

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

**OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO PLANEJAMENTO E
GESTÃO REGIONALIZADA DO TERRITÓRIO
BRASILEIRO: as experiências mineiras do COM10 e CODAP**

Guilherme Pereira de Vargas

Belo Horizonte
2012

Guilherme Pereira de Vargas

Os consórcios públicos no planejamento e gestão regionalizada do território brasileiro: as experiências mineiras do COM10 e CODAP

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de concentração: Organização do espaço.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Heloisa Soares de Moura Costa.

Belo Horizonte
2012

V297c Vargas, Guilherme Pereira de.
2012 Os consórcios públicos no planejamento e gestão regionalizada do território brasileiro [manuscrito] : as experiências mineiras do COM10 e CODAP / Guilherme Pereira de Vargas – 2012.
xiv, 176 f.: il.(color.)

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, 2012.

Orientadora: Heloisa Soares de Moura Costa.

Área de concentração: Organização do espaço.

Bibliografia: f. 168-176.

1. Políticas públicas – Teses. 2. Planejamento político – Brasil – Teses. 3. Território – Teses. I. Costa, Heloisa Soares de Moura. II. Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências. III. Título.

CDU: 35.001.1

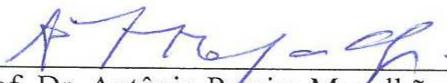
Dissertação intitulada *Os consórcios públicos no planejamento e gestão regionalizada do território brasileiro: as experiências mineiras do COM10 e CODAP*, de autoria do mestrando Guilherme Pereira de Vargas, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da UFMG como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de Concentração: Organização do Espaço.

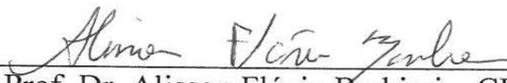
Aprovada pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:



Prof. Dra. Heloisa Soares de Moura Costa - IGC/UFMG
Orientadora



Prof. Dr. Antônio Pereira Magalhães Júnior - IGC/UFMG



Prof. Dr. Alisson Flávio Barbieri – CEDEPLAR/UFMG



Prof. Dra. Iná Elias de Castro – UFRJ

Belo Horizonte, 27 de agosto de 2012

À memória do meu padrinho Altivo.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e minha irmã por todo o apoio e incentivo nessa jornada. Este trabalho não seria possível sem essa ajuda.

À minha orientadora Heloísa Costa pelos cuidados com o texto, por dividir seu conhecimento comigo desde a graduação e pela inspiração em todas as partes deste trabalho.

Aos meus amigos “desde sempre” Rafael Calado, Adelino Pinheiro, Leonardo Castro e Juliana Santana pelo estímulo e pelas boas conversas, que este trabalho também incentive de alguma maneira suas trajetórias. Aos compadres Vladimir Diniz, Acauã Gomes, João Carlos Arêas, Tiago Sânzio, Reinaldo Reis com os quais o convívio durante esse trabalho ainda que intermitente foi bastante profícuo e instigador.

À Venúcia Coelho que foi fundamental no início dessa caminhada. Compartilhar parte de sua vida comigo trouxe importantes influências de seu pensamento ao longo desse texto.

Aos colegas e professores e funcionários do programa de pós-graduação em Geografia pelas essenciais contribuições ao trabalho e pelo prazer da convivência acadêmica. Em especial a Letícia Honório que participou decisivamente de todo o trabalho.

Aos colegas da prefeitura de Belo Horizonte que participaram ainda que indiretamente deste trabalho com sua convivência profissional e seus conhecimentos.

Ao programa Proredes IPEA pelo financiamento desta pesquisa.

Aos entrevistados pela disponibilidade e interesse pelo trabalho.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1 – OS CONCEITOS DE TERRITÓRIO E REGIÃO: TEIA DE RELAÇÕES DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS.....	21
1.1 Território e territorialização.....	22
1.2 Região e regionalismo	32
1.3 Os conceitos na prática de construção de consórcios públicos	38
CAPÍTULO 2: AS RELAÇÕES ENTRE INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVAS NO ESTADO BRASILEIRO	44
2.1 Os modelos de organização do poder nos Estados nacionais: unitarismo e federalismo	44
2.2 O desenvolvimento histórico da estrutura federativa brasileira	48
2.3 A descentralização: processo de transferência de poder para as instâncias subnacionais.....	52
2.3.1 O marco legislativo do processo de descentralização: aspectos da Constituição de 1988...	56
2.3.2 A trajetória da descentralização do Estado brasileiro: da redemocratização aos dias atuais.....	58
2.4 As relações entre instâncias de governo no Estado brasileiro: competição e cooperação não são comportamentos excludentes.....	62
CAPÍTULO 3 - OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO ALTERNATIVA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA: A FORMAÇÃO DE NOVAS INSTÂNCIAS TERRITORIAIS	70
3.1. A evolução do associativismo na estrutura federativa brasileira no período anterior ao marco legal dos consórcios públicos	70
3.1.1 As experiências de associativismo nos estados de Minas Gerais e São Paulo	76
3.2 A implantação do marco regulatório federal dos consórcios públicos: alguns antecedentes..	81
3.3 A natureza dos consórcios públicos e a Lei Federal nº 11107/2005: novas possibilidades para o associativismo territorial.....	83
3.3.1 Aspectos administrativos.....	83
3.3.2 Os reflexos da legislação federal dos consórcios públicos: aspectos políticos e territoriais.....	92
3.4 As possibilidades dos consórcios intermunicipais no planejamento e gestão regional.....	95
CAPÍTULO 4 - A ANÁLISE DAS DUAS EXPERIÊNCIAS DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS: CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS TERRITORIAIS CONJUNTAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	105
4.1 - Os diferentes recortes espaciais dos consórcios: o quadro de desenvolvimento urbano-ambiental	105
4.1.1 Bacia do Ribeirão da Mata	106
4.1.2 Alto Paraopeba	119
4.2 A evolução das negociações e parcerias para integração regional: o desenvolvimento das experiências e o quadro atual das iniciativas consorciadas	130
4.2.1 A evolução do COM10 e a situação atual	130
4.2.2 A evolução do CODAP e a situação atual.....	138
4.3 Os consórcios em perspectiva: elementos de análise para os desfechos distintos.....	148
CONSIDERAÇÕES FINAIS	158
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	168

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização dos consórcios públicos no estado de Minas Gerais	16
Figura 2 - Ribeirão da Mata em Vespasiano	106
Figura 3 - Lagoa do Sumidouro localizada na APA Carste	107
Figura 4 - Unidades de Conservação da bacia do ribeirão da Mata	108
Figura 5 - Áreas urbanas COM10.....	110
Figura 6 - Ocupação irregular no entorno da rodovia MG424.....	111
Figura 7 - Ocupação irregular bairro Jardim Daliana, Vespasiano	111
Figura 8 - Loteamento de baixa renda em Vespasiano.....	112
Figura 9 - Mineração de areia no ribeirão da Mata	114
Figura 10 - Aeroporto Internacional Tancredo Neves.....	116
Figura 11 - Centro Administrativo de Minas Gerais - CAMG.....	117
Figura 12 - Projetos em desenvolvimento Vetor Norte Metropolitano	118
Figura 13 - Vale do rio Paraopeba.....	120
Figura 14 - Serra de Ouro Branco	121
Figura 15 - Unidades de Conservação da bacia do Alto Paraopeba.....	122
Figura 16 - Gerdau Açominas	123
Figura 17 - Áreas urbanas CODAP	124
Figura 18 - Vista parcial da cidade de Conselheiro Lafaiete.....	125
Figura 19 - Vista parcial da cidade de Congonhas	125
Figura 20 - Extração de minério de ferro em Congonhas.....	126
Figura 21 - Projetos industriais em implantação no Alto Paraopeba	128
Figura 22 - Implantação da fábrica da VSB	129
Figura 23 - Campus Alto Paraopeba da UFSJ, Congonhas.....	141
Figura 24 - Sede do CODAP em Conselheiro Lafaiete	146

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro I - Políticas públicas com perspectiva de atuação consorciada	97
Tabela 1 - Taxa média de crescimento anual da população residente – COM10(%).....	109
Tabela 2 - População Urbana, Rural e Total. Grau de urbanização e densidade demográfica dos municípios do COM10 (2010)	112
Tabela 3 - PIB total e PIB per capita nos municípios do COM10 (2009).....	114
Tabela 4 - Taxa média de crescimento anual da população residente – CODAP (%)	123
Tabela 5 - População Urbana, Rural e Total (2010), Área (km ²) e Densidade demográfica dos municípios do CODAP	125
Tabela 6 - PIB Total e PIB per capita nos municípios do CODAP (2009)	126
Tabela 7 - Empreendimentos no Alto Paraopeba	127

LISTA DE SIGLAS

ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
AMALPA - Associação dos Municípios do Alto Paraopeba
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica
APA - Área de Proteção Ambiental
APA Sul - Área de Proteção Ambiental Sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte
APE - Área de Proteção Especial
APP - Área de Preservação Permanente
ARIE - Área de Relevante Interesse Ecológico
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BNH - Banco Nacional de Habitação
CAF - Comitê de Articulação Federativa
CAMG - Centro Administrativo do Estado de Minas Gerais
CBH - Comitê de Bacia Hidrográfica
CLAD - Centro Latino americano de Administração para o Desenvolvimento
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
CEDEPLAR - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais
CEMIG - Companhia Energética de Minas Gerais
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CETEC - Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais
CIBAPAR - Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba
CIESP - Centros de Indústria do Estado de São Paulo
CISREC - Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Calcário
CODAP - Consórcio para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba
COM10 - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Região da Bacia do Ribeirão da Mata
CODEVASF - Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Parnaíba
COHAB - Companhia de Habitação
COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAS - Centros de Referência em Assistência Social
CSN - Companhia Siderúrgica Nacional
DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral
DRS - Desenvolvimento Regional Sustentável
ECOSOC - Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
ECOTRES - Consórcio Público Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos
FAE - Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos
FEAM - Fundação Estadual do Meio Ambiente
FIEMG - Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
FMI - Fundo Monetário Internacional
FPM - Fundo de Participação dos Municípios
FUNARBE - Fundação Arthur Bernardes
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GRANBEL - Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEF - Instituto Estadual de Florestas

IGC/UFMG - Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IEF - Instituto Estadual de Florestas
IGAM - Instituto Mineiro de Gestão das Águas
ILPES - Instituto Latino-americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social
ISSQN - Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
NOB - Norma Operacional Básica
ONG - Organização Não Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PBF - Programa Bolsa Família
PCN - Parâmetros Curriculares Nacionais
PDC - Plano de Desenvolvimento de Congonhas
PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PIB - Produto Interno Bruto
PLANASA - Plano Nacional de Saneamento
PMAT - Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos
PNRH - Política Nacional de Recursos Hídricos
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
RB - Reservas da Biosfera
RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte
RPPN - Reserva Particular do Patrimônio Natural
SECTES - Secretaria de Estado de Ciência Tecnologia e Ensino Superior
SEDE - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SEDRU - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SEPLAN - Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral
SFS - Sistema Financeiro de Saneamento
SIAM - Sistema Integrado de Informações Ambientais
SIG - Sistema de Informação Georreferenciada
SNGRH - Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SPHAN - Sistema de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUPAM - Superintendência de Articulação com os Municípios
SUS - Sistema Único de Saúde
UC - Unidade de conservação
UFMG - Universidade Federal do Estado de Minas Gerais
UFSJ - Universidade Federal de São João Del Rei

UFV - Universidade Federal de Viçosa

UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

VAF - Valor Adicionado Fiscal

VSF - Vallourec e Sumitomo Tubos do Brasil

ZEE - Zoneamento Ecológico-Econômico

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 reformulou a organização do Estado brasileiro. No eixo da redemocratização do país, um dos principais pontos de discussão referia-se à necessidade de descentralização do poder extremamente concentrado na União. Dessa forma, um processo complexo de redistribuição de atribuições e competências foi estabelecido com transferência de importantes políticas públicas para os entes subnacionais. Os municípios foram os principais contemplados nesse sentido, tendo de arcar com uma série de novas questões com as quais não estavam preparados para lidar. Nesse contexto, intensifica-se a utilização de consórcios entre entes federativos para a provisão de determinadas políticas públicas. O objetivo desse trabalho é discutir os reflexos e analisar as possibilidades e limitações dos consórcios públicos no quadro federativo brasileiro. Para ilustrar esse debate são abordadas duas experiências ocorridas no estado de Minas Gerais: o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Região da Bacia do Ribeirão da Mata – COM10, na porção norte da RMBH e o Consórcio Público do Alto Paraopeba – CODAP, localizado na região central. A partir dessas iniciativas são indicados elementos de análise para o debate dessas formas de associativismo que pode ter amplos reflexos territoriais e regionais. Com essas reflexões, espera-se contribuir para o melhor desenvolvimento das iniciativas de consórcios públicos, e conseqüentemente, para o planejamento e gestão de políticas públicas no nível regional.

Palavras-chave: consórcios públicos, políticas públicas, território, região, federação

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 reformed the organization of the Brazilian state. In the axis of the democratization of the country, one of the main points of discussion concerned the need for decentralization of power highly concentrated in the Union. Thus a complex process of redistribution of functions and powers was established with the transfer of important public policy for the lower subnational levels. The municipalities were the main entities affected, having to cope with a series of new issues that they were not prepared to deal with. In this context, the use of consortiums between federate entities for the provision of certain public policies was intensified. The aim of this dissertation is to discuss the consequences and analyze the possibilities and limitations of public consortiums under Brazilian federate structure. To illustrate this debate two experiences occurring in the state of Minas Gerais are discussed: the COM10, in the northern portion of the Metropolitan Region of Belo Horizonte - RMBH - and the CODAP, located in the central region of the state. These initiatives gave elements of analysis for the debate of these form of association that may have broad regional and territorial implications. These reflections are expected to contribute to the better development of consortia initiatives, and consequently planning and management of public policies at the regional level.

