

CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL

Claudisom Martins de Oliveira¹
Francisco Itami Campos²

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo compreender as relações de cooperação entre governos municipais efetivadas por meio do instrumento do Consórcio Público voltados para a promoção do desenvolvimento local sustentável, instituídos sob a égide da Lei Federal nº. 11.107/2005. O tema traz inquietudes práticas e teóricas, tanto que o presente trabalho adotou como metodologia a análise de conceitos historicamente construídos o que foi essencial para a compreensão das relações e das ações consorciadas promovidas por governos intermunicipais. Para tanto, utilizou-se da análise da legislação que trata a temática e da revisão bibliográfica de estudos de autores, como: Batista (2011); Ribeiro (2009); Caldas (2007); Marques Neto (2005); Guimarães (2001); dentre outras. Todo esforço teórico buscou a compreensão e interpretação das condicionantes históricas que propiciaram a inserção das ações consorciadas intermunicipais nas agendas dos governos locais. A pesquisa bibliográfica e documental foi adotada como eixo central deste trabalho, visando o estudo de um fenômeno contemporâneo, intrinsecamente ligado a debates e discussões maiores, como questões que envolvem autonomia municipal, poder local, interesse local, sustentabilidade, pacto federativo e desenvolvimento regional. Este trabalho também evidenciou que o consórcio público intermunicipal gradativamente vem ganhando notoriedade nos governos locais como uma alternativa para a prestação mais efetiva de serviços públicos demandados por sua comunidade, no entanto, também demonstrou que a manifestação deste instrumento na realidade dos municípios goianos ainda ocorre de forma incipiente. Por fim, espera-se que os resultados alcançados por este trabalho possam contribuir para a ampliação do debate sobre Consórcios Públicos Intermunicipais na realidade brasileira e goiana, tanto de gestores públicos quanto no mundo acadêmico.

Palavras chaves: Consórcio Público Intermunicipal. Desenvolvimento Local Sustentável. Federação e Município. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This study aims to understand the relationship between municipal governments effected by the Public Consortium instrument aimed at promoting sustainable local development, set up under the aegis of Federal Law no. 11.107 / 2005. The subject brings theoretical and practical concerns, so that this work methodology adopted as the analysis of concepts historically built what was essential for the understanding of the relationships and the consortium actions taken by inter-municipal governments. To this end, we used the analysis of the legislation that deals with the theme and literature authors review studies, such as the Baptist (2011); Ribeiro (2009); Caldas (2007); Marques Neto (2005); Guimaraes (2001); among others. Every theoretical effort sought the understanding and interpretation of the historical conditions that led to the inclusion of inter consortium actions on the agendas of local governments. The bibliographical and documentary research was adopted as the centerpiece of this work, for the study of a contemporary phenomenon, inextricably linked to discussions and further discussion, as issues involving municipal autonomy, local government, local interest, sustainability, federal pact and regional development. This work also showed that the intermunicipal public consortium gradually been gaining notoriety in local government as an alternative to the more effective delivery of public services demanded by the community, however, also showed that the manifestation of this instrument in the reality of Goiás municipalities still occurs incipient form. Finally, it is expected

¹ Mestre em Ciências Ambientais, Professor em Programas de Pós-Graduação da Faculdade Serra da Mesa e do Centro Universitário de Anápolis – UniEVANGÉLICA. Técnico em Assuntos Educacionais – Universidade Federal de Goiás. E-mail: claudisom.martins@gmail.com.

² Doutor em Ciências Políticas, Professor do Programa de Mestrado Multidisciplinar em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente do Centro Universitário de Anápolis – UniEVANGÉLICA. E-mail: itamicampos@unievangelica.edu.br.

that the results achieved by this work can contribute to the wider debate on Government Intermunicipal Consortia in Brazil's Goiás and reality, both public officials and in the academic world.

Key words: Public Intermunicipal Consortium. Sustainable Local Development. Federation and municipality. Public policy.

INTRODUÇÃO

No contexto dos desafios políticos institucionais, desencadeados a partir da promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988, figura a reorganização das atribuições dos entes federados quanto às políticas públicas, fruto da reconfiguração federativa do Estado e do engendramento de novos padrões de relacionamento intergovernamentais. Período caracterizado pelo alargamento da democracia, restauração do Estado Democrático de Direito e fortalecimento do poder local. Este último, evidenciado pela incorporação dos municípios como membros efetivos da Federação, resultando num processo de descentralização marcado pela autonomia política, financeira e administrativa da gestão pública das municipalidades (RIBEIRO, 2009).

O arranjo do federalismo brasileiro desenhado pela Constituição Federal de 1988, elevou o município à condição de ente federado, dotando-o de competência administrativa para a formulação, implementação, controle e avaliação de políticas públicas, ampliando atribuições e a capacidade de atuação dos governos locais em assuntos de interesse da comunidade local. A partir de então, o município passou a ser responsável por iniciativas voltadas à promoção de políticas sociais para o atendimento de demandas por serviços de saúde, de educação, de saneamento básico e de assistência social, que antes eram desempenhadas pelo governo federal ou estadual (RIBEIRO, 2009).

Neste ambiente político institucional, o município emerge como um dos responsáveis por iniciativas voltadas à promoção de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento local. No entanto, devido às particularidades de grande parte dos municípios brasileiros, o fato de torná-los ente federado e com maiores competências, na prática não significou que teriam condições administrativas, políticas e financeiras para a implementação destas políticas.

Neste contexto, inúmeras políticas e serviços públicos encontram dificuldades de execução, pois, por um lado, enfrentam a falta de recursos financeiros e técnicos.

Por outro, muitos exigem a questão de escala, ou seja, a pequena demanda os tornam inviáveis economicamente para serem implementados. Outro fator importante a ser observado nesta realidade é que muitos problemas enfrentados pelos municípios ultrapassam seus limites territoriais, havendo necessidade de discutir soluções administrativas com municípios vizinhos na expectativa de estabelecer uma agenda comum visando formar alianças na perspectiva de viabilizar projetos de maior porte ou de abrangência regional (IBGE, 2012).

