

A DIMENSÃO POLÍTICO-TERRITORIAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS: UMA ANÁLISE DA ESPACIALIDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO

THE TERRITORIAL AND POLITICAL DIMENSION OF INTERMUNICIPAL PUBLIC CONSORTIA: AN ANALYSIS OF SPATIALITY IN BRAZILIAN CONTEXT

RICARDO BAHIA RIOS

Instituto Federal da Bahia
ricardorios@ifba.edu.br

RESUMO. É no contexto da descentralização pós-1988 que a federação brasileira presenciou a multiplicação/diversificação das experiências dos Consórcios Públicos Intermunicipais (CPIMs). A institucionalização desses arranjos colaborativos, a partir da Lei 11.107/05 e do Decreto 6.017/07, torna esses indicativos constitucionais mais comuns/presentes no território, principalmente em decorrência de três fatores: 1) políticas verticalizadas - estaduais/federais - voltadas para o fortalecimento/implantação desses arranjos políticos, como forma de ampliar o quadro da descentralização político-administrativa na escala municipal; 2) interesse da escala local em formar redes de colaboração, frente aos desafios da gestão municipal posta pela CF/88; e 3) normatização dos instrumentos jurídicos, que garantiram uma maior estabilidade e confiança nos acordos celebrados entre as partes envolvidas; os consórcios passam a adquirir a personalidade jurídica, deixando de ser meros acordos de colaboração para se tornarem acordos jurídicos. Em suma, os CPIMs vêm se tornando uma resposta aos desafios da eficiência e eficácia da gestão municipal, o que poderá resultar numa melhor governança dos recursos na escala regional e microrregional. O que, de certa forma, torna salutar construir uma investigação mais detalhada da espacialização desses arranjos sobre a dimensão política e territorial brasileira. Desta maneira, objetivamos construir um arcabouço analítico dessas experiências, de modo a conduzir uma reflexão sobre a sua espacialidade no contexto brasileiro. Para tal, recorreremos metodologicamente a dois vieses: a) fizemos o levantamento estatístico dessas experiências junto ao banco de dados da MUNIC/IBGE e, em alguns casos, recorreremos as informações disponíveis no Observatório Federalismo e nos consórcios públicos brasileiros (nesse caso de forma complementar aos dados MUNIC); b) como forma de estabelecer uma análise comparativa, traçamos um quadro analítico, síntese dos distintos contextos institucional/regional dos CPIMs no Brasil; para isso, recorreremos à literatura que retratava uma análise significativa de alguns estudos de casos na escala nacional e regional. Assim, podendo extrair uma visão mais concreta desse fenômeno na escala nacional. Nessa direção, centramos o artigo na análise da dimensão político-territorial dos CPIMs na escala nacional, como forma de obter um grau mais detalhado e concreto dessas experiências, que vêm avançando e encontrando um terreno muito fértil no campo político, ao longo das heterogeneidades municipais.

PALAVRAS-CHAVE. CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL, DESCENTRALIZAÇÃO, GESTÃO MUNICIPAL.

ABSTRACT. It is in the context of post-1988 decentralization that Brazilian federation witnessed the multiplication/diversification of Public Consortia (CPIMs) experiences. Institutionalization of these collaborative arrangements, from the Law 11.107/05 and Decree 6.017/07, makes these constitutional indicatives more common/present in the territory, mainly due to three factors: 1) vertically integrated policies - state/federal - aimed at strengthening/establishment of these political arrangements as a way to expand the framework of political and administrative decentralization at the municipal level; 2) the local scale interest in forming collaborative networks, facing the challenges posed by the municipal administration CF/88; and 3) regulation of the legal instruments that ensured greater stability and confidence in the agreements between the parties involved; consortia shall acquire legal personality, no longer mere collaboration agreements, to become legal agreements. In short, CPIMs have become an answer to the challenges of efficiency and effectiveness of municipal management, which may result in better governance over resources in regional and micro-regional scale. Somehow, that makes it salutary the building of a more detailed investigation of the spatial distribution of these arrangements on Brazilian political and territorial dimension. In this way, we aim to build an analytical framework of these experiences in order to lead a reflection on spatiality in the Brazilian context. To this end, we resort to two methodological biases: a) did the statistical analysis of these experiences with

the database MUNIC/IBGE and, in some cases, the information available at the Observatório Federalismo and in Brazilian public consortia (in this case In this way, we aim to build an analytical framework of these experiences in order to lead a reflection on spatiality in the Brazilian context complementarily to MUNIC data) data were used; b) as a way to establish a comparative analysis, an analytical framework is presented, which summarizes the different institutional/regional contexts of CPIMs in Brazil; for that, we turn to literature that portrayed a meaningful analysis of some case studies on national and regional level, thus, being able to draw a more concrete view of this phenomenon on the national scale. In this direction, we focus on the analysis of the article politico-territorial dimension of CPIMs in national scale, in order to get a more detailed and concrete level from those experiences, which are coming forward and finding a very fertile ground in the political field, along the local municipal heterogeneities.

KEYWORDS. PUBLIC INTER-MUNICIPAL CONSORTIUM, DECENTRALIZATION, MUNICIPAL MANAGEMENT.

