

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL – UMA NOVA ESTRATÉGIA INSTITUCIONAL

Sandra Maria Cerqueira da Silva Mattos*

RESUMO: *Nos dias atuais, muitos municípios assumem o papel de ator político e de indutor nos mecanismos de promoção do desenvolvimento econômico. Tal situação se dá graças a algumas estratégias competitivas de desenvolvimento local implementadas no Brasil, políticas que envolvem conjuntamente princípios de city marketing, parcerias público-privado local e intermunicipal, empreendedorismo e promoção local, visando o desenvolvimento. O objetivo deste trabalho é analisar a viabilidade dos consórcios intermunicipais, partindo do pressuposto de que a descentralização, ao permitir maior autonomia aos municípios, abriu espaço para novas formas de gestão, inclusive na escala supramunicipal. Com a Constituição Federal Brasileira de 1988, houve uma reconfiguração da arena decisória, concedendo maior autonomia política, administrativa e financeira aos municípios. Passam esses, portanto, a representar, num ente federado no conjunto da organização política e territorial do Estado, com capacidade de auto-organização, decidindo sobre estratégias institucionais em favor do desenvolvimento socioeconômico local, promovendo, ainda, a inclusão de novos atores sociais, tais como, os consórcios intermunicipais, para viabilizar suas atuações. Todo esse movimento ocorre num contexto marcado pela incerteza, pelo aumento da concorrência nos mercados e pelas reformas institucionais que apontam para alterações no trâmite decisório local, influenciando na formação de um novo paradigma conhecido como desenvolvimento endógeno. Assim, uma atuação calcada numa base racional, adquirida por avaliações feitas com a severidade do método científico, resulta em portas abertas para os projetos de desenvolvimento alcançarem o merecido sucesso. Dessa forma, o artigo pretende contribuir para a reflexão do bem-estar social no país.*

Palavras-chave: Consórcio Intermunicipal; Descentralização; Desenvolvimento Regional.

INTRODUÇÃO

A análise do governo local, hoje, em especial nos municípios do interior do Brasil, passa pela discussão da descentralização, das desigualdades regionais, das formas como as diferenças regionais interferem nas relações intergovernamentais, da identificação dos atores locais e do papel que desempenham no processo decisório da descentralização.

Segundo Barquero, (2001, p.10) “é num contexto de transformações econômicas, organizacionais, tecnológicas, políticas e institucionais, que diante do advento da internacionalização surge o desenvolvimento endógeno. Esse processo de desenvolvimento endógeno ocorre em função do uso do potencial e excedente gerados localmente e, às vezes, podem contar também com recursos externos, embora o que determina tais processos seja a capacidade da comunidade local de acompanhar e controlar as mudanças ocorridas em uma localidade ou região”.

A descentralização, ao permitir maior autonomia aos municípios, abriu espaço para novas formas de gestão, inclusive, na escala supramunicipal. Por sua vez, os poderes executivos

* Professora do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas – DCIS da Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS. Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional da Universidade do Estado da Bahia - UNEB. E-mail: sandraam@uefs.br. Orientador: Professor Doutor Antônio Angelo Martins da Fonseca.

municipais propõem, como alternativa às atuais agências setoriais, o consórcio intermunicipal, e os segmentos mais inovadores do Estado trabalham com projeto de implantação de novas formas institucionais colegiadas, embora sem ter ainda equacionado as questões setoriais e a política urbana.

A constituição de consórcios e as propostas recentes de organização regional para implementação de políticas públicas apresentam-se como um meio para esclarecer o debate a respeito da complexidade da gestão das mesmas políticas, complexidade essa relacionada com a definição da unidade de gestão adequada, dos agentes responsáveis pela implementação da política e da divisão de responsabilidades entre esferas de governo e entre Estado e sociedade, na medida em que essas definições favorecem a ordenação das ações e a composição dos diferentes interesses.

Pretende o presente artigo a análise de consórcios públicos como uma forma colegiada como possibilidade de novo arranjo institucional para a gestão municipal. Tais consórcios serão enfocados como instrumentos de planejamento regional para a solução de problemas comuns¹, como expressão de novas formas de ver o urbano, bem como tentativa de resposta a um setor público moroso, ineficiente, privatizado e incapaz de prover os bens e serviços esperados pela população. As propostas de consórcios intermunicipais e de outras formas colegiadas de gestão devem ser vistas em meio a um conjunto maior de crise de formulação de arranjos institucionais e devem ser analisadas como um passo para a superação do autoritarismo, da excessiva centralização e da ineficácia da atuação conveniada, muitas vezes orientada para o clientelismo e trocas políticas em vez do interesse público.

DESCENTRALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Na transição do final do século XX para o início do século XXI, a globalização avançou muito, nesse momento, destacando-se a discussão sobre o desenvolvimento local. Podemos perceber que essa "coincidência" não se dá por acaso. O fato é que essas duas escalas – a global e a local – ganharam relevância no ambiente contemporâneo.

Simultaneamente, a literatura especializada sobre estratégias empresariais, bem como sobre políticas públicas vem destacando a forte tendência à descentralização. Nas estratégias empresariais, os grandes conglomerados, cujo comando é centralizado, mas a operação crescentemente descentralizada, adotam cada vez mais os modelos organizacionais descentralizados, uma vez que são os mais adaptados a suas realidades. Do lado das políticas públicas, o paradigma da atuação centralizada também tendeu a se esgotar face às condições da nova realidade que emerge com os novos paradigmas produtivo, tecnológico e organizacional e face aos novos papéis que a esfera pública é chamada a desempenhar, à revelia dos liberais que a querem apenas reduzir.

Autores das mais diversas correntes teóricas identificam e destacam essa tendência à descentralização.

Harvey, no seu livro "A condição pós-moderna", aponta, no rigor dos aparatos centralizados e nos modelos organizacionais dominantes no período do auge do *welfare state*, uma das dificuldades desse modelo para se adaptar ou responder aos novos requisitos e características da realidade na qual estão sendo remontadas as bases técnicas, econômicas, sociais, geográficas e institucionais de funcionamento tanto da economia privada como daquela do Estado, portanto, das sociedades. Esse autor considera, assim, que a descentralização estaria se apresentando mais consentânea com a flexibilidade, traço dominante do mundo atual.

Por sua vez, Jordi Borja e Manuel Castells, em escritos individuais e em texto escrito a quatro mãos, "as Cidades como Atores Políticos", publicado no Brasil pela revista "Novos

Estudos Cebrap”, fazem severas críticas a processos centralizados e destacam as vantagens da descentralização, a saber: i) a possibilidade de delegar poder às classes populares; ii) a ampliação do controle social sobre políticas públicas, mais fácil de realizar em nível local que em nível central, o que poderia reduzir, em caso de sucesso, o poder de oligarquias e outros grupos muito poderosos atuantes em nível local e nacional; iii) a possibilidade de atender melhor às necessidades locais, dificilmente percebidas em níveis superiores; iv) a implementação de processos educativos de construção de cidadania e engajamento participativo.

Também autores de formação marxista, como Aglietta, no seu “*Régulation et Crises du Capitalisme*”, e como Alain Lipietz, no seu “O pós fordismo e seu espaço”, entendem que corresponderia ao novo momento mundial um processo de redefinição também das formas organizacionais, tanto dos grandes conglomerados capitalistas como dos mecanismos e instituições destinados a realizar a regulação pública dos mercados, como até do quadro político e das formas de organizar e atuar da sociedade civil identificando, no modelo descentralizado, a melhor opção.

No debate mundial, influi – como não poderia deixar de ser – o Brasil. “Aqui, a herança centralizadora vem de longe”. Isabel Lustosa, no seu artigo “O medo da desintegração”², volta à primeira metade do século inicial da colonização para achar a raiz dessa herança. O fato inicial teria sido a montagem do Governo Geral, centralizando a administração colonial, identificando, aí, o vírus do centralismo que marcará a vida do Brasil. (ARAÚJO, p.2, 2005).

De acordo com Tânia Bacelar, em seu artigo “Descentralização de políticas públicas: um desafio para o Brasil”, a redemocratização recente tentou dar forma, mais uma vez, o processo Constituinte, a marca da descentralização, para superar o centralismo autoritário que se fortalecera no período militar (1964/84), mas se deparou com a crise financeira do setor público. O endividamento da União cria o ambiente para justificar a desaceleração do esforço descentralizador que se fortalecerá nesse processo.

