**TRAJETÓRIA PARA A CRIAÇÃO DE CONSÓCIO INTERMUNICIPAL NA rEGIÃO CENTRAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**

***Schmidt, Gabriel 1; Azevedo Fonseca, Sérgio 2***

1 Graduando em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista, e-mail:Gabriel.schmidt@unesp.br

2 Orientador pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, e-mail: Sergio.fonseca@unesp.br

**RESUMO**

O trabalho buscou retratar uma experiência da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo para a constituição de um consórcio da região administrativa central do Estado, inciativa tomada pelo Escritório Regional Central, buscando o fortalecimento da região e articulação intermunicipal. Para isso foi levantada a bibliografia condizente com a temática dos consórcios e adicionados relatos da experiência empírica.

**PALAVRAS–CHAVE**: Secretaria de Desenvolvimento Regional; Consórcio intermunicipal; Descentralização.

**ABSTRACT**

The work sought to portray the internship experience in the Secretariat of Regional Development of the State of São Paulo, with a special focus on the attempt to articulate for the elaboration of a consortium in the central administrative region, which was an initiative taken by the Central Regional Office, seeking the strengthening of the region and inter-municipal articulation. To this end, the bibliography on the theme of consortiums was surveyed, and some reports of empirical experience were added.

**KEY WORDS:** Regional Development Secretariat; Intermunicipal Consortium; Decentralization.

1. **INTRODUÇÃO**

O trabalho apresenta o relato da experiência de estágio realizado na Secretaria de Desenvolvimento Regional (Escritório Regional Central), abrangendo funções desempenhadas e desafios enfrentados. A experiência traz um enfoque especial quanto à atuação na tentativa da criação do arranjo de cooperação intermunicipal e multifinalitário da Região Administrativa Central.

**2. DESENVOLVIMENTO**

O principal objetivo é discutir as responsabilidades e vantagens do consórcio, os fatores que facilitam e dificultam a criação desse tipo de cooperação intermunicipal e citar a participação do Estado de São Paulo nesse processo, participação esta que se pode afirmar já ter ocorrido anteriormente:

Uma forma de cooperação é o consórcio intermunicipal formado por entes da mesma esfera. Foi organizado, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, como parte da estratégia de descentralização de algumas políticas públicas. Um exemplo ocorreu no Estado de São Paulo, com o governador Montoro (1983 a 1986) que incentivou a criação de consórcios (CRUZ; ARAUJO; BATISTA, 2011, p. 112).

  A partir de uma revisão bibliográfica, conceitua-se e explica-se o surgimento do consórcio intermunicipal no contexto da descentralização do Estado, descreve-se de forma geral sua organização e se aprofunda no caso da Região Administrativa Central por experiência empírica.

**2.1 A SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SDR)**

A Secretaria de Desenvolvimento Regional foi criada no início de 2019, com a finalidade de facilitar a relação dos municípios com o Estado. Para tanto, possui como premissa justamente o diálogo e articulação de parcerias em busca de maior eficiência nos serviços públicos prestados aos cidadãos. Conta com uma vasta experiência em setores nos quais a cooperação resulta em sucesso, como o Conselho Estadual das Cidades e os Conselhos de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Baixada Santista, Campinas, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Sorocaba e Ribeirão Preto, e pelos Conselhos de Desenvolvimento das Aglomerações Urbanas de Jundiaí e de Piracicaba, mostrando toda sua capacidade e notoriedade nos processos cooperativos dos entes da federação (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2019), podendo auxiliar na formação e na assessoria dos consórcios, reforçando laços de interdependência e compartilhamento de responsabilidades, assim então tampando o “buraco” federativo da falta de instrumentos para cooperação entre os entes participantes.

A Secretaria de Desenvolvimento Regional, atuando na região assinalada na figura 1, possui algumas entidades e fundos vinculadas a ela, sendo:

Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM), Agência Metropolitana de Campinas (AGEMCAMP), Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (AGEMVALE), Agência Metropolitana de Sorocaba (AGEMSOROCABA), Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (FUMEFI), Fundos de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, da Baixada Santista (FUNDO), Fundo de Desenvolvimento Regional, Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Campinas (FUNDOCAMP) – vinculado AGEMCAMP, Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (FUNDOVALE) – vinculado AGEMVALE e Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Sorocaba (FUNDO DA RM SOROCABA) – vinculado à AGEMSOROCABA. (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2019)

Além de cuidar do processamento, arquivamento em autorização de convênios de obras, a Secretaria realiza os seguintes projetos:

* Programa “Parcerias Municipais”;
* Canal direto SP + Perto;
* Pactuação e Resultados;
* Plataforma “Municípios em rede”.

