

Scripta Nova

REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES

Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98

Vol. XVIII, núm. 493 (39), 1 de noviembre de 2014

[Nueva serie de *Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana*]

FÓRUNS POLÍTICOS, EXERCÍCIO DO PODER E ARRANJOS TERRITORIAIS: CONTEXTOS PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Rainer Randolph

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Fóruns políticos, exercício do poder e arranjos territoriais: contextos para a formulação de políticas regionais de desenvolvimento no Brasil (Resumo)

O presente trabalho apresenta uma investigação sobre diferentes formas contemporâneas de exercício do poder através de arranjos territoriais e de fóruns políticos que procura fornecer elementos para uma melhor compreensão das semelhanças e diferenças entre três experiências de formular “políticas regionais” em diferentes escalas que são objeto direto do debate aqui apresentado: (i) uma tentativa recente de formular uma política regional (nacional) por parte do Governo Federal; (ii) as experiências da criação de conselhos de desenvolvimento em determinado estado brasileiro a partir de uma base social que apenas se institucionaliza a posteriori e (iii) a constituição de consórcios públicos que ultrapassam a esfera local que lhes dão origem. Terminará com um primeiro balanço a respeito dessas experiências.

Palavras chave: Fóruns políticos, arranjos territoriais, política regional, COREDE, consórcio intermunicipal

Political forums, exercise of power and territorial arrangements: contexts for the formulation of regional development policies in Brazil (Abstract)

This work presents a research on different contemporary forms of exercising power through territorial arrangements and political forums that seeks to provide elements for a better understanding of the similarities and differences between the three experiments to formulate "regional policies" at different scales that are direct object of the discussion presented here: (i) a recent attempt to formulate a regional policy (national) by the Federal Government; (ii) the experiences of creating development councils in state in Brazil from a social base that only institutionalizes a posteriori and (iii) the establishment of public consortia beyond the local sphere that give rise to them.

Keywords: Political forums, territorial arrangements, regional policy, COREDE, intermunicipal consortium

A experiência histórica brasileira oferece-se como um exemplo muito instigante para uma reflexão sobre diferentes formas e escalas do exercício do poder, por parte de um Estado, sobre um território nacional.

Uma investigação sobre diferentes formas contemporâneas de exercício do poder através de arranjos territoriais, o assunto do presente trabalho, merece, no caso brasileiro, ser iniciada por uma pequena análise do movimento histórico entre momentos de centralização e descentralização do Estado brasileiro que constitui o contexto ou a referência mais geral para essa discussão. Neste caso, fases com centralismo e até autoritarismo exacerbado (ditadura) foram seguidos por períodos de descentralização (democratização) onde havia o fortalecimento de articulações políticas entre Estado e sociedade e mesmo no bojo da sociedade. O surgimento de pressões e manifestações políticas oriundas de mobilizações sociais se manifestava através de diferentes fóruns e arenas que procuravam influenciar o poder instituído diretamente sem respeitar aqueles canais instituídos em democracias representativas liberais por via de votação e eleição de representantes legislativos.

Ao seguir, numa primeira aproximação, esses “caminhos” no atual trabalho se procura fornecer alguns elementos que, talvez, possam facilitar uma compreensão das semelhanças e diferenças entre as três experiências de articular uma “política regional” em diferentes escalas que são o objeto direto do debate aqui apresentado: (i) uma tentativa recente de formular uma política regional (nacional) por parte do Governo Federal; (ii) as experiências da criação de conselhos de desenvolvimento em determinado estado brasileiro a partir de uma base social que apenas se institucionaliza a posteriori e (iii) a constituição de consórcios públicos a partir de uma base local dentro de um dado arcabouço legal. É essa última parte que dará suporte para uma pequena reflexão no final desse ensaio.

A abordagem da atual discussão parte da compreensão de que formulação e implantação de uma política regional de desenvolvimento são processos complexos de diferentes dimensões onde cada forma histórica/política expressa uma certa combinação de fatores. Portanto, o que se impõe aqui é a identificação de uma complexa articulação entre determinadas arenas políticas, no sentido de Offe e de outros cientistas políticos, e diferentes formas de arranjos políticos institucionais, termo emprestado até da economia regional que investiga arranjos produtivos ou, mas recentemente, de sua apropriação na escala urbana- metropolitana - regional com a noção de arranjos urbanos¹.

A fim de identificar elementos explicadores para as experiências acima indicadas, no presente texto foram aprofundadas, primeiro, as análises a respeito da formulação da política nacional de desenvolvimento regional a nível federal e seus desdobramentos em relação ao envolvimento de forças políticas no topo das arenas políticas e, segundo, as experiências da articulação e mobilização de atores da sociedade civil das regiões do Rio Grande do Sul, tendo como meta a promoção do desenvolvimento que se consolida na figura de Conselhos Regionais de Desenvolvimento².

