviabilizam a implementação da ação isoladamente, visando à ponderação dos catalisadores do processo, efetuou-se a aplicação de questionários junto a prefeitos ou secretários executivos envolvidos em consórcios públicos intermunicipais multifinalitários e unifinalitários. Tais questionários representam importante fonte de análise exploratória das principais percepções de razões, problemas e vantagens dos principais atores envolvidos nesse tipo de articulação.

O primeiro capítulo teórico apresenta o Sistema Federativo Brasileiro, apontando suas principais características, resgatando na origem e na evolução histórica seus axiomas, princípios e conceitos. Para tanto, este capítulo aborda tanto a dimensão das competências tributárias, com as principais fontes de receitas dos entes federativos e as transferências governamentais, bem como a dimensão da repartição dos serviços e funções disponibilizados à população. O capítulo procura contextualizar o município no sistema federativo e revelar aspectos de suas políticas públicas com vistas a permitir um melhor dimensionamento de alguns problemas enfrentados na implementação e execução de determinadas funções de competência municipal.

A seguir inicia-se o aprofundamento da discussão da cooperação, com vistas a compreender as principais teorias da ação coletiva, seus dilemas e aplicabilidade. Ainda neste tópico se discute a cooperação interfederativa em suas diversas formas; para tanto, estuda-se além dos consórcios públicos interfederativos, os convênios e as associações de municípios.

No capítulo seguinte, destinado ao estudo dos consórcios públicos, investiga-se sua origem e sua caracterização em nosso modelo federalista, resgatando a influência da *New Public Management* – NPM –, bem como demonstrando as principais dificuldades atreladas ao processo de consorciamento.

Ainda neste capítulo, segue-se com a indicação de diversos incentivos seletivos oriundos de políticas públicas de fomento a consorciamentos observados na criação de propostas específicas de consórcios públicos em Minas Gerais. Ademais são ilustrados outros mecanismos de indução à ação cooperativa intermunicipal, como a coerção, mesmo que tacitamente em legislações impositivas de obrigações praticamente inexequíveis de forma

isolada para a maioria dos municípios de pequeno e médio porte.

Já no quinto capítulo discute-se a efetividade dos mecanismos de indução à ação coletiva nas políticas públicas de fomento a criação de consórcios públicos em Minas Gerais. Para tanto, preliminarmente, são apresentados sucintamente o perfil dos municípios mineiros e a contextualização dos consórcios públicos intermunicipais no estado, visando a permitir a melhor compreensão das limitações da maior parte de tais municípios em relação à implementação e execução de suas políticas públicas.

Outrossim, ainda perseguindo avaliar a efetividade dos mecanismos de indução aos consorciamentos entre municípios, são analisados os resultados de pesquisa acerca das reais motivações e expectativas realizada com os consórcios públicos intermunicipais de Minas Gerais em suas diversas temáticas. A metodologia da referida pesquisa é apresentada na introdução capítulo que discute seus resultados.

Devido à própria peculiaridade das políticas públicas e das transferências da saúde, bem como a existência dos consórcios de saúde antecedendo ao marco regulatório dos consórcios públicos, optou-se pela exclusão desses consórcios do escopo da pesquisa de motivações de criação.

2. CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS GERAIS DO SISTEMA FEDERATIVO

Oliveira (2007) e Freitas (2008) esclarecem que um país pode organizar politicamente seu território como Estado unitário, com decisões político-econômicas oriundas de um poder central, ou como Estado federativo, com certa autonomia e competência para os entes que o compõem decidir sobre assuntos de seu interesse. Ou seja, enquanto nas federações, os entes federados, por princípio, dispõem de autonomia, nos estados unitários, as unidades subnacionais são, normalmente, submetidas a um regime hierárquico (BOICO, 2015).

Acerca do federalismo, Oliveira (2007) argumenta que ele expressa um pacto entre forças e interesses divergentes mantido em um regime democrático. Todavia, cabe destacar que o fato de ser federativo não implica necessariamente configurar um regime democrático. De acordo com Soares (1997 apud OLIVEIRA, 2007, p. 4), “o que define a condição democrática ou não de um Estado é a vigência ou não de soberania popular, entendida como a possibilidade e liberdade na escolha do governante por meio de eleições livres”.

No que tange ao surgimento da Federação, credita-se sua origem aos Estados Unidos da América no século XVIII, em decorrência da união das então treze colônias britânicas (GRUPENMACHER, 2010). Ocorre que, àquela época, como explana Michael Bothe² apud Reis (2010, p. 353), “os Estados não possuíam condições de resolver os grandes problemas econômicos e sociais sem a intervenção do Poder Central, o que levou a uma centralização do sistema federativo americano”.

Há de se destacar que a princípio as treze colônias americanas se organizaram em uma Confederação. Sendo que, conforme ressalta Oliveira (2007), a confederação é marcada pela frouxidão dos laços que unem seus interesses, podendo facilmente se desfazer. A esse respeito, Mendes (2004, p. 423) conceitua os sistemas confederados como sendo “aqueles em que os estados membros são politicamente mais fortes que o governo central”. A confederação seria então instável, apresentando grande fragilidade, visto que as unidades que a compõem preservam sua soberania plena e os interesses comuns são pactuados apenas por contrato (OLIVEIRA, 2007).

De acordo com Costa (2004), o modelo federalista consagrado com a Constituição norte-americana de 1787 trazia a combinação do princípio da representação popular com uma dupla divisão do poder, podendo ser entendido como uma forma peculiar de organização do Estado, em que coexistem diferentes esferas territoriais dotadas de poder e autonomia. Tal

² BOTHE, Michael. *O federalismo na Alemanha*. Federalismo – Um conceito em transformação histórica. Traduções – Centro de Estudos Konrad Adenauer – Stiftung, ano 1995, n. 7, pp. 3-14.

autonomia pressupõe, para os governos subnacionais, capacidade de auto-organização, com poderes legislativos próprios, e de autogoverno, com organização própria e eleição de seus representantes, além da capacidade de autoadministração, com organização e prestação de serviços públicos.

Oliveira (2007, p. 7) define a federação como:

“(...) expressão de um pacto político vertical estabelecido entre as unidades de governo que integram o espaço nacional, garantido por uma força soberana – o Governo Central –, mas preservando-se os distintos pactos horizontais estabelecidos em cada uma dessas unidades. O que significa que as unidades federadas abriram mão de parte de sua soberania para a construção desse equilíbrio necessário, embora conflitivo, para a consolidação da Nação, mas mantendo sua autonomia no tocante à definição de seu ordenamento constitucional, do exercício de seus poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e também da competência residual, que lhes asseguraria, através da garantia de competências tributárias próprias, a autonomia financeira necessária para o cumprimento de suas funções e para o atendimento das demandas de sua comunidade.”

No entanto, o que caracteriza a federação não é consensual, observando-se a existência de diversas conceituações, que enfatizam dimensões distintas do arranjo institucional que lhe dá sustentação.

Georg Jellinek, citado por Gruppenmacher (2010), define o Estado Federal como união de direito público entre os estados subnacionais, havendo uma soberania sobre estes Estados. Para Jellinek, os Estados-membros individualmente não são soberanos, a despeito de a Constituição lhes assegurar suas autonomias.

Já na concepção de Carrazza (2008, p. 119), a Federação consiste em:

“(...) uma associação, uma união institucional de Estados, que dá lugar a um novo Estado (o Estado Federal), diverso dos que dele participam (os Estados-membros). Nela, os Estados Federados, sem perderem suas personalidades jurídicas, despem-se de algumas tantas prerrogativas, em benefício da União. A mais relevante delas é a soberania.”

Mostra-se importante, assim, discutir, ainda que brevemente, as definições de soberania e de autonomia. Segundo o entendimento de Bastos apud Gruppenmacher (2010, p. 215):

“Soberania é o atributo que se confere ao poder do Estado em virtude de ser ele juridicamente ilimitado. Um Estado não deve obediência jurídica a nenhum outro Estado. Isso o coloca, pois, numa posição de coordenação com os demais integrantes da cena internacional e de superioridade dentro do seu próprio território, daí ser possível dizer da soberania que é um poder que não encontra nenhum outro acima dela na arena internacional e nenhum outro que lhe esteja nem mesmo em igual nível na ordem interna. A autonomia, por outro lado, é a margem de discricção de que uma pessoa goza para decidir sobre os seus negócios, mas sempre delimitada essa margem pelo próprio direito. Daí porque se falar que os Estados-membros são autônomos, ou que os municípios são autônomos: ambos atuam dentro de um quadro ou de uma moldura jurídica definida pela Constituição Federal. Autonomia, pois, não é uma amplitude incondicionada ou ilimitada de atuação na ordem jurídica, mas, tão-somente, a disponibilidade sobre certas matérias, respeitados, sempre, princípios fixados na Constituição.”

De acordo com Reis (2010), a autonomia dos entes federados cumpre o papel de resguardar a unidade da ordem jurídica total do Estado Federal, garantindo um sistema jurídico único e um sistema político integrado e integral.

Ao defender o federalismo, Bothe apud Reis (2010, p. 352) elenca dentre as justificativas racionais para o federalismo o fato de ele ser:

“(...) a) ser um meio de se preservar a diversidade e particularidade histórica no âmbito de uma união estatal maior; b) possibilitar a proteção de minorias, que vivem sozinhas em um espaço definido; c) consagrar o princípio da subsidiariedade; d) ser um meio para se assegurar a liberdade; e) promover a democracia; e f) possibilitar um ordenamento estatal mais eficiente, uma vez a resolução de tarefas é mais eficiente em pequenas unidades.” (grifo nosso).

Considerando as diferentes federações existentes, Oliveira (2007) revela ser difícil se estabelecer uma tipologia sobre modelos de federalismo devido à existência de vários tipos de federação, que variam de acordo com cada realidade histórica e com as condições econômicas, políticas e sociais de cada país. Reconhecida essa dificuldade, de acordo com Gracia (apud OLIVEIRA, 2007), os modelos de federalismo encontrados na literatura existente são o dual, o cooperativo, o competitivo e o assimétrico. Interessante notar que cada um desses modelos guarda relação com a etapa histórica do desenvolvimento capitalista e busca soluções para ajustar ou aprimorar o arranjo federativo diante de situações mais complexas em dadas realidades que adotam este modelo de organização política de seu território (OLIVEIRA, 2007).

Oliveira (2007, p. 10) aponta que no modelo federativo dual existe uma estrutura dupla de poder entre os estados-membros e o governo central, sendo que a principal função do governo central seria “costurar e soldar os múltiplos e variados interesses dos entes federados”. O autor esclarece que devido à ausência de laços de colaboração ou cooperação, essenciais para a manutenção da unidade federativa, o modelo dual ficou marcado pela permanente tensão entre o poder central e dos governos subnacionais. Assim, o federalismo dual, presente nos Estados Unidos no surgimento da federação, é considerado inadequado para dar conta da complexidade dos problemas que envolvem uma federação (OLIVEIRA, 2007).

Já no modelo de federalismo cooperativo existe o espírito de solidariedade com vistas a atenuar ou corrigir desigualdades interfederativas. Assim, Oliveira (2007, p. 11) afirma que, na essência, o modelo federativo cooperativo procura unir as distintas esferas de governo “para promover o bem comum coletivo e manter coesa a federação, mitigando as desigualdades entre suas unidades”.

Por sua vez, o federalismo competitivo, também denominado *New Federalism*, surgiu em um contexto pós-crise econômica dos anos 1930 nos Estados Unidos, possuindo o claro objetivo de controlar o governo, bem como seus gastos, visando a aumentar a sua eficiência, por meio da competição entre as esferas governamentais (OLIVEIRA, 2007).

Por fim, o federalismo assimétrico, indicado por Gracia (apud OLIVEIRA, 2007), retrata uma forma típica e específica de federalismo que procura acomodar divergências acentuadas de regiões dentro de um mesmo território, atribuindo para as diferentes regiões ou unidades condições distintas das previstas para as demais. Diferentemente das outras formas de federalismo, que preconizam princípios de âmbito nacional como igualdade, homogeneidade e uniformidade das unidades federadas, o federalismo assimétrico concede tratamento diferenciado a cada unidade federada (OLIVEIRA, 2007).

Há de se ressaltar que o federalismo no Brasil se apresentou de forma distinta à experiência dos Estados Unidos da América. Nos dizeres de Pontes de Miranda apud Grupenmacher (2010, p. 213), “não se veio do múltiplo para a unidade. Vai-se da unidade para o múltiplo”, visto que se deu na transição do Império para a República. Entretanto, a despeito de não existir uniformismo nas características dos Estados federados, Carrazza (2008) destaca a soberania nacional inerente a qualquer Estado Federal.

Conforme relatado por Grupenmacher (2010) e Souza (2005), ao analisarem as constituições federais brasileiras, o país apresenta um histórico de governos centralizadores observado desde a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. As autoras apontam que a despeito de a Constituição de 1891 ter adotado um modelo de federação descentralizadora, os entes federados brasileiros gozaram poucas vezes de plena autonomia.

O Brasil optou pelo federalismo e pela forma republicana de governo no mesmo momento, qual seja na Constituição de 1891. Todavia, Grupenmacher (2010, p. 214) destaca várias oscilações vivenciadas na história brasileira em relação à autonomia dos entes federados, expressas nas diferentes constituições federais promulgadas ao longo do século XX, que redesenham o pacto federativo:

“(...) no ano de 1930, em decorrência do movimento revolucionário, destacaram-se interventores para os Estados, retirando parte de suas autonomias. Com a Constituição de 1934, a autonomia dos Estados é devolvida, porém, logo com a Constituição de 1937, o Brasil passa por um período de concentração do poder na União. Somente em 1946, com um novo diploma constitucional o país retorna ao federalismo concretamente. Contudo, com o golpe de 1964, e consequente implantação do regime despótico e autoritário, a autonomia dos estados novamente é retirada, voltando a ser consolidada com a Constituição Federal de 1967.”

Já a Constituição de 1988 reafirmou a autonomia de seus entes federados,

estabelecendo em seu artigo 1º que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. E por ser cláusula pétrea, a CR/88 em seu art. 60, §4º, inciso I, estabelece que a forma federativa de Estado não possa ser extinta nem por proposta de Emenda à Constituição. Ademais, segundo Schmidt (1982), o sistema federativo sempre deve ser considerado como cláusula pétrea, mesmo quando assim não estiver expresso no texto constitucional, preservando a ideia de pacto, subjacente à ideia de federalismo.

Souza (2005) esclarece que a CR/88 adotou o federalismo cooperativo como forma de organização do Estado. Guimarães (2010) indica que, em seu art. 241, a CR/88 estabelece, como mecanismo de reforço ao federalismo cooperativo, a gestão associada de serviços públicos. Ao discorrer sobre o federalismo cooperativo, Oliveira (2007) assevera que no modelo cooperativo a rivalidade entre as esferas central e descentralizada de poder deve ser substituída pela colaboração, em que ganha força o espírito de solidariedade para garantir o melhor equilíbrio federativo.

2.1. A DESCENTRALIZAÇÃO E O FEDERALISMO FISCAL

A respeito da descentralização, Pollitt (apud CARNEIRO e BRASIL, 2016, p. 126) indica que ela possui sentidos variados:

“(...) que vão desde a transferência da prestação de serviços para empresas privadas ou organizações governamentais até a redistribuição ampla de poder entre níveis distintos de governo, passando pela delegação de funções e responsabilidades entre órgãos ou unidades de uma mesma esfera de governo.”

Para Batista (2008), a descentralização pode ser entendida como um processo de transferência de algum tipo de domínio central para esferas de poder inferior, sendo que tais transferências que abarcam desde a divisão de recursos financeiros, de atribuições ou mesmo de poder do governo central com os governos regionais ou locais. Nesse sentido, Abrucio e Soares (2001) consideram a descentralização como um processo político que resulta em transferência de autonomia em termos de poder decisório, e não apenas mera delegação de funções administrativas.

Tocqueville e Stuart Mill (apud BATISTA, 2008), bem como Rezende (2001), Vargas (2010), Mendes (2004) e Guimarães (2010) definem a descentralização como uma forma de aproximar as políticas públicas dos cidadãos.

Oates (1977) argumenta que cada bem público deve ser provido pelo nível de governo que represente de forma mais próxima a área geográfica que se beneficia daquele bem com vista à obtenção da eficiência alocativa. Sobre a questão, Oates (1977) acredita que os

governos locais podem conhecer melhor as preferências dos cidadãos do que o governo central, permitindo um melhor ajuste entre a oferta do serviço e as preferências ou especificidades do público nele interessado.

Nesse sentido, Mendes (2004, p. 422) assevera que o ente municipal é o mais indicado para a execução de obras urbanas, “como a instalação e manutenção da iluminação pública ou o calçamento de ruas”. Ao passo que Rezende (2001) argumenta que não faz sentido os entes municipais constituírem universidades públicas, que estariam mais bem administradas e financiadas pelos governos estaduais ou federal.

O conceito de descentralização tem uma abrangência social, política, econômica e administrativa. Oliveira apud Batista (2008, p. 18) destaca que a descentralização consubstanciada na CR/88 apresenta os seguintes aspectos:

“(...) descentralização política, concretizada com a constitucionalização dos municípios como unidades federadas autônomas; descentralização administrativa, constituída pela transferência de responsabilidades da gestão de políticas públicas para os governos locais; e descentralização fiscal, referente ao repasse de recursos dos governos federal e estaduais para os municípios.”

Pollitt (2007) e Beramendi (2009), citados por Carneiro e Brasil (2016), realçam que

“(...) a descentralização potencializa ganhos de eficiência e de efetividade ao favorecer um melhor ajustamento da oferta dos bens ou serviços públicos às preferências e necessidades da população neles interessada, além de facilitar a experimentação e a introdução de inovações.”

Ao passo que Tiebout (apud MENDES, 2004, p. 425) argumentava que:

“(...) em vez de haver um único governo, que tenta adivinhar as preferências (não-reveladas) dos cidadãos, para lhes ofertar bens públicos, o território nacional poderia ser retalhado em diversas jurisdições, cada uma sendo comandada por um pequeno governo. Cada governo ofertaria uma cesta de bens públicos diferentes. Cada família escolheria viver na jurisdição onde o governo ofertasse a cesta de bens públicos e impostos que fosse de sua preferência.”

Vargas (2010) chama a atenção para que esse modelo de descentralização de Tiebout, ao reforçar o argumento de que é o eleitor ou consumidor quem escolhe a estrutura fiscal mais adequada, tende a destacar a questão da competição entre os governos de um mesmo nível, na linha do federalismo competitivo, o qual na teoria minimiza os problemas de eficiência da atuação pública.

Ocorre que, nos sistemas federativos, as unidades federadas devem dividir a responsabilidade pela gestão das funções estatais, divididas em alocativas, distributivas e estabilizadoras conforme a tipologia proposta pela *welfare economics*. Por essa razão, Silva (2005, p. 120) acredita que “a principal questão relativa à organização do sistema fiscal é a definição clara e precisa de competências que devem ser atribuídas a cada nível de governo,

isto é, o grau de autonomia capaz de permitir o alcance de uma situação Pareto-eficiente³, tanto do lado das responsabilidades do gasto quanto do lado tributário.

Seguindo tal diretiva, Vargas (2010, p. 54) e Oates (1977) apontam para a necessidade de os governos locais obterem suas receitas em proporções adequadas ao financiamento das funções que lhe são atribuídas, visto que o federalismo fiscal maximiza o bem-estar valendo-se de jurisdições constituídas em números e espaços proporcionais aos grupos populacionais com idênticas preferências fiscais, ao que denominam de atribuição de impostos segundo o “princípio do benefício”. Vargas (2010) ainda argumenta que um dos principais papéis do governo central no federalismo fiscal seria indicar as situações em que a produção local de bens públicos resulta em extravasamentos para outras unidades subnacionais, cabendo ao governo central promover a compensação com aportes de receitas complementares.

Baracho (1982) denomina federalismo fiscal a forma como os entes federados se organizam em relação às decisões e ao controle de seus recursos financeiros, balizada por considerações de eficiência econômica. Cabe destacar que o federalismo fiscal abarca tanto a dimensão da repartição de competências para tributação, como a dimensão da repartição de competências para gastar.

Nesse sentido, Silva (2005, p. 119) afirma que o:

“(...) federalismo fiscal implica distribuição de competências constitucionais fiscais entre os diferentes níveis de governo, para que cada um, de modo autônomo, e na medida de suas competências e capacidade de financiamento, possa construir desenhos institucionais capazes de disciplinar os procedimentos de contribuição e gestão tributária, transferências fiscais, composição e dimensão da despesa.”

Ao passo que Prado (2003, p. 41) argumenta que “um regime fiscal federativo depende crucialmente da estruturação eficiente do sistema de competências tributárias, da atribuição equilibrada de encargos entre níveis de governo e da formatação de um sistema eficiente de transferências intergovernamentais”.

Existem diferentes acepções sobre o federalismo fiscal, com destaque para as de primeira e de segunda geração. De acordo com Oates (1977), o federalismo fiscal tradicional ou de primeira geração instituiu a descentralização fiscal como um importante objeto de interesse, estabelecendo a função alocativa do governo como a esfera de atuação por excelência dos governos subnacionais, deixando a função distributiva e de estabilização ao poder central.

Como requisitos necessários para uma estrutura tributária adequada ou ótima,

³ Permite perfeita correspondência entre a oferta de bens pelo setor público e o perfil de demanda dos agentes econômicos que compõe uma comunidade (OATES 1977).

Musgrave e Musgrave, citados por Silva (2005) e Tristão (2003, p. 37), apontam que:

- A distribuição do gravame tributário deve ser equitativa;
- As imposições de "excesso de gravame" deve ser minimizada;
- A estrutura tributária deve favorecer a utilização da política tributária com relação aos objetivos de estabilização e crescimento;
- O sistema tributário deve permitir uma administração eficiente e isenta de arbitrariedades; e
- Os custos administrativos e de atendimento às exigências tributárias devem ser tão baixos quanto for compatível com os outros objetivos."

Grosso modo, Silva (2005) explica que equidade é compreendida como a igual distribuição do ônus tributário entre os contribuintes de acordo com a capacidade de pagamento. À minimização da interferência dos tributos nas decisões alocativas, o autor denomina neutralidade.

Quanto à estabilização, Silva (2005) defende que o tributo deve buscar corrigir falhas de mercado, sejam elas relativas às externalidades, ao perfil distributivo, ou a outra natureza.

Assim:

“(...) a qualidade do sistema de tributos deve estar orientada não apenas à alocação eficiente, mas, também, à capacidade de produzir resultados compatíveis com os outros objetivos desejados e necessários ao bom funcionamento do sistema econômico: estabilização dos níveis de preço e emprego, crescimento econômico e distribuição do bem-estar gerado pelo esforço produtivo entre indivíduos, regiões e setores econômicos.” (SILVA, 2005, p. 127)

Já acerca do federalismo fiscal de segunda geração, sob influência da Teoria da Escolha Pública, Vargas (2010, p. 69) destaca que:

“(...) o federalismo fiscal de Segunda Geração manteve como elemento central a esfera fiscal, mas agregou enquanto áreas de estudo a dimensão política e outras dimensões consideradas necessárias para se redesenhar uma atuação fiscalmente responsável dos governos subnacionais em contextos descentralizados.”

Sob a ótica de quem deve tributar, Mendes (2004, p. 430) aponta três critérios estabelecidos pela literatura com vistas a avaliar se um tributo é adequado à cobrança local: “facilidade de se exportar o tributo; mobilidade da base tributária; e economia de escala na administração do tributo”.

Mendes (2004, p. 430) argumenta que “quanto mais exportável for o tributo, quanto mais móvel for a sua base de incidência e quanto maior for a economia de escala na sua cobrança, mais forte o argumento para que o tributo seja alocado no governo central”. A esses critérios, Mendes (2004, p. 430) soma os três seguintes: “não induzir a alocação ineficiente de recursos econômicos; associação do tributo pago a benefícios providos pelo governo local; e viabilidade administrativa para cobrança do tributo”.

De acordo com Ter-Minassian (apud SILVA, 2005, pp. 128 e 129), a distribuição de competências entre diferentes níveis de governo deve obedecer aos seguintes critérios:

- “i) submissão à competência federal dos tributos que apresentam pelo menos um dos seguintes requisitos: alta mobilidade da base de arrecadação, isso porque a adoção desses por governos subnacionais poderia implicar a indução aos deslocamentos inter-regionais dos fatores de produção, com custos de eficiência para o conjunto da Federação; forte sensibilidade a mudanças no nível de crescimento da economia, ou seja, grau acentuado de elasticidade-renda, esse tipo de tributo representa um relevante instrumento de ação da política de estabilização; bases de arrecadação relevantes e distribuídas irregularmente entre diversas regiões e unidades federadas, dado que a descentralização de tributos com esse perfil acentua o grau de assimetria inter-regional; ou tributos incidentes sobre o comércio exterior – importação e exportação – por sua importância conquanto instrumento regulador das trocas externas e sua influência sobre a balança comercial;
- ii) submissão à competência das esferas subnacionais de governo, dos tributos que apresentem baixa mobilidade da base de incidência ou tributos do tipo taxas por serviços públicos prestados à comunidade.” (grifo nosso)

Do ponto de vista da arrecadação tributária dos entes federados, Coêlho dispõe que:

"A característica fundamental do federalismo é a autonomia do Estado-Membro, que pode ser mais ou menos ampla, dependendo do país de que se esteja a cuidar (...). Sendo a federação um pacto de igualdade entre as pessoas políticas, e sendo a autonomia financeira o penhor da autonomia dos entes federados, tem-se que qualquer agressão, ainda que velada, a estes dogmas, constitui inconstitucionalidade. (...) No âmbito tributário, a sustentar a autonomia política e administrativa do Estado-Membro, e do Município – que, no Brasil, como vimos, tem dignidade constitucional – impõe-se a preservação da autonomia financeira dos entes locais, sem a qual aquelas outras não existirão. Esta autonomia resguarda-se mediante a preservação da competência tributária das pessoas políticas que convivem na Federação e, também, pela equidosa discriminação constitucional das fontes de receita tributária (...)." (COÊLHO, 2009, p.63). (grifo nosso)

Para Arretche (2004), a autonomia para decisões políticas dos governos subnacionais reflete a autoridade que detém sobre recursos tributários ou fiscais. Portanto, o federalismo deve ainda ser instrumento de promoção social e desenvolvimento econômico, cumprindo os preceitos característicos do Estado.

Entretanto, Bothe apud Reis (2010) lembra que, geralmente, o governo central retém maior volume de recursos, enquanto os governos subnacionais restam com autonomia financeira comprometida, tornando-se praticamente pensionistas do Estado maior.

Ganham saliência, nesse contexto, as transferências intergovernamentais, que são repasses de receitas tributárias entre os entes federados utilizados principalmente sob o prisma do federalismo cooperativo. Conforme Mendes (2004), tais transferências cumprem o papel de minorar o problema das externalidades e de redistribuir recursos entre regiões com diferentes níveis de renda e de desenvolvimento.

Dessa forma, Mendes (2004) indica, dentre os principais motivos que justificam as transferências intergovernamentais, o desequilíbrio vertical, tido como resultado de um desequilíbrio entre receitas e despesas entre os entes federados. Em suma, apesar de diversas ações públicas serem passíveis de descentralização, mostra-se muito restrito o conjunto de tributos que podem ser arrecadados de forma eficiente pelos governos subnacionais.

Lima (2003, p. 127) frisa que, “além da busca de equalização fiscal, o sistema de transferências também objetiva concentrar alguns tributos na esfera de governo com melhores condições de administrá-lo”, reforçando o entendimento apresentado por Oates (1977).

Nesse sentido, Oates (1977) indica três fatores que justificam as transferências intergovernamentais: externalidades; compensações; e redistribuição de renda, as quais Lima (2003, p. 128) desmembrou em quatro principais razões:

- “i) Internalização de externalidades e outras jurisdições;
- ii) Melhoria do sistema tributário como um todo;
- iii) Correção de ineficiências na oferta de equilíbrio de bens públicos locais;
- iv) Equalização fiscal entre jurisdições.”

Lima (2003) explica que as três primeiras razões estão relacionadas à eficiência econômica. A internalização de externalidades a outras jurisdições está relacionada ao incentivo dado aos governos subnacionais com melhor desempenho na oferta de serviços públicos, dos quais se beneficiam outros entes.

A melhoria do sistema tributário pode ser exemplificada como a administração de determinado imposto pelo ente central, com vistas a uniformizar as alíquotas e facilitar a fiscalização (LIMA, 2003).

A terceira justificativa para as transferências, de correção de ineficiências na oferta de equilíbrio de bens públicos locais, encontra guarida na perseguição de determinado padrão nacional. Assim, Lima (2003) aponta que existem inúmeras situações que a União estimula a oferta de saúde pública, de saneamento básico e de programas habitacionais.

Especificamente sob a ótica da distribuição das responsabilidades de gastos, ou seja, a identificação de quais bens e serviços devem ser providos pelos níveis locais de governo, Mendes (2004, p. 432) elenca os seguintes critérios:

- “• Economias de escala.
- Quão heterogêneas são as preferências locais.
- Diversos tipos de externalidades envolvidas.
- Amplitude geográfica das externalidades.
- Capacidade financeira de cada nível de governo.”

Todavia, acerca de como tais critérios são de fato aplicados, Mendes (2004) salienta que considerando a amplitude do universo de serviços públicos, mostra-se muito difícil um enquadramento das despesas com sua adequação ou não à descentralização.

Nesse sentido, Mendes (2004, p. 434) preconiza que em cada caso devem ser avaliados os “benefícios e custos associados a economias de escala, heterogeneidade das preferências locais, diversos tipos de externalidades envolvidas, amplitude geográfica das externalidades e capacidade financeira de cada nível de governo”.

Em que pese tais critérios acima serem apontados pela literatura como balizadores no

tocante à definição daquilo que deve ser descentralizado, Mendes (2004, p. 432) ainda enfatiza a forma como a União Europeia adota o princípio da subsidiariedade para lidar com essa situação pouco clara, “segundo o qual as funções públicas devem ser exercidas pelo nível de governo mais descentralizado possível, a menos que haja demonstrações concretas de que serviços possam ser exercidos de forma mais eficaz por níveis mais altos de governo”.

Por fim, o objetivo de equalização fiscal entre jurisdições, que visa à promoção de equilíbrio entre arrecadação tributária e os encargos de cada ente federativo, de acordo com Lima (2003, p. 130), “é muito importante em federações com grandes desigualdades entre municípios, entre estados e entre regiões”.

2.2. DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

O Sistema Tributário Nacional possui base constitucional nos artigos 145 a 162 da CR/88 e infraconstitucional em leis complementares⁴, resoluções do Senado Federal e, respeitadas as respectivas competências, em leis federais, Constituições e leis estaduais, bem como em leis municipais.

Tristão (2003) averba que o sistema tributário brasileiro adota a técnica de discriminação da partilha de competência tributária entre os entes federados, que, nos dizeres de Carrazza (2008, p. 86):

“(...) é a aptidão para criar tributos, descrevendo (ou alterando) por meio de lei (no caso, ordinária), seus elementos essenciais, a dizer, suas hipóteses de incidência, seus sujeitos ativos e passivos, suas bases de cálculo e suas alíquotas.”

Conforme elucida Silva (2005, p. 129), existem três formas de distribuição de competências tributárias, que podem ou não ser adotadas de forma articulada: “a competência concorrente; a competência compartilhada; e a competência exclusiva”.

Enquanto nas competências concorrentes, os diferentes níveis de governo atuam sobre mesma base de incidência, nas competências compartilhadas, os níveis de governo dividem, por meio de mecanismos compensatórios, o produto da arrecadação obtida sobre determinada base de incidência. Já a competência exclusiva ou privativa se verifica quando cada nível de governo possui exclusividade para exercer a atividade tributária sobre determinada base arrecadatória (SILVA, 2005).

Acerca da redistribuição financeira, Carneiro e Brasil (2016) ressaltam os mecanismos

⁴ Carvalho (2007) aponta que o Código Tributário Nacional, Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, a despeito de ter sido originalmente votado como lei ordinária, foi recepcionado tanto pela Constituição de 1967 como pela de 1988, passando a ter status e eficácia de lei complementar a partir da Constituição de 1967.

de transferência de recursos do nível central para os governos subnacionais, como forma a assegurar padrões mínimos de qualidade nos serviços prestados à população.

Reis (2010) assevera que, para cada ente federado, a CR/88 atribuiu também a possibilidade privativa de tributar determinado fato ou ato gerador de riqueza, sem ingerência de outro ente. Ocorre que o sistema tributário deve fortalecer os estados e os municípios, atendendo ao princípio federativo. Prado (2003) expõe que a disparidade inter-regional fiscal é muito grande no Brasil, onde as regiões de menor nível de desenvolvimento possuem arrecadação efetiva *per capita* em média três vezes menor que a da região Sudeste.

Dessa sorte, as transferências por meio dos fundos de participação⁵ foram concebidas com vistas a distribuir melhor a renda na federação, estabelecendo coeficientes de participação em proporção contrária à renda *per capita* e direta ao tamanho do ente federativo (LIMA, 2003).

Mendes (2004, p. 435) classifica as transferências intergovernamentais como condicionais ou incondicionais; com ou sem contrapartida; e limitadas ou ilimitadas:

“Condicionais ou incondicionais. Uma transferência condicional é aquela em que o doador dos recursos determina em que tipo de gasto o dinheiro deve ser aplicado. Por exemplo, verbas federais para financiar a manutenção de escolas públicas estaduais e municipais. Exemplos de transferências incondicionais são os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, que consiste em uma parte da arrecadação federal que é partilhada com os governos locais, entregando-se a eles dinheiro sem obrigá-los a aplicar a verba em qualquer tipo específico de despesa. Com ou sem contrapartida. Uma transferência condicional é classificada como com contrapartida se o montante transferido pelo doador é proporcional ao montante que o receptor aplica no gasto incentivado. Por exemplo, o governo central pode estabelecer que transferirá, para os estados, R\$ 0,15 para cada R\$ 1,00 que aquele estado aplicar em política de preservação do meio ambiente. Limitada ou ilimitada. Uma transferência limitada é aquela em que o doador estipula um valor para a transferência. No exemplo citado, o governo federal poderia estipular que a transferência de R\$ 0,15 por cada real investido, pelo estado, em meio ambiente, não poderia ultrapassar, digamos, a soma total de um milhão de reais.” (grifo nosso)

Mendes (2004) ainda esclarece que as transferências condicionais sem contrapartida devem ser aplicadas quando o governo federal objetivar garantir um nível mínimo de prestação de um dado serviço público para todos os governos locais, garantindo, por exemplo, os recursos necessários para que os municípios dessem um padrão mínimo de atendimento aos mais pobres e aos idosos.

Já as transferências condicionais com contrapartida e ilimitadas seriam o instrumento

⁵ “A Reforma Tributária de 1965-68 criou o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), compostos de um percentual sobre a arrecadação federal do Imposto de Renda sobre Produtos Industrializados. Estes percentuais eram de 5% para cada Fundo em 1968 e passaram a 21,5% e 22,5%, respectivamente, com a Constituição de 1988. Os Fundos de Participação movimentam cerca de 20% do total da receita administrada pela União.” (PRADO apud ARRETCHE, 2004, p. 25)

mais adequado para lidar com externalidades positivas, como o beneficiamento de não-residentes por bem público ofertado por determinado município. Dessa forma, o governo central pode estimular, através desse tipo de transferência, o município a ampliar a oferta desse bem, com vistas a gerar benefícios não só para sua população residente (LIMA, 2003; MENDES, 2004).

Entretanto, Mendes (2004) chama a atenção para o fato de que muitas vezes as transferências com contrapartida podem privilegiar regiões mais ricas, ao passo que dispõem de mais recursos para dar em contrapartida do que as regiões mais pobres. Por esta razão, o autor acredita que a internalização de externalidades pelos governos locais tende a aumentar a desigualdade entre municípios ricos e pobres, potencializando a oferta de serviços públicos de municípios ricos em detrimento dos mais pobres.

Ainda sobre as transferências intergovernamentais, Mendes (2004, p. 444) esclarece que a Secretaria do Tesouro Nacional classifica as transferências feitas pela União entre as “transferências constitucionais e legais” e as “transferências voluntárias” ou “discrecionárias” (PRADO, 2003, p. 47). As primeiras são as consideradas obrigatórias, por força da CR/88 ou legislação infraconstitucional, enquanto as segundas resultam de convênios, acordos ou cooperação financeira da União com os governos subnacionais.

De acordo com Lima (2003), as transferências voluntárias da União representam menos de 10% das transferências totais da União para os governos subnacionais, sendo que tais transferências carregam um peso político importante. Cabe lembrar que, no Brasil, ainda existem transferências de estados para municípios e de município para município.

Arretche (2004) argumenta que no contexto de arrecadações desiguais observado no país, ganha reconhecida relevância o papel do sistema de transferências fiscais, com destaque para as transferências obrigatórias como para educação e saúde. Assim, Mendes (2004, p. 445) reforça que essas transferências obrigatórias cumprem principalmente duas funções: “reduzir os desequilíbrios verticais, repassando parte da arrecadação federal aos demais níveis de governo, e reduzir as desigualdades regionais na capacidade fiscal dos estados e municípios”.

Prado (2003) denomina de transferências redistributivas aquelas que se destinam a reduzir desigualdades inter-regionais em capacidade fiscal. De acordo com o autor são transferências redistributivas os fundos de participação dos estados e dos municípios, o sistema cota-parte do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação – ICMS –, o Sistema Único de Saúde – SUS –, e o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental

e Valorização do Magistério – Fundef – substituído em 2006 pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb⁶.

Ainda de acordo com Prado (2003), o SUS e o Fundeb restringem-se a funções setoriais da saúde e da educação, não atuando diretamente sobre a capacidade geral de gasto do orçamento. Merece destaque, no sistema federativo fiscal brasileiro, as transferências via fundos das políticas setoriais, que representam importantes ferramentas para coordenação de tais políticas pelo governo federal, através de incentivos seletivos no acesso a recursos (ARRETCHE, 2004).

Assim, em âmbito da União, Machado (2010) destaca que os incentivos financeiros federais cumprem a lógica da típica relação *principal/agent*⁷, em que os governos subnacionais seriam remunerados para realizar projetos e ações concebidas pelo governo federal. Cita-se a sistemática de plano-conselho-fundo exigida para repasse de transferências intergovernamentais voluntárias e a priorização de recursos em se cumprindo algumas exigências.

Os artigos 153 e 154 da CR/88 trazem as competências tributárias da União:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

- I - importação de produtos estrangeiros;
- II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- III - renda e proventos de qualquer natureza;
- IV - produtos industrializados;
- V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
- VI - propriedade territorial rural;
- VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

Art. 154. A União poderá instituir:

- I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;
- II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

O artigo 155 da CR/88 traz as competências tributárias dos estados e do Distrito Federal:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

- I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;
- II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de

⁶ Criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007.

⁷ Define-se uma relação de agência como um contrato por meio do qual uma ou mais pessoas (o principal) contrata outra pessoa (o agente) para desempenhar algum serviço em seu nome, envolvendo a delegação de algum poder de tomada de decisão ao agente. Se ambas as partes da relação são maximizadoras de utilidade, há boas razões para presumir que o agente nem sempre agirá de acordo com os melhores interesses do principal (JENSEN; MECKLING, 1976, p. 308). (Tradução livre).

transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;
 III - propriedade de veículos automotores.

As competências tributárias dos municípios são tratadas no art. 156 da CR/88, abaixo:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "*inter vivos*", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Corroborando para o enunciado de que o governo central geralmente retém maior volume de recursos, Mendes (2004) e Prado (2003) revelam que cerca de 70% da arrecadação tributária compete à União. Como expõe Souza (2005), a despeito de mais concentrada na União, a distribuição de recursos tributários assegura aos estados e aos municípios cerca de 30% de todos os impostos coletados no país, mas 43% se consideradas as transferências.

Corroborando tal enunciado, ao avaliar a evolução histórica da distribuição de receitas, Arretche (2004, p. 19) aponta que “em 2002, a receita disponível (arrecadação + transferências) da União foi de 60% do total das receitas, ao passo que os municípios se apropriaram de 15%, permanecendo os estados no mesmo patamar que estavam anteriormente à redistribuição”.

Todavia, Mendes (2004) justifica tal concentração maior capacidade do governo federal para lidar com as externalidades, com a mobilidade tributária e com as economias de escala envolvidas na arrecadação tributária. Sendo que Arretche (2004) complementa apontando que o governo federal possui maior capacidade de coordenar diversas políticas públicas, evitando superposição entre os níveis subnacionais e corrigindo desigualdades de capacidade de gasto entre os municípios.

Quanto à repartição das receitas tributárias, a CR/88 disciplina em seu art. 157 que:

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I. (grifo nosso)

O inciso II do art. 157 faz menção a novos impostos instituídos pela União através de lei complementar. Relativo às receitas destinadas aos municípios, o art. 158 determina que:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a

propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. (grifo nosso)

Conforme indica Prado (2003), a estrutura de competências tributárias do sistema federativo brasileiro disponibiliza ao governo central maior participação e reflete nos governos subnacionais a distribuição espacial da base tributária sobre a qual incidem os impostos geridos por esses governos. Por essa razão, Prado (2003) explica que a distribuição inicial de recursos é concentrada nos governos superiores e nas regiões mais desenvolvidas.

Já as transferências decorrentes do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza – IR – e do imposto sobre produtos industrializados – IPI –, que compõe o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE – e o Fundo de Participação dos Municípios – FPM –, bem como as transferências relacionadas à contribuição de intervenção no domínio econômico – CIDE – estão presentes no art. 159 abaixo:

Art. 159. A União entregará: (Vide Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014)

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014)

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (...) (grifo nosso)

No tocante às contribuições sociais, o art. 149 da CR/88 estabelece que "competê exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas".

Carrazza (2008) e Moura (2008) esclarecem que as contribuições especiais⁸ são espécie tributária juntamente aos impostos⁹, taxas¹⁰, contribuições de melhoria¹¹ e empréstimos compulsórios¹².

Mendes (2004) destaca que 57% da receita total das contribuições fica com o governo federal, superando, inclusive, suas receitas tributárias. De acordo com o autor, a criação das contribuições, além do propósito mais geral do financiamento da política de proteção e seguridade social, serviu ao fim de evitar que a União dividisse sua arrecadação com estados e municípios, como determina o inciso II do art. 157 e o art. 159 da CR/88.

Assim, de acordo com Arretche (2004), a CR/88 originou um sistema tributário muito desigual em que quatro dos cinco mais expressivos impostos nacionais são arrecadados pela União, a saber, a contribuição para o INSS, o IR, a COFINS e o IPI. Ao passo que o imposto mais importante para o país, o ICMS, pelo grande volume de recursos que representa para os 26 estados, é arrecadado pelos estados (ARRETCHÉ, 2004; PRADO, 2003).

Acerca do ICMS, Lima (2003, p. 127) assevera que “emblemático é o fato de o principal tributo do país estar na competência de estados”. Para Prado (2003), mais do que a transferência de base tributária de imposto único para o ICMS e ampliação da autonomia dos estados mediante a assunção do ICMS, esse processo deflagrado na CR/88 representou o apogeu de um movimento descentralizador no país.

O FPM é uma transferência constitucional vinculada à arrecadação do IR e do IPI,

⁸ Programa de Integração Social – PIS; Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP; Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL; Contribuição ao Seguro Acidente de Trabalho – SAT; Contribuição ao Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena Empresa – Sebrae; Contribuição ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC; Contribuição ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI; Contribuição ao Serviço Social da Indústria – SESI; Contribuição ao Serviço Social do Comércio – SESC; Contribuição ao Serviço Social do Cooperativismo – SESCOOP; Contribuição ao Serviço Social dos Transportes – SEST; Contribuição Confederativa Laboral; Contribuição Confederativa Patronal; Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico – CIDE Combustíveis; e Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico – CIDE Remessas Exterior.

⁹ Caráter obrigatório e sua finalidade é prover os gastos da Administração Pública;

¹⁰ Vincula-se ao exercício regular do poder de polícia ou a uma atividade estatal específica e divisível colocada à disposição do contribuinte;

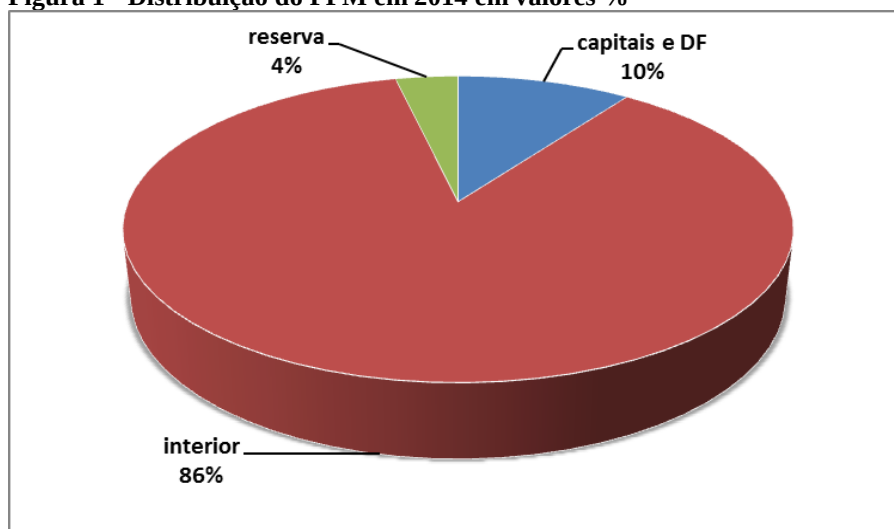
¹¹ Decorre da valorização do imóvel que se beneficia de obra pública;

¹² São de competência exclusiva da União e visam a atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, guerra externa ou sua iminência. Ainda podem ser instituídos no caso de investimento público de caráter de urgente e de relevante interesse nacional. (MOURA, 2008)

sendo que a cada dez dias, o Tesouro transfere para as contas dos municípios 22,5% da receita de IPI e IR verificada no decênio anterior. Além disso, em dezembro é repassado uma parcela extra de 1% da receita de IPI e IR de todo o ano. Ou seja, 23,5% da arrecadação dos dois impostos pertence constitucionalmente aos municípios. Do total de recursos que o Tesouro reserva ao FPM, 20% são automaticamente transferidos ao Fundeb. O restante é distribuído entre os Municípios de três formas diferentes: 10% às capitais (dividido inversamente à renda per capita de cada uma); 86,4% para os demais municípios (dividido de acordo com um coeficiente populacional); e 3,6% para um fundo de reserva, destinado às cidades com população superior a 142.633 habitantes, excluindo as capitais.

A figura 1 ilustra a distribuição do FPM entre 26 capitais dos estados e Distrito Federal, 171 municípios de reserva e 5.372 municípios do interior em 2014:

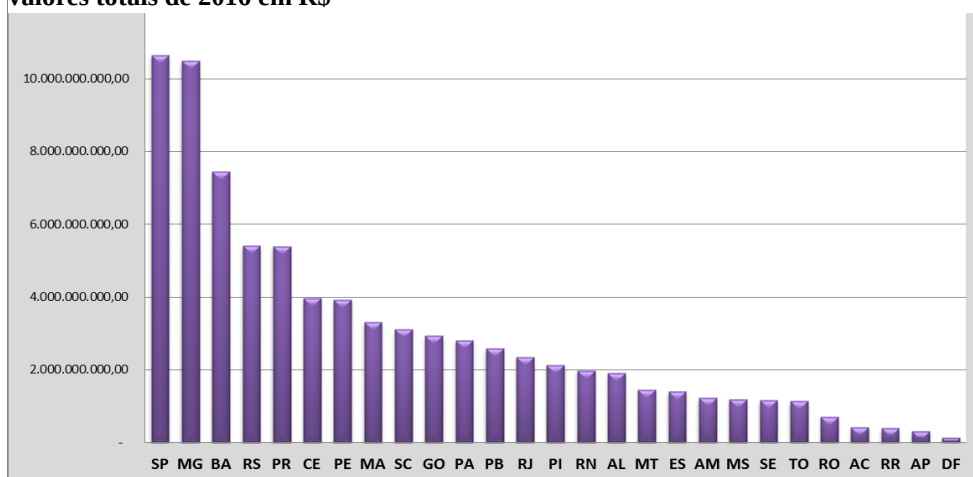
Figura 1 - Distribuição do FPM em 2014 em valores %



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Já a figura 2 ilustra a distribuição do FPM em 2016 entre os estados:

Figura 2 - Distribuição dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios por estado – valores totais de 2016 em R\$



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Tem-se que 85% dos recursos do FPE vão para os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e o Fundo de Participação dos Municípios – FPM – procura fazer uma redistribuição retirando recursos das capitais dos estados e privilegiando os municípios do interior, menos desenvolvidos (MENDES, 2004).

Quanto aos fundos de participação, Prado (2003) esclarece que, na concepção original, estavam estruturados de modo razoavelmente dinâmico e flexível:

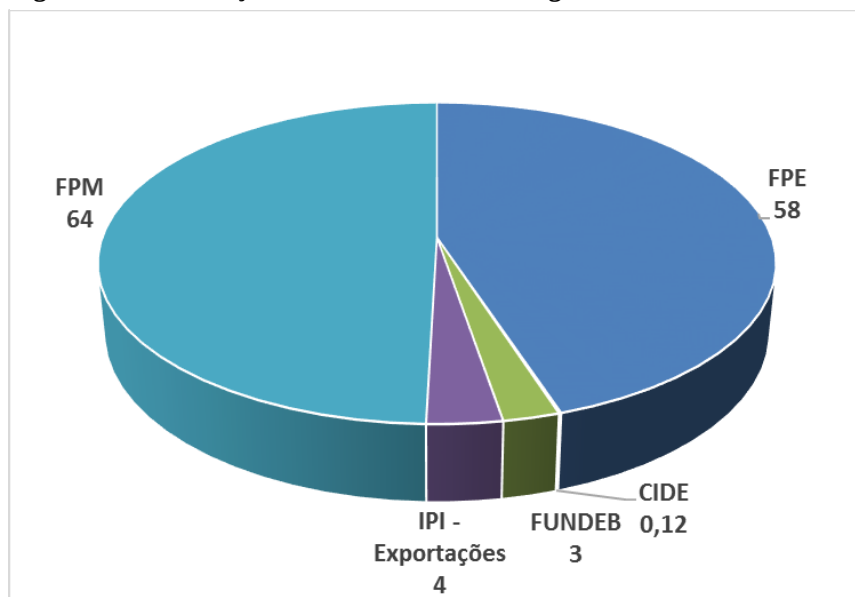
“Os recursos eram rateados conforme critérios de população (no caso do FPM), extensão territorial e renda *per capita* (no caso do FPE), aplicados ao conjunto dos estados ou dos municípios do país, de modo que a parcela relativa de recursos totais que cada governo estadual ou o conjunto de seus municípios recebia variava de acordo com o comportamento dos parâmetros de referência.” (PRADO, 2003, p. 64)

Ainda merece destaque o Fundeb, que constitui uma espécie de pacto entre os níveis federativos, contemplado na CR/88, em que a União, os estados e os municípios ficam obrigados a aplicar um valor mínimo de recursos na educação fundamental pública. Mendes (2004) frisa que a União paga um adicional aos governos subnacionais que não possuem recursos suficientes para realizar determinado gasto mínimo por aluno, com vistas a garantir um padrão mínimo de qualidade no serviço prestado por todos os governos locais.

Além das transferências para a educação básica do Fundeb, Prado (2003) também classifica as decorrentes do Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados como transferências compensatórias, que objetivam evitar impacto negativo de mudanças operadas no sistema tributário.

A figura 3 ilustra o panorama das principais transferências intergovernamentais em 2014. Os fundos de participação têm caráter mais geral e são de suma importância.

Figura 3 – Distribuição das transferências intergovernamentais em 2014 em bilhões de R\$



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Ao discorrer sobre as transferências voluntárias, Lima (2003, p. 145) chama a atenção para o fato de que “as transferências para os municípios não originárias de repartição de receitas, do SUS, do Fundeb e de compensação pela perda decorrente da isenção do ICMS¹³, originam-se basicamente das emendas individuais dos parlamentares¹⁴”.

Interessante notar que os menores municípios brasileiros, os 90% com menos de 50 mil habitantes, recebem, em termos *per capita*, as maiores emendas parlamentares. De acordo com Lima (2003, p. 146), “isso se deve principalmente ao fato dos votos da maior parte dos deputados federais virem de pequenas cidades e de ser, para elas, que eles destinam suas emendas ao orçamento”. As emendas parlamentares têm maior visibilidade política também, já que envolvem pequenos valores.

Ao investigar quais fatores definem a maior ou menor participação dos entes locais no total das transferências voluntárias da União, Soares (2012) adota três dimensões explicativas: a político-partidária, a redistributiva e a de eficiência.

Dessa sorte, Soares (2012) pôde constatar que os municípios que receberam mais repasses de recursos voluntários da União, no período de 1995 a 2010, foram aqueles em que o prefeito é de partido aliado do presidente da República ou de Ministro de Estado da temática específica. Em seguida vêm os municípios com maior índice de eficiência, ou seja, os municípios maiores, com serviços já melhores estruturados e melhores condições de oferecer contrapartida. E, por último, foram identificados os municípios sob a dimensão explicativa redistributiva, que compreende exatamente os municípios mais necessitados.

Lima (2003) afirma que enquanto as transferências para os estados podem ser explicadas pelo critério populacional e pelo critério político, as transferências para os municípios se revelam mais complexas, visto que nem o critério populacional nem o político são capazes de explicar tais transferências.

Em suma, conforme Mendes (2004, p. 447), existem dois problemas centrais envolvendo o federalismo fiscal brasileiro: “o uso excessivo de transferências intergovernamentais” e “a existência de um grande número de municípios pequenos, sem escala suficiente para produção de serviços públicos”.

¹³ Mendes (2004) destaca que a Lei Kandir (Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996), ao determinar a isenção do imposto estadual ICMS sobre produtos primários e semi-elaborados destinados à exportação, visou a beneficiar a política de comércio internacional do governo federal. Por essa razão a União passou a pagar ressarcimentos aos estados pelo ICMS que estes deixaram de arrecadar.

¹⁴ Sendo que as emendas parlamentares podem se destinar a qualquer finalidade e que cada deputado federal e senador pode emendar em 2 milhões de reais o orçamento da União.

Tristão (2003) e Lima (2003) chamam a atenção para que as transferências intergovernamentais, ao propiciar uma fonte de receita sem a contrapartida do custo político da cobrança de tributos, desestimulam o esforço fiscal dos governos municipais, e que o modelo de repartição de competências tributárias adotado pelo país atribui aos municípios tributos cujos fatos geradores ocorrem em áreas urbanas, ignorando a realidade de que muitos municípios são, predominantemente, rurais.

Tristão (2003) explica que a ineficiência da arrecadação tributária municipal, tida como o desempenho arrecadatório aquém de sua capacidade, é decorrente da falta de uma estrutura legal adequada e da insuficiência de recursos humanos e materiais que permitam aos municípios a utilização adequada da sua base tributária. O autor elucida duas causas para o crescimento de receitas dos municípios: (i) maior arrecadação direta com ampliação da competência tributária; e (ii) incremento de transferências intergovernamentais de outros entes para os municípios.