**2.2** **Escritório Regional Central**

O estágio foi realizado no Escritório Regional Central, ente descentralizado da Administração Pública direta. A necessidade da regionalização vem justamente do entendimento de que o Estado de São Paulo deve estar presente nos seus municípios para melhor desempenhar suas funções e compreender os mais diversos contextos:

os municípios situam-se na linha de frente dos problemas, mas no último degrau das decisões públicas. O deslocamento generalizado dos problemas para a esfera local, enquanto as estruturas político administrativas continuam centralizadas, dificulta qualquer modernização da gestão local (DOWBOR, 1994, p.74)

Segundo Campagnone (2019), a criação das regiões administrativas e sub-regiões, em 1970 foi exatamente para organizar e unir os municípios que possuíam interdependência em algum grau para melhor organização. A principal função do escritório é realizar articulação municipal em torno das políticas e iniciativas vindas do Estado de São Paulo, cuidar do processamento dos convênios da Região Administrativa Central e ser o canal de comunicação direto entre o Estado e os municípios da Região.

Justamente no processo de articulação com os municípios foi notada a oportunidade da formulação de um arranjo institucional cooperativo horizontal, e foi tomada atitude para o processo de aproximação entre os municípios e o conhecimento das pautas.

**Figura 1** – Região Administrativa Central.



Fonte: [https://pt.wikipedia.org/](about:blank), 2019.

**Quadro 1-** Municipios membros da Região Administrativa Central

|  |  |
| --- | --- |
| Município | Região Administrativa |
| Américo Brasiliense | Região Administrativa Central |
| Araraquara | Região Administrativa Central |
| Boa Esperança do Sul | Região Administrativa Central |
| Borborema | Região Administrativa Central |
| Cândido Rodrigues | Região Administrativa Central |
| Dobrada | Região Administrativa Central |
| Fernando Prestes | Região Administrativa Central |
| Gavião Peixoto | Região Administrativa Central |
| Ibitinga | Região Administrativa Central |
| Itápolis | Região Administrativa Central |
| Matão | Região Administrativa Central |
| Motuca | Região Administrativa Central |
| Nova Europa | Região Administrativa Central |
| Rincão | Região Administrativa Central |
| Santa Ernestina | Região Administrativa Central |
| Santa Lúcia | Região Administrativa Central |
| Tabatinga | Região Administrativa Central |
| Taquaritinga | Região Administrativa Central |
| Trabiju | Região Administrativa Central |
| Descalvado | Região Administrativa Central |
| Dourado | Região Administrativa Central |
| Ibaté | Região Administrativa Central |
| Porto Ferreira | Região Administrativa Central |
| Ribeirão Bonito | Região Administrativa Central |
| Santa Rita do Passa Quatro | Região Administrativa Central |
| São Carlos | Região Administrativa Central |

**Fonte**: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados **(**Seade). Regionalizações SP (201¿)

**2.3 Os Consórcios Públicos Intermunicipais**

O consórcio público foi regulamentado pela Lei nº 11.107 de 2005. Apesar da cooperação dos governos locais datar de antes, a Lei dos Consórcios Públicos foi o marco para esse arranjo cooperativo regional se desenvolver plenamente, como mostra Prates (2010).

Ao longo do processo histórico brasileiro que a ideia acerca desse tipo de política pública existe desde a primeira Constituição Federal em 1891. Nessa Constituição, os consórcios se constituíam como contratos, que, caso fossem realizados entre municípios necessitava-se da aprovação do governo do Estado, e se, entre Estados, necessitava-se da aprovação da União (...) (PRATES, 2010, p. 3)

Apesar de já terem ocorrido experiências anteriores, foi com a promulgação Constituição de 1988 que o movimento dos consórcios ganhou força. A Constituição dá aos municípios o status de ente federativo e, consequentemente, concede aos mesmos tanto direitos como responsabilidades, conquanto sem ampliar a transferência de recursos, o que, se por um lado amplia ônus aos municípios, por outro, cria a oportunidade para a realização de consórcios públicos, como disposto no Artigo 241 da Constituição federal:

[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 (BRASIL, 1988).