Tomar arenas e arranjos como palavras de ordem para a abordagem deixa suficiente

¹ vide Offe, 1981; Randolph, 2004

² vide Bandeira, 2013

abertura para poder contemplar as especificidades das duas formas de articulação “regional” com outras formas de “experimentação” de arranjos institucionais, que constituem o terceiro eixo da discussão, que são os consórcios públicos que ganharam forma institucional com a aprovação da Lei Federal dos Consórcios Públicos em 2005 e suas posteriores regulamentações. Após a apresentação dessa forma de “articulação regional”, o presente trabalho terminará com uma pequena e provisória reflexão sobre as três modalidades de (tentativa de) formulação de política regional.

Formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional

A nível nacional, a realização no ano de 2012 de um esforço de formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional através de uma articulação entre conferências em diferentes escalas, foi o estímulo original para se refletir, no atual trabalho, sobre a temática do exercício do poder em diferentes escalas territoriais. Nessa experiência se encontram exatamente os elementos que foram acima apontados: diferentes fóruns envolvidos com determinados envolvimento de segmentos sociais; a influência do poder governamental instituído não apenas por ser organizador de todo o processo, mas também por ter preparado, através de consultores, um documento que norteou o debate nas conferências; e diferentes arranjos territoriais de interesses que se manifestaram, entre outros, nas fases finais da definição de metas e objetivos.

O processo se iniciou através da realização de uma série de conferências em diferentes âmbitos e escalas³. Essas conferências contaram com a presença de quatro segmentos da sociedade brasileira: integrantes do poder público, sociedade civil, setor empresarial e instituições de ensino, pesquisa e extensão, além de convidados.

A participação às Conferências estava aberta ao público em geral que se inscrevia no site da instituição responsável pela realização do evento e, assim, podia assistir em plenário a mesas com apresentações de representantes destes segmentos convidados para contribuir ao debate dos interesses e anseios a respeito do desenvolvimento (regional) de seu estado de sugestões para uma política nacional de desenvolvimento que contemple as especificidades dos estados brasileiros e as suas diversidades e diferenças.

Houve, em todas as conferências, intervenções de representantes dos organizadores (MI, IPEA e outros ministérios e órgãos governamentais – em parte também dos governos estaduais) e contribuições por parte de determinados membros dos outros segmentos sociais tanto por ocasião da Mesa de Abertura como também de outras Mesas Redondas.

Além dessas sessões em plenário, foram realizadas debates em Grupos de Trabalho dedicados aos quatro Eixos delineados no Documento de Referência apresentado pelo MI. O trabalho nesses grupos se iniciava a partir da apresentação de pessoas convidadas (pertencentes aos segmentos sociais acima mencionados) e se desdobrava em um debate entre aquelas pessoas do público em geral que tinham se inscritas nessa temática específica. O objetivo dessa discussão foi a formulação de certos princípios e diretrizes de cada um desses grupos/temáticas que foram, passo seguinte, levados à discussão conjunta de todos os grupos a fim de estabelecer determinadas orientações que iam refletir os anseios dos presentes membros

³ Os trechos a seguir seguem, em parte literalmente, o texto apresentado por Randolph, Tavares, 2013

dos diferentes segmentos a respeito de princípios e diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Além de formular esses princípios e diretrizes estaduais – que, depois foram encaminhados a Conferências Macro-Regionais e, como passo final, à Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional –, foram também eleitos pelos presentes de cada um dos quatro segmentos um determinado número de representantes que iam participar das fases seguintes do debate sobre a política nacional. Foi disponibilizado na página do MI também um relatório de cada conferência estadual com a indicação tanto dos princípios e diretrizes que foram tirados do debate entre os grupos temáticos, como também os nomes dos mencionados representantes de cada segmento.

Todo o processo culminou na Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional que teve como objetivo articular todos os elementos anteriormente debatidos numa Política Nacional de Desenvolvimento Regional. No atual trabalho o interesse é voltado em primeira linha aos processos; por isto não será necessário aprofundar aqui questões a respeito do seu resultado ou “sucesso” da empreitada.

Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs)

Mesmo antes da preocupação por parte do Governo Federal em formular uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional na primeira década de 2000 – a PNDR I de 2007 pelo Decreto Nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007 –, já desde o início da década de 1990 havia uma articulação no Estado do Rio Grande do Sul por parte de sociedades e governos locais e regionais com a finalidade de criar mecanismos de fóruns de debate e arenas de mobilização social que permitissem a participação de comunidades organizadas na formulação e implementação de iniciativas voltadas ao desenvolvimento regional. A origem da articulação dos agentes envolvidos em forma de conselhos regionais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDEs) data de 1991, sendo legalmente instituídos pela Lei Estadual No 10.283, de 17/10/94.