Prado (2003) ainda chama a atenção para o fato de que devido à dimensão elevada do FPM, grande parte dos municípios possuem como base de financiamento os recursos federais. Isso dificulta que se estabeleçam fortemente articulações entre os governos estaduais e municipais.

No mesmo sentido, Lima (2003) aponta, dentre as críticas mais recorrentes às transferências, o denominado *flypaper effect*, que consiste na maior propensão por parte dos municípios de gastar os recursos transferidos em detrimento dos arrecadados diretamente.

Como observado por Mendes (2004), dentre os problemas centrais do federalismo fiscal brasileiro podem ser compreendidos o uso excessivo de transferências intergovernamentais e a existência de muitos municípios pequenos no Brasil, que não possuem escala adequada e suficiente para a implementação e execução de diversas políticas públicas locais. O autor apresenta que 73% dos municípios brasileiros têm nas transferências recebidas da União ou dos estados pelo menos 85% de suas receitas correntes. Oates (1977) avalia tal perfil de financiamento como indesejável, visto que não estimula o cidadão a fiscalizar a ação do governo, por não estimular os municípios a cobrar pela prestação de serviços públicos divisíveis como, por exemplo, a coleta de lixo, e também por estimular um comportamento *free rider*, com cada um dos municípios pressionando os governos federal e estaduais para obter transferências adicionais, e, conseqüentemente, repassando o custo de determinados serviços públicos locais para o resto do país.

Ademais, Mendes (2004) indica que metade dos municípios brasileiros possui menos de dez mil habitantes, evidenciando a falta de escala para que serviços públicos mais

complexos fiquem a cargo dos municípios. Por essa razão, Carneiro e Brasil (2009) destacam o agravamento da capacidade operacional dos municípios com o advento da CR/88, porém reforçam que, por outro lado, os municípios também foram fortalecidos financeiramente, através dessa maior participação nas receitas arrecadadas dos Estados e da União.

Mendes (2004) ainda chama a atenção para o fato de que são justamente os municípios com menor escala os mais beneficiados na partilha do FPM, que acaba sendo uma forma de lidar com a estreiteza da base de arrecadação própria. O autor aponta que os municípios de até 10 mil habitantes recebem cerca de 20% do FPM, o que gera uma receita per capita aproximadamente 65% superior aos municípios de 10 a 20 mil habitantes. Arretche (2004) reforça que o atual sistema favorece os municípios de pequeno porte, visto que os municípios com menos de cinco mil habitantes possuem 91% de suas receitas provenientes das transferências (GOMES e MACDOWELL apud ARRETCHÉ, 2004). Trata-se do que Mendes (2004, p. 447) chamava a atenção, “enviam-se mais recursos públicos justamente para os municípios com menores condições pra prover serviços públicos com eficiência”. Mas que devem fazê-lo pela descentralização de atribuições/responsabilidades na implementação de políticas públicas no Brasil.

Contudo, há de se relativizar tal crítica, pois o fato de ser pequeno não implica, de imediato, menor capacidade, ainda que a Mendes (2004) reconheça a dificuldade de entes descentralizados estruturarem burocracias profissionalizadas.

2.3. A DISTRIBUIÇÃO DE ENCARGOS NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

A Constituição da República de 1988 discriminou encargos exclusivos para cada ente federado. Assim, observa-se no art. 21, que no tocante aos encargos, a CR/88 determina que compete à União:

(...) IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

- a) os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações;
- b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
- c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

- d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
 - e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
 - f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;
- XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;
- XIV - organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e a ferroviária federais, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios;
- XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional; (...)
- XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;
- XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;
- XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
- XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;
- XXII - executar os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteira;
- XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados (...);
- XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;
- XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa. (grifo nosso)

Em relação aos estados, o § 1º do art. 25 da CR/88 estabelece que são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela própria CR/88. Sendo que merecem destaques os parágrafos abaixo transcritos, também do art. 25:

- § 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado.
- § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Já no que tange aos municípios, o art. 30 da CR/88 elenca suas funções privativas:

- Art. 30. Compete aos Municípios:
- (...)
- IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- (...)
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (grifo nosso)

Contudo, Souza (2005, p. 112) aponta que a CR/88 optou pelo “princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis”. Por essa razão a autora argumenta que o federalismo brasileiro possui caráter mais cooperativo que dual ou competitivo.

Carneiro e Brasil (2016, p. 127) chamam a atenção para a importância como se dá a redistribuição de responsabilidades quando estão envolvidas funções ou competências compartilhadas ou comuns. Isto porque:

“(...) o compartilhamento de funções demanda o desenho de arranjos institucionais com vistas a articular a atuação dos diferentes níveis de governo, sem o qual há um risco não desprezível de fragmentação excessiva e dispersão de esforços na implementação de uma dada política.”

Nessa linha, tem-se o artigo 23 da CR/88, em que se encontram as competências compartilhadas dos entes federados:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (grifo nosso)

Freitas (2008) e Vedana (2002) chamam atenção para a importância das leis complementares que fixarão normas para a cooperação entre os entes federados visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, cuja previsão encontra-se no parágrafo único do art. 23 da CR/88, acima consubstanciado.

A despeito da relevância, ainda não houve a regulamentação através de legislação complementar como acima previsto. O que ocorreu foi a propagação de legislação ordinária, principalmente para determinadas políticas públicas setoriais, como saúde, saneamento básico, resíduos sólidos, segurança alimentar e outras. Freitas (2008) acredita que a regulamentação nos moldes do art. 23 da CR/88 diminuiria a probabilidade de duplicação de ações entre entes federados, de ações judiciais contestando a competência de um ente específico, ou de até mesmo ocorrerem vácuos de ação, quando nenhum dos entes age.

Freitas (2008) aponta que frequentemente a ação de um ente federado afeta a população de outro, sem necessariamente haver contrapartidas pecuniárias. A esse impacto recebido dá-se o nome de externalidade, que pode ser positiva ou negativa. O autor argumenta que com vistas a superar ou lidar com o problema de tais externalidades se mostra razoável a celebração de convênios ou instituição de consórcios públicos entre os entes federados envolvidos. Ocorre que na presença de externalidades, o bem em questão tende a ser ofertado em condições subótimas (aquém do socialmente desejável).

De acordo com Mendes (2004, p. 424), ao listar os assuntos que são de competência comum das três esferas, o art. 23 da CR/88 traz a necessidade de coordenação de esforços entre os entes, visto que “não se trata de uma organização estanque, em que cada nível de governo cuida de suas atribuições sem se preocupar com o que se passa nas demais esferas”. O autor destaca a necessidade de cooperação entre os entes federados para as temáticas da saúde, da assistência social, da proteção ambiental, do combate à pobreza e da educação para o trânsito.

Mendes (2004) ainda aponta que devido à existência de diversas áreas em que os três níveis de governo atuam simultaneamente, pode ocorrer a competição vertical, como nas temáticas de educação e saúde abaixo mencionadas:

“Nas principais áreas de ação compartilhada – saúde e educação – não parece haver esse tipo de problema. As políticas estão hierarquizadas e as funções de cada nível de governo razoavelmente estabelecidas. O que acontece com mais frequência nessas áreas é uma tentativa de repassar os custos para outras esferas de governo. Tanto é assim que foi preciso estabelecer, na Constituição, dispositivos que obrigam cada nível de governo a realizar um gasto mínimo com educação e saúde.” (MENDES, 2004, pp. 459-460) (grifo nosso)

O quadro abaixo permite visualizar o extenso rol de atividades atribuídas concorrentemente pela CR/88 aos três entes federativos:

Tabela 1 – Quadro de Despesas de Competência Concorrente na Constituição Federal de 1988

ESFERA DE GOVERNO	SERVIÇO/ATIVIDADE
Federal-estadual-local (competências partilhadas)	Saúde e assistência pública Assistência aos portadores de deficiência Preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais Cultura, educação e ciência Preservação das florestas, da fauna e da flora Agropecuária e abastecimento alimentar Habitação e saneamento Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social Exploração das atividades hídricas e minerais Segurança do trânsito Políticas para pequenas empresas Turismo e lazer

Fonte: Souza (2005)

Arretche (2004), ao discorrer sobre a importância da coordenação das políticas sociais - a maioria das políticas públicas são de competência concorrente -, observa que qualquer ente pode implementar diversas políticas públicas e nenhum ente é obrigado a implementar essas mesmas políticas. Ou seja, estão autorizados a fazer, mas não são obrigados a fazê-lo. Ao deixar de fazê-lo, haveria a expectativa de que outro ente federado o fizesse, sendo que isto é mais aplicável a bens vistos como essenciais ao bem estar da população, como saúde e educação.

Mostra-se extremamente importante a regulamentação das políticas setoriais no país. Discorrendo sobre as principais políticas setoriais do Sistema Federativo Brasileiro, Carneiro e Brasil (2016), apontam que a regulamentação básica para a descentralização da gestão dessas políticas se fundamenta em dois mecanismos principais: a habilitação para assunção de funções e o incentivo ou indução à adesão ao sistema. Cabe reforçar que a regulamentação de tais políticas ficou a cargo do governo federal, a começar da área da saúde, sendo que no âmbito dessa regulamentação que se inscrevem os mecanismos acima mencionados. Assim, a indução envolve o coficiamento, via fundo, alimentado em larga medida pelo governo federal. Trata-se de uma descentralização concebida e implementada pelo nível central de governo.

Sobre a política setorial de saúde, Carneiro e Brasil (2016) indicam que a habilitação para sua descentralização foi introduzida pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde, de 1991, que objetivava a verificar a capacidade operacional dos estados e municípios de assumir a implementação de ações da política de saúde. Os autores lembram que a indução a essa política setorial se baseou em incentivos financeiros, principalmente transferências universais condicionadas, sendo exigida prévia adesão dos governos subnacionais aos objetivos traçados pela política federal.

Arretche (apud CARNEIRO e BRASIL, 2016, p. 132) salienta que:

“(...) o uso combinado da autoridade normativa e do poder de gasto permite ao governo federal direcionar a atuação dos governos municipais para “programas de atenção básica à saúde, contratação de médicos, enfermeiros e atendentes de saúde, bem como acesso gratuito a principais medicamentos, cobertura vacinal e atendimento pré-natal”, esvaziando, na prática, a autonomia decisória que formalmente os reveste.”

Já na área da assistência social, Carneiro e Brasil (2016) destacam que, seguindo os moldes da política setorial da saúde, foi concebido o Sistema Único de Assistência Social – SUAS –, idealizado para a execução descentralizada das atividades e ações da política setorial de assistência social, também a cargo do governo federal.

Outra competência comum aos três entes federados é a política habitacional, para a qual Carneiro e Brasil (2016, p. 132) apontam que:

“(...) diferentemente das políticas de saúde e assistência social, cujos marcos legais foram aprovados ainda nos anos 1990, a regulamentação da política setorial irá se processar mais tardiamente, já nos anos 2000. Sua estruturação se concretiza com a promulgação da lei n. 11.124/2005, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), além de instituir o conselho gestor do FNHIS.¹⁵”

Dessa forma, os autores chamam a atenção para o fato de que o arcabouço normativo da política habitacional segue o molde da legislação das políticas sociais. Ou seja, para acessar os recursos do FNHIS, os governos estaduais e municipais devem criar conselhos e órgãos específicos, ao lado de instrumentos como cadastros, planos e fundos setoriais.

Reforce-se que, de acordo com pesquisa coordenada por Arretche (apud CARNEIRO e BRASIL, 2016, p. 133), no que diz respeito aos municípios, observa-se “ao mesmo tempo, a força da legislação em induzir a adesão dos governos locais ao sistema e a dificuldade com as quais estes se defrontam em cumprir os requisitos administrativos e operacionais nela especificados”.

Relativo às políticas de saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana, Carneiro e Brasil (2016) esclarecem que a responsabilidade pelo delineamento dessas políticas setoriais ficou a cargo do Ministério das Cidades. Dessa feita, tem-se que:

“Em meados de 2004, a política urbana nas áreas mencionadas encontra-se consolidada em suas premissas gerais, objetivos e programas, e, nos anos seguintes, estabelecem-se os respectivos marcos regulatórios. O processo se inicia pela Política Nacional de Saneamento Básico, instituída pela lei n. 11.445/2007 e regulamentada pelo decreto n. 7.217/2010. De acordo com a regulamentação, a elaboração de planos setoriais pelos governos subnacionais passa a ser condição obrigatória para acesso a recursos federais a partir de 2014, sendo prescrito também o controle social por meio de órgão colegiado.” (CARNEIRO; BRASIL, 2016, p. 134)

Carneiro e Brasil (2016, p. 134) ainda destacam que a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS – instituída em 2010, semelhantemente à política de saneamento básico, previu a “elaboração de planos de resíduos sólidos urbanos como condição de acesso a recursos federais para a área, a partir de 2012, conferindo prioridade, na acessibilidade, a municípios que fizerem a opção por solução consorciada”.

Os autores ainda apontam a instituição da Política Nacional de Mobilidade Urbana em 2012, que estabelece a “obrigatoriedade da elaboração de planos municipais de mobilidade urbana para municípios de população acima de 20 mil habitantes, num prazo de até três anos após sua edição, condicionando, como nas demais políticas setoriais, o acesso a recursos

¹⁵A referida lei considera dois subsistemas – o de habitação de interesse social – correspondente às faixas de renda familiar de 0 a 3 e 3 a 5 salários mínimos – e o de habitação de mercado.

federais à sua existência” (CARNEIRO; BRASIL, 2016, p. 134).

Carneiro e Brasil (2016, pp. 134 e 135) revelam que a política setorial da educação apresentou trajetória distinta das demais políticas sociais no tocante à descentralização:

“(...) a começar pelo fato de a oferta de ensino fundamental já ser de responsabilidade de estados e municípios anteriormente à CF 1988. O novo texto constitucional reafirmou o ensino fundamental como função de competência comum desses entes federados, “estabelecendo apenas que os governos municipais deveriam dar prioridade” (Arretche, 2012: 166) ao mesmo. Ao lado disso, estabeleceu vinculação de receita disponível de estados e municípios a gastos nas atividades de ensino, destinando 25% do total com tal finalidade. Além da função precípua de manutenção da rede federal de ensino superior e apoio à pós-graduação, coube ao governo federal, no caso da educação básica, apenas um papel supletivo no financiamento setorial, atuando como financiador de programas de merenda escolar e de “construção e capacitação das unidades escolares” (Arretche, 2012: 167), dentre outras ações.”

Todavia, Carneiro e Brasil (2016) chamam a atenção para que esse arranjo institucional se mostrou insuficiente para fomentar a universalização e o adequado funcionamento do ensino fundamental obrigatório, consoante as diretrizes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Assim, foi criado o Fundo de Manutenção do Ensino e Valorização do Magistério – Fundef –, que, de acordo com os autores (p. 135), “sinaliza a disposição do governo federal em assumir o papel de normatizador e coordenador da política setorial, deixando a cargo dos governos subnacionais sua execução¹⁶ na linha do modelo aplicado às demais áreas da política social”.

2.4. A AUTONOMIA MUNICIPAL

Preliminarmente à discussão dos encargos assumidos pelos municípios no Sistema Federativo Brasileiro, relevante verificar em Abrucio (2003) que a redemocratização do país marcou um novo momento no federalismo. De acordo com o autor, algumas das novas elites políticas foram fundamentais para o desfecho da transição democrática, visto que representaram os interesses municipalistas e vincularam a questão da descentralização à ideia da democracia.

A redemocratização promovida pela CR/88 aumentou as expectativas dos governos locais em relação ao ganho de autonomia. Esse novo arranjo federativo, somado ao processo de descentralização político-administrativa, atribuiu um “formato totalmente novo ao pacto

¹⁶ O Fundef envolve uma espécie de minirreforma, destinando, automaticamente, 15% das receitas de estados e municípios para um fundo estadual, redistribuídas, no interior de cada estado, entre governos estadual e municipais, de acordo com o respectivo número de matrículas no ensino fundamental oferecidas anualmente. (CARNEIRO; BRASIL, 2016)

federativo brasileiro, tendo como consequência o fortalecimento dos governos regionais e locais e, por outro lado, o enfraquecimento do governo federal” (BATISTA, 2008, p.16).

Há que se destacar a importância do movimento municipalista para o processo de descentralização promovido pela CR/88. Nesse sentido Batista (2008) sinaliza que o referido movimento teve sua gênese na década de 1940, com a organização dos prefeitos municipais para atuarem junto à Assembleia Constituinte de 1945, o que culminou com a criação da Associação Brasileira de Municípios – ABM – em 1946.

Em seguida foram criadas várias associações municipais no âmbito dos Estados, como a Associação Mineira de Municípios – AMM – em Minas Gerais. Mello (apud BATISTA, 2008) destaca que o movimento municipalista se dividiu em dois grupos. O primeiro grupo possuía uma tendência técnico-burocrática, composto por agentes públicos federais, defensores do ideário desenvolvimentista de Vargas e com foco em questões de ordem orçamentária e de planos de desenvolvimento. Já o segundo grupo era formado por lideranças de linhagem política. O primeiro grupo influenciou a criação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM – em 1952 e o segundo se incorporou à ABM.

O movimento municipalista dos anos 1940 impregnou a ideologia democrática-popular com o ideário federalista de descentralização na Constituinte de 1987. Os municipalistas se reorganizaram através da Frente Municipalista Nacional – FMN –, que passou a ser a entidade representativa para condução e defesa das reivindicações dos governos locais (BOICO, 2015).

A atuação dos municipalistas na Constituinte de 1987 abarcou desde matérias tributárias a questões de ordem política. O município passou a ter algumas competências comuns com a União, com os Estados e com o Distrito Federal como, por exemplo, zelar pela guarda da Constituição e das instituições democráticas; cuidar da saúde e assistência públicas; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; proteger o meio ambiente, dentre outras. O município também conquistou competências privativas como para legislar em assuntos de interesse local (BATISTA, 2008).

Matsumolo et al. (apud BOICO, 2015) reforçam que a atuação de entidades como a Confederação Nacional de Municípios, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, a Associação Brasileira de Municípios, a Frente Municipalista Nacional, além da Universidade de São Paulo – USP – e Pontifícia Universidade Católica – PUC –, foram fundamentais para a pressão e o debate nas comissões da Organização do Estado e do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Assim, tem-se que o Movimento Municipalista contribuiu fortemente para os resultados consolidados na CR/88, ao passo que Prado (2003) lembra que os anos

noventa assistiram à consolidação do novo regime federativo derivado dela derivado, em que o país alcançou uma destacada posição no rol das federações com mais elevado nível de autonomia orçamentária para os governos subnacionais.

Todavia, Batista (2008, p. 17) ressalta que:

“Apesar de o novo arranjo federativo ter sido construído democraticamente, com a efetiva participação das forças municipalistas atuando na Assembléia Nacional Constituinte de 1987, sua instabilidade ficou evidente logo nos primeiros anos de vigência da nova constituição federal.” (Sic)

Meirelles (1998) alerta que a CR/88, além de integrar o município na Federação, ampliou sua autonomia política, administrativa e financeira. Souza (2005, p. 110) chama a atenção para o fato de que, diferentemente de muitas federações, a brasileira “incorporou os municípios, juntamente com os estados, com partes integrantes da federação, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais”.

Contudo, Oliveira (2007) argumenta que a federação brasileira atualmente representa uma pálida ideia dos objetivos preconizados na CR/88, visto que a autonomia dos governos subnacionais está limitada ao uso circunscrito dos recursos tributários na execução de suas funções, aos altos níveis de endividamento municipal e ao alto grau de engessamento de seus orçamentos.

Freitas (2008), ao estudar o federalismo de diversos países¹⁷, destaca que o modelo brasileiro apresenta como peculiaridade a mesma autonomia política concedida a todos os níveis de governo. Merecendo destaque o grau de autonomia formal atribuído pela CR/88 aos municípios:

“Art. 18. A organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

Tem-se que os municípios passaram a possuir competências privativas associadas a serviços público de caráter local, como consubstanciado no art. 30 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*: “Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local (...)”.

Em que pese a relevância da autonomia atribuída ao município pela Carta Magna, Velloso apud Reis (2010) destaca a importância da autonomia financeira para os entes federados como fundamental para a efetivação do federalismo. Por essa razão, Velloso sustenta a necessidade de uma discriminação constitucional de rendas tributárias, com a repartição de competência tributária e a distribuição da receita tributária com vistas a permitir

¹⁷ África do Sul, Alemanha, Austrália, Brasil, Canadá, Espanha, Estados Unidos, Índia, Malásia, Nigéria, Rússia e Suíça.

a execução das atribuições constitucionalmente impostas a cada ente federativo.

Nesse sentido, Hesse (1991, p. 204) esclarece que:

“Os efeitos da ordem estatal-federal dependem ao fim e ao cabo disto, que federação e estados fundamentalmente sejam independentes um do outro financeiramente. Se isso deve ser alcançado, então cada partícipe tem de financiar mesmo o cumprimento das tarefas que lhe cabem constitucionalmente e lhe deve competir uma parte da receita tributária que o põe em condições para isso.” (grifo nosso).

Acerca da autonomia concedida pela CR/88 aos municípios, Prado (2003, p. 42) esclarece que “esta se manifesta não apenas na regra constitucional que coloca os municípios como governos soberanos, como também na fragilidade das conexões administrativas e orçamentárias entre estes e os governos estaduais”. Segundo o autor, tal fragilidade define um padrão federativo em que as articulações dominantes ocorrem entre o governo central e cada um dos níveis de governos subnacionais, visto que os municípios recorrem mais frequentemente à União que aos estados.

Arretche (1996) chama a atenção para os efeitos perversos decorrentes do maior grau de autonomia conquistado pelos governos locais na gestão municipal, destacando a perpetuação do padrão excludente de desenvolvimento urbano. Os processos de democratização e de descentralização deram sustentação à crença dos municipalistas de que os municípios resolveriam sozinhos seus problemas de políticas públicas, bastando que para isso lhes fossem repassados o poder e os recursos necessários.

Carneiro e Brasil (2016, p. 130) reforçam que a CR/88:

“(...) patrocinou significativo alargamento da base de financiamento dos municípios, tanto pela ampliação de seu poder de taxação quanto, e principalmente, pela elevação do volume de repasse de transferências compulsórias de recursos por parte dos governos estadual e federal.”

Contudo, Carneiro e Brasil (2016) lembram que esse incremento de receita não acompanhou a assunção de funções ampliadas na gestão de políticas sociais pelos municípios. Nesse sentido, Vedana (2002) indica que existem nítidas divergências no atual pacto federativo que podem comprometer a autonomia municipal, com destaque para:

- “- baixa capacidade tributária própria dos municípios, especialmente os de atividades agropecuárias ou pesqueiras;
- distribuição injusta das receitas de transferências constitucionais obrigatórias, as quais estão centralizadas perversamente na União e nos Estados membros;
- reduzida quantidade de impostos que a União partilha com os estados e municípios, fator de insuficiência financeira destes entes federados;
- indefinição constitucional das competências no tocante à execução e divisão de encargos administrativos, além da falta de regulamentação do art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal;
- imposição dos entes públicos, União e Estados membros, com políticas públicas e instalação de conselhos e fundos municipais;
- dependência municipal de transferências não tributárias (convênios negociados), os quais exigem contrapartidas locais e, após o período de execução, os programas são

assumidos integralmente pelos municípios;

- falta de representatividade política dos municípios, que lhes garantam a aprovação de matérias do interesse deles. (grifo nosso)

Em suma, em decorrência do processo de municipalização, o ente municipal foi o nível de governo que teve sua capacidade de gasto efetivamente ampliada a partir da CR/88. Porém, por decorrência dessa ampliação de capacidade de gasto, também ocorreu naturalmente a ampliação de encargos ao ente municipal (PRADO, 2003).

Dessa sorte, os municípios encontram diversos obstáculos na gestão dos serviços públicos, principalmente os que demandam investimentos e não se beneficiem de transferências intergovernamentais. Souza (2005, p. 116) elucida que a partir de meados dos anos 1990, os governos municipais “passaram a ser os principais provedores dos serviços de saúde e de educação fundamental, a partir de regras e de recursos federais, as quais visam a garantir aos cidadãos locais padrões mínimos de atendimento”. A autora ainda destaca que essa transferência de responsabilidade pela implementação tem reduzido os conflitos entre os governos municipais pela disputa de recursos federais e a participação dos governos estaduais.

Souza (2005, p. 116) apresenta que:

“(...) diferentemente do que ocorre nos estados e nos grandes municípios, as relações intermunicipais vêm ocorrendo de maneira cada vez mais crescente, por meio da constituição de inúmeros consórcios, principalmente nas áreas de saúde, proteção ambiental e desenvolvimento econômico.”

A figura dos consórcios públicos intermunicipais pode representar um suporte aos governos municipais, ao buscar criar condições de superação das barreiras causadas pela insuficiência de recursos na implementação de políticas públicas, principalmente através do rateio de despesas fixas, alcance de melhores escalas nos serviços prestados. (SACHS, 2005).

Contudo, Souza (2005, pp. 118 e 119) aponta como um dos principais problemas do federalismo no Brasil “a escassa existência de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais, tanto vertical como horizontal, coibindo a criação de canais de negociação que diminuam a competição entre os entes federados”.

Ao defender a cooperação interfederativa, Vargas (2010, p. 72) reforça que:

“Em áreas de competência exclusiva e no uso de recursos próprios subnacionais, a atuação federal deve se dar no formato de cooperação, respeitando a autonomia dos níveis mais baixos de governo, assumindo a forma de troca de informações, busca de consensos e de ação cooperativa livremente escolhida. A cooperação é a estratégia de restrição subnacional que mais se ajusta à autonomia federativa, possibilitando formas negociadas e graduais de responsabilização, amplitude de visão das condições internas aos entes para além de questões estritamente fiscais/financeiras, contrapondo-se ao unilateralismo típico de proposições do tipo Agente/Principal.” (grifo nosso)

Nesse sentido, a CR/88 estabeleceu as competências exclusivas dos municípios em seu artigo 30, com destaque para legislar sobre assuntos de interesse local. Todavia, vale ressaltar que a definição da competência exclusiva do município não afasta em absoluto os demais entes da Federação, uma vez que pode haver um liame muito tênue entre aquilo que é da esfera do interesse nacional, regional e local.

3. OS DILEMAS DA COOPERAÇÃO

Consórcios públicos interfederativos são, em última análise, uma forma de cooperação institucional entre entes federados, de natureza horizontal e/ou vertical, que se consolida com a criação de uma personalidade jurídica de direito público ou privado. Para tanto, faz-se necessária, *a priori*, uma melhor compreensão da lógica e dos dilemas envolvendo a ação coletiva.

Com vistas a enriquecer ou fundamentar a discussão, a pesquisa adotou a revisão da abordagem da questão feita por Mancur Olson¹⁸, trazendo os principais aspectos da lógica da ação coletiva para os arranjos interfederativos, em especial os intermunicipais em Minas Gerais através de consórcios públicos.

A formulação teórica olsoniana está direcionada à problematização da produção da ação coletiva, que tem, em seu cerne, o oportunismo do agente, que pode agir como *free rider* ou carona, beneficiando-se do resultado da ação coletiva sem nela se engajar. Ao contrário desse dilema defrontado pela ação coletiva, o consorciamento geralmente não abre espaço para condutas oportunistas, tipificadas como carona. No entanto, como a ação coletiva, depende da cooperação para sua viabilização. Assim, entende-se que a discussão da cooperação feita por Olson pode aduzir uma importante contribuição analítica para a compreensão das dificuldades imbricadas na formação de consórcios e de como lidar com as mesmas.

3.1. OS PRINCIPAIS ASPECTOS DA AÇÃO COLETIVA

Lakatos apud Durão (2007, p. 30) indica a cooperação como “um tipo particular de processo social em que dois ou mais indivíduos ou grupos atuam em conjunto para a concepção de um objetivo comum. É requisito essencial para a manutenção e continuidade dos grupos sociais”.

De acordo com Tsebelis (1998), uma das formas de interpretar o processo decisório seria por meio da Teoria da Escolha Racional, na qual ponderando os custos e benefícios individuais esperados da ação, os atores ou agentes, ao se defrontarem com uma série de opções na promoção de um determinado objetivo, tenderiam a escolher aquela que expressa a melhor relação benefícios/custos, vista como a mais eficiente.

Olson (2015, p. 14) revela que “a ideia de que grupos tendem a agir em favor de seus

¹⁸ OLSON, Mancur. A Lógica da Ação Coletiva. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

interesses grupais é concebida como uma extensão lógica da premissa amplamente aceita do comportamento racional e centrado nos próprios interesses”.

Contudo, Olson (2015) apresenta argumento contra intuitivo em que as ações coletivas não seguiriam a mesma lógica que rege as ações individuais. Assim, indivíduos com interesses comuns não se mobilizam naturalmente em torno da materialização de tais interesses a menos que haja certas condições que favoreçam a ação coletiva, como o tamanho do grupo, ou que haja alguma forma de coerção (incentivo negativo) ou benefício seletivo (incentivo positivo) que represente vantagem individual aos membros do grupo.

Olson (2015) enfatiza o problema do carona, visto que, a despeito do interesse comum dos membros de um grupo pela obtenção de um benefício coletivo, nem sempre os indivíduos irão cooperar, pois em situações em que o indivíduo estando certo do recebimento do benefício coletivo mesmo sem agir, oportunamente tende a se omitir, deixando que os outros indivíduos do grupo ajam por ele.

Olson (2015, p. 14) explana que:

"Não é verdade que a ideia de que os grupos agirão para atingir seus objetivos seja uma sequência lógica da premissa do comportamento racional e centrado nos próprios interesses. Não é fato que só porque todos os indivíduos de um determinado grupo ganhariam se atingissem seu objetivo grupal eles agirão para atingir esse objetivo, mesmo que todos eles sejam pessoas racionais e centradas nos seus próprios interesses. Na verdade, a menos que o número de indivíduos do grupo seja realmente pequeno, ou a menos que haja coerção ou algum outro dispositivo especial que faça os indivíduos agirem em interesse próprio, os indivíduos racionais e centrados não agirão para promover seus interesses comuns e grupais." (grifo nosso)

Ademais, Olson (2015) indica que em grupos grandes a não participação do indivíduo não apresenta grande impacto sobre o resultado, como geralmente ocorre em grupos pequenos. Disso decorre que esses grandes grupos tendem a ter indivíduos não atuantes, surgindo assim a necessidade de algum tipo de mecanismo de indução sobre os indivíduos que não participam ou benefícios seletivos para os indivíduos atuantes.

Carneiro et al. (2010) apontam que essa relação custo e benefício está muito relacionada ao tamanho do grupo. Isso porque, seguindo a argumentação de Olson (2015), grupos menores tendem a ter maior sucesso na promoção da ação coletiva, inclusive pelo fato de o benefício a ser dividido por um número menor de participantes implicaria um benefício recebido mais significativo a cada membro. Assim, Olson (2015) sinaliza que grandes grupos teriam maior dificuldade em atingir seus objetivos devido à maior desmotivação em cooperar decorrente do fato de que o benefício seria diluído a tal ponto que os custos individuais da participação excedem aos benefícios alcançados.

Olson (2015) argumenta que os grupos pequenos são mais eficientes e viáveis do que

os grandes, visto que o custo de entrar em contato, discutir, deliberar, comunicar e supervisionar o cumprimento de tarefas é menor em grupos pequenos, ou seja, quase todos os membros podem fiscalizar a realização da ação coletiva. Melo (2014) ainda aponta como algo favorável à ação coletiva em grupos menores o fato de haver maior conhecimento mútuo entre os membros, alimentando um sentimento de confiança entre os mesmos.

Os custos de transação estão relacionados principalmente aos custos informacionais para negociar, mensurar e fiscalizar dos direitos de propriedade. A dificuldade de coordenação da ação coletiva em grandes grupos, segundo Carneiro et al. (2010), torna-se mais complexa, implicando custos de transação progressivamente mais elevados para os indivíduos à medida que o grupo cresce, podendo se tornar inviável.

Olson (2015) ainda traz à tona a questão da assimetria entre o custo e o benefício da contribuição individual para a produção do bem coletivo. Para Olson (2015), a decisão de indivíduos racionais sobre a cooperação depende de os custos da ação serem inferiores aos benefícios alcançados.

Ainda de acordo com Olson (2015), também merece atenção especial para promoção da ação coletiva a figura de um líder responsável pela viabilização da ação, mesmo que não seja uma liderança natural. O autor denomina exploração do grande pelos pequenos, quando o protagonismo do líder promove benefícios coletivos, beneficiando os hipossuficientes. Trazendo para a questão da cooperação interfederativa, pode-se inferir que, quando os municípios maiores, com melhores condições financeiras, técnicas e de escala, atuam em prol de um conjunto de municípios, aumenta-se consideravelmente a probabilidade de obtenção de benefícios coletivos potencialmente disponibilizados aos municípios menores.

A respeito das ações coletivas já existentes, Olson (2015) indica que elas podem ser empregadas como insumo no processo de produção da ação coletiva que se deseja viabilizar. No caso específico da criação dos consórcios públicos intermunicipais em Minas Gerais, observou-se que vários arranjos intermunicipais, sob a forma de associações de municípios, facilitaram o processo de criação dos consórcios, ao reduzir significativamente os custos de transação do processo (CARNEIRO; CÉSAR, 2016).

Olson (2015) explica que os incentivos seletivos, propulsores da ação coletiva se dividem em incentivos positivos e incentivos negativos. Os incentivos positivos podem ser percebidos no comportamento de indivíduos racionais que se associam objetivando benefícios coletivos que se convertam em vantagens individuais. Ao que Melo (2014, p. 33) reforça que tais incentivos positivos não estão restritos à conotação econômica, estando mais relacionados a “motivações adicionais à expectativa do benefício de consumir o resultado da ação

coletiva”.

Carneiro e César (2016) apontam que, em relação aos arranjos cooperativos intermunicipais, a obtenção de vantagens decorrentes do próprio ganho de escala pode ser considerada incentivos positivos que promovem a ação de forma coletiva.

Já os incentivos negativos estariam mais relacionados às medidas coercitivas, como penalidades por deixar de agir (OLSON, 2015). Em suma, não só as recompensas, Olson (2015) afirma que as sanções sociais¹⁹ também são “incentivos seletivos” utilizadas para mobilizar grupos latentes (p. 73).

Olson (2015, p. 83) analisando o caso do movimento sindical norte-americano, aponta que, inicialmente, com vistas a impedir “fura-greves”, os sindicatos se tornaram compulsórios e chegaram a utilizar de violência como forma de assegurar a ação coletiva pretendida, no caso, a greve.

Olson (2015) ainda destaca que a pressão social funciona melhor em grupos menores, visto que os laços de amizade tendem a ser menores em grupos maiores, em que os indivíduos comumente não se conhecem e acabam não se importando em assumir a postura de carona.

Assim, no campo das soluções para o problema da ação coletiva, Olson (2015) chama atenção para o fato de que algumas vezes a organização da ação coletiva pode se basear nos incentivos negativos, ou seja, na coerção ou na ameaça de coerção. Nesse sentido o Estado comumente recorre a instrumentos de fazer cumprir contratos e compromissos principalmente através de normas. De acordo com Shapiro, Varian e Shy, citados por Melo (2013), a amarração ocorre depois da escolha de um resultado coordenado e consiste em impedimentos ou dificuldades para os agentes participantes de uma situação mudarem a escolha já feita. Melo (2013) destaca a importância de se perseguir um mecanismo de amarração para que o resultado coordenado se torne firme e persistente.

Acerca da coordenação envolvendo a ação coletiva, Melo (2013) esclarece que o problema de coordenação está relacionado a como fazer com que ações de duas ou mais pessoas se arranjem da maneira desejada. Segundo o autor, o problema de coordenação ou falha de coordenação seria uma das espécies do problema de como viabilizar cooperação, ao superar o problema da interdição da interlocução.

Diferentemente do problema de cooperação apresentado acima, em que as partes nem sempre cooperam naturalmente, devido principalmente à tentação de pegar carona nos

¹⁹ Olson (2015, p. 73) reforça que “não é possível dizer se determinado indivíduo agiu por motivações morais ou por outras razões em um caso específico. Basear-se em explicações morais poderia tornar a teoria impossível de ser testada”.

esforços ou nos recursos de outros, no problema de coordenação, o principal interesse das partes é cooperar para realizar uma ação coletiva coordenada, obtendo melhor resultado (MELO, 2013). O autor argumenta que o problema de coordenação diz respeito principalmente a como fazer que as ações ou escolhas, mesmo que divergentes, de pessoas ou organizações se ajustem da maneira desejada. Exemplificando a coordenação de interesses comuns, cita-se o caso de pessoas que têm interesse em caminhar em determinado parque ecológico em período que haja outras pessoas caminhando, buscando obter maior sensação de segurança. Já ilustrando a coordenação para propósitos divergentes, pode-se citar dois políticos com opiniões opostas que teriam interesse em não participar da mesma manifestação, no intuito de evitar desgastes.

De acordo com Carneiro et al. (2010), as instituições desempenham importante papel na coordenação da cooperação ao compelir aos indivíduos determinadas formas de conduta, determinando potencialmente resultados de processos políticos e sociais. Abordando aspectos do neoinstitucionalismo da escolha racional e do histórico, que se preocupam em como as instituições influenciam os resultados das ações no campo da política, Carneiro et al. (2010) indicam que as instituições podem assumir uma configuração tanto formal, como as leis, os regulamentos e as codificações oficiais, quanto informal, como as normas, os códigos de conduta, os hábitos, os costumes e as convenções sociais.

Hall e Taylor (2003) elencam dentre as características da teoria da escolha racional o racionalismo, o utilitarismo, o cálculo estratégico e a vida política inserida em um contexto de dilemas da ação coletiva. Segundo os autores tais dilemas seriam:

“(...) definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado subótimo para a coletividade (no sentido de que seria possível encontrar um outro resultado que satisfaria melhor um dos interessados sem que qualquer outro saísse lesado). Em geral, tais dilemas se produzem porque a ausência de arranjos institucionais impede cada ator de adotar uma linha de ação que seria preferível no plano coletivo (HALL; TAYLOR, 2003, P. 205).”

Sobre o neoinstitucionalismo da escolha racional, Hall e Taylor (2003) argumentam que as instituições disponibilizam informações acerca dos demais atores e suas estratégias, permitindo a avaliação dos produtos resultantes da combinação das escolhas que fazem ou podem fazer.

Já Ostrom (1990) defende que algumas comunidades locais, mesmo que isoladamente, realizam uma gestão mais eficiente de seus recursos do que quando são obrigadas a seguir regras exógenas, não deliberadas pela comunidade local. Nesse sentido, Carneiro e César (2016) apontam que processos de criação de consórcios públicos *bottom-up*, de origem local,

negociados entre as partes interessadas, tendem a ser mais bem sucedidos que processos *top-down*, em que o arranjo institucional do consórcio já é dado pelo governo federal.

Melo (2013) assevera que o problema de coordenação se faz presente no campo das políticas públicas. Por esta razão, faz-se mister que as políticas públicas busquem incentivar ações coletivas em diversas circunstâncias, utilizando, para tanto, mecanismo de coordenação, como um procedimento, uma instituição, um costume ou até uma tecnologia. Dessa sorte, Melo (2013) aponta que certas políticas públicas de saúde, de segurança pública e de proteção ao consumidor envolvem mecanismo de mudanças de costumes e que tais mecanismos cumpririam o papel de orientar as escolhas das partes entre várias alternativas possíveis.

Acerca da relevância da comunicação para orientação coordenada das partes, Melo (2013) explana que:

Em muitos casos do problema de carência de coordenação, há deficiência, incompletude, falta de acesso ou pouca confiabilidade na comunicação. Encontrar a solução coordenadora apropriada requer disponibilidade de informação e razoável qualidade desta, inclusive clareza e confiabilidade.

Melo (2013p. 12) reforça que “certos problemas de coordenação são, ao mesmo tempo, problemas de separação, ou seja, as partes têm um interesse comum e central em se afastarem fisicamente, ou socialmente, ou politicamente, ou culturalmente”. Por esta razão o autor defende que a separação pode ser considerada uma forma de coordenação, como ocorre no controle de rotas de voos ou na utilização de calçadas para separar o movimento de pedestres e veículos automotivos.

Outro exemplo de coordenação, na modalidade separação, em políticas públicas é o que ocorreu no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – Resíduos Sólidos, em que o Ministério das Cidades – MCidades – era responsável por demandas dos municípios com população a partir de 50 mil habitantes, enquanto a Fundação Nacional da Saúde – Funasa – ficava com os pleitos dos municípios com menos de 50 mil habitantes. Mesmo mantendo as mesmas finalidades no tocante à política de resíduos sólidos, verificou-se que a separação entre tais instituições do governo federal se fundamentou nas diferenças entre cada grupo de municípios para tipos de empreendimentos de destinação de resíduos (aterro sanitário ou usina de compostagem), escala de geração de resíduos, condições e exigências para repasses, volume de recursos, capilaridade de ambas as instituições federais, perfil dos resíduos dos municípios (urbano e rural), dentre outras (SILVA, 2015; SEDRU, 2014).

Outrossim, Shy (1995) apud Melo (2013) argumenta que a padronização representa outro mecanismo de coordenação cujos aspectos de compatibilidade, complementaridade e efeitos-rede são hoje centrais na formulação de políticas públicas relativas à organização

industrial:

“A existência de bitolas distintas e de outras diferenças técnicas em um mesmo país frequentemente dificultou a integração interna e o progresso econômico. Um exemplo foi o norte e o sul dos Estados Unidos no século XIX. Outro, a Polônia recém-independente, na segunda década do século XX. Esse país sofreu grandes dificuldades econômicas, porque as redes de transporte das três partes históricas do país não se integravam. Um terceiro, o Brasil, cujas ferrovias no oeste do estado de São Paulo tiveram papel crucial na primeira grande era do café.” (COSTA et al., 2001 apud MELO, 2013, p. 32).

Na lógica olsoniana encontra-se o pressuposto de que os membros do grupo agem racionalmente e são movidos por autointeresse, contudo, de acordo com Reis (1988), Elster (1994) e Przeworski (apud CARNEIRO et al., 2010), bem como com McDonough (2000) citado por Melo (2014), além da racionalidade e autointeresse, outras motivações e valores sociais exercem influência direta ou indireta na conduta dos agentes.

Dessa sorte, as ações das pessoas ou organizações frequentemente estariam imbuídas de um amálgama de autointeresse e preocupação com interesses coletivos ou públicos e consideração às necessidades dos outros. Melo (2014) frisa que autointeresse e moralidade podem se conflitar ou até se reforçar e apoiar, de acordo com as circunstâncias e propósitos da ação coletiva. Sendo que Elster (apud MEIRELES, 2012) ainda aponta que existe uma infinidade de fatores entre o ideal a ser atingido e a ação propriamente dita, sendo que tais fatores não podem ser reduzidos à prescrição de regras objetivas de comportamento.

Seguindo com Elster (apud MEIRELES, 2012), a teoria da ação racional deve operar em dois níveis: o nível das possibilidades objetivas e das coerções estruturais; e o nível das crenças, critérios e desejos que fornecem as razões que causam a escolha de estratégias e opções de ação. A intersecção desses dois níveis permite compreender por que mesmo sendo racionais determinadas escolhas, alguns indivíduos fazem outras escolhas. Assim, o sistema de crenças e de julgamento se adapta às possibilidades objetivas sem que seja necessário, de outro modo, o recurso à prática para atualizar as evidências disponíveis.

De acordo com Elster (apud MEIRELES, 2012, p. 59):

“(...) não basta estudar a ação racional apenas pelo lado da estrutura, já que a deliberação é um processo vinculado à agência humana. O que possibilita o uso do pressuposto da racionalidade é, deste modo, a forma com que o indivíduo constitui suas crenças e planeja suas ações, mesmo que calcado em algumas premissas subjetivas, de acordo com as restrições e possibilidades objetivas com as quais se defronta.”

De acordo com Melo (2014), alguns problemas de ação coletiva estão na raiz de várias políticas públicas, para tanto o autor prescreve a utilização de mecanismos para solucioná-los, com destaque para o marketing social, o suporte da moralidade e o arranjo físico do espaço público. O marketing social ou marketing do setor público procura influenciar valores e

crenças sociais, moldando certos costumes através de campanhas publicitárias por exemplo. O suporte a moralidade se traduz no desenvolvimento moral dos cidadãos, principalmente através da promoção do conhecimento ético. Já o arranjo do espaço público urbano ou design seria o aprimoramento desse espaço com vistas a direcionar o comportamento das pessoas, como no caso da sinalização de trânsito.

Ostrom (2009) explica que tais razões de natureza moral podem ser suficientemente fortes para fundamentar as escolhas racionais que levam à cooperação em detrimento à deserção. Dessa forma, fica clara a importância de compreender a existência de formas alternativas de interpretar a ação humana, para além da racionalidade instrumental da escolha racional

De acordo com Schelling (1960) políticas públicas e aspectos culturais estão intimamente ligadas. O autor argumenta que as crenças, os valores e os costumes de uma comunidade podem interferir na eficácia de suas políticas públicas. Schelling (1960) denomina tais costumes, crenças, valores e emblemas sociais de pontos focais e sugere que estes servem para ajudar agentes a resolver problemas de ação coletiva em geral, e não apenas problemas de coordenação. Outrossim, as instituições ajudam a resolver os problemas de decisão, na linha do neoinstitucionalismo sociológico

Nesse sentido, Putnam (1996), baseando-se em estudos da experiência dos governos regionais criados na Itália em 1970, caracterizados pela extrema eficácia em áreas como agricultura, habitação e saúde, realça a importância da comunidade cívica²⁰ para o desenvolvimento de instituições economicamente eficientes.

A incapacidade de cooperação para o mútuo proveito não significa necessariamente ignorância ou irracionalidade. De acordo com a Teoria dos Jogos²¹, ambas as partes teriam a ganhar se cooperassem, porém, na falta de um compromisso mútuo confiável, as partes preferem desertar, tornando-se de certa forma oportunistas.

De acordo com Putnam (1996, pp. 173 e 174), pela lógica da ação coletiva:

“(...) todo trabalhador seria beneficiado se todos fizessem greve ao mesmo tempo, mas quem toma a iniciativa do movimento corre o risco de ser traído por um fura-greve subornado: assim, todos aguardam, contando tirar proveito da imprudência de alguém.”

²⁰ O significado básico da virtude cívica parece residir em um reconhecimento e uma busca perseverante do bem público à custa de todo interesse puramente individual e particular. A comunidade cívica se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, além de uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração (PUTNAM, 1996).

²¹ A Teoria dos Jogos está relacionada ao equilíbrio de Nash, em que cada jogador individualmente adota a melhor resposta às estratégias dos demais jogadores sem implicar a melhor escolha possível da perspectiva coletiva (CARNEIRO et al., 2010).

Já pelo dilema do prisioneiro, usualmente utilizado para retratar o dilema da ação coletiva, Putnam (1996, p. 174) bem explica que:

“(...) dois cúmplices são mantidos incomunicáveis, e diz-se a cada um deles que, se delatar o companheiro, ganhará a liberdade, mas se guardar silêncio, e o outro confessar, receberá uma punição especialmente severa. Se ambos mantivessem silêncio, seriam punidos levemente, mas, na impossibilidade de combinarem suas versões, cada qual faz melhor em delatar, independentemente do que o outro venha a fazer.”

E ainda continua Putnam (1996, p. 174):

“Mesmo que nenhuma das partes queira prejudicar a outra, mesmo que ambas estejam condicionalmente predispostas a cooperar – se você fizer, eu faço -, não há garantia de que ninguém irá “roer a corda”, se não houver um compromisso que possa ser cobrado.”

A despeito de que nem toda cooperação está respaldada na confiança, Putnam (1996) indica que, para a efetivação da cooperação, é importante existir confiança no outro e acreditar na reciprocidade dessa confiança. O autor considera a confiança como elemento básico do capital social, visto que as transações carregam elemento de confiança.

O capital social consiste na relação de confiança e de solidariedade entre os cidadãos, facilitando a cooperação espontânea. Coleman apud (PUTNAM, 1996, p. 177) aprofunda:

“Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse (...). Por exemplo, um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositem ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade e confiança (...). Numa comunidade rural (...) onde um agricultor ajuda o outro a enfadar o seu feno e onde os implementos agrícolas são reciprocamente emprestados, o capital social permite a cada agricultor realizar o seu trabalho com menos capital físico sob a forma de utensílios e equipamento.”

Já Ostrom (2009), citado por Carneiro et al. (2010), destaca que razões de natureza moral que avaliam a adequação da conduta, de *per si*, podem ser suficientemente fortes para determinar a cooperação em detrimento da deserção. Olson (1971) e North (1990) apud Melo (2014, p. 41) sugerem a moralidade como um dos determinantes para viabilização da ação coletiva, ao passo que também servem como incentivos seletivos as atitudes morais, o remorso, ou a destruição da autoestima, “que ocorre quando uma pessoa sente que desamparou seu código moral”.

Melo (2014) aponta como importantes motivações à ação coletiva as sanções e as recompensas sociais e morais. Outrossim, Olson (2015) faz menção a incentivos sociais à ação coletiva, abarcando a preocupação com status social, prestígio e pressão social do indivíduo em relação ao grupo.

Ainda merecem destaque os mecanismos de motivação psicossociais para promoção da ação coletiva, como “ameaça, chantagem, promessa, compromisso, coerção, credibilidade,

barganha, previsibilidade, reputação, comunicação, surpresa e medo”, sendo considerados em muitos momentos amarras para evitar a deserção (SCHELLING, 1960 apud MELO, 2014, p. 18).

3.2. FORMAS DE COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA NO BRASIL

Cabe destacar que diferentemente da lógica olsoniana, em que o bem só é produzido mediante ação coletiva, em se tratando de políticas públicas municipais, o serviço público ainda deverá ser feito, mesmo que isoladamente. No entanto, a discussão feita pelo autor acerca das circunstâncias e dos mecanismos que favorecem, ou podem favorecer, a promoção da ação coletiva, constitui um ponto de partida interessante para a discussão das motivações que levam a iniciativas de consorciamento, que é uma forma de cooperação, na esfera dos governos locais e à adesão de municípios a tais consórcios públicos.

Ainda se mostra necessário destacar que, diferentemente de regiões metropolitanas²², o consorciamento é um arranjo intermunicipal voluntário, pertinente à discussão da ação coletiva, com vistas a possibilitar uma melhor compreensão das dificuldades relacionadas à formação de tais consórcios, bem como das formas de superar tais dificuldades.

Acerca das formas de cooperação interfederativa, tem-se que a Emenda Constitucional nº 19/1998 consagrou explicitamente o instituto dos convênios e dos consórcios, haja vista a redação que deu ao art. 241 da CR/88:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifo nosso)

Como já mencionado, os consórcios públicos têm seu marco regulatório na Lei Federal nº 11.107/05, que dispõe sobre as normas gerais da contratação de consórcios públicos. Cabe frisar que antes mesmo da edição da Lei 11.107/05, iniciativas de cooperação interfederativa semelhante já se materializavam no país. Corroborando tal assertiva, Mares Guia (2006) aponta a utilização de instrumentos cooperativos para enfrentamento conjunto de problemas na prestação de serviços nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte na década de 1990.

²² O art. 25, § 3º estabelece que “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Havrenne (2010) conceitua os convênios administrativos como acordos firmados por entidades públicas entre si ou com organizações particulares sem fins lucrativos, com vistas à realização de objetivos de interesse comum e público. Ainda reforça que os convênios diferem fundamentalmente dos contratos administrativos, uma vez que nestes existem interesses contrapostos, enquanto nos convênios os interesses são convergentes.

Os convênios estão contemplados de modo sumário na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e são regulamentados através do decreto em nível federal e de cada estado. Ademais, o Decreto federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007, dispõe sobre as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, conceitua os convênios em seu art. 1º como:

“(...) acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.” (grifo nosso)

De acordo com Medauar e Oliveira (2006), o art. 241 da CR/88 cuidou de instrumentalizar a gestão associada de serviços públicos por meio de convênios de cooperação além da adoção de consórcios públicos. Por essa razão, o art. 241 pareceu equiparar os convênios de cooperação aos consórcios públicos enquanto instrumentos legítimos para a operacionalização da gestão associada de serviços públicos.

Medauar e Oliveira (2006, p 109) exemplificam ainda a utilização de convênios de delegação, instituídos pela Instrução Normativa n.º 46, de 25 de agosto de 2004, do Tribunal de Contas da União – TCU – como:

“(...) acordo em que a União, por intermédio do Ministério dos Transportes, delega, por prazo determinado, a Municípios, Estados da Federação, ao Distrito Federal ou a consórcio entre eles, a administração de rodovias e a exploração de trechos de rodovias, ou obras rodoviárias federais.”

Todavia, Medauar e Oliveira (2006) chamam a atenção para o fato de que, diante da ausência de regulamentação por meio de regras específicas voltadas às disciplinas do convênio de delegação e do convênio de cooperação, tais instrumentos acabam prescindindo dos requisitos comumente exigidos pelos consórcios públicos.

Interessante observar que, devido ao aprendizado de diversos atores envolvidos no processo de reforma do Estado brasileiro, diversas outras modalidades de cooperação federativa surgiram, abarcando a instituição de câmaras, redes, agências, fóruns, empresas e autarquias municipais e as associações. Rocha (2016) esclarece, contudo, que a viabilização

da cooperação intermunicipal requer definição de novos padrões de regionalização para efetivação de políticas públicas.

A existência de associações intermunicipais é comum em vários países ao redor do mundo com o principal objetivo de incentivar o processo de descentralização e o fortalecimento de governos locais (CUNHA, 2009). Segundo o autor, o fundamento essencial do processo associativo é a soma de esforços, proporcionando soluções mais eficazes para problemas coletivos. As associações somam serviços, atividades e conhecimentos na busca de um mesmo conjunto de interesses. O associativismo permite, então, que os objetivos dos associados sejam alcançados de forma mais rápida do que se esses estivessem sozinhos, visto que o trabalho é desenvolvido em equipe.