Assim, desde a década de 1980, em todas as regiões brasileiras presencia-se experiências de articulação cooperativa envolvendo a União, estados e municípios. Em especial entre municípios, que atuam de forma cooperada visando o fortalecimento dos governos locais para o enfrentamento de problemas comuns, desenvolvendo articulações políticas interinstitucionais variadas, materializadas em arranjos de cooperação intergovernamentais, como exemplo: o instrumento do Consórcio Público Intermunicipal (CPI).

Diante do exposto, o presente trabalho se utiliza de análises bibliográficas e documentais visando compreender como as relações de cooperação e articulações interinstitucionais, realizadas pelos governos municipais por meio do instrumento do Consórcio Público, e em especial, àqueles constituídos visando à promoção do desenvolvimento local sustentável e instituídos sob a égide da Lei nº. 11.107/2005 e do Decreto Federal nº. 6.017/07, ambos instrumentos presentes no ordenamento jurídico brasileiro que tratam da regulamentação de normas gerais para a contratação de consórcios públicos.

Na perspectiva de construção de uma base conceitual norteadora para a realização do trabalho, a pesquisa utilizou dos estudos realizados por: Batista (2011); Ribeiro (2009); Caldas (2007) dentre outros autores que abordam temáticas como: desenvolvimento e sustentabilidade, instrumentos de cooperações interinstitucionais, consórcio público e políticas públicas. Também se serviu amplamente das informações divulgadas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC (2001 – 2011)³, publicadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

³ A Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC é um instrumento utilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para estabelecer o perfil dos municípios brasileiros, através do levantamento permanente de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais. A MUNIC se estende à totalidade dos municípios do País desde a primeira edição, em 1999, e para este trabalho utilizou-se em muito dos dados disponibilizados na nona edição, publicada em 2012, relativas aos 5.565 municípios brasileiros existentes na época (IBGE, 2012).

O presente trabalho, ao estabelecer um esforço teórico para a compreensão de temas que envolvem as articulações de cooperação entre governos municipais, tem também como objetivo analisar aspectos do instrumento do Consórcio Público Intermunicipal no cenário político institucional goiano, visando contribuir para a ampliação das discussões acadêmicas sobre ações consorciadas entre entes federativos e promover no âmbito da gestão pública municipal reflexões sobre a utilização deste instrumento na arena das políticas públicas.

1. CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL: ASPECTOS CONCEITUAIS, HISTÓRICOS E LEGAIS

Na realidade política institucional da Federação brasileira, a expressão “consórcio público” passou a ser utilizada para designar a associação entre os entes federados. No entanto, este uso suscita alguns questionamentos que devem ser elucidados para que não haja distorções em seu significado.

A etimologia do vocábulo *consórcio* origina-se do latim *consortium* e traz a ideia de associação (CALDAS, 2007). Também implica a ideia ligação, união (TORRES, 2001). A edição de 2001 do dicionário Michaelis de Língua Portuguesa traz que no sentido figurado representa “matrimônio, casamento”, empregado no contexto econômico significa “associação de pessoas com patrimônio e interesses comuns em um negócio, ou empresa” e de uma maneira geral denota “associação, combinação, união”. Na concepção deste estudo o termo *consórcio* é entendido como uma associação que surge em virtude da manifestação de interesses comuns.

Por analogia, a literatura especializada estabeleceu um conceito para a expressão “consórcio público” e ao mesmo tempo buscou estender sua aplicação ao âmbito dos municípios. Assim, o termo “Consórcio Público Intermunicipal” foi inicialmente considerado uma “entidade que reúne diversos municípios para a realização de ações conjuntas que se fossem produzidas pelos municípios, individualmente, não atingiriam os mesmos resultados ou utilizariam um volume maior de recursos” (Vaz, 1997 apud CALDAS, 2007, p. 53). Mais recentemente passou a ser entendida como “organizações resultantes da disposição de cooperação dos atores políticos relevantes de diversos municípios (prefeitos) que decidem cooperar entre si para resolver problemas relativos a um tema ou a um

setor específico” (CALDAS, 2007, p. 53). Para o IBGE (2012) “consórcios públicos” são considerados instituições

formadas por dois ou mais entes federativos 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 e viabilizar a cooperação em projetos de abrangência regional, obras e outras ações destinadas a promover o desenvolvimento de determinada região. IBGE (2012, p. 42)

Cabe ressaltar que na busca de estabelecer uma delimitação conceitual para a expressão “consórcio público” e sua aplicação no âmbito dos municípios, a maioria dos teóricos analisados pela pesquisa a enquadraram no debate da cooperação federativa e seu surgimento parte do pressuposto da existência de um interesse comum entre os participantes (CALDAS, 2007).

A Emenda Constitucional nº. 19/1998⁴ alterou a Constituição Federal de 1988, inserindo no atual pacto federativo a possibilidade dos entes federados se associarem por meio de consórcios públicos. A Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005, chamada Lei dos Consórcios Públicos (LCP), surgiu com a finalidade de regulamentar o artigo 241 do texto constitucional, para tanto, estabeleceu “consórcio público” como uma associação pública ou pessoa jurídica de direito privado que poderia ser contratada pelos entes federados para a realização de objetivos de interesse comum.

O Decreto Presidencial nº. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, surgiu para dirimir qualquer dúvida conceitual no âmbito jurídico, considerando em seu art. 2º, I “consórcio público” como:

pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, 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.

Desta forma, este trabalho considera o termo “Consórcio Público Intermunicipal”, uma associação pública devidamente constituída e eminentemente

⁴ EC nº. 19/1998 alterou a redação do art. 241/ CF/1988 para “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”.

política, vista como uma arena política federativa de cooperação horizontal, voltada para a formulação e execução compartilhada de decisões inerente às políticas públicas direcionadas ao interesse comum dos municípios associados.