INTRODUÇÃO

As marcas da heterogeneidade política, social e econômica que caracterizam o Brasil, de certa forma cômoda a espacialização das experiências de consorciamento intermunicipal num patamar muito mais complexo do que aqueles observados em outras partes do globo. Assim, como explicar a formação, a distribuição das suas (ir)regularidades e até mesmo a motivação de sua proliferação nas últimas décadas nas diferentes regiões do país? Certamente, encontra-se nessas questões um ponto desafiador para a explicação/entendimento da problematização do fenômeno.

Sobre essa questão, não é aleatório que Santos e Silveira (2008) direcionem o entendimento do Brasil, no início do século XXI, para as suas raízes históricas, pois, segundo os autores, a história do território brasileiro constitui-se ao mesmo tempo na soma e na síntese da sucessão de seus acontecimentos na escala regional, ou seja, os efeitos da inércia e da heterogeneidade que conformam o país se colocam como pauta da explicação do presente e do futuro.

Num Estado onde a complexidade é a palavra chave para o entendimento das relações sociais presentes, a materialização dos Consórcios Públicos Intermunicipais (CPIMs) adquire um contorno político-institucional de interesse peculiar, pois, para a nova classe política que nasce ou que se (re) inventa num movimento cíclico de renovação e/ou perpetuação das oligarquias regionais, esses arranjos interinstitucionais podem aparecer como meros adornos para justificar ou esfumegar o discurso de gestão de um modelo democrático, colaborativo e participativo.

Desta forma, quando pretendemos analisar as experiências de consórcios intermunicipais no território brasileiro, objetivamos, em síntese, na realidade, construir um quadro analítico [sistêmico] do padrão das (ir)regularidades espaciais dos acontecimentos, evidenciando assim a escala de seus acontecimentos, na intenção de revelar as singularidades do objeto em estudo, assim como suas nuances ímpares na forma como os mesmo vêm sendo *geografizados* sobre o Brasil plural. Entrementes, descartamos a hipótese de que haja um mesmo “*remédio ou receita*”, pois, embora possa ser visto como solução para os mesmos problemas, num país de heterogeneidades históricas, esse “*remédio ou receita*” tem que ser adaptado/modificado aos padrões municipais e regionais, como uma forma de atender as suas demandas e especificidades.

O CENÁRIO INSTITUCIONAL NAS DÉCADAS DE 1980–1990

Embora o fenômeno do consorciamento intermunicipal adquira uma tímida, porém significativa relevância na agenda política brasileira, principalmente no espaço temporal pós-constituente, sendo intensificada posteriormente à promulgação dos instrumentos de regulamentação nos anos 2000, observa-se no caso brasileiro que as primeiras experiências locais/regionais de Consórcios Intermunicipais (CIMs) foram registradas a partir de 1983, no estado de São Paulo, na época do recém-eleito (democraticamente) governo de Franco Montoro.

Nos termos de Caldas (2007), o governo de Montoro – eleito no processo de redemocratização do Brasil – assumiu o poder tendo como base eleitoral o compromisso de criação de novos instrumentos que visassem ao encorajamento da participação popular e da descentralização das políticas públicas. Nesse âmbito, iniciou-se em São Paulo (1983-1986) uma forte tendência política de estímulo vertical na formação de Consórcios Intermunicipais (CIMs).

Como reflexo dessas ações no período, verifica-se o surgimento de diversos CIMs em múltiplas áreas de atuação (processamento e distribuição de alimento, exploração de pedreiras, proteção da fauna e flora, central de medicamento etc). Em modos gerais, o governo de Montoro impulsionou a criação de consórcios “visando à produção de alimentos para a merenda escolar, hospitais, entidades assistenciais e auto-consumo”, dessa forma ampliando a descentralização desses serviços públicos (CALDAS, 2007, p. 64).

A partir desses estímulos, verifica-se a multiplicação dos casos de consorciamento intermunicipal no interior paulista. Entrementes, como no período não havia uma legislação específica que regulamentasse essa forma de cooperação, o governo de Montoro propôs que os CIMs fossem estabelecidos como forma de “associações civis de municípios, dotadas de personalidade jurídica”. Esse foi um caminho legal encontrado na época – descentralizador – para que a esfera local pudesse se associar de maneira legal.

É salutar apontar que, mesmo com o forte estímulo de constituição dos CIMs pelo estado de São Paulo, em via de regra, a iniciativa da instauração, em muitos casos, partia dos próprios prefeitos, que contavam com o apoio do Governo, principalmente na assistência técnica e financeira aos consórcios. O êxito dessa política específica é ratificado ao verificar que no período Montoro foram implantados 34 consórcios intermunicipais (CALDAS, 2007). Aqui fica claro que, além da ação vertical, há, também, a presença do empreendedorismo local (empreendedor político), que enxergava na ação descentralizadora do Estado uma possibilidade de avançar na organização e gerenciamento do município de forma a obter ganhos de escala nos variados setores de ação dos CPIMs. No período, o interesse na implantação de novos consórcios e na manutenção dos já existentes era tão grande que:

A indução externa ao território é perceptível, dado que havia uma Secretaria do Interior e um Centro de Estudos e Pesquisa em Administração Municipal (CEPAM), ambas responsáveis pela realização de Seminários, pela criação de estruturas administrativas para a gestão dos referidos consórcios, pela formatação de convênios com o governo do Estado para a realização e desenvolvimento de políticas específicas. Além disso, o Estado estava organizado em Administrações Regionais, que faziam o elo entre os interesses locais e as políticas do Governo do Estado (CALDAS, 2007, p. 67).