Bergoc (2001, p. 78) define as associações de municípios como:

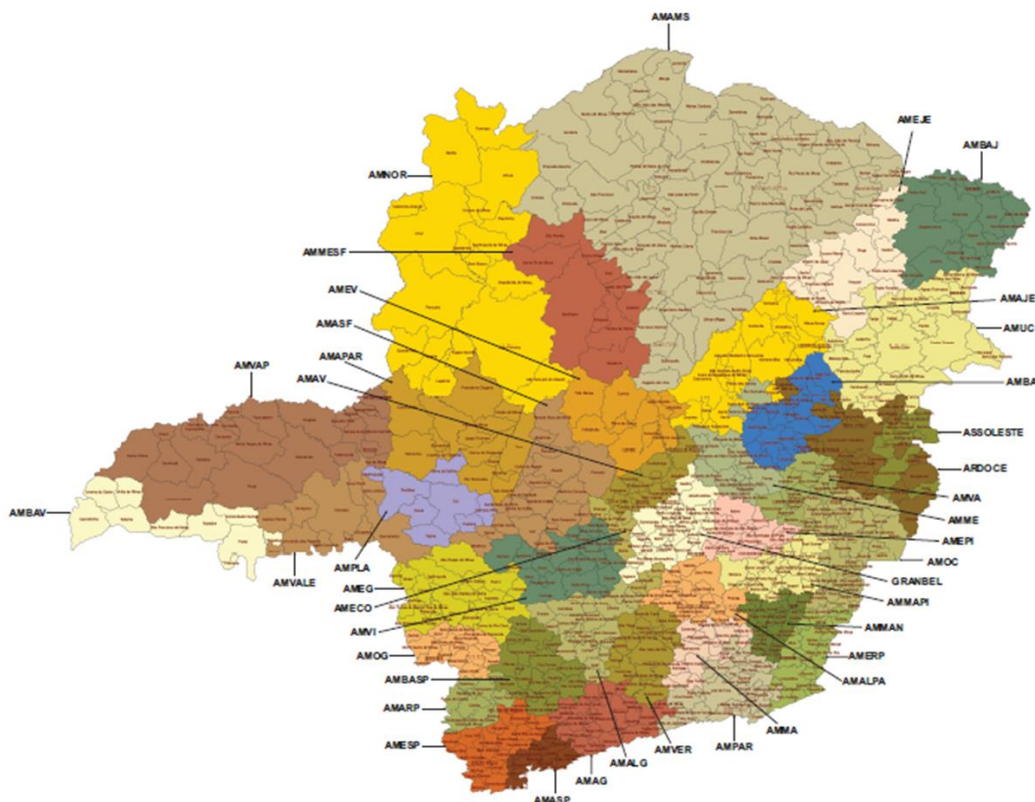
(...) uma organização formal de municípios, através da iniciativa do poder Executivo [municipal], com aprovação do Legislativo, em território contínuo, que tem a finalidade de resolver problemas comuns através da reivindicação de obras e serviços através da elaboração de planos e projetos e da busca de recursos junto a órgãos estaduais, nacionais e internacionais, desenvolvendo ações que visem melhorar a eficiência da região e a melhoria da qualidade de vida de sua população através da cooperação intermunicipal.

Machado e Pires (2008) reforçam que, sob a égide da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, as associações de municípios foram usadas como instrumentos cooperativos para a realização de atividades ou funções públicas de interesse comum. Nesse fulcro, os autores apontam que durante a década de 70 foram criadas em Minas Gerais as primeiras associações microrregionais de municípios como um projeto do governo estadual para aglutinar, consorciar e regionalizar, política e administrativamente, os municípios.

Em 1972 foi criada a Secretaria Nacional de Articulação com Estados e Municípios – Sarem – com o papel de estimular a instituição de órgãos semelhantes nos Estados. Em decorrência da criação da Sarem, no estado de Minas Gerais foi criada em 1973 a Superintendência de Articulação Municipal – Supam – com vistas a fomentar a criação de associações de municípios como instâncias intermediárias de coordenação de execução de programas e projetos de interesse da União e dos Estados.

Em virtude do apoio institucional da Sarem e da Supam à articulação dos municípios por meio de associações de municípios, diversas associações microrregionais de municípios foram criadas, adquirindo atualmente o panorama representado no mapa abaixo:

Figura 4 – Mapa das Associações Microrregionais de Municípios de Minas Gerais



Fonte: Sedru (2012).

As associações de municípios se traduzem em cooperações ou arranjos institucionais de natureza mais geral entre os municípios visando ao enfrentamento de questões de interesses comuns. De acordo com o relatório técnico da Sedru (2012), o associativismo municipal acarreta relevantes ganhos de escala na prestação de serviços de natureza pública, visto que permite a exploração de vantagens comparativas e competitivas dos territórios de abrangência, além de fortalecer os vínculos socioeconômicos e culturais dos municípios envolvidos no arranjo.

Em Minas Gerais, a Constituição do Estado de Minas Gerais – CEMG – dispõe em seu art. 166, dentre os objetivos prioritários do município, na realização de interesses comuns, cooperar com a União e o Estado, e associar-se a outros municípios. Nesse sentido, faculta ao município ainda, em seu art. 181:

- I - associar-se a outros, do mesmo complexo geoeconômico e social, mediante convênio previamente aprovado pela Câmara Municipal, para a gestão, sob planejamento, de funções públicas ou serviços de interesse comum, de forma permanente ou transitória;
- II - cooperar com a União e o Estado, nos termos de convênio ou consórcio previamente aprovados pela Câmara Municipal, na execução de serviços e obras de interesse para o desenvolvimento local;
- III - participar, autorizado por lei municipal, da criação de entidade intermunicipal para realização de obra, exercício de atividade ou execução de serviço específico de interesse comum (grifo nosso).

Rocha (2016) destaca que o fato de que o governo federal e os governos estaduais fomentarem os arranjos associativos, já apontava o objetivo de incentivar políticas de regionalização visando ao planejamento do desenvolvimento regional, com ganho de escala e apoio técnico de um agregado de município. De acordo com o autor, as associações de municípios foram criadas visando à promoção do desenvolvimento regional, através do planejamento e da cooperação intermunicipal.

Marques (2003) esclarece que a despeito do enfoque geral em orientação contábil, jurídica e financeira, a maioria das associações microrregionais se adaptou para oferecer suporte técnico em arquitetura e engenharia, ocasionando um grande *boom* de departamentos para esta finalidade nas associações microrregionais (MARQUES, 2003).

Ainda de acordo com relatório técnico da Sedru (2012), no Estado de Minas Gerais, devido à diversidade de peculiaridades dos municípios e à grande extensão territorial, fomentar o associativismo como estratégia de articulação de municípios se mostrou extremamente salutar para a superação das dificuldades técnicas e institucionais das administrações municipais. As associações microrregionais de municípios representam importante mecanismo de suporte ao capital humano dos municípios, ao viabilizarem a promoção de seminários temáticos, a capacitação de técnicos municipais, bem como a elaboração de estudos e planos para os municípios associados.

4. OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Faz-se necessário, preliminarmente, compreender o contexto de surgimento dos consórcios públicos no Brasil com vistas a permitir uma análise mais refinada acerca de suas finalidades e possibilidades, discutindo, para tanto, seus principais aspectos, de um lado, e as principais dificuldades identificadas para sua criação e funcionamento, de outro.

Por esta razão, Guimarães (2010) aponta que um importante viés da reforma administrativa do Estado foi justamente a implementação de novos modelos de gestão, especialmente voltados para o Poder Público local, dentre os quais se destaca a formação de consórcios públicos.

4.1. ANTECEDENTES

Com as mudanças de funções e estrutura organizacional sofridas pela maioria dos Estados durante o século XX, passando de Estados Liberais para Estados de Bem-Estar Social, houve o alargamento do escopo da atuação estatal, rompendo com a inércia característica do Liberalismo. De acordo com Galbraith apud Oliveira (2007, p. 86), o lema liberalista da riqueza das nações resultava “do diligente empenho de cada um de seus cidadãos em seus próprios interesses”, isto significando que ao Estado não era desejável imiscuir-se na produção da riqueza individual.

Oliveira (2007) aponta que no Brasil, a partir dos anos 60, intensificaram-se as tentativas de conciliar a estrutura administrativamente ineficiente de governo com a nova ordem mundial. Já nessa época houve grande expansão aqui da concepção burocrática reformadora do Estado, no contexto da indicação da legalidade estrita, segundo a qual o administrador público só podia fazer aquilo que a lei autorizava.

Assim, o Governo Militar de 1967, valendo-se de ampla reforma infraconstitucional, lançou mão, primeiro, do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, para regular a atividade da Administração Pública federal e, depois, por meio do Ato Institucional AI-8, estendeu a obrigatoriedade de seus princípios aos Estados e Municípios com mais de duzentos mil habitantes.

Nessa linha, Oliveira (2007) acredita que no âmbito da reforma de 1980 houve a projeção da introdução de princípios e normas administrativas segundo um pensamento de controle típico da administração de empresas, embora presos, ainda, à legalidade, ou seja, não obstante persistir claro distanciamento dos parâmetros da livre iniciativa. Eis o teor do art. 6º do referido Decreto-Lei, que bem demonstra as inovações do espírito reformador:

Art. 6º As atividades da administração federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I – planejamento;
- II – coordenação;
- III – descentralização;
- IV – delegação de competência;
- V – controle.

Carneiro e Menicucci (2011) apontam que o tema da reforma do Estado entrou na agenda dos debates políticos e institucionais da comunidade internacional após a crise econômica que atingiu as principais economias capitalistas ao longo da década de 1970. E continuam os autores:

“Na visão que vai se tornar dominante à época, os problemas defrontados pelo capitalismo são percebidos como manifestação do excesso de intervencionismo estatal na vida econômica e nas relações sociais em sentido amplo. Um liberalismo renovado, com forte sustentação na teoria econômica neoclássica, desloca o consenso keynesiano construído no pós-Guerra, argumentando que o Estado havia se tornado muito grande e a administração pública ineficiente ou pouco eficaz” (BRESSER-PEREIRA, MARAVALL e PRZEWORSKI, 1996; BRESSER-PEREIRA, 1998; FERLIE et al., 1999; REZENDE, 2002; PAULA, 2005; OLIVEIRA, 2009; PACHECO, 2010; citados por CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 10).

Os ideais reformistas se fizeram presentes em diversos países crescentemente endividados, que caminhavam no sentido de se tornarem insustentáveis do ponto de vista da governabilidade:

“O crescimento desordenado dos gastos públicos seria um sintoma da fragilidade dos mecanismos de controle democrático em garantir a prevalência dos interesses da coletividade no processo decisório da política, erodindo as bases de legitimação do Estado. A crítica política mais influente é associada à nova direita, que sintetiza, na ideia de hipertrofia do Estado, a pressão no sentido do incremento da extração de recursos da sociedade e, por extensão, do circuito do mercado, para atender não só a interesses específicos de determinados entes privados com capacidade política para influenciar as decisões de governo, mas também a interesses internos ao próprio aparato estatal.” (DUNLEAVY e O’LEARY, 1987; HELD, 1987; HOOD, 1995 apud CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p.11).

Nesse sentido, o neoliberalismo defendia a reforma do Estado visando à redução da intervenção estatal na economia e sua reestruturação, por meio de processos de desestatização e desregulamentação, arranjos com organizações privadas e implantação de formas híbridas de organização, tais como: as parcerias público-privadas ou com organizações não-governamentais, e ainda, a terceirização.

Assim, no final do século XX, o papel do Estado começou a ser questionado, principalmente pelo movimento neoliberalista. De acordo com Bresser Pereira (2002), a *New Public Management* – NPM – surgiu em momento marcado por crise internacional do Estado de Bem-Estar Social no qual se creditava ao excesso de intervencionismo estatal na economia alguns problemas do capitalismo. Por esta razão a NPM atingiria o cotidiano do setor público

incorporando novas práticas envoltas por princípios e valores relacionados ao respeito aos cidadãos, tais como foco em resultados, melhoria na qualidade dos serviços prestados, governança, *accountability* e transparência.

Dessa feita, a NPM, com origem em países anglo-saxônicos de cunho neoliberal, exerceu considerável influência na reforma administrativa brasileira da década de 1990. A NPM preconizava a incorporação dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado pelo setor público e pressupunha a redução do tamanho da máquina administrativa, além do aumento de sua eficiência e a criação de mecanismos voltados à responsabilização dos atores políticos.

O Estado iniciou um movimento de se modernizar para fazer frente às novas exigências do mundo globalizado, o que implica que já nesse período o Estado começava a espelhar suas ações nas da iniciativa privada, que eram, *a priori*, tratadas como mais eficientes. Assim, em busca dessa atuação pública mais eficiente, surgiram propostas de modelos para atividade estatal semelhantes às das grandes corporações privadas, (OLIVEIRA, 2007).

Dentre tais modelos, Oliveira (2007) destaca o inglês, não só pela relevância, mas principalmente pela influência que exerceu na Reforma Administrativa brasileira. Para ele, o modelo inglês partia da perspectiva do endividamento do Estado e da era tecnológica, ambas vindas da corrida espacial e armamentista entre Estados Unidos e União Soviética. Além disso, propunha os fundamentos de uma nova administração pública gerencial ou *New Public Management*, voltada para a orientação de custos e regras de mercado.

Por esta razão, Shepherd e Valencia (1996) reforçam que a NPM imitava os valores gerenciais do setor privado, razão pela qual também recebeu o nome de reforma gerencial ou no caso brasileiro “Administração Pública gerencial”.

Tem-se que o surgimento do amplo movimento da Nova Administração Pública pode ser visto como exemplo de um processo mais geral no qual conjuntos de princípios administrativos surgem e desaparecem (CHILD, 1969; BARLEY e KUNDA, 1992, apud OLIVEIRA, 2007). Para Oliveira (2007), tais conjuntos de pensamentos contêm elementos tanto descritivos como normativos que podem estar associados a componentes sociais, a administradores profissionais ou a intelectuais da área organizacional.

Ainda discorrendo sobre a *New Public Management*, Oliveira (2007) aponta o programa de privatizações em larga escala ocorrido na Inglaterra, onde o setor público praticamente deixou de existir na esfera da atividade econômica direta. Por conseguinte, as funções sociais que permaneceram no setor público passaram a orientar o trabalho com base

em valores gerenciais e de mercado.

Carneiro e Menicucci (2011, p. 11) argumentam que:

“Em decorrência dos esforços em reorganizar a forma de funcionamento das atividades de natureza finalística que persistem sob a responsabilidade do Estado, envolvendo diferentes arranjos entre organizações públicas e privadas e a proliferação de formas híbridas de organização, como as denominadas parcerias público-privadas.”

Via-se nessa época uma grande ênfase no “fazer mais com menos”, na preservação do valor dinheiro, no uso de indicadores comparativos de desempenho e no desenvolvimento de sistemas aperfeiçoados de custos, de informação e de auditoria (OLIVEIRA, 2007, p 88). O desempenho relativo passou a ser avaliado mais abertamente e sujeito a um rígido monitoramento central (OLIVEIRA, 2007).

Na década de 1980, com a promulgação da nova constituição, novas propostas do desenho estatal começaram a ser elaboradas, que só seriam retomadas na década de 1990 (OLIVEIRA, 2007).

Peters (1997, p. 305) expõe que, no pós-guerra, os Estados ficaram sobrecarregados, “com muito a fazer e com poucos recursos para cumprir todos os seus compromissos”. Seguindo com Oliveira (2007), houve grande crescimento do Estado na prestação de serviços nas áreas de saúde, educação, transporte, segurança, pesquisa e desenvolvimento, justiça, seguridade social e outras. Com esse expressivo alargamento do papel do Estado, viu-se a necessidade de uma nova postura do Poder Público, que abarcasse mais que a capacidade de gerar receitas, mas principalmente de aplicá-las da forma mais eficiente.

Ocorre que a Constituição da República de 1988, também denominada Constituição Cidadã, assegurou a população um extenso rol de direitos como nunca antes neste país. A partir de então, os entes federativos, em especial os municípios, visto que tiveram suas atribuições amplamente alargadas pela descentralização trazida pela CR/88, passaram ter competência para ofertar um grande volume de serviços públicos.

Considerando-se um quadro de restrição orçamentária delicado, que permeia grande parcela das administrações públicas brasileiras, mostra-se imperiosa a necessidade da existência de uma Administração Pública Eficiente. Nesse cenário, torna-se fundamental a execução da atividade pública de forma racional e eficiente, melhorando a aplicação dos recursos escassos e reduzindo, sempre que possível, os custos de forma permanente.

No âmbito da Administração Pública a eficiência passa a ter papel de maior destaque, pois está expressamente posta no *caput* do art. 37 de nossa Carta Magna.

A Emenda à Constituição n.º 19, de 04 de junho de 1998 – EC n.º 19/98 – tornou

expresso o princípio da eficiência na Administração Pública, ratificando o plano de fundo do PDRAE, que definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública brasileira iniciada nos anos 1990.

Oliveira (2007) destaca que apesar de certa resistência inicial das administrações públicas brasileiras, tem-se que aos poucos o país foi se adaptando aos novos rumos, incorporando práticas mais eficientes para a máquina pública.

Há de se destacar que, apesar de a NPM ter assumido grande proporção nos discursos teóricos sobre a gestão pública nas últimas décadas, Carneiro e Menicucci (2011) enfatizam que a NPM não representou o esgotamento do modelo burocrático weberiano²³. Muito pelo contrário, os autores destacam que, com o relativo esgotamento do reformismo da NPM, a burocracia em moldes weberianos tem se reafirmado, buscando a revalorização de princípios tradicionais da democracia.

O fato do princípio da eficiência estar expresso na CR/88 assume elevada importância, pois como o administrador público só deve agir em razão da lei, a eficiência passou a fazer expressamente parte da indicação normativa, galgando condição imperativa. Tem-se que, a eficiência, pelo menos do ponto de vista formal, “no decorrer dos anos, deixou de ser uma opção e passou a ser uma obrigação para o administrador público” (OLIVEIRA, 2007, p. 89).

Sobre o tema, Abrucio (2003) destaca que a terminologia administrativa renovada trouxe a lume a discussão sobre conceitos mercadológicos acerca da qualidade, customização, capacidade gerencial e, sobretudo, da eficiência, agregando-lhes inclusive imposições normativas pela responsabilização legal dos agentes públicos.

Ao discorrer sobre eficiência, Mokete (1999) esclarece que as aplicações do termo eficiência na análise de políticas públicas tipicamente se associam com uma relação entre meios e fins. A eficiência seria o grau em que se cumprem os objetivos ao menor custo possível.

Porém, no que tange aos custos, nem todo custo necessariamente envolve um desembolso de dinheiro. Mokete (1999) argumenta que um custo pode representar um desgaste ou sacrifício de um recurso, sendo ele tangível ou intangível. Para a autora, enquanto a eficiência econômica passa por uma análise custo-benefício, a eficiência social deve contemplar os impactos relativos sobre o bem-estar de diferentes grupos socioeconômicos.

Há de se fazer uma ressalva ao conceito comumente empregado de eficiência nas

²³ A burocracia tem, segundo Max Weber, sua fonte de legitimidade no poder racional-legal. As organizações burocráticas são, em seu tipo ideal, sistemas sociais racionais que se fundamentam nos seguintes pressupostos: 1. especialização das funções; 2. formalismo e hierarquia de autoridade; 3. sistema de normas; e, 4. prevalência da impessoalidade (ALMEIDA, 1982, p. 1).

ciências gerenciais. Eis que Chiavenato (1994, p. 163) discorre sobre eficiência e eficácia da seguinte forma:

“À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos por meio dos recursos disponíveis).” (grifo nosso).

Todavia, pode-se aduzir do trecho acima transcrito que a conceituação trazida diferencia-se da defendida na Reforma Administrativa dos anos 90, da administração pública gerencial. Nesta, a eficiência focaria nos resultados e não nos meios, como fica evidente no trecho abaixo, extraído da Apresentação do PDRAE (1995, p.12):

“A administração pública gerencial constitui um avanço, e até um certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isso não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental.” (grifo nosso)

Pode-se então observar no PDRAE (1995, p. 13) que:

“(...) os resultados da ação do Estado devem ser considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.” (grifo nosso)

Mostra-se fundamental destacar que, no período da introdução da mais recente Reforma Administrativa, existiam grandes discussões sobre o papel do Estado. Somada a isso, Bresser Pereira (2002) e Oliveira (2007) revelam também a existência de grande pressão dos países ricos sobre os países subdesenvolvidos como o Brasil em prol de mudanças substanciais nas áreas menos eficientes do governo, como privatizações, tornando-as mais eficientes, com vistas à globalização.

Como consequência dessas circunstâncias, com vistas a se tornar mais eficiente e eficaz, a Administração Pública passou a agir com maior zelo, clareza e resultado. Tal contexto, somado aos novos ditames constitucionais, trazidos particularmente pela EC n.º 19/98, permitem compreender a necessidade de os agentes públicos perseguirem a eficiência para o cumprimento efetivo das finalidades dos serviços públicos.

Em suma, o princípio da eficiência resulta, pois, de um processo em que se dá enfoque à busca de melhores resultados, mas sem abrir mão das formalidades legais, as quais o Estado não pode renunciar. Logo, o princípio da eficiência possui também uma face voltada para a

economicidade, isto é, a obtenção dos melhores resultados com a redução máxima dos custos (WELSCH, 2003).

Para Gasparine (2000, p. 20), o princípio da eficiência “impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade”. Logo, a atividade pública deve ser prestada do modo mais rápido possível, atendendo aos interesses da sociedade da melhor forma, sempre observando as técnicas e procedimentos compatíveis com a atividade a ser realizada.

Nas palavras de Oliveira (2007, p. 50), “dentro do planejamento de qualquer política pública, o princípio da eficiência reclama do administrador o máximo de proveito, tanto em relação aos meios empregados quanto no tocante aos resultados obtidos”.

Welsch (2003, p. 75) assim define o princípio da eficiência:

“(...) o princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se melhor rentabilidade social.” (grifo nosso)

Na mesma linha, a eficiência para Batista Júnior (2004, p. 222) seria:

“Indubitavelmente, para a promoção do bem comum, no que toca à atuação da AP (Administração Pública), tanto os meios como os resultados assumem cabal importância. O PE (Princípio da Eficiência), assim, é um princípio bipotencial, uma vez que volta sua ação jurídica tanto para a ação instrumental realizada, como para o resultado por ela obtido. Portanto, o princípio exige tanto o aproveitamento máximo das potencialidades existentes, isto é, dos recursos escassos que a coletividade possui, como o resultado quantitativa e qualitativamente otimizado, no que concerne ao atendimento das necessidades coletivas.” (grifo nosso)

Meirelles (1998, p. 104) elenca dentre os poderes e deveres do administrador público o chamado “dever de eficiência”, o qual chegou a denominar “o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”. Afirma ainda o autor que o dever de eficiência corresponde ao “dever de boa administração”, extraído da doutrina italiana.

A eficiência é um princípio de todo ordenamento jurídico nacional, justificando diversas alterações na legislação. Não obstante, no âmbito da Administração Pública a eficiência tem papel de maior destaque, pois está expressamente posta no *caput* do art. 37 de nossa Constituição da República de 1988.

Como já observado, o princípio da eficiência foi positivado a partir da Emenda

Constitucional nº 19/98, denominada comumente "Emenda da Reforma Administrativa". Para Welsch (2003, p. 39), o conteúdo desse princípio está estritamente relacionado ao dever de "boa administração", à consecução dos resultados mais profícuos. Nesse sentido, Welsch (2003) defende que o administrador público deve praticar o ato que atenda da melhor forma os interesses da coletividade, sob pena de infringir o princípio da eficiência.

Visando fazer frente às necessidades do Estado Democrático de Direito, objetivando o bem-comum, a Administração Pública realiza as mesmas atividades que os entes particulares, isto é, realiza compras, obras, presta serviços, recebe serviços, vende imóveis e móveis; enfim, opera vários contratos administrativos. Contudo, há neste atuar, ao contrário das relações privadas, diferenças enormes, peculiares dos contratos administrativos (JUSTEN FILHO, 2008).

Assim, enquanto as contratações do mundo dos negócios particulares são regidas pela liberdade das partes na escolha do objeto, do seu preço, da sua qualidade e quantidade, além do momento de alienação, nas relações estatais, reguladas pelo regime administrativo, o que ocorre é uma vinculação a situações previamente estabelecidas em lei. No regime administrativo, vários procedimentos devem ser obedecidos, sob pena de nulos os negócios deles advindos, o que nos leva a concluir ser uma determinação para os contratos administrativos celebrados pelos consórcios públicos também (JUSTEN FILHO, 2008).

Importante aqui frisar que, na consecução desses procedimentos, faz-se imprescindível a utilização do princípio da eficiência, para alcance, principalmente, da concretização do interesse público. Implica dizer que a Administração Pública deve conceber objetos válidos, indispensáveis ao bem-coletivo, ao mesmo tempo que deve selecionar contratações que cumpram efetivamente uma necessidade pública, dentro de acurada análise de prioridades (OLIVEIRA, 2008).

A execução dos contratos administrativos requer muito zelo, sob pena de haver elevado índice de desperdício de recursos públicos e inclusive prevalecimento dos interesses particulares em detrimento do interesse público. Oliveira (2008) aponta as licitações e as contratações públicas como o centro da principal causa da deficiência do Estado, que gasta expressivas quantias de recurso sem retorno social satisfatório.

Por todo exposto, pode-se definir a eficiência administrativa como:

“(...) a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, posta em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade, ela se apresenta, simultaneamente, como um atributo técnico da administração, como uma exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados, e, coroando a relação, como uma característica jurídica exigível, de boa administração dos interesses públicos. Embora já praticado no âmbito da proteção do consumidor, e

doutrinariamente reconhecido nas obras dos administrativistas mais recentes, o certo é que, uma vez constitucionalmente consagrado este dever de eficiência do setor público, conotado aos interesses da sociedade, sempre que possa ser objetivamente aferível, passou a ser um direito da cidadania” (MOREIRA NETO, 2014, p. 183). (grifo nosso)

Sob a inspiração da busca pela eficiência na Administração Pública, os consórcios públicos podem ser compreendidos como solução potencialmente promotora de ganho de escala, rateio de custos e fortalecimento institucional. Seguindo esse raciocínio, e considerando a realidade da maioria dos municípios brasileiros, os consórcios públicos podem ser um suporte para os quase seis mil municípios brasileiros na superação de obstáculos históricos para a gestão de suas políticas públicas, decorrente, sobretudo, da precariedade de recursos técnicos, humanos e financeiros em geral.

Dessa sorte, acredita-se que a figura dos consórcios públicos interfederativos, por suas características peculiares a seguir apresentadas, incorporam bem a roupagem da eficiência administrativa acima discutida. Todavia, há de se frisar que, ainda que conflua para a promoção da eficiência e apresente aparente influência, o consórcio público não pode ser considerado uma decorrência imediata da reforma gerencial.

4.2. A CARACTERIZAÇÃO NORMATIVA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Apontados pela literatura (MEDAUAR e OLIVEIRA, 2006; ALVES, 2006; SACHS, 2005; HARGER, 2007) como uma das formas mais efetivas da cooperação interfederativa, de acordo com Ribeiro (2007), a Lei n.º 11.107/2005 ou Lei de Consórcios Públicos foi a primeira dedicada exclusivamente à cooperação federativa, regulamentando tanto os consórcios públicos, como a gestão associada de serviços públicos.

O autor ressalta que a lei cria instrumentos para proteger juridicamente as relações de cooperação entre entes federativos. Ainda destaca que a regulamentação dos consórcios e da gestão associada de serviços públicos amplia as possibilidades de cooperação entre os diferentes entes da Federação, e não apenas entre municípios.

Acerca dos objetivos dos consórcios públicos, os incisos do §1º do art.2º da Lei 11.107/2005 estabelecem:

- I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;
- II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e
- III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

Com o advento da Lei n.º 11.107/2005, os consórcios públicos passaram a ter outra concepção. Isso porque, antes dessa lei, denominava-se convencionalmente consórcio público o contrato administrativo celebrado entre entes federativos da mesma esfera, ou seja, municípios com municípios e estados-membros com estados-membros, sendo outros pactos entre entes de esferas diferentes considerados convênios.

Sachs (2005) indica que o consórcio público representa um mecanismo para execução de funções públicas, permitindo aos municípios a oportunidade de se associarem na gestão de serviços e na execução de suas obras, podendo contar inclusive com a participação do Estado e da União.

Araújo e Magalhães (2008) relatam que os consórcios constituem espécies de convênios entre entidades políticas para as quais se exige um requisito específico, que é a autorização legislativa, e se estabelece um efeito específico, que é a constituição de uma pessoa jurídica. Dessa forma, para os autores, conceituam-se atualmente os consórcios públicos como espécie de convênio entre entes federativos, de mesma esfera ou não, do qual resulta uma pessoa jurídica.

Justen Filho (2008) lembra que os consórcios públicos integram a Administração indireta de todos os entes que se associarem para a sua formação. Segundo o autor, tais consórcios podem firmar convênios, inclusive com as pessoas públicas de seus associados, e serão investidos no desempenho de competências próprias deles.

De acordo com Medauar e Oliveira (2006), os consórcios públicos são resultado de livre associação de entes federados, para atender objetivos comuns dos entes consorciados. Ainda com os autores, tem-se que suas atividades são desenvolvidas no espaço interfederativo, que consiste na área de atuação que corresponde ao território desses entes, para além do território da jurisdição constitucionalmente demarcada.

Segundo Sachs (2005), o novo instrumento tende a melhorar o desempenho da gestão administrativa por meio da ação cooperada entre municípios, seja pelo próprio ganho de escala na execução e implementação de suas políticas públicas, nas licitações e nas contratações de pessoal para os consórcios públicos. Dessa sorte, os consórcios públicos podem beneficiar áreas como a saúde, educação, transporte público, abastecimento de água, tratamento de resíduos sólidos, entre outros.

A Lei n.º 11.107/05 estabeleceu em seu art. 8º o contrato de rateio, imputando obrigações financeiras aos entes consorciados com vistas a tornar a administração do consórcio mais segura e responsável. Abaixo a definição dada pelo art. 2º, VII, do Decreto n.º

6.017/07:

VII - Contrato de rateio: contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público.

Carvalho Filho (apud GUIMARÃES, 2010, p. 56) define o contrato de rateio da seguinte forma:

“(...) trata-se de acordo de fundamental importância para a execução dos fins almejados pelo consórcio, podendo-se afirmar, sem receio de equívoco, que a deficiência dessas obrigações ou o seu inadimplemento afetarão profundamente a entidade e - pode-se também pensar neste aspecto- terão grande possibilidade de fazê-la afundarse em dívidas e frustrações.” (Sic)

Teixeira (2008) chama a atenção para o fato de ser o contrato de rateio a única forma possível de repasse de recursos pelos entes consorciados ao consórcio público, restando proibidas transferências de contribuições financeiras e econômicas de qualquer espécie, excetuando-se as doações, cessões ou destinações de bens móveis ou imóveis.

Alves (2006) elucida que o rateio deve levar em conta a capacidade contributiva de cada ente associado, visto ser uma das finalidades da gestão associada à superação das deficiências em matéria de recursos humanos, materiais e técnicos, em um quadro de profundas desigualdades regionais. Corroborado o enunciado acima, pode-se verificar o trecho da justificativa ao Projeto de Lei n.º 1.071, de 1999, que dispõe sobre as normas gerais de celebração dos consórcios públicos, abaixo transcrito:

“Entendidos como forma de racionalizar investimentos, recursos humanos e gastos de custeio através da elaboração de uma escala de produção de serviços, evitando duplicação e desperdício, os consórcios públicos melhoram substancialmente a capacidade resolutiva de seus partícipes.” (grifo nosso)

Ainda de acordo com Alves (2006), os entes federativos consorciados adimplentes possuem o direito de exigir o pleno cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio, tanto quanto à qualidade quanto à própria realização do estabelecido. Ostrom (1990) e Williamson (1975), apud Putnam (1996), defendem a importância de se reduzir os custos de transação, ou seja, os custos de fiscalizar e fazer cumprir os acordos, com vistas a permitir um melhor controle de oportunismo e deserção.

Além do propósito de reforçar a segurança jurídica, Teixeira (2008) revela que o contrato de rateio visa a garantir a sustentabilidade do consórcio público. Por essa razão, a Lei de Improbidade Administrativa, Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992, prevê que a celebração do contrato de rateio sem suficiente e prévia dotação orçamentária se configura como ato de improbidade administrativa.

Outra determinação da Lei 11.107/2005, em seu art. 2º, §1º, I, que colabora para o

alcance dos objetivos almejados pelos consórcios públicos, é a possibilidade de desapropriar. Pelo próprio conceito de desapropriação, pode-se extrair a importância que tal previsão acarreta para a consecução de objetivos de um consórcio público. Assim, segundo Mello apud Alves (2006, p. 46), a desapropriação consiste em:

“(...) procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo nos casos de imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservando seu valor real.”

No entender de Mello (2006), a capacidade para desapropriar é privativa dos entes federativos, que podem declarar utilidade pública ou interesse social, enquanto para promover a desapropriação, praticando todos os atos para efetivá-la depois de declarada a utilidade pública ou interesse social, é possível sua realização por entidades públicas que exerçam funções delegadas do Poder Público. Destarte, abstrai-se daí que os consórcios públicos só deverão efetivar a desapropriação após declaração de utilidade pública ou interesse social pelos entes federativos consorciados.

Em sentido análogo, a lei dos consórcios públicos também previu a possibilidade de eles instituírem servidões, definida por Di Pietro (2001, p. 143) como:

“(...) direito real de gozo, de natureza pública, instituído sobre imóvel de propriedade alheia, com base em lei, por entidade pública ou por seus delegados, em favor de um serviço público ou de um bem afetado a fim de utilidade pública.”

Alves (2006) acredita que os consórcios públicos instituirão servidão baseados em leis que regulem a matéria no âmbito de cada ente federado, visto que não existe iniciativa para lei em nível regional.

Conforme o estabelecido no art. 8º da Lei 11.107/2005 os consórcios não podem contratar operações de crédito, devendo receber recursos dos entes consorciados apenas para finalidades específicas. Compensando essa vedação, a Lei 11.107/2005 cuida de atribuir outras fontes de receitas aos consórcios públicos para suprir suas despesas e alcançar seus objetivos pretendidos. Assim, o § 2º do art. 2º prevê a emissão de documentos de cobrança, bem como a arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por ele administrados.

Convém esclarecer que preço público representa um valor monetário que a Administração Pública exige do adquirente pela prestação de determinado serviço (DI PIETRO, 2001). Dessa forma, os consórcios públicos poderão cobrar preço público visando à justa remuneração do capital, ao melhoramento e à expansão dos serviços e ao equilíbrio

econômico e financeiro do contrato (ALVES, 2006).

A Lei dos Consórcios Públicos confere à associação oriunda do consorciamento a faculdade de outorgar concessão, permissão e autorização. Mas, como bem expõe Bacellar Filho (2007), os consórcios públicos só poderão outorgar ou licitar concessão, permissão e autorização de obras e serviços públicos se o protocolo de intenções assim previr²⁴, ainda mais que o protocolo de intenções deverá ser legalmente ratificado. Também deverão ser previstos no protocolo de intenções, conforme Sachs (2005), as competências cujo exercício transferiu ao consórcio, os serviços públicos e a área que serão prestados.

Alves (2006) aponta que concessão de uso é contrato administrativo que visa satisfazer necessidades ou conveniências do usuário interessado e não da comunidade em geral. Enquanto concessão de obra ou serviço público nos dizeres de Di Pietro (2001, p. 152) é:

“(...) contrato administrativo pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço ou obra pública, ou lhe cede o uso de bem público, para que explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais.”

Assim, observando o *caput* do art. 175 da CR/88, Alves (2006) afirma que compete ao Poder Público, diretamente ou mediante concessão, a prestação de serviços públicos, facultado aos entes federativos consorciados delegar ao consórcio a atribuição de prestar serviços públicos. Seguindo com o autor, os consórcios só prestarão serviços ou executarão obras diretamente quando se tratar de objeto finalístico do consórcio; logicamente se os entes federativos consorciados lhes transferirem, por lei, recursos humanos e materiais necessários.

Mediante concessão, o consórcio público substitui os entes federativos consorciados em contrato de concessão com abrangência de obra ou serviço maior do que a competência territorial de cada ente federativo consorciado. Isso porque a execução²⁵ da obra ou serviço que compreenda abrangência maior que a do ente federado, torna-se inviável de ser realizada em separado, tornando necessária uma associação dos entes interessados, sendo que, dentre as formas possíveis, o consorciamento desponta como a melhor (JUSTEN FILHO, 2008).

Necessário frisar que, na concessão os consórcios públicos não remuneram diretamente o concessionário pelos serviços realizados, visto que esses deverão ser remunerados diretamente pelos usuários através de tarifas cobradas pela execução do serviço.

Os consórcios ainda possuem a competência para regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua execução. Infere-se que, ao regulamentar e fiscalizar um dado serviço, torna-se provável a obtenção de resultados finalísticos mais satisfatórios quanto

²⁴ É o que determina o art. 4º, XI, c da Lei 11.107/2005.

²⁵ Há de se ressaltar que se transfere tão somente a execução, não a titularidade.

à qualidade e custos envolvidos. Sobre a questão, Alves (2006) afirma que os consórcios públicos, por serem investidos do poder concedente, são também titulares da competência para regulamentar o serviço concedido e de fiscalizar permanentemente a sua execução.

Visando a melhor consecução dos objetivos comuns, Alves (2006) revela que o consorciamento público preconiza prazo de duração indeterminado, vez que os próprios objetivos das Administrações Públicas consorciadas têm prazo indeterminado. Certamente representaria um empecilho à gestão compartilhada eficiente o estabelecimento de prazos, visto que seu término ou poderia provocar ruptura das atividades desenvolvidas, ou a sua renovação poderia ultrapassar o período necessário para sua consecução. Contudo, pelo mesmo raciocínio já exposto acima, a duração indeterminada também pode ser nociva caso o consórcio revele-se ineficiente.

A Lei 11.107/2005 estabelece em seu art. 13 que o consórcio público deverá firmar contrato de programa com vista a regular as obrigações que um ente federado constituir com outro ente ou com o consórcio público no âmbito da gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

Medauar e Oliveira (2006, p. 53) definem o contrato de programa como:

“Ajuste que tem por finalidade constituir e regulamentar as obrigações que um ente da Federação terá para com outro ente da Federação ou para com um consórcio público, sempre no âmbito da gestão associada de serviços públicos.”

Assim, o contrato de programa objetiva, entre outros fins, harmonizar a convivência entre concessionários e órgãos vinculados às Administrações que compartilharem a prestação de serviços objeto da gestão associada, tornando mais fácil, desse modo, a consecução eficiente dos objetivos ali pretendidos (TEIXEIRA, 2008).

De acordo com o art. 13, §4º, da Lei dos Consórcios Públicos, o contrato de programa subsiste mesmo após extinção do consorciamento, mesmo porque as obrigações são atribuídas aos titulares originais dos respectivos serviços. Como o contrato de programa destina-se a uma prestação de serviço público, conclui-se pela necessidade de sua continuidade. Destarte, o consórcio público é eficiente até após sua extinção.

Nesse sentido, Teixeira (2008, p. 159) elucida que:

“O contrato de programa é o instrumento hábil para viabilizar a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens essenciais a que os serviços transferidos seja prestados de forma contínua, sempre no âmbito da gestão associada. É uma espécie de contrato adjacente ou consentâneo a uma relação de cooperação intergovernamental, seja por consórcios públicos, seja por convênios de cooperação, não podendo ser celebrado fora destas hipóteses legais.”

O art. 13 ainda prevê que o contrato de programa deverá prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

Guimarães (2010) ressalta que a lei previu não só a gestão associada de serviços públicos, mas também a possibilidade de o próprio consórcio público ser o prestador do serviço público. Sendo necessário, de acordo com Cançado (apud GUIMARÃES, 2010, p. 58), que haja no próprio Protocolo de Intenções autorização específica e as seguintes especificações:

“a) as competências materiais que estão sendo transferidas ao consórcio público; b) os serviços públicos que serão objeto de gestão associada, bem como a área em que serão prestados; c) a autorização para licitar e outorgar concessão, permissão ou autorização para a gestão associada de obras ou serviços públicos; d) as condições que serão observadas quando da celebração do contrato de programa, nas hipóteses em que a gestão associada envolver a prestação de serviços por órgão ou entidade da Administração Direta ou Indireta de um dos Entes Consorciados; e e) os critérios técnicos utilizados para cálculo do valor da tarifa e outros preços públicos, bem como para sua revisão e reajuste.”

Relevante forma de alargamento das concessões, as Parcerias Público-Privadas – PPP – revelam-se de extrema importância para grande parcela dos municípios brasileiros. Pois, considerando o perfil da grande maioria dos municípios brasileiros, torna-se praticamente inviável a adoção de PPP de forma individualizada com vistas a investimentos relacionados a determinadas políticas públicas municipais.

A Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, institui normas gerais para licitação e contratação de PPP no âmbito da administração pública brasileira. Em seu art. 2º, a lei versa sobre a modalidade do contrato administrativo de concessão da PPP:

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

De acordo com Niebuhr (2008, p. 23):

“O conceito de PPP, criado no Reino Unido em 1992, traz a abolição em 1989 das regras que anteriormente haviam restringido fortemente o uso de capital privado para financiamento de ativos públicos. A ideia era refinar PPP em setores como saúde e governo local.”

Importante frisar que esse tipo de parcerias entre setor público e privado é firmado por longos prazos, cerca de 30 anos no Reino Unido e chegando a um século nos EUA (FORRER et al., 2010). Forrer et al. (2010) destacam que as parcerias entre governo e empresas privadas por longos prazos se justificam para compartilhamento de conhecimentos técnicos e

gerenciais, além de recursos e *know-how* privado.

Nesse sentido, com vistas a direcionar tais parcerias apenas para grandes investimentos, a Lei n.º 11.079/2004, determinou prazo mínimo de cinco anos e contrato de no mínimo vinte milhões de reais. Porém, Cançado (2008, p. 260) chama a atenção para o fato de que “essas condicionantes podem se apresentar como entrave especialmente aos municípios de pequeno porte, que, isoladamente, não possuem investimentos dessa monta”.

Ainda de acordo com Cançado (2008, p. 260):

“Mas esse entrave poderá ser superado com a constituição de consórcio público, destinado à gestão associada de serviço público. Nesse caso, o protocolo de intenções deverá autorizar a realização de licitação e de delegação de concessão, permissão ou autorização de serviço público pelo consórcio que esteja autorizado à gestão associada de serviço público relevante aos entes consorciados e à celebração de contrato de parceria público-privada.” (grifo nosso)

Pode-se perceber que o consórcio público potencialmente representa importante instrumento viabilizador de PPP para os pequenos municípios brasileiros, visto que permite o atingimento de escala necessária ao agregar vários municípios.

4.3. INCENTIVOS SELETIVOS AOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Preliminarmente, há de se pontuar que, sob o prisma dos mecanismos de indução à ação coletiva olsonianos, pode-se vislumbrar no caso dos consórcios interfederativos a ocorrência de incentivos positivos e de incentivos negativos.

Assim, muitos dos benefícios ou vantagens potencializadas pelos consórcios públicos podem ser compreendidos como incentivos seletivos olsonianos positivos, ao passo que induzem à ação coletiva, que seria, no caso, o consorciamento. Ocorre que, tais incentivos positivos ao consorciamento compreendem desde incentivos específicos concedidos aos consórcios ou a seus entes consorciados (incentivos seletivos positivos diretos), em que se cite como exemplo os recursos financeiros priorizados na temática de resíduos sólidos, até vantagens institucionais (incentivos seletivos positivos indiretos), como as gerenciais e administrativas relacionadas ao ganho de escala decorrente do rateio de despesas ou de licitações regionais.

Cabe reforçar que Olson (2015) apresenta a ideia que se pode vincular o fornecimento de um bem privado à participação na ação coletiva, de modo a incentivar indivíduos a aderir. Os incentivos seletivos positivos diretos são específicos para aqueles municípios que aderirem a consorciamentos, ao passo que os incentivos positivos indiretos, relacionados às vantagens institucionais do consórcio, acabam sendo também uma espécie de incentivo, ainda que não explícito. Desse modo, as vantagens institucionais dos consórcios públicos decorrem,

principalmente, do ganho de escala que potencializa a melhoria dos processos e da gestão nos consórcios.

Em relação à gestão compartilhada de resíduos sólidos, pode-se citar como exemplo de incentivo seletivo positivo direto o ICMS Ecológico em Minas Gerais, como acréscimo de parcela do repasse estadual do ICMS a municípios que atendem determinados critérios ambientais, como destinação adequada de resíduos sólidos.

Outrossim, os incentivos seletivos positivos diretos também podem ser exemplificados pelos editais com previsão de incentivos financeiros priorizados a consórcios públicos, como determina a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS:

Art. 18 (...)

§ 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Municípios que:

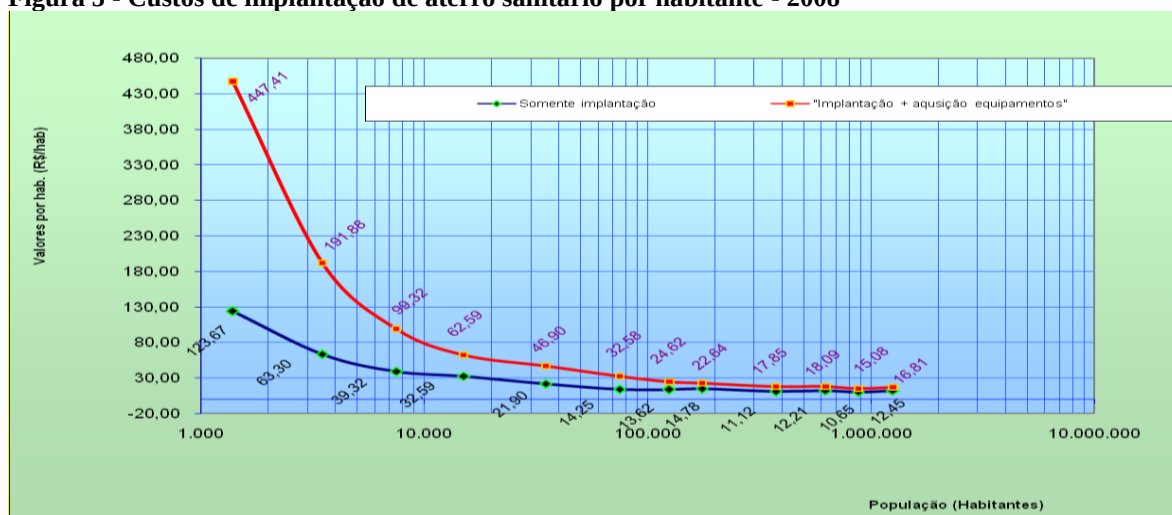
I - optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos.

Essa prioridade advém, no caso ilustrado, da percepção de ganhos de escala potencializados pelo consórcio. De acordo com o Ministério do Meio Ambiente – MMA –, em relatório técnico elaborado em 2010 para a melhoria da gestão ambiental urbana no Brasil (MMA, 2010), estudos iniciados no ano de 2002 permitiram evidenciar as diferenças de investimentos necessários à implantação de um modelo sustentável de manejo e gestão de resíduos sólidos.

O relatório aponta como um dos exemplos mais significativos, a relação de custos decorrentes da implantação de aterros sanitários para diversos portes populacionais de municípios, variando de aproximadamente R\$ 152,00 por habitante para os municípios com até 2,5 mil habitantes até aproximadamente R\$ 6,00 para municípios com população acima de 1,5 milhões de habitantes.

No mesmo sentido, estudo do MCidades (2015) chama a atenção para o fato de que para a criação de consórcios públicos é fundamental estudos técnicos e de cenários. O estudo ainda destaca que ao invés de se construir um aterro sanitário em cada município pode-se fazer um aterro regional, e os municípios se juntam em Consórcio para fazer a gestão. Ainda reforça que em dois aterros sanitários, cada um para 50 mil habitantes, tem um custo *per capita* 50% maior que um aterro para 100 mil habitantes. A figura 5 demonstra os resultados do estudo:

Figura 5 - Custos de implantação de aterro sanitário por habitante - 2008



Fonte: MCidades (2015)

Em Minas Gerais, no mesmo sentido da Política Estadual de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei 18.031 em 02 de janeiro de 2009, a Deliberação Normativa 118, de 27 de junho de 2008, apontou o consorciamento como uma alternativa para a gestão dos resíduos sólidos urbanos. A deliberação normativa ainda define a gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos como o “conjunto articulado de ações políticas, normativas, operacionais, financeiras, de educação ambiental e de planejamento desenvolvidas e aplicadas aos processos de geração, segregação, coleta, manuseio, acondicionamento, transporte, armazenamento, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos”.

As vantagens acima apresentadas relativas à gestão compartilhada de resíduos sólidos, decorrentes do ganho de escala advindo do próprio consorciamento, representam incentivos seletivos positivos indiretos à cooperação intermunicipal de forma consorciada.

Eis que os ganhos advindos do consorciamento para gestão associada de resíduos sólidos são diversos. Nesse sentido é possível identificar diversos editais públicos para financiamento na área do saneamento básico, que serão demonstrados na sequência do trabalho, em seção destinada ao fomento institucional aos consórcios públicos.

Ainda dentre os incentivos seletivos positivos indiretos, pode-se citar o estímulo que a atuação consorciada representa em relação às políticas públicas, que têm maior probabilidade de serem executadas de maneira mais técnica e eficiente, e a possibilidade de se coordenar a ação entre diversos entes federativos. Ou seja, do ponto de vista das oportunidades de atuação, Guimarães (2010) destaca que há uma enorme gama de possibilidades, indo desde ações pontuais até a instituição de programas de longo prazo, de maior durabilidade e impacto. De acordo com Vaz (apud GUIMARÃES, 2010, p.76), os consórcios poderiam atuar

nas seguintes áreas:

- “• Serviços públicos (cultura, lazer, esportes, programas nutricionais, assistência social, saneamento...);
- Saúde (campo mais usual para a formação de consórcios);
- Realização de obras públicas;
- Prestação de atividades em áreas-meio (informática, treinamento e capacitação de servidores públicos);
- Meio ambiente;
- Desenvolvimento econômico regional.”

Guimarães observa que o consorciamento potencializa maior eficiência na utilização de recursos públicos, uma vez que se observa o compartilhamento dos insumos necessários à consecução dos objetivos comuns. Vaz (apud GUIMARÃES, 2010) reforça que "o volume de recursos aplicados como investimento no consórcio e o custeio de sua utilização são menores do que a soma dos recursos que seriam necessários a cada um dos municípios para produzir os mesmos resultados".

Guimarães (2010, p. 80) ainda argumenta que com a redução dos custos relacionados à realização dos programas, verifica-se, também, “aumento da capacidade de realização dos entes federados, principalmente por parte dos municípios, que podem ampliar a rede de serviços públicos ofertados aos cidadãos”. Tal constatação também representa outro incentivo seletivo positivo indireto ao consorciamento.

De acordo com Cruz (apud GUIMARÃES, 2010, p. 81):

“(...) os consórcios permitem ganhos de escala e consubstanciam-se em um modelo gerencial que viabiliza a gestão microrregional e o planejamento regional, na medida em que ocasionam "a ampliação da oferta de serviços por parte dos Municípios, a racionalização de equipamentos, a ampliação da cooperação regional, a flexibilização dos mecanismos de aquisição de equipamentos e de contratação de pessoal".

Considerando o impacto da descentralização vertical de encargos da União para os estado e municípios, promovida pela CR/88 nos municípios, os consórcios públicos favorecem a criação de condições de superação das barreiras causadas pela insuficiência de recursos na implementação de políticas públicas. Corroborando tal entendimento, pode-se usar a citação de Espírito Santo (2004, p.171):

“(...) considerando a otimização dos recursos públicos, com sua racionalização, em áreas específicas, tais como educação, saúde, transportes, saneamento básico, nas quais os problemas estão, de certa forma, entrelaçados e entranhados na órbita de dois ou mais Municípios, o consórcio apresenta-se como instrumento operacional de grande valia, pois possibilita um maior rendimento dos esforços empregados por seus partícipes, evitando-se a dispersão de recursos humanos e materiais, maximizando, por via de consequência, o aproveitamento dos recursos municipais.” (grifo nosso)

A própria lei federal 11.107/2005, marco legal dos consórcios públicos, prevê diversos benefícios para os entes consorciados, tais como racionalização do uso dos recursos existentes

destinados ao planejamento; licitações regionalizadas; programação e execução de objetivos de interesse comuns; criação de vínculos ou fortalecimento dos vínculos preexistentes com a formação ou consolidação de uma identidade regional; instrumentalização da promoção do desenvolvimento local, regional e nacional; e a conjugação de esforços para atender às necessidades da população, a qual não poderia ser atendida de outro modo diante de um quadro de escassez de recursos.

Observa-se que vários aspectos atribuídos aos consórcios públicos contribuem para que esta gestão pactuada figure como uma gestão diferenciada. Dessa forma, os benefícios decorrentes da utilização de consórcios públicos, muitos dos quais já previstos no próprio marco regulatório, potencialmente representam incentivos seletivos positivos indiretos à cooperação interfederativa.

Dentre as vantagens do consórcio público presentes em seu próprio marco regulatório, tem-se que de acordo com o § 1º do art. 6º da Lei 11.107/2005, o consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes federados consorciados. Assim, como associação pública, o consórcio público tem capacidade processual para demandar em juízo como requerente ou como requerido, gozando de privilégios e prerrogativas peculiares da Fazenda Pública; também privilégios tributários; nas relações com terceiros, tem presunção de legitimidade, exigibilidade e executoriedade ao praticar atos administrativos, equivalendo, portanto, às administrações indiretas dos entes que integram o consórcio público (ALVES, 2006).

Nesse sentido, pode-se citar a própria natureza jurídica atribuída aos consórcios públicos como potencial catalisador de eficiência. A Lei 11.107/2005 permite a criação de consórcios públicos de natureza pública, na forma de associação pública, ou de natureza privada, na forma de associação civil. Ao que Alves (2006) afirma que, quanto à natureza jurídica, melhor seria a alternativa da associação pública²⁶, como a personalidade jurídica das autarquias educacionais e das agências reguladoras e executivas, integrando a categoria de autarquias de regime especial, consideradas aquelas que possuem privilégios específicos, além daqueles já normalmente conferidos às autarquias comuns. Ele assevera que a autarquia materializa o esforço da administração pública no sentido de descentralizar o exercício de determinada função típica, como meio de alcançar o destinatário final dos serviços públicos de maneira mais eficiente.

Ademais, Alves (2006) argumenta que a personalidade jurídica dos consórcios

²⁶ A Lei 11.107/05, em seu art. 16, alterou o inciso IV do art. 41 do Código Civil, incluindo associações públicas junto às autarquias.

públicos permite ampliação da efetividade da cooperação interfederativa, substituindo um vínculo tido como precário dos antigos consórcios administrativos por um de caráter permanente, além de desenvolver uma gestão associada que não se esgota na consecução de objetivos pontuais e temporários.

De acordo com o disposto no inciso I do §1º do art. 2º da Lei 11.107/2005, os consórcios públicos poderão celebrar convênios, contratos e acordos de qualquer natureza. Tal dispositivo, segundo Alves (2006), já demonstra a disposição dos legisladores em favor da mobilidade dos organismos de gestão associada, para a consecução eficaz de seus objetivos.

Outra vantagem importante pode ser retirada do art. 2º da Lei 11.107/2005, em que o legislador conferiu liberdade para os consórcios definirem seus próprios objetivos. Alves (2006, p. 54) acredita que tal liberdade representa uma evolução qualitativa na forma de o legislador federal regular matéria de aplicação local, eliminando o “viés autoritário e vertical, que historicamente marcou o processo legiferante”.

A Lei também prevê a possibilidade de recebimento de auxílios²⁷, contribuições²⁸ e subvenções²⁹, mais uma iniciativa que visa propiciar a consumação dos objetivos da associação consorciada de entes federativos. Todavia, a capacidade atribuída aos consórcios públicos para receber auxílios, contribuições e subvenções, conforme o §1º do art. 2º, refere-se a outras entidades da Administração Pública que não os entes consorciados. Assim, fica restrita ao contrato de rateio a possibilidade de transferência de recursos dos entes consorciados ao consórcio.