Keywords: public consortium, public policies, territory, region, federation

INTRODUÇÃO

A reforma política do Estado brasileiro organizada no processo de redemocratização dos anos 1980 colocou a descentralização como ponto fundamental. Em oposição ao paradigma vigente no regime militar, caracterizado pela concentração de poder e pela estruturação hierárquica das relações federativas, diversos setores políticos demandam uma nova distribuição do poder e uma organização do Estado que desse maior autonomia às instâncias subnacionais. O fato marcante das reformas instituídas na Constituição de 1988 é a emergência do municipalismo com o fortalecimento dos municípios como gestores das políticas públicas (ABRUCIO, 2006).

O movimento de descentralização política e fiscal exerce papel fundamental para a afirmação do nível municipal como instância decisória dos processos relacionados ao planejamento urbano no Brasil. Tal descentralização confere aos governos locais funções atribuídas até então às esferas estadual e federal, tais como a política habitacional, de sistema viário e circulação, de educação, de saúde, de assistência social, dentre outras.

Os desdobramentos da reforma do Estado reforçaram, portanto, a necessidade de uma maior sintonia entre os entes federados, capaz de produzir articulações e possibilidades de cooperação vertical e horizontal. Uma articulação de funções e compartilhamento de recursos entre os níveis de governo que proporcione a ampliação da eficácia e da eficiência nas políticas públicas.

O movimento de descentralização do Estado trouxe a necessidade de se repensar as atividades no nível local, que assumiu novas responsabilidades e papéis. Apesar de terem aumentadas as suas atribuições, os municípios não contam com aportes financeiros, materiais e de recursos para implantação das diversas políticas públicas. Os municípios de pequeno porte, que compõe a grande maioria do quadro brasileiro, não se encontram preparados para suprir todas as demandas assumidas e tornam-se dependentes de municípios maiores que consigam exercer alguma liderança regional.

Além disso, muitos problemas transcendem o território municipal, exigindo que a intervenção estatal seja discutida com os vizinhos. Há dificuldades em atuar de forma isolada, em especial em políticas públicas em que a natureza do problema indica a necessidade de atuação conjunta. A despoluição de um rio, a manutenção de uma estrada vicinal ou a aquisição de um equipamento são exemplos de questões que não podem ser tratadas individualmente.

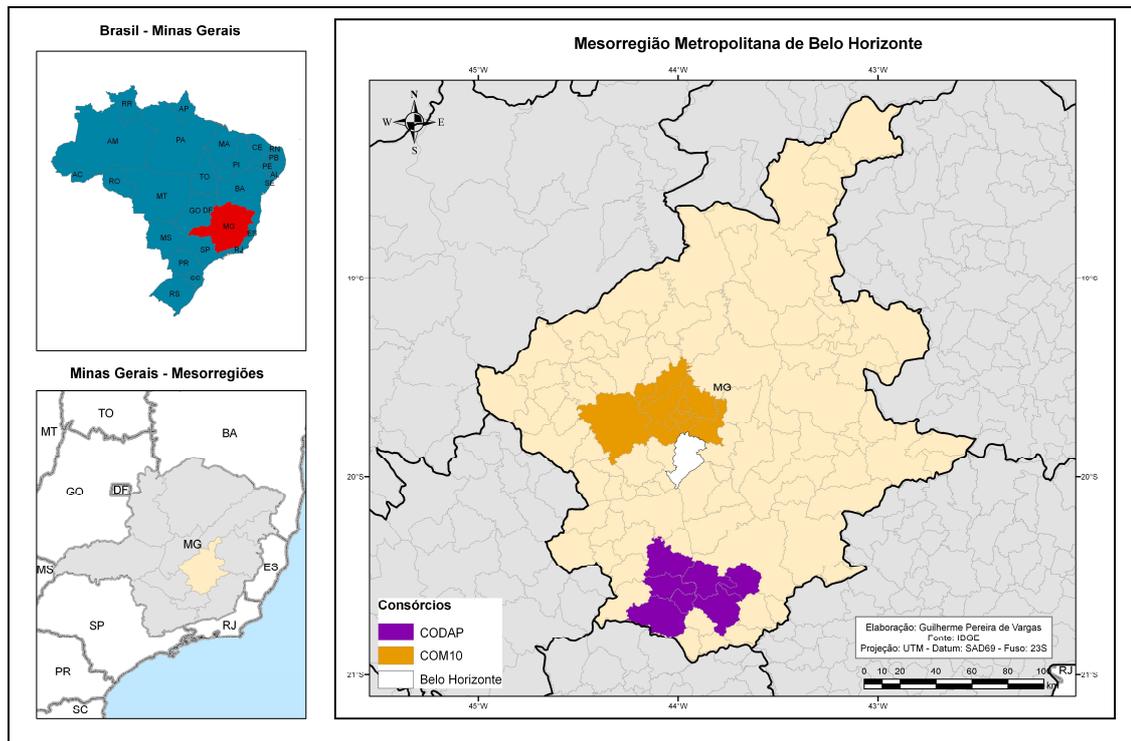
Nas últimas décadas os consórcios intermunicipais têm se constituído como alternativa de racionalização da gestão e descentralização de políticas públicas. Este trabalho apresenta uma análise comparativa de duas experiências de consórcios públicos para contribuir para o debate sobre este formato de associativismo territorial e os limites e possibilidades de intervenção sobre o planejamento e gestão regional.

A origem de nosso interesse por esta temática está em nossos estudos anteriores realizados na Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH. No ano de 2006, desenvolvemos monografia de conclusão do curso de Geografia realizado na UFMG, em que abordamos a questão dos loteamentos de baixa renda localizados em municípios periféricos da região metropolitana. Na ocasião estudamos a formação do loteamento Gávea, que se localiza no sul do município de Vespasiano próximo da confluência entre as rodovias MG10 e MG424, enfocando as características dessa forma de aquisição de moradia pelas camadas de menor renda da população e seus impactos na produção do espaço metropolitano e na constituição de uma esfera de planejamento e gestão metropolitana (VARGAS, 2006).

Durante a caracterização de Vespasiano foi observada a iniciativa de criação de um consórcio intermunicipal, o COM10 - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da bacia do ribeirão da Mata - do qual participavam as dez municipalidades pertencentes à bacia do ribeirão da Mata, afluente do rio das Velhas. A partir dessa constatação foi despertado o interesse pelo tema dos consórcios, motivação essa que nos levou a uma primeira aproximação deste campo de pesquisa durante o curso de Especialização em Projetos Sociais em Áreas Urbanas oferecido pelo Departamento de Sociologia da UFMG, no qual foi produzida uma monografia sobre o COM10 seguindo o enfoque de análise de implementação de políticas públicas (VARGAS, 2008). Contudo, acreditamos na pertinência do desenvolvimento de um novo viés sobre a questão trazendo-a para o debate no campo da organização e gestão do território.

No decorrer da pesquisa ampliamos o escopo da análise ao acrescentar a experiência do CODAP – Consórcio Público do Alto Paraopeba, composto por sete municípios e localizado ao sul da RMBH. A alteração teve como objetivo auxiliar na discussão do tema amplo do consorciamento com uma associação bastante organizada e localizada em outro contexto regional. A comparação das duas iniciativas foi entendida como um elemento enriquecedor do debate adicionando novos elementos para a discussão. A localização dos dois consórcios no estado de Minas Gerais está apresentada na Figura 1.

Figura 1 - Localização dos consórcios públicos no estado de Minas Gerais



A pertinência do debate está na importância de novos modelos de gestão compartilhada no território brasileiro. Os consórcios públicos são uma das possibilidades de associativismo territorial que auxilia no enfrentamento das dificuldades estabelecidas pelo pacto federativo. Antes mesmo da existência do marco regulatório federal já existiam diversas organizações no país. Na atualidade, sem dúvida, estão entre as modalidades de associação que mais se expandiram pelo território nacional.

Nossa dissertação se insere no contexto do debate sobre as possibilidades de atuação compartilhada no Estado federativo e os reflexos territoriais e regionais da escolha pela cooperação. A estabilidade dos consórcios depende fortemente do equilíbrio entre as forças políticas regionais. A transformação do paradigma atual marcado por disputas político-partidárias e pela competição entre municípios pode ser alcançada com a adoção de uma nova visão baseada no associativismo. A questão norteadora da pesquisa é investigar em que medida os consórcios públicos podem se colocar de fato como uma alternativa no campo do planejamento e gestão do território verificando os limites e possibilidades de implementação de políticas consorciadas.

Este trabalho busca ressaltar a importância do método comparativo em Geografia, a partir de um olhar sobre o processo de desenvolvimento de estruturas de cooperação intermunicipal no estado de Minas Gerais. Ainda que as duas experiências constituam realidades sócio-espaciais muito distintas, os dois consórcios atravessaram processos de

criação e desenvolvimento de estruturas político-administrativas que estão associadas à conjuntura de multiplicação das instituições de cooperação intermunicipal nas escalas locais de gestão territorial no Brasil.

Os Estados, nas diversas escalas (nacional, regional, local) são realidades sócio-espaciais concretas que se diferenciam quanto à organização espacial de seu aparato político-administrativo e, portanto, apresentam capacidades distintas para ordenar as rotinas e fazer valer suas leis por todo o seu território. Do ponto de vista institucional, o Estado preserva certa autonomia em relação ao corpo social ao mesmo tempo em que modifica a sociedade e o território. Em sentido oposto, as mudanças provenientes da sociedade o atingem e influenciam continuamente. Trata-se de um processo permanente de interações entre sociedade e Estado que sustentam a validade da comparação e mais, abrem uma agenda de pesquisas no campo da Geografia Política para a compreensão dos efeitos e desdobramentos espaciais das políticas públicas em sociedades distintas.

Neste trabalho realizamos uma análise comparativa de duas experiências de consorciamento entre municípios, portanto, assumiremos as diretrizes metodológicas que um trabalho como esse comporta.

As fontes de informação para o debate das idéias envolvidas e a realização do trabalho proposto são pautadas primeiramente em uma detalhada revisão bibliográfica sobre a temática escolhida. A pesquisa de tópicos distintos, mas relacionados que ajudem no entendimento do tema principal também consta no estudo. Os temas gerais associados à dinâmica de implementação do consórcio tais como os aspectos jurídicos e sociopolíticos se encaixam em tal situação. Em nosso levantamento bibliográfico também foi considerada a legislação municipal, como os planos diretores municipais e leis específicas que estabeleçam a adoção ao consórcio e que podem auxiliar no entendimento da relação jurídica entre os municípios participantes.

Os trabalhos de campo buscaram entender a conformação política e espacial servindo à caracterização das regiões estudadas. O objetivo foi traçar um quadro urbano-ambiental dos municípios participantes para compreender as demandas existentes e a organização do espaço regional e suas implicações nas experiências de consórcios públicos analisadas. As regiões foram visitadas pelo autor algumas vezes com realização de registro fotográfico.

As entrevistas qualitativas objetivaram avaliar o grau de envolvimento dos atores políticos locais no processo de consorciação. A tipologia semi-estruturada buscou fornecer algum grau de liberdade e aprofundamento das respostas, contudo, estabelecendo-se os temas abordados e uma ordem específica para contemplar o mesmo tratamento aos diferentes atores

entrevistados. Neste momento tentou-se compreender o posicionamento dos participantes e a inserção do respectivo município na associação. A transcrição da fala de pessoas entrevistadas e em conversas informais foi adequada à língua portuguesa, sem, no entanto, mudar o sentido do que foi dito, a fim de expor claramente o pensamento original dos interlocutores.

Os levantamentos cartográficos, de informações estatísticas e de dados históricos junto aos órgãos públicos, arquivos e bibliotecas foram importantes para a caracterização dos municípios participantes dos consórcios. As informações foram coletadas, sobretudo junto ao IBGE e à Fundação João Pinheiro, centros de referências nas estatísticas territoriais. Os mapas apresentados no trabalho foram elaborados pelo autor no programa ArcGis 9.2 a partir de bases cartográficas públicas.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo trabalha o debate sobre as categorias multidisciplinares de território e região. A escolha das duas categorias se deve à presença recorrente das mesmas na literatura sobre consorciamento e no discurso dos atores políticos envolvidos nesse processo. O objetivo é contextualizar as diversas vertentes do saber científico sobre os referidos conceitos considerados.

O conceito de território remete à organização administrativa dos municípios e contribui para o entendimento dos desdobramentos práticos da atuação conjunta. Os consórcios buscam a reunião de entes federativos para o planejamento e gestão de seus territórios. Dessa forma, os reflexos de tais associações terão rebatimentos no conjunto das unidades políticas e na busca de uma nova conformação política. O território é o objeto principal das dinâmicas de intervenção. Por se tratar de uma união política administrativa é na categoria território que se obtém o necessário arcabouço conceitual para o entendimento dos consórcios públicos.

O conceito de região é importante, pois se trata efetivamente de uma associação que se utiliza do recorte regional como principal fonte de legitimação. O consórcio propõe a mudança na forma de atuar na implementação das políticas públicas, remontando o processo em uma nova escala. A unidade regional está ligada a prática discursiva dos consórcios públicos e permeia todo o processo de integração entre as unidades federativas.

Por fim, na tentativa de traçar um quadro conceitual único relacionam-se os dois conceitos. Nessa trajetória partindo-se dos conceitos de território e região estabelecem-se hipóteses sobre a estruturação das redes políticas territoriais e regionalismos fundamentados nos consórcios públicos.

O segundo capítulo discute a questão federativa brasileira. Na dinâmica federativa recente surge a necessidade por novos arranjos institucionais. Os consórcios são o produto

dessa organização administrativa fundamentada na descentralização dos poderes. A distribuição entre os governos federais, estaduais e municipais é a base para o entendimento dos consórcios como uma proposta para superação das dificuldades colocadas pela descentralização.