No caso paulista, fica claro que o avanço na promoção de política pública de incremento dos casos de consórcios intermunicipais pode ser explicado por um conjunto de fatores que somam a ação vertical (indução por parte do Estado) com a força horizontal (interesse de base local), os quais resultaram na otimização das ações horizontais, marcadas pela presença do empreendedorismo dos políticos locais.

Nesse sentido, o papel do empreendedorismo local é identificado quando os agentes da gestão municipal vislumbraram na ação vertical a possibilidade de obterem melhores desempenhos em suas gestões, ou seja, a combinação do vertical-horizontal favoreceu a formulação de um ambiente sinérgico no campo da cooperação intermunicipal.

Já no período pós-constituinte, com a adição da Ementa Constitucional 19 (EC-19/98) – que incorporou ao texto da CF/88 a institucionalização das formas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios –, identifica-se o aumento das experiências de consorciamento intermunicipal. Nesse contexto de alargamento da formação dos CIMs, verifica-se que entre abril de 1994 e dezembro de 1998 as ocorrências de CIMs passam de 12 (160 municípios consorciados), para 143 CIMs (1.740 municípios consorciados). Num interstício de quatro anos após a adição da EC-19/98, houve um aumento significativo dos casos de consórcios no Brasil, cerca de 110% no aumento das experiências de CIMs (CALDAS, 2007).

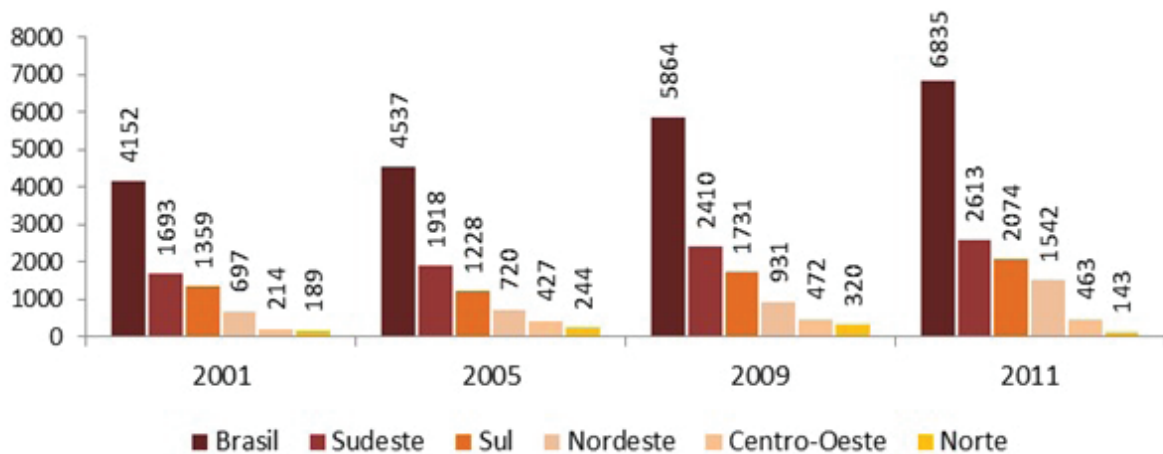
No lastro do aumento exponencial em curto prazo dos CIPMs, durante a década de 1990, destaca-se, também, a ação do governo de Minas Gerais no estímulo ao CIMs, principalmente na área de saúde, através de transferência de recursos diretos, fornecimento de equipamentos e materiais e no apoio técnico e jurídico (ROCHA & FARIA, 2004).

Fica claro que durante a década de 1990 houve movimentos de estímulo na formação de consorciamento municipal, porém de forma localizada nos estados da região sul e sudeste, principalmente em São Paulo, Minas Gerais e Paraná. Nesses estados, ocorreu uma convergência de interesses para a formulação dos CIMs, em especial os voltados para o setor de saúde, em que esses governos atuaram de forma decisiva no incentivo da territorialização dos consórcios.

Por sua vez, essa peculiar intensificação dos CIMs não ocorreu de maneira homogênea sobre o território brasileiro, fato esse que imputou sobre o seu território resíduo histórico-espacial que nos revela um quadro distinto e bastante díspar na espacialização dos CIMs, facilmente constatado quando comparado à frequência de registros de consórcios intermunicipais no Brasil.

O CENÁRIO PÓS-REGULAMENTAÇÃO DA LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS (LCP)

No cenário recente, (re)desenhado através da regulamentação da Lei dos Consórcios Públicos (LCP), observa-se o avanço dos casos de consorciamento intermunicipal no território brasileiro. Praticamente em todas as regiões ocorreu a difusão da participação municipal, nesta forma de gestão territorial, porém, ainda bastante heterogêneos e concentrados nas regiões sul e sudeste. No período estudado (2001-2011) o registro das experiências dos arranjos cooperativos vem mostrando um aumento significativo no número de municípios participantes e na frequência com que esses municípios de consorciam. Em média, os municípios brasileiros declaram participar de mais de três consórcios (Gráfico 1).

GRÁFICO 1 - Brasil: Número de ocorrências (frequência) de Consórcios Públicos Intermunicipais, 2001 -2011.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 - 2012.