Cabe destacar que os mais visíveis e impactantes instrumentos catalisadores de eficiência trazidos com os consórcios públicos dizem respeito às mudanças promovidas na Lei de Licitações, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Nesse sentido, Sachs (2005) expõe que a Lei 11.107/2005, ao tratar das normas gerais de contratação de consórcios públicos, altera profundamente a Lei de Licitações, permitindo um ganho de eficiência na gestão e na execução das despesas públicas. Assim, o § 8º do art. 23 foi introduzido para facilitar contratações administrativas que serão efetuadas em nome próprio pelos consórcios públicos. Segundo Justen Filho (2008), o mesmo intento traduziu-se na edição de regras específicas para contratação direta por dispensa de licitação, tal como no art. 24 da Lei 8.666/1993, que foi alterado, passando seu parágrafo único a mencionar não apenas as empresas estatais e

²⁷ transferência de capital derivada da lei orçamentária e que se destina a entidade sem finalidade lucrativa;

²⁸ transferência corrente ou de capital concedida em virtude de lei específica e uniforme, a instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos e sem necessidade de contraprestação direta;

²⁹ transferência que independe de lei específica, a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem fins lucrativos e com o objetivo de suprir despesas de custeio. (Alves, 2006)

agências executivas, mas também os consórcios públicos.

O art. 112 da Lei 8666/1993 agora trata também da possibilidade de se realizar o certame do qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades vinculados aos entes consorciados. Para Alves (2006), tal possibilidade visa estimular a gestão associada de serviços públicos, flexibilizando os procedimentos licitatórios, mesmo quando a contratação se der individualmente pelos entes consorciados.

Ainda referente às mudanças trazidas à Lei de Licitações, quando se tratar de consórcio público, os valores em que se pode utilizar a modalidade convite e a tomada de preços foram duplicados e até triplicados, além de ter sido ampliado o rol de dispensa de licitação. (SACHS, 2005).

Em geral, a maioria das propostas de consorciamento visa à obtenção de incentivos seletivos positivos, como as vantagens institucionais ou incentivos seletivos diretos, que impliquem na obtenção de determinado benefício direto aos municípios que se consorciam. Contudo, há de se considerar a ocorrência dos incentivos seletivos negativos, que, de acordo com Olson (2015), estão fortemente ligados à coerção ou penalidades em caso de não atuação coletiva.

Ocorre que, em se tratando de constituição de consórcios públicos interfederativos, não é possível considerar a ocorrência de incentivos seletivos negativos diretos, visto que a própria CR/88 assegurou, em seu art. 18, autonomia para todo ente federado. Nesse sentido, Machado e Dantas (2008, p. 169) destacam que:

“(...) a criação de associações de entes no seio da Federação brasileira deve pressupor consentimento das partes interessadas, de modo a preservar a autonomia das unidades federadas. A exigência de manifestação solene de vontade dos entes federados para a formação de consórcios é de especial relevância para os municípios, que têm, na Federação brasileira, autonomia assegurada na Constituição de 1988.” (grifo nosso)

Ou seja, não é possível em nosso Sistema Federativo vislumbrar comandos coercitivos ao consorciamento, que seriam a manifestação de incentivos seletivos olsonianos negativos diretos à ação coletiva. Da mesma forma, não é possível encontrar comando punitivo a entes federativos que se neguem a consorciar, visto que a existência de tal comando afrontaria gravemente o estabelecido na Constituição da República de 1988.

Já em relação a incentivos seletivos negativos indiretos, tem-se que podem ser decorrentes de legislação específica, da atuação de determinadas instituições, como o Ministério Público, ou da própria incapacidade ou inviabilidade de implementação de determinados serviços públicos de forma isolada.

A título exemplificativo de imposições de legislação específica, pode-se citar o prazo

previsto na Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS – ou Lei n.º 12.305, de 09 de agosto de 2010, que sem seu art. 54 determinou o prazo para fim dos lixões:

Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, observado o disposto no § 1º do art. 9º, deverá ser implantada em até 4 (quatro) anos após a data de publicação desta Lei.

Considerando os elevados custos relacionados à implementação e à manutenção de equipamentos voltados à gestão adequada de resíduos sólidos, conforme exposto anteriormente, torna-se praticamente cogente a união dos municípios, que não disponham de recursos disponíveis para tanto, em consórcios públicos com vistas a viabilizar tais investimentos.

Pode-se encontrar outro exemplo de incentivo seletivo negativo indireto decorrente da Resolução da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL – n.º 414, de 09 de setembro de 2010, que, ao considerar a manutenção dos ativos da iluminação pública um serviço de competência local, determinou a transferência dos ativos da iluminação pública aos municípios a partir de 31/12/2014.

Ocorre que, analogamente à determinação consubstanciada na PNRS, a resolução da ANEEL impôs a grande parcela dos municípios brasileiros significativo ônus para o qual tais municípios não estariam preparados. Dessa forma, e também por motivação semelhante à verificada na PNRS, diversos municípios encontraram na constituição de novos consórcios públicos uma alternativa para enfrentamento dessa nova dificuldade imposta (CARMO, 2015).

4.4. FATORES DIFICULTADORES PARA O CONSÓRCIAMENTO

De acordo com Rocha (2016) ainda existe uma peculiar dicotomia envolvendo a cooperação intermunicipal, visto que, por um lado, enquanto os municípios encontram diversas razões técnicas para atuar de forma cooperada, por outro, a própria natureza do nosso sistema federativo impõe aos municípios forte incentivo à competição, principalmente na esfera político-eleitoral.

Guimarães (2010) destaca que um dos maiores entraves que podem ser observados na implementação de consórcios diz respeito aos interesses políticos partidários, que dificultam consideravelmente a coordenação de arranjos intermunicipais. Importante relembrar que os custos de transação são mitigados em grupos menores de prefeituras envolvidas (OLSON, 2015).

Dessa sorte, mesmo que a escolha racional indique para a cooperação, balizada

principalmente pela variável econômica, os prefeitos acabam agindo sob a influência de outras variáveis de cunho político-eleitoral, reforçando a argumentação de Ostrom (1990), Putnam (1996) e Przeworski, Stokes e Manin (apud GUIMARÃES, 2010). Sob a mesma espécie de influência, a aprovação de diversos projetos de lei na câmara de vereadores, incluindo os projetos necessários para constituição de um consórcio público, encontram grandes dificuldades.

Abrucio (2003, p. 54) destaca que:

“(...) em primeiro lugar, a ‘prefeiturização’, tornando os prefeitos atores por excelência do jogo local e intergovernamental. Cada qual defende seu município como uma unidade legítima e separada dos demais, o que é uma miopia em relação aos problemas comuns em termos ‘micro’ e macrorregionais.”

Todavia, para Carvalho Teixeira (apud GUIMARÃES, 2010, p. 84), a criação dos consórcios:

“(...) cria o ambiente necessário para que os prefeitos coloquem o interesse público acima das diferenças partidárias existentes com os demais gestores, fato esse que se não for superado pode representar um dos principais entraves para que as experiências dessa natureza venham lograr êxito”.

No intuito de superar as adversidades políticas, acima relatadas, em determinada região, Ribeiro (2007) destaca a importância do desenvolvimento de uma identidade forte o bastante para identificar e manter unidos os municípios envolvidos. Deve-se justificar a união pelo fato de pertencerem à mesma região³⁰ ou de serem confrontantes dos mesmos problemas sociais.

Ribeiro (2007) elenca como o principal desafio no tocante aos consórcios públicos a adesão de entes federativos, visto que o consorciamento em si não representa necessariamente o alcance das condições para superação dos problemas, como escala adequada para execução de determinados serviços. Por isso, mostra-se pertinente que o consórcio público adquira escala suficiente, seja para custear adequadamente suas funções, bem como justificar a delegação de determinadas funções públicas dos municípios para o consórcio.

Ribeiro (2007) ainda ressalta a necessidade da participação de técnicos qualificados e da sociedade civil, a fim de compreender o consórcio como um resultado em longo prazo e não a criação impulsiva e inconsequente de uma pessoa jurídica de atuação regional. Ou seja, para que não se construa a ideia de um consórcio criado sem respaldo ou fundamentação técnica, que justifique sua existência.

Nesse sentido, Alves (2007) chama atenção para que se deva temer uma proliferação

³⁰ Diferentemente das regiões metropolitanas, onde ocorre união compulsória, nos consórcios públicos espera-se maior identificação dos membros, pela própria essência volitiva da união (CÉSAR, 2007).

desordenada da pactuação de consórcios públicos, sem prévio estudo de viabilidade funcional, operacional ou financeiro para tanto.

Leite, Gomide e Silva (apud GUIMARÃES, pp. 71 e 72) apontam as seguintes condicionantes para o sucesso de um consórcio público:

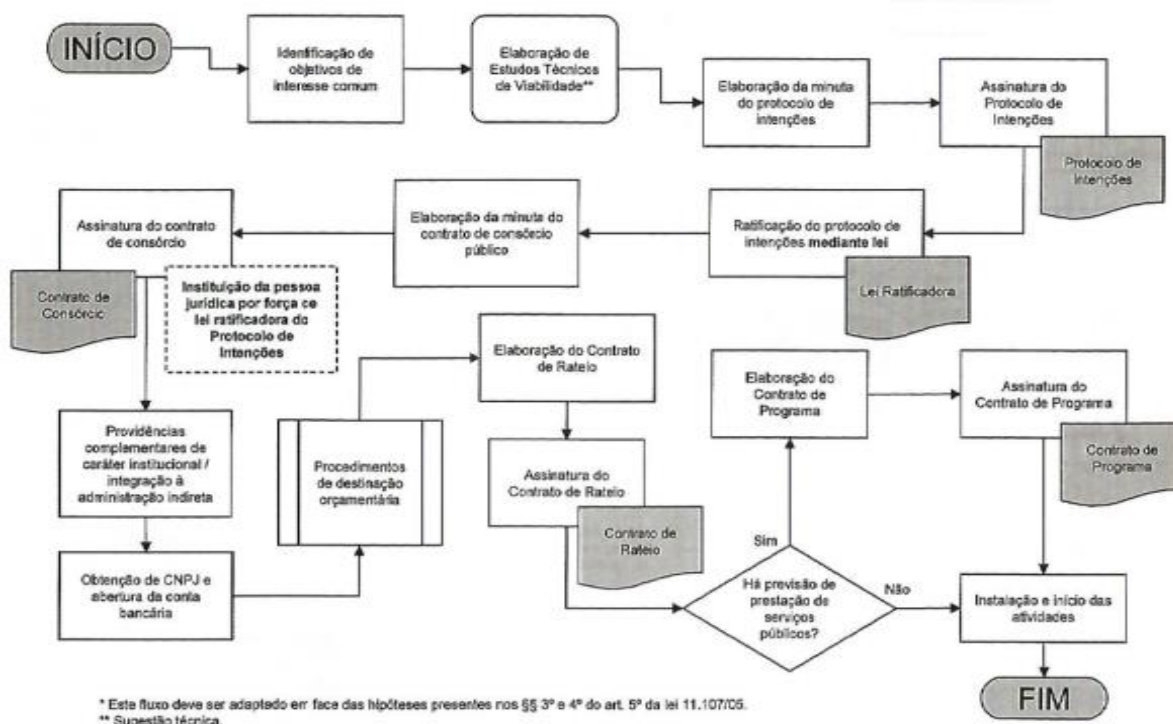
- “• Estrutura administrativa simples, enxuta, flexível e com poucos níveis de hierarquização;
- Um planejamento estratégico que seja político, exequível, simples e flexível;
- Uma estrutura de gestão de recursos humanos que possa dar conta dos processos de recrutamento, capacitação, plano de ascensão e de avaliação;
- Um sistema de informações que possa proporcionar maior segurança e flexibilidade, tanto para o monitoramento do sistema como para as relações com outros atores sociais, governamentais e não governamentais em diferentes escalas.”
(grifo nosso)

Considerando as dificuldades financeiras e históricas de ausência da cultura de planejamento na maioria das administrações públicas brasileiras, as condicionantes supracitadas se revelam significativas limitações ao sucesso de cada consórcio público.

A respeito da constituição propriamente de consórcios públicos, a figura 6 ilustra o fluxograma de estruturação de um consórcio público sob a forma de associação pública. Pode-se perceber diversos pontos críticos no processo de constituição, que podem significar verdadeiros gargalos no fluxograma, como, no caso dos consórcios públicos intermunicipais, a identificação dos objetivos comuns ao conjunto de municípios ou a aprovação do protocolo de intenções em todas as câmaras municipais. Em ambos os casos se mostra relevante uma atuação incisiva dos prefeitos, com vistas a articular seus objetivos entre si, num primeiro momento, e com os vereadores de seus municípios, em um segundo momento.

Ademais, a figura 6 ainda permite constatar a necessidade de esforço das equipes técnicas do conjunto de municípios envolvidos no processo de consorciamento, objetivando a mensuração de previsão de despesas, que, por sua vez, irão consubstanciar as leis orçamentárias anuais dos municípios consorciados.

Figura 6 - fluxograma de estruturação de um consórcio público interfederativo



Fonte: Pires e Barbosa (2008)

A própria complexidade oriunda do processo de criação dos consórcios públicos pode ser compreendida como elemento dificultador, haja vista os custos de transação envolvidos no processo, ou seja, os custos de negociar e implementar os acordos. Nesse sentido, segundo Teixeira (2008, p. 154):

“O protocolo de intenções é o resultado de um longo e laborioso processo prévio de ajustes, debates, negociações, permutas, compatibilização de interesses e busca de consenso entre os entes interessados na formação de um consórcio público, capaz de gerar até mesmo despesas àqueles municípios que sentem a necessidade de contratar serviço especializado de gestão, para este fim, à falta de pessoal especializado, no quadro de servidores.” (grifo nosso)

A Lei 11.107/2005 trouxe um procedimento mais criterioso para a constituição de consórcios públicos. Diferentemente de outras pessoas jurídicas, pode-se verificar que a criação de consórcios públicos obedece às determinações procedimentais específicas estabelecidas na lei.

Dessa feita, o art. 4º da lei estabelece a necessidade de diversas cláusulas, transcritas abaixo:

- I – a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;
- II – a identificação dos entes da Federação consorciados;
- III – a indicação da área de atuação do consórcio;
- IV – a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;
- V – os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;
- VI – as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para

a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;
 VII – a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;
 VIII – a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado;
 IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;
 X – as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria;
 XI – a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando:
 a) as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público;
 b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;
 c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços;
 d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados;
 e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão; e
 XII – o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público. (grifo nosso)

Em que pese os trechos acima grifados sinalizarem a necessidade de planejamento e de estudos de viabilidade para posterior criação de um consórcio público, em diagnóstico da Fundação Estadual do Meio Ambiente – Feam –, de Minas Gerais, foi observado que alguns municípios do estado integram dois consórcios da mesma temática, daí podendo decorrer duplicidade de responsabilidades, custos e ações. De acordo com a Feam (2014, p. 27) isso ocorre

“(...) provavelmente porque o município não se desligou formalmente do consórcio anterior, fazendo com que o consórcio o considere ainda integrante do mesmo. Isso evidencia a possibilidade de alguns consórcios depois de criados não atuarem na prática, sendo sua criação apenas um emblema formal de demonstrar aos poderes públicos que o município está interessado em gerir adequadamente os seus resíduos sólidos, o que não corresponde à realidade.”

Dessa forma, considerando ainda as novas propostas de consórcios para a mesma região e para as mesmas temáticas decorrentes de novas legislaturas municipais, tem-se um quadro de experiências más sucedidas, persistindo alguns consórcios inoperantes ou inativos. Tal fato pode representar significativo fator de dificuldade para a criação de novos consórcios públicos.

Como observado em capítulo anterior, a elaboração dos contratos de rateio e de programa cumprem importante papel de resguardar a existência e a sustentabilidade dos consórcios públicos. Mais que isso, como apontam Silveira e Philippi (apud GUIMARÃES, 2010, p. 72):

“A não formalização dos direitos e deveres de cada ator social e suas respectivas penalidades, caso não atendam às determinações do sistema gestor, pode colocar em risco a sustentabilidade do empreendimento. É o caso da inadimplência de alguns

municípios consorciados, que pode comprometer o sistema de gestão como um todo. Limitação esta que, com a nova normativa para os consórcios, a partir do contrato de programa e do contrato de rateio, fica mais difícil para o Ente federado que não honrar com as suas obrigações.” (grifo nosso)

Assim, pode-se afirmar que a ausência de contrato de rateio e de contrato de programa constituem grave empecilho à sustentabilidade e à segurança jurídica dos consórcios e de todos com quem eles se relacionam.

5. INCENTIVOS E FOMENTO INSTITUCIONAL À CRIAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS: considerações a partir do consorciamento em Minas Gerais

Neste capítulo se propõe uma avaliação de como os incentivos seletivos olsonianos, positivos ou negativos, revelam-se nas propostas de consorciamentos intermunicipais verificadas no estado de Minas Gerais. Para tanto, inicia-se com um panorama dos consórcios públicos intermunicipais de Minas Gerais, construído a partir de bancos de dados oficiais e de relatórios institucionais sobre o tema.

A seguir foram levantados os principais incentivos seletivos positivos, destacando-se as instituições responsáveis por cada fomento, bem como alguns incentivos seletivos negativos, também se destacando a atuação institucional na coordenação dos municípios mineiros.

Com vistas a verificar a relação entre os incentivos e atuações institucionais com o panorama de consórcios públicos em Minas Gerais, foram investigados aspectos do dilema da ação coletiva na formação de diversos consórcios públicos em Minas Gerais. Procurou-se, então, constatar evidências empíricas dos incentivos seletivos positivos ou negativos, bem como outras características que favoreceram ou dificultaram a criação de tais consórcios, como o tamanho do grupo.

5.1. PANORAMA DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS EM MINAS GERAIS

De acordo com informações do IBGE (Censo de 2010), o perfil dos municípios mineiros é composto majoritariamente por municípios de pequeno porte. Enquanto cerca de 1% dos municípios de Minas Gerais possuíam população acima de 350 mil habitantes, cerca de 60% dos municípios tinham população abaixo de 10 mil habitantes conforme observado na tabela 2:

Tabela 2 – Distribuição dos municípios em relação ao número de habitantes – Minas Gerais – 2010

Faixa de População (hab.)	Quantidade de municípios	% de municípios
Até 5.000	240	28%
Entre 5.001 a 10.000	251	29%
Entre 10.001 a 50.000	296	35%
Entre 50.001 a 100.000	37	4%
Entre 100.001 a 350.000	23	3%
Acima de 350.000	6	1%

Fonte: IBGE, Censo 2010. Elaboração própria.

A tabela 3, por sua vez, permite analisar o panorama das despesas públicas dos municípios mineiros tendo como referência o ano de 2011:

Tabela 3 - Quadro de despesas públicas municipais por faixa de população – Minas Gerais – 2011

Faixa de População (hab.)	Média de despesa corrente <i>per capita</i> (R\$)	Média de despesa de custeio <i>per capita</i> (R\$)	Média de despesa de capital <i>per capita</i> (R\$)	Média de despesa de investimento <i>per capita</i> (R\$)	Média da despesa de investimento (R\$)	Relação despesa investimento /corrente
Até 5.000	1.732,56	1.682,59	405,96	361,33	1.197.438,52	21%
Entre 5.001 a 10.000	1.106,68	1.070,92	277,46	246,68	1.743.638,58	23%
Entre 10.001 a 50.000	889,48	845,73	215,90	187,42	3.890.229,57	22%
Entre 50.001 a 100.000	905,60	850,95	233,47	198,92	14.168.702,04	21%
Entre 100.001 a 350.000	823,97	775,32	193,39	163,25	25.913.696,12	19%
Acima de 350.000	1.033,17	898,43	282,37	236,84	228.172.591,76	26%

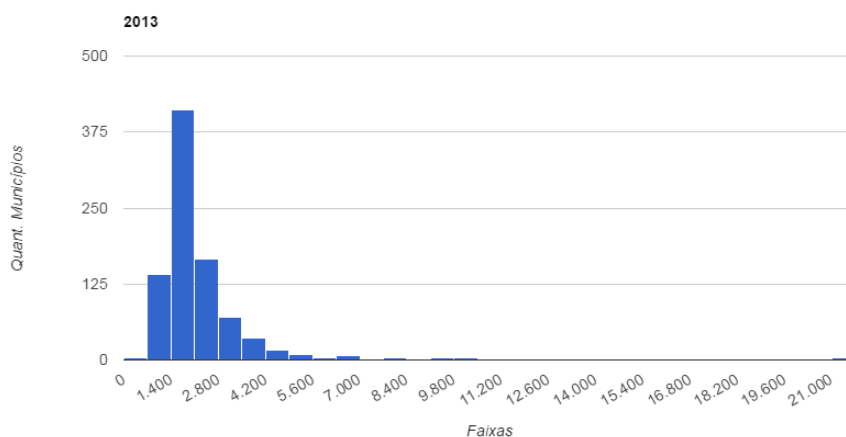
Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

Pode-se constatar que enquanto para os municípios com menos de cinco mil habitantes a despesa média de investimento corresponde a 21% da despesa média corrente, para os municípios acima de 350 mil habitantes, essa relação sobe para 26%. Ademais, verifica-se que os valores disponíveis para investimentos são menores para os municípios com menos habitantes, reafirmando a ideia de que estes possuem maior dificuldade para realizar os investimentos necessários para determinadas políticas públicas.

Todavia, observa-se que, em termos *per capita*, os maiores valores são dos municípios com menos de cinco mil habitantes, devido, principalmente, às características das transferências intergovernamentais do nosso sistema federativo (MENDES, 2004; ARRETCHE, 2004).

Considerando-se o panorama de aproximadamente 60% dos municípios de Minas Gerais com menos de 10 mil habitantes, mostra-se interessante verificar o desempenho da receita corrente líquida – RCL – *per capita* dos municípios mineiros, ilustrado na figura 7, referente ao ano de 2013:

Figura 7 – Receita Corrente Líquida *per capita* dos municípios de Minas Gerais - em RS correntes em 2013

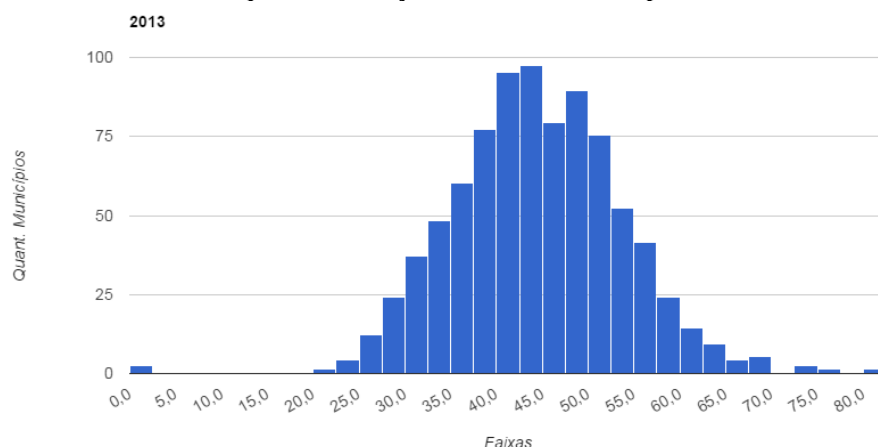


Fonte: Índice Mineiro de Responsabilidade Social.

Observa-se na figura 7 que a grande maioria dos municípios mineiros, aproximadamente 75% dos 853 municípios do estado, apresenta receita corrente líquida *per capita* abaixo de R\$ 2.800,00. Considerando as maiores receitas correntes líquidas encontradas em Minas Gerais (acima de R\$ 21.000,00), tem-se que tal constatação reforça a ideia de insuficiência financeira da grande maioria dos municípios de Minas Gerais para implementação plena de suas políticas públicas.

Da mesma forma, a figura 8 mostra a distribuição dos municípios mineiros de acordo com o custeio da máquina pública em relação à receita corrente líquida - RCL:

Figura 8 – Custeio da máquina em relação à RCL dos municípios de Minas Gerais - % em 2013



Fonte: Índice Mineiro de Responsabilidade Social.

Considerando que a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – determina o teto para gastos com pessoal em 50%, verifica-se que a grande maioria dos municípios mineiros está concentrada em gastos próximos a 50% da RCL. Ocorre que tal perfil de distribuição dos gastos potencialmente compromete a alocação de recursos em serviços públicos sob a titularidade dos municípios.

Especificamente sobre consórcios públicos, tem-se que mesmo antes da publicação da Lei 11.107/2005 já existiam diversos consórcios intermunicipais em Minas Gerais, principalmente relacionados à gestão dos serviços de saúde. Todavia, tais consórcios não possuíam a natureza jurídica de associação pública como os instituídos sob a égide da Lei 11.107/2005. Harger (2007) esclarece que tais consórcios estariam mais bem compreendidos como contratos administrativos horizontais, bem mais efêmeros que os instituídos após 2005.

Desse modo, este trabalho considerou em sua pesquisa os consórcios públicos constituídos em Minas Gerais para as demais temáticas, permitindo verificar a reação dos municípios em prol de determinadas propostas de consorciamentos considerando os incentivos seletivos oriundos das diversas políticas públicas de fomento a criação de consórcios públicos.

De acordo com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE – Munic – 64% dos municípios brasileiros pertenciam a algum consórcio público em 2015. O panorama completo, por faixas de número de habitantes dos municípios, encontra-se abaixo:

Tabela 4 – Municípios em consórcios públicos por habitantes – Brasil em 2015

Nº de habitantes do município	Nº de municípios	Nº de municípios consorciados	Percentual de municípios consorciados
Até 5.000	1.237	859	69%
De 5.001 a 10.000	1.214	796	65%
De 10.001 a 20.000	1.377	900	65%
De 20.001 a 50.000	1.087	642	59%
De 50.001 a 100.000	353	203	57%
De 100.001 a 500.000	261	151	57%
Mais de 500.000	41	20	48%
Total	5.570	3.571	64%

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015. Elaboração própria.

Pode-se constatar que o nível de participação se apresenta maior para municípios menores, corroborando de certa forma a ideia de que os municípios menores apresentam maior dificuldade para implementação de suas políticas públicas individualmente ou que têm mais estímulo para se consorciarem.

De acordo com banco de dados da Receita Federal (2016) existem atualmente 1.277 consórcios públicos com inscrição no CNPJ. De acordo com informações do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo, em 2015 existiam 137 consórcios públicos em Minas Gerais, sendo 77 de saúde, 28 de manejo de resíduos sólidos e os demais 60 contemplando

uma ou mais das outras finalidades. A distribuição do número de municípios mineiros por temática de consórcio público pode ser visualizada na tabela 5:

Tabela 5 – Municípios brasileiros consorciados por temática – Minas Gerais em 2015

Temática	Nº de municípios mineiros consorciados	Percentual de municípios mineiros consorciados
Saúde	777	91%
Manejo de resíduos sólidos	200	23%
Desenvolvimento Urbano	170	20%
Meio Ambiente	108	13%
Saneamento Básico	98	11%
Turismo	75	09%
Assistência e Desenvolvimento Social	53	06%
Gestão das Águas	40	05%
Transporte	35	04%
Cultura	31	04%
Educação	26	03%
Habitação	24	03%

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015. Elaboração própria.

Observa-se que 91% dos 853 municípios de Minas Gerais integram algum consórcio de saúde e que para as demais temáticas o percentual de participação cai drasticamente, reforçando a peculiaridade dos consórcios de saúde, que graças à própria sistemática de repasses do SUS possuem perenidade e participação muito maior do que para os consórcios das demais temáticas. Ademais, a política setorial da saúde pode ser considerada mais institucionalizada que as demais políticas contempladas na tabela 5.

Os primeiros consórcios públicos de saúde surgiram no Estado de Minas Gerais em 1995, com a criação de dois consórcios que atendiam 38 municípios (COSECS, 2016). De acordo com dados da Secretaria de Estado de Saúde – SES – de Minas Gerais, existem atualmente 81 consórcios intermunicipais de saúde, sendo 69 generalistas e 12 temáticos. Os consórcios generalistas “possuem abrangência regional e objetivam a prestação de serviços assistenciais nas regiões, sobretudo a realização de procedimentos de média complexidade ambulatorial (consultas e exames)”. Já os temáticos “possuem abrangência macrorregional e objetivam gerenciar o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) nas regiões ampliadas” (SES, 2016).

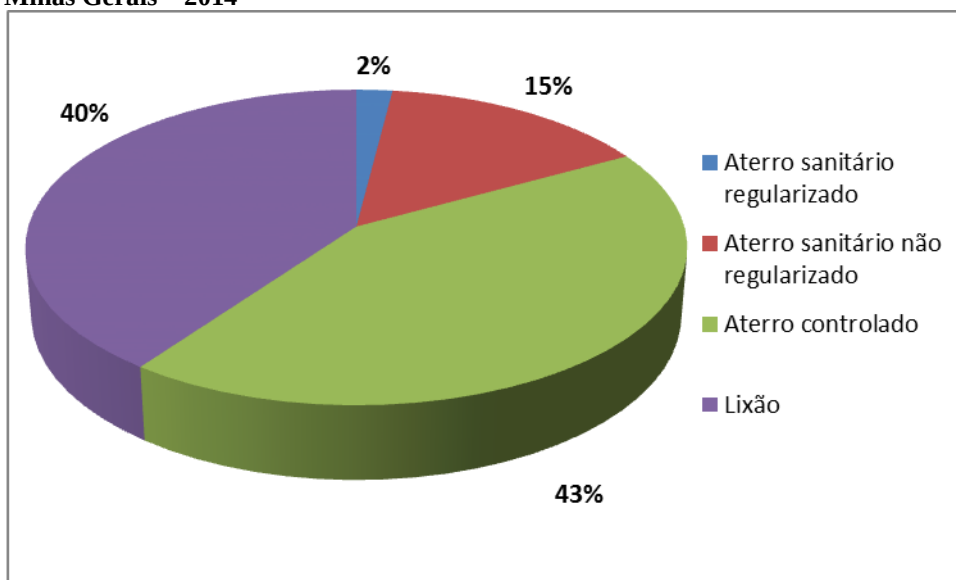
Já na temática afeta aos resíduos sólidos – a segunda em relevância de consorciamento –, de acordo com o diagnóstico realizado pela Feam (2014), 40,86% da população urbana de Minas Gerais não dispõe de serviços de disposição adequada dos seus resíduos. Assim,

conclui-se que muitos municípios não conseguem obter recursos suficientes, ou mesmo pessoal técnico, para realizar o tratamento adequado do lixo.

O diagnóstico ainda reforça que os impactos dos resíduos gerados transpassam os limites municipais, demandando instrumentos de atuação conjunta e articulação regional, dentre os quais se destaca o consórcio público intermunicipal (FEAM, 2014).

A figura 9 demonstra o panorama da destinação final de resíduos sólidos dos municípios do Estado de Minas Gerais (FEAM, 2014):

Figura 9 - Distribuição das modalidades de destinação final de resíduos sólidos urbanos dos municípios de Minas Gerais – 2014



Fonte: Feam (2014).

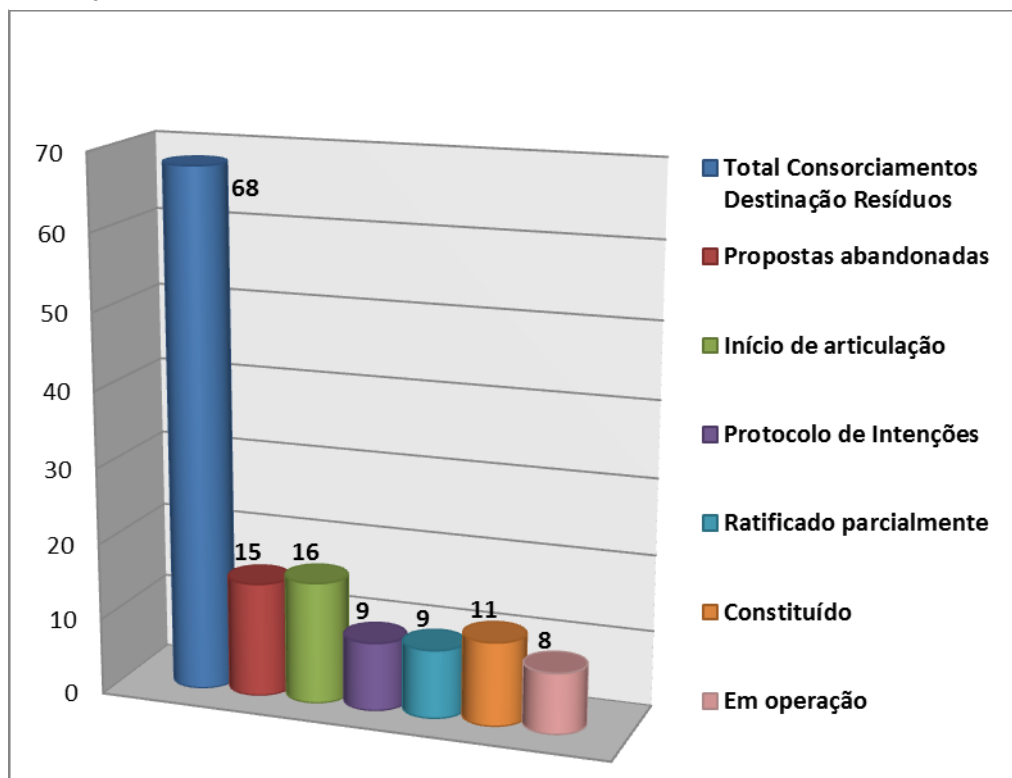
Constata-se que, dos 853 municípios mineiros, 280 utilizam aterro controlado, 264 utilizam o lixão, 13 utilizam aterro sanitário não regularizado e apenas 101 destinam corretamente os seus resíduos em aterros sanitários regularizados.

De acordo com a Feam (2014), outra forma de tratamento dos resíduos considerada adequada são as Usinas de Triagem e Compostagem – UTC –, com a finalidade de separar materiais potencialmente recicláveis que são prensados, enfardados e armazenados para posterior comercialização, a matéria orgânica que é tratada e os rejeitos dispostos em valas, não impermeabilizadas, escavadas em áreas adjacentes à UTC ou em aterros sanitários. Em 2014, existiam 155 municípios tratando os resíduos sólidos urbanos em UTC, sendo que 27 dessas não estavam regularizadas e 128 sim (FEAM, 2014).

Especificamente acerca do processo de constituição dos consórcios públicos objetivando a destinação final de resíduos sólidos urbanos, de acordo com relatório da Sedru (2014), em 2013, 567 dos 853 municípios mineiros participavam de processo de

consorciamento, totalizando 68 propostas de consórcios públicos da temática, cujas etapas são representadas na figura 10:

Figura 10 – Distribuição por etapas dos 567 municípios em processo de consorciamento para destinação final de resíduos sólidos em Minas Gerais – 2013



Fonte: Sedru (2014).

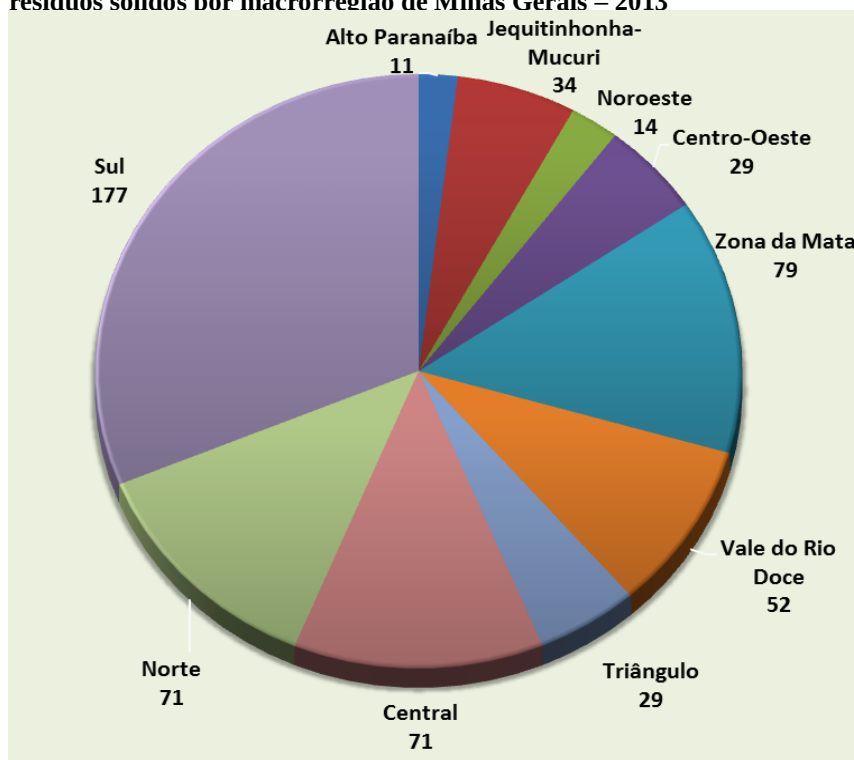
A figura 10 permite observar que, dentre as 68 propostas de consórcios da temática resíduos existentes em 2013 no estado de Minas Gerais, havia 15 propostas abandonadas. E mais, dos 19 consórcios constituídos com atuação nessa temática, apenas oito mantinham empreendimento para destinação final de resíduos sólidos (6 aterros sanitários e 2 UTC).

A distribuição dos 567 municípios envolvidos nesses processos de consorciamento para resíduos sólidos em 2013, por macrorregião³¹ de Minas Gerais, pode ser observada na figura 11:

³¹ Disponível em:

<http://www.almg.gov.br/consulte/info_sobre_minas/index.html?aba=js_tabMacrorregioes&instMun=20409&caInst=291>.

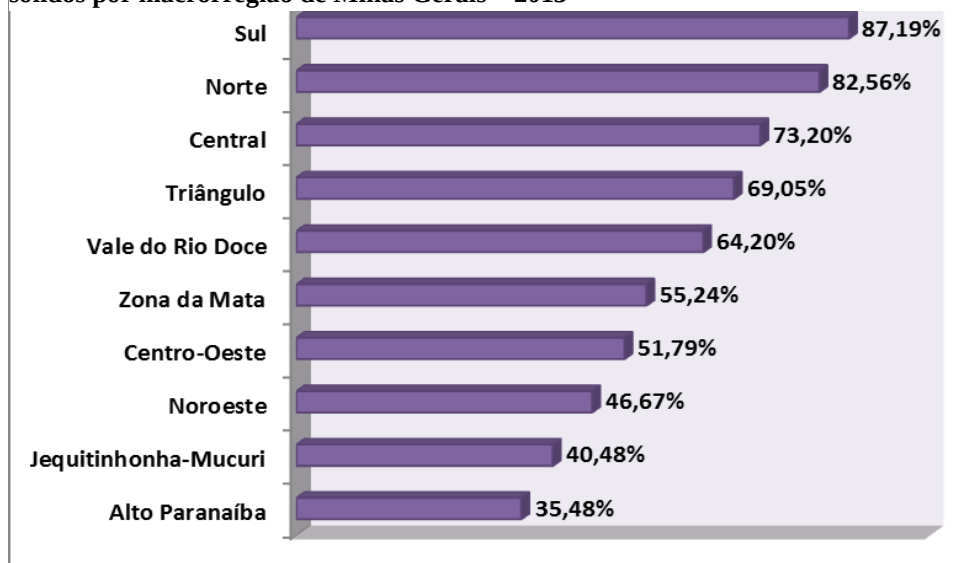
Figura 11 - Distribuição dos 567 municípios em propostas de consórcios públicos para destinação final de resíduos sólidos por macrorregião de Minas Gerais – 2013



Fonte: Sedru (2014).

Pode-se observar a distribuição desses 567 municípios pelas 10 macrorregiões, em relação ao número total de municípios de cada macrorregião, conforme a figura 12:

Figura 12 - Proporção de municípios em propostas de consórcios públicos para destinação final de resíduos sólidos por macrorregião de Minas Gerais – 2013



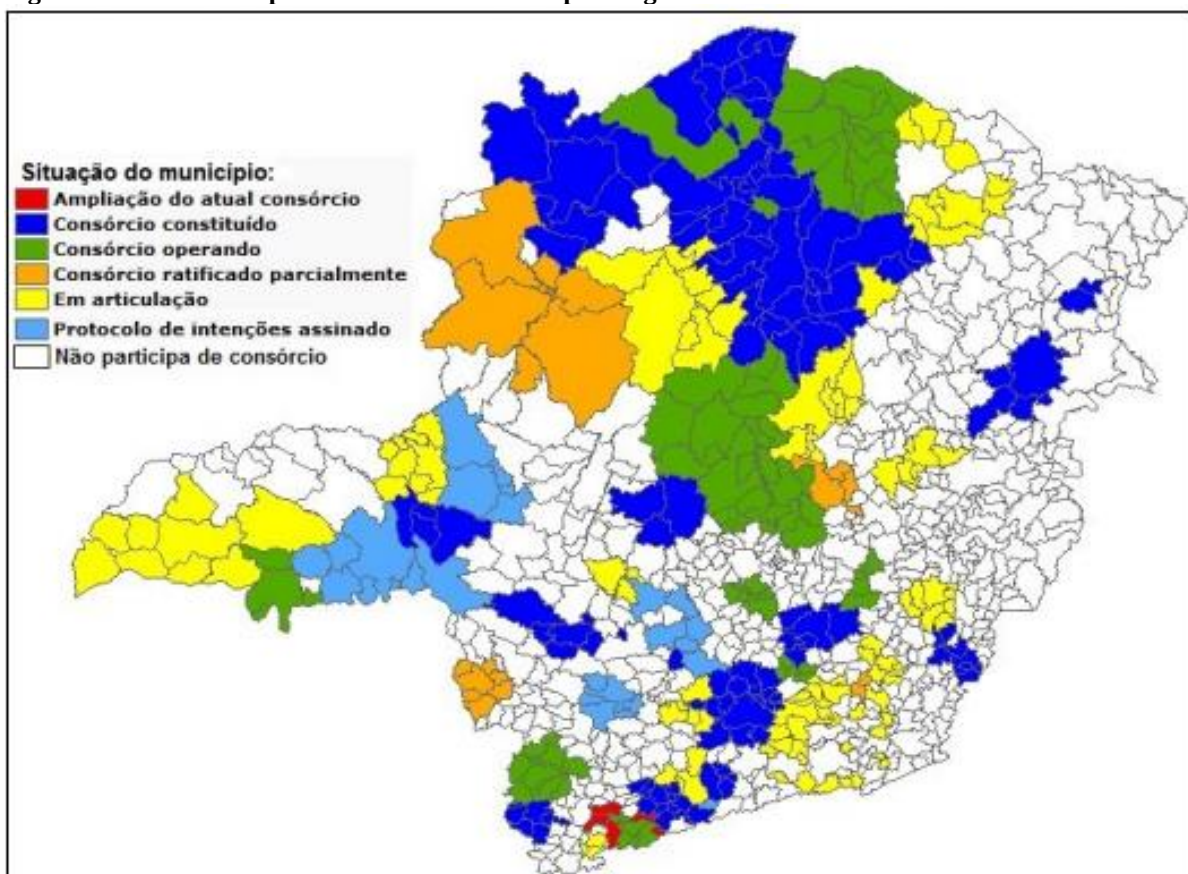
Fonte: Sedru (2014).

Considerando o número de municípios de cada macrorregião, interessante observar que a região Sul de Minas, seguida da Norte e da Central, apresenta a maior proporção de municípios envolvidos. De acordo com o relatório (SEDRU, 2014), isso se deve a fatores como a tradição da região ao associativismo municipal, visto que também comporta o maior

número de associações microrregionais de municípios de Minas Gerais, e a fatores específicos da temática resíduos sólidos, como a logística do transporte intermunicipal de resíduos que exige menores distâncias de deslocamento e a pouca disponibilidade na região Sul de terrenos aptos a receber empreendimentos para a destinação final, como aterro sanitário e usina de triagem e compostagem.

A figura 13 ilustra o panorama da atuação dos consórcios públicos com atuação na temática de resíduos sólidos em 2013:

Figura 13 - Consórcios públicos de Minas Gerais para o gerenciamento de RSU - 2013



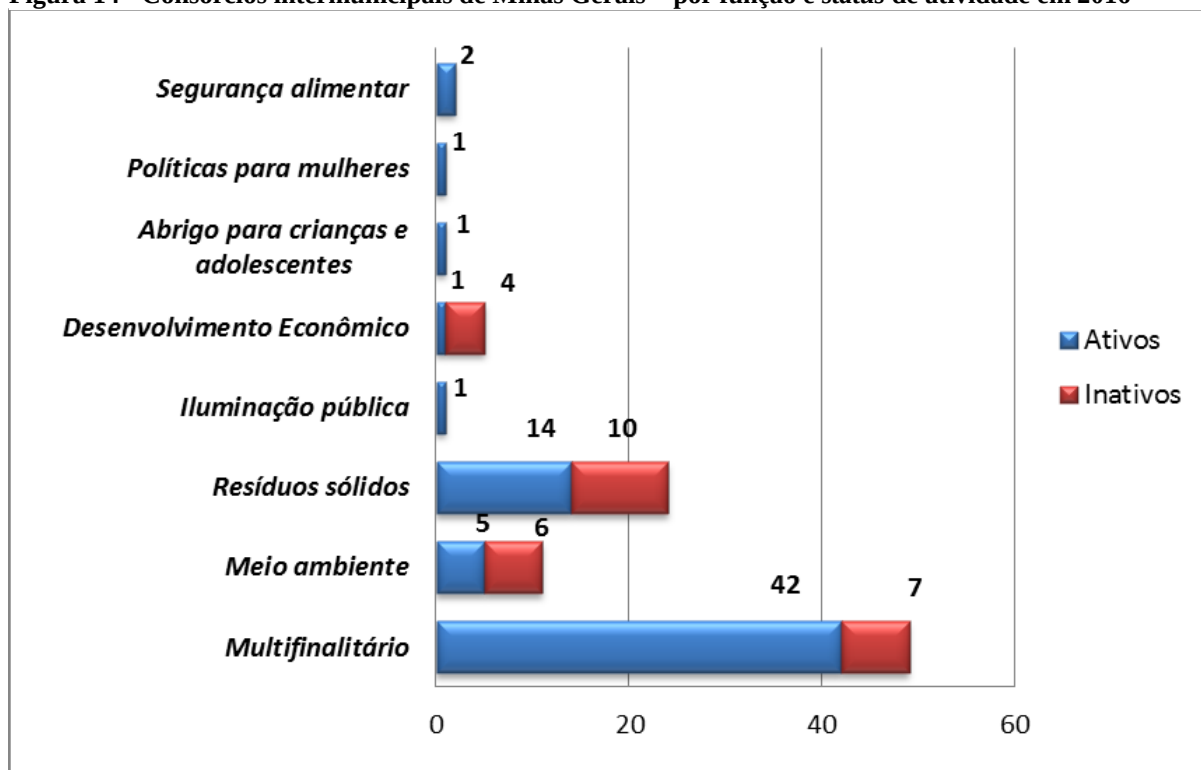
Fonte: Carvalho et al. (2014).

Dessa sorte, pode-se perceber que, a despeito do maior número de propostas de consórcios públicos para a temática de resíduos sólidos se concentrar nas regiões Sul do estado, os maiores consórcios, em extensão territorial, estão na região Norte e Noroeste de Minas Gerais, onde os municípios são territorialmente maiores.

Partindo para o panorama geral das funções públicas abarcadas pelos consórcios públicos de Minas Gerais, e adotando como fontes os bancos de dados do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (2016), do relatório da Sedru (2014), bem como da Receita Federal do Brasil (2016), excetuando-se os consórcios públicos exclusivamente da temática saúde, podem ser identificados 94 consórcios públicos em Minas Gerais, distribuídos

conforme função e *status* de funcionamento, na Figura 14:

Figura 14 - Consórcios intermunicipais de Minas Gerais – por função e *status* de atividade em 2016



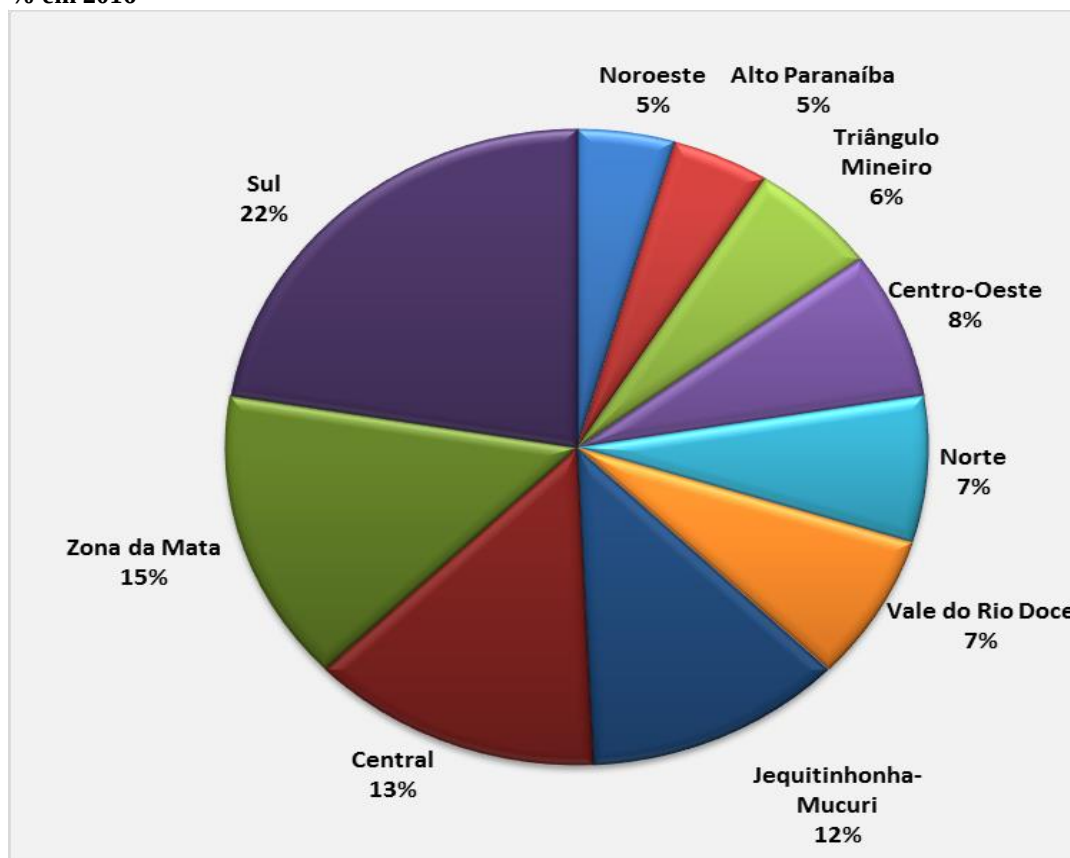
Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se uma maior incidência dos consórcios públicos multifinalitários, seguidos pelos da temática de destinação final de resíduos sólidos. Cabe destacar que geralmente o consórcio multifinalitário abarca a temática de resíduos sólidos.

Ainda se faz necessário reforçar que os consórcios considerados inativos, 27 dos 94 levantados, a despeito de terem CNPJ ativo, não possuem qualquer atividade funcional ou administrativa nos últimos anos, sendo na maioria dos casos, de acordo com a pesquisa demonstrada no capítulo 6, do desconhecimento dos servidores dos municípios integrantes destes consórcios.

Na figura 15, tem-se a distribuição dos 67 consórcios públicos ativos por macrorregião de Minas Gerais:

Figura 15 - Distribuição dos 67 consórcios intermunicipais por macrorregião de Minas Gerais – % em 2016



Fonte: Elaboração própria.

Pode-se observar que, inclusive seguindo a tendência já mencionada na análise de processos de consorciamento de resíduos sólidos em 2014, conforme figuras 11 e 12, a região Sul detém 22% dos consórcios públicos constituídos em Minas Gerais.

5.2. FOMENTO INSTITUCIONAL AOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Os consórcios públicos interfederativos potencializam a implementação de diversas políticas públicas municipais. Por esta razão existem inúmeras políticas públicas de âmbito federal e estadual de fomento a criação de consórcios públicos intermunicipais. Ou seja, considerando a importância de diversos municípios atuarem de forma conjunta no enfrentamento de diversas questões, vários atores públicos e privados fomentam as soluções associadas de problemas comuns aos municípios. Essa ação de fomento ganha particular relevância na área de saneamento básico, envolvendo tanto o governo federal quanto o governo estadual.

Na temática de resíduos sólidos, pode-se verificar a maior gama de incentivos seletivos explícitos ao consorciamento. Instituída pela Lei n.º 12.305/2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS –, estabelece prioridade aos consórcios públicos na

obtenção dos recursos federais, com vistas a viabilizar o manejo e a destinação final de resíduos sólidos.

Para a PNRS, a gestão de resíduos sólidos realizada de forma consorciada entre municípios representa uma das melhores possibilidades para o gerenciamento dos resíduos, sendo que potencialmente ainda aperfeiçoa o planejamento e sua respectiva operacionalização, garantindo maior eficiência, eficácia e efetividade frente aos grandes desafios que causam o entrave do setor.

Neste sentido, o MMA recomenda dentre as primeiras opções para os municípios:

“(…) deve ser a busca de soluções compartilhadas com municípios vizinhos, implantadas por meio de consórcios públicos que reúnam não apenas os municípios que compartilham cada unidade de tratamento e disposição final de resíduos sólidos, mas um conjunto mais amplo de municípios e de instalações (quando possível), que permita alcançar a escala ótima para a prestação dos serviços, garantindo-se o padrão técnico exigido no país e a sustentabilidade ambiental, social e econômica.”
(grifo nosso)

Merece destaque o trecho acima grifado, no qual fica evidente a preocupação em não apenas constituir consórcios públicos intermunicipais, mas reforçar a necessidade de escala, de volume de resíduos que permita uma gestão sustentável do ponto de vista ambiental, social e econômico.

Assim, com o intuito de fomentar os consórcios públicos de resíduos sólidos de forma a se constituírem de forma mais sustentável, o MMA repassou recursos para os estados realizarem estudos de regionalização com o objetivo de identificar afinidades físicas, sociais, econômicas e político-institucionais existentes entre seus municípios favorecendo a adoção de soluções conjuntas para a gestão dos resíduos entre eles. Até agosto de 2015, dezessete estados já haviam concluídos seus estudos de regionalização.

Merece destaque o Edital de n.º 001/2011 do MMA, que disponibilizou até R\$ 600.000,00 por proposta de consórcio público para elaboração de plano intermunicipal de resíduos sólidos. Outrossim, pode-se citar o Aviso de Manifestação de Interesse nº 1/2015 do MMA, que consistiu em um chamamento de consórcios públicos intermunicipais com atuação na gestão de resíduos sólidos para firmar cooperação técnica com a República da Coréia objetivando a elaboração de projeto da temática, sem custos para o consórcio público.

O MMA ainda elaborou seguintes manuais de apoio à gestão associada de resíduos sólidos na implantação de consórcios prioritários:

1. Manual para elaboração do plano de gestão integrada de resíduos sólidos dos consórcios públicos;
2. Manual para implantação de sistema de apropriação e recuperação de custos dos consórcios prioritários de resíduos sólidos;
3. Manual para implantação de compostagem e de coleta seletiva no âmbito de consórcios públicos;

4. Manual para implantação de sistema de gestão de resíduos da construção civil em consórcios públicos;
5. Manual para implantação de sistema de informação de gestão de resíduos sólidos em consórcios públicos.