Historicamente, a ação consorciada entre municípios não é uma novidade na realidade política brasileira e muitos autores buscam suas origens ainda no final do século XIX, fundamentados no artigo 68 da Constituição Federal de 1891, onde foi estabelecido que “Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (MARQUES NETO, 2005, p. 8). Todavia, o mesmo autor aponta que no âmbito federal a autonomia municipal⁵ não se consagrou durante o período de vigência desta Constituição. No entanto, este texto constitucional “remetia as questões atinentes aos Municípios às Constituições Estaduais” (MARQUES NETO, 2005, p. 8). Dessa forma, o texto constitucional de alguns estados possibilitava a associação de municípios, por exemplo, a Constituição Paulista de 1891 previa em seu artigo 56 que “As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém, da aprovação do Congresso do Estado as resoluções que nesse caso tomarem”.

Assim, o pacto federativo instituído pela Constituição Federal de 1891 já possibilitava a associação dos governos subnacionais, onde os consórcios se constituiriam como contratos e se fossem realizados entre as municipalidades deveriam ser aprovados pelo governo do Estado, e se, entre Estados, necessitava-se da aprovação da União (PRATES, 2010). No entanto, a Constituição de 1937 é considerada a primeira menção de Consórcio Público Intermunicipal no âmbito federal, pois estatuiu em seu artigo 29 que os “Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns”, cabendo aos Estados regular. No mesmo artigo prevê que o “agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins”, ou seja, a associação deveria ocorrer por meio de pessoas jurídicas de direito público. Todavia, o reconhecimento da personalidade jurídica destas associações municipais era meramente formal, pois esta Constituição vigorou em

⁵ No atual pacto federativo a “autonomia municipal” é assegurada pela CF/1988 (artigo 30, I e II), que estatuiu o município como ente federativo, descentralizando receitas e serviços, reconhecendo sua capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e sua competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

um período ditatorial e centralizador, conhecido como Estado Novo, não respeitando a autonomia municipal (LOSADA, 2008).

Na Constituição Federal de 1946 a ideia de autonomia dos entes federados foi retomada e promoveu-se uma descentralização administrativa, distribuindo competências de forma mais equilibrada entre União, Estado e Municípios (MARQUES NETO, 2005). Este texto constitucional não fez referência a instrumentos de cooperação ou associação entre municípios, no entanto, em um período pós-ditatorial, a cooperação federativa e o papel do Estado na promoção do desenvolvimento regional e nacional foram inseridos no debate sobre redemocratização. Assim, a conjuntura política deste momento possibilitou o surgimento de inúmeras experiências de articulações políticas interinstitucionais, dentre elas a criação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE)⁶, em 1961, considerado o primeiro consórcio público brasileiro, constituído na forma de autarquia interfederativa dos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul (LOSADA, 2008).

Neste momento histórico, articulações interinstitucionais de cooperação se concretizaram em outras partes da Federação, como por exemplo, a criação no Estado de Goiás do Consórcio Rodoviário Intermunicipal S/A – CRISA⁷, em 1961. No entanto, foi no Estado de São Paulo que se concentraram no decorrer da década de 1960, inúmeras experiências de consorciamento intermunicipal, como por exemplo: o Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru (CIPS); o Consórcio Intermunicipal de Paranapanema (Avaré); o Consórcio de Recuperação de Várzeas – Conchas, Laranjal e Botucatu (Botucatu); o Consórcio Intermunicipal para Aterro Sanitário (Jundiaí, Várzea Paulista); o Consórcio Intermunicipal do Vale do Ribeira (Registro/Itariri), dentre outros (MANTOVANI, 2001).

O processo de redemocratização, pós 1945, sofreu uma ruptura com a chegada dos militares ao governo, em 1964. No entanto, o texto constitucional de

⁶ O BRDE é uma instituição financeira pública criada de forma conjunta pelos estados da Região Sul. Organizada como autarquia interestadual, conta com autonomia administrativa e personalidade jurídica, apoiando iniciativas governamentais e privadas, através do planejamento e do apoio técnico, institucional e creditício. Visa promover e liderar ações de fomento ao desenvolvimento econômico e social dos Estados-membros. Atualmente vem atuando como repassador de recursos do BNDES, conforme informações do site www.brde.com.br.

⁷ O CRISA era uma empresa pública destinada a estudos, projetos, construções, reconstruções de obras de arte e pavimentação de rodovias municipais; exploração de navegação interior de travessia, atividades de mecanização agrícola, objetivando a execução dos serviços de mecanização pesada e especializada, conservação e retificação de solo, irrigação, drenagem, perfuração de poços, elaboração de projetos de construção civil de obras públicas; construção e recuperação de prédios públicos. Atualmente encontra-se em liquidação. Fonte: www.crisa.goias.gov.br.

1967, art. 16, § 4º estabeleceu que os “Municípios poderão celebrar convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais”, permitindo assim, o associativismo municipal. A EC nº. 01 de 17 de outubro de 1969⁸, art. 13, § 3º estabeleceu que a “União, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para a execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais e municipais”. No entanto, na prática vivenciou-se uma centralização poder na União, reduzindo significativamente a autonomia dos Estados e Municípios (MARQUES NETO, 2005).

Nos anos de 1970 surgem algumas articulações políticas intergovernamentais, sobretudo por governos municipais, as quais se materializaram na forma de convênio⁹ ou consórcio administrativo¹⁰, colocando-se como alternativa para superar obstáculos de gestão de escala produtiva, financeiros e técnicos que estes enfrentavam para atender os serviços públicos demandados pela população (BATISTA, 2011). Destacou-se a criação do Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (CODIVAP), em 1970, atualmente denominado Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba, Mantiqueira e Litoral Norte, considerado pioneiro no Brasil, serviu de paradigma para experiências posteriores (LOSADA, 2008).

Na década de 1980, em especial no Estado de São Paulo¹¹ floresceram inúmeras experiências de cooperação intermunicipal, surgindo inúmeros consórcios e convênios como estratégia de formulação e execução de políticas públicas para desenvolvimento regional (CALDAS, 2007). Mesmo sendo considerado um mero pacto de cooperação, instituído de forma precária e sem personalidade jurídica, o instrumento do Consórcio Público ganhou força com a regulamentação do Sistema Único de Saúde (SUS)¹², efetivada pela Lei nº. 8.080, de 19 de setembro de 1990¹³ e Lei nº. 8.142, de 28 de dezembro de 1990¹⁴.