Primeiramente, aborda-se a organização dos Estados nacionais e o conceito de federação para entender a distribuição dos poderes. Em segundo lugar trata-se a história da federação brasileira até os dias atuais e o contexto de surgimento da demanda por consorciamento entre as unidades federativas. Entende-se, a partir da literatura, que os consórcios públicos são um desdobramento natural do Estado federativo.

Em seguida, avalia-se o contexto recente pós-democratização e os reflexos do movimento de descentralização do Estado. Os diferentes entes federativos encontram-se em um dilema constante entre cooperar ou competir, com a balança pesando mais em direção à segunda opção. No entanto, as experiências de associativismo territorial tem se multiplicado e colocado em evidência a necessidade de agir de maneira integrada em federações complexas como a brasileira.

O terceiro capítulo realiza uma caracterização de todos os aspectos que envolvem os processos de consorciamento. Em primeiro lugar, apresenta um histórico do desenvolvimento de consórcios no Brasil no período anterior a legislação federal. Trata-se de uma questão importante, pois as associações já existentes tiveram que se adaptar à nova legislação por serem, em sua maioria, associações de direito privado. A nova lei separa as associações de direito público daquelas de direito privado.

No contexto de aprovação da nova lei apresentam-se os atores políticos envolvidos na defesa da prática do consorciamento. Em seguida são detalhados os aspectos particulares da nova legislação federal dos consórcios públicos como as questões administrativas, as finalidades e o suporte financeiro. Esses pontos são abordados com base na literatura enfatizando os argumentos positivos e negativos da legislação.

Por fim, são apresentados os reflexos da nova legislação no plano político e territorial elencando os principais reflexos nesses dois níveis para a criação e estruturação de um consórcio público. As diversas políticas públicas recomendadas e onde é possível a atuação consorciada dos entes federativos são enumeradas com a sugestão de alguns programas e ações. Na verdade, em todas as competências constitucionais existe a possibilidade de desenvolvimento de consórcios verificando-se um rol inesgotável de alternativas para os gestores públicos.

O capítulo 4 estabelece a contraposição das duas iniciativas estudadas para ilustrar o debate sobre os consórcios públicos. Primeiramente, os quadros urbano-ambiental das duas regiões são detalhados apresentando as principais questões econômicas, demográficas, ambientais e políticas. Esta caracterização é um dos fundamentos de análise das experiências do COM10 e CODAP. Em seguida, enfoca-se a trajetória dos consórcios até o momento atual, considerando vários aspectos da construção das iniciativas através da documentação oficial e dos depoimentos de atores envolvidos no processo. A última parte aborda a análise das duas experiências fundamentada nos levantamentos anteriores. Elementos analíticos para o entendimento dos consórcios são discutidos servindo de base para a compreensão do estado atual e das possibilidades de desenvolvimento futuro das duas associações.

As considerações finais reúnem os elementos de análise priorizados neste trabalho. No entanto, deve ser ressaltado que estes elementos não esgotam a discussão sobre consórcios públicos. Justamente, por se tratarem de processos políticos bastante dinâmicos outras distinções podem surgir. À medida que os recortes institucionais tradicionais são insuficientes para contemplar a complexidade das políticas públicas os entes federativos devem obrigatoriamente desenvolver novas interações e articulações. A expectativa é de que os consórcios se consolidem no campo jurídico e que se crie uma agenda conjunta de políticas públicas entre os diversos entes federativos brasileiros.

CAPÍTULO 1 – OS CONCEITOS DE TERRITÓRIO E REGIÃO: TEIA DE RELAÇÕES DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A proposta desse capítulo é utilizar subsídios do campo teórico da Ciência Geográfica para enriquecer a discussão dos processos de consorciamento entre unidades federativas no Brasil. Como tema interdisciplinar, os conceitos de região, território e redes estão presentes nos debates em torno dessa modalidade de associativismo entre diferentes unidades espaciais e podem contribuir no esclarecimento da dinâmica de formação dos consórcios, instrumento que tem o uso intensificado nos últimos anos no país. Segundo Rogério Haesbaert (2009, p. 629)

na ampla constelação de conceitos da Geografia, dois dos conceitos mais utilizados são, sem dúvida, o de região – majoritário na chamada Geografia Regional clássica – e o de território, dominante na atual geografia latino-americana (...). O que distingue, muitas vezes, um conceito do outro é simplesmente uma questão de foco, já que todos eles incidem, de uma forma ou de outra, sobre um mesmo universo – no caso da Geografia, a dimensão espacial da sociedade.

A importância do conceito de território está na discussão da autonomia e soberania e das relações de poder institucional entre as unidades espaciais envolvidas no consorciamento. Os consórcios são baseados no estabelecimento de redes políticas que propiciam, de certa forma, intervenções em territórios que não correspondem ao domínio político original dos entes participantes. A realização das atividades consorciadas demandam negociações políticas entre as diferentes figuras institucionais que implicam em ações concertadas que terão reflexos sócio-espaciais no contexto regional e não em cada unidade federativa.

Essas são questões típicas do federalismo, que é uma forma de organização territorial das instituições políticas que tem por objetivo acomodar as tensões decorrentes da necessidade de união das diferenças para formar uma unidade. Os consórcios são uma das formas institucionais de alcançar esse objetivo sem que as unidades percam autonomia na sua escala de atuação.

O resgate do debate sobre região objetiva explicitar a relevância desse conceito para a compreensão da situação dos municípios participantes das associações nas múltiplas dimensões de análise (ambiental, econômica, política). A nossa intenção é explorar a capacidade explicativa desse conceito tão caro à Geografia no entendimento dos processos de consorciamento entre municípios, que, via de regra, utilizam o discurso da unidade regional para se legitimar institucionalmente.

Portanto, devemos observar como o desenvolvimento dessas associações podem trazer reflexos ao equilíbrio das forças políticas regionais. A região é utilizada tanto como arcabouço conceitual para realizar um diagnóstico das condições dos municípios como um recurso para entender a acomodação das redes políticas e a (re)distribuição do poder nessa escala.

1.1 Território e territorialização

O conceito de território tem utilização intensa na Geografia, mas também na Ciência Política (bastante atrelado ao conceito de Estado) e na Antropologia (no entendimento das relações entre as populações tradicionais e seu espaço material imediato). Na Geografia têm sido mais utilizado nos campos da Geografia Econômica e Política na análise das territorialidades e da produção dos espaços econômicos e políticos. Também tem bastante importância na Geografia Cultural para o entendimento da dimensão espacial dos mais diversos grupos sócio-culturais.

Haesbaet (2007, p. 52-53) afirma que no âmbito da Geografia, o território tem desempenhado o papel que cabia à região como o grande conceito integrador na perspectiva clássica desta disciplina. Parte da leitura clássica da região se reproduz hoje nos debates sobre o território, com os autores elegendo, ora o poder político, ora os símbolos de cultura, ora a base econômica, para demonstrar os fundamentos da organização territorial da sociedade. No entanto, deve-se esclarecer que ao contrário da região lablacheana do início do século, dificilmente encontra-se um conceito capaz de “integrar” de forma coesa as múltiplas dimensões ou lógicas: econômica, política, cultural, natural.

Nas palavras de Milton Santos (2004, p.34),

uma geografia sem território é uma contradição que ajuda a explicar a ausência cada vez maior (sic) dessa categoria de análise e debate aprofundado da nação. Isso constitui para o país um retrocesso, e para a disciplina geográfica pode equivaler a uma espécie de suicídio. Se os geógrafos se ausentam do debate sobre o território, há um empobrecimento paralelo das ciências políticas, da sociologia e da interpretação histórica, e, no plano prático, um empobrecimento também da própria vida política da nação. Felizmente, uma forte reação se esboça nos meios acadêmicos, mas igualmente nos meios políticos, e desse modo podemos esperar que o território, essa realidade esquecida, seja retomado, evitando o enfraquecimento de uma das ópticas sem a qual a visão de mundo, dos países, dos lugares, é incompleta e até mesmo irreal.

Milton Santos ao longo de sua obra passa a utilizar o conceito empregando a denominação *território usado*, que converte para o emprego comum dos usos políticos e

econômicos que se faz do território e do processo de construção das diferentes territorialidades. Na perspectiva do autor, por território entende-se:

a extensão apropriada e usada. (...) O uso do território pode ser definido pela implantação de infra-estruturas, para as quais estamos igualmente utilizando a denominação sistemas de engenharia, mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade. São os movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, o arcabouço normativo, incluídas a legislação civil, fiscal e financeira, que, juntamente com o alcance e a extensão da cidadania, configuram as funções do novo espaço geográfico (SANTOS; SILVEIRA, 2004, p. 19-21)

Haesbaert (2009, p. 625) fazendo um paralelo entre os conceitos de espaço e território afirma que assim como

o espaço é a expressão de uma dimensão da sociedade, em sentido amplo, priorizando os processos em sua coexistência/simultaneidade (incorporando aí, obviamente a própria transformação da natureza), o território se define mais estritamente a partir de uma abordagem sobre o espaço que prioriza ou que coloca seu foco, no interior dessa dimensão espacial, na “dimensão” ou melhor, nas problemáticas de caráter político ou que envolvem a manifestação/realização das relações de poder, em suas múltiplas esferas.

De acordo com Haesbaert (2007, p. 45) as diversas concepções de território podem ser agrupadas entre os seguintes referenciais teóricos¹:

- o binômio materialismo e idealismo: dividido em duas outras perspectivas, uma visão mais totalizante e uma visão mais parcial com relação ao vínculo estabelecido entre sociedade e natureza; outra no sentido das dimensões sociais privilegiadas (territórios econômicos, políticos ou culturais).
- a historicidade do conceito que se subdivide: na sua abrangência, a identificação como um componente ou condição geral de qualquer sociedade ou se está historicamente circunscrito a determinado período ou grupo social; a identificação de seu caráter mais absoluto ou relacional: físico-concreto (como objeto), *a priori* (no sentido de espaço kantiano), ou social-histórico (como relação).

O autor reforça que as diversas proposições conceituais não se enquadram com clareza em uma única grande corrente teórica, como ocorria no passado. Existe uma busca da superação da dicotomia material/ideal, pois o território envolve, ao mesmo tempo, a dimensão espacial concreta das relações sociais e o conjunto de representações sobre o espaço ou o “imaginário geográfico”, que também move essas relações.

¹ Trata-se de um procedimento realizado por Haesbaert (2007) no sentido de organizar as diferentes linhas de interpretação do território no discurso científico.

A perspectiva materialista do território é a mais difundida, baseando-se no entendimento do território como uma parte da natureza que é fonte de recursos para a manutenção e sobrevivência de uma determinada sociedade. O território aparece não obrigatoriamente determinado pelas relações econômicas ou de produção como em uma leitura marxista, mas trata-se de uma concepção que caracteriza o território como o fornecedor dos meios naturais de existência.

Do ponto de vista idealista, ou seja, das representações sobre o espaço, há a concepção do território como possibilidade de apropriação simbólica, de representação de identidades e inserção de símbolos culturais. Em uma abordagem mais “culturalista” como esta, reforça-se o questionamento a uma posição estritamente materialista em relação ao território, que não seria suficiente para o entendimento dos conflitos do mundo contemporâneo.

Segundo Haesbaert (2007, p. 45-6), a referência nesse debate é a ideia de um *continuum* entre os processos de territorialização com maior carga funcional ou material e aqueles com maior carga simbólica, sem prescindir das preocupações com as relações de poder. Considerando os dois extremos, o autor defende que não é possível conceber territórios puramente funcionais (já que sempre por menos expressiva que seja, estará neles contida uma dimensão simbólica, um processo de significação), nem territórios puramente simbólicos (neste caso, alguma referência a um espaço material deverá estar presente).

Em relação à historicidade, Haesbaert (2007, p. 53-54) afirma que o conceito de território pode ser amplo e generalizável a ponto de abranger toda a história humana (constituindo um de seus componentes ontológicos) ou ser visto de forma mais restrita, relacionando-se apenas a determinados contextos histórico-sociais. Entretanto, pode ocorrer a combinação de abordagens em que:

- 1) haja privilégio das questões políticas (questão do Estado). Dessa forma, o entendimento de território pode ficar restrito às sociedades modernas articuladas em torno da dimensão dos Estados nações.
- 2) o território compõe de forma indissociável a reprodução dos grupos sociais, no sentido de que as relações sociais são espacial ou geograficamente mediadas. Esta é uma noção ampla passível de ser estendida a qualquer sociedade em qualquer momento histórico que pode ser confundida com a noção de espaço geográfico.
- 3) o território definido a partir das relações de poder mediadas pelo espaço pode se estender a toda a história humana, mas encontra-se numa posição intermediária em termos de problemática às quais se vincula. Há a necessidade de definição da concepção de “poder” utilizada, pois dentro de uma perspectiva histórica ele muda de configuração.

Outro ponto importante de entendimento do território apresentado por Haesbaert (2007, p. 54-55) é o sentido absoluto ou relacional. No caráter absoluto, está a definição como uma coisa (substrato concreto) ou um *a priori*; no caráter relacional está a definição como fruto de relações sociais ou, de modo mais específico para alguns autores, de relações de poder.

O autor defende que muitos materialistas simplificam afirmando que o território se restringe à base espaço-material sobre a qual se reproduz a sociedade, outros, notadamente os materialistas dialéticos, dirão que o território tem como um de seus componentes essenciais o conjunto de relações sociais. As perspectivas teóricas variam quanto à consideração do substrato físico como um simples acessório diante das relações sociais até aquelas que colocam este substrato físico como mediador, componente fundamental ou até mesmo determinante dessas relações.