Para se posicionar diante da proposta do Ministério da Integração e da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional em elaborar a acima referida Política Nacional de Desenvolvimento Regional, os COREDEs no Rio Grande do Sul começaram a debater seus interesses que deveriam ser contemplados por essa política⁴. Novamente, interesse aqui menos se as propostas dos COREDEs foram incorporadas ao não na política; para o atual debate é relevante acompanhar a tomada de posição desses Conselhos que remete aos mesmos termos de arranjas territoriais, fóruns políticos e formas de exercício de poder.

Como o texto tem o caráter de um “manifesto” no qual os Conselhos apresentam sus reivindicações, partes dele serão reproduzidos sem modificação da redação⁵.

⁴ Para a apresentação dessa experiência lançamos mão de um texto de Bandeira, 2013, que ajustou, corrigiu e ampliou substancialmente um breve documento elaborado para servir de orientação aos membros dos Conselhos Regionais em sua participação na Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional, realizada em Porto Alegre em 25 e 26 de Setembro de 2012, como etapa estadual da Primeira Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, promovida pelo Ministério da Integração Nacional.

⁵ Bandeira, 2013

“Os COREDEs/RS defendem a revitalização das várias políticas relacionadas com a gestão do território. Devem ser retomados os esforços da administração federal no sentido de basear as ações governamentais em uma visão estratégica do território nacional, o que envolve, entre outras iniciativas, (i) elevar o grau de prioridade da política regional, dotando-a de instrumentos adequados para torná-la efetivamente capaz de promover o desenvolvimento das regiões pobres e menos dinâmicas, (ii) regionalizar os Planos Plurianuais de Investimentos da União, baseando-os em estudos que proporcionem um marco de referência estratégico territorializado, (iii) revitalizar o planejamento das Regiões Metropolitanas e seu entorno, e (iv) retomar os trabalhos no sentido de dotar o Brasil de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial.

De uma maneira geral, deve-se avançar na regionalização de todas as peças de planejamento da administração federal, como os PPAs e o Orçamento, bem como os Balanços da União, de forma a tornar transparentes as eventuais diferenças de tratamento entre regiões. Os estados também devem ser estimulados a regionalizar seu planejamento, seus orçamentos e balanços.

No referente à incorporação da dimensão participativa à governança da política regional, os COREDEs/RS consideram importante ressaltar que a utilização de uma escala territorial menos abrangente que a das macrorregiões requer um esforço de construção institucional, para dotar essas áreas de organizações (Conselhos ou Fóruns) capazes de efetuar a articulação dos atores econômicos e sociais locais. Sem essa articulação, as regiões (no caso, meso ou microrregiões) serão apenas objetos da política, não sendo capazes de atuar como sujeitos da construção do seu próprio futuro. Como lembra Sergio Boisier, tratando do planejamento regional:

“Sem a participação da região como um verdadeiro ente social, o planejamento regional consiste apenas — como mostra a experiência histórica — em um procedimento de cima para baixo para distribuir recursos, financeiros ou não, entre espaços erroneamente chamados de regiões”⁶

Os COREDEs/RS apoiam enfaticamente a proposta contida no documento-base no sentido de “estimular os estados a construir instâncias intermediárias entre o governo estadual e as prefeituras”, fazendo a ressalva de que essas instâncias não devem ser controladas por atores governamentais, mas devem incluir predominantemente representantes de segmentos da economia e da sociedade civil das regiões.

Não há como falar em políticas regionais que envolvam iniciativas “de baixo para cima” sem que existam organizações (Conselhos ou Fóruns) que promovam, em caráter permanente, a articulação dos atores micro e/ou mesorregionais para formular essas iniciativas, identificando, de forma legítima, os consensos e as posições convergentes entre esses atores e possibilitando a formulação de estratégias comuns.

A criação de instituições regionais para articulação de atores faz parte de um processo de institucionalização essencial para a formação de identidades regionais. Sem a dinâmica de adensamento de redes e surgimento de identidades e identificações que é possibilitada pela atuação dessas instituições, uma região não chega sequer a se constituir como objeto no imaginário de seus habitantes.

Na verdade, os COREDEs/RS acreditam que os estados devem ser obrigados a criar Fóruns ou Conselhos Regionais em seus territórios, como exigência legal para acesso a recursos da política regional.⁷ Essas instâncias devem ter autonomia de discussão e deliberação, além de terem composição plural. Devem, ainda, adotar princípios e normas de constituição e operação que as protejam contra tentativas de controle ou manipulação por governos, grupos políticos ou interesses específicos de qualquer tipo. A experiência dos COREDEs/RS pode ser útil como referência no processo de criação desse aparato institucional.

Há estados, como é o caso do Rio Grande do Sul, que já contam com regionalizações administrativas dotadas de uma base institucional com essas características. Tais regionalizações devem ser respeitadas, desde que as instâncias de articulação de atores econômicos e sociais regionais existentes tenham composição adequadamente ampla e plural, contando com autonomia operacional. Deve-se ressaltar que essas instâncias não devem ser controladas por atores governamentais, como atualmente ocorre em alguns estados, incluindo de forma

⁶ Boisier, 1995, p. 47-48.