⁸ A EC nº. 01, de 17 de outubro de 1969, edita o novo texto da CF/1967.

⁹ Convênio é considerado um acordo firmado “por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes” (IBGE, 2006, p. 233).

¹⁰ Consórcios Administrativos eram considerados “acordos celebrados entre entidades estatais da mesma espécie ou do mesmo nível, destinados a realização de objetivos de interesse comum” (BATISTA, 2011, p. 40).

¹¹ No governo Franco Montoro (1983-1986) intensificou-se a formação de consórcios públicos visando o desenvolvimento regional, atuando nas mais diversas áreas: produção e distribuição de alimentos, fabricação de artefatos de cimento, placas de sinalização, proteção da fauna e flora, recuperação de estradas vicinais, dentre outras (CALDAS, 2007).

¹² O Sistema Único de Saúde foi criado em 1988 (CF/1988, art. 200) e tem a finalidade de garantir o acesso gratuito à saúde direito de todo cidadão.

Antes da Lei dos Consórcios Públicos (LCP), Lei Federal nº. 11.107/2005, havia o entendimento que o consórcio administrativo não adquiria personalidade jurídica, discutindo apenas a melhor forma de administrar o consórcio. O consórcio formado por entes federativos era tratado do mesmo modo que o consórcio de empresas¹⁵ (Di Pietro, 2012). No entanto, Nohara (2012) afirma que a LCP incrementou o debate conceitual ao estabelecer a distinção entre Consórcio público e Consórcio administrativo.

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;
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. (IBGE, 2012, p. 43)

Os consórcios administrativos constituídos antes da LCP e que se constituem uma mera colaboração (sem personalidade jurídica) ou associações civis regidas pelo direito privado, poderão ser transformados em consórcios públicos de direito público ou de direito privado¹⁶, ressaltando que a partir 2008 a União só celebra convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública¹⁷.

Os consórcios públicos de direito privado são pessoas jurídicas instituídas por entes federativos para a realização de objetivos de interesse comum, podendo constituir-se no formato de associação ou de uma fundação. No entanto, deve observar as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, admissão de pessoal e à prestação de contas¹⁸.

¹³ A Lei nº. 8.080/1990 dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Em seu artigo 10 estabelece que os “municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam”.

¹⁴ A Lei nº. 8.142/90 dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde. Em seu artigo 3º, § 3º estabelece que os “Municípios poderão estabelecer consórcio para execução de ações e serviços de saúde”.

¹⁵ Lei nº. 6.404, de 15 de dezembro de 1976, Lei das Sociedades por Ações, artigo 278, § 1º, estabeleceu que o “consórcio não tem personalidade jurídica e as consorciadas somente se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem presunção de solidariedade”.

¹⁶ Decreto nº. 6.017/07, art. 41.

¹⁷ Decreto nº. 6.017/07, art. 39.

¹⁸ Lei nº. 11.107, art. 7º, II, § 1º.

Observando que nesse formato (direito privado) não poderão celebrar convênios com a União¹⁹.

Quanto aos consórcios públicos de direito público, são associações públicas, constituídos no formato de autarquia, cuja finalidade é realizar objetivos de interesse comum com ou viabilizar que um ente venha a cooperar com outro ente da Federação, integrando desta maneira a “administração indireta de todos os entes federativos que o formam” (RIBEIRO, 2007, p.23). Sendo assim, um Consórcio Público Intermunicipal constituído no formato de uma associação pública é uma autarquia intermunicipal, fazendo parte da administração indireta²⁰ dos municípios associados.

A partir da aprovação da LCP, outros instrumentos legais surgem no arcabouço jurídico brasileiro fortalecendo a ideia da gestão associada ou compartilhada dos serviços públicos²¹ demandados por meio do consorciamento intermunicipal, como exemplo, a Lei nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico visando a universalização dos serviços públicos de saneamento básico. Para tanto, os entes federados podem se reunir em consórcios públicos para prestação regionalizada destes serviços²².

A Política Nacional de Resíduos Sólidos instituída pela Lei nº. 12.305, de 2 de agosto de 2010, também foi outro instrumento legal que incentivou a ação consorciada entre municípios, quando estabeleceu em seu artigo 8º, XIX “o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos”. Assim como, os artigos 11 e 45 que estabelecem

Art. 11. Observadas as diretrizes e demais determinações estabelecidas nesta Lei e em seu regulamento, incumbe aos Estados: I - promover a

¹⁹ Decreto nº. 6.017/07, art. 39.

²⁰ Administração indireta é considerada o “segmento da administração pública que, de acordo com a Constituição Federal do Brasil, se encontra ligada indiretamente ao poder executivo. É composta por autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações que exercem atividades caracterizadas como de serviço público ou de interesse público, cuja criação é autorizada pelo executivo” (IBGE, 2012, p. 235).

²¹ O Decreto nº. 6.017/07, art. 2º, IX considera “gestão associada de serviços públicos” o “exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

²² Lei nº. 11.445/2007, art. 13, estabeleceu que os “entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico”.

integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos da lei complementar estadual prevista no § 3º do art. 25 da Constituição Federal;

Art. 45. Os consórcios públicos constituídos, nos termos da Lei nº. 11.107, de 2005, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal.

Diante do exposto, o instrumento Consórcio Público Intermunicipal é considerado no atual pacto federalista por muitos governos municipais uma alternativa para a limitação da capacidade técnica e para a escassez de recursos financeiros, surgindo muitas vezes para a formulação, implementação e gestão associada de políticas e serviços públicos mais complexos, que sem uma ação consorciada, dificilmente seriam executados. Assim, este instrumento vem se tornando uma realidade em várias localidades, promovendo a integração regional sem ferir a autonomia constitucional dos municípios e, ao mesmo tempo, permitiu que estes se juntem para dar escala suficiente para a viabilização e sustentabilidade da prestação dos serviços de áreas como: saúde, saneamento básico, meio ambiente, dentre outras, na expectativa de promoção de um desenvolvimento local de forma mais sustentável.