Deve-se enfatizar o caráter relacional do território, tendo o cuidado de não cair no extremo oposto, o de desconsiderar completamente o papel das formas espaciais na construção das relações sociais. Diante da preocupação com o determinismo das formas espaciais, deve-se ter o cuidado para não sugerir, num outro extremo, um excesso de “sociologização”, “desgeografizando” o território ao sobrevalorizá-lo como relação social e menosprezá-lo como base material que envolve, na condição de constituinte indissociável, essas relações. Segundo Haesbaert (2007, p.56),

podemos afirmar que o território é relacional não apenas no sentido de incorporar um conjunto de relações sociais, mas também no sentido, destacado por Godelier, de envolver uma relação complexa entre processos sociais e espaço material, seja ele visto como a primeira ou a segunda natureza, para utilizar os termos de Marx. Além disso, outra consequência muito importante ao enfatizarmos o sentido relacional do território é a percepção de que ele não significa simplesmente enraizamento, estabilidade, limite e/ou fronteira. Justamente por ser relacional, o território inclui também o movimento, a fluidez, as conexões.

Ainda inserido no debate entre as perspectivas materialista e idealista² do território, Haesbaert afirma existir em relação às dimensões priorizadas na definição do território, duas tradições principais: o privilégio à dimensão natural, no seu sentido biológico, já ultrapassada; e por outro lado a priorização das relações de poder, ou seja, a condição política do território, principalmente aquela ligada ao Estado nação moderno.

As questões do controle, do ordenamento e da gestão do espaço têm sido sempre centrais nas discussões sobre território. Na atualidade, elas não se restringem, de maneira

² Segundo a definição realizada por Haesbaert (2007).

alguma, à figura do Estado, e mais do que nunca, devem incluir o papel do gestor das grandes corporações industriais, comerciais, de serviços, e financeiras, sendo imprescindível trabalhar com o território numa interação entre as múltiplas dimensões sociais.

Embora seja a principal unidade de poder, o Estado passa a dividir esta condição com outras unidades territoriais. O poder deriva de múltiplas fontes por se tratar de uma relação social difusa, presente na totalidade da sociedade e do espaço. As múltiplas dimensões do poder implicam em práticas espaciais entendidas como estratégicas por todos os atores sociais e em todos os níveis. No território, há processos em curso em todas as escalas, inclusive local e regional, com a atuação de diferentes atores, com poderes locais específicos (BECKER, 1988).

Claude Raffestin, autor do livro *Por uma Geografia do Poder*, destaca o caráter político do território através de uma reflexão crítica sobre concepções de poder centradas na atuação do Estado. O pesquisador utiliza como uma de suas principais referências Michel Foucault e propugna em favor de distintas variantes do poder, para além da atuação do Estado. Assim, para o autor, o poder está presente nas ações do Estado, mas também de instituições, empresas, enfim, nas relações sociais que se efetivam na vida cotidiana, visando o controle e a dominação sobre os homens e as coisas.

Raffestin (1993, p.143) inicia sua discussão teórica partindo da distinção entre os conceitos de espaço e território, segundo o autor,

é essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator ‘territorializa’ o espaço.

Raffestin (1993) toma o pensamento de Lefebvre (1978) afirmando que este mostra claramente o mecanismo para passar do espaço ao território: “a produção de um espaço, o território nacional, espaço físico, balizado, modificado, transformado pelas redes, circuitos e fluxos que aí se instalam: rodovias, canais, estradas de ferro, circuitos comerciais e bancários, auto-estradas e rotas aéreas etc. (LEFEBVRE, 1978, p.259 *apud* RAFFESTIN, 1993, p. 142).” O território nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por conseqüência, revela relações marcadas pelo poder. A territorialização do espaço ocorre pelos processos de apropriação, seja ela concreta ou simbólica (pela representação, por exemplo). Da prisão original que é o espaço o homem passaria à prisão construída por nosso próprio trabalho e pelas relações de poder que o acompanham.

No entanto, Haesbaert (2009, p. 624-5) questiona a interpretação que Raffestin realiza sobre o trabalho de Lefebvre afirmando que

Raffestin acaba se confundindo na própria alusão que faz a Lefebvre, como se este também advogasse essa ‘passagem’ do espaço ao território. Ao contrário, para Lefebvre o espaço também – e sobretudo – é produzido socialmente, não se tratando em hipótese alguma de um ‘a priori’ sobre o qual desdobramos nosso trabalho, produzimos significado e exercemos poder. O território, contudo, tal como fica implícito em certas passagens do autor, e aí estamos de acordo, priveria a dimensão política (sobretudo a estatal) desse espaço socialmente produzido.

Os dois autores comungam da ideia de território relacionada à dimensão política, no entanto, utilizam percursos teóricos diferentes para distinguir o conceito. Ambos também atribuem grande importância à leitura das redes como elementos fundamentais dos processos de territorialização.

Marcelo Lopes de Souza (1995) discute o conceito de território a partir da articulação dos operadores espaço, poder, autonomia e desenvolvimento. Neste trabalho o autor objetiva desfazer o reducionismo e apresentar a riqueza potencial do conceito e ilustrar o alcance da análise conceitual no âmbito de um repensar da questão do desenvolvimento.

De acordo com Souza (1995, p. 78), “o território é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por relações de poder” assim não se deve reduzi-lo à escala do Estado como geralmente é feito pela ciência, sobretudo pela Geografia. Contudo, faz-se necessário o esclarecimento sobre a ideia de poder, que muitas vezes é confundida ou sobreposta às ideias de dominação, violência, autoridade e competência. O poder não se constitui posse de um único indivíduo, é fruto da concessão de um grupo, ao mesmo tempo, não carece de justificativa, como a violência, mas carece de legitimidade. O conceito de território defendido pelo autor pode ser construído e (des)construído nas mais diversas escalas, somado a isto a dimensão temporal também influi na (des)construção de territórios podendo este ter permanência ou não e também se apresentarem de forma periódica e cíclica.

Souza (1995) afirma ser importante despir o conceito de território de sua imponência, fruto de sua associação com a ideia de nação, o território nacional. A ideia de território vai além do conceito de território nacional, contemplando diversas escalas que vão desde a rua até o conjunto de territórios que formam determinado bloco econômico. Dessa forma, o território nacional constitui uma ideia reducionista do conceito de território que está presente em várias disciplinas. No entanto, os debates nos campos da Antropologia e Sociologia têm ampliado os horizontes conceituais do território.

O autor afirma que na Geografia Política, o território é tido como o espaço concreto que é apropriado, ocupado por um grupo social e gera, então, uma identidade sócio-cultural. A ocupação é vista como um gerador de raízes e de identidade. Identidade esta não somente com o espaço físico, mas também com o poder controlador deste território – o Estado. Para que essa identidade seja gerada, o território precisa ser duradouro. Essa rigidez explica o uso indistinto dos termos espaço e território que obscurece o caráter especificamente político deste. Um dos grandes nomes da Geografia Política, Friedrich Ratzel³ apresenta uma noção de território vinculada ao referencial político do Estado. A territorialidade de Ratzel apresenta enorme dimensão telúrica e é naturalizada. A identificação se daria entre todo um povo e seu Estado.

Por outro lado, uma abordagem mais abrangente e flexível da noção de território é entendê-lo como um campo de forças, uma rede de relações sociais. Assim, pode-se afirmar que não há uma superposição absoluta entre espaço concreto e o território, neste caso, identificamos territorialidades flexíveis que apresentam aspectos distintos.

Dessa forma, Souza (1995, p.96) afirma que o que existe quase sempre, “é uma superposição de diversos territórios, com formas variadas e limites não coincidentes, como também podem coexistir contradições entre as diversas territorialidades, por conta dos atritos existentes entre os respectivos poderes”. Nesse ponto, o autor faz uma crítica a Raffestin que trata o território como sinônimo de espaço social (o espaço apreendido por meio de relações sociais torna-se território). Para Souza (1995, p.96), o professor francês não entende o território com um campo de forças, ou seja, onde “as relações de poder são espacialmente delimitadas e operam sobre um substrato referencial”

De acordo com Haesbaert (2007, p.55), Souza enfatiza o caráter relacional, tendo o cuidado de não cair no extremo oposto, o de desconsiderar o papel das formas espaciais na construção das relações sociais. Entretanto, este autor reforça a necessidade do cuidado para não sugerir, num outro extremo, um excesso de “sociologização”, retirando a dimensão geográfica do território ao valorizar em demasia as relações sociais e menosprezar a base material que o envolve e é constituinte indissociável dessas relações.

O autor entende autonomia como o poder de uma coletividade se reger por si própria, por leis próprias (SOUZA, 1996, p.105). A autonomia tem valor central para uma reconciliação

³Segundo Martins (2001, p. 89), Friedrich Ratzel (1844-1904) é considerado por muitos o fundador da moderna geografia humana, sendo responsável também pelo estabelecimento da geografia política como disciplina. A abrangente produção ratzeliana deixa transparecer a integração de fatos da modernidade e do rápido desenvolvimento da sociedade no contexto da Alemanha que se unificava. Reflexões sobre o Estado, a história,

do desenvolvimento, compreendido como processo de auto-instituição da sociedade rumo a mais liberdade e menos desigualdade. Segundo o autor (SOUZA, 1996, p. 108) “o território encerra a materialidade que constitui o fundamento mais imediato de sustento econômico e de identificação cultural de um grupo”, é, pois, indispensável fator de autonomia.

Ao ampliar o conceito de território para além da noção de Estado-nação bem como ao criticar os critérios usuais de avaliação do desenvolvimento, sugerindo o princípio da autonomia em substituição aos parâmetros econômicos e a uma visão cultural específica, Souza (1996) argumenta a favor da importância da territorialidade para o processo de desenvolvimento. Gerir autonomamente o seu território e autogerir-se representa uma condição fundamental para uma gestão socialmente justa dos recursos nele contidos. Assim, ressalta-se a relevância do controle territorial para autonomia fugindo-se da abordagem padrão do uso maquiavélico do território.

Numa perspectiva culturalista, o autor Paul Claval (1996) realiza uma discussão sobre o território enquanto base espacial para os sentimentos de identidade no contexto da pós-modernidade. No enfoque de Claval (1996, p.10), o território é trabalhado enquanto referência simbólica e de representação, com pesquisas sobre o espaço vivido enfatizando “os laços afetivos e morais que os grupos tecem com o solo onde nasceram e onde estão sepultados seus antepassados”.

O território aparece como essencial, oferecendo àqueles que o habitam, condições fáceis de intercomunicação e fortes referências simbólicas. O território significa uma categoria fundamental de toda estrutura espacial vivida, tendo este tipo de ênfase dado ao território significado a substituição do espaço pelo território em algumas vertentes da Geografia, evidenciando que os lugares foram/são construídos materialmente e simbolicamente pelos homens.

Paul Claval (1996) trata o território enquanto estratégia identitária. A dimensão geográfica na construção/preservação das identidades se torna importante na medida em que um grupo evita que as suas gerações mais novas entrem em contato com valores e interesses distintos dos seus. O autor estabelece relações entre território e identidade, afirmando que o suporte territorial mais simples é aquele em que o espaço e as identidades são claramente definidas, nestes casos os territórios são contínuos e de um único bloco cujo intercâmbio com outros grupos é dificultado.

as raças humanas, o ensino da geografia e a descrição de paisagens perpassam a obra do geógrafo, que se preocupava em auferir uma identidade comum à nação em formação.

O contexto da pós-modernidade, onde as características de fluidez e rapidez das comunicações se fazem presentes, provoca uma intensificação dos contatos, afetando as identidades e conseqüentemente evidenciando a diversidade e complexidade das sociedades. Para o autor, os referenciais materiais, antes impostos pelo clima, pelo gênero de vida ou pelas técnicas de produção (formas tradicionais de territorialidade) não proclamam mais a identidade dos indivíduos, agora estas são atribuídas por elementos do meio a que escolhemos ingressando, portanto, os indivíduos num mundo de signos e de consumo cultural (formas simbólicas de territorialização).

As formas tradicionais de territorialização também são afetadas pelo fracasso de parte dos princípios ideológicos em que repousam as sociedades ocidentais modernas. A generalização das formas territoriais do Estado-nação, derivadas desta lógica, muitas vezes possuem pouco significado e credibilidade para os grupos. Neste fato residiria uma das explicações da crise da modernidade.

O autor conclui apontando para a multiplicação de discursos identitários e seus complexos efeitos sobre os territórios, incorporando à noção de território novas territorialidades e para a necessidade de os geógrafos explorarem as novas modalidades de relações dos grupos com os espaços.

Numa perspectiva econômica, Storper (1994) analisa o papel das empresas no processo de dinamização e de organização dos territórios. De acordo com o autor, o aumento dos fluxos (bens, serviços, capitais) nas últimas décadas sugere, que de alguma forma, a atividade econômica moderna tornou-se globalizada. Questiona se na fase atual do capitalismo as economias contemporâneas estão ficando desenraizadas e transformando-se em simples fluxos de recursos de um lado para o outro. Em seguida, sugere que somente se pode compreender a globalização pela cuidadosa análise dos casos de desterritorialização e territorialização.

Sobre esses dois conceitos, o autor constrói algumas considerações relevantes. Uma delas refere-se ao fato de que uma economia internacionalizada não é necessariamente desterritorializada, porque certas atividades produtivas-chave, notadamente as de maiores conteúdos de especialização, conhecimento e tecnologia, continuam fortemente enraizadas em áreas territoriais centrais.

O ponto inicial para compreensão da territorialização é o entendimento da aplicabilidade da teoria dos Polos de Crescimento de Perroux⁴ (ligação entre atividades) e a análise das economias de aglomeração. Somente algumas solidariedades identificadas por ele são sensíveis a distâncias geográficas, notadamente aquelas que se caracterizam por relações não padronizadas, instáveis ou qualitativamente complexas entre as diferentes partes das cadeias. Em muitos casos, os teóricos, incorretamente, acreditavam que os espaços econômicos se relacionavam diretamente com o espaço territorial. Quase sempre defendiam que esses espaços eram fixos, esqueciam-se do fato, de que as mudanças tecnológicas os afetavam.