⁷ O governo federal deve introduzir legislação nesse sentido, exigindo que os estados criem essas instâncias como condição para acesso aos recursos da política regional, e atribuindo-lhes papeis no modelo de governança da política.

abrangente os representantes da sociedade civil das regiões, além de Universidades e outras instituições de ensino.

Além disso, é importante que os Fóruns ou Conselhos instituídos nas escalas micro e/ou mesorregional estejam representados, por meio de delegados, nas instâncias de planejamento e fiscalização dos órgãos responsáveis pela gestão dos instrumentos da política regional, como as Superintendências Regionais. Tal representação é importante para evitar a captura dos instrumentos da política por interesses que desvirtuem a sua aplicação, direcionando-os para investimentos em regiões menos necessitadas.

Devem, também, ter assento nessas instâncias de planejamento e fiscalização dos órgãos responsáveis pela gestão da política regional representantes de centrais sindicais, de entidades empresariais, de associações de municípios e de Universidades, bem como de outros tipos de organizações não governamentais. A participação não governamental não pode ser apenas simbólica, mas sim em número suficiente para ter influência efetiva nas deliberações e decisões, evitando que essas instâncias possam ser consideradas “chapa branca”, como frequentemente ocorre com Conselhos de organizações públicas.

A participação plural e efetiva da sociedade civil em escala micro e/ou mesorregional, através de organizações autônomas, é essencial para proteger a aplicação dos recursos da política regional da influência de lobbies de diferentes tipos ou da ação de grupos que os direcionem para o atendimento de clientelas políticas”.

A conclusão dessa argumentação está voltada a uma série de formatos organizacionais de exercício de poder e com isto a arranjos e fóruns políticos que devem ser institucionalizados por uma legislação que

“condicione o acesso aos recursos da política à implantação dessas organizações pelos estados, conferindo-lhes papel deliberativo, definindo a sua composição necessariamente plural, com ampla representação da sociedade civil, de instituições de ensino superior e das administrações locais, e contando com autonomia operacional e de deliberação. que institucionalizou os COREDEs no Rio Grande do Sul, pode servir de modelo para alguns aspectos dessa legislação”⁸.

Consórcios Públicos Intermunicipais

Como já observado anteriormente, a discussão sobre os Consórcios Intermunicipais está diretamente ligada a certos movimentos dessa “sístole” e diástole” concentração e desconcentração na história brasileira ocupa a maior parte do presente trabalho onde a figura do “consórcio público intermunicipal” aparece como uma modalidade de articular interesses regionais em torno de determinados assuntos⁹.

Por isto, para poder compreender melhor a atual situação, é instrutivo observar o “pêndulo histórico” que vai de formas até extremas de concentração e centralização até situações de autonomia de partes da federação que, concebida como solução, se revelava “problemático”. O atual período pós-constituente de 1988 parece um momento onde o pêndulo em direção a uma significativa autonomia do local começa dificultar o tratamento de assuntos que, de alguma maneira, são comuns para além do estrito patamar municipal.

Ou seja, a autonomia dos municípios no Brasil parece ter alcançado um certo grau satisfatório na Constituição de 1988. Mas nisto não há uma absoluta novidade porque ela já estava presente na Constituição de 1891, onde são encontrados indícios de estímulo à

⁸ Bandeira, 2013

⁹ essa parte do ensaio se apropriou de resultados de estudos anteriores como Randolph, Barbosa, 2013; Barbosa, 2013; Barbosa, Dias, 2012

descentralização¹⁰. Importante aqui é não confundir autonomia com soberania. O Estado Federal, o todo, é único detentor da soberania, do poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação.

Autonomia é o antônimo de hierarquia. Afirma-se pela faculdade de governar-se por si mesmo, de reger suas próprias leis. A autonomia corporifica-se quando a entidade local possui o direito de reger-se por suas leis e criá-las em benefício de sua comunidade. O município é expressão da autonomia local no regime federativo brasileiro. Mas nem sempre na história do Brasil o município regeu-se autonomamente. Em períodos de maior centralização do poder pelo Governo Central, a autonomia municipal era limitada.

A federação brasileira foi constituída de início pelo pacto político que sustentava as relações entre o governo federal e as oligarquias regionais. Este pacto, contudo, se rompe na Revolução de 1930, que culmina na forte centralização estabelecida pela Constituição de 1937, outorgada pelo golpe que instituiu o autoritário “Estado Novo”.

Entre 1946 e 1964, novo regime democrático é instalado e a nova Constituição elaborada pela Assembleia de 1945 retoma o aspecto politicamente descentralizador. De 1964 até 1985, uma nova fase centralizadora se estabelece com o regime militar, amparada na Constituição de 1967¹¹.