Outro importante órgão federal fomentador dos consórcios públicos é o Ministério das Cidades – MCidades. Fundamentando-se na Lei n.º 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais do saneamento básico e considera como serviços de saneamento básico o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana, o manejo dos resíduos sólidos e o manejo das águas pluviais e drenagem urbana, o MCidades (2015) reconhece o consórcio público como potencial executor do planejamento, da regulação e da fiscalização dos serviços.

A Fundação Nacional da Saúde – Funasa –, por sua vez, apoia iniciativas relacionadas aos resíduos sólidos para municípios com menos de 50 mil habitantes ou seus consórcios. O objeto do financiamento é possibilitar recursos para projetos em todas as fases: coleta e transporte, aquisição de veículos, construção de unidades de transbordo e equipamentos; destinação final, para construção de galpão de triagem e compostagem, aquisição de veículos e equipamentos; e disposição final, para a construção de aterro sanitário e aquisição de equipamentos para operacionalização (SILVA, 2015).

Já em 2008, a Funasa elaborou o manual de implantação de consórcios públicos de saneamento, com orientações para o cumprimento da diretriz e do objetivo da Política Federal de Saneamento Básico que tratam do estímulo à implementação de infraestruturas e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados e de promover alternativas de gestão que viabilizem a auto sustentação econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação federativa (SILVA, 2015). O manual da Funasa (2008) ainda afirma o objetivo de fomentar, apoiar, e assessorar a implementação de modelos de gestão associada em saneamento ambiental, subsidiando os entes federados, em especial os municípios, na criação de consórcios públicos de saneamento básico.

Além de tratar dos aspectos legais, organizacionais e do planejamento para a constituição de consórcio público de saneamento básico, o referido manual é baseado na Lei nº 11.107/2005 e na Lei nº 11.445/07, com orientações sobre o processo de constituição e implantação dessa nova entidade pública, mostrando etapas e procedimentos.

A Funasa mantém também o Programa de Resíduos Sólidos, com vistas a contribuir para a melhoria das condições de saúde da população, com a implantação de projetos de coleta, transporte, destinação e disposição final adequada de resíduos sólidos. Para tanto, a

fundação realiza chamamento público para selecionar propostas de acordos com os critérios estabelecidos. Atualmente são priorizados os municípios com maior índice de infestação pelo *Aedes aegypti* e os que apresentem soluções consorciadas para implantação de sistemas de resíduos sólidos (FUNASA, 2016).

Importante ressaltar que tanto o MCidades como a Funasa atuaram no PAC Resíduos³², com expressivo apoio a determinados municípios e consórcios para a elaboração de projetos e obras de empreendimentos para destinação final de resíduos sólidos urbanos.

Outrossim, também fomentando a adoção de consórcios públicos pelos municípios, o TCU proferiu por meio do Acórdão 2067/2008 as seguintes recomendações à Funasa:

“9.2.2. identifique e divulgue para os municípios, utilizando, inclusive, a página da Funasa na internet, os casos bem sucedidos de consórcios para o gerenciamento de resíduos sólidos no Brasil e as boas práticas na execução da Ação 11KO; 9.2.3. divulgue para estados e municípios informações técnicas necessárias para a formação de consórcios, utilizando, inclusive, a página da Funasa na internet.”

Outro órgão do governo federal que tem ações direcionadas ao fomento ao consorciamento é a Caixa Econômica Federal – Caixa. Com o intuito de contribuir para o fortalecimento administrativo e institucional dos municípios, a Caixa promove ações de apoio na melhoria da gestão pública, como a cooperação interfederativa por meio dos consórcios públicos, reconhecendo que estes assumem importância estratégica na consolidação do país, ao propiciar a institucionalização de um mecanismo de cooperação e de coordenação para encaminhar questões que não podem se resolver no âmbito de atuação de um único ente federativo. Assim, foi elaborado o Guia de Consórcios Públicos direcionado aos gestores e técnicos municipais para criação e operacionalização do consórcio público (CAIXA, 2011).

A Caixa elaborou também o Programa de Modernização do Setor de Saneamento³³ em parceria com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD –, no qual

³² Criado em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. O PAC Resíduos Sólidos abarca a implantação ou adequação e equipagem de unidades licenciadas para tratamento e disposição final, incluindo aterros sanitários, que poderão envolver projeto adicional de instalações para coleta e tratamento do biogás com vistas à redução de emissões de gases de efeito estufa – GEE; aterros sanitários de pequeno porte, bem como unidades de triagem, compostagem e beneficiamento de resíduos sólidos. Complementarmente, deverão ocorrer ações voltadas para a inclusão sócio-econômica dos catadores, quando for o caso, e ações relativas à educação ambiental. As intervenções deverão ser operadas por consórcios públicos intermunicipais com vistas a assegurar escala, gestão técnica qualificada, regulação efetiva, funcionalidade e sustentabilidade na prestação dos serviços. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/saneamento>>.

³³ O Programa de Modernização do Setor de Saneamento - PMSS iniciou-se em 1993 como um projeto-piloto, posteriormente denominado PMSS I, tendo por objetivo geral a modernização do setor de saneamento, visando à melhoria da eficiência e o aumento da capacidade de financiamento da prestação de serviços, que conduzissem à universalização do atendimento a toda a população, particularmente às camadas mais pobres, excluídas do acesso aos serviços. A partir de 1996, foi aprovada pela COFIEIX a preparação do PMSS II. Em 1997, o então Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO, transformou o PMSS em um Programa do Governo Federal, de caráter permanente, sendo o PMSS II a segunda etapa desse Programa (CAIXA, 2016).

se prevê:

“(...) a utilização de um total de US\$ 211 milhões, formalizado por intermédio de três acordos, a saber: US\$ 130 milhões advindos do contrato com o BIRD, sendo US\$ 75 milhões captados pela CAIXA, US\$ 30 milhões por meio do BNDES e US\$ 25 milhões, já contratados com a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano - SEDU/PR. O restante, US\$ 81 milhões, virão de contrapartidas locais”.

A Caixa ainda lançou em 2011 chamada pública para implementar projetos na área de gestão de resíduos sólidos de construção e demolição. De acordo com o edital, poderiam ser aplicados até R\$ 3,8 milhões nos projetos realizados por consórcios públicos e prefeituras municipais com mais de 100 mil habitantes.

Silva (2015) considera o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT – como instrumento da PNRS, que, por sua vez, prioriza o acesso aos recursos para os consórcios públicos. O FNDCT é ligado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, tendo como objetivo apoiar financeiramente programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico nacionais. A autora identificou nos relatórios de gestão anuais do FNDCT a presença de financiamento de projetos direcionados a empresas para o desenvolvimento de ações relacionadas a resíduos sólidos de processos produtivos, retornando para o ciclo produtivo ou na criação de novos produtos com base nos resíduos como substituição de outro produto, além de aproveitamento em processos de geração de energia, entre outros.

Outrossim, Silva (2015) também aponta o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC – instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima, como importante fonte de financiamento ao setor de resíduos sólidos, visto que apoia projetos voltados para a racionalização da limpeza urbana e disposição de resíduos com geração de energia. Eis que os consórcios públicos também possuem prioridade na obtenção de recursos do FNMC.

Em âmbito estadual, os municípios de Minas Gerais contam também com o apoio da Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional – Secir –, antiga Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – Sedru³⁴ –, atuando desde 2007 no fomento ao associativismo municipal como estratégia para o enfrentamento de questões de interesse comum (SEDRU, 2016). A secretaria fornece apoio “desde a elaboração dos instrumentos jurídicos de constituição do consórcio (protocolo de intenções, estatuto, Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica) até nas atividades de gestão, que envolvem a

³⁴ A Lei 22.257, de 27 de julho de 2016, estabeleceu a nova estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, sendo que a Sedru passou a ser denominada Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional – Secir.

celebração de contrato de rateio e de programa” (SEDRU, 2016, p. 1).

Juntamente com a Secir, a Fundação Estadual do Meio Ambiente de Minas Gerais – Feam – apoia em nível estadual a criação de consórcios públicos da temática de resíduos sólidos. A fundação reforça que um dos grandes problemas da atualidade é o aumento da geração de resíduos sólidos e a necessidade de áreas para a disposição final, exigindo dos órgãos públicos uma gestão e gerenciamento extremamente eficientes.

Com o intuito de incentivar e apoiar tecnicamente a formação dos consórcios intermunicipais, a Feam desenvolveu o Plano Preliminar de Regionalização para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos, que apresenta uma proposta de divisão do estado em Arranjos Territoriais Ótimos – ATO – (FEAM, 2014). Os ATOs são agrupamentos de municípios que possuem viabilidade técnica para a formação de consórcios intermunicipais, com escala regional adequada para a gestão de resíduos sólidos urbanos. Esse estudo representa grande auxílio ao consorciamento, ao prover referência para os municípios que desejam adotar soluções consorciadas para a gestão dos resíduos sólidos (FEAM, 2014).

De acordo com a Feam (2014), antes da instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos, existiam 11 consórcios para o gerenciamento de resíduos sólidos urbanos em Minas Gerais. Após a criação da política nacional, com a proximidade da erradicação dos lixões em agosto de 2014, como preconiza o art. 54 da Lei n.º 12.305/10, observa-se um número expressivo de novos consórcios criados para a temática em Minas Gerais. De acordo com a pesquisa realizada neste trabalho foram criados 37 consórcios públicos contemplando a temática resíduos sólidos entre 2011 a 2014.

Também em âmbito do estado de Minas Gerais, podem ser citadas as vantagens seletivas advindas da legislação estadual sobre o ICMS Ecológico. Eis que os municípios que participarem de soluções consorciadas em que ocorra a gestão adequada de resíduos sólidos urbanos terão direito a um acréscimo de 10% na cota parte do ICMS³⁵, no critério saneamento ambiental, de que trata a Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000. Caso o município receba resíduos sólidos provenientes de soluções consorciadas fará jus a um acréscimo de 20% na cota parte do ICMS. Assim, de acordo com o art. 19 do decreto estadual 45.181/09, os municípios que se enquadrarem em ambas as situações acima farão jus aos benefícios de modo cumulativo, ou seja, deverão receber o acréscimo de 30% na cota parte do ICMS -, critério saneamento ambiental, denominado ICMS Ecológico.

Ainda existem inúmeras instituições em que os consórcios públicos intermunicipais

³⁵ Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação.

que cuidam da temática de resíduos sólidos podem buscar suporte técnico e financeiro, como ocorre na normatização de determinados fundos. Cite-se o Fundo Nacional de Direitos Difusos do Ministério da Justiça; o Fundo Estadual de Defesa de Direitos da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social; o Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais; as Agências de Bacia Hidrográfica³⁶; a Fundação Banco do Brasil³⁷; e o Fundo Nacional do Meio Ambiente do MMA³⁸.

Quanto às possibilidades de financiamento, os consórcios públicos de resíduos sólidos ainda podem encontrar apoio no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES –, que apoia projetos cujo financiamento seja acima de R\$ 10 milhões e envolvam investimentos relacionados ao encerramento de eventuais lixões existentes na região; e no Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG –, com vistas a viabilizar a aquisição de veículos específicos para o acondicionamento, a coleta, tratamento e destinação dos resíduos sólidos urbanos, condicionados à implantação do empreendimento financiado, bem como a implantação de sistemas de tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos, incluindo Unidades de Triagem e Compostagem (SEDRU, 2014).

Já na temática relacionada ao serviço de inspeção municipal – SIM –, o Ministério da Agricultura e Pecuária – Mapa – elaborou em 2013 o manual de orientações sobre a constituição de serviço de inspeção municipal com vistas a incentivar os municípios a atuarem de forma consorciada (MAPA, 2013). O manual foi elaborado levando em consideração a falta de serviços de inspeção municipais instituídos no país, bem como a carência de recursos humanos e a falta de procedimentos pré-estabelecidos relacionados ao SIM.

De acordo com o Mapa (2013, p. 12):

“A vantagem da execução do SIM em consórcio de municípios é que a estrutura do serviço, que inclui a equipe técnica de inspeção, veículo, computador, telefone e sala de trabalho, poderá ser a mesma para todos os municípios que fazem parte do consórcio. Neste caso, os custos do serviço de pessoal e da estrutura física do serviço poderão ser divididos entre os vários municípios que fazem parte do consórcio. Ou seja, obtem ganho de escala, com vantagens na qualidade técnica, gerencial e financeira do serviço executado. Essa alternativa é muito importante principalmente para os pequenos municípios, pois diminui o custo do serviço.”
(grifo nosso)

³⁶ A Agência da Bacia Hidrográfica do Araguari disponibilizou R\$ 600 mil para os planos municipais de saneamento e para o plano regional de resíduos dos municípios integrantes do consórcio público 4 Ambiental (ABHA, 2013).

³⁷ A Fundação Banco do Brasil publicou em 2012 o edital que convocava instituições de ensino para elaborarem projetos específicos para catadores de material reciclável, priorizando as propostas para consórcios públicos.

³⁸ O Fundo Nacional do Meio Ambiente realizou chamada pública em 2013 para novos projetos para de ações educativas para a gestão dos resíduos sólidos urbanos, com priorização de consórcios públicos.

O manual destaca que os municípios que optarem pelo consórcio devem primeiramente criar o seu SIM individualmente, através de lei municipal e de regulamento, com todos os critérios, procedimentos, forma de executar o serviço de inspeção e somente depois deverão constituir um consórcio para estruturar e executar o serviço de inspeção em conjunto com outros municípios.

Conforme já apresentado, a Resolução n.º 414/2010 da ANEEL, considerando a manutenção dos ativos da iluminação pública um serviço de competência local, determinou a transferência dos ativos da iluminação pública aos municípios a partir de 31/12/2014.

Nesse sentido, a Resolução n.º 414/2010 da ANEEL obriga as distribuidoras a transferirem a manutenção dos ativos da iluminação pública aos municípios. Em seu artigo 218 determina que “a distribuidora deve transferir o sistema de iluminação pública, registrado como Ativo Imobilizado em Serviço – AIS –, à pessoa jurídica de direito público competente”.

De acordo com a resolução, entende-se por iluminação pública aquela que esteja regular e diretamente ligada à rede de energia elétrica e que sirva às vias e logradouros públicos. Ou seja, é toda a iluminação que a população utiliza nas ruas, praças, avenidas e outros locais públicos, independentemente do perímetro e mesmo que não seja aquela em frente à sua casa.

Com vistas a orientar os municípios de Minas Gerais na assunção dos ativos da iluminação pública, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE –, em parceria com a Sedru e com a Companhia Energética de Minas Gerais – Cemig –, editou a Portaria Presidencial nº 036/PRES/14. Dentre as possibilidades indicadas para assunção dos ativos de iluminação pública pelos municípios, considerando a necessidade de escala, o TCE indicou:

“II - Promover licitação por meio de Consórcio Público: regulados pela Lei Federal 11.107/2005, os consórcios públicos são associações públicas com natureza autárquica, os quais tendem a promover a racionalização de recursos e da “eficientização” de capital humano e de processos, mediante ganho de escala com o rateio de custos fixos proporcionais à adesão de municípios, ampliação dos limites das modalidades para realização de licitação, duplicação dos valores de dispensa e agilização da execução de projetos, barateamento de custos com maior cooperação, maior descentralização e melhoria da capacidade técnica, gerencial e financeira de grupos de municípios, em virtude das alianças em torno de interesses comuns regionais. Os consórcios apresentam-se como a forma mais frequentemente escolhida pelos municípios mineiros para assunção dos ativos da iluminação pública; III - Promover a licitação por meio de Consórcio e após, proceder às contratações individuais por Município consorciado, nos termos do §1º do art. 112 da Lei 8.666/93: esta licitação implicará a realização da licitação pelo consórcio e, em sequência, os contratos serão firmados individualmente entre cada um dos Municípios consorciados e a empresa vencedora. Não haverá transferência dos Municípios ao Consórcio de recursos relacionados aos custos para manutenção preventiva e corretiva da rede de iluminação pública; IV - Celebração de Parceria

Público-Privada por intermédio do Consórcio: terceirização mediante celebração de parceria público privada para gestão dos ativos de iluminação pública entre o consórcio e a empresa vencedora da licitação; V - Operação direta pelo Consórcio Público: semelhante ao Município que assumir a prestação direta dos serviços, o consórcio deverá realizar concurso para os profissionais necessários, treiná-los e certificá-los, promover investimentos em maquinário, ferramentas e materiais de reposição na ordem de aproximadamente R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais). Como deterá quadro de pessoal, comprometerá o Limite da Lei de Responsabilidade de cada Município consorciado com contratação de pessoal.” (grifo nosso)

Merece atenção especial a constatação de que, conforme grifado acima, a indicação, além de se basear na possibilidade de obtenção de ganho de escalas e rateio de custos fixos, reforçou as vantagens advindas dos processos licitatórios e as possibilidades de melhoria da capacidade técnica disponível ao conjunto de municípios consorciados.

A portaria do TCE frisa também a possibilidade de viabilização de parceria público-privada – PPP – por meio do consórcio público, principalmente para pequenos municípios que, individualmente, não possuem escala adequada para promover investimentos que justifiquem a elaboração de uma PPP.

Ademais, ainda se pode constatar que o enunciado indica que os consórcios públicos se revelaram como a forma frequentemente adotada pelos municípios de Minas Gerais para a assunção dos ativos da iluminação pública.

De acordo com Carmo (2015), pode-se verificar que o fomento aos consórcios públicos em Minas Gerais pelo TCE, Sedru e Cemig, juntamente com os primeiros resultados nas licitações regionais realizadas pelos primeiros consórcios com atuação na temática de iluminação pública, surtiu forte efeito, com grande disseminação dessa modalidade em toda Minas Gerais.

Ainda sobre o fomento do governo federal a consórcios públicos, pode-se citar ainda o Edital de n.º 55/2015 do Ministério das Comunicações que permite que consórcios públicos implantem e gerenciem centros de produção e pós-produção de conteúdos digitais criativos em Arranjos Produtivos Locais ou Parques Tecnológicos situados no país, para o uso compartilhado por micro, pequenas e médias empresas do setor. O edital previu o repasse de até 4 milhões de reais por proposta, que deveria apresentar como primeira diretriz (p. 3) “formação de consórcios ou parcerias entre empresas para atuação em rede, englobando os diversos agentes envolvidos na produção e desenvolvimento de conteúdos digitais criativos”.

5.3. REFLEXOS EM MINAS GERAIS DOS INCENTIVOS E DO APOIO INSTITUCIONAL AOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Retomando a lógica olsoniana, e com vistas a fundamentar seus argumentos, procede-

se a seguir a um esforço de identificação de elementos capazes de favorecer a cooperação na criação de consórcios públicos ocorrida nos últimos anos no estado Minas Gerais. As informações foram retiradas, na grande maioria, do Relatório sobre os Consórcios Públicos em Minas Gerais (SEDRU, 2014) e de minutas de protocolo de intenções relacionadas às respectivas propostas de consorciamento anexas ao relatório.

Em que pese a peculiaridade de cada proposta de criação de consórcio público, segundo informações contidas no relatório acima mencionado, a maioria das propostas de consorciamento para destinação final de resíduos sólidos fomentadas pela Sedru de 2007 a 2014 objetivava a obtenção de repasses financeiros mediante editais ou programas específicos federais ou estaduais. Tal característica reforça a lógica olsoniana da indução da ação coletiva através de vantagens seletivas, ou seja, atribui-se determinado benefício apenas para os que exercerem determinadas ações em prol do grupo.

Quanto à variável denominada tamanho do grupo, pode-se citar a criação do consórcio público inicialmente³⁹ para gestão integrada de resíduos sólidos da região de Itajubá, o Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Microrregião do Alto Sapucaí para Aterro Sanitário – CIMASAS. O processo de criação deste consórcio corrobora para o entendimento de que grupos menores favorecem a cooperação. Trata-se de uma proposta que envolvia inicialmente seis municípios e previa a construção e operação de aterro sanitário na cidade de Itajubá. Houve assim a criação do CIMASAS, sendo que 11 municípios o integram atualmente (SEDRU, 2014).

Diferentemente, o arranjo de consorciamento proposto pelo Ministério do Meio Ambiente para a região do município de Formiga, contemplava mais de 30 municípios. Devido principalmente aos elevados custos de transação de um grupo tão grande de municípios, a ação acabou não se concretizando (SEDRU, 2014). Vele lembrar que Olson (2015) argumenta que os custos de transação, custos de entrar em contato, discutir, deliberar, comunicar e supervisionar o cumprimento de tarefas tendem a dificultar a ação coletiva.

Melo (2013), na mesma linha de Olson (2015), chama atenção para o problema de coordenação no campo das políticas públicas, notadamente mais complexo em grandes grupos. Segundo ele, a utilização de mecanismos como a comunicação, a padronização, a amarração, o apelo à moralidade, a coerção e a figura do líder podem solucionar o problema de coordenação inerente à ação coletiva em políticas públicas.

Outro ponto levantado por Olson (2015) diz respeito ao que ele denomina de grupo

³⁹ Conforme pesquisa realizada posteriormente, o CIMASAS se tornou multifinalitário.

privilegiado, em que alguns membros possuem interesse mais intenso na ação coletiva e acabam conduzindo o processo. Em alguns casos, pode-se somar o interesse ao aspecto da liderança, em que um ator conduz o processo enquanto os outros passam a reconhecer e legitimar a condução daquele. Em se tratando de propostas de criação de consórcio público, tais aspectos se mostram bem comuns em agrupamentos com municípios maiores se responsabilizando pela condução do processo. Em Minas Gerais, merecem destaque as propostas de consórcios públicos para destinação de resíduos sólidos das regiões de Frutal, de Itajubá e de Janaúba (SEDRU, 2014). O histórico de participação dos municípios polo demonstra que estes desempenharam importante papel de condutores do processo. Estes consórcios conseguiram captar recursos financeiros do governo federal e implementar empreendimentos de destinação final adequada de resíduos sólidos, graças, principalmente, à escala de resíduos gerados pela população total, que só foi alcançada com a participação do municípios polo. Seria o que Olson (2015) denomina exploração do grande pelos pequenos.

Também ocorre a união de grupos pequenos com objetivos semelhantes, que passam a atuar juntos, viabilizando um grupo grande. Percebe-se tal fenômeno na união de duas associações microrregionais mineiras, a Associação de Municípios da Microrregião do Piranga – AMAPI – com a Associação Microrregional de Municípios da Mantiqueira Norte – AMMAN – para constituição de um consórcio público intermunicipal e multifinalitário forte, o Consórcio Intermunicipal Multissetorial do Vale do Piranga – CIMVALPI (SEDRU, 2014). Olson (2015) ainda chamaria atenção para que, nesse caso das associações, a pré-existência de associativismo é um fator que colabora para a cooperação.

Como visto, Olson (2015) aponta que a formação do grupo para fins de cooperação nem sempre é voluntária, pode se basear na coerção ou ameaça de punição. Temendo sanções legais, inclusive criminais, verificam-se em Minas Gerais diversos consórcios públicos criados em atenção às exigências impostas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos⁴⁰. Considerando a incapacidade dos municípios médios e pequenos em atender tal dispositivo, tornou-se praticamente obrigatório o consorciamento para enfrentamento conjunto da determinação legal.

Também referente às mudanças trazidas à Lei de Licitações, o artigo 112 da Lei de Licitações também foi alterado para permitir a realização de licitação compartilhada, certame licitatório do qual decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades vinculados aos entes consorciados. Para Alves (2006), tal possibilidade visa estimular a gestão

⁴⁰ Lei Federal 12.305/2010, que estabelecia, em seu art. 54, o prazo para destinação adequada de resíduos sólidos até 2014.

associada de serviços públicos, flexibilizando os procedimentos licitatórios, mesmo quando a contratação se der individualmente, pelos entes consorciados.

Objetivando a obtenção de melhores preços nas licitações, nos moldes acima, diversos consórcios públicos foram criados nos últimos anos em Minas Gerais. Nesse sentido, em 2015 foram criados vários consórcios públicos em Minas Gerais com o patrocínio das associações microrregionais de municípios. Dentre as principais motivações para a criação destes consórcios merece destaque a obtenção de melhores preços nas licitações relacionadas à assunção dos ativos da iluminação pública (CARMO, 2015).

A participação de diversas associações microrregionais de municípios na constituição de consórcios, cedendo inicialmente, inclusive, sede física, infraestrutura e capital humano para operacionalização desses consórcios públicos, corrobora o argumento olsoniano do arranjo institucional pré-existente, devido à cultura associativa desses municípios, visto que os mesmos já possuíam consolidada experiência associativista há anos através das associações de municípios (CARMO, 2015).

Carmo (2015) destaca que as estimativas de preços nas licitações municipais por ponto de iluminação pública em 2015, de acordo com valores praticados no mercado, estavam entre R\$ 8,00 a R\$ 9,00 para manutenção, entre R\$ 1,00 a R\$ 2,00 para serviço de *call center* e acima de R\$ 2,00 para contratação de software de gestão dos ativos. A ideia que conduziu o processo era a obtenção de escala de pontos da iluminação pública. Os valores apresentados na Tabela 6 demonstram o ganho obtido através das licitações através de consórcios públicos, que adotaram em sua grande maioria licitações compartilhadas instituídas no parágrafo 1º do artigo 112 da Lei n.º 8.666/93, possíveis apenas para a figura do consórcio.

Tabela 6- Valores licitados, por ponto de iluminação pública - Consórcios públicos em Minas Gerais

Consórcio Público/ Associação IP - município sede	Número de pontos IP	Valor/ponto manutenção (R\$)	Valor/ponto Call Center (R\$)	Valor/ponto Software (R\$)
CIMASP - Itajubá	15.614	7,78		
CIMMES - Pouso Alegre	40.417	4,58		
AMOG - Guaxupé	23.518	4,15	1,22	
CIMPLA - Araxá	7.978	7,00		
CIMAJE - Diamantina	25.829	5,09	0,32	1,20
CIMARG - Lavras	42.749	5,26		
CASIP - Conselheiro Lafaiete	56.287	7,53		
CIMAMS - Montes Claros	127.982	6,48		
CISPAR - Patos de Minas	29.218	7,50	0,15	0,07
CIMVALPI - Ponte Nova		4,51		
CPGIRS - Andradas	23.935	6,28	0,26	0,08
COMASF - Luz	26.503	5,70	0,45	0,19

CIMCENTRAL - Sete Lagoas	44.745	4,40	0,54	0,90
CICANASTRA - Capitólio	48.145	5,80		
CIMEJE - Araçuaí				
CONSMEPI - João Monlevade	40.618	4,90	0,44	0,19
CIMERP - Muriaé		5,34		
CIMEV - Corinto	26.392	5,40		
CODAMA - Barbacena	20.997	Operação direta		
CIMME - Conceição do Mato Dentro	6.098	6,69	0,27	0,41
COMVALES - Urucuia	41.985	6,48		
CIMPAR - Juiz de Fora	28.329	4,80	0,37	0,40
CIESP - Mar de Espanha	8.378	4,85	Direto pelo consórcio	
IPER - Itambacuri	5.870	5,20		
COMVALE - Uberaba	51.899	6,60		
CIDES - Uberlândia	49.764	5,94		
CIGEDAS - São João Del Rey	30.319	5,26		
CIMDOCE - Governador Valadares	42.748	5,58	0,46	0,45
CIDES LESTE - Caratinga		5,90	0,40	0,23
CIMCOM - Divinópolis	51.591	5,70		

Fonte: Sedru (2014).

Os resultados apresentados na Tabela 6 ratificam a obtenção de eficiência por meio dos consórcios públicos em licitações compartilhadas. Carmo (2015) reforça que à medida que os valores obtidos em processos licitatórios para terceirização da manutenção dos ativos de iluminação pública foram sendo divulgados, novas propostas de consórcios surgiram visando à obtenção de valores semelhantes em licitações consorciadas. Tal fenômeno corrobora a proposição olsoniana de que a ação coletiva pode ser induzida por vantagens seletivas, no caso, a obtenção de melhor preço através de processos licitatórios para os municípios que se consorciam na temática iluminação pública.

Dessa sorte, Carmo (2015) indica que 66% dos municípios de Minas Gerais - 566 dos 853 - optaram por contratar os serviços relacionados à iluminação pública através de consórcios públicos. A tabela 7 mostra o panorama geral das modalidades adotadas pelos municípios mineiros em 2014.

Tabela 7 - Modalidades de atuação associada para manutenção da iluminação pública em Minas Gerais – 2014

Modalidade	N.º de municípios
Consórcio intermunicipal	566
Agência Metropolitana da RMBH	23
Individual	45
Registro de preços	16
Operando diretamente (pessoal próprio)	12
Indefinidos	45

Sem informação	146
Total	853

Fonte: Carmo (2015).

Todavia, Mendes apud Carmo (2015, p. 18) aponta que:

“A história da iluminação pública está bem longe de ter ponto final. Precisa ser reescrita diariamente, pois sua importância vai além do embelezamento da cidade. Trata-se de peça fundamental para a segurança pública. Uma gestão mais eficiente e cada vez mais próxima dos munícipes facilitará a percepção dos entes responsáveis sobre as formas de como podem atuar contribuindo para que essa história seja reescrita com maior agilidade, segurança e eficácia, ampliando os benefícios para a sociedade.”

Do ponto de vista das vantagens gerenciais, podem-se destacar os ganhos advindos da gestão associada de resíduos sólidos. O ganho de escala no custo por tonelada de resíduos decorrente do consorciamento de municípios é muito expressivo. O estudo na Agência Nacional das Águas – ANA – de 2004 assim demonstra mencionar a tabela 8:

Tabela 8 - Custos de implantação de aterro e aquisição de equipamentos por número de habitantes

População Município (Habitantes)	Custo Implantação Aterro Per Capita (R\$ Per Capita)	Custo Implantação + Aquisição Equipamentos (R\$ Per Capita)
1.390	123,67	447,41
3.500	63,30	191,88
35.000	23,90	46,90
100.000	13,62	24,62

Fonte: Brasil, ANA (2004).

Ainda sobre a temática de gestão consorciada de resíduos sólidos, através do Decreto 45.181, de 25 de setembro de 2009, em Minas Gerais é possível o acréscimo de repasse de “ICMS Ecológico” em 10% para municípios consorciados que destinam adequadamente seus resíduos. Caso o município seja sede de empreendimento de destinação, deverá receber acréscimo de 30% de seu repasse de “ICMS Ecológico”.

Além de os custos fixos do empreendimento serem divididos, os acréscimos de repasse de ICMS Ecológico permitem às prefeituras realizarem outras atividades com tais recursos financeiros. A Tabela 9 abaixo ilustra tal situação:

Tabela 9 - Comparativo destinação resíduos sólidos sem e com consórcio público

Situação dos municípios X e Y sem consórcio público		
Município	Custo mensal da usina de triagem e compostagem	Repasse de ICMS Ecológico SEM acréscimos
X com UTC	R\$ 6.424,00	R\$ 18.000,00
Y sem UTC	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Situação dos municípios X e Y com consórcio público		

Município	Custo mensal da usina de triagem e compostagem	Repasse de Ecológico acréscimos	ICMS COM
X com UTC	R\$ 3.500,00	R\$ 23.400,00	
Y utilizando UTC de X	R\$ 3.500,00	R\$ 19.800,00	

Fonte: Elaboração própria.

Para a construção da tabela 9, foram utilizadas as estimativas de custos mensais da usina de triagem e compostagem do município de Garopaba, em Santa Catarina, de 18.138 habitantes, conforme estudo de Rodrigues (2009).

6. RESULTADOS DA PESQUISA SOBRE OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS EM MINAS GERAIS

Visando a melhor compreensão das principais motivações relacionadas à decisão de agir coletivamente em consórcios públicos, foi elaborado o modelo de questionário contemplado no Anexo I deste trabalho. As questões consubstanciadas no questionário foram construídas considerando os aspectos suscitados durante a revisão de literatura relacionada. Assim, foram investigados, por meio da aplicação dos questionários, aspectos da ação coletiva, como os incentivos seletivos positivos e negativos ou as características que facilitam ou dificultam a ação coletiva. Também foram investigados aspectos peculiares da cooperação intermunicipal, como a influência da articulação entre prefeitos e destes com suas respectivas câmaras municipais, aspectos relacionados a temáticas específicas, como a obtenção de recursos específicos para a gestão de resíduos sólidos, receio da atuação do Ministério Público, além de aspectos posteriores à constituição dos consórcios, que permitiram uma comparação entre consórcios públicos unifinalitários e os multifinalitários.

Tal questionário foi direcionado a secretários executivos ou presidentes dos consórcios intermunicipais, multifinalitários e unifinalitários, existentes em Minas Gerais. Os questionários foram respondidos por correio eletrônico ou através de ligações telefônicas no período de setembro de 2016 a janeiro de 2017.

Do universo pesquisado⁴¹ de 94⁴² consórcios públicos intermunicipais alvo do estudo⁴³ em Minas Gerais, apenas 67 foram considerados ativos⁴⁴, sendo que destes, 53⁴⁵ responderam à pesquisa. Isso significa uma representatividade de 79% no geral, compreendendo 93% dos consórcios multifinalitários (39 dos 42 consórcios multifinalitários ativos) e 56% dos consórcios unifinalitários (14 dos 25 consórcios unifinalitários ativos).

Dessa sorte, a seguir se apresentam os principais resultados obtidos por essa pesquisa exploratória. Primeiramente são apresentadas as informações gerais dos consórcios pesquisados, passando pela análise comparativa entre os consórcios unifinalitários e multifinalitários, chegando-se às análises dos incentivos seletivos e dos elementos

⁴¹ Os consórcios foram pesquisados nos bancos de dados estaduais, no banco de dados do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo e na Receita Federal por natureza jurídica do CNPJ.

⁴² A relação completa de consórcios públicos, ativos e inativos, encontra-se no Anexo II.

⁴³ Os consórcios públicos exclusivos de saúde não foram considerados pelas peculiaridades que possuem de repasses do SUS.

⁴⁴ Muitos dos consórcios criados, a despeito de possuir CNPJ ativo, foram considerados inativos por não possuírem estrutura física, estrutura administrativa, pessoal e, na maioria dos casos, nem ser do conhecimento das gestões municipais durante a pesquisa.

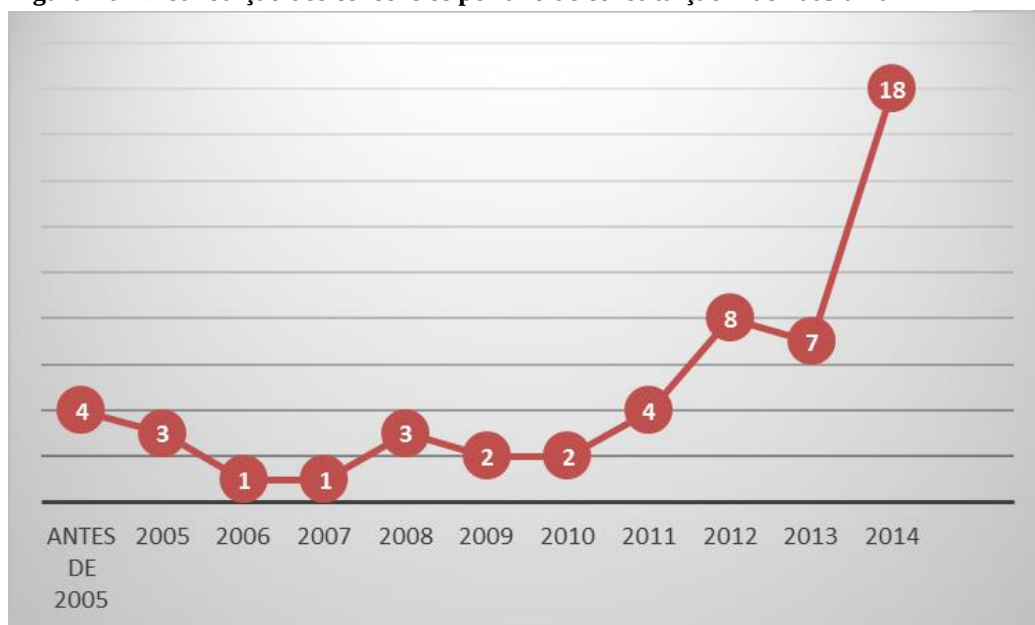
⁴⁵ A relação dos consórcios participantes da pesquisa encontra-se no Anexo III.

dificultadores para a criação de consórcios públicos.

6.1. INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS EM MINAS GERAIS

Inicialmente, apresenta-se a evolução cronológica da criação dos consórcios públicos pesquisados, com o número de consórcios criados por ano:

Figura 16 - Distribuição dos consórcios por ano de constituição – de 2005 a 2014



Fonte: Elaboração própria.

Há de se esclarecer que os quatro consórcios públicos criados antes de 2005 representam consórcios da temática saúde que posteriormente incorporaram outras funções, tornando-se multifinalitários. Como visto anteriormente, a maioria dos consórcios públicos de saúde antecedeu o marco regulatório dos consórcios públicos em 2005, apresentando natureza jurídica de contratos administrativos; por essa razão, adequaram seu regime jurídico ao novo marco regulatório dos consórcios, Lei n.º 11.107/2005.

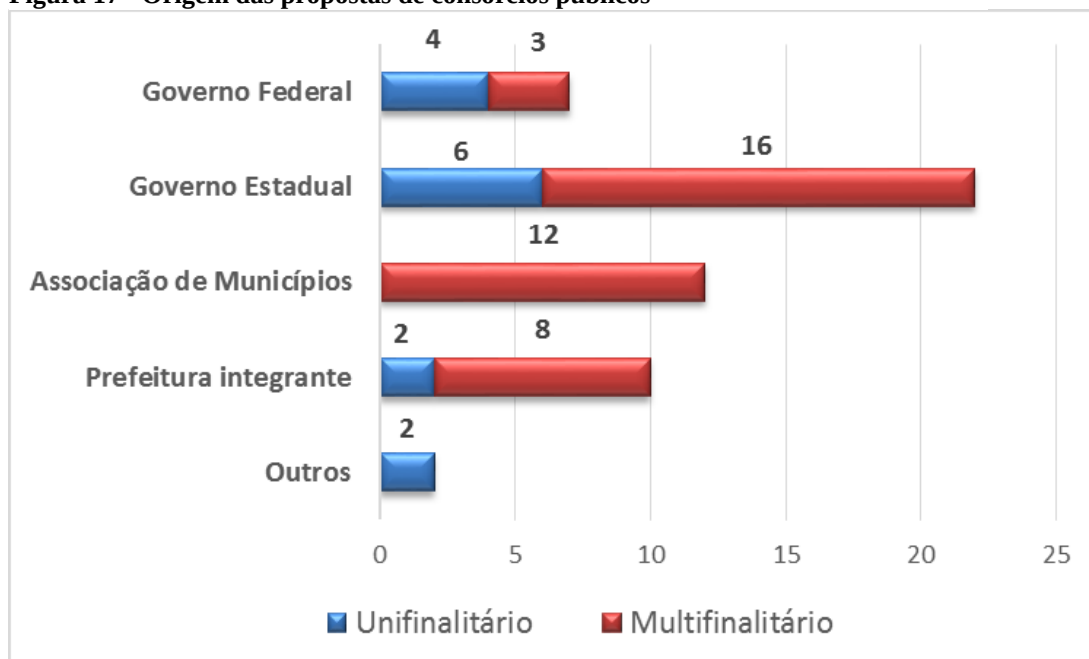
Já entre 2005 a 2010, encontra-se grande parte dos consórcios públicos unifinalitários, 6 do total de 14, especialmente da temática resíduos sólidos. Desse período são ainda os consórcios para destinação final de resíduos sólidos cujos arranjos foram idealizados pelo Governo Federal⁴⁶, 4 do total de 7.

A idealização ou autoria do arranjo territorial do consórcio, que se baseia em estudos

⁴⁶ O governo federal sugeriu arranjos de consórcios públicos através do Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades ou Funasa, dos quais estariam previstos repasses financeiros para implantação de sistemas de destinação final de resíduos sólidos.

técnicos com vista a fundamentar a escala necessária de acordo com o número e o perfil de municípios, nem sempre se traduz no fomento efetivo verificado durante o processo de criação do consórcio, que pode ser exercido por outra instituição. Não obstante, no que tange à origem da proposta de consorciamento intermunicipal, a figura 17 revela a distribuição da autoria por instituição:

Figura 17 - Origem das propostas de consórcios públicos



Fonte: Elaboração própria.

Merece destaque o desempenho do governo estadual no tocante ao fomento à criação de novos consórcios públicos, seguido das associações microrregionais de municípios, que tiveram forte participação na criação dos consórcios públicos multifinalitários criados em 2014.

As propostas idealizadas pelo governo federal geralmente estiveram atreladas à exigência de constituição de consórcio público para obtenção de repasses de recursos financeiros para implantação de empreendimentos de destinação final adequada de resíduos sólidos urbanos. Em que pese o fato de alguns desses consórcios criados com desenho proposto pelo governo federal, como o CIMASAS de Itajubá, terem adequado posteriormente seu objeto, tornando-se multifinalitários.

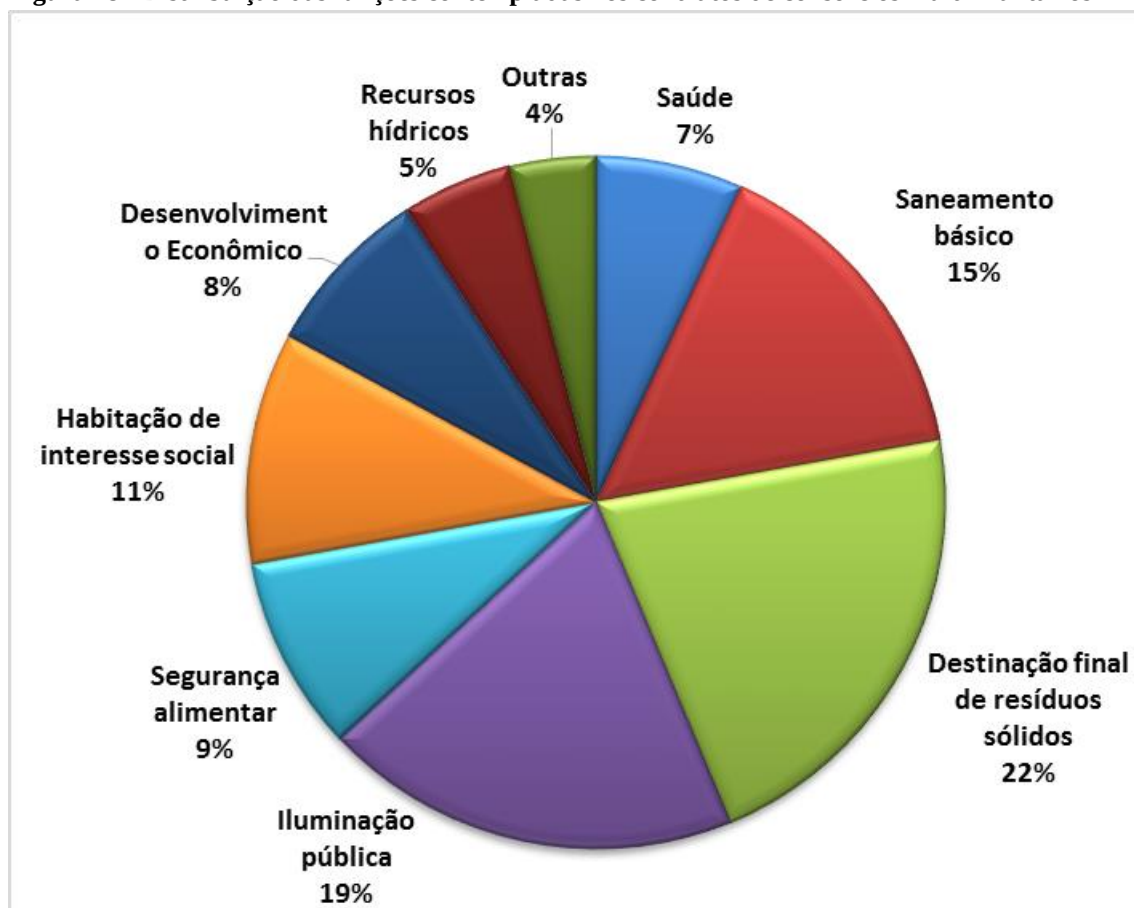
Os 10 consórcios criados sob a condução de prefeitura integrante expressaram a importância da atuação de municípios polos. Já as outras origens se referem a consórcios criados com auxílio e orientação de instituições privadas, sendo que ambos os casos identificados na pesquisa estão relacionados ao suporte dado por uma mineradora com atividades em Minas Gerais.

No decorrer dos anos, 23% dos 53 consórcios pesquisados ampliaram seu objeto, passando a contemplar funções originalmente não consorciadas. Tal fato evidencia um fortalecimento institucional do consórcio, além de maior reconhecimento regional de sua importância para a gestão de determinadas funções públicas municipais.

Nesse sentido, merece destaque, dentre os motivos elencados para a ampliação do objeto, um incentivo negativo ou coercitivo indireto, que foi a transferência dos ativos da iluminação pública para as prefeituras a partir de 2014. Imposta pela Resolução Aneel n.º 414/2010, tal transferência representou uma atividade nova para a maioria⁴⁷ dos municípios e, induziu a formação ou adequação de diversos consórcios públicos com vistas ao atingimento de escala adequada para melhorar a gestão ou a terceirização do serviço.

A figura 18 mostra o percentual de cada função pública contemplada no total de protocolos de intenções ou contratos de consórcio no momento da constituição dos mesmos:

Figura 18 - Distribuição das funções contempladas nos contratos de consórcios multifinalitários



Fonte: Elaboração própria.

Pode-se constatar que a destinação final adequada de resíduos sólidos, seguida por

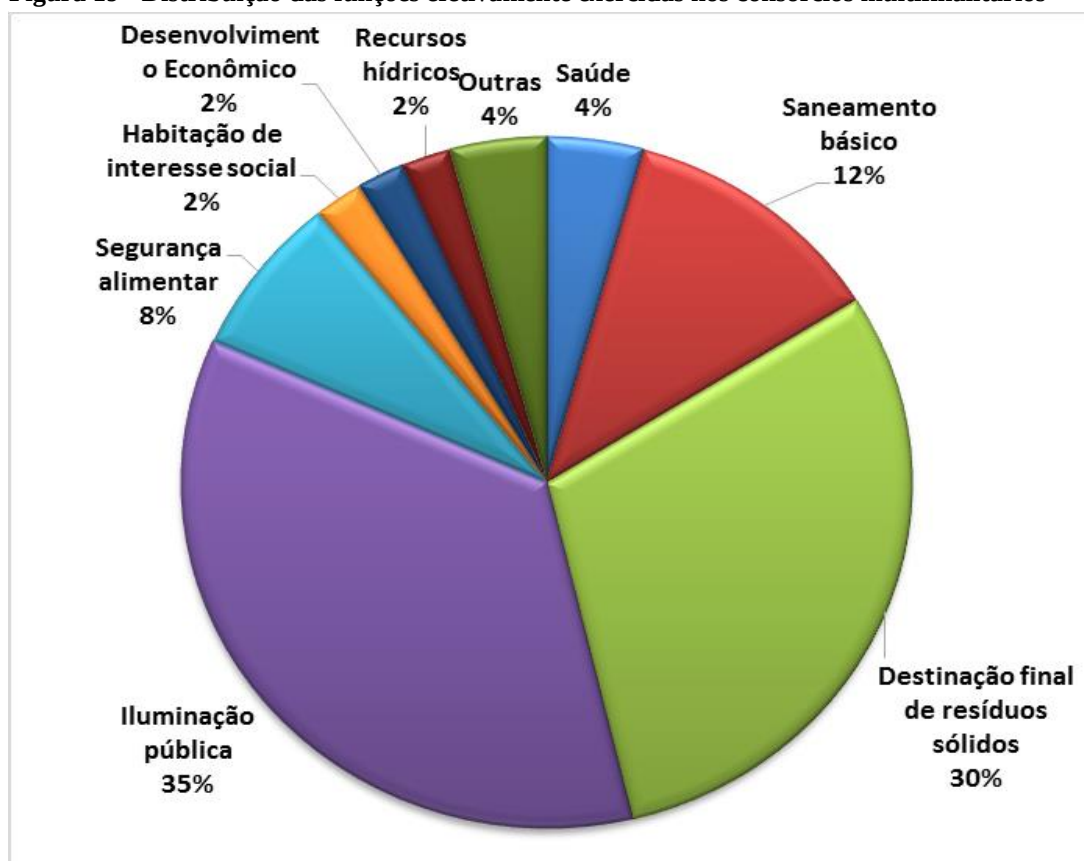
⁴⁷ Alguns municípios já haviam assumido a manutenção dos ativos da iluminação pública mesmo antes da edição da Resolução Aneel n.º 414/2010.

manutenção dos ativos da iluminação pública, saneamento básico, habitação de interesse social e segurança alimentar encabeçam o ranking das ações contempladas na constituição dos consórcios públicos mineiros.

Há de se frisar que a função saneamento básico abarca a função relacionada a resíduos sólidos⁴⁸ e que, as duas principais funções identificadas expressam as duas modalidades de incentivos olsonianos, positivos e negativos. A saber, os benefícios pretendidos na temática resíduos sólidos ilustram o caso de incentivos positivos, enquanto a imposição legal da transferência dos ativos da iluminação pública simbolizam os incentivos negativos ou coercitivos.

Contudo, visando a verificar a efetividade de tais funções nos consórcios públicos durante sua vida institucional, ainda foi investigado na pesquisa quais das funções públicas municipais delegadas a tais consórcios efetivamente têm sido executadas pelos mesmos. A figura 19 sintetiza tais resultados.

Figura 19 - Distribuição das funções efetivamente exercidas nos consórcios multifinalitários



Fonte: Elaboração própria.

⁴⁸ Juntamente com o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e o manejo das águas pluviais e drenagem urbana (Lei n.º 11.445).

Apesar da importância que carregam e do desejo das prefeituras em estruturar nos consórcios determinadas atividades, observa-se que as funções públicas que geralmente não possuem incentivos positivos nem negativos (habitação de interesse social, desenvolvimento econômico, recursos hídricos) acabam se contraindo muito entre a pretensão inicial e a efetiva implementação. Ou seja, tais funções públicas têm uma incidência muito maior no momento de criação dos consórcios do que no momento de implementação de funções pelos mesmos consórcios.

Já a iluminação pública se revela a função mais executada na prática pelos consórcios multifinalitários. Em parte isso se deve à forma mais comumente adotada pelos consórcios de lidar com os ativos da iluminação pública, qual seja, a terceirização através de licitações, que prescinde de investimentos para estruturação do serviço.

Sintetizando a análise das funções pretendidas frente às efetivadas pelos consórcios, a figura 20 ilustra, para cada função pública dos consórcios, o comparativo entre o que era pretendido na criação dos consórcios e o que efetivamente foi implementado nos consórcios públicos pesquisados.

Figura 20 - Comparativo entre as funções pretendidas e as efetivamente exercidas nos consórcios multifinalitários



Fonte: Elaboração própria.

Assim, percebe-se que a temática iluminação pública assume a liderança dentre as

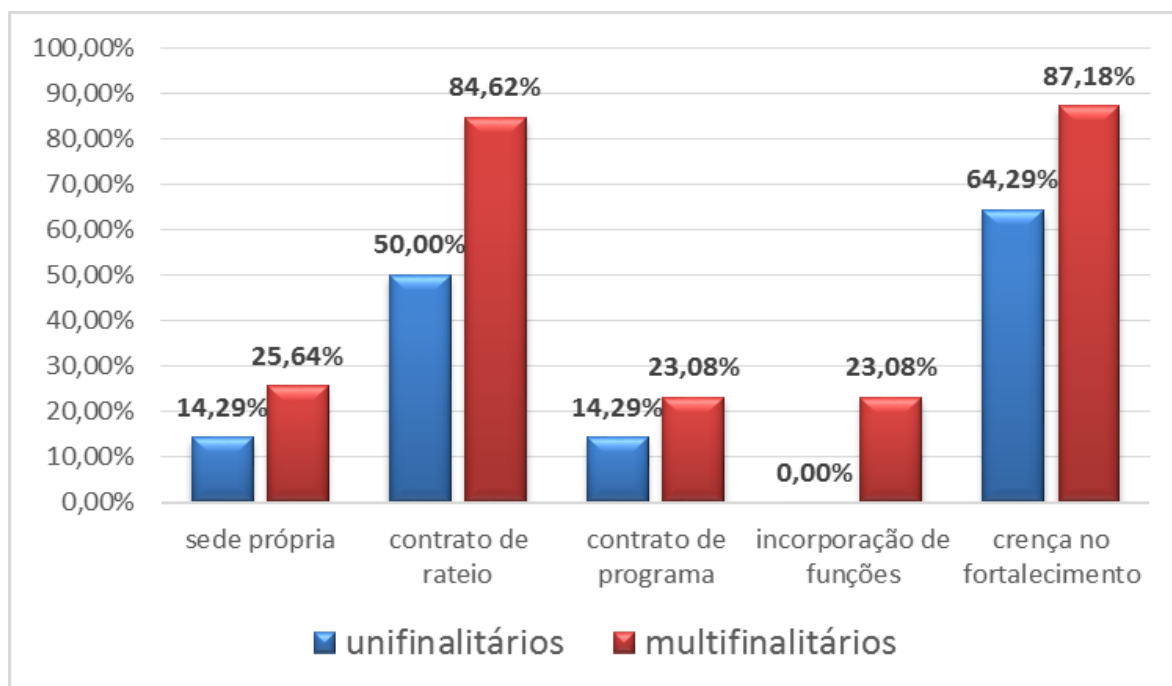
funções efetivamente implementadas, visto que, como já apontado no capítulo 5, com a assunção dos ativos da iluminação pública pelos municípios em 2015, a maioria dos municípios mineiros optou por terceirizar tal serviço através de licitações compartilhadas.

Em seguida encontra-se a destinação final de resíduos, que, de acordo com a pesquisa, não limita sua atuação consorciada a investimentos, mas, inclusive, abrange a elaboração de estudos técnicos, como os planos regionais de gestão integrada de resíduos sólidos.

6.2. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE CONSÓRCIOS PÚBLICOS UNIFINALITÁRIOS E MULTIFINALITÁRIOS

Buscando refinar o diagnóstico dos consórcios públicos unifinalitários frente aos multifinalitários, a figura 21 ilustra a situação de ambos os tipos de consórcios no que se refere a possuir ou não sede própria, a terem ou não suas despesas regulamentadas por contrato de rateio, a terem ou não seus serviços regulamentados por contrato de programa, a terem ou não participado de processo de incorporação de novas funções e a acreditarem ou não no futuro fortalecimento institucional dos consórcios públicos.

Figura 21 - Comparativo entre consórcios unifinalitários e multifinalitários – em %



Fonte: Elaboração própria.

Dessa feita, verificou-se que os consórcios multifinalitários possuem desempenho melhor do que os unifinalitários em todos os quesitos elencados na figura 21. Em suma, os resultados permitem inferir que os consórcios multifinalitários apresentam maior nível de

estruturação física e jurídico-administrativa, maior crença no fortalecimento institucional e maior incorporação de funções públicas.