A evolução descentralizadora vinha ocorrendo antes de 1988, através de sucessivas emendas constitucionais que ampliaram os percentuais dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios. Em verdade, desde metade dos anos 70, ocorreram profundas transformações na conceituação do crescimento econômico e das políticas de desenvolvimento. Por um lado, mudaram as formas de organização das empresas (no presente, mais flexíveis e integradas no território), bem como as regras para sua localização. Além do mais, os países europeus e latino-americanos foram marcados por processos de descentralização política, que permitiram às cidades e às regiões assumirem, em maior ou menor grau, novas atribuições na área econômica. Por fim, foram surgindo – no contexto da crescente globalização, primeiro na Europa e mais recentemente na América Latina – novos instrumentos de política econômica local (BARQUERO, p.9, 2001) para através desses promover o desenvolvimento.

Após a promulgação da Constituição de 1988, o processo de descentralização fiscal foi aprofundado com a implementação do novo sistema tributário. Concomitantemente à descentralização dos recursos fiscais, os municípios passaram a ter maior volume de encargos, tanto no que concerne às políticas sociais como em outras esferas que incluem projetos de infraestrutura, de programas de emprego e segurança e de estratégias locais de dinamização das atividades econômicas.

A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO

O modelo fordista⁵ dominava há vinte anos. A esse modelo correspondia o grande fantasma de uma planificação racionalizada, aquela das grandes firmas e dos estados, estruturando a produção, a reprodução social e o espaço. A hierarquia (dentro da empresa), o

governo (da sociedade) pareciam dirigir o “planejamento” (palavra bastante próxima de “gerenciamento”) urbano e regional.

Rompendo radicalmente com o estruturalismo global, mas também com a teoria pré-determinista das etapas do desenvolvimento *a la* Rostow, uma série de trabalhos puderam convergir, no fim dos anos 1980, em direção a uma nova ortodoxia: o sucesso e o crescimento de regiões industriais dever-se-iam essencialmente a sua dinâmica interna (LIPIETZ, p.14, 1994).

Em relação às raízes teóricas do desenvolvimento endógeno, identificam-se, a princípio, duas abordagens entre os autores que fazem pesquisas: a abordagem com base na teoria da organização industrial, na qual as análises são feitas a partir da forma assumida pela organização da produção (Beccattini, 1979; Brusco, 1982; Costa Campi e outros, 1993; Piore, Sable, 1984; Porter, 1990); e a abordagem centrada na teoria do desenvolvimento, que vê a industrialização endógena como um dos caminhos possíveis na evolução de cidades e regiões (Fuà, 1983, 1988; Vazquez Barquero, 1983; Garofoli, 1983; 1992; Coffey, Polèse, 1984; 1985; Arocena, 1986; 1995).

Há cerca de uma década, um novo paradigma percorre o mundo: a globalização da economia e da sociedade. Conseqüentemente, aos poucos, os sistemas produtivos e os mercados adquirem uma dimensão global. O Estado cede seu papel de protagonista e sua liderança às empresas inovadoras, ao mesmo tempo em que as novas tecnologias de informação, os transportes e as comunicações fortalecem o funcionamento das organizações e sua interação.

Diante do novo cenário de competição entre empresas e territórios, começam a ser introduzidas inovações por empresas e organizações, vão sendo gerados meios mais flexíveis de organização da produção e, conseqüentemente, novos espaços produtivos, ao tempo em que as cidades e as regiões passam a dar respostas estratégicas aos desafios colocados pelo aumento da concorrência nos mercados. Retomam-se as questões voltadas para o desenvolvimento, com o objetivo de encontrar alternativas capazes de atender às necessidades e demandas dos cidadãos.

O agir estrategicamente representa uma postura cuja essência é organizar, de maneira disciplinada, as maiores tarefas e encaminhá-las para manter uma eficiência operacional nos seus negócios e guiar as ações com o intuito de almejar um futuro melhor e inovador (Mattos, p. 7, 2005).