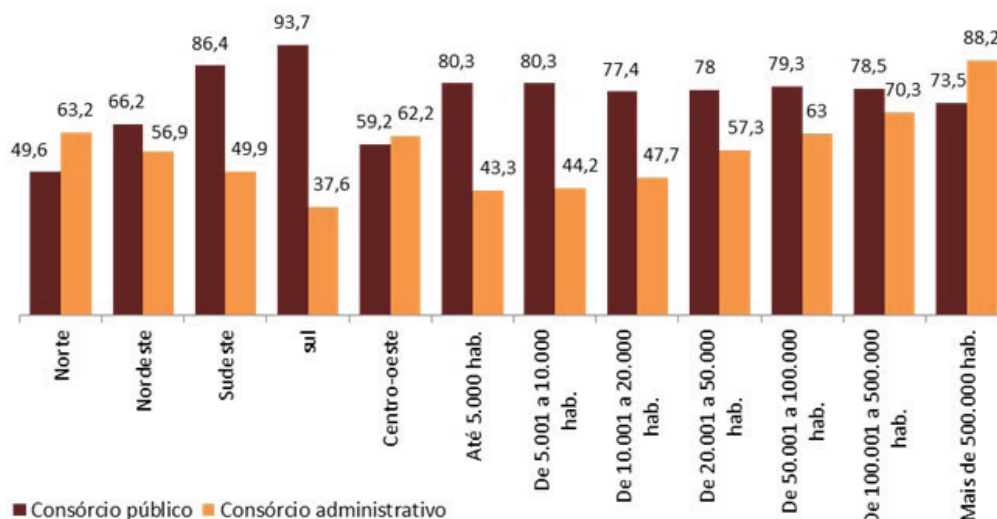
*Os dados de 2011 referem-se ao agrupamento dos casos de consórcios públicos e administrativos intermunicipais.

No que tange à evolução da distribuição dos consórcios intermunicipais, nota-se que as regiões sul e sudeste, ao longo do recorte temporal, vêm concentrando esses arranjos de maneira considerável. Enquanto regiões como norte, nordeste e centro-oeste demonstram certo aumento (oscilante) de experiências na prática de CIMs, no conjunto é constatado que no ano de 2011 essas regiões registraram 2.148 casos de CIMs, número semelhante ao da região sul. No montante analisado para o período, a região nordeste caracterizou-se como sendo a que mais multiplicou o panorama dos CPIMs. No contexto da federação, o nordeste assinalou entre 2001 e 2011 um incremento de 2.683 ocorrências, sendo que no ano de 2011 atingiu 22,6% dos casos de CPIMs. Quando comparada com as demais regiões, é interessante notar que a região passou de 697 casos em 2001 para 1.542 em 2011, o maior acréscimo entre as regiões brasileiras.

Todavia, ao comparar os dados (Gráfico 1) evidencia-se que, embora seja registrada uma tenacidade crescente na frequência dos eventos de consorciamento intermunicipal no Brasil, ainda existe uma disparidade na distribuição desses arranjos. Nas regiões sul e sudeste a participação dos municípios atinge patamares superiores a 80% (sendo que no sul verifica-se uma média superior a 90%), índice muito elevado quando nos debruçamos sobre o mesmo fenômeno, mas com realidades antagônicas, nas regiões norte e nordeste (Gráfico 2).

Para alguns autores, a explicação dessa irregularidade sobre o território nacional reside em parte pelos: 1) fatores históricos e culturais na formação de laços de cooperação e confiança (acúmulo de capital social); b) estímulos políticos verticais por parte, principalmente, da esfera estadual em fomentar o desenvolvimento da cooperação intermunicipal (de certa forma incide nessa questão o fator histórico, pois os estados com maior incidência de CP são aqueles que registram essas práticas ainda no período de 1980-1990 e/ou possuem históricos de forte iniciativa de conselhos, redes, órgãos colegiados etc); c) a capacidade do empreendedorismo local em vislumbrar a capacidade gerencial do consorciamento intermunicipal.

GRÁFICO 2 - Brasil: Percentual de municípios com Consórcios Públicos e/ou Administrativos Intermunicipais, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios – 2011.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

*Os dados de 2011 referem-se ao agrupamento dos casos de Consórcios Públicos e Administrativos Intermunicipais.

Por outro ponto de vista, a disparidade na espacialização se deve em parte pelo somatório conjuntural da inércia e do arcaísmo da gestão municipal, pauta que perpetuou-se [e continua] por séculos na construção de uma elite oligárquica em boa parte do país. No caso do nordeste, as raízes do paternalismo do Estado – representado pelas oligarquias regionais passadas e presentes – é uma das principais causas do atraso econômico regional, pelo menos da parte interiorana.