Ao discorrer sobre empresas que atuam em todo o mundo, afirmou que estudos mostram que grandes empresas multinacionais, baseadas em tecnologia, concentram suas atividades mais modernas em seus países de origem e também numa ou duas regiões onde se localizam empresas associadas importantes, instituições de pesquisas e de mão-de-obra especializada. O autor (Storper, 1994, p.20) afirma que “a maior parte do valor comercializado na economia mundial contemporânea vem da produção territorial dos centros de tecnologia – regiões industriais concentradas”. Esse argumento reforça a ideia de que numa economia globalizada, alguns ramos da produção desterritorializam-se, outros continuam territorializados nos seus países de origem.

Há tanto continuidade quanto mudança na divisão internacional do trabalho. Continuidade porque determinadas sedes de conglomerados e/ou multinacionais continuam localizadas nas nações desenvolvidas, empregando ali, mão-de-obra altamente qualificada e também porque algumas indústrias, sobretudo as de baixo custo fixo de capital, territorializam-se em determinados países ou regiões por alguns anos. Há mudanças porque certas fábricas investem em melhorias tecnológicas e aperfeiçoamento da mão-de-obra e o Estado atua com papel significativo na regulação e seleção de áreas para unidades produtoras diversificadas.

A principal contribuição do autor é realizar uma análise que não deixa de focalizar o desenvolvimento como crescimento econômico. O autor aborda a dimensão tecnológica, mas

⁴François Perroux elaborou a teoria dos polos de crescimento em 1955, quando estudou a concentração industrial na França e Alemanha. O polo de crescimento tem uma forte identificação geográfica, porque é produto das economias de aglomeração geradas pelos complexos industriais, liderados pelas indústrias motrizes. Um complexo industrial é um conjunto de atividades ligadas por relações entre insumos e produtos e forma um pólo de crescimento quando for liderado por uma ou mais indústrias motrizes. O polo de crescimento pode tornar-se um polo de desenvolvimento quando provocar transformações estruturais e expandir a produção e o emprego no meio em que está inserido (SOUZA, 2005).

também se preocupa com a dimensão cultural do desenvolvimento, como as questões ligadas às tradições e à história.

Como se pode observar existe uma ampla gama de formas de se tratar o território enquanto recurso conceitual de apreensão da realidade socioespacial. Diante das múltiplas possibilidades e correntes existentes, optamos face ao nosso objeto empírico, por adotar o enfoque que privilegia a abordagem territorial ligada às práticas políticas do Estado. No entanto, sem deixar de reconhecer as dimensões simbólicas dos territórios e seus rebatimentos nos discursos existentes no âmbito do próprio Estado.

1.2 Região e regionalismo

Roberto Lobato Corrêa é uma das principais referências brasileiras na literatura sobre região. Em uma de suas obras o autor (1997, p. 183) assinala que a origem etimológica do termo região estaria no termo *regio*, do latim, o qual se referia “à unidade político-territorial em que se dividia o Império Romano”. Ainda segundo este autor, o fato de seu radical ser proveniente do verbo *regere*, governar, atribuiria à região “em sua concepção original, uma conotação eminentemente política”. Corrêa (1997, p. 184) enfatiza que “associado genericamente à noção de diferenciação de áreas, o conceito de região tem se constituído, ao longo da história moderna do pensamento geográfico, em um dos seus conceitos-chave, os outros sendo os de paisagem, espaço, lugar e território”.

Corrêa (1997) aponta que, até os anos 1970, o conceito de região era definido segundo três grandes acepções. O termo foi utilizado inicialmente na Geografia como qualquer superfície da terra que exibisse características de homogeneidade natural, ou seja, as chamadas regiões naturais. Esta concepção se baseava em uma visão darwinista das relações entre homem e natureza identificando as porções da superfície terrestre a partir das combinações específicas de elementos naturais.

A segunda acepção, das regiões humanas difundidas pela escola de Geografia francesa, cujo principal expoente foi Vidal de La Blache, de forte influência no Brasil, incorpora as características naturais às heranças históricas, políticas, econômicas e culturais que fornecem uma identidade a determinadas porções do globo. A região é entendida como um longo processo de transformação da paisagem natural em paisagem cultural, onde o conjunto integrado de traços culturais (língua, costumes) e o arranjo dos espaços agrícolas definem um determinado gênero de vida.

Vidal de La Blache defendeu a região enquanto entidade concreta, existente por si só. Aos geógrafos caberia delimitá-la e descrevê-la. Segundo ele, a Geografia definiria seu papel através da identificação das regiões da superfície terrestre. Nesta noção de região, acrescenta-se à presença dos elementos da natureza, caracterizadores da unidade e da individualidade, a presença do homem.

A terceira acepção é a do paradigma da chamada Nova Geografia que considera a região a partir de propósitos específicos, não tendo a priori, como no caso da região natural e da região-paisagem, uma única base empírica. É possível identificar regiões climáticas, regiões industriais, regiões nodais, ou seja, tantos tipos de regiões quantos forem os propósitos do pesquisador.

A análise regional desta corrente possui menor preocupação com a historicidade, fruto da influência neopositivista. A região passa a ser analisada descritivamente, buscando a integração única dos fenômenos heterogêneos no espaço. Na Nova Geografia a região não é um conceito-chave, mas uma categoria de classificação, baseada em métodos estatísticos de laboratório e em uma linguagem mais burocrática e rica, amparada nas grandes teorias e dados matemáticos.

A região é entendida como uma classe de área, portanto, a regionalização é a classificação de regiões por meio de recursos matemáticos e estatísticos. A região, portanto, não se apresenta como produto acabado, mas obra do empenho do geógrafo em definir similaridades internas e relações comuns. O paradigma quantitativo teve forte influência nas propostas de regionalização e no planejamento regional dos anos 1960 e 1970.

A partir da década de 1970, a corrente da Geografia Cultural desenvolve seu conceito de região como uma construção mental e submetida a uma subjetividade do grupo social, portanto inscrita na consciência coletiva e baseada no sentimento de pertencimento. Esta vertente teve uma postura crítica ao neopositivismo sendo contrária à objetividade excessiva e à quantificação. A ênfase era dada aos interesses do indivíduo e não das classes, aos aspectos dos significados, dos valores e ações humanas, abordando-os a partir da experiência cotidiana dos homens.

Segundo Gomes (1995, p. 67) a região “novamente, (...) passa a ser vista como um produto real, construído dentro de um quadro de solidariedade territorial”. Nesta forma de se pensar a Geografia, “refuta-se, assim, a regionalização e a análise regional, como classificação a partir de critérios externos à vida regional. Para compreender uma região é preciso viver a região”.

À mesma época, uma nova forma de abordar o conceito de região surge com as perspectivas teóricas da Geografia Crítica, fundamentada na filosofia do materialismo histórico e dialético. Nessa corrente, o conceito de região é usado para entender o desenvolvimento desigual das porções do território. A diferenciação do espaço ocorre devido à divisão territorial do trabalho e à acumulação ampliada do capital sendo a região uma síntese histórica e concreta do processo espacial.

Na abordagem crítica, apoiada em uma teoria diferenciada daquela trabalhada pelas correntes anteriores de Geografia, o conceito de região não encontrou respaldo metodológico. O uso do conceito de região era problemático nessa perspectiva já que não se constituía numa categoria marxista. A solução estaria em concebê-la como parte de um todo e em uma leitura geográfica subsidiada pela compreensão das contradições do espaço imposta pela concentração do capital. O resultado seria uma maior diferenciação das áreas tornando mais acentuado o processo de regionalização.

Milton Santos (1985), um dos principais nomes dessa corrente da ciência geográfica (1985, p. 68) discutiu a elaboração de um conceito de região mais adequado às variáveis colocadas pela nova realidade econômica da globalização e dos fluxos na intenção de orientar a pesquisa no âmbito regional. Refletindo sobre a aplicação do conceito nos países subdesenvolvidos o autor afirma,

a internalização da divisão internacional do trabalho acelera a divisão interna do trabalho, a criação de valores de troca, a espacialização mercantil dos subespaços, ao mesmo tempo em que o processo de centralização (econômico e geográfico) se reduz a áreas limitadas, de tal forma que o resto do país, graças também as novas condições de transportes e comunicações, deve manter relações obrigatórias e assimétricas com o “centro” assim reforçado ou criado. Do ponto de vista dos fluxos de mercadorias, o país inteiro se “torna a região do seu centro (SANTOS, 1985, p.68)”.

Dessa forma, a autonomia de uma região é relativa, principalmente porque as mudanças funcionais abalam as fronteiras historicamente construídas e reais, tornando-as instáveis. O dinamismo global que incide sobre essas áreas revela regiões capazes de receber o impacto das novas relações, preservando sua forma espacial das formas e conteúdos precedentes. Por outro lado, surgem outras regiões que encontram um novo arranjo interno permitindo a reprodução das condições anteriores, gerando uma outra lei e outros contornos nessa nova fase.

Castro (1994, p. 157) afirma que na vertente positivista, o primado da disjunção e da redução do complexo ao simples impôs a escala regional como ponto de partida

metodológico, valorizando a indução e minimizando as possibilidades da dedução. Na vertente materialista, a determinação da base material em “última instância”, num bem estruturado edifício teórico-metodológico, no qual a totalidade se impunha sobre a unidade, eliminou as possibilidades explicativas da escala regional. A imposição da dedução a partir do percurso teórico utilizado não dava espaço às singularidades e às particularidades.

Ainda conforme Castro (1994, p.160) cada vertente privilegiava uma escala geográfica: regional na primeira e planetária na segunda. A escala era subsumida, mas não tratada como problema conceitual ou metodológico básico, o que armou duas armadilhas metodológicas para a Geografia: a perspectiva lablachiana, a mais influente na primeira vertente, aprisionou a escala planetária, submetendo-a à regional; a perspectiva materialista aprisionou a escala regional, submetendo-a à planetária.

Na primeira, a região era a abordagem fundamental do método geográfico, e todos os fenômenos podiam ser percebidos e explicados nessa escala. Na segunda, nenhuma causalidade ou plausibilidade explicativa era reconhecida nessa escala; a região tornou-se um epifenômeno ou mesmo um *mot vide*.

Castro (1993) afirma que o avanço das relações capitalistas de produção numa escala planetária reforça a importância das decisões nas escalas regional e local. Além disso, sustenta que a reproblemática da região, como objeto de pesquisa, requer a superação de postulados deterministas e simplificadores e a incorporação como questão central da complexidade dos fenômenos com destaque para a consideração da escala como problema fenomenológico.

Para a autora a dimensão regional deixou de ser estudada por muitos geógrafos em todo o mundo, no entanto, se a região é entendida como resultado de práticas sociais num determinado território, sua morte não está declarada. Se o território desempenha o papel de “acumulador da história”, a região será um “acumulador espacial” e deve-se enxergar os conteúdos do espaço geográfico que dão vida a região. De acordo com Castro (1994, p. 162) na atualidade,

a existência de múltiplas escalas das relações de poder, o surgimento de novas estratégias de relações centro-periferia, os novos arranjos espaciais e de solidariedades promovidas por inovações tecnológicas, o fortalecimento dos poderes regionais e locais como interlocutores nas relações supra nacionais, a valorização do meio ambiente nas escalas diversas escalas reclamam um novo olhar para o território regional.

Milton Santos (1996, p. 196) na obra “Natureza do Espaço” também segue na mesma direção quando afirma que “da mesma forma, como se diz, que o tempo apagou o espaço,

também se afirma, nas mesmas condições, que a expansão do capital hegemônico em todo o planeta teria eliminado as diferenças regionais e, até mesmo, proibido de prosseguir pensando que a região existe.” Em seguida o autor apresenta sua posição contrária: “em primeiro lugar, o tempo acelerado, acentuando a diferenciação dos eventos, aumenta a diferenciação dos lugares; em segundo lugar, já que o espaço se torna mundial, o ecúmeno se redefine, com a extensão a todo ele do fenômeno de região”.

A globalização pode ser a principal responsável pela emergência da regionalização. No pensamento de Santos (1996, p. 196) “as regiões são o suporte e a condição de relações globais que de outra forma não se realizam”. Mesmo que se afirme que a região não mais exista, continuaremos a vivê-la ou assisti-la nas diversas expressões materializadas na sociedade e utilizada como mecanismos de ações políticas de planejamento.

Cláudio Egler (1995) aborda a discussão de região e regionalismo através de uma análise das estruturas produtivas regionais no Brasil. Segundo o autor a região é a resultante de um duplo movimento: de um lado a regionalização, entendida como a divisão de um espaço em territórios econômicos com finalidades diversas; de outro, o regionalismo, no qual os agentes sociais localizados em um determinado território, aí incluídas as firmas nele estabelecidas, procuram exercer pressão sobre o Estado para dispor de tratamento político diferenciado do restante do espaço econômico em que se inserem.

No entanto, para se entender os processos de regionalização é preciso ir além dos aspectos técnicos e captar os componentes da competição capitalista que em sua dimensão política que são expressos no regionalismo. Na visão do autor o conceito de estrutura produtiva permite exprimir a materialidade dinâmica da economia capitalista no território, fundada na concorrência entre massas de capital e mediada e regulada pela ação do Estado. A crise e a reestruturação das parcelas da economia nacional têm mostrado que a região é a escala de operação produtiva do capitalismo, seja para consolidar e proteger seus próprios mercados seja para ampliar os limites dos territórios econômicos.

Uma região também pode ser resultado de um regionalismo efetivo, ou seja, da tentativa de forças políticas de manter seu *status quo* político e econômico. O uso do termo interesses regionais pode esconder as manifestações de um grupo hegemônico se perpetuar no poder através da pressão por determinadas “regionalizações” no âmbito do aparelho de Estado. Por trás dos discursos sobre as regiões está um complexo processo de construção social e simbólica.