A globalização – a partir do fortalecimento das novas formas de organização da produção, através da formação e do desenvolvimento de sistemas de empresas e de alianças estratégicas internacionais - é um processo vinculado ao território, não apenas porque envolve nações e países, mas, sobretudo, porque a dinâmica econômica e o ajuste produtivo dependem das decisões sobre investimento e localização tomadas pelo atores econômicos, sendo também uma função dos fatores de atração de cada território. Trata-se, portanto, de uma questão que condiciona a dinâmica econômica das cidades e regiões e que, por sua vez, é afetada pelo comportamento dos atores locais (BARQUEIRO, p.15, 2003).

A formação de redes de empresas, a introdução de formas mais flexíveis de organização nas grandes empresas e a externalização dos sistemas de produção permitiram melhorar a produtividade e a competitividade das cidades e regiões urbanas inovadoras (BARQUERO *apud* SCOTT, 1998).

O aumento da concorrência fará com que os ajustes de processo, produto e organização ocorram com menores custos do que os verificados nas etapas precedentes. Também é preciso considerar e neutralizar as tendências ao estado estacionário, ativando os fatores determinantes do processo de acumulação de capital, a saber, a criação e difusão de inovações no sistema produtivo, a organização flexível da produção, a geração de economias de aglomeração e de economias de diversidade nas cidades e o fortalecimento das instituições (BARQUERO, p.19, 2001).

E qual seria, então, o papel do Estado com a política de desenvolvimento endógeno? Segundo Barquero (2001), nessas condições, o Estado seria apenas responsável por manter estável o marco macroeconômico e por criar condições para que os fatores de acumulação de capital funcionassem adequadamente. Tal situação se dá “frente à passividade das administrações centrais, os atores locais, de forma espontânea, buscaram incentivar e controlar os processos de ajuste, o que deu lugar à política de desenvolvimento econômico local” (STÖHR, 1990; VÁZQUEZ BARQUERO, 1993).

Tomando como base o desenvolvimento endógeno, a política econômica local está associada a uma abordagem de baixo para cima da política de desenvolvimento, na qual são os atores locais que desempenham o papel central em sua definição, execução e controle. Em suas variações mais avançadas, os atores locais organizam-se formando redes, que servem de instrumento para conhecer e entender a dinâmica do sistema produtivo e das instituições; integrar diversos tipos de ações, bem como para conjugar iniciativas e executar as ações que compõem a estratégia de desenvolvimento local.

A viabilidade econômica do desenvolvimento endógeno é explicada pela geração de economias de escala e pela redução dos custos de transação no sistema produtivo. Esse modelo de desenvolvimento abrange, pelo menos, três dimensões: uma econômica, caracterizada por um sistema específico de produção capaz de assegurar aos empresários locais o uso eficiente dos fatores produtivos e a melhoria dos níveis de produtividade que lhes garantem competitividade; uma outra sociocultural, na qual os atores econômicos e sociais se integram às instituições locais e formam um denso sistema de relações, que incorpora os valores da sociedade ao processo de desenvolvimento; e uma última, que é política, e se materializa em iniciativas locais, possibilitando a criação de um entorno local que incentiva a produção e favorece o desenvolvimento sustentável.

O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NO SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO

O Brasil é um país de grande dimensão continental e com grandes disparidades. Possui 5560 municípios, com uma população de 169.544.443 habitantes, segundo o censo de 2000 do IBGE. Dos municípios brasileiros, 83,29% têm até 30 mil habitantes e são responsáveis por 27,9% da população. Essa distribuição difere de estado para estado, mas a maioria dos municípios é de pequeno ou médio porte, o que exige que muitos dos seus problemas sejam resolvidos de forma articulada e integrada. Essa diversidade existente nos municípios não se refere apenas ao porte populacional, também pode ser observada em outros indicadores sociais.

Essa situação mostra que os municípios têm inúmeros desafios a serem superados uma vez que, com a aprovação da Constituição Federal de 1988, o município foi considerado um ente federado. Também por essa Constituição, os municípios brasileiros passaram a assumir novas tarefas, antes desempenhadas pelo poder central, e a ser responsáveis por outras atividades e serviços para os quais não tinham competência estabelecida nem experiência acumulada até então.

Além das novas atribuições e competências definidas para as diversas esferas de governo e, em especial, para os municípios, há uma nova distribuição dos recursos tributários na qual a União fica com 54,9% da receita disponível, os estados, com 28,50% e os municípios, com 16,60%². Aos municípios é atribuído um maior poder decisório, principalmente no que tange às políticas sociais. Assim, a Constituição de 1988 efetiva a estratégia de descentralização, bem como, a idéia de controle social.