Merece destaque os baixos índices de elaboração de contrato de rateio e de contrato de programa dos consórcios unifinalitários, 50% e 14,29% respectivamente. Como visto no capítulo 4, a estruturação de tais contratos permite a melhor estruturação das funções públicas assumidas pelos consórcios públicos, seja do ponto de vista financeiro com os contratos de rateio ou do ponto de vista do detalhamento dos serviços transferidos aos consórcios com os contratos de programa. Ademais, em que pese a obrigatoriedade⁴⁹ de estruturação de contrato de rateio por exercício financeiro, revela-se temerário o fato de apenas metade dos consórcios unifinalitários possuírem tal contrato estruturado.

Em relação ao tempo médio de constituição dos consórcios públicos, observou-se que enquanto o tempo médio de constituição dos consórcios públicos multifinalitários foi de aproximadamente cinco meses, para os consórcios unifinalitários a média de tempo sobe para cerca de nove meses. Tal constatação indica a ideia que geralmente os consórcios unifinalitários apresentam maiores dificuldades de negociação e menor aceitabilidade nas câmaras municipais.

Já relativo ao índice de evasão dos municípios consorciados, medido como a diferença entre o número de municípios integrantes das propostas iniciais e o número de municípios da configuração atual do consórcio, pôde-se observar que enquanto o índice de evasão dos consórcios unifinalitários foi de 30%, nos consórcios multifinalitários o índice de evasão cai para aproximadamente 10%.

Há de se ressaltar que o fato de os consórcios unifinalitários geralmente serem mais antigos que os multifinalitários pode ter contribuído para a elevação do índice de evasão, que desconsidera a variável tempo.

A despeito do índice de 10% de evasão dos consórcios públicos multifinalitários, tem-se que os constituídos a partir de 2014 demonstraram expressivo número de adesões em relação às propostas iniciais.

O quadro abaixo sintetiza a relação de pessoas empregadas nos 39 consórcios públicos multifinalitários pesquisados:

⁴⁹ § 1º do art. 8º da Lei n.º 11.107/2005: “O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos”.

Tabela 10 - Distribuição de funcionários por cargo/função e formação/instrução nos 39 consórcios públicos multifinalitários pesquisados

Cargo/ função	Número de funcionários	Formação/instrução
<i>Secretário executivo ou superintendente</i>	32	Curso Superior
<i>Secretário executivo ou superintendente</i>	7	Ensino Médio
<i>Agente de viagem</i>	15	Ensino Médio
<i>Almoxarife</i>	4	Ensino Fundamental ou Médio
<i>Assessor jurídico</i>	15	Curso Superior
<i>Assistente social</i>	4	Curso Superior
<i>Auxiliar de serviços gerais</i>	14	Ensino Fundamental ou Médio
<i>Auxiliar e assistente administrativo</i>	32	Ensino Fundamental ou Médio
<i>Contador</i>	17	Curso Superior
<i>Diretores e gerentes de departamentos</i>	11	Curso Superior
<i>Diretores e gerentes de departamentos</i>	8	Ensino Médio
<i>Eletricista</i>	5	Curso Superior
<i>Enfermeiro</i>	7	Curso Superior
<i>Engenheiro civil</i>	3	Curso Superior
<i>Engenheiro ambiental</i>	3	Curso Superior
<i>Farmacêutico</i>	3	Curso Superior
<i>Fiscal sanitário</i>	3	Curso Superior
<i>Fisioterapeuta</i>	5	Curso Superior
<i>Gestor de recursos humanos</i>	2	Ensino Técnico ou Superior
<i>Médico veterinário</i>	5	Curso Superior
<i>Motorista</i>	21	Ensino Fundamental ou Médio
<i>Operador de máquinas</i>	31	Ensino Fundamental ou Médio
<i>Psicólogo</i>	7	Curso Superior
<i>Recepcionista</i>	9	Ensino Fundamental ou Médio
<i>Secretárias administrativas</i>	5	Ensino Fundamental ou Médio
<i>Técnico em alimentos</i>	1	Ensino Técnico
<i>Técnico em enfermagem</i>	14	Ensino Técnico
<i>Técnico em radiologia</i>	4	Ensino Técnico
<i>Terapeuta ocupacional</i>	6	Curso Superior
<i>Vigia</i>	8	Ensino Fundamental ou Médio
TOTAL	301	

Fonte: Elaboração própria.

Pode-se perceber que os consórcios públicos intermunicipais multifinalitários pesquisados possuem em média aproximadamente oito pessoas empregadas por consórcio. Dessa forma, a pesquisa permitiu constatar que, relativo às atuais estruturas de funcionários dos 39 consórcios públicos intermunicipais multifinalitários investigados, 23 possuem corpo técnico extremamente reduzido, geralmente composto apenas por secretário executivo. Tal constatação contraria uma das principais justificativas ao consorciamento, que seria viabilizar capital humano qualificado através do custeio rateado entre seus municípios integrantes.

Merece atenção o considerável volume de profissionais da área da saúde, devido aos consórcios de saúde que se tornaram multifinalitários, e de operadores de máquina, empregados nos consórcios multifinalitários que atuam na manutenção de estradas vicinais dos municípios consorciados.

Já em relação aos consórcios públicos intermunicipais com atuação em temática exclusiva, unifinalitários, a distribuição de empregados pode ser observada na tabela 11:

Tabela 11 - Distribuição de funcionários por cargo/função e formação/instrução nos 39 consórcios públicos multifinalitários pesquisados

Cargo/ função	Número de funcionários	Formação/instrução
<i>Secretário executivo ou superintendente</i>	10	Curso Superior
<i>Secretário executivo ou superintendente</i>	4	Ensino Médio
<i>Assessor ou auxiliar administrativo</i>	8	Ensino Médio ou Técnico
<i>Auxiliar Técnico</i>	6	Curso Técnico
<i>Contador</i>	1	Curso Superior
<i>Contador</i>	4	Curso Técnico
<i>Controlador</i>	1	Curso Superior
<i>Diretor administrativo financeiro</i>	2	Curso Superior
<i>Diretor técnico</i>	2	Curso Superior
<i>Engenheiro civil</i>	2	Curso Superior
<i>Jurídico</i>	4	Curso Superior
<i>Químico</i>	1	Curso Superior
<i>Secretaria</i>	4	Ensino Médio
<i>Superintendente de regulação</i>	1	Curso Superior
TOTAL	50	

Fonte: Elaboração própria.

Pode-se perceber que a média de pessoas empregadas nos consórcios públicos intermunicipais unifinalitários pesquisados é de aproximadamente quatro pessoas por consórcio público, praticamente metade da média verificada nos consórcios multifinalitários, que seja de aproximadamente oito pessoas por consórcio. Tal ocorrência se justifica pela própria natureza dos consórcios multifinalitários, que, ao pretender atuar em diversas temáticas, praticamente tornam necessárias as contratações de diversos profissionais com especialidades nessas diversas temáticas.

Por essa razão, pode-se observar que o quadro de pessoal dos consórcios públicos unifinalitários apresenta participação menor de pessoas com curso superior ou técnico do que o quadro encontrado nos consórcios multifinalitários. Contudo, a despeito da maior variedade de profissionais qualificados nos consórcios multifinalitários, apenas cerca de 40% dos seus 301 empregados possuem curso superior, ao passo que nos consórcios unifinalitários aproximadamente 48% dos 50 empregados possuem curso superior. Mas isso se deve, principalmente, ao fato de os consórcios públicos unifinalitários terem corpo técnico mais enxuto do que os multifinalitários.

6.3. A PERCEPÇÃO DOS GESTORES DOS CONSÓRCIOS ACERCA DAS MOTIVAÇÕES PARA O CONSORCIAMENTO

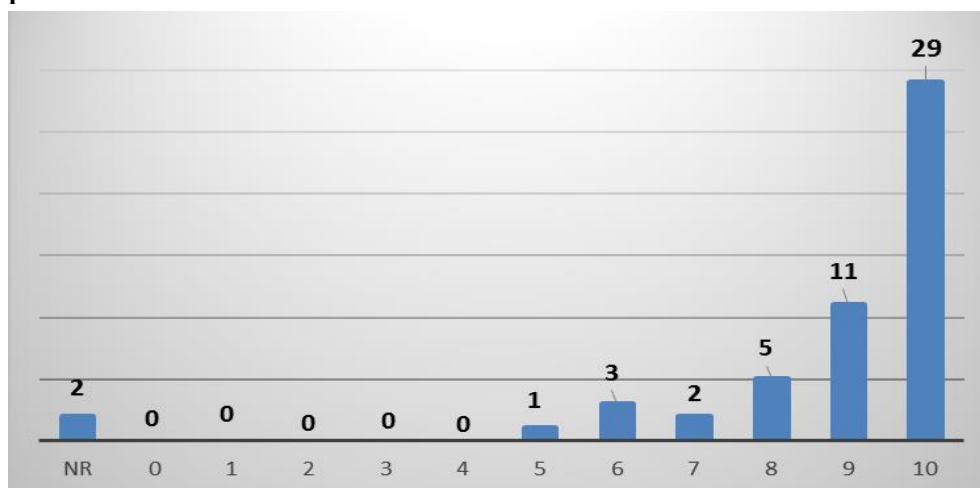
Acerca das motivações para criação do consórcio público, buscou-se investigar o grau das principais motivações que conduziram a criação do consórcio, variando de 0 (zero) a 10 (dez), sendo 0 (zero) a opção que traduz ausência de motivação, 1 (um) o menor grau de motivação e 10 (dez) o de maior.

Dessa forma, foram elaboradas 16 questões com vistas a avaliar a percepção dos gestores dos consórcios sobre o peso de cada uma quanto à motivação ao consorciamento. As questões acerca das motivações para o consorciamento foram construídas considerando parâmetros da literatura sobre a cooperação com a ação coletiva, bem como artigos acadêmicos, editais para financiamento e relatórios técnicos sobre os consórcios.

Há de se frisar que apesar de todos os 53 consórcios terem respondido às questões sobre as motivações ao consorciamento, nem todos os quesitos foram respondidos por todos. Desse modo, nos gráficos a seguir NR representa o número de consórcios que deixaram de responder determinado quesito. Assim sendo, a seguir tem-se a análise das principais motivações identificadas nos consórcios públicos criados em Minas Gerais.

O primeiro quesito sobre as motivações ao consorciamento procura investigar a percepção do comprometimento dos municípios para gerirem suas políticas públicas devido a insuficiências financeiras e como tal comprometimento contribui para a celebração do consórcio público. Ou seja, trata-se da insuficiência financeira dos municípios para despesas de custeio com determinados serviços públicos. A figura 22 apresenta os resultados obtidos. Verifica-se que dos 51 consórcios que responderam a questão, a ampla maioria considera a insuficiência financeira um fator muito importante na motivação para a criação do consórcio:

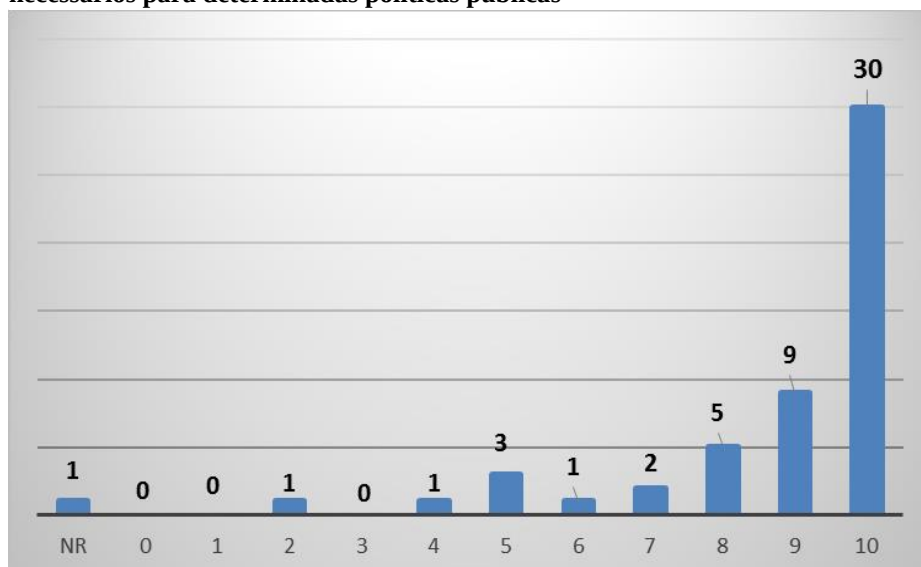
Figura 22 - Avaliação do quesito insuficiência financeira das prefeituras para gerir determinadas políticas públicas



Fonte: Elaboração própria.

Semelhantemente ao quesito anterior, o segundo quesito aponta que a insuficiência das prefeituras para realizar investimentos necessários para determinados serviços públicos. Ou seja, esse quesito está relacionado à dificuldade de os municípios realizarem individualmente despesas de capital, especificamente investimentos que visam à estruturação de determinados serviços, para determinadas políticas públicas a encargo dos municípios. Verifica-se que este quesito também induz fortemente ao consorciamento, conforme mostram os resultados apresentados na figura 23. Dos 52 consórcios que responderam a questão, 30 avaliaram a insuficiência financeira para tais investimentos com peso máximo, ou seja, nota 10.

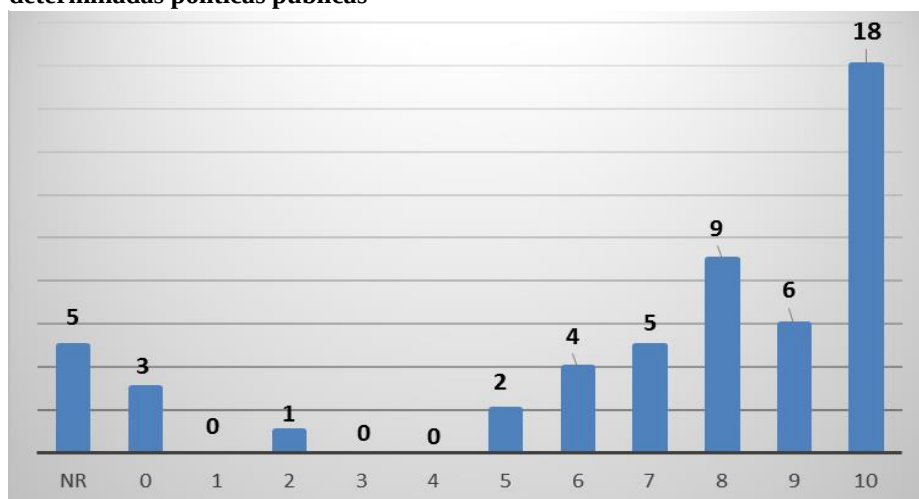
Figura 23 - Avaliação do quesito insuficiência financeira das prefeituras para realizar investimentos necessários para determinadas políticas públicas



Fonte: Elaboração própria.

O quesito considerado na figura 24 está relacionado de forma mais genérica à incapacidade administrativa das prefeituras em gerir determinadas funções públicas que, potencialmente, estariam mais bem geridas por gestão associada em consórcio público. Este quesito está relacionado à capacidade gerencial do capital humano disponível nas prefeituras atualmente. Observa-se que dos 48 consórcios que responderam a esse item, 18 destacaram peso máximo (10). Porém, interessante notar a diminuição da frequência de peso máximo no item anterior (30), relacionado a investimentos, para o atual (18), relacionado à gestão de funções públicas.

Figura 24 - Avaliação do quesito insuficiência administrativa/gerencial das prefeituras para gerir determinadas políticas públicas



Fonte: Elaboração própria.

O apoio financeiro de instituições financeiras, como o caso supramencionado do suporte dado por uma mineradora a dois consórcios públicos mineiros, demonstrou poucas manifestações de relevância motivacional, como se pode constatar pelos resultados apresentados na figura 25. A ampla maioria dos 38 gestores que responderam a questão com nota nula, desconsiderando tal fator como relevante ao consorciamento. Interessante indicar que cinco dos seis consórcios que avaliaram com peso máximo a motivação deste item estão em território com ocorrência da atividade minerária e, provavelmente, mantêm alguma expectativa de obtenção de apoio das mineradoras da região.

Figura 25 - Avaliação do quesito apoio financeiro de instituições privadas

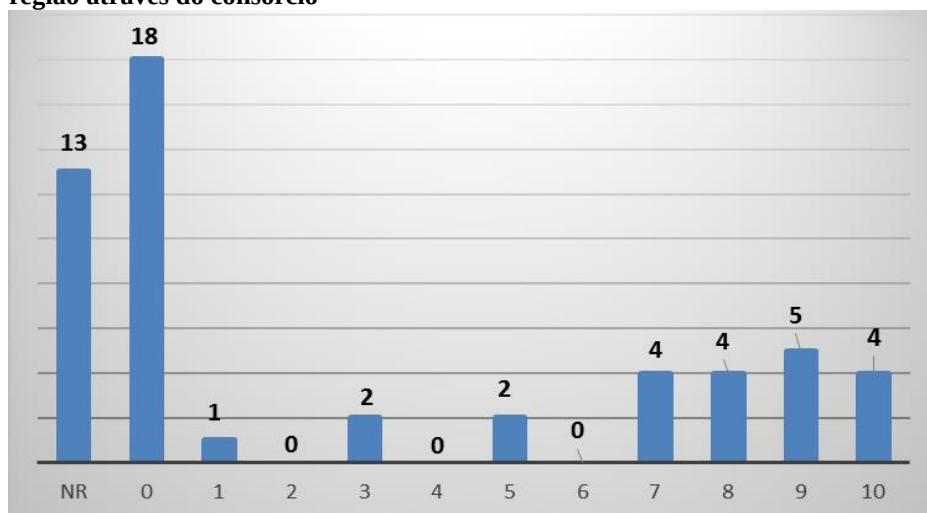


Fonte: Elaboração própria.

Da mesma forma que o quesito anterior, a avaliação da motivação para obtenção de repasses financeiros do SUS apresentou baixo desempenho, como mostra a figura 26. Apenas 40 gestores responderam a esse item, sendo que 18 elegeram nota zero, considerando

inexistente tal motivação específica ao SUS. O destaque nas melhores pontuações deste item estão para os consórcios que eram da temática saúde e ampliaram seu objeto para atender demandas dos municípios e alguns consórcios multifinalitários, criados englobando a temática saúde dentre outras.

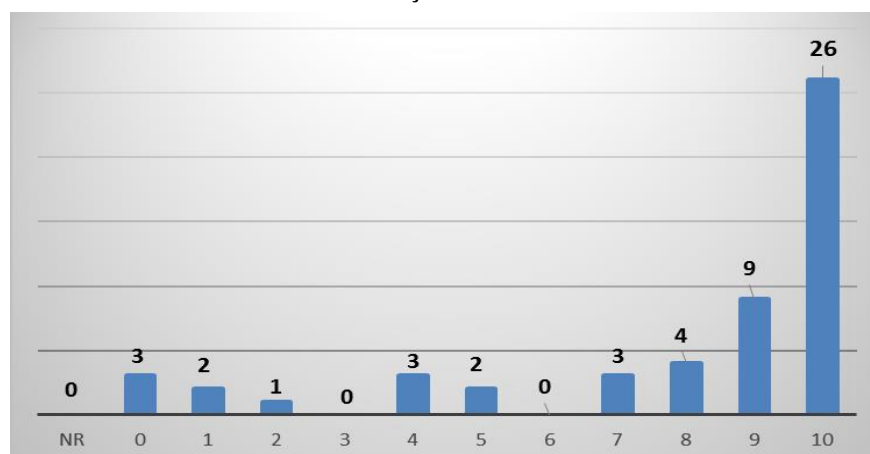
Figura 26 - Avaliação do quesito obtenção de repasses financeiros do Sistema Único de Saúde para a região através do consórcio



Fonte: Elaboração própria.

Outro quesito trata da criação de consórcios públicos visando à obtenção de recursos financeiros federais, em especial os relacionados à destinação final de resíduos sólidos. Os resultados são apresentados na figura 27. De forma análoga à motivação relacionada à obtenção de recursos do SUS, que apenas os consórcios interessados em tais recursos responderam com peso diferente de zero, 50 dos 53 consórcios pesquisados demonstraram interesse pela obtenção de recursos relacionados à temática de resíduos sólidos. Tal fato reforça a ideia de que os recursos potencialmente disponibilizados para essa temática se traduzem em fortes incentivos seletivos positivos.

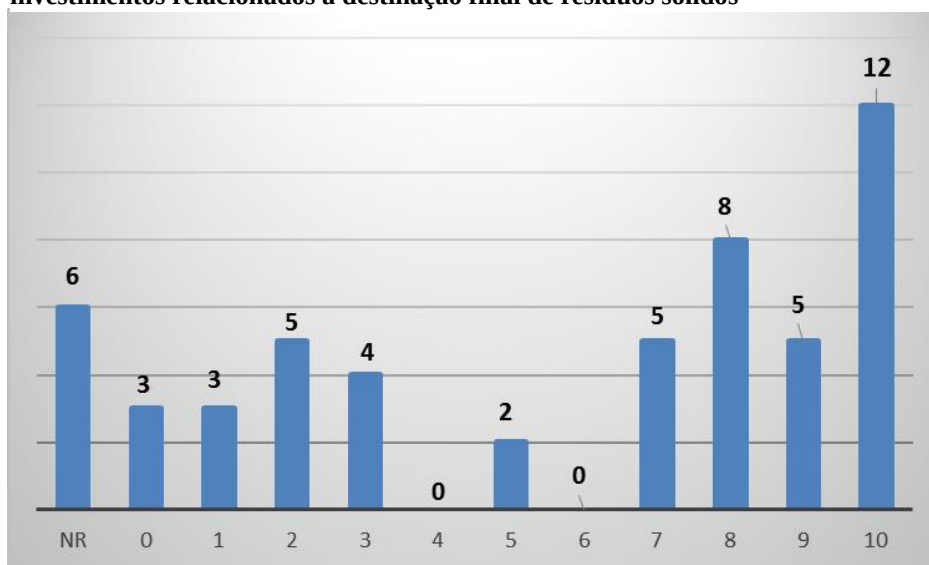
Figura 27 - Avaliação do quesito obtenção de recursos financeiros do governo federal para investimentos relacionados à destinação final de resíduos sólidos



Fonte: Elaboração própria.

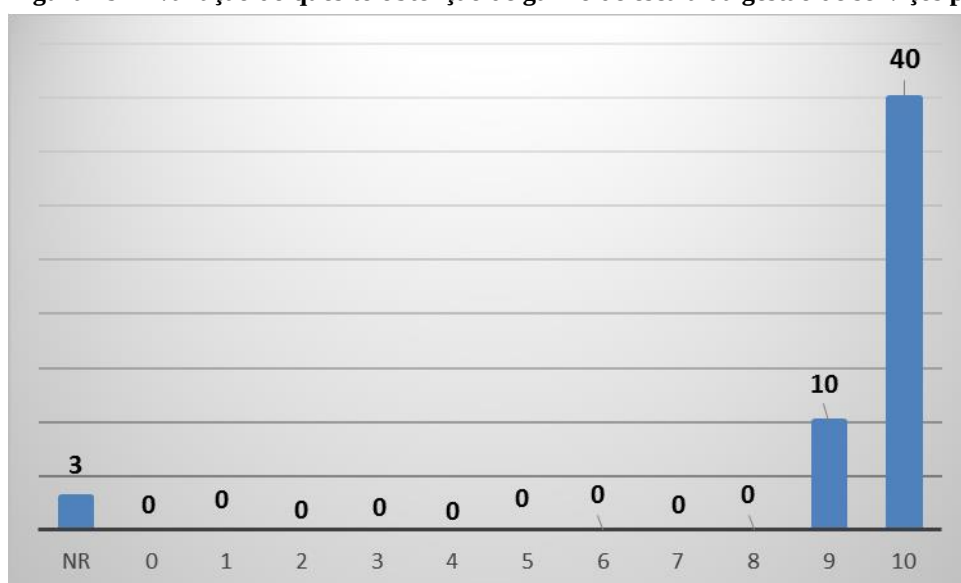
Semelhantemente ao quesito anterior, a motivação a novos consorciamentos referentes à obtenção de recursos financeiros estaduais, em especial disponibilizados para aplicações relacionadas à destinação final de resíduos sólidos. Pelos resultados apresentados na figura 28, é possível perceber uma influência menor desse tipo de motivação em comparação à possibilidade de obtenção de recursos federais. Ainda que a maior fração daqueles que responderam a questão, 47 do total, tenha assinalado peso igual ou maior que 5, verifica-se que as notas máximas possuem frequências bem menores do que o item relacionado à obtenção de recursos federais. Daí, pode-se inferir que a motivação para obtenção de recursos financeiros estaduais relacionados a resíduos sólidos representa um incentivo seletivo positivo mais fraco do que a motivação relacionada à obtenção de recursos financeiros do governo federal para o mesmo fim.

Figura 28 - Avaliação do quesito obtenção de recursos financeiros estaduais relacionados a projetos ou investimentos relacionados à destinação final de resíduos sólidos



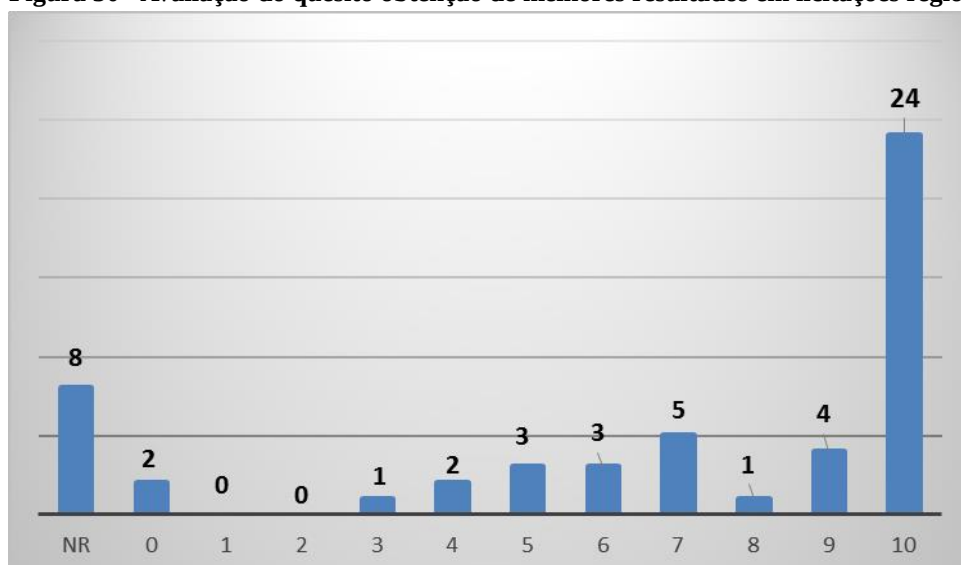
Fonte: Elaboração própria.

A obtenção de ganhos de escala foi também investigada como motivação para o consorciamento. Como mostram os resultados apresentados na figura 29. Tal motivação revelou-se praticamente uma unanimidade com notas variando entre as duas ponderações superiores dentre os 50 gestores que responderam a questão.

Figura 29 - Avaliação do quesito obtenção de ganho de escala da gestão de serviços públicos

Fonte: Elaboração própria.

Como mostra a figura 30, também apresentou desempenho muito elevado a avaliação do quesito obtenção de melhores resultados em licitações regionalizadas, como as ocorridas objetivando a manutenção dos ativos da iluminação pública. Mais da metade dos gestores que responderam a questão atribuíram nota 10 a essa motivação.

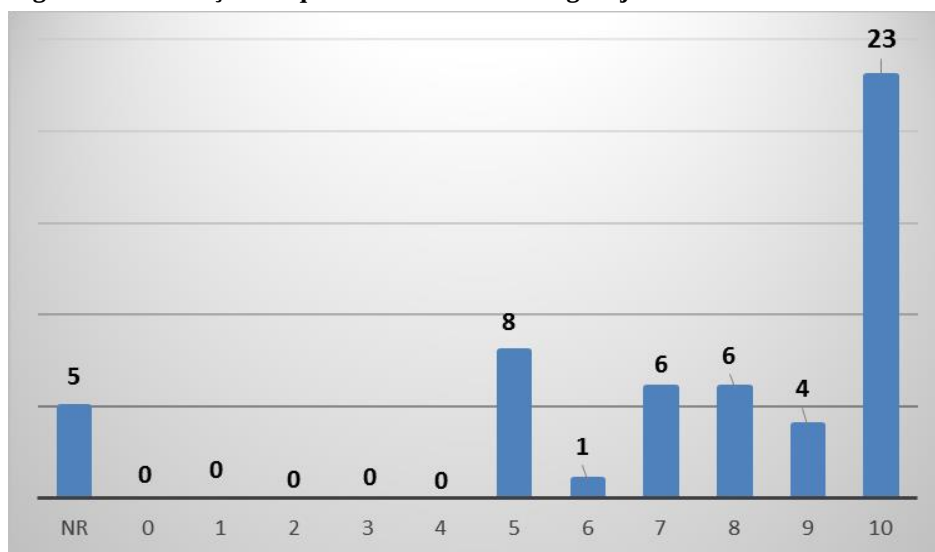
Figura 30 - Avaliação do quesito obtenção de melhores resultados em licitações regionalizadas

Fonte: Elaboração própria.

Já o quesito “melhoria da imagem junto ao MPE” buscou avaliar em que medida a constituição do consórcio público, com vistas a viabilizar a execução adequada de determinados serviços públicos, como destinação final de resíduos sólidos, inspeção de produtos de origem animal e manutenção adequada da iluminação pública, pode ser associada ao desejo de melhorar a imagem das gestões municipais frente ao referido órgão, que exerce

papel fiscalizador dos governos locais. Os resultados, que podem ser verificados na figura 31, evidenciam uma ponderação de, no mínimo 5, para todos os 48 gestores que responderam a questão.

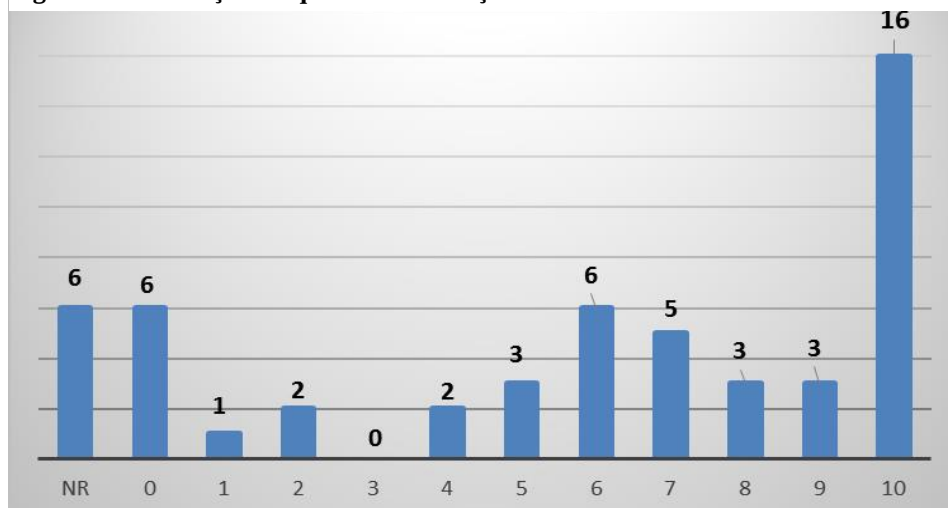
Figura 31 - Avaliação do quesito melhoria da imagem junto ao Ministério Público Estadual



Fonte: Elaboração própria.

A avaliação do quesito da viabilização de concessões ou Parcerias Público-Privadas através de consórcios públicos objetivou investigar em que medida os munícipes reconhecem a dificuldade ou mesmo a inviabilidade de procederem isoladamente a tais concessões. Dos 47 gestores que responderam ao quesito, 16 atribuíram nota máxima (10), sendo que apenas 8 gestores atribuíram nota menor do que 3. A figura 32 traz os resultados:

Figura 32 - Avaliação do quesito viabilização de concessão ou Parceria Público-Privada

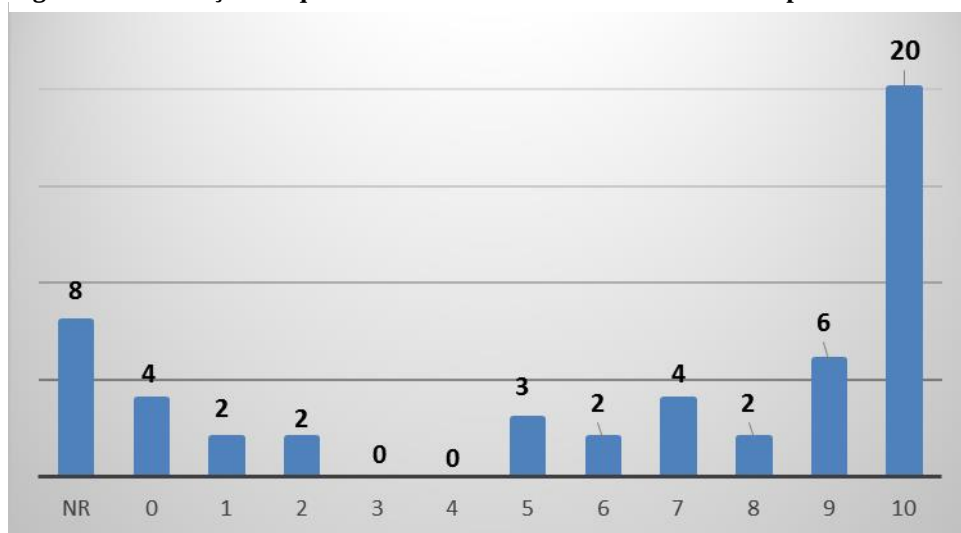


Fonte: Elaboração própria.

O quesito relacionado à possibilidade de recebimento ou incremento da cota parte do ICMS Ecológico busca mensurar a motivação específica da temática resíduos sólidos em

Minas Gerais, visto que a legislação que disciplina tal benefício é estadual. A despeito de se tratar de um incentivo seletivo positivo direto, 16 consórcios pesquisados ou não responderam ou atribuíram peso menor que 2 para esse item. A distribuição das avaliações pode ser observada na figura 33:

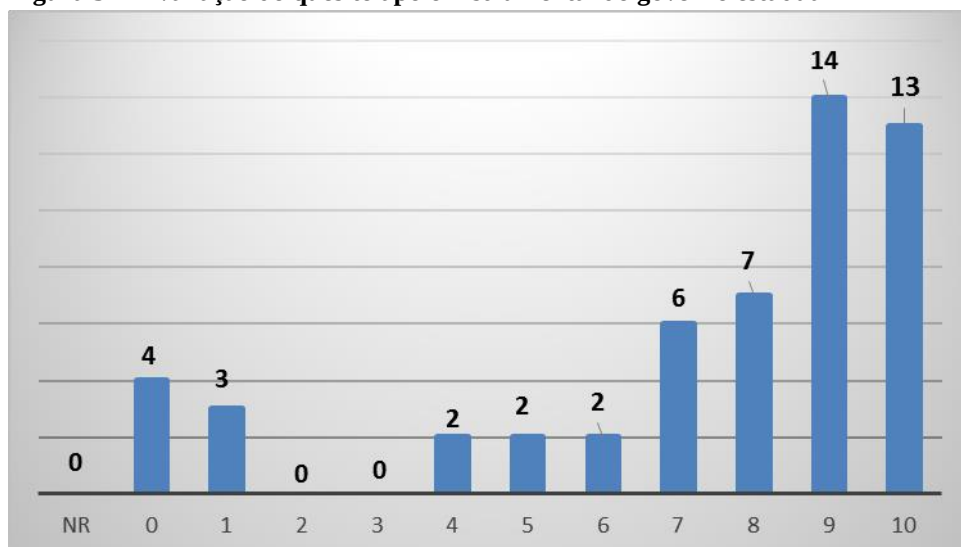
Figura 33 - Avaliação do quesito recebimento ou incremento da cota parte do ICMS Ecológico



Fonte: Elaboração própria.

A avaliação do apoio instrumental do governo estadual busca investigar a influência de tal apoio nos processos de consorciamento examinados. Como visto, o governo estadual fomenta institucionalmente a criação de consórcios públicos, em especial da temática resíduos sólidos. Os 53 consórcios responderam a este quesito, sendo que 27 atribuíram peso 9 ou 10 ao apoio instrumental do governo estadual. Ao passo que apenas 4 consórcios desconsideraram tal apoio como uma motivação ao consorciamento, como ilustra a figura 34:

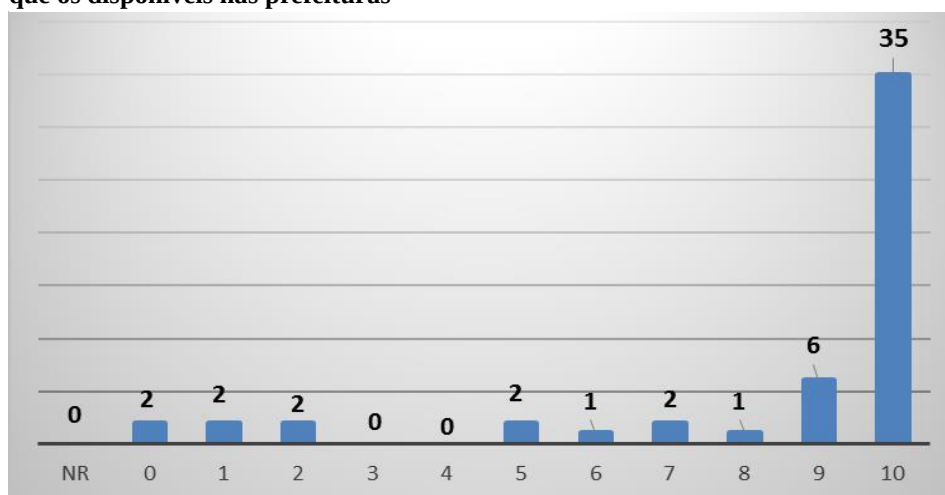
Figura 34 - Avaliação do quesito apoio instrumental do governo estadual



Fonte: Elaboração própria.

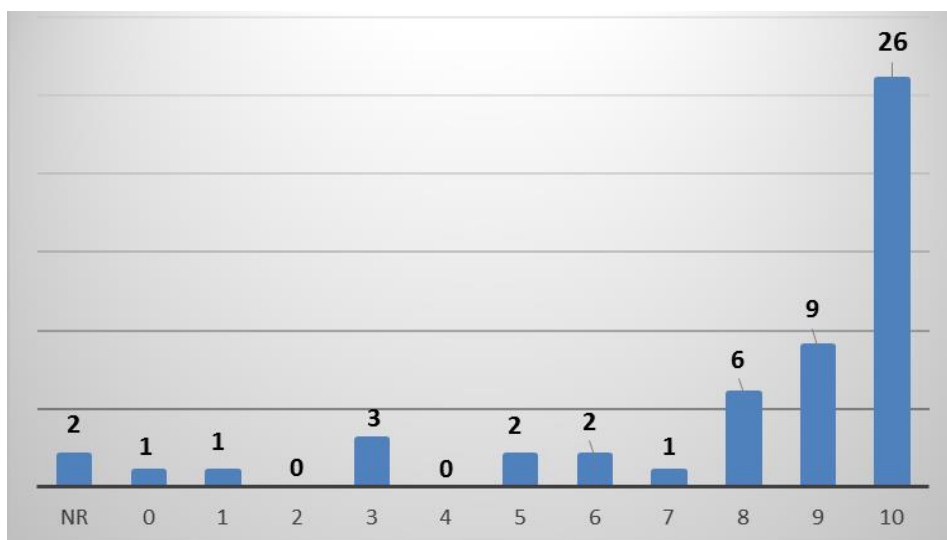
Considerada uma das grandes dificuldades dos municípios de pequeno porte, a investigação de como a contratação de capital humano qualificado para atender as demandas dos municípios, mesmo que através dos consórcios públicos, influencia a decisão pelo consorciamento também foi examinada. A figura 35 indica a forte concentração no peso máximo (10), em que 35 dos 53 consórcios que responderam o quesito consideram a possibilidade de obtenção de capital humano mais qualificado como fator muito motivacional ao consorciamento.

Figura 35 - Avaliação do quesito contratação de profissionais mais qualificados para o consórcio do que os disponíveis nas prefeituras



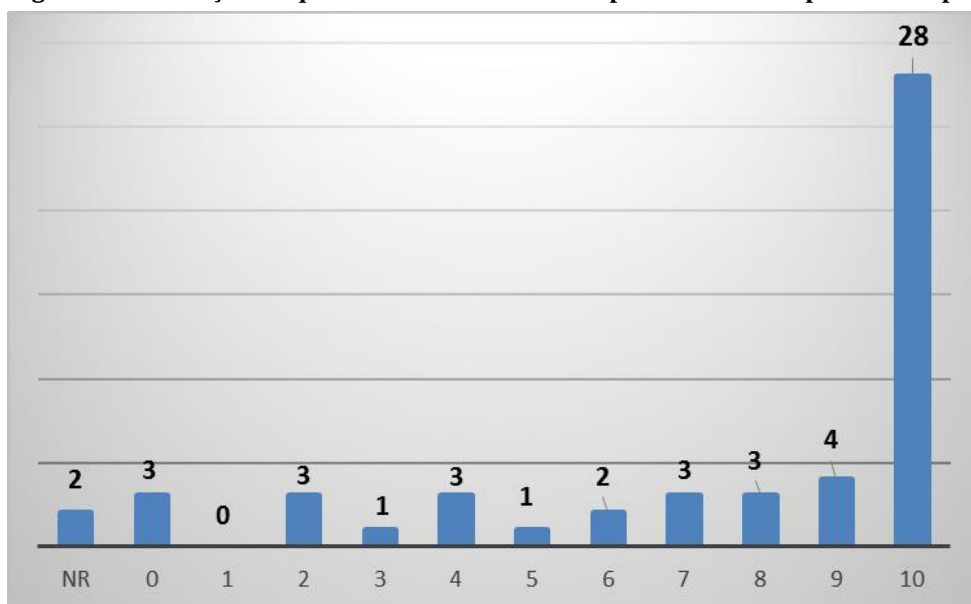
Fonte: Elaboração própria.

A motivação relativa ao fortalecimento da identidade regional está ligada a fatores histórico-culturais. Este quesito investiga a importância do sentimento de pertencimento a uma região comum, que transcende o território do município, como uma microrregião ou conjunto de municípios tradicionalmente representado por uma associação de municípios. De acordo com Olson (2015), a prática reiterada de ação coletiva pelo mesmo grupo facilita futuras ações coletivas. Os resultados apresentados na figura 36 atestam a importância da identidade regional como um fator que contribui para o consorciamento. Verifica-se forte concentração no peso máximo (10), em que 26 dos 51 consórcios que responderam o quesito consideram a identidade regional como forte fator motivacional ao consorciamento:

Figura 36 - Avaliação do quesito fortalecimento da identidade regional

Fonte: Elaboração própria.

De forma análoga ao fortalecimento da identidade regional, a avaliação do fortalecimento da representatividade dos prefeitos da região busca mensurar a influência de tal fator sobre a decisão sobre se consorciar ou não. O aspecto incisivo aqui consiste no incremento do poder político e de barganha dos municípios de forma coletiva junto ao governo federal e aos estaduais. Considerando que a maior parcela dos municípios mineiros é de pequeno porte, o item investiga a motivação de seus prefeitos a se consorciarem para, inclusive, terem suas demandas mais ouvidas pelos governos estadual e federal. Assim, a figura 37 ilustra os resultados da pesquisa para este quesito. Observa-se forte concentração no peso máximo, em que 28 dos 51 gestores atribuíram nota 10 ao item.

Figura 37 - Avaliação do quesito fortalecimento da representatividade política dos prefeitos da região

Fonte: Elaboração própria.

A partir dos resultados acima apresentados, visando a verificar quais motivações podem ser consideradas mais efetivas, foi criado um indicador para aferir a percepção dos gestores entrevistados em relação às mesmas, descrito a seguir:

$$IM = [Pn \times Fn + (NR \times 0)] / 530$$

Sendo que IM significa índice de motivação, Pn equivale ao peso atribuído pelos consórcios investigados gestores a cada quesito motivacional e Fn à frequência de vezes que a opção foi selecionada na pesquisa. Para as ausências de resposta (NR) foi atribuído peso zero, considerando o quesito com motivação inexistente para aquele pesquisado. Assim, para cada um dos quesitos suscitados na pesquisa corresponde um valor de IM que pode variar de zero, em que os 53 consórcios indicariam peso zero ou não responderiam ao quesito, até 1, situação em que todos os 53 consórcios elegeriam o peso 10 para determinado quesito. O resultado contemplando o IM para cada quesito pesquisado pode ser visualizado na figura 38:

Figura 38 - Índices de motivação de criação dos consórcios públicos em Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria.

Verifica-se então que a principal motivação para a criação de consórcio é a obtenção de ganho de escala para a gestão de serviços públicos, com IM de 0,92. Na prática isso significa que dos 53 consórcios pesquisados, 40 avaliaram esse quesito com peso total, 10 com peso 9, e 3 não se manifestaram, enquanto fator de motivação ao consorciamento.

Esse desempenho do IM relacionado à obtenção de ganho de escala para a gestão de serviços públicos ressalta a importância do consorciamento para os pequenos municípios com vistas à obtenção de eficiência na provisão de determinados serviços, que requerem uma escala mínima que ultrapassa as dimensões populacionais de diversas jurisdições locais.

Em seguida encontram-se os quesitos insuficiência das prefeituras para gerir determinadas políticas públicas, insuficiência financeira para realizar investimentos e a possibilidade de contratação de profissionais mais qualificados dos que os existentes nas prefeituras, com IM de 0,88, 0,87 e 0,85 respectivamente. Tais constatações reforçam os problemas apontados pela literatura, intimamente ligados à insuficiência de capacidade operacional de grande parcela dos municípios brasileiros para o desempenho de suas atribuições.

Ainda merece destaque motivações específicas como a possibilidade de recebimento de ICMS Ecológico para a temática de resíduos sólidos ou vantagens em licitações realizadas pelo consórcio, como ocorrido na manutenção da iluminação pública. Trata-se de incentivos seletivos à ação coletiva conforme a literatura de Olson (2015).

Quesitos como o apoio financeiro de instituições privadas ou a possibilidade de obtenção de recursos financeiros do SUS tiveram baixo desempenho de IM, 0,19 e 0,31 respectivamente, visto que refletem casos pontuais. São mencionados basicamente por gestores de consórcios que possuem interesse na obtenção tais recursos, ou seja, possuem interesse em atuar na temática da saúde ou vislumbram a obtenção de algum apoio da iniciativa privada.

6.4. A PERCEPÇÃO DOS GESTORES ACERCA DOS FATORES DIFICULTADORES PARA O CONSORCIAMENTO

Analogamente às motivações para criação do consórcio público, foram elaboradas questões que buscam investigar as principais dificuldades inerentes ao processo de formação dos consórcios públicos. Assim, as respostas dos gestores dos consórcios podem variar de 0 a 10, sendo 0 a opção que traduz ausência de dificuldade, 1 o menor grau de dificuldade e 10 o

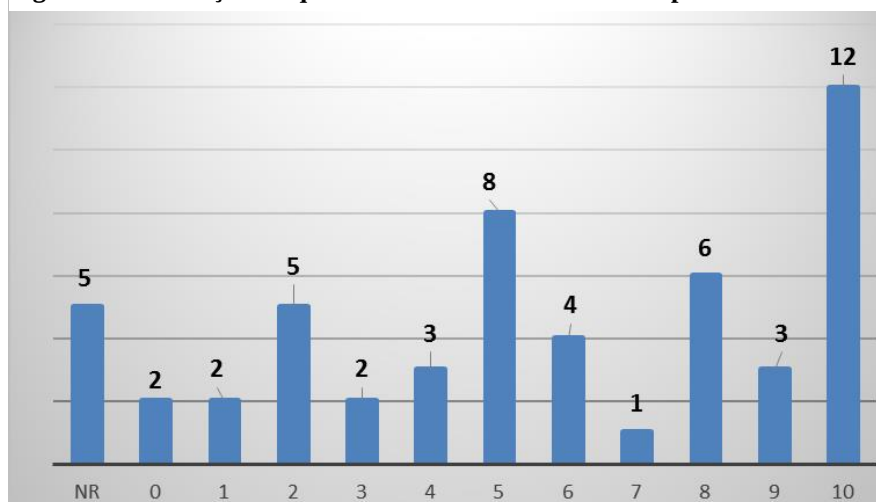
maior grau de dificuldade. Dessa forma, chegou-se aos resultados representados a seguir.

Da mesma forma que para averiguar a percepção relativa às motivações ao consorciamento, foram elaboradas 21 questões com vistas a avaliar a percepção dos gestores dos consórcios sobre o peso de cada uma quanto ao fator de dificuldade que representam ao consorciamento. Assim, as questões acerca dos fatores dificultadores para o consorciamento foram construídas considerando parâmetros da literatura sobre a ação coletiva e sobre o sistema federativo brasileiro, bem como se valeram de artigos acadêmicos e de relatórios técnicos sobre os consórcios.

Reforce-se que, apesar de todos os 53 consórcios terem respondido às questões sobre as dificuldades do consorciamento, nem todos os quesitos foram respondidos por todos. Desse modo, nos gráficos a seguir NR continua representando o número de consórcios que deixaram de responder determinado quesito.

O primeiro item avaliado diz respeito à avaliação da percepção da falta de conhecimento do processo de consorciamento enquanto fator dificultador à constituição do consórcio público. A figura 39 traduz os resultados desse levantamento, no qual se observa considerável dispersão de respostas. Chama a atenção, no entanto, o fato de 12 gestores, dentre os 48 que responderam a questão, terem atribuído peso 10 à falta de conhecimento como elemento dificultador do processo de consorciamento.

Figura 39 - Avaliação do quesito falta de conhecimento do processo e de suas etapas

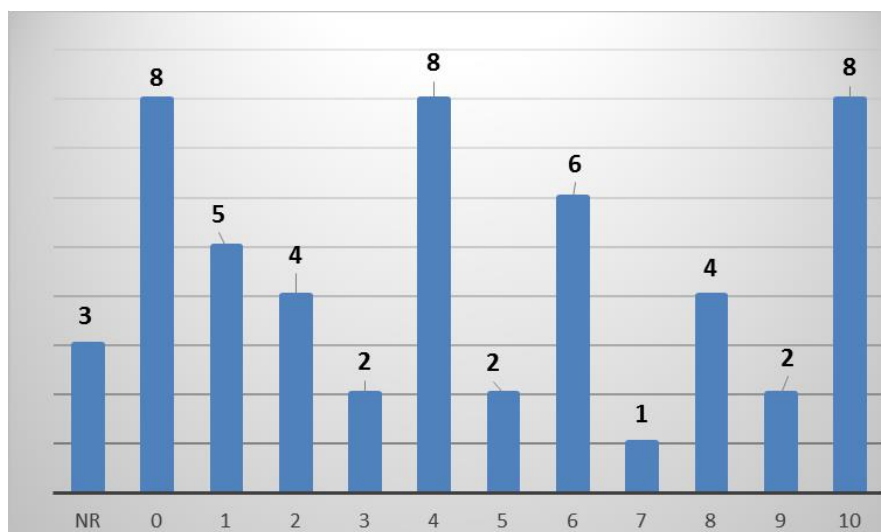


Fonte: Elaboração própria.

A Lei n.º 11.107/2005, marco regulatório dos consórcios públicos, como apresentado no capítulo quatro, apresenta várias etapas de constituição. Dessa forma, buscou-se avaliar a percepção dos consórcios pesquisados gestores quanto ao rito imposto pela referida lei enquanto fator de dificuldade ao consorciamento. Os resultados são apresentados na figura 40

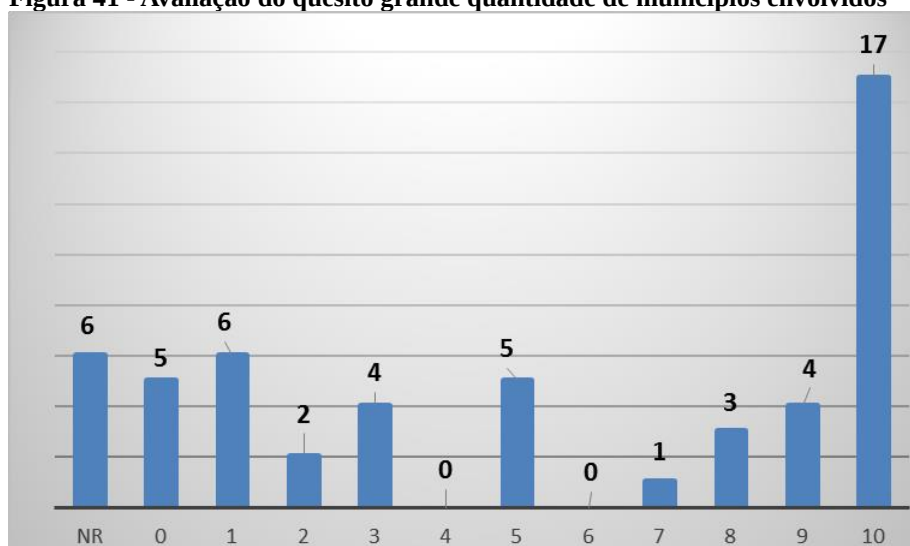
e mostram grande dispersão de respostas:

Figura 40 - Avaliação do quesito dificuldade do rito imposto pela Lei n.º 11.107/2005



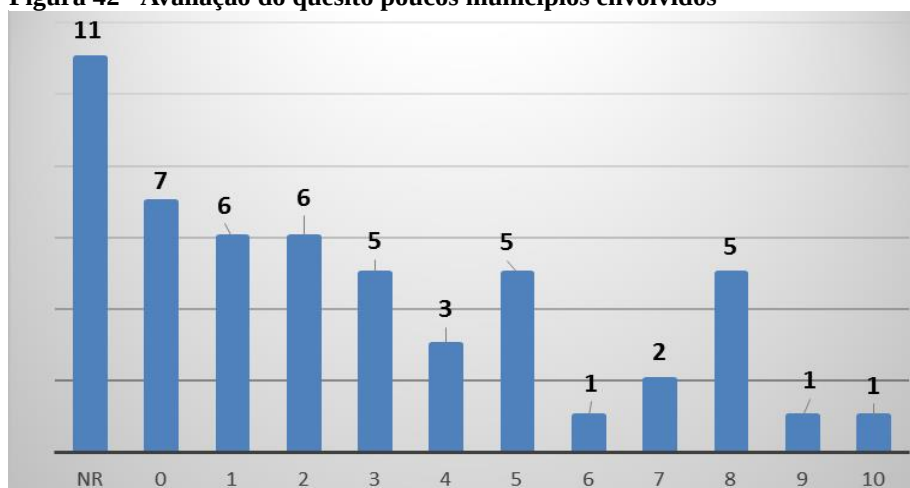
Fonte: Elaboração própria.