Foi somente na Constituição Federal de 1988 que o caráter descentralizador assumiu maior notoriedade, na medida em que instituiu o poder municipal como “ente federativo” tornando-o competente para tributar, e estabelecendo critérios mais específicos para os repasses federais e estaduais, mais propriamente o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios. Também previu a articulação entre as diversas esferas administrativas do Estado no sentido de se gerenciar recursos de forma eficiente e com ganho social.

Portanto, o Pacto Federativo constituído no Brasil se deu de modo peculiar entre os momentos de centralização e de descentralização política. Interessante a definição do General Golbery do Couto e Silva sobre o processo, apontando-o como a resultante de movimentos de sístole e diástole da nação, hora com caráter centralizado, e hora, descentralizado.

Nos últimos anos do governo militar, quase todos os temas nacionais entraram em crise. Na ausência de recursos do Estado para lidar com os problemas gerados pelas manifestações adversas da população, cresceram as dificuldades para manutenção da política de centralização. Emergem movimentos descentralizadores, com destaque para o movimento municipalista, que traz também a questão das emancipações, um outro problema para a administração municipal.

¹⁰ Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse" - Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil - de 24 de fevereiro de 1891.

Acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm. Em: 01 de novembro de 2012.

¹¹ vide Santos, 2008

A Nova Constituição, tornou o Município “o ente responsável pela política urbana, num contexto marcado pela ampliação dos direitos sociais e pela execução descentralizada das políticas sociais, ampliando as atribuições dos governos municipais”¹².

O que parecia, inicialmente, uma grande conquista por permitir determinar o exercício do poder a nível local mostrou suas limitações durante a década de 1990 na medida em que começaram a faltar mecanismos de articulação para solucionar problemas e demandas que transcenderam os âmbitos locais dos municípios.

Transformações na década de 1990 e no século XXI e o consórcio público

Como apontado por Santos,

“num primeiro momento (1989-1995), a autonomia municipal foi experimentada por meio da elevação das receitas, especialmente as oriundas das transferências intergovernamentais, o que contribuiu para fortalecer a autonomia política frente aos estados e à União. O novo desenho institucional, no entanto, suscitou reações que colocaram em xeque aquela autonomia, em particular a financeira”¹³.

Essas transformações são o desdobramento de processos que tem sua origem em anos anteriores. Assim, desde os 90 milhões de habitantes no país em 1970 a população cresce até aproximadamente 190 milhões em 2010, um ganho de 100 milhões em um período relativamente curto de 40 anos. Nos últimos tempos é especialmente um grupo de municípios que apresenta taxas de crescimento populacional acima da média nacional de 0,90% (IBGE, 2010): são cidades de porte médio, grupo formado por 171 municípios, cujo crescimento populacional nos últimos dez anos foi de 1,43% ao ano.

No plano econômico, a década de 1990 foi, talvez, um dos períodos de maior transformação do Estado brasileiro. As políticas neoliberais do Estado mínimo contribuíram para o desmonte do Estado de Bem Estar Social, reduzido a um estado de protecionismo econômico desgastado baseado no modelo de substituição de importações. Não foram poucas as transformações na administração pública nacional. A Reforma do Estado brasileiro pauta-se sobretudo nos processos de privatização e de modernização da gestão pública, capitaneados pelo recém criado MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado 1995-1998). Segundo o "Plano Diretor" mencionado, a Administração Pública Gerencial deveria substituir com métodos eficientes de gestão a Administração Pública Burocrática e os resquícios de uma Administração Patrimonialista.

Se, por um lado, a modernização administrativa caminhava em direção a uma descentralização a favor do aumento de atribuições aos níveis estaduais e municipais do Estado, por outro lado, o fortalecimento da esfera municipal levou, eis a perspectiva dominante entre economistas, à

“ingovernabilidade, devido à perda de receitas da esfera federal de poder; à incapacidade técnica dos municípios para assumir as novas responsabilidades de políticas, além dos problemas derivados da insuficiência de escala que a maioria dos municípios apresenta no que tange a várias políticas públicas. Desde então, tem prevalecido esta segunda perspectiva, de tal sorte que, ao longo dos últimos 24 anos, passamos da defesa das virtudes da descentralização ao processo de re-centralização do poder público”¹⁴.

¹² vide Santos, 2012

¹³ vide Santos, 2012

¹⁴ vide Santos, 2012

É neste contexto que os consórcios aparecem como modalidade de uma possível re-centralização, apesar de já terem uma trajetória desde a década de 1960 e 1970 no país como vimos antes. Mas é a partir da Constituição de 1988 e aquele “excesso de autonomia” que se começa a configurar um quadro que exige alguma reflexão da estruturação das bases jurídico-institucionais que versem sobre os consórcios públicos e demais formas de associativismo.