2. AÇÕES CONSORCIADAS INTERMUNICIPAIS E DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL

A visão tradicional da relação entre sociedade e natureza, fruto da dinâmica do capitalismo, apregoa a natureza como objeto, fonte ilimitada de recursos. Esta visão estabeleceu a crença nas sociedades contemporâneas de que o crescimento econômico²³ é a solução para os inúmeros problemas sociais. No entanto, a junção: crescimento econômico, aumento populacional e a adaptação do meio ambiente no atendimento às necessidades sociais locais, têm se mostrado nefasta à própria sociedade (PENNA, 1999).

²³ Seiffert (2010) estabeleceu uma diferença entre crescimento e desenvolvimento, onde relaciona o crescimento com a expansão da escala, em dimensões físicas do sistema econômico ou aumento da produção. Enquanto, “desenvolvimento significa um estágio econômico, social e político de determinada comunidade, o qual é caracterizado por altos índices de rendimento dos fatores de produção, ou seja, pelos recursos naturais, o capital e o trabalho” (SEIFFERT, 2010, p. 22).

Diante desta realidade, os governos locais devem buscar um desenvolvimento local de forma mais equilibrada, mais sustentável e dentro da perspectiva do desenvolvimento humano²⁴. Guimarães (2001) destaca que

um dos principais desafios das políticas públicas diz respeito justamente à necessidade de territorializar a sustentabilidade ambiental e social do desenvolvimento – o ‘pensar globalmente mas atuar localmente’ – e, ao mesmo tempo, dar sustentabilidade ao desenvolvimento do território, ou seja, fazer com que as atividades produtivas contribuam efetivamente para o aperfeiçoamento das condições de vida da população e protejam o patrimônio biogenético a ser transmitido às gerações futuras. (GUIMARÃES, 2001, p. 49)

Na maioria dos dicionários, o termo sustentabilidade consiste num conceito de qualidade ou condição do que é sustentável, ou seja, um modelo de sistema que tem condições para se manter ou conservar. Na verdade, é um conceito bastante amplo e admite variações e os vários sentidos dado a esse termo recobrem o uso dessa palavra em nosso cotidiano. Entretanto, o mesmo vem ocupando espaço crescente nas discussões sobre as formas do desenvolvimento.

A ONU em 1987, por meio do Relatório *Brundtland* (Nosso Futuro Comum), introduziu o conceito de desenvolvimento sustentável, propagando a possibilidade de um desenvolvimento socioeconômico com justiça social, eficiência econômica e com manutenção do equilíbrio ambiental da localidade, visando atender as necessidades das gerações presentes sem comprometer o suprimento de recursos naturais e a qualidade de vida das gerações futuras. Este conceito foi amplamente difundido na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida também como ECO-92 ou Rio-92 (GORDANI E TAIOLI, 2003).

A partir deste momento, na busca de um desenvolvimento de forma mais sustentável, ocorreu “sempre que necessário, a intervenção dos governos no campo social, ambiental, econômico, de justiça e de ordem pública, de modo a garantir democraticamente um mínimo de qualidade de vida para todos” (PENNA, 1999, p.140). Na visão de Seiffert (2010) este processo de intervenção institucional deve ocorrer dentro de uma perspectiva holística, com uma abordagem intersetorial e integradora, levando em consideração os limites socioambientais, onde o mesmo

²⁴ Nesta perspectiva o crescimento econômico não é suficiente para medir o bem-estar de uma sociedade. Considera a renda importante, mas como um meio para o desenvolvimento e não como seu fim (PNUD, 2013).

possibilite a estruturação de um sistema de gestão descentralizado e com a efetiva participação das sociedades locais envolvidas.

Neste contexto, o arranjo do federalismo brasileiro pactuado em 1988 dotou o ente municipal de competência administrativa, ampliando atribuições e a capacidade de atuação do poder público local (RIBEIRO, 2009). Entrementes, o município também passou a ser responsabilizado pelo atendimento de demandas por serviços de: saúde, educação, saneamento básico, assistência social, qualidade do meio ambiente, dentre outras. Como consequência ocorreu um processo de autonomia e empoderamento local, onde os governos municipais e as localidades emergiram como agentes de políticas públicas determinantes para o desenvolvimento local, apresentando soluções próprias para os problemas como lançamento de esgoto doméstico, emissão de resíduos sólidos urbanos no ambiente sem o devido tratamento, uso e ocupação irregular do solo, os quais ameaçam a qualidade vida das comunidades locais.

A participação da comunidade²⁵, materializada na exigência de criação de determinados conselhos municipais (saúde, educação, alimentação escolar e outros) e pela obrigatoriedade de audiências públicas para discutir assuntos de interesse da comunidade local, é apontada como um dos fatores responsáveis para o avanço do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)²⁶ no Brasil, entre os anos de 1991 e 2010, o qual saltou, neste período, de 0,493 para 0,727 (PNUD, 2013).

Neste contexto, os governos locais assumiram a competência de “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local” (CF/1988, art. 30, V). Analisando as responsabilidades dos Municípios, a MUNIC 2011 apontou que o poder executivo local deve promover ações que visem

garantir a universalização do acesso e o atendimento à saúde das populações, zelar pela eficiência e sustentabilidade econômica, bem como a segurança, qualidade e regularidade dos serviços prestados e, ainda, criar mecanismos de preservação e proteção ambiental e controle social são atribuições dos municípios e devem estar articuladas em torno de uma Política Municipal de Saneamento Básico. (IBGE, 2012, p. 108)

²⁵ “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta” (CF/1988, art. 37, § 3º).

²⁶ O IDH-M é índice utilizado para indicar a qualidade de vida da população, medindo a longevidade, renda e educação do município. Pode variar de 0 a 1, sendo Muito Alto (acima de 0,800); Alto (de 0,700 a 0,799); Médio (de 0,600 a 0,699); Baixo (de 0,500 a 0,599) e Muito Baixo (de 0 a 0,500) (PNUD, 2013).