A literatura revisada no capítulo três deste trabalho aponta para o fato de que o tamanho do grupo pode dificultar ou facilitar a ação coletiva. Assim sendo, o quesito cujos resultados estão apresentados na figura 41 procura avaliar a percepção dos gestores quanto à dificuldade inerente à formação de consórcios públicos que abarquem grande número de municípios interessados em participar. Interessante observar que o número de municípios participantes dos consórcios pesquisados influencia a resposta dada pelo gestor. A esse respeito, verifica-se certa concentração de consórcios com poucos municípios nos pesos menores e de consórcios com muitos municípios nos pesos 8, 9 e 10. Ou seja, os consórcios com grande número de municípios consideraram o tamanho do grupo como dificultador, ao passo que os consórcios menores não identificaram o tamanho do grupo como óbice ao consorciamento.

Figura 41 - Avaliação do quesito grande quantidade de municípios envolvidos

Fonte: Elaboração própria.

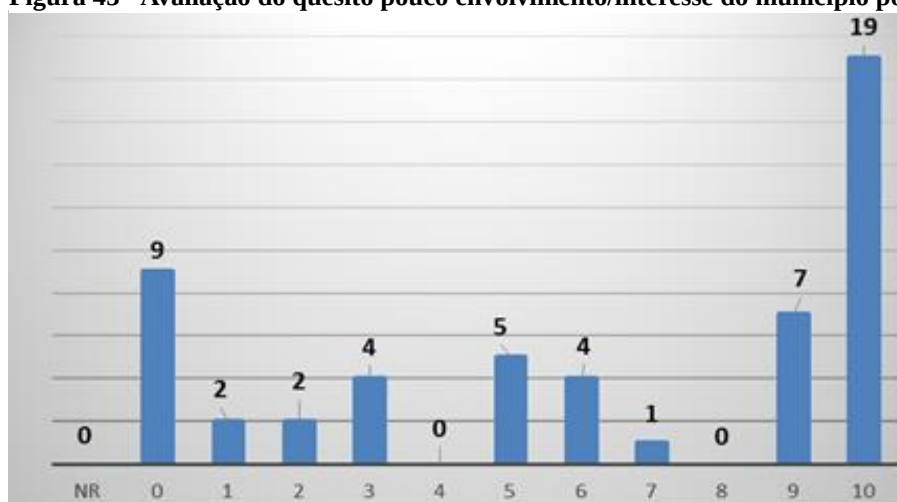
Sob o mesmo fundamento do item anterior, o quesito cujos resultados são apresentados na figura 42 buscou avaliar a percepção dos gestores no tocante ao grau de dificuldade defrontada por propostas de consorciamento envolvendo número pequeno de municípios. Ou seja, tratou-se de examinar o fato de a proposta envolver poucos municípios representar um dificultador ao consorciamento, não sob inspiração olsoniana, mas em se tratando de consórcios públicos, inspirando-se na necessidade de obtenção de escala adequada aos serviços públicos. Todavia, os resultados se revelaram de acordo com os argumentos olsonianos, demonstrando que grupos pequenos favorecem a ação coletiva, mesmo em se tratando de consórcios públicos que, na essência, buscam a obtenção de melhores escalas. A figura 42 revela que apenas 2 gestores, dos 42 que responderam ao quesito, consideram o fato da proposta de consorciamento possuir poucos municípios como um fator dificultador ao consorciamento com pesos 9 ou 10.

Figura 42 - Avaliação do quesito poucos municípios envolvidos

Fonte: Elaboração própria.

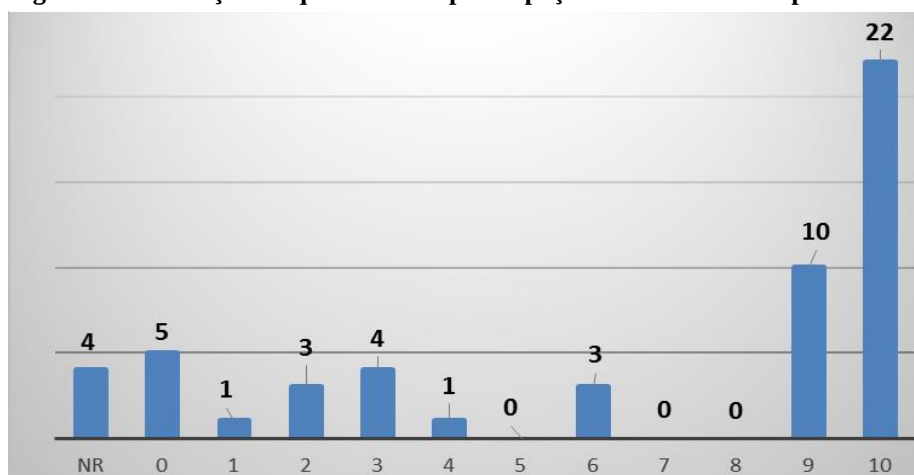
Olson (2015) destaca a influência do líder sobre o grupo na promoção da ação coletiva. Assim, procurou-se aferir a importância atribuída ao papel desempenhado pelo município polo enquanto condutor do processo de consorciamento. Frise-se que o município polo se credencia como líder (por sua maior representatividade e capacidade técnico-administrativa), mas não é um líder natural. Os resultados são apresentados na figura 43 e possuem expressiva concentração no peso máximo, em que 19 gestores atribuíram peso 10 ao quesito.

Figura 43 - Avaliação do quesito pouco envolvimento/interesse do município polo



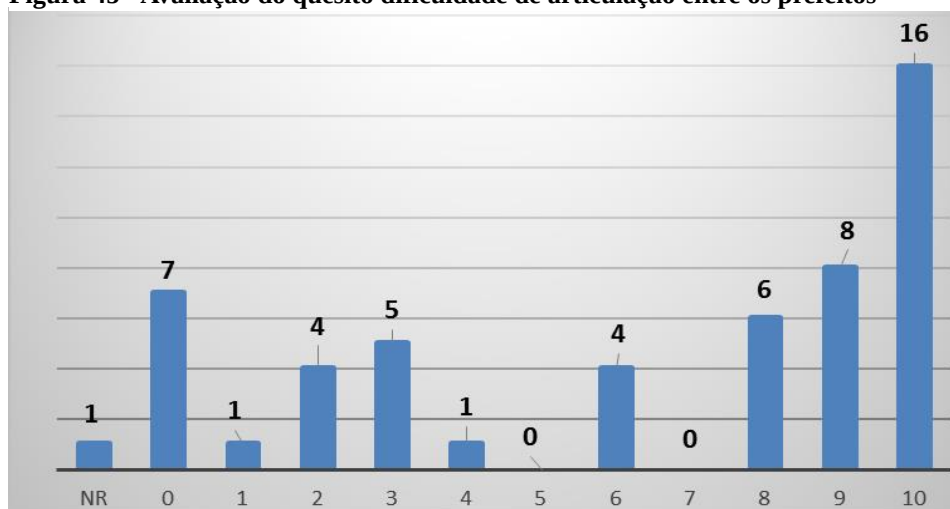
Fonte: Elaboração própria.

Outra questão pesquisada refere-se ao fato de baixa participação dos prefeitos prejudicar o consorciamento. Considerou-se baixa participação o não envolvimento dos prefeitos em assuntos pertinentes ao consórcio, como a não participação de reuniões técnicas que antecedem a criação do consórcio. O quesito pressupõe que a baixa participação afeta o processo de consorciamento, visto que potencialmente deslegitima diversas discussões e promove desconfianças acerca do futuro engajamento desses municípios em questões cruciais para o consórcio, como o rateio dos custos. Os resultados são apresentados na figura 44. Como se nota, trata-se de fator dificultador relevante, visto que 32 dos 49 consórcios que responderam ao quesito atribuíram notas 9 e 10.

Figura 44 - Avaliação do quesito baixa participação/envolvimento de prefeitos

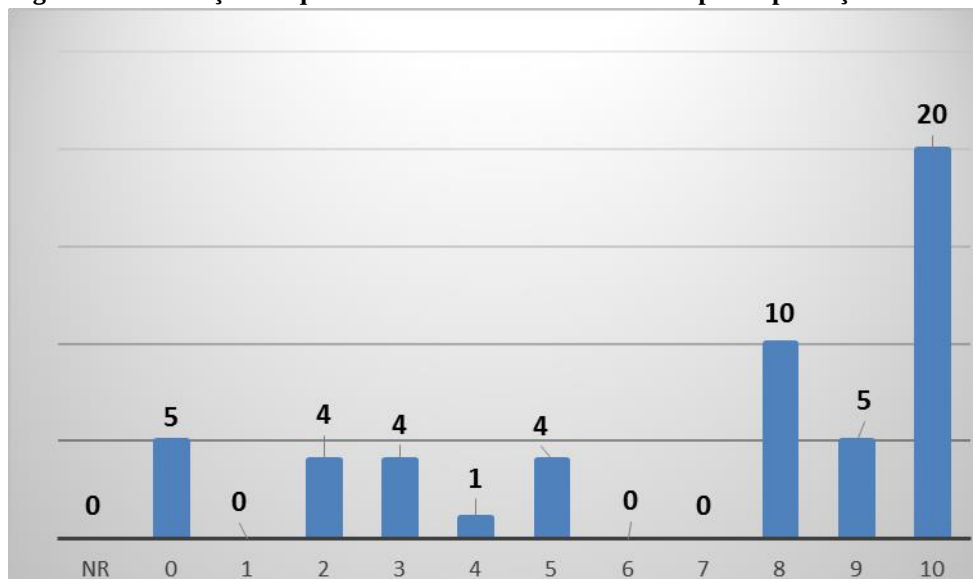
Fonte: Elaboração própria.

Investigação semelhante se encontra na figura 45, em que são representados os resultados relativos à avaliação do grau de dificuldade relacionado à baixa articulação dos prefeitos para constituição do consórcio. Em suma, o quesito investiga a capacidade de articulação entre os prefeitos envolvidos. A dificuldade de articulação entre os prefeitos pode ser considerada forte fator dificultador, visto que 30 dos 51 gestores que responderam ao quesito consideram tal item com pesos 8, 9 ou 10.

Figura 45 - Avaliação do quesito dificuldade de articulação entre os prefeitos

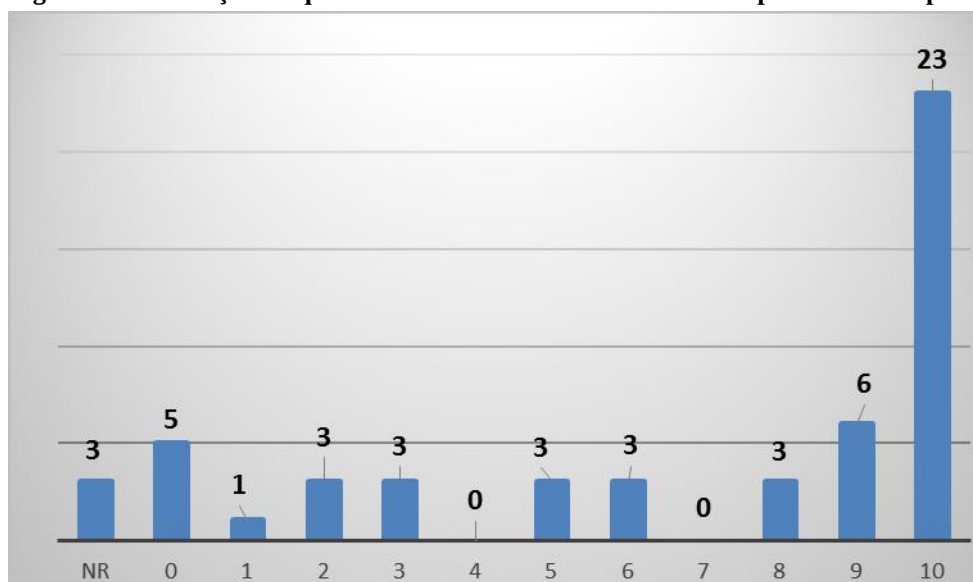
Fonte: Elaboração própria.

O quesito abaixo avalia o grau de percepção da dificuldade oriunda da relação entre os prefeitos municipais e seus vereadores para conseguir aprovação de lei autorizativa ou ratificadora do protocolo de intenções que cria o consórcio público. A figura 46 demonstra que a dificuldade dos prefeitos com suas câmaras municipais, com vistas à aprovação do consórcio público, representa um fator dificultador maior do que a dificuldade de articulação entre os prefeitos. Aqui 35 dos 53 gestores atribuíram notas de 8, 9 ou 10 ao item.

Figura 46 - Avaliação do quesito dificuldade com vereadores para aprovação do consórcio

Fonte: Elaboração própria.

Já o gráfico seguinte demonstra como é avaliada pelos consórcios a falta de interesse dos vereadores pelo consórcio público no enfrentamento de determinados problemas municipais. Diferentemente do quesito anterior, de caráter mais político, este quesito investiga o reconhecimento da importância dos consórcios pelos vereadores. Trata-se de um problema apontado pela literatura e que potencialmente pode inviabilizar a criação do consórcio público. A figura 47 mostra que 32 dos 50 gestores que responderam ao item consideram tal fator dificultador ao consorciamento com peso 8, 9 ou 10.

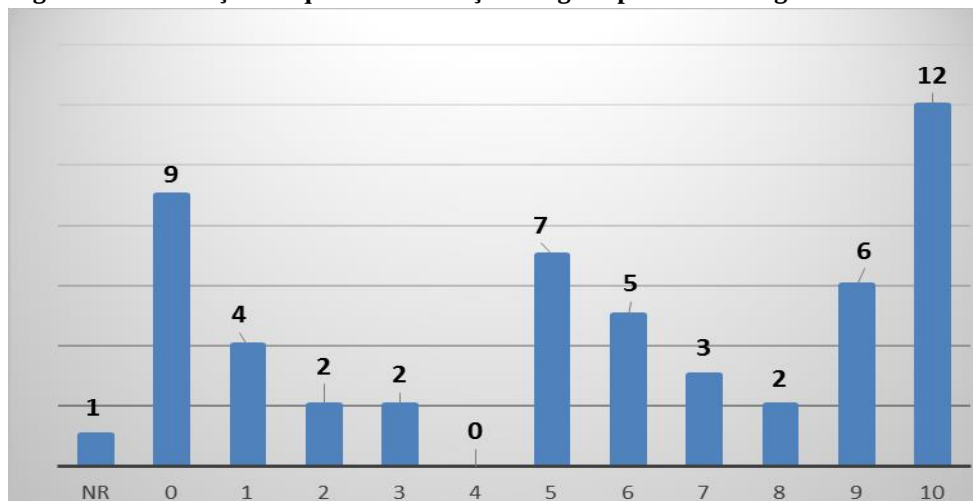
Figura 47 – Avaliação do quesito falta de interesse dos vereadores pelo consórcio público

Fonte: Elaboração própria.

Independente das motivações, o quesito abaixo buscou averiguar em que medida o

ceticismo de alguns prefeitos do consórcio acaba dificultando a constituição do mesmo. A figura 48 revela uma distribuição relativamente equilibrada, com concentração nas extremidades, em que 9 dos 52 gestores atribuíram peso nulo ao quesito e 12 dos 52 atribuíram peso máximo (10).

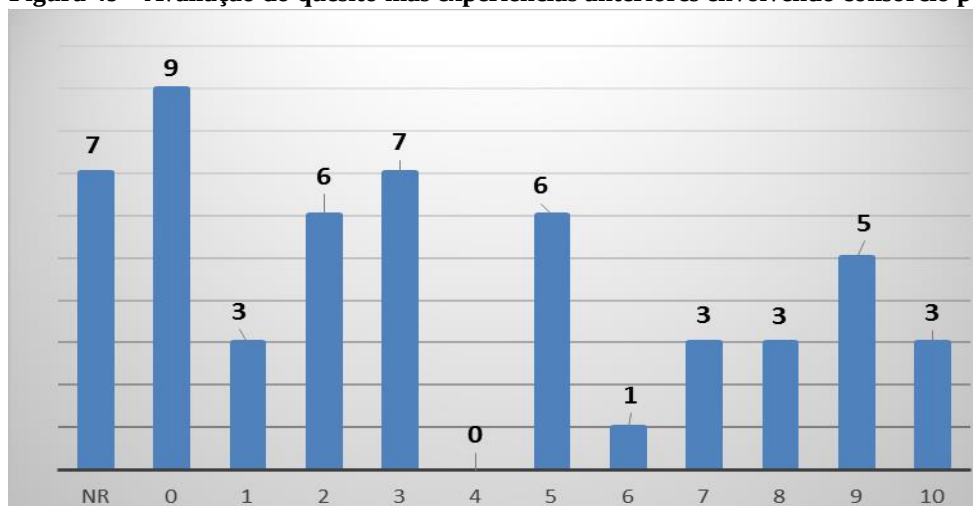
Figura 48 – Avaliação do quesito descrença de alguns prefeitos na figura do consórcio público



Fonte: Elaboração própria.

Com vistas a investigar em que medida experiências pretéritas dos prefeitos com outro consórcio público se mostra resistência à adesão do município a determinada proposta de consorciamento. Como observado no capítulo 4, experiências pretéritas más sucedidas podem influenciar para a descrença na figura dos consórcios públicos. Os resultados seguem abaixo e mostram maior concentração nos pesos mínimos (abaixo de 3), em que 9 dos 46 gestores que responderam ao item avaliaram com peso zero e 16 com peso abaixo de 3.

Figura 49 – Avaliação do quesito más experiências anteriores envolvendo consórcio público

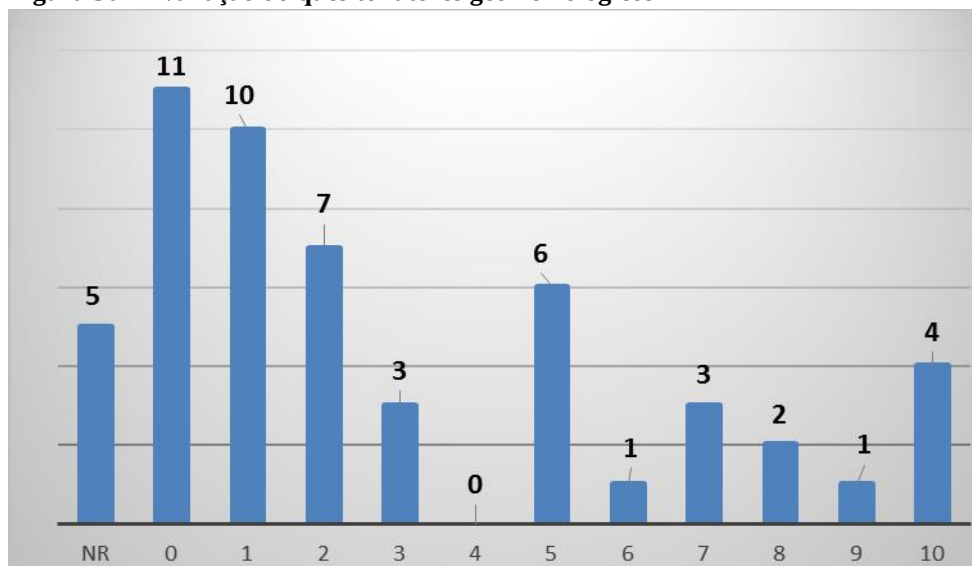


Fonte: Elaboração própria.

O quesito abaixo buscou compreender os fatores geomorfológicos enquanto fator dificultadores à adesão ao consórcio público. Tais fatores abarcam questões relacionadas ao

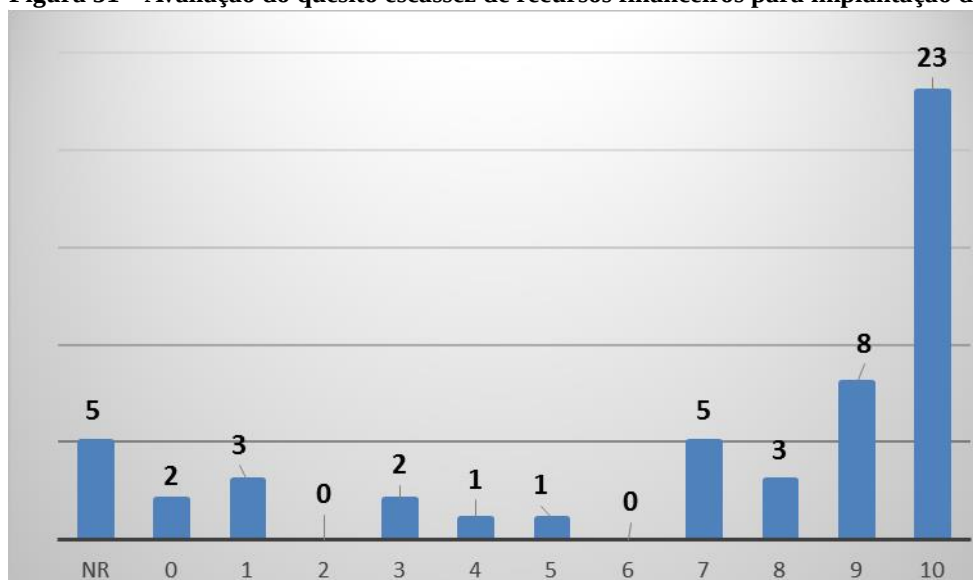
relevo, à hidrografia e às áreas de preservação ambiental. De certo que tais fatores são mais determinantes em consorciamentos da temática de resíduos sólidos, visto que exigem extensões territoriais adequadas para a destinação, bem como o constante transporte de resíduos entre municípios. A figura 50 traduz a percepção dos consórcios acerca dessa dificuldade seguem abaixo, mas revelam que não se trata de um fator dificultador expressivo, visto que 31 dos 48 gestores pesquisados atribuíram nota inferior a 3 a esta potencial dificuldade.

Figura 50 – Avaliação do quesito fatores geomorfológicos



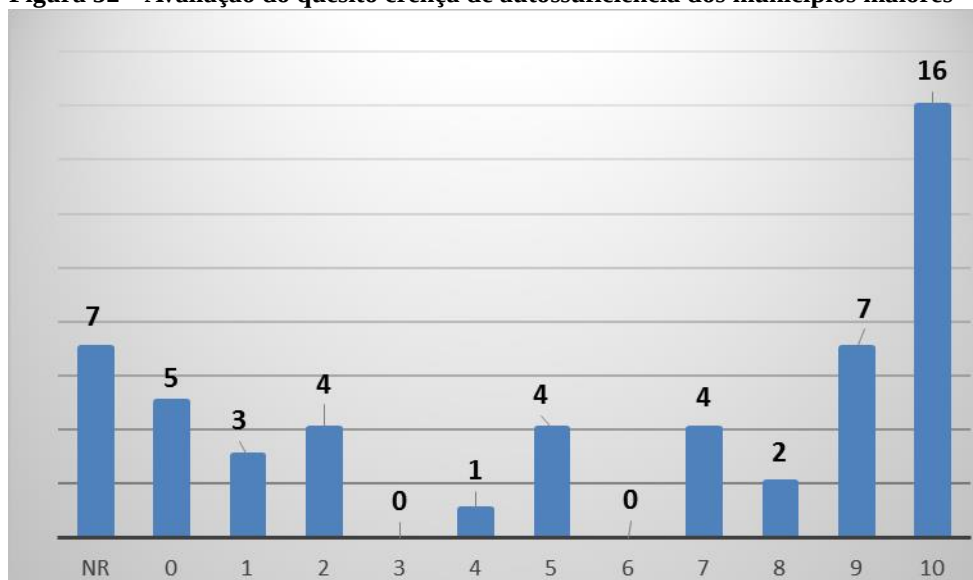
Fonte: Elaboração própria.

A própria criação de um consórcio público acarreta despesas financeiras aos municípios envolvidos como taxas relativas à formalização da pessoa jurídica, custos com deslocamentos e reuniões para discussões pertinentes, realização de estudos de viabilidades, dentre outras. Dessa forma, o quesito abaixo representa a percepção dos consórcios de como tais custos podem implicar empecilho para a criação do consórcio público. A figura 51 mostra que 23 dos 48 consórcios que responderam ao item consideram tais custos relacionados à implantação do consórcio como forte fator dificultador, visto que atribuíram nota máxima (10) ao item.

Figura 51 – Avaliação do quesito escassez de recursos financeiros para implantação do consórcio

Fonte: Elaboração própria.

Olson (2015) destacou a importância que um membro com maior poder pode exercer na ação coletiva. Nessa linha, foram demonstradas no capítulo 5 experiências de consorciamentos em que os municípios polo da região exerceram papel de condução do processo. Assim sendo, o quesito abaixo investiga em que medida a crença de autossuficiência para execução individualizada de suas políticas públicas, e, consequente, não adesão ao consórcio, pode ser considerada uma dificuldade à criação do consórcio público na região. A figura 52 indica que 25 dos 46 gestores que responderam ao quesito atribuíram peso 8, 9 ou 10 ao item, considerando a questão da crença da autossuficiência dos municípios maiores como forte dificultador aos consorciamentos.

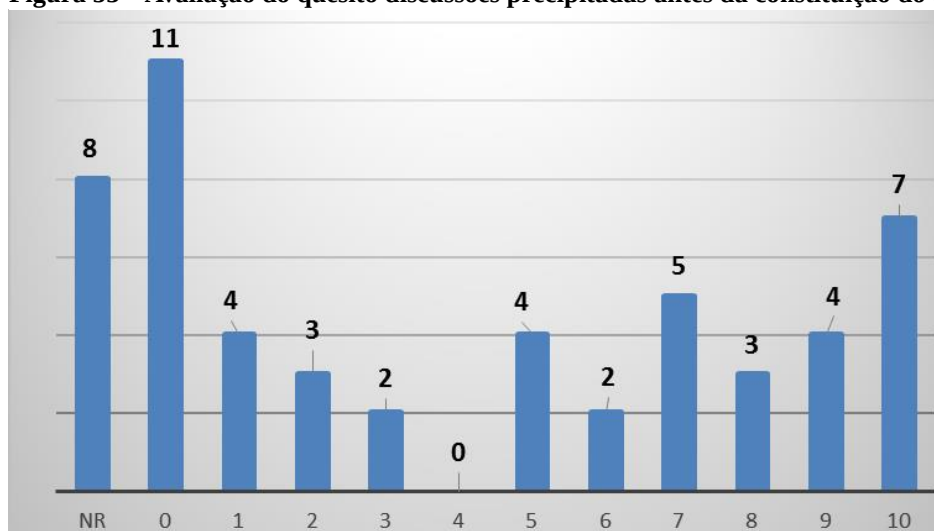
Figura 52 – Avaliação do quesito crença de autossuficiência dos municípios maiores

Fonte: Elaboração própria.

O processo de criação de um consórcio público pode ser classificado como politicamente sensível, visto que envolve a difícil articulação das câmaras de vereadores de todos os municípios para aprovação de minuta praticamente uniforme. Dessa forma, discussões precipitadas durante o processo de criação do consórcio, sem o devido embasamento técnico, como qual município sediará o aterro sanitário que receberá o lixo de todos outros municípios, podem inviabilizar a criação do consórcio. Há de se ressaltar que tais discussões deverão ocorrer oportunamente, fundamentadas por estudos técnicos e com envolvimento do maior número de participantes com vistas a legitimar as escolhas.

A figura 53 ilustra a avaliação de como tais discussões podem representar óbice à efetivação do consórcio. Pode-se observar que 11 dos 45 consórcios que responderam a este item atribuem nota zero ao quesito e outros 9 atribuem nota menor que 3. Todavia, como 21 dos 45 consórcios atribuíram nota acima de 5, pode-se considerar tal fator como potencial dificultador à criação de consórcios públicos.

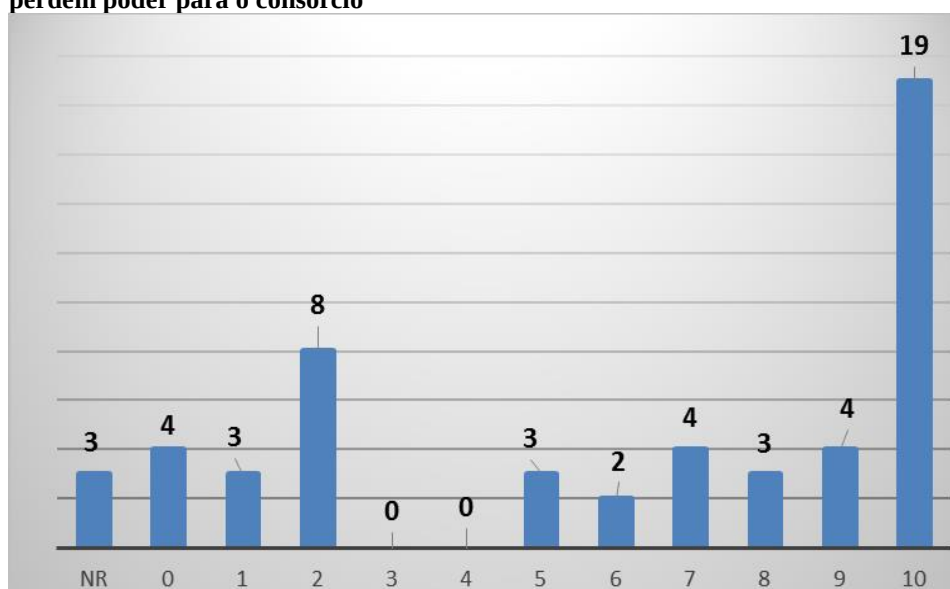
Figura 53 – Avaliação do quesito discussões precipitadas antes da constituição do consórcio



Fonte: Elaboração própria.

Outro fator considerado dificultador à criação do consórcio está relacionado à resistência dos técnicos do município envolvido na proposta de consorciamento, principalmente se tal resistência advier dos servidores que assessoram diretamente o prefeito. O quesito investiga a resistência a mudanças organizacionais e, de certa forma, está relacionado aos custos de transação inerente aos processos de criação de consórcios públicos. A figura 54 visa a demonstrar qual a percepção dos consórcios pesquisados sobre esse fator dificultador. De acordo com os resultados pode-se inferir que a resistência do corpo técnico das prefeituras constitui considerável fator dificultador ao consorciamento, visto que 19 dos 50 gestores que responderam ao quesito elegeram nota máxima (10) ao item.

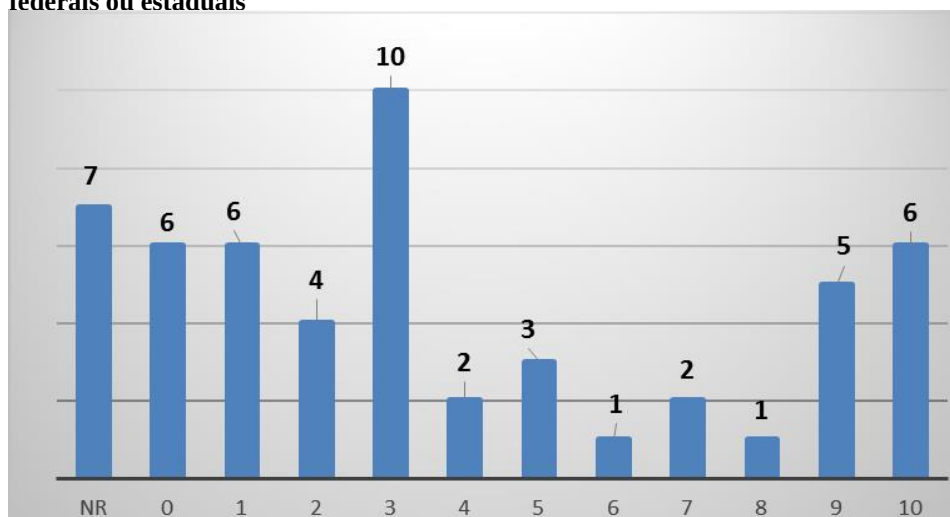
Figura 54 – Avaliação do quesito resistência do corpo técnico das prefeituras envolvidas, visto que perdem poder para o consórcio



Fonte: Elaboração própria.

Considerando que muitas das propostas de consorciamentos intermunicipais surgiram guiadas pela possibilidade de obtenção de recursos do estado ou do governo federal, principalmente para a temática de resíduos sólidos, mostra-se salutar demonstrar a percepção de como a descrença de alguns municípios para conseguirem recursos federais ou estaduais se traduz em fator de dificuldade à criação do consórcio. A figura 55 mostra que 26 dos 46 gestores que responderam ao quesito consideram tal fator com peso menor que 3 e apenas 11 consideram com peso 9 ou 10. Assim, este quesito não se mostrou como considerável fator dificultador ao consorciamento.

Figura 55 – Avaliação do quesito descrença na possibilidade/ probabilidade de conseguirem recursos federais ou estaduais

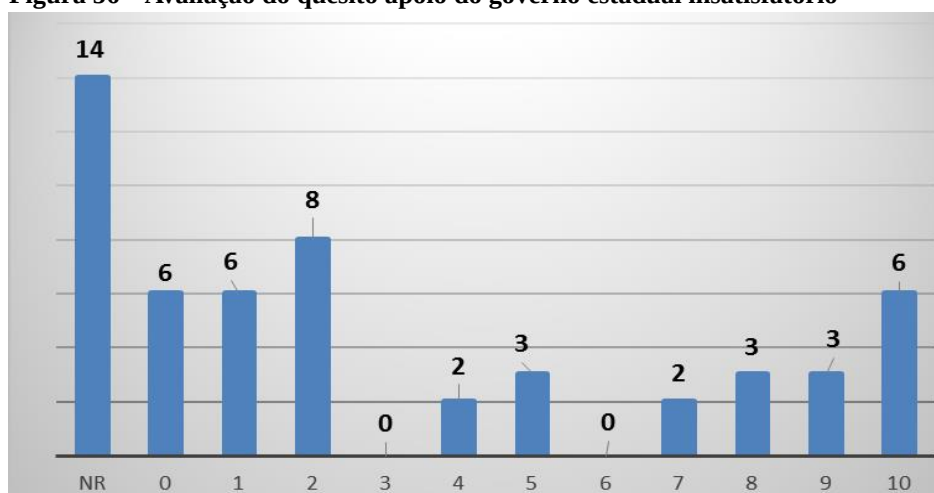


Fonte: Elaboração própria.

Considerando que o governo de Minas Gerais fomenta a criação de consórcios

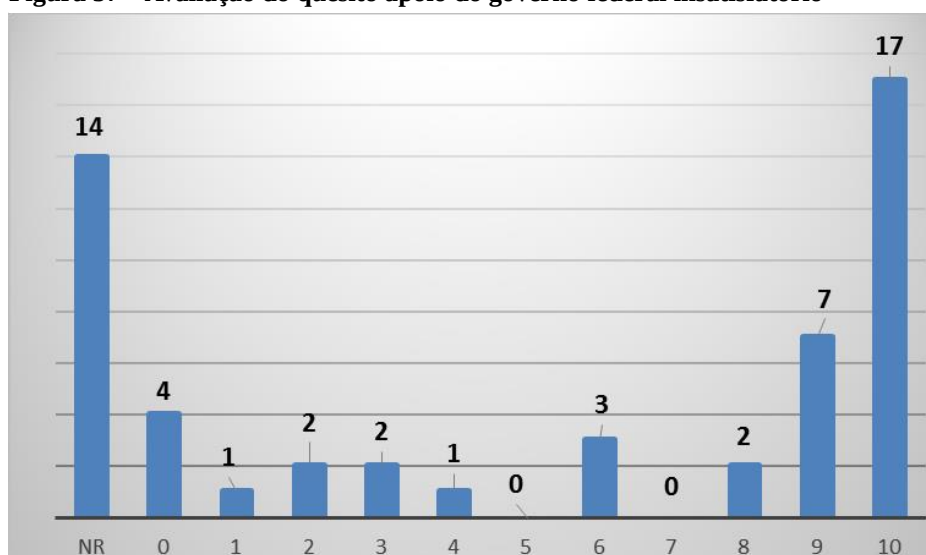
públicos desde 2007 por meio da Sedru e da Feam, o item abaixo ilustrado avalia em que medida o desempenho do governo estadual, em sendo considerado insatisfatório, contribui para dificultar a criação do consórcio. Grosso modo, investiga-se em que medida os consórcios estariam satisfeitos com o apoio oferecido pelo governo estadual na atividade de fomento aos consórcios públicos. A figura 56 indica que 25 dos 39 gestores que responderam ao quesito consideram o apoio estadual ao consorciamento com peso abaixo de 5, ou seja, pode-se inferir que o apoio estadual, mesmo que insatisfatório, não representa forte fator dificultador ao consorciamento.

Figura 56 – Avaliação do quesito apoio do governo estadual insatisfatório



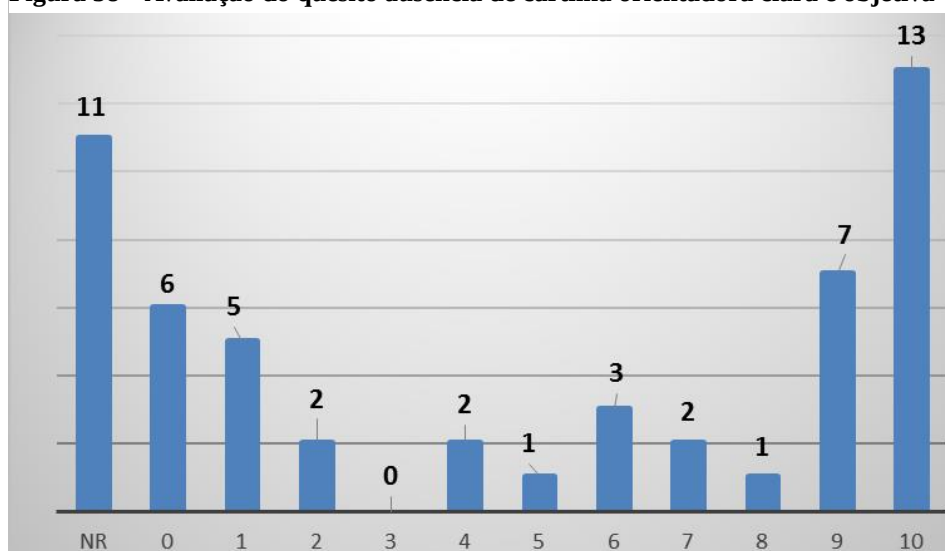
Fonte: Elaboração própria.

Semelhantemente ao item anterior, o quesito abaixo objetiva avaliar em que medida o apoio do governo federal insatisfatório dificulta a criação do consórcio público. Ou seja, procura-se investigar em que medida os consórcios pesquisados estão satisfeitos com a atuação do governo federal no apoio aos consórcios. A figura 57 mostra forte incidência de peso máximo, em que 17 dos 39 gestores que responderam ao item consideram como muito dificultador ao consorciamento a atuação do governo federal relacionada ao fomento a criação de consórcios públicos.

Figura 57 – Avaliação do quesito apoio do governo federal insatisfatório

Fonte: Elaboração própria.

Já o quesito abaixo visa a avaliar importância da informação no processo de criação dos consórcios, que cumpre o papel de rebaixar o custo de transação. Assim, investiga-se o quanto a ausência de cartilhas orientadoras, de forma clara e objetiva, acaba comprometendo o processo de criação do consórcio. De certa forma também está relacionado ao fato de existirem diversos manuais de instituições diferentes com o intuito de fomentar os consórcios públicos. A figura 58 indica que 20 dos 42 gestores que responderam ao quesito consideraram a ausência de cartilha orientadora clara e objetiva com pesos máximos (9 e 10).

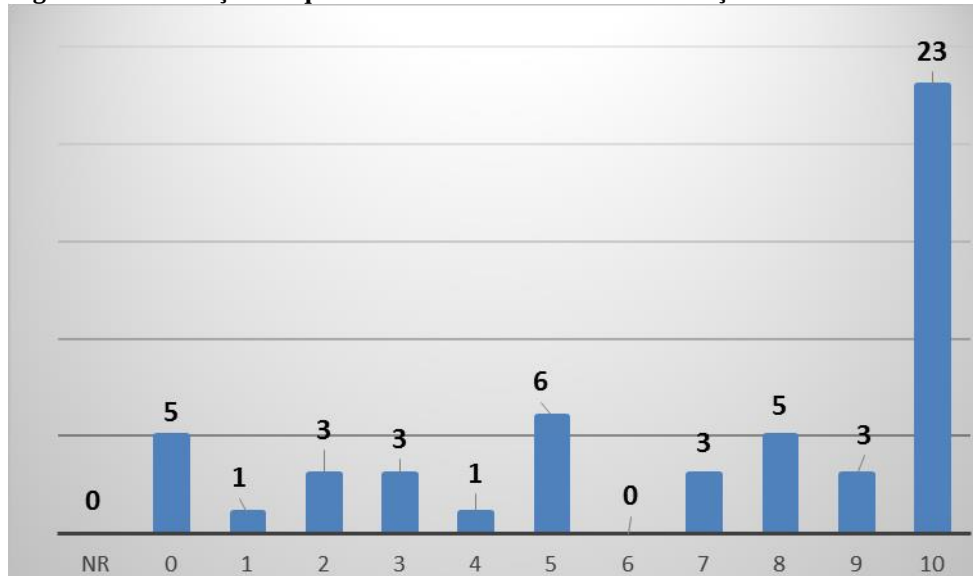
Figura 58 – Avaliação do quesito ausência de cartilha orientadora clara e objetiva

Fonte: Elaboração própria.

O desalinhamento ocorre quando os diversos órgãos atuantes no fomento possuem entendimento distinto. O item abaixo ilustrado busca avaliar em que medida o desalinhamento entre os órgãos fomentadores de consórcio pode dificultar a criação do mesmo. A figura 59

mostra que 23 dos 53 gestores que responderam ao quesito atribuíram nota máxima (10) a este elemento dificultador ao consorciamento.

Figura 59 – Avaliação do quesito desalinhamento entre instituições fomentadoras a consórcios



Fonte: Elaboração própria.

Ainda a partir dos resultados acima apresentados, e também com vistas a verificar quais dificuldades podem ser consideradas mais efetivas, foi criado o seguinte indicador:

$$ID = [P_n \times F_n + (NR \times 0)] / 530$$

Sendo que ID significa índice de dificuldade, P_n equivale ao peso atribuído pelos consórcios investigados a cada quesito e F_n à frequência de vezes que a opção foi selecionada na pesquisa. Para as ausências de resposta (NR) foi atribuído peso zero, considerando o quesito com dificuldade inexistente para aquele pesquisado. Assim, semelhantemente à mensuração do IM, para cada um dos quesitos suscitados na pesquisa corresponde um valor de ID que pode variar de zero, em que os 53 consórcios indicariam peso zero ou não responderiam ao quesito, até 1, situação em todos os 53 consórcios elegeriam o peso 10 para determinado quesito. O resultado pode ser melhor visualizado na figura 60:

Figura 60 – Índices de dificuldade de criação dos consórcios públicos em Minas Gerais

Fonte: Elaboração própria.

Verifica-se então que a principal dificuldade identificada para a criação de consórcio é a escassez de recursos financeiros para implantação do consórcio, com ID de 0,72, seguida pela dificuldade com os vereadores nas câmaras municipais e pelo desalinhamento entre as instituições fomentadoras a consórcios públicos, com ID de 0,70 e 0,69 respectivamente.

Como mencionado anteriormente, a questão de a proposta de consorciamento possuir poucos municípios não representa considerável dificultador ao consorciamento, possuindo menor ID, de 0,28.

A despeito dos fatores geomorfológicos serem fundamentais para determinadas temáticas, como destinação final de resíduos sólidos, o ID deste quesito apresentou o segundo menor desempenho, com ID 0,29. Em suma, isso significa que pela percepção dos consórcios públicos tal fator não representa significativa dificuldade à formação do consórcio público.

Nesse sentido, foi possível perceber em alguns relatos dos consórcios públicos pesquisados que a ideia de escala e engrandecimento do grupo domina a maioria dos processos de consorciamento. Em que pese a importância de estudos de viabilidade para algumas temáticas, como as que exigem certa logística ou área com exigências específicas, pode-se inferir que o fortalecimento político do consórcio, consequentemente da região, predomina entre os municípios que pretendem se consorciar.

Da mesma forma, o apoio insatisfatório do governo estadual ou as más experiências envolvendo consórcio não representaram ID expressivo, 0,32 e 0,36 respectivamente.

6.5. PERSPECTIVAS DOS GESTORES EM RELAÇÃO AOS CONSÓRCIOS

Em relação às perspectivas de sucesso ou fracasso dos consórcios públicos, apesar da grande maioria dos pesquisados acreditar no futuro sucesso de seus respectivos consórcios (74% dos pesquisados), principalmente relacionado às áreas de resíduos sólidos e de iluminação pública, merecem destaque as principais críticas e sugestões relativas às entidades públicas de fomento a consorciamentos, elencadas abaixo em ordem decrescente de incidência na pesquisa:

1. Necessidade de disponibilização de mais recursos financeiros de instituições estaduais e federais;
2. Necessidade de fortalecimento do apoio técnico e administrativo aos consórcios, com capacitações e afins;
3. Necessidade de alinhamento entre os diversos órgãos fomentadores de consórcios públicos, inclusive os pertencentes ao mesmo nível da federação;
4. A proliferação de consórcios no mesmo território pode comprometer o sucesso do consórcio;
5. Necessidade de reformulação do fomento, que deve visar à gestão administrativa dos consórcios públicos;
6. Redirecionar o foco para melhoria da qualidade dos consórcios existentes ao invés de focar na quantidade de consórcios criados;
7. Sensação de abandono dos órgãos fomentadores aos consórcios no último governo estadual;
8. Falta de enfoque nos consórcios públicos que realmente possuem escala adequada e que efetivamente se estruturaram, possuindo, assim, condições de executar determinado serviço;
9. Falta de vivência prática das equipes de fomento à criação de consórcios.

Já em relação às de críticas e sugestões ao próprio consórcio, pode-se consolidar, também em ordem decrescente de incidência na pesquisa, as principais críticas e sugestões:

1. Os pequenos municípios deveriam se unir ou aderir aos consórcios multifinalitários;

2. Necessidade de maior envolvimento dos prefeitos tanto no acompanhamento das atividades quanto na busca de parcerias para o consórcio;
3. Os prefeitos dirigentes dos consórcios deveriam buscar mais recursos e mais apoio das autoridades;
4. Os consórcios deveriam trabalhar mais a conscientização da população da coleta seletiva;
5. Melhor divulgação dos ganhos e sucessos obtidos pelos consórcios públicos;
6. A baixa qualificação técnica dos profissionais das prefeituras impacta o desempenho do consórcio;
7. Necessidade de o consórcio se fortalecer e se preparar para a mudança de prefeitos;
8. Buscar a adesão dos municípios maiores da região, nos quais os prefeitos e gestores acreditam não precisar do consórcio público.

Outra crítica surgida na pesquisa se refere ao fato de alguns consórcios públicos serem vistos por parte de seus prefeitos integrantes como uma forma de terceirização. Em que pese o consórcio público integrar a administração indireta de cada ente federado consorciado, muitos prefeitos acabam não desenvolvendo um sentimento de identidade com o consórcio, o que, consequentemente, potencialmente enfraquece e até esvazia a atuação do mesmo.

Nesse sentido, ainda foram destacadas na pesquisa a necessidade de disponibilização de mais recursos financeiros de instituições estaduais e federais; a necessidade de fortalecimento do apoio técnico e administrativo aos consórcios, com capacitações e afins; a necessidade de alinhamento entre os diversos órgãos fomentadores de consórcios públicos, inclusive os pertencentes ao mesmo nível da federação; a proliferação de consórcios no mesmo território pode comprometer o sucesso do consórcio; a necessidade de reformulação do fomento, que deve visar à gestão administrativa dos consórcios públicos; a sensação de abandono dos órgãos fomentadores aos consórcios no último governo; a falta de enfoque nos consórcios públicos que realmente merecem; e a falta de vivência prática das equipes de fomento à criação de consórcios.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos aspectos acima apresentados a respeito do federalismo e da figura dos consórcios públicos, torna-se possível concluir que os consórcios públicos pactuados entre os entes federados pode representar importante instrumento de atingimento da autonomia preconizada pelo próprio federalismo, especialmente para os municípios que se encontrarem com menor capacidade de mobilização de recursos administrativos e financeiros.

Considerando o pacto federativo trazido pela CR/88, mostra-se de fundamental relevância a existência de mecanismos de cooperação entre os diversos entes governamentais, especialmente os governos locais. E é nesse sentido que o presente trabalho buscou demonstrar ser a associação interfederativa denominada consórcio público uma ferramenta importante para agregação de autonomia para os municípios.

Seguindo esse raciocínio, os consórcios públicos podem ser um suporte aos quase seis mil municípios brasileiros na superação de obstáculos históricos para a gestão institucional na grande maioria deles, decorrente, sobretudo, da precariedade de recursos técnicos, humanos e financeiros em geral ali vivenciada, que, sobremaneira, impactam a autonomia dos mesmos e, consequentemente, o pacto federativo.

Devido às peculiaridades do sistema federativo brasileiro, verifica-se uma maior autonomia financeira da União, que assume importante papel de coordenação de diversas políticas setoriais, compartilhadas ou não, inclusive, por meio de transferências intergovernamentais de receitas.

Dessa sorte, a cooperação cumpre importante papel na superação de restrições dos governos subnacionais, ao possibilitar a ampliação dos limites territoriais, financeiros e técnico-administrativos de atuação desses entes por meio das diversas formas de cooperação interfederativa.

Foi observado que, de acordo com a teoria da escolha racional, as escolhas dos indivíduos são motivadas por incentivos, não só econômicos, mas, inclusive, morais, sociais, etc. Ocorre que, paradoxalmente à lógica racional, e considerando as argumentações de Mancur Olson, a ação coletiva apresenta certas características que apontam para a importância de estudar a influência dos incentivos positivos e dos negativos sobre a disposição de cooperar. Em suma, isso ocorre devido ao fato de determinados indivíduos do grupo tenderem a pegar carona no esforço dos outros e por acreditarem que o benefício será para todos, independentemente de participarem ou não efetivamente.

Como observado, o fomento à criação de consórcios públicos para racionalizar custos

e melhorar a qualidade de determinados serviços públicos deve ser compreendido como uma importante política pública, especialmente dos governos federal e estaduais. E por se tratar de política pública relativamente recente, mostra-se extremamente relevante estudar as principais causas que potencialmente induzem ao consorciamento, como o tamanho do grupo, a origem da proposta, as estratégias de coordenação, dentre outros.

A prática da cooperação intermunicipal no Estado de Minas Gerais data da década de 1970, quando as associações microrregionais de municípios promoviam a ação conjunta dos pequenos e médios municípios com vistas à superação de problemas comuns.

Especificamente sobre os benefícios oriundos dos consórcios públicos, sejam os relacionados a vantagens administrativas ou a incentivos pontuais, como os repasses financeiros decorrentes da satisfação de determinada exigência, o trabalho procurou elencar os principais fatores de motivação para que os municípios constituam consórcio público para determinadas temáticas.

Durante as análises realizadas neste estudo, pode-se perceber que com todas as mudanças promovidas pela legislação pertinente ao consórcio público, restou evidente a busca de eficiência para as administrações públicas que se consorciam.

Observou-se que o fator de motivação ganho de escala obteve as melhores avaliações na pesquisa realizada. Há de se reforçar que a ideia de ganho de escala perpassa por diversos benefícios administrativos ou gerenciais da atividade dos consórcios.

Outro fator que merece destaque é a possibilidade de viabilização da contratação de equipe técnica mais qualificada que as atualmente empregadas nas prefeituras consorciadas. Tal fator ainda reforça a dificuldade de os municípios manterem, de forma isolada, corte técnico qualificado.

Em relação às diferenças constatadas entre os consórcios públicos que atuam em uma única temática e os que atuam em diversas temáticas, percebe-se maior nível de estruturação administrativa, institucional e financeira dos consórcios multifinalitários do que dos unifinalitários.

Assim, os percentuais de consórcios públicos multifinalitários com sede própria, de formalização de contrato de programa e de contrato de rateio, de número e variedade de empregados, revela-se bem superior ao observado nos consórcios unifinalitários. Os consórcios multifinalitários ainda possuem menor tempo despendido no processo de criação, que pode ser compreendido como melhor receptividade dos prefeitos e vereadores envolvidos no processo de criação.

Dessa constatação, pode-se inferir que os consórcios multifinalitários tendem a possuir

maior força institucional do que os unifinalitários, além de permitir melhor rateio de custos fixos. Afinal, mostra-se menos viável a criação de diversos consórcios públicos unifinalitários pelo mesmo grupo de municípios, que deverão arcar com custos para diferentes sedes administrativas, diferentes empregados, diferentes custos administrativos, dentre outros custos.

Ponto preocupante observado na pesquisa está relacionado à determinação do art. 8º da Lei 11.107/05, em que as transferências financeiras dos entes federativos ao consórcio se darão exclusivamente através do contrato de rateio. Isto porque 50% dos consórcios unifinalitários não possuem contrato de rateio, provavelmente atuando de forma precária e irregular com recursos exclusivos de determinada prefeitura.

Pior cenário está relacionado à ausência de contrato de programa, instrumento também previsto na Lei 11.107/05 como responsável pela regulação dos serviços delegados, pelos municípios no caso, aos consórcios. Como observado, apenas 14,29 % dos consórcios unifinalitários e 23,08% dos multifinalitários elaboraram contrato de programa. Ou seja, a maioria dos consórcios públicos, cerca de 80 %, ao não elaborar contrato de programa está deixando de regular questões afetas aos serviços como destinação dos bens transferidos pelos municípios aos consórcios após utilização, responsabilidades ou direitos sobre os bens recebidos durante a existência dos consórcios, dentre outras.

A despeito de todo fomento institucional à constituição de consórcios públicos intermunicipais, na pesquisa foi apontada a crítica recorrente que, depois de constituídos, tais consórcios são praticamente abandonados, tanto pelo governo estadual como pelo federal. E mais, a averiguação da desarticulação dos órgãos governamentais responsáveis institucionalmente pelo apoio aos consórcios demonstrou um total descompasso entre estas instituições, que acabam por direcionar temáticas distintas ou a mesma temática em sentidos diferentes.

Pelo exposto acima, bem como pelo elevado índice de consórcios multifinalitários identificado, acredita-se ser salutar repensar o apoio institucional pelos governos estaduais e federal aos consórcios de modo a lidar com as diversas finalidades assumidas pelos consórcios de forma harmônica. Pois se revela bastante paradoxal toda gênese dos consórcios, multifinalitários no caso, estar fundada no ganho de escala e maximização da utilidade com maior agregação possível de finalidades, e, ao mesmo tempo, as instituições governamentais responsáveis pelo apoio aos consórcios resistir em linhas unifinalitárias somente, muitas vezes contraditórias ou predatórias às outras finalidades. Cita-se como exemplo a crítica identificada na pesquisa de que a Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais se manifestou durante

anos contrariamente a ampliação de objeto dos consórcios públicos de saúde.

Em que pese o apoio ser mais estruturado para algumas temáticas, como saúde, resíduos sólidos e saneamento ambiental, para outras temáticas ainda é incipiente ou até pontual, como iluminação pública e serviços de inspeção de produtos de origem animal. Ademais, ocorre que para tantas outras temáticas verificadas em consorciamentos intermunicipais não se verifica apoio institucional algum, como na assistência social, na habitação de interesse social, na cultura, no desenvolvimento econômico, e outras.

Considerando os consórcios públicos como importante instrumento de viabilização das políticas públicas a nível municipal, revela-se interessante haver maior apoio do governo federal e dos estaduais às demais temáticas passíveis ou viáveis de consorciamentos entre os municípios.