Segundo Castro (1993, p.164) o regionalismo,

é a expressão política de grupos numa região, que se mobilizam em defesa de interesses específicos frente a outras regiões ou ao próprio Estado. Esse é um movimento político, porém vinculado à identidade territorial. Se eliminarmos do conceito a idéia purista de defesa de interesses “da região”, percebemos que se trata, na realidade, de uma mobilização política em torno de questões e interesses de base regional, embora sua idéia-força possa ser, e quase sempre é, explicitada como defesa da sociedade regional.

O regionalismo supõe ainda identificação e coesão internas e competição externa para a defesa de padrões, preservação ou obtenção de condições mais vantajosas. Portanto, como o território é a base fundamental para o exercício da soberania, qualquer Estado-nação possui algum nível de tensão regional, latente ou manifesto.

Segundo a autora a base territorial para a expressão do regionalismo é a região, que se define a partir da relação do homem com o meio e com seus símbolos. A elite se apropria desse símbolos, reelaborando-os ideologicamente na identidade regional, conferindo visibilidade e valor simbólico aos traços singulares da sociedade local. O território passa a ser tratado como sujeito do processo histórico, substituindo e reduzindo a visibilidade das relações sociais, que se diluem nos problemas territoriais. De acordo com Castro (1994, p. 167),

as elites políticas e econômicas instrumentalizam-se com o aparato partidário e administrativo a seu dispor e atuam para preservação de seu *status quo* sócio-espacial. A região torna-se a escala de elaboração política dos discursos, cuja materialização se faz no formato das relações sociais e políticas no âmbito desse recorte territorial.

Dessa forma, o regionalismo deve ser compreendido como um processo de identidade e diferenciação sócio-espacial, realizado pelas diferentes perspectivas da atividade política. As disparidades regionais são produzidas pelo desenvolvimento econômico desigual e as classes dirigentes são participantes desse processo. No contexto federativo brasileiro, levantamos a questão de os processos de consorciamento se tornarem um universo potencial de criação de regionalismos.

Deve-se ressaltar que os regionalismos não devem ter um valor intrinsecamente negativo, apesar de grande parte das práticas políticas brasileiras induzirem a tal conclusão. Cada movimento político possui valores, motivações e beneficiários que devem ser compreendido no contexto próprio de cada região. Na verdade os reflexos de uma atitude regionalista dependerão de quais interesses particulares estão presentes na construção do interesse comum. Dessa forma, é fundamental entender os contextos políticos e ideológicos

em que são forjados esses discursos para captar as reais intenções dos atores sociais envolvidos.

Evidentemente, um comportamento regionalista não pode ser apreendido através de uma visão dualista. No caso brasileiro, existem exemplos negativos, como o da região Nordeste em que o regionalismo se transforma em uma prática política que contribuiu para a perpetuação do atraso econômico e das instituições. Por outro lado, pode ter reflexos positivos, como alguns consórcios e associações regionais que atuam como potencializadores do desenvolvimento regional, através do aumento na densidade de instituições que trabalham coletivamente para o bem-estar da população.

1.3 Os conceitos na prática de construção de consórcios públicos

A ideia de território remete necessariamente a questão do poder, como visto acima, e no caso do nosso objeto de estudo, os consórcios públicos, ao poder instituído pelo processo político democrático nas unidades federativas conhecidas como municipalidades. A caracterização do território regional, a sua formação e constituição, suas vocações e limitações, podem ajudar a explicar a conformação da rede de atores políticos regionais formada através dos consórcios públicos.

A proposta de contribuir para a compreensão dos consórcios toma os municípios como objeto de análise, considerando-os como espaços por excelência do exercício da política. Este é balizado pelo conceito de território, no qual encontram-se intrinsecamente incorporadas as noções de poder e de controle. Na visão de Castro (2005, p. 37),

na menor escala do federalismo brasileiro, o recorte municipal define uma realidade territorial, social e histórica e compõe um conjunto fortemente diferenciado que reflete as muitas desigualdades do país. Estas diferenças desafiam visões unívocas e abordagens que não consideram o fato de a sociedade viver no município e também nele organizar as esferas de ação para realizar seus interesses, tornando-o um espaço político por excelência, onde resistência e mudança encontram-se em permanente interação.

Nesse sentido, o território se define e se constitui a partir de relações fundamentalmente políticas, sendo possível perceber, no conjunto de fatores que resultam diretamente da política, a centralidade das dinâmicas territoriais que afetam a organização da base material da sociedade. O território deve ser, portanto visto como continente de um sistema de interesses, na maioria das vezes conflitantes, que são os fundamentos da necessidade da política e das suas instituições para o controle dos conflitos.

A descentralização promoveu a reorganização dos poderes territoriais no país mediante a reformulação da estrutura federativa. Isto possibilitou a soberania dos níveis federais inferiores ao estado central e criou as condições para a reconfiguração de espaços políticos institucionais, como os municípios, espaços de disputa de interesses que são territorializados. Na visão de Ivaldo Lima (2007, p. 119),

uma das questões atuais do federalismo no Brasil, a partir de uma perspectiva político-geográfica, é reconhecer um nível de atuação de atores que “representam” um território político inscrito acima da escala local (porém tomando-a como base de sua formação) e abaixo da escala estadual. Um nível intermediário de gestão territorial que se reafirma em cena, buscando legitimidade para suas atitudes – com ares de política territorial, e também pleiteando uma representatividade política que lhe assegure permanência e visibilidade.

De acordo com Castro (2005, p. 166), o processo federativo que incorpora e tenta resolver institucionalmente as contradições internas da nação faz emergir para a geografia uma dupla questão: aquela colocada pelo fundamento territorial do Estado que se constitui através da soberania de um território, e aquela que surge a partir da territorialidade da sociedade, ou seja, das formas de inserção dos interesses, dos atores e sujeitos sociais no espaço.

Os municípios são as unidades territoriais que contém os interesses e os conflitos de relações nas sociedades locais. Nesta dimensão, eles podem ser o espaço que favorece o fortalecimento dos vínculos horizontais, a solidariedade social e o desenvolvimento do capital social. Mas, podem ser também o espaço de controle e de domínio político de oligarquias conservadoras, com suas estratégias de resistência às transformações necessárias para uma maior justiça distributiva no país.

Lima (2007) analisa a representação política numa perspectiva geográfica, sinalizando para a recomposição dos territórios através da formação e consolidação de redes públicas. Segundo o autor, as relações políticas apóiam-se sobre cenários e empregam amplos recursos simbólicos. Detecta ainda que o problema da representação política é de amplo espectro, fazendo menção à dimensão territorial do fenômeno da representação e alertando para uma maior atenção por parte dos geógrafos.

O autor estabelece uma crítica à obra de Lima Júnior (1997), sobre a definição de território, alegando que em seu entendimento, esse resulta de um feixe de relações sociais e seu uso político implica relações de poder que o projetem por meio da participação, construindo a interface espaço-poder, razão primeira da geografia política. Recorrendo a Marx, destaca que o território corresponde a uma parcela usada do espaço e não deve ser

confundido apenas com a base ou suporte físico espacial. Para o autor, o território não pode reter-se ao monopólio do sistema eleitoral e partidário. Existem muitos outros territórios políticos, que buscam sua representatividade face ao sistema político mais amplo que os comporta.

Segundo Lima (2007, p. 116) muito se tem discutido sobre a representação política e território brasileiro, como em Castro (1992 e 1997) e Escobar (1993) e vários autores registram a crise federativa brasileira como resultante da rigidez e falta de relativização das autonomias locais, estaduais e mesmo regionais. Entretanto, como afirmar o autor,

isso não nos impede de vislumbrar que, em meio aos paradoxos e fragilidades de um federalismo representativo no Brasil, emergem múltiplos territórios políticos com diferentes graus de visibilidade, articulando-se em escalas geográficas distintas, isto é, em arenas políticas díspares, e até almejando legitimidade por uma representatividade política (LIMA, 2007, p. 115).

A alteridade (da representação política) refere-se também ao território, na medida em que buscamos identificar processos que conduzam, na atualidade brasileira, às recomposições territoriais e que sinalizem outro poder local, ainda que pertinente ao município como sua matriz originária. Lima (2007) cita Castro (1996) em trabalho que trata da questão das disfunções do pacto federativo e o retorno do local. Naquele trabalho são debatidos pontos importantes como as escalas territoriais da gestão, as tensões entre elas e a perspectiva de um novo federalismo. O autor concorda com Castro, mas busca iluminar as brechas desse pacto federativo inconcluso: “recortes territoriais que representam as realidades emergentes que complexificam o todo, nada estático, da estrutura espacial brasileira. (LIMA, 2007, p. 116)”

O autor interpreta a crise federativa brasileira (relacionada aos localismos, regionalismos e guerra fiscal entre entes federados) como uma recomposição do território nacional que estaria sendo pré-configurada, ganhando contornos mais nítidos. Para o autor, como “poder” implica limites e riscos, resta-nos considerar as potencialidades desses novos territórios do poder – ou da representação política.

O autor trabalha as associações municipais com um exemplo desses novos contornos territoriais para assim chegar a uma especulação teórico-conceitual. A reafirmação das associações municipais encerra, sob o prisma do autor, um dos processos de localização, antenados com seu reverso, a globalização. Nas palavras de Lima (2007, p.117),

genericamente denominado semiperiférico, sabe-se que o Brasil comporta áreas geográficas mais integradas ao centro e outras menos, um centro político-econômico

que tanto é nacional quanto se pode referir a centralidades estrangeiras. As associações municipais, rearticulando as partes ao todo, confrontando as partes articuladas de uma maneira nova ao todo, parecem expressar uma agenda mais intensa para a geografia política. Consideramos que tais territórios, abrangidos pelas associações em questão, consubstanciam não apenas circuitos de poder, mas o que denominamos 'circuitos espaciais de poder'.

Citando Martins (1994), Lima percebe que os pólos desse circuito são o Estado e a Sociedade, que a relação entre ambos se faz através da intervenção (Estado > Sociedade) e da participação e representação (Sociedade > Estado). Ocorre que a sociedade ocupa um espaço, precisamente um território, surgindo a mediação territorial (intervensões, participações e representações). As tensões estão presentes, tornando o circuito dinâmico.

Esse circuito espacial se apóia na formação de redes políticas, tal como define Lechner (1996, p.54) citado por Lima (2007, p. 116), “como instâncias e procedimentos de coordenação horizontal e descentralizada” alertando que a coordenação reticular não substitui a estrutura hierárquica. Lima ainda pondera referindo a trabalho anterior (LIMA, 1997) que tais redes podem alterar certas hierarquias, como a rede urbana vinculada ao território onde se consolida a rede política. O autor afirma citando Lechner (1996),

que as redes políticas surgem para compensar as insuficiências dos mecanismos estatais de coordenação vertical, e é justamente nesse espaço político de tensão entre a ação estatal e as associações municipais que vislumbra-se a possibilidade de recolocar a representação política além do monopólio eleitoral partidário de *per se*.

O que justifica essa consideração é o fato de que essas associações são lideradas por uma tecnoburocracia formada por alguns representantes políticos eleitos (prefeitos, vereadores ou mesmo deputados) e também outros atores políticos. Constitui-se um grupo de pessoas que atua em nome da associação, o que equivale dizer pelos municípios e sociedades locais que lhe conferem dinamismo. Uma representação territorial é construída, pois os líderes buscam diálogo político com instâncias nacionais (Assembléia Legislativa, Executivo estadual e federal) e mesmo internacionais (como organismos da ONU e ONGs). Os acordos, demandas e parcerias são assinalados em prol e pela associação de municípios; um grupo de pessoas atua em nome de muitas outras, caracterizando o canal político da representação, referido a uma base territorial.

Castro (2005) afirma que o pacto entre os lugares de base territorial (municípios, por exemplo) resulta em uma acomodação de diferenças em um ambiente em constante tensão e em plena conjunção de diversidades, que devem ser trabalhados sob a lógica do pacto

federativos. As estratégias de gestão dos territórios frente às incertezas de ação e controle espacial são dinâmicas fundamentais para a compreensão do mundo atual.

No Brasil, as especificidades federativas de um país continental ampliam a ação dos municípios e unidades federadas na configuração de formas de planejamento e gestão de recursos e potencialidades socioespaciais. Como evidencia Souza (1995, p.96) algumas páginas atrás, existe frequentemente a superposição de territórios de formatos e extensões variadas contribuindo para a complexidade do quadro. Assim se estabelecem as contradições entre as diversas territorialidades, em virtude dos atritos existentes entre os respectivos poderes e capacidades institucionais.

Os consórcios expressam novas possibilidades de acordos e cooperativismos frentes às estruturas político-governamentais seculares do território mineiro? Ou se tornarão novos formatos de consagração dos regionalismos políticos com captação da visibilidade da experiência por determinados atores políticos regionais? Nessas novas arquiteturas geopolíticas, escalas diversas emergem num fazer político de novas territorialidades de poder em escalas diversas e na associação com atores e poderes distintos.

Por outro lado, deve também ser ressaltada a questão das dificuldades da gestão e do governo nos níveis subnacionais. Matos (2008, p. 149-150) analisando as dificuldades pertinentes às novas demandas da interesalaridade e seus desafios à gestão e governabilidade aponta que

novos investimentos teóricos revigoram a dimensão regional nos últimos anos. A endogeneização das estratégias de desenvolvimento regional e local apóia-se em novas contribuições teóricas, da mesma forma que a dimensão técnica não esgota nem elimina a necessidade de resolver novos problemas que a perspectiva do exercício de formas de gestão democrática e solidária impõe. Alguns desses problemas que eram típicos de grandes áreas urbanas, saturadas demográfica e economicamente, passam a ganhar visibilidade em espaços geográficos mediterrâneos, ainda de baixa densidade, onde o crescimento e o desenvolvimento impõem inéditos desafios à gestão e planejamento.