A constituição de 1988 traz em seu âmago a ideia de um modelo federativo descentralizado, porém cooperativo e, para a cooperação ocorrer, há a demanda da criação de um conjunto de regramentos que acomodem legalmente as diferentes formas de articulação entre os entes da federação. Nessa situação, Ravanelli (apud  STRAZZA, 2018) afirmou que o processo de descentralização deve ter como âmago a articulação e cooperação intergovernamental, principalmente para os municípios de menor porte, e que a federação deve coordenar e buscar  reduzir as desigualdades regionais no Brasil,  promovendo  maior institucionalização das instâncias de negociação e estimulando a capacidade técnica e financeira dos outros membros da união.

Com o objetivo de economizar recursos locais e como um modelo de gestão horizontal e solidária dos municípios, entre outros arranjos intergovernamentais (câmaras, redes, agências, associações, fóruns, empresas, autarquias municipais etc.), os municípios têm optado pela formação de consórcios intermunicipais. Inseridos no cerne da discussão sobre as reformas e a descentralização, os consórcios intermunicipais representam parcerias entre governos regionais. Esse tipo de arranjo, de acordo com Cruz (2002), não é parte da esfera descentralizada do Estado, mas um arranjo institucional que possibilita a descentralização cooperativa de políticas públicas, assim atuando como viabilizador do processo de descentralização e territorialização dos problemas, fortalecendo a autonomia do ente e seu potencial cooperativo.

Consórcios intermunicipais são parcerias entre municípios para a realização de ações conjuntas, incrementando a qualidade dos serviços públicos prestados à população. Surgiram como forma de superar a atomização de municípios e recobrar escalas produtiva e financeira adequadas. (TEIXEIRA; MENEGUIM, 2012, p. 1)

De acordo com Prates (2010), os consórcios públicos se constituem na ideia de uma união de forças e potencialidades para realização de objetivos que cada ente sozinho não conseguiria, dadas as condições técnicas, financeiras e até mesmo territoriais e, mesmo quando não se trata de uma dificuldade por parte do ente na realização da atividade, os consórcios podem representar economia de escala.

A Lei dos Consórcios Públicos (11.107, de 6 de abrilde 2005), regulamentada pelo Decreto 6.017 de 7 dejaneiro de 2007, que disciplina a constituição dos consórcios, veio justamente para trazer maior segurança jurídica e melhor definição para os consórcios. A personalidade jurídica (PJ) do instrumento pode ser de direito privado ou de direito público caso, de acordo com a escolha dos entes envolvidos e, além de outros regramentos, define como funciona o consorciamento entre entes de diferentes esferas.

**2.4 Fases da formação do consórcio**

Segundo a Confederação Nacional de Municípios (2016), existem algumas fases para a criação de consórcios, e se acredita que a principal delas seja a “Pré fase”, que ocorre antes de passar por qualquer fase formal.

Antes da elaboração do protocolo de intenções deve-se estabelecer contato entre os entes potenciais membros do consórcio e recolher as intenções, necessidades e expectativas de todos os atores locais e traçar um paralelo sobre os problemas que são comuns aos municípios e garantir o engajamento do ente na formação do consórcio. Após esse contato, somado ao levantamento, inicia-se o processo legal da constituição do consórcio, que será separado em tópicos a seguir para melhor compreensão.

1- Elaboração do protocolo de intenções de acordo com o artigo 6º do decreto n°6.017/2007 para ter validade, o protocolo de intenções é o objeto de contrato entre os que possuem intenção de fazer parte do consorcio, deve ser subscrito pelos chefes do Poder Executivo de cada um dos consorciados.

 2- O protocolo de intenções deve ser publicado deve ser publicado para o conhecimento público, especialmente para o conhecimento da sociedade civil do ente federado que o firma.