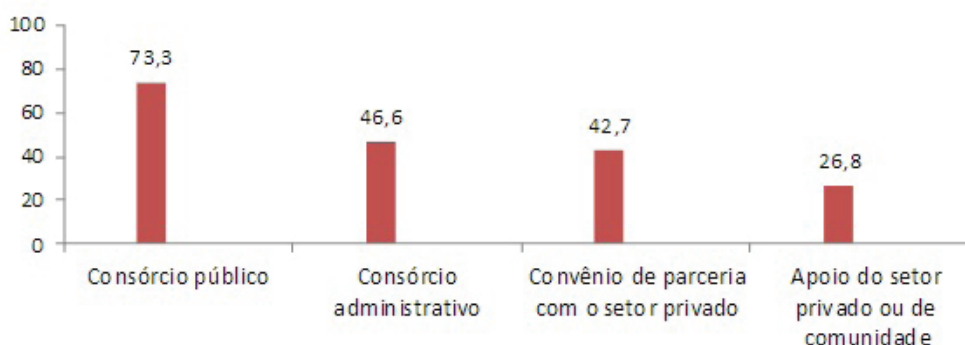
Além dessa característica, também não podemos deixar de sublinhar que a prática dos consórcios ainda hoje se configura como arranjo extremamente sofisticado, quando nos deparamos com a realidade de boa parte dos municípios; estes atrelados à tradição fundiária, aos baixos níveis de participação da sociedade civil, aos baixos níveis educacionais etc. E, finalmente, por de se tratar de um episódio relativamente recente para as municipalidades, em especial às nordestinas, que, em muitos casos, desconhecem o que são os CPIMs. Deste modo, o Estado tem o papel de relevo de motivar o aumento dessas experiências, principalmente quando desempenha o papel de ator multiplicador da prática de cooperação intermunicipal (apoio técnico e financeiro, formação de grupos de trabalho, realização de seminários, etc), ou seja, o de desempenhar o papel de inovação institucional dessa engenharia colaborativa.

Quando comparamos a existência de consorciamento de forma segmentada, segundo sua constituição (público ou administrativo), fica claro que o número de consórcios públicos (CP) é superior ao de administrativos, ou seja, após a Lei dos Consórcios Públicos (LCP) houve uma maior participação do poder local nesse tipo de gestão. Situação que se justifica, também, em virtude de que muitos dos CPIMs atuais tiveram uma experiência pretérita antes da LCP, ocorrendo uma migração em sua constituição para o formato de pessoa jurídica aos moldes da LCP.

Já a frequência com que os municípios brasileiros vêm participando de algum CP é bastante heterogênea, pois quando se analisa o contexto nacional, os municípios do sul e sudeste consorciavam-se em média 6 vezes, ou seja, participam simultaneamente de mais consórcios que a média nacional, o que revela, hipoteticamente, uma tradição histórica na prática da cooperação intermunicipal.

A literatura aponta para a existência de várias formas de cooperação entre os municípios, porém a MUNIC (2011) aborda em seu questionário quatro situações de articulações interinstitucionais (consórcios públicos/administrativos, convênio de parceria com o setor privado e apoio do setor privado ou comunidade). Em relação à participação dos municípios brasileiros em alguma dessas articulações, o consorciamento intermunicipal é a prática mais comum, entre as formas pesquisadas pela MUNIC (Gráfico 3).

GRÁFICO 3 - Proporção do tipo de articulação utilizada pelos municípios (%) – 2011



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

De certa forma, essa ocorrência é explicada, em muitos dos casos, pelos estímulos verticais que vêm sendo gerados por parte de muitos governos estaduais, como o caso do nordeste, onde os estados do Ceará, Maranhão, Pernambuco e Bahia vêm desenvolvendo ações de fortalecimento dessa forma de cooperação em conjunto com os municípios.

Assim, com base nos resultados auferidos pela MUNIC (2011), constata-se que, dos 5.556 municípios, 92,8% (4.175) afirmaram fazer parte de articulações interinstitucionais através da prática de consórcio, sendo que 73,3% (3.295) se articulavam em consórcio público e 46,2% (2.097) em consórcio administrativo (Tabela 1).

TABELA 1 - Municípios que participaram de consórcio público e/ou administrativo – 2011

NATUREZA	UNIDADE DA FEDERAÇÃO					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Público	2903	65	546	1170	959	163
Administrativo	679	12	161	271	165	70
Total	3582	77	707	1441	1124	233

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

No contexto das formas de realização dos consórcios público e/ou administrativo, 2.903 municípios participavam de consórcio público intermunicipal; 1.421, de consórcio público que contava com a presença do estado; e 964 declararam a participação da União em seus consórcios públicos. Especificamente em relação aos consórcios administrativos, 1.519 municípios participavam destes com a União; 1.796, com o estado; e apenas 679 municípios participavam de consórcios administrativos intermunicipais (MUNIC, 2011).

Em relação à classe de tamanho da população, as articulações cooperadas são mais intensas nos municípios entre 5 mil e 20 mil habitantes (Tabela 2), ou seja, o fenômeno é mais presente justamente nos pequenos municípios, os quais mais sentiram impactos com o processo de descentralização. Desta forma, os CPs tornam-se uma prática viável de equacionamento das questões administrativas locais.

TABELA 2 - Brasil: Ocorrência (frequência) dos casos de Consórcios Públicos Intermunicipais por Classe de Tamanho da População, 2001 – 2011.