Os consórcios públicos podem ser definidos como a constituição de uma região de planejamento pelo Estado, nas suas diversas escalas (municipal, estadual, nacional), através de distintas institucionalidades que propõe a atuação conjunta para o enfrentamento de problemas comuns. No entanto, não deixamos de acreditar que este recurso adotado pelas redes políticas localmente estabelecidas pode ser entendido como uma forma de regionalismo. Por trás do discurso da modernização administrativa existem importantes questões político-partidárias que podem restringir os benefícios de tais iniciativas. Busca-se no conhecimento das experiências aqui analisadas verificar esse duplo movimento: a formação de uma região

de gestão e planejamento de políticas públicas e a utilização do consórcio como uma forma de ganhar visibilidade por parte de certos atores políticos, conformando uma espécie de regionalismo.

CAPÍTULO 2: AS RELAÇÕES ENTRE INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVAS NO ESTADO BRASILEIRO

Este capítulo apresenta uma discussão sobre os Estados federativos levantando os limites e impasses da coordenação entre as diversas esferas de governo. Inicia-se com o debate conceitual sobre as formas de organização dos Estados nacionais com a apresentação de alguns exemplos. Em seguida, abordamos a trajetória federativa brasileira apresentando as alternâncias entre momentos de centralização e descentralização do Estado brasileiro. Esta contextualização histórica culmina na descrição e avaliação do processo de descentralização implantado com a redemocratização do país nos anos 1980. Por fim, analisamos as relações entre as instâncias governamentais no pacto federativo colocado pelas reformas constitucionais, evidenciando as possibilidades existentes para os entes subnacionais.

2.1. Os modelos de organização do poder nos Estados nacionais: unitarismo e federalismo

Existem duas formas principais de organização territorial de poder dos Estados-nações: o Estado Unitário e a Federação. O estado unitário é aquele em que há um poder central do qual origina toda a soberania e legitimidade do poder político. A soberania está toda concentrada no governo central, sendo por isso una e indivisível. O poder dos entes subnacionais deriva da ação voluntária da esfera nacional, que delega funções e graus de autoridade. Todavia, há variações cada vez maiores na forma pela qual essa organização territorial se estrutura, sobretudo devido aos efeitos da era da descentralização. A França, por exemplo, é um estado unitário, porém, com uma ampla transferência de competências para os governos locais.

O Estado Federal é conceituado como uma aliança ou união de Estados, portanto, é uma forma de organizar territorialmente o poder. A palavra federação, do latim *foedus*, significa pacto, aliança. Numa federação há, no mínimo, dois pólos de poder, um poder central e um poder ou poderes subnacionais. Nas federações⁵ há uma soberania compartilhada, que não deriva apenas do centro, mas do compartilhamento com poderes subnacionais, que fazem parte do pacto que estrutura o poder.

Segundo Cunha (2004, p.1),

⁵Existem exemplos de Federações com grandes extensões territoriais como Alemanha, Argentina, Canadá, Índia, Rússia e Estados Unidos e também de dimensões territoriais bastante inferiores como Suíça e Emirados Árabes Unidos.

federação pode ser definida como uma forma peculiar de organização do Estado, em que coexistem diferentes esferas territoriais dotadas de poder. Esta forma de organização está baseada num pacto, inscrito na constituição federal, e em mecanismos que permitam equilíbrio entre autonomia e interdependência. Demanda, para sua efetividade, não só o reconhecimento da autonomia de cada uma das esferas territoriais de poder, mas, também, a construção de instituições, regras, culturas e relações entre os governos de maneira a permitir formas de cooperação e coordenação federativa.

Santos (2006, p.3) afirma que o federalismo é uma forma de governo, baseada em um certo modo de distribuir o poder político numa sociedade, sobre um determinado território, que resulta dentre outros objetivos, da necessidade de preservar a diversidade de culturas ou da constatação das origens diferenciadas da história e das tradições políticas dos Estados-membros, necessitando, portanto, de um estatuto que garanta a autonomia local.

O federalismo moderno surgiu nos Estados Unidos, cujo sistema de governo se caracterizou pela integração de um Estado nacional fundado a partir da união das ex-colônias inglesas nas Américas. O Estado federal foi uma inovação posta em prática no contexto de formação e consolidação da Independência dos Estados Unidos, que garantiu a desconcentração espacial de uma parcela do poder político e a governabilidade democrática. A base jurídica da União Federal está na aceitação comum e soberana de uma Constituição, que é a fonte constitutiva do poder tanto dos estados da federação como do Estado nacional.

Nos Estados federais os entes são dotados de autonomia que, respeitados os limites constitucionais, é materializada em: organização administrativa própria, competência tributária específica, responsabilidades por determinadas políticas públicas e o poder de editar leis em suas esferas de competência. Esses poderes e competências podem ocorrer de forma simultânea, portanto evidencia-se o forte grau de interdependência existente entre as diferentes esferas federativas. Dessa forma, é importante compreender as formas pelas quais os governos se relacionam para equilibrar autonomia e interdependência. As tensões e conflitos entre o local e o nacional, entre unidade e diversidade, entre competição e cooperação são questões próprias dos estados federativos.

A diferença básica entre os modelos (federativo e unitário) é que cada uma das partes conserva uma capacidade própria de reprodução política e atribuições que tem uma delimitação territorial. Iná Castro (2005, p.130) apresenta sua conceituação dos dois modelos clássicos de organização do território. Segundo a autora, no estado unitário há um alto grau de homogeneidade interna e coesão e a administração se exerce somente a partir da capital. As decisões sobre cobrança de taxas e impostos e alocações de políticas públicas emanam do poder central e a execução é feita por repartições da administração central nas localidades. No entanto, a centralização não necessariamente significa autoritarismo, pois um sistema de

representação política que seja democrático pode fazer chegar aos órgãos centrais da administração as demandas da sociedade nas diversas partes do território.

Ainda segundo Castro (2005, p.131), o Estado Federal, por outro lado, se fundamenta na diversidade e tem sua origem na aliança ou pacto de coexistência entre regiões e povos diferentes para fundação do Estado. Disparidades regionais em relação à religião, língua ou etnia encontram no pacto federativo a melhor forma de organização política, uma vez que no Estado unitário centralizado tais diferenças seriam fontes de conflitos e disputas de poder entre as regiões. Entretanto, a autora lembra que os Estados unitários hoje estáveis politicamente são aqueles que historicamente obtiveram sucesso na submissão de toda a sociedade, especialmente as minorias, assim como na aceitação de todo o território à unificação através da padronização das normas, leis, línguas e cultura.

O cientista político Fernando Abrucio (2001) aponta que as formas federativas derivam de duas razões essenciais: as heterogeneidades internas que podem estar presentes nas nações relacionadas à questões linguísticas, religiosas, desigualdades regionais ou diferenças entre elites políticas; e o desejo de manter a unidade na diversidade, que se assenta na forma política do pacto federativo, a ideia de que o poder resulta de um pacto entre partes, instâncias subnacionais e o governo federal.

As federações devem ser entendidas como um processo de pactuação permanente que são materializados principalmente na Carta Constitucional, e em diferentes momentos, na construção de acordos e de negociação de políticas entre seus governantes. Existe um pacto entre unidades territoriais e políticas diferentes que decidem por um desenvolvimento conjunto respeitando as diversidades entre si. De acordo com Castro (2005, p.164) o pacto federativo é “um formato político institucional que tem como objetivo a difícil tarefa de preservar a diversidade, unificando e conciliando objetivos, muitas vezes opostos.” Os grupos localizados em diferentes partes do território organizam-se em busca da harmonização entre suas demandas particulares e os interesses gerais da sociedade que eles desejam construir.

Portanto, uma federação precisa conjugar a autonomia dos entes (governos subnacionais e governo central) com a interdependência entre eles. Se não houver interdependência, o ideal da unidade na diversidade se fragiliza. Para garantir a interdependência são necessárias duas condições: primeiro, a ideia de controles mútuos entre os níveis de governo que tem como objetivo garantir a autonomia deles; segundo, a coordenação intergovernamental constituída por laços que constituem o pacto federativo. No governo unitário a coordenação é exercida pelo centro, e é este o limite da descentralização

nos Estados unitários, pois o poderio dos governos subnacionais é inferior constitucionalmente ao do governo nacional (CASTRO, 2005).

Castro (2005, p.131), no entanto, afirma que diferentes graus de centralização (unitarismo) e descentralização (federalismo) variam no tempo e no espaço, não existindo um modelo rígido aplicável a todos os países. Também se deve destacar que não há relação direta entre centralização e autoritarismo ou descentralização e democracia. As escolhas entre os modelos unitários ou federativos devem ser creditadas às características das sociedades em questão e das forças políticas que as compõem. A ação resultante dos interesses e conflitos territorializados e modelados pelo território é que definem as características das sociedades e o respectivo modelo de estado adotado.

No Brasil o processo de construção da federação adotou tal estrutura de governo como mecanismo de descentralização do poder imperial definindo três esferas político-administrativas: federal, estadual e municipal. No caso brasileiro existem três grandes heterogeneidades: 1) originalmente, das elites locais; 2) geográfica, um país de grandes dimensões que tem dificuldades de se organizar como estado unitário; 3) as desigualdades regionais e locais internas. Do ponto de vista lingüístico, étnico e cultural, a Federação brasileira é bastante homogênea. A heterogeneidade, a diversidade e os conflitos são relacionados às desigualdades sociais e econômicas regionais.

Tal fato aponta para a figura do arquipélago muito utilizada por estudiosos⁶ da organização territorial em que o país é um continente em termos territoriais, mas um arquipélago em relação às enormes diferenças socioeconômicas que acabam por isolar as diversas regiões. O tema da coordenação e cooperação federativa, embora seja componente intrínseco da organização dos Estados federais, ganha ainda maior relevância no caso

⁶A grande extensão do território, a escassez de vias de circulação e a reduzida densidade populacional do interior formou um território de algumas ilhas de dinamismo econômico conectadas aos fluxos internacionais. As unidades produtivas pela sua especialização e pelo destino das mercadorias não estabeleceram quase nenhum contato umas com as outras, dando ao espaço colonial a forma de um grande “arquipélago”. Este pensamento teve fortes influências no pensamento geopolítico do regime militar. Gilberto Freyre (1943) afirmou ser o Brasil, referindo-se à integração do território, muito mais um arquipélago do que um país-continente (ANDRADE; ANDRADE, 2003, p. 46). Golbery do Couto e Silva (1952) corrobora essa assertiva afirmando que o país, do ponto de vista da circulação, é um conjunto de ilhas, inclusive regionalizando essa problemática de forma a enumerar cinco áreas no país que trabalhavam isoladas, existindo pouca interação entre elas: Ilha Amazônica, península Nordeste, península Centro-Oeste, península Sul e núcleo Central (COUTO E SILVA, 2003, pp. 35-6). Milton Santos também afirmou que em um primeiro momento, o Brasil era um “arquipélago” com áreas de produção mecanizada que, ao longo do tempo, foram timidamente se interligando até chegarmos, de fato, à integração nacional pós-1945.

brasileiro em função da dinâmica histórica de ocupação territorial e da convivência dos três entes federativos.⁷

2.2 O desenvolvimento histórico da estrutura federativa brasileira

De maneira geral, as federações possuem duas origens históricas: ou resultam do colapso de algum império, em que por algum motivo os membros desejam manter a unidade, ou em sentido contrário, são formadas por colônias, províncias ou outras unidades territoriais com diferenças regionais e culturais que desejaram se unir para formar um novo Estado, mas querem manter relativa autonomia política. A federação brasileira corresponde ao primeiro caso, sendo formada a partir da dissolução de um império.

Com a independência, ocorrida em 1822, em que pese à extensão do território e a diversidade cultural, o Brasil adotou o sistema unitário de estado. O país era dividido em províncias que tinham seus presidentes nomeados pelo Imperador e que não podiam legislar sobre seus assuntos específicos. Esse unitarismo vigorou enquanto houve identificação do poder econômico com o poder político. Com a proclamação da República, as antigas províncias se transformaram em estados e o federalismo da Constituição de 1891 praticamente ignorou a cooperação entre União e estados federados. É representativo dessa situação o artigo quinto da Primeira Constituição Republicana que restringia o auxílio aos Estados somente a casos de calamidade pública (SANTOS, 2006, p.6).

Abrucio (2006, p. 95-6) divide a história federativa brasileira em quatro períodos até a Constituinte de 1988. No período inicial na República Velha, predominou um modelo centrífugo, em que os estados tinham ampla autonomia, pouco cooperavam entre si e o governo federal era bastante fraco. Na era Vargas, o Estado nacional fortaleceu-se, mas os governos estaduais, particularmente no Estado Novo, perderam autonomia. O intervalo entre 1946-1964 foi o primeiro momento de maior equilíbrio em nossa Federação, tanto do ponto de vista da relação entre as esferas de poder quanto da prática democrática. Mas o golpe militar acabou com esse padrão e, por cerca de 20 anos, manteve um modelo unionista autoritário, com grande centralização política, administrativa e financeira.

Nogueira (2008) e Santos (2006) apontam que a autonomia dos entes subnacionais no Brasil, em um primeiro momento, foi idealizada com base na lógica competitiva sugerida pelo liberalismo, a qual se frustrou em virtude das desigualdades dos entes federativos e da

⁷Entre os Estados federais, o Brasil é o único em que o município é reconhecido na Constituição como membro da Federação, portanto possui atribuições específicas que o tornam um componente estratégico para o

dependência financeira de muitos deles em relação à União. Disfunções dessa ordem ocorreram durante a República Velha, quando o poderio de São Paulo e Minas Gerais levou à quebra das demais autonomias federativas, que apenas se mantiveram reconhecidas nominalmente, eis que, na prática, revelaram-se neutralizadas pela prevalência daquelas potências.

Castro (2005, p.165) afirma que o pacto federativo fundador do Estado republicano brasileiro permitiu nas décadas iniciais de sua implantação situações contraditórias como: a convivência com o centralismo que apenas em curtos períodos da história, como aquele entre a implantação da República e Revolução de 1930, foi mais brando; o mandonismo local, que recentemente vem tendo o seu poder reduzido; e longos períodos de poder autoritário.