 3- Deve ser convertido em lei no respectivo órgão legislativo para ser ratificado, exemplo de órgão legislativo responsáveis: câmaras municipais, assembleias legislativas etc., o protocolo de intenções, depois de ratificado passando a ser designado como contrato de consórcio público.

4- Realização de uma assembleia geral para verificação da ratificação do protocolo por parte de cada consorciado, proclamando o consórcio como constituído.

 5- Elaboração do estatuto que sempre deve estar atento ao contrato de consórcio público e as leis e decreto que tangem ao consórcio para nenhuma infração.

 6- Eleição da primeira diretoria do consórcio.

 7- Integração do consórcio público no âmbito da administração indireta que é na prática a abertura da conta bancária e obter o cadastro nacional de pessoa jurídica, cabe ao gestor observar junto ao seu tribunal de contas a existência de alguma norma ou indicação sobre consórcios públicos.

 8- O consórcio deve possuir um orçamento para o ano e organizado em dotações para então ser aprovado na assembleia geral do consorcio.

**2.5 Tentativa de articulação do consórcio público na Região Administrativa Central DO ESTADO**

Foi realizado um levantamento, na Região, para identificar quais municípios fazem parte de algum arranjo cooperativo horizontal, sendo que, dos 26 municípios presentes na região, apenas 8 fazem parte de algum consórcio ou fazem algum tipo de convênio com o consórcio e apenas 3 fazem parte de mais de um arranjo, como pode ser observado no quadro 1.

**Quadro 2** – População e consórcios dos municípios da Região Administrativa Central

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Município** | **Arranjo componente** | **Habitantes** |
| Américo Brasiliense |  | 41.032 |
| Araraquara | Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rio Piracicaba, Capivari e Jundiaí (Ares PCJ) (Convênio) | 238.339 |
| Boa Esperança do Sul |  | 15.018 |
| Borborema | Consórcio Intermunicipal Tietê-Paraná (CITP) | 16.164 |
| Cândido Rodrigues | Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Rio Grande (CODEVAR) | 2.799 |
| Descalvado |  | 33.520 |
| Dobrada |  | 8.846 |
| Dourado |  | 8.494 |
| Fernando Prestes | Consórcio público Intermunicipal de saúde da Região de Catanduva (Consirc)/ Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Rio Grande (CODEVAR) | 5.771 |
| Gavião Peixoto |  | 4.762 |
| Ibaté |  | 34.726 |
| Ibitinga |  | 59.451 |
| Itápolis |  | 42.903 |
| Matão | Consórcio intermunicipal de saneamento ambiental (Consab) | 82.702 |
| Motuca |  | 4.720 |
| Nova Europa |  | 11.013 |
| Porto Ferreira |  | 55.787 |
| Ribeirão Bonito |  | 13.137 |
| Rincão | Consorcio Intermunicipal Culturando (CIC) | 10.786 |
| Santa Ernestina |  | 5.611 |
| Santa Lúcia |  | 8.779 |
| Santa Rita do Passa Quatro | Consórcio intermunicipal de saúde do Aquífero Guarani, Vale das Cachoeiras e Horizonte Verde (CIS-AVH) / Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rio Piracicaba, Capivari e Jundiaí (Ares PCJ) (Convênio) | 27.514 |
| São Carlos | Consórcio Público intermunicipal "Viva o broa" (viva o broa) / Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rio Piracicaba, Capivari e Jundiaí (Ares PCJ) (Convênio) | 254.48 |
| Tabatinga |  | 16.345 |
| Taquaritinga |  | 56.984 |
| Trabiju |  | 1.709 |

Fonte: Elaborado pelo Autor (2021)

Tendo em vista que todos os municípios membros do Ares-PCJ só participam por via de convênio de cooperação, ou seja, não são membros efetivos do arranjo, o número de participações em consórcios cai. O consórcio CIS-AVH e Consirc são arranjos exclusivamente destinados a questões de saúde dos municípios membros, o CIC trata da cultura e o Consab só trata de iluminação e Saneamento.

De acordo com o IBGE (2019), no cenário nacional houve o acréscimo de consórcios, principalmente em municípios com populações até 500.000 habitantes, o que teoricamente seria o caso dos municípios da Região Administrativa Central, mas na região não ocorreu o aumento desse tipo de arranjo, o que demonstra um caminho a contramão tomado pela região. Isso pode ser notado na figura 2.