Entretanto, o fato de assumirem maiores competências, principalmente em relação às políticas sociais descentralizadas – saúde, educação e assistência social – não significa que os municípios disponham de recursos financeiros, materiais e humanos para implementá-las. Os de pequeno porte não possuem recursos suficientes para a implantação de serviços mais complexos, o que os coloca, quase sempre, em situação de dependência em relação aos grandes municípios ou municípios – pólo. Os poderes locais necessitam, portanto, repensar a atividade estatal³, de forma a poder assumir os novos papéis e responsabilidades.

Os últimos trinta anos têm retomado a questão institucional nos estudos sociológicos, políticos e econômicos. Sob a denominação de novo institucionalismo, esses estudos recentemente reaparecem nas ciências sociais anglo-saxônicas, contendo novos contornos conceituais e metodológicos que começaram a ser configurados no contexto da discussão interna que marcou as referidas ciências a partir da segunda metade do século XX. Dessa maneira, tem crescido a confiança depositada no papel das instituições, na importância da eficiência institucional e da necessidade de inovações institucionais, uma vez que, num mundo com muitos desafios lançados pelo novo contexto complexo e competitivo da globalização, as instituições podem diminuir as incertezas, facilitar a atuação dos indivíduos e conduzir o desenvolvimento econômico e o desempenho governamental em determinada direção (FONSECA, 2003).

Os pactos, os “consórcios” como sociedade civil sem fins lucrativos, as agências, as redes, as empresas, as associações, os fóruns intermunicipais passam a ser, portanto, as formas que os municípios têm encontrado para se associar e resolver problemas comuns. Essas formas têm se apresentado como um instrumento para a implementação de várias políticas públicas, com destaque aqui para aquelas experiências vinculadas às áreas de saúde e de recuperação e proteção ambiental.

Apesar de não serem recentes, uma vez que a idéia de consorciamento já estava presente na Constituição paulista desde 1891 (JUNQUEIRA, 1990), esses instrumentos de cooperação intermunicipal foram utilizados nas décadas de 1980⁴ e 1990, como parte da estratégia de descentralização de algumas políticas públicas e têm se colocado como uma alternativa para a racionalização do modelo de gestão. Algumas áreas, como saúde e recursos hídricos, têm utilizado esses arranjos institucionais, principalmente o consórcio intermunicipal, como forma de organizar os sistemas descentralizados de atendimento, realizar atividades e serviços especializados, executar obras, adquirir insumos, entre outras ações.

Na década de 1990, várias leis complementares à Constituição trazem o aparato legal para a descentralização das políticas públicas. Esse “arsenal” jurídico torna possível a discussão desses arranjos intermunicipais que surgem com o objetivo de racionalizar os recursos locais e regionais bem como uma alternativa de racionalização do modelo de gestão (CACCIA-BAVA, 1990, p199).

Nesse contexto de reforma do Estado e de incentivo à descentralização das políticas públicas, é que os consórcios intermunicipais têm sido difundidos no Brasil e passam a representar parcerias entre governos locais, abrangendo, principalmente, pequenos e médios municípios localizados geograficamente próximos.

As experiências de consórcios existentes caminham para um resgate dos conceitos de cooperação intergovernamental e solidariedade e podem auxiliar a 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. Têm possibilitado 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 vantagens.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL

A GÊNESE

Os consórcios surgem, principalmente, na década de 1980. Entretanto, no estado de São Paulo, já na década de 1960, havia sido criado o Consórcio de Promoção Social da região de Bauru e, em 1970, o Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba – Codivap.

Definem-se como “acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, *sempre da mesma espécie*, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes⁶”, mediante a utilização de recursos materiais e humanos de que cada um dispõe.

O objetivo do consorciamento é permitir que os municípios realizem economicamente, através de aliança jurídica e específica, obras, serviços e atividades de interesse comum. Para isso, é importante que seus problemas, reivindicações e aspirações sejam semelhantes. O consórcio também permite que pequenos municípios ajam em parceria e, com o ganho de escala, melhorem a capacidade técnica, gerencial e financeira. Também é possível fazer alianças em regiões de interesse comum, como bacias hidrográficas ou pólos regionais de desenvolvimento.