Os governos locais são dotados da incumbência de formular, implementar, controlar e avaliar políticas públicas destinadas ao desenvolvimento local e a sustentabilidade territorial, ou seja, ações que promovam um desenvolvimento local voltado à preservação, a conservação de recursos naturais, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida dos munícipes.

Losada (2008) apontou que o consorciamento na administração pública apresenta inúmeras vantagens às quais poderiam criar condições para a segurança, qualidade e regularidade dos serviços prestados, a saber:

- instrumentalizar os entes federados a operar as múltiplas escalas do projeto nacional de desenvolvimento;
- permitir a descentralização de recursos técnicos e financeiros e
- promover a regionalização e territorialização de políticas públicas;
- promover o fortalecimento gerencial e administrativo dos Municípios, dos Estados/Distrito Federal e do Governo Federal;
- agilizar a execução de projetos, baratear custos;
- dar maior transparência à aplicação de recursos públicos e
- ampliar a capacidade contratual dos Consórcios Públicos, inclusive na captação de recursos. (LOSADA, 2008 apud BATISTA, 2011, pp. 58-59)

A busca por um desenvolvimento local de forma mais sustentável, respeitando as questões que envolvem a qualidade do meio ambiente, tornou-se um dos mais sólidos argumentos em defesa da utilização dos CPI como uma ação estratégica para a consolidação de uma nova relação entre os entes federados, “ancorada na cooperação (em oposição à competição) e no desenvolvimento (em oposição ao crescimento)” (BATISTA, 2011, p. 58), pois, reconhecidamente muitos problemas socioambientais não reconhecem fronteiras e nem limites territoriais.

Diante do exposto, as últimas décadas evidenciaram a necessidade das ações consorciadas entre governos intermunicipais, e nesse sentido, passaram a fazer parte definitivamente das agendas governamentais locais, possibilitando condições ao agente público municipal para planejar, formular e implementar políticas públicas que conciliem crescimento econômico, conservação ambiental e inclusão social, na perspectiva de atendimento da demanda das comunidades locais por uma melhor qualidade de vida.

3. CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL E EM GOIÁS

O IBGE, por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC 2011, identificou em todas regiões brasileiras inúmeras experiências de articulações interinstitucionais materializadas na forma de Consórcios Públicos Intermunicipais, apresentadas no Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 – Municípios brasileiros participantes de Consórcio Público Intermunicipal, segundo as Grandes Regiões – Ano 2011

Municípios com articulações interinstitucionais na forma de consórcio público intermunicipal por Grandes Regiões - 2011			
Grandes Regiões	Total de Municípios	Consórcio Público Intermunicipal	
		Total	%
Brasil	5.565	2.903	52,16
Centro-Oeste	466	163	34,97
Norte	499	65	13,02
Nordeste	1.794	546	30,43
Sudeste	1.668	1.170	70,14
Sul	1.188	959	80,72

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011. (Adaptado pelo autor)

Na análise do Quadro 1 observa-se que 2.903 (52,16%) dos 5.565 municípios brasileiros, em 2011, declararam participação em algum Consórcio Público Intermunicipal, ou seja, realizavam ações consorciadas com outro(os) município(os). Com destaque para a região Sul, onde dos 1.188 municípios, 959 (80,72%) declararam participantes deste instrumento; seguida pela região Sudeste, com 1.170 municípios, cerca de 70,14% da totalidade de 1.668, afirmaram participação em alguma forma de ação consorciada intermunicipal. Na região Centro-Oeste foram 163 municípios, cerca de 34,97% das 466 municipalidades. A região Nordeste, 546 municípios, representando 30,43% dos 1.794 municípios e apenas 65 dos 499 municípios da região Norte, representando 13,02% do total.

Devido suas particularidades, materializadas muitas vezes pela a escassez de recursos e incapacidade técnica, os municípios com população inferior a 20.000 habitantes que tendem a promoverem mais ações consorciadas de cooperação intermunicipal, fato evidenciado no Gráfico 2 abaixo:

Quadro 2 – Municípios brasileiros participantes de Consórcio Público Intermunicipal por classes de tamanho da população – Ano 2011

Municípios participantes de Consórcio Público Intermunicipal por classes de tamanho da população - 2011			
Classes de tamanho da população dos municípios	Total de Municípios	Consórcio Público Intermunicipal	
		Total	%

Brasil	5.565	2.903	52,16
Até 5.000	1.303	725	22
De 5.000 a 10.000	1.212	638	21,97
De 10.001 a 20.000	1.400	695	19,36
De 20.001 a 50.000	1.043	511	15,5
De 50.001 a 100.000	324	181	5,49
De 100.001 a 500.000	245	137	4,15
Mais de 500.000	38	16	0,48

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011. (Adaptado pelo autor)

De acordo com o Quadro 2, dos 2.903 municípios que declararam participação em consórcios públicos intermunicipais, 2.058 (70,89%) possuem população inferior a 20.000 habitantes. Os municípios com população de 20.000 a 100.000 habitantes somam apenas 692 (20,99%), de 100.001 a 500.000 habitantes são 137 municípios (4,15%) e acima de 500 mil habitantes são apenas 16 (0,48%). Estes dados expressam que municípios acima de 100.000 habitantes, por suas particularidades e interesses, tendem a não participar deste instrumento. Por outro lado, a iniciativa de ações consorciadas promovidas por municípios com população de até 20.000 habitantes talvez encontre justificativa no fato que a maioria destes municípios serem dependentes das receitas de transferências do governo federal, fato que limita a capacidade de ação dos governos municipais como agentes do desenvolvimento local e promotores de políticas sociais, tornando assim, as ações consorciadas uma alternativa para equacionar recursos técnicos e financeiros para o atendimento de demandas emergentes nas suas localidades.