**Figura 2** - Percentual de Municípios com consórcio público, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos Municípios 2015/2019.

Gráfico, Gráfico de barras

Descrição gerada automaticamente

Grafico 1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015/2019.

Na tentativa de articulação para a formulação do consórcio público intermunicipal da região central, foi apurado que o problema ocorreu na “Pré fase” do consorciamento: os entes não se engajaram na formulação do arranjo institucional e se credita o desinteresse ao fato da proximidade com as eleições municipais. Mas fica clara a existência de um nicho para esse arranjo cooperativo horizontal na Região.

**3.CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No que tange à formulação dos consórcios públicos, fica claro notar que alguns fatores podem tornar o processo mais amigável ou trabalhoso na implementação do arranjo institucional, como por exemplo afinidade entre os entes dos problemas a serem solucionados, indivíduos envolvidos e seus interesses, circunstâncias políticas e institucionais, as lideranças envolvidas etc.

Os “problemas” que as heterogeneidades contidas no território se apresentam graças às diferentes relações de produção, relações de cooperação, conflitos de poder etc., não deixam de estar presentes na integração realizada pelo consórcio que adquire uma nova responsabilidade, sendo esta a de construir uma espécie de “pacto territorial” para fortalecer a região, integrá-la e mobilizá-la. Mas primeiro se faz necessário que os atores envolvidos no processo de constituição do consórcio compreendam a necessidade da formulação do mesmo e coloquem as disputas territoriais como secundárias para assim garantir que essa instância seja criada.

A importância de ações cooperativas entre os entes que compões a federação é inegável. existem questões que não podem ser resolvidas por um ente de forma isolada, seja por questão de inviabilidade financeira, técnica ou por ultrapassas os limites territoriais do ente.

Ademais, um consórcio público intermunicipal multifinalitário traz consigo um dinamismo natural do seu tipo de funcionamento que agrega ainda mais aos entes membros que, de acordo com a circunstância, pode criar uma câmara técnica para tratar do assunto que esta em voga e tomar atitude para solucionar os novos desafios que se apresentarem no arranjo já formulado e firmado.

**REFERÊNCIAS**

BRASIL. Emenda Constitucional no 19, de 4 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, 1998.

CAMPAGNONE, M. (2019) “GOV E R N A N Ç A M E T R O P O L I TA N A: DESAFIOS NO ESTADO DE SÃO PAULO”.in **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais,** 1. ed**. º** São Paulo :Oﬁcina Municipal, 2019.

CRUZ, M. do C. “Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente”. In: SPINK, P.; CACCIA BAVA, S.; PAULICS, V. (eds.). **Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção**. São Paulo, Instituto Polis/Programa Gestão Pública e Cidadania. 2002.

CRUZ, M do C; ARAÚJO, F. F.; BATISTA, S. “Consórcios numa perspectiva histórico-institucional”. **Cadernos Adenauer XII**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 111-124, 2011.

DOWBOR, L. “Governabilidade e descentralização”. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n.87, p. 65-84. 1994.

IBGE. Perfil dos municípios brasileiros: Pesquisa de informações básicas municipais de 2019. 1ª edição. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: < [https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101770](about:blank)> Acesso em: 20 de fevereiro de 2020.

PRATES, Â. M. Q. “Articulação intergovernamental: o caso dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil.” In: **CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E A DESIGUALDADE**, v. 1, Natal: UFRN, 2010.

TEIXEIRA, L. da S.; MENEGUIN, F. “Os Consórcios Intermunicipais aumentam e a eficiência no setor público”, **Brasil Economia Governo**. 2012. Disponível em: http://www.brasil-economia-governo. org.br/wp-content/uploads/2012/10/os-consorcios-intermunicipais-aumentam-a- -eficiencia-no-setor-publico.pdf. Acesso em: 1 de março de 2021.

STRAZZA, M. C. Identificação dos condicionantes para a criação de consórcios intermunicipais: estudo de caso na Região Nordeste do Estado de São Paulo, **Repositório Ufscar**. São Carlos, 2018. Dissertação de Mestrado.