Em suma, depois de constatado, através das experiências de consorciamentos de Minas Gerais, que os aspectos olsonianos da ação coletiva se mostram presentes na criação dos consórcios públicos, resta claro que tais aspectos merecem atenção especial das instituições fomentadoras de consórcios públicos, com o intuito de tornar mais efetivas e eficientes as políticas públicas federais e estaduais de apoio aos municípios.

Por fim, em que pese o alto índice de consorciamento verificado no estado de Minas Gerais, a pesquisa indicou que os consórcios públicos ainda são frequentemente interpretados pelos munícipes como instrumento para obtenção de benefícios, mas não um fim em si mesmo. Por essa razão, pode-se perceber certa participação dos entes consorciados apenas formal, sem o fortalecimento institucional do consórcio. Mas tal indicação requer e merece aprofundamentos em pesquisas posteriores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente *in*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; e SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. trad. Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ALMEIDA, Cristiane Roque de. *O Tipo Ideal De Burocracia Weberiana*. Disponível em: <[http://www.unifan.edu.br/files/pesquisa/MODELO%20DE%20S%C3%8DNTSE%20\(O%20tipo%20ideal%20de%20burocracia%20weberiana\).pdf](http://www.unifan.edu.br/files/pesquisa/MODELO%20DE%20S%C3%8DNTSE%20(O%20tipo%20ideal%20de%20burocracia%20weberiana).pdf)>. Acesso em: 23 dez. 2016.

ALVES, Vladimir. *Comentários à Lei dos Consórcios Públicos*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2006.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. Convênios e Consórcios como espécies contratuais e a lei 11.107/2005. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, v. 8, n. 93, set. 2009. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/36334>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

ARAÚJO, Mayara Mychella Sena; MOURA, Rosa; e DIAS, Patrícia Chame. Cidades Médias: Uma Categoria em Discussão. In: PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; e FURTADO, Bernardo Alves (org.). *Dinâmica Urbano-Regional: Rede Urbana e suas Interfaces*. Brasília: IPEA, 2011.

ARRETCHE, Marta T. S. “*Mitos da Descentralização: mais eficiência e democracia nas Políticas Públicas?*”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, ano 11, ANPOCS, junho de 1996.

_____. *Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

ASSOCIAÇÃO MULTISSETORIAL DE USUÁRIOS DE RECURSOS HÍDRICOS DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO ARAGUARI – ABHA. *Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos do Consórcio 4 Ambiental - Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável*. Araguari, Fevereiro de 2013. Disponível em: <http://www.abhaaraguari.org.br/uploads/7_editais/4_contrato_de_gestao_002_2012_igam/2013/ato_convocatorio_002_2013/termo_de_referencia.pdf>. Acesso em: 11 set. 2016.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1982.

BATISTA, Matias Barboza. *Os Municípios nos Governos FHC e Lula: uma abordagem sob o ponto de vista da ação legislativa*. Trabalho final apresentado no curso de pós-graduação lato sensu em Ciência Política da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Brasília: UNILEGIS, 2008.

BERGOC, Gilmar Jacob. *Cooperação e Desenvolvimento Regional*. Londrina: Revista Terra e Cultura, 2013. Ano XIX, n. 36.

BOICO, Luciano Cezar. *Descentralização Administrativa e Desafios para os Municípios: Debatendo o Pacto Federativo com Ênfase na Situação Recente da Amurel*. Florianópolis:

UFSC, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/s9gbVG>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

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

_____. *Lei N° 8.429, de 02 de Junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 23 out. 2016.

_____. *Lei N° 8.666, de 21 De Junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8666cons.htm>>. Acesso em: 02 abr. 2016.

_____. *Lei N.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, 31 dez. 2004. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11 out. 2015.

_____. *Lei N° 11.107, de 6 de Abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2005/11107.htm>>. Acesso em: 06 set. 2012.

_____. *Lei N.º 11.445, de 05 de janeiro de 2007*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 21 nov. 2016.

_____. *Lei N° 12.305, de 2 de Agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 25 set. 2016.

_____. *Decreto n.º 6.170, de 25 de julho de 2007*. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.

_____. *Projeto de Lei n.º 1.071, de 1999*. Dispõe sobre normas gerais para celebração de consórcios públicos, nos termos da Emenda Constitucional nº 19, de 1997. Disponível em: <<http://acispar.com.br/Bases%20Legais/PROJETO-LEI-1071.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2017.

_____. Agência Nacional das Águas. *Projeto de gerenciamento integrado das atividades desenvolvidas em terra na bacia do São Francisco*. Estudo Técnico de Apoio ao PBHSF Nº 4. Resíduos Sólidos, Brasília, 2004. 37p. Disponível em: <http://cbhsaofrancisco.org.br/?wpfb_dl=1609>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. Agência Nacional De Energia Elétrica. *Resolução Normativa nº 414, de 9 de Setembro de 2010*. Estabelece as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica de forma atualizada e consolidada. Disponível em: <

4ddf-94c3-f01d76d6f14a?version=1.0>. Acesso em: 16 dez. 2016.

_____. Caixa Econômica Federal. *O papel dos Dirigentes Municipais e Regionais na criação e gestão dos Consórcios Públicos*. Guia de Consórcios Públicos: Caderno 2. Brasília – 2011. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/consorcios-publicos/legislacao-documentos/guia_consorcios_publicos_vol2.pdf>. Acesso em: 08 set. 2016.

_____. Fundação Banco do Brasil. Portal institucional. Disponível em: <<http://www.fbb.org.br>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

_____. Fundação IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros: Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas/Departamento de População e Indicadores Sociais. IBGE, 2015.

_____. Fundação Nacional do Meio Ambiente. Portal institucional. Disponível em: <www.mma.gov.br/fnma>. Acesso em: 13 nov. 2015.

_____. Fundação Nacional da Saúde. *Manual de Implantação de Consórcios Públicos de Saneamento*. Cooperação Técnica FUNASA/ASSEMAE. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/files_mf/eng_manualCapacitacao.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2016.

_____. Fundação Nacional da Saúde. Portal institucional. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

_____. Ministério da Agricultura e Pecuária. *Manual de Orientações sobre constituição de Serviço de Inspeção Municipal (SIM)*. Brasília, março de 2013. Disponível em: <<https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/upload/37/MANUAL%20-%20SIM%20-%20Servico%20de%20Inspecao%20Municipal.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2016.

_____. Ministério das Cidades. *Consórcios Públicos: Uma Alternativa para o Saneamento Básico*. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Ministério das Cidades. Audiência Pública na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados. Brasília, 11 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/audiencias-publicas/24-11-11-2015-audiencia-publica-para-debater-o-tema-consorcios-publicos/apresentacao-ministerio-das-cidades/view>>. Acesso em: 02 dez. 2016.

_____. Ministério das Comunicações. *Edital de Chamada Pública n.º 55/2015 SEI-MC*. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/documentos/documentos/edital-usinas-digitais-2015.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Finanças Estaduais e Municipais*. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/area-tematica-4-financas-estaduais-e-municipais>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Edital de Chamada Pública SRHU/MMA n.º 001/2011*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/srhu2008/_ECAP/157_ecap28102011020246.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Aviso de Manifestação de Interesse n.º 001/2015*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/o-ministerio/editais-e-chamadas-publicas/item/8554>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Melhoria da Gestão Ambiental Urbana no Brasil* – BRA/OEA/08/001. Relatório Técnico 2 – RT 2 Estudos dos Custos Relacionados com a constituição de Consórcios Públicos de Resíduos Sólidos Urbanos. Brasília – DF, Novembro de 2010.

_____. Presidência Da República, Câmara Da Reforma Do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE*. Apoio Institucional: Ministério da Administração e da Reforma do Estado. Publicado em novembro de 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf/view>>. Acesso em: 28 jan. 2016.

_____. Programa de Modernização do Setor de Saneamento – PMSS. Disponível em: <<http://www.pmss.gov.br/>>. Acesso em: 23 out. 2016.

_____. Receita Federal do Brasil. *Dados Econômico-Tributários e Aduaneiros da Receita Federal*. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 13 set. 2016.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consorcio/consorcio_participantes_view.jsf>. Acesso em: 21 ago. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa n.º 46, de 25 de agosto de 2004*. Dispõe sobre a fiscalização, pelo Tribunal de Contas da União, dos processos de concessão para exploração de rodovias federais, inclusive as rodovias ou trechos rodoviários delegados pela União a estado, ao Distrito Federal, a município, ou a consórcio entre eles. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/552/603>>. Acesso em: 25 dez. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2067/2008*. Relatório de Auditoria (RA) do Processo n.º 004.987/2006-9. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d3432313330&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>. Acesso em: 06 mai. 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública*. Brasília: Seminário de 06 a 08 de agosto de 2002, p.29-35.

CANÇADO, Maria de Lourdes Flecha de Lima Xavier. Serviço público no âmbito dos consórcios públicos. In: PIRES, Maria Colei Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coords.). *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CARMO, Débora Dias do. Transferência dos Ativos da Iluminação Pública em Minas Gerais: A Experiência de Formação de Consórcios Intermunicipais. Trabalho publicado no *VIII Consad de Administração Pública*. Brasília, maio de 2015. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII_Consad/129.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2016.

CARNEIRO, Ricardo; e BRASIL, Flávia de Paula Duque. Descentralização e Financiamento dos Municípios no Brasil Contemporâneo. *Revista de Administração FACES Journal*. Belo Horizonte: Universidade FUMEC/ FACE, 2009.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia de Paula Duque; e LONGOBUCCO, Breno. *O arranjo de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte: alcances e limites da cooperação e coordenação intergovernamental*. Belo Horizonte: FJP, 2010.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. *Gestão Pública no Século XXI: as reformas pendentes*. Texto para discussão 1686, Brasília, dezembro de 2011.

CARNEIRO, Ricardo; CÉSAR, Paulo Sérgio Mendes. Consórcios públicos interfederativos e os aspectos da ação coletiva olsonianos em minas gerais. XIX Seminário de Administração da FEA-USP. Disponível em: <<http://semead.com.br/19/resultado-xix-semead/>>. Acesso em: 23 dez. 2016.

CARNEIRO, Ricardo; e BRASIL, Flávia de Paula Duque. *Gestão Pública no Brasil do Século XXI: tendências reformistas e o desafio da profissionalização*. GADELHA, Paulo; NORONHA, José Carvalho de; DAIN, Sulamis; PEREIRA, Telma Ruth (orgs.). *Brasil Saúde Amanhã: população, economia e gestão*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*, 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARVALHO, Vinicius Eduardo de Correia; CARMO, Jéssica Rodrigues do; FREITAS, Rafael Geraldo Àvila. Consórcios Públicos para a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos em Minas Gerais: Uma Alternativa para a Problemática do Lixo. *V Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental Belo Horizonte/MG – 24 a 27/11/2014*. Disponível em: <<http://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2014/III-017.pdf>> Acesso em: 25 dez. 2016.

CÉSAR, Paulo Sérgio Mendes. *Agência de Desenvolvimento Metropolitano*. Monografia CSAP. Belo Horizonte: FJP, 2007.

_____. *Consórcios Públicos e o Princípio da Eficiência na Administração Pública*. Monografia Faculdade de Direito. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*, 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

COLEGIADO DOS SECRETÁRIOS EXECUTIVOS DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. Portal institucional do COSECS. Disponível em: < <http://www.cosecsmg.org.br/portal/index.php/historia-dos-cis>>. Acesso em: 21 dez. 2016.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: UNESP/ Fundação Konrad Adenauer, 2004.

CUNHA, Salles Trindade da Cunha. *Descentralização, Neolocalismo e Associativismo Intermunicipal: o papel das Associações Microrregionais de Municípios de Minas Gerais*. Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DURÃO, Pedro. *Convênios e Consórcios Públicos*. 2ª ed. Curitiba: Juruiá, 2007.

ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

ESPIRITO SANTO, Leonardo Motta e XAVIER CANÇADO, Maria de Lourdes Flecha Lima. *Curso Prático de Direito Administrativo*. 2º ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 171.

FORRER, John; KEE, James Edwin; NEWCOMER, Kathryn E.; e BOYER, Eric. Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question. *ASPA annual Conference of 2010*. Public Administration Review, maio de 2010. Disponível em: <<http://sites.duke.edu/niou/files/2011/05/Forrer-Lee-Newcomer-and-Boyer-Public-Private-Partnership-and-the-Public-Accountability-Question.pdf>> Acesso em: 16 out. 2015.

FREITAS JUNIOR, Dionysio Borges de; MESQUITA, Daniel Leite. *Consórcios Intermunicipais de Políticas Públicas em Minas Gerais: Redes para a Prestação Eficiente de Serviços ao Cidadão*. Trabalho publicado no XXXIV Encontro da Anpad em 2010. Rio de Janeiro, setembro de 2010.

FREITAS, Paulo Springer de. *A Regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal*. Brasília: Senado, 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois-o-exercicio-da-politica-a-regulamentacao-do-artigo-23-da-constituicao-federal>>. Acesso em: 06 abr. 2016.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; REZENDE PINTO, José Marcelinho de; e CORBUCCI, Paulo Roberto (org.). *Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.

GRUPENMACHER, Betina Treiger. Controle da Constitucionalidade pelo Poder Executivo. In: DERZI, Misabel Abreu Machado. *Separação de Poderes e Efetividade do Sistema Tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. 560p.

GUIMARÃES, Tatiana Cordeiro. *O Consórcio Público como Instrumento de Fortalecimento do Federalismo Brasileiro - Marco Legal, Vantagens e Condições de Formação*. Dissertação defendida em 2010. Belo Horizonte: FJP, 2010.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary C. R. *As três versões do neo-institucionalismo*. Lua Nova, n. 58, 2003.

HAVRENNE, Michel François Drizul. *Breves anotações sobre os convênios administrativos*. Curitiba: Zênite, 2010. v. 17, n. 195, p. 456-471, maio, 2010.

HARGER, Marcelo. Consórcios Públicos na Lei n. 11.107/05. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*, 1991.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Ipeadata*. Base de dados econômicos e financeiros mantida pelo Ipea. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12. ed. São Paulo, Dialética, 2008.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Transferências orçamentárias da União para estados e municípios: determinantes e beneficiários. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. (Org.). *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

MACHADO, Gustavo Gomes; PIRES, Maria Colei Simões. Os consórcios públicos: aplicação na gestão de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. In: PIRES, Maria Colei Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coords.). *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MACHADO, Gustavo Gomes; DANTAS, Caroline Bastos. Constituição de consórcios

públicos e implicações da Lei nº 11.107/2005 nas associações intermunicipais anteriores. In: PIRES, Maria Colei Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coords.). *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MACHADO, José Angelo. Relações Intergovernamentais e Coordenação de Políticas Sociais: eficácia e contenção do poder no desenho dos incentivos financeiros federais. *XXXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)*. Caxambu, 25 a 29 de outubro de 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/qndklc>>. Acesso em: 07 set. 2016.

MARES GUIA, Virginia Rennó dos. *Estudos Básicos para a RMBH: subsídios para o plano de desenvolvimento. Tema Transversal – Gestão Metropolitana*. Fundação João Pinheiro: Belo Horizonte, 2006.

MARQUES, Valesca Menezes. *As Associações de Municípios e a Regionalização do Estado de Santa Catarina*. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 2003.

MEDAUAR, Odete; e OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Consórcios Públicos: Comentários à Lei 11.107/2005*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, pp. 421-461.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELO, Valdir. *Ação Coletiva e o Problema de Coordenação*. Textos para Discussão n. 1911. Brasília: IPEA, 2013

_____. *Mecanismos para Problemas de Ação Coletiva*. Textos para Discussão n. 1985. Brasília: IPEA, 2014.

MINAS GERAIS. *Constituição do Estado de Minas Gerais* (1989).

_____. *Lei n.º 13.803, de 27 de Dezembro de 2000*. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/legislacao/leiestadual13803_00.htm>. Acesso em: 11 jun. 2016.

_____. *Decreto nº 45.181, de 25 de Setembro de 2009*. Regulamenta a Lei nº 18.031, de 12 de janeiro de 2009, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/decretos/2009/d45181_2009.htm>. Acesso em: 11 jun. 2016.

_____. *Lei n.º 18.030, de 12 de janeiro de 2009*. Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=18031&comp=&ano=2009>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

_____. *Lei n.º 22.257, de 27 de julho de 2016*. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22257&comp=&ano=2016&texto=original>>. Acesso em: 21 dez. 2016.

_____. Deliberação Normativa COPAM nº118, 27 de junho de 2008. Altera os artigos 2º, 3º e 4º da Deliberação Normativa 52/2001, estabelece novas diretrizes para adequação da disposição final de resíduos sólidos urbanos no Estado, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.feam.br/images/stories/arquivos/DN/deliberacao_normativa_copam_118.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2016.

_____. Fundação Estadual do Meio Ambiente. *Diagnóstico de Consórcios Intermunicipais para a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos em Minas Gerais*. Belo Horizonte, FEAM, 2014.

_____. Fundação João Pinheiro. *Índice Mineiro de Responsabilidade Social*. Belo Horizonte, FJP, 2014. Disponível em: <<http://imrs.fjp.mg.gov.br/>>. Acesso em: 03 jan. 2017.

_____. Fundação João Pinheiro. Centro de Estudos Municipais e Metropolitanos – CEMME e Escola de Governo de Minas Gerais-EGMG, Fundação João Pinheiro; Centro de Estudos Urbanos- CEURB-FAFICH-UFMG, fevereiro a abril de 1997.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana. *Catálogo das Associações Microrregionais de 2012*. Belo Horizonte: Sedru, 2012.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana. *Relatório sobre os Consórcios Públicos para Gestão Integrada de Resíduos Sólidos acompanhados pela SEDRU*. Belo Horizonte: SEDRU, 2012. Disponível em: <<http://www.urbano.mg.gov.br/municipiosconsorcios>>. Acesso em: 22 set. 2012.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana. *Relatório sobre Consórcios Públicos de Resíduos Sólidos em Minas Gerais*. Belo Horizonte, março de 2016.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana. *Boletim Consórcios Públicos*. Sedru, Maio de 2016.

_____. Secretaria de Estado de Saúde. Portal institucional. Disponível em: <<http://www.saude.mg.gov.br/cib/page/1557-consorcios-intermunicipais-de-saude-cis#content>>. Acesso em: 21 dez. 2016.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Portaria Presidencial nº 036/PRES/14*. Orientações sobre a transferência dos ativos da iluminação pública em Minas Gerais. Disponível em: <<http://tclegis.tce.mg.gov.br/Home/ExibePDF/1136188>>. Acesso em: 25 set. 2016.

MOURA, Márcio Ricardo Gonçalves de. *Direito Tributário*. Brasília: Vestcon, 2008.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. *Parcerias Público-Privadas: Perspectiva constitucional brasileira*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 268 p.

OATES, Wallace E. *Federalismo fiscal*. Madri: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro*. Belo Horizonte: FJP, 2007.

_____. *A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil*. Belo Horizonte: Oficina de livros, 1991.

OLIVEIRA, Marcos José Tavares de. *O princípio da eficiência e os novos rumos da administração pública brasileira*. Monografia apresentada como exigência final do curso de Pós-graduação lato sensu em Direito do Estado (Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Tributário) da Universidade Cândido Mendes – UCAM. Publicada em 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/16757>>. Acesso em: 02 set. 2012.

OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: Edusp, 2015.

OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

_____. Collective action Theory. In: BOIX, Carles; STOKES, Susan C. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. New York: Oxford University Press, 2009.

PETERS, B. G. Reorganizando o governo em uma era de contenção e compromisso. In: ABRUCIO, Luís Fernando. *O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Cadernos ENAP, Brasília, n. 10, 1997.

PINHEIRO, Guilherme Pereira. *O Federalismo de Competição: Contexto Histórico, Institucional e Jurídico*. Artigo publicado em 2007. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007. Disponível em: <http://www.fmd.pucminas.br/Virtuajus/2_2007/Discentes/Guilherme%20Pereira%20Pinheiro.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.

PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (coord.). *Consórcios Públicos: Instrumento do Federalismo Cooperativo*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (orgs.). *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

PUTNAM, Robert David. *Comunidade E Democracia: a Experiência Da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

REIS, Elcio Fonseca. O Princípio da Boa-Fé, a Proteção da Confiança e Guerra Fiscal do ICMS. In: DERZI, Misabel Abreu Machado. *Separação de Poderes e Efetividade do Sistema Tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. 560p.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (coord.). *Contribuintes e Cidadãos: compreendendo o orçamento federal*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

_____. *Disciplina Fiscal e Qualidade do Gasto Público: Fundamentos da Reforma Orçamentária*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. *Planejamento Urbano*: entrevista à Agência CNM sobre consórcios públicos. Entrevista de 17 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?iId=44460>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. *A cooperação federativa e a política de saúde: o caso dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no estado do Paraná*. Cad. Metrop., São Paulo, v. 18, n. 36, pp. 377-399, jul 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cm/v18n36/2236-9996-cm-18-36-0377.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

RODRIGUES, Clarice Dos Santos. Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos: Desafios, Possibilidades e Limitações para Implantação no Município de Imbituba, Sc. Trabalho de Conclusão de Curso de Engenharia Ambiental da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC. Criciúma, Novembro de 2009. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/4532806-Gerenciamento-integrado-de-residuos-solidos-urbanos-desafios-possibilidades-e-limitacoes-para-implantacao-no-municipio-de-imituba-sc.html>>. Acesso em: 26 dez. 2016.

SACHS, Diogo Egidio. *Aglomerado Urbano x Consórcio Público*. Artigo publicado em 13 de abril de 2005. Disponível em: <<http://www.secom.mt.gov.br/imprime.php?cid=15518&sid=22>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

SILVA, Mauro Santos. *Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian*. Belo Horizonte: Nova Economia, 2005.

SILVA, Wanessa de Matos Firmino. Consórcios Públicos na Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil. Dissertação de Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente. Brasília, UnB, 2015.

SOARES, Márcia Miranda. Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. 8. *Encontro da ABCP*, 01 a 04 de agosto, 2012, Gramado, RS.

SOUZA, Celina. *Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988*: Processo decisório, conflitos e alianças. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, 2001.

_____. *Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988*. Curitiba: Revista Sociologia Política, 2005.

TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

VARGAS, Neide César. *A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal*. Porto Alegre: Ensaio FEE, 2011.

VEDANA, Celso. *Federalismo: Autonomia Tributária Formal dos Municípios*. Florianópolis: Editora Habitus, 2002.

WELSCH, Gisele Mazzoni. *Possibilidade de Revisão dos Motivos do Ato Administrativo pelo Poder Judiciário*. Artigo publicado em 2003. Disponível em: <http://www.tex.pro.br/wwwroot/00/070518_possibilidade_gisele.php>. Acesso em: 01 fev. 2008.

ANEXO I – MODELO DE QUESTIONÁRIO

Este questionário enquadra-se numa investigação no âmbito de uma dissertação de Mestrado em Administração Pública, realizada na Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Os resultados obtidos serão utilizados apenas para fins académicos, sendo realçado que as respostas dos inquiridos representam apenas a sua opinião individual. Não existem respostas certas ou erradas. Por isso solicito que responda de forma espontânea e sincera a todas as questões.

Obrigado pela sua colaboração.

DADOS DO ENTREVISTADO:

1. Nome: *Clique aqui para digitar texto.*
2. Idade: *Clique aqui para digitar texto.*
3. Sexo: ☐ Masculino ☐ Feminino
4. Município do local de trabalho: *Clique aqui para digitar texto.*
5. Profissão: *Clique aqui para digitar texto.*
6. Cargo/ função: *Clique aqui para digitar texto.*

DADOS DO CONSÓRCIO:

1. Nome do Consórcio: *Clique aqui para digitar texto.*
2. Possui sede própria?
☐ Sim ☐ Não
3. Possui contrato de rateio vigente?
☐ Sim ☐ Não
4. Data de criação (pelo menos 2 leis autorizativas/ ratificadoras ou inscrição no CNPJ):
Clique aqui para digitar texto.
5. Ano do início da articulação para criação do consórcio (primeira reunião de sensibilização com proposta de consorciamento): *Clique aqui para digitar texto.*
6. Municípios integrantes atualmente: *Clique aqui para digitar texto.*

7. Municípios integrantes na proposta inicial: [Clique aqui para digitar texto.](#)
8. Qual a origem da proposta de consorciamento?
- ☐ Governo Federal (MCidades, MMA, Funasa, etc.);
 - ☐ Governo Estadual (Sedru, Feam, Ses, Ima, etc.);
 - ☐ Associação Microrregional;
 - ☐ Prefeitura integrante. Caso sim, qual município? [Clique aqui para digitar texto.](#)
 - ☐ Consultoria.
9. Quais as funções contempladas no objeto do consórcio público?
- ☐ Saúde;
 - ☐ Saneamento básico;
 - ☐ Destinação final de resíduos sólidos;
 - ☐ Iluminação pública;
 - ☐ Segurança alimentar;
 - ☐ Habitação de interesse social;
 - ☐ Desenvolvimento Econômico;
 - ☐ Recursos hídricos;
 - ☐ Outras. Quais? [Clique aqui para digitar texto.](#)
10. Houve mudança/ampliação do objeto com a incorporação de nova finalidade?
- ☐ Sim ☐ Não
11. Qual motivo da incorporação?
- [Clique aqui para digitar texto.](#)
12. Quais as funções públicas sendo efetivamente executadas atualmente?
- Saúde;
- ☐ Saúde;
 - ☐ Saneamento básico;
 - ☐ Destinação final de resíduos sólidos;
 - ☐ Iluminação pública;
 - ☐ Segurança alimentar;
 - ☐ Habitação de interesse social;
 - ☐ Desenvolvimento Econômico;
 - ☐ Recursos hídricos;
 - ☐ Outras. Quais? [Clique aqui para digitar texto.](#)
13. Qual/quais das funções públicas acima são atualmente prioritárias para o consórcio?
- [Clique aqui para digitar texto.](#)

14. Possui contrato de programa?

☐ Sim ☐ Não

Caso sim, para qual função/finalidade pública? [Clique aqui para digitar texto.](#)

15. Avalie o grau das principais motivações/interesses que conduziram a criação do consórcio, variando de 0 a 10, sendo 0 a opção que traduz ausência de motivação, 1 o menor grau de motivação e 10 o de maior:

Motivações	Peso										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Insuficiência financeira das prefeituras para gerir determinadas políticas públicas											
Insuficiência financeira das prefeituras para realizar investimentos necessários para determinadas políticas públicas											
Insuficiência administrativa/gerencial das prefeituras para gerir determinadas políticas públicas											
Apoio financeiro de instituições privadas. (Exemplo: mineradora como medida compensatória, etc.)											
Obtenção de repasses financeiros do Sistema Único de Saúde para a região através do consórcio.											
Obtenção de recursos financeiros do governo federal para investimentos relacionados à destinação final de resíduos sólidos.											
Obtenção de recursos financeiros estaduais relacionados a projetos ou investimentos relacionados à destinação final de resíduos sólidos.											
Obtenção de ganho de escala da gestão de serviços públicos.											
Obtenção de melhores resultados em licitações regionalizadas, como terceirização da manutenção dos ativos da iluminação pública.											
Melhoria da imagem junto ao Ministério Público Estadual.											
Viabilização de concessão ou Parceria Público-Privada.											
Recebimento ou incremento da cota parte do ICMS Ecológico.											
Apoio instrumental do governo estadual (capacitação e articulação).											
Contratação de profissionais mais qualificados para o consórcio do que os disponíveis nas prefeituras.											
Fortalecimento da identidade regional.											
Fortalecimento da representatividade política dos prefeitos da região.											

Outra (s). Qual/quais? [Clique aqui para digitar texto.](#)

16. Avalie o grau das principais dificuldades identificadas no processo de formação do seu consórcio, variando de 0 a 10, sendo 0 a opção que traduz ausência de dificuldade, 1 o menor grau de dificuldade e 10 o de maior:

Dificuldade	Peso
-------------	------

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Falta de conhecimento do processo e de suas etapas.											
Dificuldade do rito imposto pela Lei 11.107/2005, marco regulatório dos Consórcios Públicos.											
Grande quantidade de municípios envolvidos.											
Poucos municípios envolvidos.											
Pouco envolvimento/interesse do município polo.											
Participação/envolvimento de prefeitos abaixo do ideal.											
Dificuldade de articulação dos prefeitos (rivalidades políticas, interesses antagônicos, falta de comprometimento, etc.).											
Dificuldade de articulação com vereadores para aprovação nas câmaras municipais.											
Falta de interesse dos vereadores pelo consórcio público.											
Descrença de alguns prefeitos na figura do consórcio público (por exemplo: temor de perda de autonomia, de engessamento de algumas políticas públicas ou de aumento dos gastos com pessoal).											
Más experiências anteriores envolvendo consórcio público.											
Fatores geomorfológicos (distância entre os municípios, relevo, etc.) e infraestrutura viária.											
Escassez de recursos financeiros para implantação do consórcio (locação de sede administrativa, aquisição de mobiliário e equipamentos, encargos, tarifas e impostos, contratação de pessoal, etc.).											
Crença de autossuficiência dos municípios maiores.											
Discussões precipitadas antes da constituição do consórcio (por exemplo: deliberar sobre qual o município sede do futuro aterro sanitário ou sobre quem será o presidente ou secretário executivo).											
Resistência do corpo técnico das prefeituras envolvidas, visto que perdem poder para o consórcio.											
Descrença na possibilidade/ probabilidade de conseguirem recursos federais ou estaduais.											
Apoio do governo estadual insatisfatório.											
Apoio do governo federal insatisfatório.											
Ausência de cartilha orientadora clara e objetiva.											
Desalinhamento entre instituições fomentadoras a consórcios (por exemplo: Sedru, Feam, AMM, MCidades, Ses, Funasa, etc.).											

Outra (s). Qual/quais? [Clique aqui para digitar texto.](#)

17. Qual a estrutura de funcionários atual do consórcio?

Cargo/ função	Número de funcionários	Formação/instrução

18. Qual sua expectativa para o futuro do seu consórcio público? É esperado sucesso ou fracasso em quais áreas?

[Clique aqui para digitar texto.](#)

19. Quais suas críticas e sugestões relativas às instituições estaduais e federais de fomento à criação de consórcios públicos?

[Clique aqui para digitar texto.](#)

20. Quais suas críticas e sugestões relativas ao consórcio público?

[Clique aqui para digitar texto.](#)

ANEXO II – RELAÇÃO DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS POR FINALIDADE E SITUAÇÃO EM MINAS GERAIS EM 2016

<i>Nº</i>	<i>Consórcio</i>	<i>Município sede</i>	<i>Finalidade</i>	<i>Situação</i>
1	CONCRIAD	Engenheiro Caldas	Abrigo para criança e adolescente	Ativo
2	CODAP	Conselheiro Lafaiete	Desenvolvimento Econômico	Ativo
3	CASIP	Conselheiro Lafaiete	Iluminação Pública	Ativo
4	CIBAPAR	Brumadinho	Meio Ambiente	Ativo
5	CIBARC	Carangola	Meio Ambiente	Ativo
6	COMLAGO	Três Marias	Meio Ambiente	Ativo
7	4 AMBIENTAL	Santa Juliana	Multifinalitário	Ativo
8	CI AMARP	Andradas	Multifinalitário	Ativo
9	CICANASTRA	Capitólio	Multifinalitário	Ativo
10	CIDERSU	Carvalhópolis	Multifinalitário	Ativo
11	CIDES	Uberlândia	Multifinalitário	Ativo
12	CIDESI	Carangola	Multifinalitário	Ativo
13	CIDESLESTE	Caratinga	Multifinalitário	Ativo
14	CIESP	Mar de Espanha	Multifinalitário	Ativo
15	CIGEDAS	São João Del Rey	Multifinalitário	Ativo
16	CIMAG	Caxambú	Multifinalitário	Ativo
17	CIMAJE	Diamantina	Multifinalitário	Ativo
18	CIMAMS	Montes Claros	Multifinalitário	Ativo
19	CIMARG	Lavras	Multifinalitário	Ativo
20	CIMASAS	Itajubá	Multifinalitário	Ativo
21	CIMASP	Itajubá	Multifinalitário	Ativo
22	CIMCENTRAL	Sete Lagoas	Multifinalitário	Ativo
23	CIMCOM	Divinópolis	Multifinalitário	Ativo
24	CIMDOCE	Governador Valadares	Multifinalitário	Ativo
25	CIMEJE	Araçuaí	Multifinalitário	Ativo
26	CIMEV	Corinto	Multifinalitário	Ativo
27	CIMLESTE	Mantena	Multifinalitário	Ativo
28	CIMME	Conceição do Mato Dentro	Multifinalitário	Ativo
29	CIMMES	Pouso Alegre	Multifinalitário	Ativo
30	CIMPAR	Juiz de Fora	Multifinalitário	Ativo
31	CIMPLA	Araxá	Multifinalitário	Ativo
32	CIMVA	Ipatinga	Multifinalitário	Ativo
33	CIMVALES	Bonito de Minas	Multifinalitário	Ativo
34	CIMVALPI	Ponte Nova	Multifinalitário	Ativo
35	CISPAR	Patos de Minas	Multifinalitário	Ativo
36	CIS-VERDE	Carangola	Multifinalitário	Ativo
37	CODAMMA	Barbacena	Multifinalitário	Ativo
38	CODANORTE	Pirapora	Multifinalitário	Ativo
39	COMASF	Luz	Multifinalitário	Ativo
40	COMDAPAV	Cristiano Ottoni	Multifinalitário	Ativo
41	COMVALE	Uberaba	Multifinalitário	Ativo
42	COMVALES	Urucuia	Multifinalitário	Ativo
43	CONDEBAS	Guanhães	Multifinalitário	Ativo
44	CONSMEPI	João Monlevade	Multifinalitário	Ativo
45	CONSÓRCIO RIDES	Monte Carmelo	Multifinalitário	Ativo

46	CONSÓRCIO UNIÃO SERRA GERAL	<i>Janaúba</i>	Multifinalitário	Ativo
47	CPGIRS	<i>Andradas</i>	Multifinalitário	Ativo
48	IPER	<i>Itambacuri</i>	Multifinalitário	Ativo
49	MULHERES DAS GERAIS	<i>Belo Horizonte</i>	Políticas para as mulheres	Ativo
50	CIDAS	<i>Ouro Fino</i>	Resíduos sólidos urbanos	Ativo
51	CIDSEA	São Lourenço	Resíduos sólidos urbanos	Ativo
52	CIRSU VALE DO MUCURI	<i>Teófilo Otoni</i>	Resíduos sólidos urbanos	Ativo
53	CONSANE	Lavras	Resíduos sólidos urbanos	Ativo
54	CONSÓRCIO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE POMPÉU	<i>Pompéu</i>	Resíduos sólidos urbanos	Ativo
55	CONSÓRCIO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE SALINASS	<i>Salinas</i>	Resíduos sólidos urbanos	Ativo
56	CONSÓRCIO DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE SERITINGA	<i>Seritinga</i>	Resíduos sólidos urbanos	Ativo
57	CONSÓRCIOS RESÍDUOS SÓLIDOS	<i>Águas Formosas</i>	Resíduos sólidos urbanos	Ativo
58	COREMESP	<i>Conceição do Mato Dentro</i>	Resíduos sólidos urbanos	Ativo
59	CORESAB	<i>Curvelo</i>	Resíduos sólidos urbanos	Ativo
60	COSÓRCIO RESÍDUOS SÓLIDOS CIGRES	<i>Divino</i>	Resíduos sólidos urbanos	Ativo
61	CPGRS	<i>João Monlevade</i>	Resíduos sólidos urbanos	Ativo
62	CSSP	São Sebastião do Paraíso	Resíduos sólidos urbanos	Ativo
63	ECOTRES	<i>Conselheiro Lafaiete</i>	Resíduos sólidos urbanos	Ativo
64	CISAB RC	<i>Belo Horizonte</i>	Saneamento	Ativo
65	CISAB ZM	<i>Viçosa</i>	Saneamento	Ativo
66	CONSAD MÉDIO JEQUITINHONHA	Padre Paraíso	Segurança alimentar	Ativo
67	CONSAD BACIA ITABAPOANA	<i>Carangola</i>	Segurança alimentar	Ativo
68	CI SUL DE MINAS	<i>Alfenas</i>	Cultura e desenvolvimento	Inativo
69	CIBARG	<i>Iturama</i>	Desenvolvimento	Inativo
70	COBANDEIRA	<i>Carangola</i>	Desenvolvimento	Inativo
71	CODERI	Ouro Preto	Desenvolvimento	Inativo
72	CONSÓRCIO RIO ITABAPOANA	<i>Caparaó</i>	Desenvolvimento	Inativo
73	CER SERRA DO PAPAGAIO	<i>Baependi</i>	Meio Ambiente	Inativo
74	CI RIO CÁGADO		Meio Ambiente	Inativo
75	CI RIO MURIAÉ	<i>Muriaé</i>	Meio Ambiente	Inativo
76	CI RIO POMBA	<i>Ubá</i>	Meio Ambiente	Inativo
77	CID URUCUIA E CARINHANHA	<i>Arinos</i>	Meio Ambiente	Inativo
78	COM 10	<i>Matozinhos</i>	Meio Ambiente	Inativo
79	CONPAR - CEIVAP	<i>Além Paraíba</i>	Meio Ambiente	Inativo
80	CONSÓRCIO ÁGUAS LIMPAS	<i>Aimóres</i>	Meio Ambiente	Inativo
81	CIDSMEJE	<i>Padre Paraíso</i>	Multifinalitário	Inativo
82	CIMBAJE	<i>Almenara</i>	Multifinalitário	Inativo
83	CIMECO	<i>Pará de Minas</i>	Multifinalitário	Inativo
84	CIMERP	<i>Muriaé</i>	Multifinalitário	Inativo
85	CIS-CAPARAÓ	<i>Mutum</i>	Multifinalitário	Inativo
86	COMAR	Rio Pardo	Multifinalitário	Inativo
87	CONSÓRCIO TRÊS CORAÇÕES	<i>Cambuquira</i>	Multifinalitário	Inativo

88	CI RAUL SOARES	Raul Soares	Resíduos sólidos urbanos	Inativo
89	CIAMESF	Januária	Resíduos sólidos urbanos	Inativo
90	CIGRS	Manhuaçu	Resíduos sólidos urbanos	Inativo
91	CIRS	Carangola	Resíduos sólidos urbanos	Inativo
92	CISAM	Boa Esperança	Resíduos sólidos urbanos	Inativo
93	CITMAS	Oliveira Fortes	Resíduos sólidos urbanos	Inativo
94	CONRESOL	São Miguel do Anta	Resíduos sólidos urbanos	Inativo

ANEXO III – RELAÇÃO DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE MINAS GERAIS QUE PARTICIPARAM DA PESQUISA

<i>Nº</i>	<i>Consórcio</i>	<i>Municípios</i>
1	4 AMBIENTAL	Santa Juliana, Nova Ponte, Perdizes e Pedrinópolis
2	AMOG	Arceburgo, Areado, Bom Jesus da Penha, Botelhos, Cabo Verde, Guaranésia, Guaxupé, Juruaia, Muzambinho, Nova Resende
3	CASIP	Conselheiro Lafaiete, São Brás do Suaçuí, Jeceaba, Belo Vale, Itaverava, Lamim, Senhora de Oliveira, Piranga
4	CICANASTRA	Arcos, Formiga, Capitólio, Iguatama, Pimenta, Pains, Córrego Fundo, Doloresópolis, Piumhi, São Roque de Minas, Vargem Bonita, Guapé, Santana do Jacaré, Cana Verde, Cristais, Candeias
5	CIDAS	Albertina, Bueno Brandão, Inconfidentes, Jacutinga, Monte Sião, Ouro Fino, Tocos Do Moji
6	CIDERSU	Alterosa, Campanha, Carvalhópolis, Cordislândia, Elói Mendes, Fama, Machado, Monsenhor Paulo, Paraguaçu, Poço Fundo, São Gonçalo do Sapucaí, São João da Mata, Serrania, Silvianópolis
7	CIDES	Araporã, Cachoeira Dourada, Campina Verde, Canápolis, Capinópolis, Cascalho Rico, Centralina, Douradoquara, Estrela do Sul, Grupiara, Gurinhata, Ipiacu, Indianópolis, Iraí de Minas, Ituiutaba, Monte Alegre, Monte Carmelo, Prata, Santa Vitória, Tupaciguara
8	CIESP	Municípios integrantes atualmente: Bicas, Descoberto, Guarará, Mar de Espanha, Maripá de Minas, Pequeri, Rochedo de Minas, São João Nepomuceno, Senador Cortes
9	CIGEDAS	Barroso, Carrancas, Conceição Da Barra De Minas, Coronel Xavier Chaves, Lagoa Dourada, Madre De Deus De Minas, Nazareno, Piedade Do Rio Grande, Prados, Resende Costa, Ritópolis, Santa Cruz De Minas, São João Del Rei, São Tiago, Tiradentes
10	CIMAG	Aiuruoca, Baependi, Bocaina De Minas, Bom Jardim De Minas, Cambuquira, Carmo De Minas, Caxambu, Conceição Do Rio Verde, Cruzília, Dom Viçoso, Itanhandu, Lambari, Liberdade, Minduri, Olímpio Noronha, Passa Quatro, Pouso Alto, São Thomé Das Letras, Soledade De Minas
11	CIMAJE	Alvorada De Minas, Capelinha, Carbonita, Datas, Diamantina, Gouveia, Itamarandiba, Leme Do Prado, Minas Novas, Presidente Kubitschek, Rio Vermelho, Santo Antônio Do Itambé, Senador Modestino Gonçalves, Serra Azul De Minas, Serro, Turmalina, Veredinha
12	CIMAMS	Aguas Vermelhas, Augusto De Lima, Berizal, Bocaiúva, Botumirim, Buenópolis, Buritizeiro, Brasília De Minas, Campo Azul, Catuti, Conego Marinho, Coração De Jesus, Cristália, Francisco Dumont, Francisco Sa, Fruta De Leite, Grão Mogol, Ibiracatu, Ibiai, Indaiabira, Itacambira, Itacarambi, Jaíba, Janaúba, Japonvar, Jequitaiá, Joaquim Felício, Josenópolis, Juvenília, Lassance, Lontra, Luislândia, Manga, Matias Cardoso, Mirabela, Mato Verde, Miravania, Montes Claros, Novorizonte, Padre Carvalho, Patis, Porteirinha, Pedras De Maria Da Cruz, Pintópolis, Rio Pardo De Minas, Rubelita, São Francisco, São João Da Ponte, São João Das Missões, São João Do Pacuí, São João Do Paraíso, São Romão, Salinas, Urucuia, Vargem Grande Do Rio Pardo, Varzea Da Palma, Bonito De Minas, Capitao Eneas, Chapada Gaucha, Claro Dos Pócos, Curral De Dentro, Divisa Alegre, Engenheiro Navarro, Espinosa, Gameleiras, Glaucilândia, Guaraciama, Icarai De Minas, Januária, Juramento, Lagoa Dos Patos, Mamonas, Montalvania, Monte Azul, Montezuma, Ninheira, Nova Porteirinha, Olhos Dagua, Pai Pedro, Pirapora, Ponto Chique, Riachinho, Riacho Dos Machado, Santa Cruz De Salinas, Santa Fe De Minas, Santo Antonio Do Retiro, São João Da Lagoa, Serranópolis De Minas, Taiobeiras, Ubai, Varzelândia, Verdelandia

13	CIMAPAR	Carmo Do Paranaíba, Cruzeiro Da Fortaleza, Coromandel, Guimarânia, Lagoa Formosa, Presidente Olegário, São Gonçalo Do Abaeté, Varjão De Minas, Patrocínio, Rio Paranaíba, Santa Rosa Da Serra, Tiros, Serra Do Salitre
14	CIMARG	Aguanil, Bom Sucesso, Camacho, Campo Belo, Cana Verde, Candeias, Carmópolis De Minas, Carrancas, Cristais, Ibituruna, Ijaci, Ingai, Itumirim, Itutinga, Lavras, Luminárias, Nazareno. Nepomuceno, Oliveira, Passa Tempo, Perdões, Ribeirão Vermelho, Santana Do Jacaré, Santo Antônio Do Amparo, São Bento Abade, São Francisco De Paula
15	CI AMARP	Andradas, Bandeira Do Sul, Caldas, Campestre, Divisa Nova, Ibitiúra De Minas, Ipuíúna, Poço Fundo, Santa Rita De Caldas
16	CIMASAS	Brazópolis, Cachoeira de Minas, Cristina, Conceição das Pedras, Delfim Moreira, Gonçalves, Itajubá, Maria da Fé, Marmelópolis, Piranguçu, Piranguinho, Paraisópolis, Santa Rita do Sapucaí, São José do Alegre, Wenceslau Bráz
17	CIMASP	Consolação, Conceição das Pedras, Conceição dos Ouros, Marmelópolis, Itajubá, São José do Alegre, Sapucaí Mirim, Piranguinho, Piranguçu, Wenceslau Braz
18	CIMCENTRAL	Araçaí, Baldim, Capim Branco, Cordisburgo, Fortuna De Minas, Funilândia, Inhaúma, Jaboticatubas, Jequitibá, Maravilhas, Matozinhos, Papagaios, Pequi, Prudente De Moraes, Santana De Pirapama, Santana Do Riacho, Sete Lagoas, Taquaraçu De Minas
19	CIMCOM	Camacho, Carmo do Cajuru, Carmo da Mata, Carmópolis de Minas, Cláudio, Conceição do Pará, Divinópolis, Itapeverica, Igaratinga, Iguatama, Oliveira, Passa tempo, Pedra do Indaia, Pitangui, São Francisco de Paula, São Sebastião do Oeste, São Gonçalo do Pará
20	CIMDOCE	Aimorés, Conselheiro Pena, Engenheiro Caldas, Fernandes Tourinho, Frei Inocência, Itanhomi, Ituêta, Mathias Lobato, Resplendor, São Geraldo Do Baixo, São Geraldo Da Piedade, Sardoá, Alpercata, Gonzaga, Alpercata, Campanário, Capitão Andrade, Coroaci, Divino Das Laranjeiras, Engenheiro Caldas, Fernandes Tourinho, Frei Inocência, Galiléia, Governador Valadares, Itambacuri, Itanhomi, Jampruca, Marilac, Mathias Lobato, Nacip Rydan, Nova Módica, Pescador, São Geraldo Da Piedade, São Geraldo Do Baixo, São José Do Safira, São José Do Divino, Sobrália, Tumiritinga, Virgolândia.
21	CIMEJE	Araçaí, Berilo, Comercinho, Coronel Murta, Francisco Badaró, Itaobim, Jenipapo De Minas, José Gonçalves De Minas, Ponto Dos Volantes, Virgem Da Lapa
22	CIMEV	Augusto De Lima, Buenopolis, Corinto, Curvelo, Felixandia, Inimutaba, Joaquim Felício, Monjolos, Morro Da Garça, Presidente Juscelino, Santo Hipolito, Tres Marias
23	CIMLESTE	Mantena, Nova Módica, São João do Manteninha, Goiabeira, São Geraldo do Baixo, Santa Rita do Itueto, São felix de Minas
24	CIMME	Conceição do Mato Dentro, Congonhas do Norte, Dom Joaquim, Ferros, Jaboticatubas, Santana do Riacho, Santo Antônio do Rio Abaixo, Serro
25	CIMMES	Bueno Brandão, Cachoeira de Minas, Careaçú, Carmo da Cachoeira, Congonhal, Espírito Santo do Dourado, Heliadora, Inconfidentes, Monte Sião, Natércia, São Bento Abade, Santa Rita do Sapucaí, São Sebastião da Bela Vista, Senador Amaral, Senador José Bento, Tocos do Moji, Turvolândia
26	CIMPAR	Andrelândia, Aracitaba, Argirita, Astolfo Dutra, Belmiro Braga, Bias Fortes, Chácara, Coronel Pacheco, Descoberto, Dona Euzébia, Ewbank da Câmara, Goianá, Guarani, Guidoal, Itamarati de Minas, Juiz de Fora, Lima Duarte, Mar de Espanha, Matias Barbosa, Olaria, Pedro Teixeira, Piau, Rio Novo, Rio Pomba, Rio Preto, Rodeiro, Santana do Deserto, Santa Bárbara do Monte Verde, Santa Rita de Jacutinga, Santos Dumont, Senador Cortes, Simão Pereira, Tabuleiro, Tocantins

27	CIMPLA	Araxá, Tapira, Ibiá, Campos Altos, Pratinha, Pedrinópolis, Medeiros, Perdizes
28	CIMVALPI	Abre Campo, Acaiaca, Alvinópolis, Amparo da Serra, Araponga, Barra Longa, Cajuri, Canaã, Caputira, Catas Altas, Coimbra, Congonhas, Desterro de Entre Rios, Diogo Vasconcelos, Entre Rios de Minas, Guaraciaba, Itabirito, Jequeri, Mariana, Matipó, Oratórios, Ouro Branco, Ouro Preto, Paula Cândido, Pedra do Anta, Piedade de Ponte Nova, Piraúba, Ponte Nova, Porto Firme, Raul Soares, Rio Casca, Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado, Santo Antônio do Gramma, São Pedro dos Ferros, Sem Peixe, Sericita, Teixeiras, Urucânia, Vermelho Novo, Viçosa, Visconde do Rio Branco
29	CISAB ZONA DA MATA	Abre Campo, Acaiaca, Carangola, Conceição de Ipanema, Fervedouro, Ipanema, Jequeri, Lajinha, Lamim, Lima Duarte, Luisburgo, Manhauçu, Manhumirim, Oratorios, Pocrane, Ponte Nova, Raul Soares, Reduto, Recreio, Rio Doce, Senador Firmino, Senhora de Oliveira, Taparuba, Tocantins, Tombos, Vermelho Novo, Viçosa
30	CISAB-CENTRO NORDESTE MINEIRO	Guanhães, Virgínia, Divinolândia de Minas
31	CIS-VERDE	Alto Caparaó, Alto Jequitibá, Caiana, Caparaó, Caputira, Carangola, Divino, Espera Feliz, Faria Lemos, Fervedouro, Manhauçu, Manhumirim, Orizânia, Pedra Bonita, Pedra Dourada, Santa Margarida e Tombos
32	CODAMMA	Alfredo Vasconcelos, Barbacena, Capela Nova, Carandaí, Desterro Do Melo, Ibertioga, Oliveira Fortes, Paiva, Ressaquinha, Santa Bárbara Do Tugúrio, Santa Rita Do Ibitiboca, Senhora Dos Remédios, Santana Do Garambéu
33	CODANORTE	Ibiracatu, Japonvar, Lontra, São João da Ponte, Varzelândia, Mirabela, Patis, Coração de Jesus, São João do Pacuí, São João da Lagoa, Claro das Poções, Juramento, Glaucilândia, Capitão Enéas, Francisco Sá, Bocaiuva, Francisco Dumont, Engenheiro Navarro, Olhos D'Água, Guaraciama, Itacambira, Cristália, Grão Mogol, Josenópolis, Padre Carvalho, Ibiá, Ponto Chique, Lagoa dos Patos, Pirapora, Buritizeiro, Várzea da Palma, Botumirim, Campo Azul, Jequitai
34	COMASF	Abaeté, Dolores Do Indaiá, Estrela Do Indaiá, Leandro Ferreira, Luz, Quartel Geral
35	COMVALE	Água Comprida, Campo Florido, Conceição Das Alagoas, Conquista, Delta, Nova Ponte, Planura, Sacramento, Santa Juliana, Uberaba, Comendador Gomes
36	CONDAPAV	Caranaíba, Carandaí, Casa Grande, Cristiano Otoni, Queluzito e Santana Dos Montes
37	CONDEBAS	Água Boa, Coraci, Dolores de Guanhanes, Frei Lagonegro, José Raydan, Materlândia, Rio Vermelho, Sabinópolis, Santa Maria do Suaçuí, Santo Antônio do Itambé, São José da Safira, São Sebastião do Maranhão, Senhora do Porto, Serra Azul de Minas
38	CONSANE	Bom Sucesso, Ijaci, Lavras, Luminárias, Ribeirão Vermelho
39	CONSMEPI	Barao De Cocais, Bela Vista De Minas, Bom Jesus Do Amparo, Catas Altas, Dionisio, Dom Silvério, Itabira, João Monlevade, Nova Era, Rio Piracicaba, Santa Maria De Itabira, São Domingos Do Prata, São Gonçalo Do Rio Abaixo, São José Do Goiabal, Sem-Peixe
40	CONSÓRCIO RESÍDUOS SÓLIDOS ÁGUAS FORMOSAS	Águas Formosas, Fronteira dos Vales
41	CONSÓRCIO RESÍDUOS SÓLIDOS CAXAMBU	Caxambu, Baependi, Conceição do Rio Verde
42	CONSÓRCIO RESÍDUOS SÓLIDOS JOÃO MONLEVADE	Nova Era, Rio Piracicaba, João Monlevade, Bela Vista de Minas
43	CONSÓRCIO RESÍDUOS SÓLIDOS POMPÉU	Abaeté, Pompéu e Martinho Campos
44	CONSÓRCIO RESÍDUOS SÓLIDOS SALINAS	Salinas, Novorizonte, Rubelita, Fruta de Leite, Santa Cruz de Salinas, Curral de Dentro, Padre Carvalho

45	CONSÓRCIO RESÍDUOS SÓLIDOS SERITINGA	Aiuruoca, Carvalhos, Serranos, Seritinga
46	CONSÓRCIO UNIÃO SERRA GERAL	Catuti, Espinosa, Jaíba, Janaúba, Nova Porteirinha, Matias Cardoso, Monte Azul, Pai Pedro, Manga, Serranópolis, Mato Verde, Verdelândia
47	CONVALES	Arinos, Bonfinópolis de Minas, Buritis, Brasilândia de Minas, Cabeceira Grande, Chapada Gaúcha, Dom Bosco, Guarda Mor, Natalândia, João Pinheiro, Lagoa Grande, Paracatu, Pintópolis, Riachinho, Santa Fé de Minas, Unaí, Uruana de Minas, Urucuia, Vazante
48	COREMESP	Conceição do Mato Dentro, Alvorada de Minas e Dom Joaquim
49	CORESAB	Augusto de Lima, Araçaí, Baldim, Buenópolis, Cordisburgo, Corinto, Curvelo, Datas, Felixlândia, Inimutaba, Lassance, Monjolos, Morro da Garça, Paraopeba, Presidente Juscelino, Presidente Kubitschek, Santana do Pirapama, Santo Hipólito, Três Marias
50	CPGRS ANDRADAS	Andradas, Campestre, Caldas, St ^a . Rita de Caldas, Ipuiúna, Borda da Mata, Bandeira do Sul, Jacutinga, Ouro Fino, Albertina, Divisa Nova, Ibitiúra de Minas
51	ECOTRES	Congonhas, Conselheiro Lafaiete, Ouro Branco
52	IPER	Campanário, Catuji, Franciscópolis, Frei Gaspar, Itaipé, Itambacuri, Jampruca, Nova Módica, Novo Cruzeiro, Ouro Verde de Minas, Pescador, São José do Divino
53	RIDES	Cascalho Rico, Coromandel, Douradoquara, Estrela do Sul, Grupiara, Indianópolis, Iraí de Minas, Monte Carmelo e Romaria