Arcabouço legal dos consórcios

O marco inicial para a elaboração de legislação específica para os Consórcios Públicos foi a assinatura da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que altera o artigo 241 da Constituição Brasileira, dando aos entes federados competência para firmar consórcios:

“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”¹⁵.

Portanto, a Lei dos Consórcios tem como fonte o Art. 241 da Constituição Federal e o Projeto de Lei n.º 3.884/04, que, apesar de não ter sido aprovado integralmente, lhe fornece suas bases conceituais.

Em 6 de abril de 2005, através da Lei no 11.107 (Lei de Consórcios Públicos), criou-se a estrutura legal para a efetivação de consórcios públicos e convênios. Ela foi elaborada para atender à norma constitucional do Art. 241, da Constituição Federal do Brasil, contida na Emenda Constitucional no 19, de 4 de junho de 1998, onde está prevista a realização de consórcios e convênios de cooperação entre os entes federativos. O Decreto no 6.017, de 17 de janeiro de 2007, regulamentou a Lei no 11.107.

Por Consórcios Públicos entende-se:

“As instituições formadas por dois ou mais entes da Federação para realizar ações de interesse comum. Importante instrumento de cooperação técnica e financeira entre municípios de uma determinada região, governos dos Estados, Distrito Federal e a União, os Consórcios podem servir à articulação de ativos, viabilizar cooperação em projetos de abrangência regional, obras e outras ações destinadas a promover o desenvolvimento de determinada região”¹⁶.

Portanto, aprovada em 2005, e regulamentada em 2007, a Lei dos Consórcios Públicos (Lei 11.107/05) institui duas modalidades de consórcios: como pessoa jurídica de direito público (associação pública) ou como pessoa jurídica de direito privado (atinentes à legislação civil) (Lei 11.107/05 - art. 1, § 1º e art. 6). Institucionaliza importante forma de articulação entre os entes federativos, baseada, sobretudo, na vontade das partes em realizar acordos através de parcerias entre entes da federação, em todas as suas hierarquias, Município, Estados e União, ou ainda entre estes e organizações privadas.

No seu Art. 6º determina que o consórcio público adquirirá personalidade jurídica de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação

¹⁵ Brasil, CF/88

¹⁶ Caixa Econômica Federal, 2011

do protocolo de intenções; ou de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

Essa diferenciação tem como consequência duas situações diferentes dos consórcios: o consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados. Por outro lado, quando revestida de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT (BRASIL, Lei 11.107/05).

Essas diferenciações na legislação que têm como resultado diferentes formatos de consórcios, sejam eles públicos e administrativos, onde o consórcio administrativo - constituído antes da Lei no 11.107, é o pacto de mera colaboração (sem personalidade jurídica) ou associação civil, regida pelo direito privado, que poderá ser convertido para consórcio público; e o consórcio público - pessoa jurídica formada exclusivamente por entes federativos, na forma da Lei no 11.107, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

A associação dos entes federativos na formação de consórcios públicos pode ocorrer com a participação de entes de uma mesma esfera de governo que envolve a participação apenas de municípios, ou de estados e do Distrito Federal. No presente trabalho, o enfoque recai sobre a modalidade de consórcios públicos intermunicipais. Pode ocorrer, também, a constituição de consórcios públicos com a participação de entes das três esferas de governo, ou seja, municípios, estados e Distrito Federal e União (cooperação vertical).

Os objetivos do consórcio devem estar previsto no protocolo de intenções assinado pelos entes participantes e publicado na imprensa oficial. Trata-se de documento inicial no processo de formação dos consórcios, assinado com reservas ou não pelos partícipes e contendo essencialmente dez (10) pontos sobre finalidade, prazo de duração, sede, área de atuação etc. do respectivo consórcio.

Quanto à composição da Assembleia Geral e o poder de voto de cada membro, é importante que o protocolo de intenções elimine qualquer possibilidade de manutenção de estruturas clientelistas ou qualquer outra forma de assimetria entre os participantes. O problema tende a tornar-se mais visível nos casos em que a composição dos entes federativos partícipes é discrepante em relação às condições sociais e econômicas.

Também seria a Assembleia Geral importante espaço de diálogo e apresentação de propostas e demandas entre a sociedade civil representada, grupos políticos, gestores e a universidade. Entretanto, ainda é pequena a participação de outros atores senão os gestores, prefeitos e secretários executivos das prefeituras, o que limita a possibilidade de se obter eficiência na gestão dos consórcios.

Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo; e ser contratado pela administração

direta ou indireta dos entes da Federação consorciados sem exigência de licitação. No que cabe aos consórcios públicos, na área de saúde, estes deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

Os entes consorciados somente entregam recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio. E este é um ponto crítico na construção de um sistema cooperativo pautado no consenso. Diversas modalidades de contrato de rateio foram estabelecidas, como a divisão proporcional ao número de habitantes, PIB per capita, fatia proporcional referente aos repasses intergovernamentais (exemplo do Fundo de Participação dos Municípios - FPM), entre outros. Entretanto, é grande a dificuldade de equalizar os custos de modo equilibrado entre os municípios, haja vista suas diferentes realidades. Exemplo de desequilíbrio seria a vinculação de um contrato de rateio baseado no número de habitantes em um consórcio quando se tem um município signatário com características de cidade dormitório, que apresenta grande número de habitantes, e pequena receita proveniente de uma limitada base produtiva.

Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos. Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.

A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembleia geral, na forma previamente disciplinada por lei, bem como a alteração ou a extinção de contrato de consórcio público.

Até o momento, o último avanço na estrutura institucional dos Consórcios Públicos foi a publicação na data de 01 de fevereiro de 2012 da Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº. 72, que estabelece as “normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal”. Aspecto fundamental desta portaria é a adequação da legislação dos Consórcios à Lei de Responsabilidade Fiscal.

À Guisa de uma Conclusão: Consórcio Intermunicipal e Política Regional

A lei é importante, mas será que ela é suficiente para abarcar todas as formas de associativismos na modalidade de consórcios – e daquelas outras anteriormente mencionadas –, tal qual se apresentam, entre os entes federativos? Como foi apresentado nos primeiros itens deste ensaio, outros fóruns e arranjos territoriais de articulação de políticas regionais são possíveis e foram experimentados. Mesmo em relação aos consórcios públicos, diferentes formas e classificações de arranjos organizacionais têm sido anunciadas no Brasil. Cada estudo realizado nas diferentes porções do território revela a natureza complexa e vasta dos tipos de acordos não apenas entre entes federativos de mesma hierarquia ou não, e que revela as peculiaridades regionais, mas também de articulações através de mobilizações como se realizou por ocasião da formulação da PNDR II e de fóruns sociais que surgem a partir de iniciativas sociais próprias em determinados territórios no país.

A importância da lei jaz no fato que formaliza um instituto que vem sendo, inclusive, pensado como uma das formas de combate a situações de crise, os pactos entre diferentes territórios. A União Europeia, por exemplo, tem estimulado o poder local a se pactuar no sentido de superar problemas comuns, sobretudo em tempos atuais de crise econômica para os países do bloco.

Sobre a relação entre a formação dos Consórcios Públicos e Planejamento Regional, importante abordagem é realizada por Cruz¹⁷:

“As experiências de consórcios existentes caminham na busca do resgate dos conceitos de cooperação intergovernamental e solidariedade, e podem auxiliar e potencializar ações de articulação microrregional. Os consórcios têm sido apontados como um instrumento que permite ganhos de escala nas políticas públicas, além de ser um novo modelo gerencial que pode viabilizar a gestão microrregional. Possibilita a discussão de um planejamento regional; a ampliação da oferta de serviços por parte dos municípios; a racionalização de equipamentos; a ampliação de cooperação regional, a flexibilização dos mecanismos de aquisição de equipamentos e de contratação de pessoal; entre outras”.

Em se tratando de forma de pacto entre entes federados com objetivo de resolver problemas comuns, a questão da política e do desenvolvimento Regional na escala entre municípios torna-se presente. Resta saber se a formação do Consórcio Público, que visa equalizar o desenvolvimento regional, não acaba por aguçar as condições de desequilíbrios de poder e de alocação concentrada dos recursos nos entes de maior capacidade de gestão. O sistema de federalismo cooperativo não estaria limitado ao assumir este formato competitivo? Possível caminho para o alcance dessas respostas está no estudo da estrutura organizacional e de decisões no âmbito dos Consórcios Públicos.

Considerando as formas de federalismo cooperativo benéficas às demandas sociais em relação às que apoiam o federalismo competitivo, a formação de propostas cooperativas devem resultar de interesses comuns, de diálogos entre as unidades federativas, que expressam o menor conflito possível. Nesse sentido, a formação de Consórcios Públicos esta baseada fundamentalmente na vontade, na voluntariedade dos partícipes de cooperar em relação a um problema comum. Em geral, sua formação resulta do interesse em resolver problemas de ordem setorial, o que já é um avanço bastante expressivo para o diálogo. Também podem ser utilizados como instrumentos de planejamento de uma determinada região. A formação de consórcios de gestores públicos, de planejadores urbanos e regionais, por exemplo, que atendessem a determinado grupo de municípios, que pensasse de modo amplo e integrado, não o município isoladamente, trataria dados gerais de indicadores sociais, de receita disponível, e outros, que visualizasse um maior acesso da participação da população na definição de planejamentos.