Na área de atuação de um consórcio intermunicipal, devem estar presentes peculiaridades geográficas, sociais, econômicas e culturais comuns ao grupo de participantes, de forma a permitir que o consórcio mantenha uma linguagem única, facilitando o planejamento e a execução das ações de interesse coletivo.

Os consórcios podem ser firmados entre todas as esferas de governo (municípios-municípios, municípios-estados, estados-União, municípios-estado-União). Entretanto, a União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situadas as unidades consorciadas.

A política de descentralização iniciada com a criação das novas regiões de governo, em 1984, e a respectiva estruturação dos Escritórios Regionais de Governo – ERGs, atuais Escritórios Regionais de Planejamento – ERPs, foram determinantes na implantação e consolidação dos consórcios intermunicipais, pois, naquele período, “mais da metade dos 572 prefeitos solicitaram às respectivas câmaras, autorização para participar de consórcios intermunicipais”⁷.

A relação de igualdade entre os municípios é a base do consórcio, preservando, assim, a decisão e a autonomia dos governos locais, não admitindo subordinação hierárquica a um dos parceiros ou à entidade administradora. Cada consórcio tem características próprias, decorrentes das peculiaridades e dificuldades, tanto na gestão quanto no município consorciado.

O consórcio está estreitamente relacionado a cada um dos sistemas municipais, na medida em que desenvolve ações destinadas a atender as necessidades das populações destes sistemas. Não pode, portanto, configurar uma nova instância no âmbito do estado, intermediária ao município.

A organização de um consórcio, entendida como um processo, não deve ser induzida, nem apressada; deve ser uma iniciativa dos municípios e preservar a decisão e a autonomia dos governos locais. Esse processo inicia-se com articulação entre os governos municipais, tendo por base o pacto e a negociação.

A estrutura de um consórcio deve ser ágil, portanto, montada de forma simplificada, leve e desburocratizada, principalmente por se tratar de um instrumento e não de uma nova instância. A administração do processo deve observar a condição de igualdade entre os parceiros.

Com base no que dispõe a Lei Orgânica dos Municípios, a composição da estrutura administrativa para o consórcio intermunicipal prevê três órgãos: Conselho de Prefeitos, Conselho Fiscal e Secretaria Executiva.

REGULAMENTAÇÃO DOS CIM'S - LEI 11.107 DE 06 DE ABRIL DE 2005 - BASES LEGAIS

No entendimento do jurista Hely Lopes Meirelles, por meio dos consórcios, “as municipalidades reúnem recursos financeiros, técnicos e administrativos que uma só prefeitura não teria para executar o empreendimento desejado e de utilidade geral para todos”. Ainda conforme esse jurista, os “consórcios administrativos são acordos firmados entre entidades estatais, autarquias ou paraestatais, sempre da mesma espécie, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes”.

Como os municípios, de acordo com o artigo 18 da constituição da República Federativa do Brasil de 1988, fazem parte da Federação, gozando da mesma autonomia conferida à União e aos estados, nada poderia impedi-los de celebrar um consórcio, ainda que a lei orgânica municipal seja omissa sobre isso.

O governo federal começou a discutir a lei dos consórcios em agosto de 2003 com o objetivo de regulamentar o artigo 241 da Constituição. Segundo informações no site do governo federal, o grupo de trabalho foi coordenado pela Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais e contou com representantes dos ministérios da Casa Civil, Integração Nacional, Cidades, Saúde e da Fazenda.

O projeto de lei de regulamentação foi encaminhado ao Congresso Nacional em 30 de junho de 2004. Em março de 2005, o Congresso aprovou a lei. Em 06 de abril do corrente ano, a lei foi sancionada pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. (disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/scpai/consorcios/consorcios.htm>).

Em 06 de abril de 2005, o Congresso Nacional decretou e a Presidência da República sancionou a Lei n.º 11.107 que dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de consorciamento gera oportunidades: a população urbanizada é organizável, e os espaços locais podem abrir uma grande oportunidade para a sociedade retomar as rédeas do seu próprio desenvolvimento. Hoje, o CIM oferece inúmeras possibilidades para as novas administrações municipais.