UNIDADE ADMINISTRATIVA	EXPERIÊNCIAS DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS			
	2001	2005	2009	2011
Até 5.000 hab.	1099	1181	1208	1471
De 5.001 a 20.000 hab.	1881	1970	2674	3005
De 20.001 a 100.000 hab.	948	1081	1601	1893
De 100.001 a 500.000 hab.	159	260	323	401
Mais de 500.000 hab.	65	45	58	65

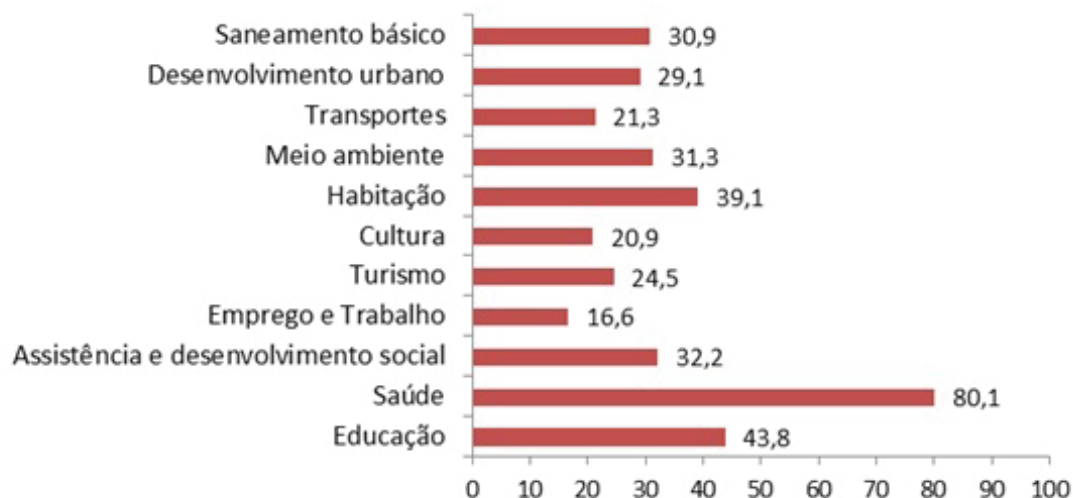
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 - 2012.

*Os dados de 2011 referem-se ao agrupamento dos casos de consórcios públicos e administrativos intermunicipais.

Quando analisamos a constituição segundo as áreas de atuação dos consórcios (Gráfico 4 e Tabela 3), verifica-se que, embora o setor saúde (80,1%) e educação (43,8%) sejam os mais frequentes, é perceptível uma avanço linear das demais áreas. Em suma, vem se notando o interesse municipal em participar de mais de uma área de atuação. No caso brasileiro, há uma forte tendência política de formação de CPs multifinalitários, que visam ao atendimento da demanda regional.

No contexto regional, observa-se que há concentração no setor de saúde no sul e sudeste, assim como no total dos consórcios públicos/administrativos intermunicipais. Nesse caso, os estímulos oriundos do governo de Minas Gerais e Paraná são atrelados à legislação do SUS – que prevê o repasse de verbas para os consórcios intermunicipais de Saúde (CIS) –, assim resultaram no aumento/concentração dos CIS nas regiões.

A explicação desse elevado registro de consórcios nas regiões brasileiras, notadamente na área de saúde, dá-se em virtude do processo de descentralização da saúde pública, iniciada na década de 1990 pelo Ministério da Saúde através de legislações específicas, que buscaram organizar o gerenciamento do setor a partir da formação de consórcios, a fim de, aperfeiçoar a gestão dos repasses financeiros para os outros níveis de governo.

GRÁFICO 4 - Percentual de municípios com consórcios públicos e/ou administrativo, segundo a área de atuação – 2011.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011

Contudo, a forte concentração e diversificação dos CPIMs no eixo sul – sudeste podem ser explicadas pelas razões históricas, visto que muitos dos estados dessas regiões possuíram governos que, em algum momento, estimulou a formação da cooperação intermunicipal – acúmulo de capital social que favoreceu a médio e a longo prazo uma maior proliferação das experiências colaborativas entre esses entes federados. Isto, em parte, pode elucidar a concentração desses arranjos territoriais. Também temos que apontar que aproximadamente 51% dos municípios brasileiros estão nesse eixo e conseqüentemente trata-se de regiões de intensa ocupação demográfica. Essa variável pode até constituir-se numa justificativa plausível, porém não explica a totalidade dos acontecimentos, visto que essas regiões, quando consideramos a relação proporcional (número de consórcios x população), ainda assim concentram os casos de experiências de CP (Tabela 3).

Em relação à intensidade dos CIS, é tácito o papel do SUS nos projetos de ampliação dos mesmos. A partir dos CIS, o SUS almeja fortalecer o planejamento integrado na formação de hospitais regionais, o que possibilita a cooperação da rede de serviços de saúde, assim, conseqüentemente otimizando o ganho de escala na ação do Estado. Assim, em tese, o Ministério da Saúde vem irradiando essa forma de gestão através da capacitação da administração pública municipal. Por outro lado, as prefeituras demonstram interesse em decorrência da necessidade que estas têm de atender a suas obrigações na oferta do serviço (muito oneroso). Por conseguinte há uma diminuição e/ou atendimento dos gastos por parte do poder local.

TABELA 3 - Experiências de consórcios públicos/administrativos intermunicipais – 2011

UNIDADE ADMINISTRATIVA	ÁREA DE ATUAÇÃO										
	EDUCAÇÃO	SAÚDE	ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	EMPREGO E TRABALHO	TURISMO	CULTURA	HABITAÇÃO	MEIO AMBIENTE	TRANSPORTES	DESENVOLVIMENTO URBANO	SANEAMENTO BÁSICO
Brasil	405	2604	344	189	574	320	312	829	273	475	510
Norte	15	31	10	3	6	13	8	18	7	16	16
Nordeste	146	380	105	65	75	85	144	157	74	126	185
Sudeste	121	1.101	116	63	269	115	70	326	90	195	147
Sul	99	992	100	53	218	91	68	276	59	118	163
Centro-Oeste	27	152	30	11	32	21	22	75	42	33	18

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

*Os dados de 2011 referem-se ao agrupamento dos casos de consórcios público e administrativos intermunicipais.