O CPI tem sido utilizado na realização dos mais variados serviços públicos, registrando atuações nas mais diversas áreas da administração municipal, como: Educação, Saúde, Assistência e Desenvolvimento Social, Emprego e/ou Trabalho, Turismo, Cultura, Habitação, Meio Ambiente, Transporte, Desenvolvimento Urbano e Saneamento Básico, conforme apresentado no Quadro 3, a seguir:

Quadro 3 - Atuação do instrumento Consórcio Público Intermunicipal por área da administração municipal, segundo população dos municípios – Ano 2011

Municípios por tamanho da população	Consórcio Público Intermunicipal										
	Atuação - área da administração municipal										
	Cultura	Habitação	Meio ambiente	Transporte	Desenvolvimento Urbano	Saneamento	Educação	Saúde	Assistência e Desenvolvimento social	Emprego e Trabalho	Turismo
Brasil	248	241	704	211	402	426	280	2.288	232	143	456

Até 5 000	37	27	123	37	65	78	48	651	40	23	109
De 5 001 a 10 000	46	46	113	41	84	78	44	550	55	26	84
De 10 001 a 20 000	60	58	183	50	90	108	77	542	62	34	109
De 20 001 a 50 000	60	67	161	49	93	90	68	354	47	36	89
De 50 001 a 100 000	24	21	58	17	38	47	20	117	15	13	31
De 100 001 a 500 000	18	18	56	14	29	23	22	67	10	9	31
Mais de 500 000	3	4	10	3	3	2	1	7	3	2	3

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011. (Adaptado pelo autor)

A análise do Quadro 3 indica a quantidade de municípios brasileiros com participação em 2011 em ações consorciadas intermunicipais por áreas de atuação, mostrando que na maioria dos casos foram constituídos para a gestão de políticas públicas específicas, com destaque para a área da Saúde (2.288), seguida pela área do Meio Ambiente (704), Turismo (456), Saneamento (426) e Desenvolvimento Urbano (402).

Quando focamos na realidade goiana, a ideia do associativismo entre entes federados municipais também não é uma novidade, pois, em 1958, foi fundada a Associação Goiana dos Municípios (AGM) com o objetivo de promover o fortalecimento da autonomia dos municípios goiano e o desenvolvimento da qualidade de vida de suas populações. Outro exemplo, a criação do CRISA em 1961, uma empresa pública que auxiliava os municípios na realização dos mais diversos serviços públicos. No entanto, atualmente quando se busca identificar a atuação de consórcios públicos intermunicipais em Goiás, encontra-se certa dificuldade, conforme evidencia o Quadro 4 abaixo:

Quadro 4 – Municípios da região Centro-Oeste que declararam participar de Consórcio Público Intermunicipal por Unidades da Federação – Ano 2011

Municípios participantes de Consórcio Público Intermunicipal – Região Centro-Oeste - 2011			
Região Centro-Oeste e Unidades da Federação	Total de Municípios	Intermunicipal	
		Total	%
Centro-Oeste	466	163	34,97
Mato Grosso do Sul	78	35	44,87
Mato Grosso	141	119	84,39
Goiás	246	9	3,65
Distrito Federal	1	-	0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011. (Adaptado pelo autor)

O Quadro 4 evidencia que 163 (34,97%) dos 466 municípios da região Centro-Oeste declararam participar de ações consorciadas entre municípios. Destaque para o estado de Mato Grosso, onde os 141 municípios, 119 (84,39%) declararam participação nestas ações; seguido pelo estado de Mato Grosso do Sul com 35 (44,87%) de 78 municipalidades. Em Goiás foram somente 9 municípios que declararam participação em alguma forma de consórcio público intermunicipal, representando apenas 3,65% dos 246 municípios.

As áreas de atuação dos consórcios públicos intermunicipais declaradas pelos dirigentes municipais goianos são apresentadas a seguir no Quadro 5.

Quadro 5 – Área da administração municipal de atuação de Consórcios Públicos Intermunicipais em Goiás – 2011

Áreas da administração municipal de atuação de Consórcios Públicos Intermunicipais em Goiás – 2011										
Cultura	Habitação	Meio ambiente	Transporte	Desenvolvimento Urbano	Saneamento	Educação	Saúde	Assistência e Desenvolvimento Social	Emprego e Trabalho	Turismo
3	-	7	2	-	4	3	3	3	3	3

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011. (Adaptado pelo autor)

Na análise do Quadro 5, cabe ressaltar que o dirigente municipal pode ter declarado à MUNUC 2011 que o CPI do qual participa atua em mais de uma área da administração pública. Feito a ressalva, pode-se inferir que entre as áreas de atuação das ações consorciadas intermunicipais informadas pelos dirigentes municipais dos 9 (nove) municípios goianos a área do Meio Ambiente é destaque com 7 ações destinadas a esta área, seguida pela área do Saneamento com 4, Saúde, Desenvolvimento Social, Emprego e Trabalho, Turismo e Cultura com 3 e Transporte com 2. A área da Habitação e Desenvolvimento Urbano não apresentou nenhuma ação fruto de ações de consorciamento entre municípios.

A análise dos dados apresentados permite constatar que até o ano de 2011, as ações consorciadas entre municípios em Goiás, comparadas com os demais estados da região Centro-Oeste, são inexpressivas, independente da área de atuação. Entretanto, cabe ressaltar que este cenário vem sendo alterado, principalmente, pela pressão que a Lei Federal nº. 12.305, de 2 de agosto de 2010,

que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, vem promovendo sobre as administrações municipais, obrigando as municipalidades a darem destinação adequada os resíduos sólidos e conseqüentemente estes devem são intimados à elaborarem políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local de forma mais sustentável.

Com o aprofundamento das pesquisas e estudos sobre as ações consorciadas em Goiás, tanto no meio acadêmico como no âmbito das práticas de inovações da gestão pública municipal goiano, o cenário atual sobre os Consórcios Públicos Intermunicipais será apresentado em trabalhos futuros.