Nos dias atuais, os CIMs “não são apenas saídas criativas” para os municípios enfrentarem a crise, racionalizando e economizando recursos. “Mais do que isso, o consorciamento entre os municípios tem sido uma forma concreta de intermediação entre o estado e as administrações municipais”⁸, redistribuindo tarefas e responsabilidades, fortalecendo a autonomia municipal.

“Há que se ter presente a importância da mobilização dos CIMs pelas inúmeras possibilidades de atuação e abrangência, para que as novas administrações municipais assumam a sua continuidade e ampliem seus objetivos” (Junqueira, 1990).

A adoção dessa política representará, na prática, a busca de soluções e instrumentos que conjuguem a união dos poderes públicos e a participação da comunidade, sem o que mudanças mais profundas e definitivas não acontecerão.

Com o volume de problemas que se apresenta, o poder local já não pode mais ser visto, portanto, como um nível de decisão que se limita à construção de praças, recolhimento de lixo e outras atividades. Trata-se de um eixo estratégico de transformação da forma como tomamos as decisões que concernem ao nosso desenvolvimento econômico e social. É preciso agir

localmente e pensar globalmente.

Além de que é preciso fortalecer a dimensão comunitária, como na expressão de Milton Santos, “o que globaliza separa; é o local que permite a união”. É preciso buscar a reconstituição do tecido social, a partir da construção da cidadania e, em particular, de uma redefinição das instituições para que os espaços participativos coincidam com as instâncias de decisões significativas.

Nesse quadro, medidas que repensem o desenvolvimento e maximizem os recursos das prefeituras, possibilitando a transformação de tradicionais rotinas administrativas em novos instrumentos de ação, tornam-se imprescindíveis. Os municípios devem se articular para manter a qualidade de vida dos cidadãos; em algumas microrregiões, os consórcios têm sido uma alternativa para mudar as condições de vida.

A criação dos consórcios intermunicipais permite que as administrações municipais atuem com maior eficiência, rapidez e racionalidade, quer individual, quer regionalmente. Os consórcios entre prefeituras criam, ainda, condições objetivas e efetivas para um planejamento democrático, com base na discussão dos principais interessados: os municípios.

Destaco, no entanto, que essas orientações deverão ser objeto de contínuo processo de aperfeiçoamento, considerando que as diversificadas experiências em consórcio, aliadas às diferentes realidades no País, não permitem a apresentação de um modelo específico dessa modalidade de associação.

REFERÊNCIAS

AGLIETTA, Michel. *Régulation et crises du capitalisme*. Paris, Odile Jacob, 1997.

ARAUJO, T. B. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro*. RJ: Revan: fase, 2000.

ARAUJO, T. B. *Descentralização de políticas públicas: um desafio para o Brasil*. Artigo – disponível em <http://creditofundiario.org.br/materiais/revista/artigos/artigo07-1.htm> pesquisado em 20/05/2005.

AROCENA, J. *Le développement par l’initiative locale: le cas français*. Paris: L’Harmattan.1986.

AROCENA, J *El desarrollo local: um desafío contemporáneo*. Caracas: Nueva Sociedad. 1995.

BECATTINI, G. *Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sull’unità di indagine dell’economia industriale*. Rivista di Economia e Politica Industriale, n. 1, p. 7-21. 1979.

BECATTINI, G. *L’unità di indagine*. In: BECATTINI, G. , ED. Mercato e forze locali: il distretto industriale. Bologna: Il Mulino. 1987.

BORJA J., CASTELLS, M. *Local y global: la gestión de las ciudades em la era de la globalización*. Madrid: Grupo Santilla de Ediciones, 1997.

BRUSCO, S. *The Emilian model: productive decentralization and social integration*. Cambridge Journal of Economics, v.6, p.167-184. 1982.