Os incentivos do SUS para a formação dos CIS são verificados de maneira prática, quando estudamos os meios de regulamentação legal do setor. Tais documentos apresentam os consórcios como ferramenta de gestão de transferência dos recursos do SUS para os demais entes federados. Através dessa ação, o SUS visa à implementação de um mecanismo integrado de atendimento regionalizado cooperado. Desta forma, atingindo a universalização/descentralização da saúde pública no nível local. Para tal, busca-se pautar o sistema no modelo de participação e inclusão social na gestão dos recursos financeiros oriundos das transferências intergovernamentais (ROCHA, FARIAS, 2004; ARRETCHE, 1999).

Todavia, Caldas (2007), que analisou as experiências de CIS ao longo dos anos de 1990 no estado de Minas Gerais, conclui que as ações do SUS:

Trata-se tão somente de prerrogativas que, ao expressar a possibilidade de adesão a qualquer tipo de Consórcios Intermunicipal de Saúde (CIS), livra o município que pretende ingressar em um consórcio de qualquer tipo de sanção, visto que a legislação, apesar de frágil com relação ao tema consórcio, cita-o como alternativa viável (CALDAS, p. 79).

Além do Ministério da Saúde, outras pastas ministeriais e/ou secretarias estaduais preveem a formação de CPIMs em suas agendas legais; como no caso da Legislação Federal de Recursos Hídricos, que estabelece as bacias hidrográficas como unidades de gestão territorial e descreve no seu escopo a possibilidade dessas unidades territoriais se constituírem em associações/consórcios em favorecimento das soluções das problemáticas regionais em volta dos recursos hídricos.

Tacitamente, os casos de CIS são predominantes no Brasil. Assertiva que é explicada pelo somatório conjuntural dos estímulos oriundos da esfera nacional, que identifica os CPs como

forma eficaz da gestão da saúde pública (cooperada e regionalizada), igualmente associada às características financeiras municipais, bastante reduzidas em contraposição aos gastos no setor de saúde (custos elevados para as prefeituras). Assim, sobretudo nos pequenos municípios, essas ações são mais presentes. Porém, a respeito das limitações dos CIS nos pequenos municípios, Prates (2012) em sua tese aponta que:

É preciso salientar que muitos desses consórcios possuem atuação bastante limitada, ou seja, em muitos casos, sobretudo naqueles consórcios que envolvem pequenos municípios, e cuja capacidade de financiamento é bastante reduzida, os serviços oferecidos não passam de consultas e exames diagnósticos mais simples, ficando os casos mais complexos remetidos aos centros urbanos maiores, onde se encontram os grandes hospitais (PRATES, 2012, p. 151).

Nos setores relacionados à educação, à assistência social, à habitação e ao emprego/trabalho (dimensões relacionadas ao Sistema de Proteção Social Brasileiro), identifica-se que o aumento dos consórcios nesses setores deve-se aos programas de descentralização, que transferiu, segundo Arretche (1999), um conjunto de atribuições de seu gerenciamento para os níveis municipais.

No caso da educação, o exemplo mais emblemático está relacionado ao consorciamento para o atendimento municipal da oferta de merenda escolar e de transporte escolar, visto que a municipalização do ensino atingiu a totalidade dos municípios num curto período de tempo.

Nas áreas de saneamento básico (30,9%), desenvolvimento urbano (29,1%), meio ambiente (31,3%), habitação (39,1%), assistência e desenvolvimento social (32,2%), turismo (21,3%), transportes (21,3%), cultura (20,9%) e emprego/trabalho (16,6%), constatam-se boas taxas de participação.

No geral, quando analisada a distribuição das experiências dos CPIMs por área de atuação, afere-se que esses setores possuem uma ótima perspectiva de avanço de suas ações no território, principalmente os relacionados às questões ambientais, visto a existência de incentivos federais, através do Ministério do Meio Ambiente, para promover projetos de gerenciamento dos resíduos sólidos nos pequenos municípios, via constituição de consórcios (Planos de Gestão de Resíduos Sólidos).

De modo geral, no Brasil, os CPs têm pela frente três grandes desafios: 1) aumento de sua participação na forma da gestão local. O que significa avançar em algumas questões-chave para o seu aprimoramento e difusão, principalmente nos estados do norte, nordeste e centro-oeste; 2) fortalecimento dos laços de cooperação intermunicipal (ampliação da articulação regional); e 3) operacionalização efetiva da sua ampla maioria, deixando a situação de fragilidade institucional; visto que ocorre a formação jurídica dos CPs, porém não há a realização de ações concretas sobre o território.

Em síntese, por trás desses desafios, reside a urgência da ampliação e divulgação dos casos exitosos (irradiação das experiências), além da institucionalização mais ampla de grupos de trabalhos que venham atuar no apoio técnico/jurídico, a fim de promover capacitação dos atores municipais sobre aplicação/funcionalidade/funcionamento dos CPIMs. E, por se tratar ainda de algo relativamente novo para muitas prefeituras, tem-se que estimular essas experiências a fim de gerar um ambiente institucional inovador e favorável à superação das questões indivíduos e/

ou partidárias.