CONCLUSÃO

O poder local representado pela municipalidade e amparado por um arcabouço jurídico surgido no decorrer das últimas décadas, como: a Constituição de 1988, a Emenda Constitucional nº. 19/1998, a Lei nº. 11.107/2005, o Decreto Federal nº. 6.017/2007, Lei nº. 11.445 e a Lei nº. 12.305/2010, e outros, buscou o fortalecimento na institucionalização das relações de cooperação intergovernamentais e como consequência surgiu o instrumento do Consórcio Público Intermunicipal.

O Consórcio Público Intermunicipal em muitas localidades brasileiras vem sendo utilizado como alternativa de incremento da gestão pública municipal como ferramenta de reconfiguração das políticas públicas no âmbito regional/local na busca de qualidade na prestação de serviços públicos, principalmente nos municípios de pequeno porte. No entanto, cabe ressaltar que não basta constituir o CPI para que as demandas sociais por melhores serviços públicos sejam atendidas e os problemas resolvidos. Este é um instrumento que serve de canalizador para a formulação, implementação e consolidação de políticas públicas, as quais na maioria das vezes no âmbito do poder e do interesse local só se materializam mediante vontade política dos agentes e autoridades públicas, ou seja, é um instrumento que possibilita a alavancagem de um desenvolvimento local de forma mais sustentável. No entanto, tem que se romper a arena meramente política e assumir características técnicas em suas ações.

O confronto da realidade com a literatura especializada permite apontar alguns fatores que talvez possam explicar a pouca presença deste instrumento na realidade goiana, como: a presença nas localidades de valores pautados ainda na competição e não cooperação; a dificuldade de governantes municipais entenderem seu o processo de constituição e operacionalização; ausência de capacidade técnica de parte dos gestores públicos municipais de perceber as possibilidades e potencialidades de atuação deste instrumento, dentre outros. Realidade que tende a se alterar pela pressão que a Política Nacional de Resíduos Sólidos vem promovendo sobre as administrações municipais, obrigando-as a darem destinação adequada os resíduos sólidos.

Cabe ressaltar que a Lei dos Consórcios Públicos é recente, com apenas 10 (dez) anos e carece de esforços dos dirigentes públicos locais para se tornar um instrumento consolidado. No entanto, há um longo caminho a percorrer para que as ações consorciadas intermunicipais passem a fazer efetivamente parte da realidade política da maioria dos municípios goianos.

Por fim, o presente trabalho partiu de indagações particulares, do desejo de identificar como os sentimentos de colaboração e cooperação estão inseridos na realidade dos municípios que buscam melhorar a gestão pública de suas localidades, visando atender melhor sua gente. Em momento algum a pesquisa teve a pretensão de esgotar as possibilidades do tema, mas sim contribuir para a ampliação do debate sobre Consórcios Públicos Intermunicipais na realidade goiana, tanto de gestores públicos quanto no mundo acadêmico.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Sinoel. et al. **O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos**. 1 ed. – Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. 115 p. (Guia de Consórcios Públicos. Caderno; v. 1)

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, de 5 de julho de 1998.

_____. Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **LEX. Diário Oficial da União**, Brasília, DF, de 7 de abril de 2005.

_____. Decreto Federal nº. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 13, pp. 1-4, 18 de janeiro de 2007.

_____. Lei nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, de 8 de janeiro de 2007.

_____. Lei nº. 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, de 3 de agosto de 2010.

CALDAS, Eduardo de Lima. **Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais**. 2007, p. 227. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GORDANI, Umberto G.; TAIOLI, Fabio. A Terra, a humanidade e o desenvolvimento sustentável. In: TEIXEIRA, Wilson ... [et al.]. **Decifrando a Terra**. São Paulo: Oficina de Textos, 2000. 2ª Reimpressão, 2003.

GUIMARÃES, Roberto P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (orgs). **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC**: Perfil dos Municípios Brasileiros 2011. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf>. Acesso em: 20 de novembro de 2012.

LOSADA, Paula Ravanelli. **Consórcio Público**: O instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. 2008, 119 p. Dissertação (mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília.

MANTOVANI, Mario César. Consórcio Intermunicipal: Instrumento de ação e desenvolvimento de políticas públicas e participação social em meio ambiente. In: INFORMATIVO CEPAM. **Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001. p. 105-121.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Os Consórcios Públicos**. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Número 3 – julho/setembro de 2005. Salvador – Bahia: IDPB, 2005. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br/artigo/floriano-de-azevedo-marques-neto/os-consorcios-publicos>. Acesso em: 20 de outubro de 2012.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PENNA, Carlos Gabaglia. **O Estado do Planeta: Sociedade de consumo e degradação ambiental.** Rio de Janeiro: Record, 1999.

PNUD. **Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.** Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 30 de julho de 2013.

_____. **Desenvolvimento Humano e IDH.** 2013. Disponível em: <www.pnud.org.br>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2013.

PRATES, A. Os Consórcios Públicos Municipais no Brasil e a Experiência Européia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. In: **III Congresso Consad de Gestão Pública.** Brasília, 2010. Disponível em: <www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001831.pdf>. Acesso em 12 jun. 2010.

RIBEIRO, Patrícia Tavares. **A descentralização da ação governamental no Brasil dos anos noventa: desafios do ambiente político-institucional.** Ciênc. Saúde coletiva [online]. 2009, vol.14, n.3, pp. 819-828. Disponível em: <www.scileo.br/pdf/csc/v14n3/17.pdf>. Acesso em: 04 de novembro de 2012.

SÃO PAULO. Constituição Estadual (1891). **Constituição Política do Estado de São Paulo.** São Paulo, 14 jul. 1891. Disponível em: <www.arquivoestado.sp.gov.br/permanente/img/constituicao_sp.pdf>. Acesso em: 10 de dezembro de 2012.

SEIFFERT, Mari Elizabete Bernardini. **Gestão ambiental: instrumentos, esferas de ação e educação ambiental.** 1ed. 3ª Reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

TORRES. Luiz Antonio G. **Consórcio Intermunicipal.** In: INFORMATIVO CEPAM. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001. p. 17-20.

WEISZFLOG, Walter. **Michaelis - Dicionário Prático Língua Portuguesa.** São Paulo: Melhoramentos, 2001.