- CACCIA-BAVA, S. **Novos Contornos da gestão local: conceitos em construção** / Silvio Baccia Bava, Verônica Paulics, Peter Spink – organizadores SP, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002. 336P.
- COFFEY, W. J., POLÈSE, M. *The concept of local development: a stages model of endogenous regional growth*. Papers of the Regional Sciences Association, n.55, p.1-12. 1984.
- COFFEY, W. J., POLÈSE, M. *Local development: conceptual basis and policy implications*. Regional Studies, n.19, p.85-93. 1985.
- COSTA CAMPI, M. T. *Cambios em la organización industrial: cooperación local y competitividd internacional*. Economía Industrial, n. 286, p. 19-35. 1992.
- COSTA CAMPI, M. T.et al. *EXCEL: Cooperación entre empresa y sistemas productivos locales*. Madrid: IMPI. 1993.
- FONSECA, A. A. M. **Descentralização e estratégias institucionais dos municípios para a captação de recursos : um estudo comparativo entre Feira de Santana, Ilhéus e Vitória da Conquista/Bahia – 1997-2003**. Rio de Janeiro, 2003. 315 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- FUÀ, G. *L'industrializzazione nel nord est e nel centro*. In: FUÀ, g., zachia, c., eds. *Industrializzazione senza fratture*. Bologna: II Mulino. 1983.
- FUÀ, G. *Small-scale industry in rural areas: the Italian experience*. In: ARROW, K. J., ed. *The balance between industry and agriculture in economic development*. London: Macmillan.
- KUGELMAS, Eduardo. *A evolução Recente do Regime Federativo no Brasil*. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, vol. I, abril 2001. P. 29-50.
- GAROFOLI, G. *Le aree sistema in Italia. Política ed Economia*, v. 11, p.7-34. 1983.
- GAROFOLI, G. *Endogeneous development and southern Europe*. Aldershot: Avebury. 1992.
- HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.
- JUNQUEIRA, A. T. M., **Consórcio Intermunicipal: um instrumento de ação**. Revista Cepam Ano I n.º 2, São Paulo, 1990, p. 29-36
- LIPIETZ, Alain. **O local e o global: personalidade regional ou inter-regionalidade?** Revista Espaço & Debates, nº. 38, p. 10-20, 1994.
- LUSTOSA, Isabel. **O medo da desintegração**. Rumos os caminhos do Brasil em debate, v. 02, 1999.
- MATTOS, S. M. C. S. **Marketing e o processo do planejamento estratégico**. Publicado no Jornal Noite&Dia do dia 27/01/05, pág.07, Caderno Carta do Leitor. FSA-Ba, 2005.

PIORE, M., SABLE, C. F. *The second industrial divide*. New York: Basic Books. 1984.

PORTER, M. *The competitive advantage of nations*. New York: Free Press. 1990.

STÖHR, W. B. , ed. *Global challenge and local response*. London: Mansell, 1990.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. *Política económica local*. Madrid: Pirámide, 1993.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

¹ Junqueira, A. T. M. Consórcio Intermunicipal: um instrumento de ação. Revista Cepam, São Paulo, Fundação Faria Lima, 1(2), 1990.

² LUSTOSA, Isabel. “O medo da desintegração” In “Quem és tu, Federação” publicado na “Rumos – os caminhos do Brasil em debate” Brasília, Comissão Nacional para as Comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil, Ano 1, n.º 2, mar./abr. 1999.

⁵ O fordismo representa um modelo de desenvolvimento capitalista muito “organizado”, resultante da combinação taylorismo e da mecanização.

² AFFONSO, R. de B.A. e SILVA, P.L.B. (orgs.) Reforma Tributária e Federação. São Paulo:Unesp, 1995, P206.

³ ABRUCIO, F.L. e COUTO, C.G. A definição do papel do estado em âmbito local. “In Revista Perspectiva” São Paulo. Fundação Seade. v. 10, n. 3 1996

⁴ No Brasil, o processo de descentralização inicia nos anos 1970 e se amplia nos anos 1980, especialmente com o movimento municipalista, que sai fortalecido das eleições de 1982. A eleição de governadores e prefeitos considerados progressistas incentivou a política de descentralização. Um exemplo foi André Franco Montoro que, ao gerir o Estado de São Paulo, implementou ações de descentralização e de participação da sociedade na gestão da coisa pública. Nessa época, muitos consórcios de desenvolvimento microrregional e também vinculados à produção de alimentos começam a funcionar naquele estado.

⁶ Meirelles, H. L. Direito Administrativo no Brasil. São Paulo.: Malheiros. 1993, p354.

⁷ FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA. Instituto de Estudos Municipais. Projeto de pesquisa: consórcios intermunicipais, avaliação e desenvolvimento. São Paulo, 1988.

⁸ FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Consórcios intermunicipais. São Paulo, 1986, 15 pp., dossiê.