De modo concreto, em nossa pesquisa, identificamos três fatores que convergem suas forças na direção do fortalecimento e ampliação desses arranjos institucionais: 1) sejam eles oriundos da implantação/consolidação dos instrumentos jurídicos que regulamentaram a formação/funcionamento dos Consórcios Públicos Intermunicipais (CPIMs); 2) e/ou da crise financeira crônica que os médios e pequenos municípios vêm passando de maneira sistemática – superação da crise fiscal; 3) e/ou do interesse da municipalidade que vem mirando os CPIMs como ponto de interlocução interescolar de proeminência no processo de barganha com os demais entes federativos.

É interessante destacar que os CPIMs surgem num momento coexistente de forte tendência competitiva entre os entes da federação, porém essa “*guerra dos lugares*” não atinge a maioria dos municípios brasileiros, visto a fragilidade econômica de se manterem competitivos frente às grandes regiões metropolitanas como exemplo. Assim, as pequenas e médias prefeituras não dispõem de muitas “*armas*” para pactuarem de um federalismo competitivo, por vez ocorre o fortalecimento do federalismo cooperativo entre essas municipalidades.

Tal assertiva não está associada à noção de que seremos um estado cooperado e nem tão pouco competitivo e sim um híbrido, visto que podemos ser cooperativos em escalas mais próximas e em voltas de municípios singulares, porém similares em sua constituição administrativa/financeira – a esperança que os pequenos municípios possam obter uma luminosidade frente às grandes áreas de interesse do capital-político. Cooperar, nesse ponto de vista, torna-se a resposta do local às imputações do movimento global capitalista sobre a territorialidade institucional. A lógica é fortalecer o local (pequenos e médios municípios) como princípio do desenvolvimento *stritu sensu*.

CONCLUSÃO

De modo geral, ao delinear a espacialização das experiências dos CPIMs, anota-se que os casos de consorciamento intermunicipal ganhou um patamar diferenciado com a aprovação da LCP, característica essa que possibilitou o avanço dessas experiências no território nacional. Entretanto, é salutar explicitar que tais experiências carecem de uma análise mais aprofundada, principalmente sobre as materializações das ações/resultados dos CPIMs, visto que, embora o número de municípios consorciados seja bastante amplo, alguns estudos empíricos nos revelaram que muitos desses consórcios possuem uma atuação irregular e limitada, como o exemplo exemplificado dos CPIMs de resíduos sólidos no estado do Ceará, que já estão formalizados juridicamente, porém não se encontram em operacionalização.

A distribuição dos casos de CP no cenário brasileiro é bastante heterogênea, tanto na distribuição por regiões quanto por área de atuação. Contudo, fica explícito que a ampla maioria dos entes municipais, mesmo declarando fazer parte de algum tipo de CPIMs, apresenta em muitos casos a territorialização das ações incipientes ou inexistentes. Pois, nesta tela, há uma incongruência bastante comum: há o pertencimento a algum tipo de consórcios, mas, quando analisado o seu funcionamento, identifica-se uma fragilidade gerencial na sua operacionalidade.

Resumidamente, os municípios brasileiros buscam fazer parte de mais de um tipo e/ou modalidade de consórcio intermunicipal, fato que acaba camuflando a real efetividade das ações dos consórcios no Brasil, visto que boa parte dos consórcios, principalmente no eixo norte-nordeste,

encontra-se institucionalizada, porém sem efetivo funcionamento, característica que dificulta uma análise da real situação dos CPIMs, tanto na escala nacional quanto regional.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, MARTA. *Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. RBCS. Vol. 14, n. 40, jun, 1999.
- _____. *Relações federativas nas políticas sociais*. *Educação & Sociedade*, Campinas/SP, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.
- CALDAS, Eduardo de Lima. *Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais*. Tese (doutorado) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), São Paulo, 2007. 227f.
- FONSECA, Antônio Ângelo M; BRITO, Cristóvão; LÉDA, Renato Leone M (orgs). *Dinâmica da reestruturação do espaço local e regional no Estado da Bahia*. Salvador: JM Gráfica e editora, 2010.
- GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. *Relatório de acompanhamento dos consórcios públicos – 2012*. Fortaleza, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2001 – 2011*. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2009.
- PRATES, Ângelo Marcos Queiróz. *Federalismo no Brasil: os consórcios públicos intermunicipais no período recente*. Tese (doutorado) Universidade Estadual de Campinas/Instituto de Economia, Campinas/SP, 2012. 210f.
- ROCHA, Carlos Vasconcelos; FARIA, Carlos Aurélio. *Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil*. *Anais do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*, Coimbra, 2004. Disponível em: http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/carlosRocha_carlosFaria.pdf. Acesso em: 10 out. 2013.
- SANTOS, Milton, SILVEIRA, Laura. *Brasil: Território e sociedade no início do século XXI*, 11 ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- SEPLAN - Secretaria do Planejamento da Bahia/Diretoria de Planejamento Territorial. *Consórcios Públicos na Bahia*. In.: <http://www.consorciospublicos.ba.gov.br/home.html>. Acesso em 20 dez. 2013.