O estímulo ao diálogo cooperativo inicial é bastante importante. Trata-se de um pontapé inicial no caminho de se desconstruir rivalidades que acabam sendo estimuladas até mesmo pelo sistema federalista brasileiro. A complexidade do diálogo intermunicipal, a questão do associativismo entre municípios, revela grandes dificuldades na manutenção da cooperação, como a que aponta Ames sobre a relação entre prefeitos:

“Ademais, os prefeitos de municípios contíguos costumam ser adversários na estrutura política brasileira, uma vez que eles normalmente buscam otimizar suas carreiras políticas concorrendo à Assembleia Legislativa ou à

¹⁷ Cruz, 2001, p. 4

Câmara Federal, eleições estas marcadas por uma “distritalização informal” do voto”¹⁸.

De maneira resumida, o consórcio público integra a administração indireta dos partícipes, e os de personalidade jurídica de direito privado devem observar as normas de direito público quanto à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal. Trata-se de instrumento potencial de Desenvolvimento Regional que tem como característica fundamental a voluntariedade dos participantes de superar diferenças e cooperar para resolução de objetivos e problemas comuns.

Para isso, o entendimento da dimensão jurídico-institucional faz-se imprescindível. Conforme as apontadas características antes, o consórcio público é constituído por contrato entre as localidades participantes, que deve ser precedido de um protocolo de intenções. Os Consórcios Públicos, portanto, podem ser pensados como políticas públicas de gestão (planejamento, controle, organização, orçamento, finanças, contabilidade, pessoal, tecnologia, logística jurídica) e não apenas finalísticas (saúde e educação). Importante é o fato dos consórcios passarem a ser estruturados como política pública de gestão de Estado, e não de governo.

O senso comum douto de muitos analistas a respeito dos Consórcios Públicos descarta qualquer potencial deles a servir para gerar uma escala de formulação de um política regional. Mesmo assim, esse instrumento – não isoladamente, mas articulado com outras formas de arranjos territoriais e fóruns políticos - deve ser avaliado para identificar suas potencialidades que não foram verificadas empiricamente.

As políticas de gestão devem ser moldadas de maneira a viabilizar o debate futuro, haja vista a permanente mudança de contextos econômicos, políticos e sociais. Portanto, as políticas não devem ser engessadas, devem favorecer a sua autotransformação a partir das mudanças de contextos.

Bibliografia

BANDEIRA, P. Contribuição dos COREDES/RS para o Debate Sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In: RANDOLPH, R., TAVARES, H. M. (Org.). *Política e planejamento regional - uma coletânea*. Brasília: UP Gráfica, 2013, p.

BARBOSA, G. S. Consórcios intermunicipais como instrumentos de desenvolvimento regional: Desafios e possibilidades para o Estado do Rio de Janeiro. In: *Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR*, Recife: UFPE, 2013

BARBOSA, S.C., DIAS, H. Consórcios intermunicipais como instrumentos para o desenvolvimento regional: a experiência do Rio de Janeiro. In: *Anais do I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, agosto 2012

BOISIER, S. (1995) *Centralización y Descentralización Territorial en el Proceso Decisorio del Sector Público*, Santiago do Chile, ILPES/CEPAL, 1995

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas

¹⁸ Santos, 2012

Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 35. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 454 p. – (Série textos básicos ; n. 67).

BRASIL. [Leis] LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. acesso: 09/10/2011 às 21:00. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

BRASIL. [Leis]. Lei 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

BRASIL. [Constituição (1891)] CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL - DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891. acesso: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm. Em: 01 de novembro de 2012

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Guia de Consórcios Públicos*. Caderno 2: O papel dos Dirigentes Municipais e Regionais na criação e gestão dos Consórcios Públicos. Brasília. 2011.

CRUZ, M. C. M. T. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V. & SPINK, P. (orgs.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. SP: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2001.

OFFE, C. (1981) Algumas contradições do Estado social moderno. In: Offe, C. *Trabalho e sociedade. Perspectivas*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1981

RANDOLPH, R. Arenas políticas e agenciamentos governamentais: uma discussão de novos formatos a partir da experiência do Programa Favela Bairro e do Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro. In: *El rostro urbano de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2004

RANDOLPH, R., BARBOSA, G. S.. Consórcios intermunicipais e desenvolvimento regional - potencialidade ou apenas promessa?. In: RANDOLPH, R., TAVARES, H. M. (Org.). *Política e planejamento regional - uma coletânea*. Brasília: UP Gráfica, 2013, p. 184-191.

RANDOLPH, R., TAVARES, H. M. Desafios para uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. In: RANDOLPH, R., TAVARES, H. M. (Org.). *Política e planejamento regional - uma coletânea*. Brasília: UP Gráfica, 2013, p. 14 - 18.

SANTOS, A. M. S. P.. *Município, Descentralização e Território*. Ed. Forense. 2008.

SANTOS, A.M.S.P. Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro. *Geo UERJ* - Ano 14, 2012, nº. 24, v. 2, p. 825-852