Na Constituição de 1934 foi instituído um novo tipo de federalismo que se pode denominar cooperativo. A Carta de 1934 refletiu o pacto político construído na Revolução de 1930 ao ampliar os poderes da União, embora não abrangesse mecanismos cooperativos mais sofisticados. Os mecanismos de integração entre os entes federados criados estão presentes no seu artigo nono: “é facultado à União e aos Estados celebrar acordos para melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços e especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da calamidade”.

No entanto, o período autoritário seguinte do Estado Novo (1937-1945)⁸ promoveu a ruptura com a tendência de articulação intergovernamental desenhada na Constituição de 1934. A Constituição de 1937 criou claro constrangimento ao já difícil estabelecimento do federalismo cooperativo no Estado brasileiro desencadeando um novo processo de centralização do poder no âmbito da União. Entretanto, deve-se destacar segundo Pires e Nogueira (2008, p.34) que a Constituição de 1937, em seu artigo 29, “estabeleceu o precedente normativo da possibilidade de municípios constituírem pessoa jurídica para a execução compartilhada de interesses comuns”. O referido artigo assevera que “municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns.”

Apesar de conter a primeira sinalização de uma gestão de serviços públicos compartilhada entre entes federativos, o texto constitucional foi neutralizado pela ação

desenvolvimento do país.

⁸A forte concentração de poder no Executivo federal, em curso desde fins de 1935 e a aliança com a hierarquia militar e com setores das oligarquias, criaram as condições para o golpe político de Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937, inaugurando um dos períodos mais autoritários da história do país, que viria a ser conhecido como Estado Novo. A Constituição de 1937 suspendia todos os direitos políticos, abolindo os partidos e as organizações civis. O Congresso Nacional foi fechado, assim como as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais.

hegemônica da União no contexto da ditadura do Estado Novo. Com a retomada da democracia em 1946, o federalismo cooperativo foi restaurado sob influência de diretrizes elaboradas pela CEPAL⁹ – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. A questão regional ganhou importância no debate político nacional com a concepção de que a intervenção do estado e o planejamento eram essenciais para o desenvolvimento da nação. Apesar do reforço do poder federal houve ênfase na integração e cooperação nacional para reduzir os desequilíbrios regionais.

No entanto, como aponta Abrucio (2006) em sua síntese da história federativa brasileira, uma vez mais a trajetória do federalismo brasileiro passou por um período de centralização com a instauração do regime militar em 1964. A Constituição de 1967, embora mantendo o federalismo cooperativo como modelo de organização do Estado, proporcionou expressiva expansão dos poderes da União. A ditadura militar sustentou a excessiva concentração de poder nas mãos do Executivo, neutralizando a independência dos poderes e as autonomias de estados e municípios.

De maneira geral, a Federação brasileira teve dificuldades para atender aos princípios dessa forma de organização territorial de poder desde os seus primórdios. Por suas grandes heterogeneidades, como já apontado acima, seria impeditivo estruturar as bases da nação sem a estrutura federativa. A história da federação brasileira foi marcada por problemas em se conjugar autonomia e interdependência com períodos em que a interdependência significou centralizações autoritárias e períodos em que a autonomia significou “descentralização irresponsável e descoordenada” (ABRUCIO, 2006). Ao longo da história, o federalismo brasileiro teve diferentes desenhos constitucionais, com competências e graus de autonomia diferenciados e, ao mesmo tempo, conviveu com oscilações de regimes mais ou menos centralizados, e mais ou menos democráticos.

Iná Castro (2005, p. 166-9) credita as alternâncias do desenho federativo brasileiro às múltiplas questões inerentes ao fundamento territorial do Estado. Segundo a autora, o federalismo como uma forma de organização territorial das instituições políticas tem por objetivo acomodar as tensões decorrentes da necessidade de união das diferenças para formar uma unidade. Este processo que incorpora e tenta resolver institucionalmente contradições faz emergir uma dupla questão: o fundamento territorial do Estado que se constitui através da

⁹A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi criada em 25 de fevereiro de 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), e tem sua sede em Santiago, Chile. Foi criada para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo.

soberania de um território, e a territorialidade da sociedade, ou seja, as formas de inserção dos interesses, dos atores e sujeitos sociais no espaço.¹⁰

A formação de uma sociedade com interesses econômicos e políticos, implica uma divisão territorial que tende a se institucionalizar em prazo maior ou menor. No Brasil, a história da conquista territorial deixou marcas profundas no imaginário político nacional. A tradição unitária durante o período colonial e durante o Império refletiu-se fortemente na busca da unidade territorial e forjou, de certo modo, a herança de um imaginário de unidade e de identidades nacionais fundamentado na conquista territorial. Este imaginário está na origem do mito fundador do Estado no Brasil, atribuído à estratégia colonial portuguesa da conquista territorial. Esta unidade territorial como fundamento da própria formação do Estado e da nação no Brasil teve conseqüências importantes e contraditórias. A imposição da unidade desencadeou disputas regionais¹¹ de grupos que não se sentiam contemplados pela estrutura de poder no país.

Rogata Longhi (1998, p.121) estuda o separatismo no Triângulo Mineiro durante o período da Assembleia Nacional Constituinte de 1988 e levanta alguns problemas inerentes a federação brasileira que esses movimentos expõem:

uma certa contradição entre a “identidade nacional” e as várias “identidades regionais”; a tensão entre propostas de centralização e descentralização administrativa; a luta por recursos econômicos e investimentos, que ocorrem tanto no plano nacional, quanto regional e intra-estadual. Como exemplos citamos a luta travada entre os diversos Estados brasileiros por maior representatividade no Congresso; a alocação de investimentos e a distribuição de empresas com os Estados oferecendo vantagens comparativas que somente dilapidam mais rapidamente seus recursos e seu ambiente.

Segundo Castro (2005, p. 165) a organização federativa no Brasil era contraditória com a perspectiva da unidade “nos corações e mentes da elite dirigente do país.” A unidade longamente forjada no processo histórico de lutas pela consolidação do território e para a

¹⁰Neste trabalho, não nos ocuparemos do segundo caso, pois a questão das identidades e particularismos não faz parte do escopo desse trabalho, no entanto, como tentamos apresentar aqui não ignoramos o potencial dessas práticas políticas no sistema político atual. Concordamos com Castro (2005, p.166) quando afirma que “as dimensões espaciais das identidades, solidariedades e interesses guardam especificidades que, se fazem parte da estrutura da unidade maior, não podem ser ignoradas quando se tornam particularismos que emergem na dinâmica do sistema político.”

¹¹Enquadram-se nesses casos os diversos regionalismos que culminaram em ideologias separatistas. Na atualidade, existe mais de uma dezena de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que propõe a criação de novos estados e territórios federais. Com vista a organizar e acelerar o debate e trâmites no Congresso, foi instalada, em 2003, a Frente Parlamentar sobre a Criação de Novos Estados e Territórios. Segundo a proposta, esse seria um mecanismo para conduzir a redivisão territorial do país como forma de

construção da nação criou tensões que se encontram até hoje presentes na estrutura federativa brasileira e têm se consubstanciado nas alternâncias entre os momentos de centralização e de descentralização político-administrativa na nossa história republicana.

No entanto, deve se ressaltar que são alternativas não necessariamente excludentes já que dependem de cada desenho institucional de política pública no âmbito federativo. A descentralização e o seu oposto, a centralização, são comportamentos em relação a forma como se organiza o aparelho político-administrativo do Estado e não são encontradas em estado puro. Acredita-se que existem determinadas políticas com maiores demandas por articulação federativa pelo caráter da questão tratada enquanto outras são abordadas de maneira mais centralizada¹². A questão na atualidade é que o processo predominante na estrutura federativa constitucional após 1988 é a consolidação do formato descentralizado de gestão das políticas públicas por diversos fatores políticos e econômicos apresentados na seção a seguir.

2.3 A descentralização: processo de transferência de poder para as instâncias subnacionais

A partir dos anos 1980 do século passado, o mundo vem assistindo a uma tendência de federalização de Estados e descentralização do poder político e econômico através da criação de entes subnacionais ou da ampliação da autonomia de esferas já existentes. O fenômeno da globalização, os movimentos políticos de dissolução do socialismo, de ruptura do desenho institucional do Estado desenvolvimentista nos países de Sul e a quebra do Estado de bem-estar social contribuíram para expansão da tendência de federalização das nações.

Abrucio (2006) define a descentralização como um processo nitidamente político que resulta da transferência ou conquista efetiva de poder decisório a governos subnacionais. A transferência de poder nas esferas subnacionais pode ocorrer em quatro dimensões: política, quando adquirem autonomia para escolher governantes e legisladores; administrativa, quando passam a comandar diretamente sua administração; jurídica, para elaborar legislação referente às competências que lhes cabem; tributária, para cuidar de sua estrutura tributária e financeira.

O autor argumenta que a descentralização é resultado de algumas questões importantes: primeiro, a crise dos governos nacionais que sozinhos não conseguem coordenar um país, inclusive um unitário, devido a crises fiscais e de instrumentos de intervenção;

reduzir as desigualdades socioeconômicas e favorecer o desenvolvimento das regiões menos assistidas pelo Poder Público.

¹² A distribuição de competências nas políticas setoriais será abordada nas seções seguintes.

segundo, o importante processo de urbanização do mundo que acentua as heterogeneidades internas dos países, tornando os governos locais e seus problemas cada vez mais importantes para um maior número de pessoas entre as áreas urbanizadas constituídas como pólos de atração de população e investimentos em infraestrutura e as outras regiões com menor densidade técnica; terceiro, as relações entre o global e o local que tem acelerado o contato dos capitais internacionais com governos locais e ressaltado a importância das regiões em detrimento do governo das nações; quarto, a democratização dos governos locais que nasceu da democratização dos governos nacionais. A expansão do plano nacional foi gerando demandas por democracia nos planos subnacionais. Tais demandas são cada vez mais difíceis para estados unitários repesarem, e para estados federativos são cada vez mais importantes na definição do poder.

Affonso (2000) aponta como fatores de difusão da descentralização e da federalização: a expansão do fenômeno da globalização na fase da mundialização do capital e o conseqüente enfraquecimento do poder regulatório dos Estados nacionais; a emergência dos espaços econômicos regionais que se conectam diretamente com a economia internacionalizada, fora do controle dos Estados-nação; e a nova ascensão do ideário liberal responsável pela redução do papel do Estado na economia – aliada à crença de que, com a descentralização, aumentaria a eficiência do setor público como prestador de serviços à população.

De acordo com Pires e Nogueira (2008, p. 36)

a lógica da descentralização assume variação peculiar em cada espaço-tempo, apresentando-se, sobretudo, na forma de técnica de arranjo político ou de (re)desenho institucional do modelo federativo no plano constitucional, hipótese em que se tem em vista a distribuição do poder ou o (re)equilíbrio de forças dos diversos entes integrantes do pacto, por demanda ou por lógica inversa, mediante distribuição de competências, responsabilidades e poder político-econômico.

Na América Latina não foi diferente com experiências descentralizantes em países como Colômbia, Venezuela e Bolívia a partir de reivindicações de esferas subnacionais. O Brasil está afinado com essas tendências formando no curso do movimento de redemocratização uma intensa oposição à concepção centralista da federação e uma mobilização que culmina com valorização do poder local na reconfiguração institucional do federalismo na Constituição de 1988.

A descentralização brasileira não decorreu de fatores externos, alimentou-se de influências internas e decorre diretamente de pretensões dos Estados e dos municípios, especialmente no campo tributário, em face da emergência da crise econômica, a partir dos anos 70, e, ainda, de iniciativa das unidades subnacionais em estratégias de afirmação, no

âmbito da redemocratização. Affonso (2000) afirma que na Colômbia, Venezuela e Bolívia, por outro lado, a descentralização decorreu ou da crise fiscal do Estado centralizado, ou da perda acentuada de governabilidade com crescimento do narcotráfico, da guerrilha e do banditismo, ou ainda, da decisão de estender mais eficazmente a ação do governo central ao plano local.

Na visão de Abrucio (2006, p.86) existem cinco questões importantes que devem ser solucionadas em qualquer modelo de descentralização: a constituição de um sólido pacto nacional, o combate às desigualdades regionais, a montagem de boas administrações subnacionais, a democratização dos governos locais e a criação de um ambiente de intergovernamental positivo. Na implantação de um processo descentralizador esses aspectos muitas vezes são encobertos pela força do discurso político.

A criação de um pacto nacional é necessária para evitar uma fragmentação excessiva entre governos locais e a nação que pode levar a desorganização econômica, a conflitos e guerras civis, e por fim, ao separatismo¹³ das unidades políticas. Existem diversos exemplos nos últimos anos de nacionalismos que produziram países com grandes dificuldades de sobrevivência devido aos confrontos entre um grupo étnico dominante e o restante da população. São dilemas básicos de ordem que pode ser rompida pelos vetores da globalização que tende a privilegiar os grupos mais numerosos e com mais território nos países.

Ainda que haja um sentimento de nacionalidade consolidado, é preciso combater o crescimento da desigualdade entre as regiões. A criação de políticas redistributivas para as regiões mais pobres ou carentes de infra-estrutura deve estar presente no processo de descentralização para evitar o agravamento das diferenças socioeconômicas. Na ausência dessas medidas a descentralização pode aumentar as disparidades entre as partes prejudicando o desempenho do conjunto federativo.

O desenvolvimento das capacidades administrativas e financeiras dos entes subnacionais é necessário para que a descentralização melhore o desempenho da gestão pública. Os ganhos de eficiência resultantes da desconcentração das atribuições não são obtidos quando faltam recursos necessários às administrações locais, ou quando estas deixam de exercer autoridade tributária. Uma equilibrada distribuição de tarefas entre o governo central e o plano local tende a aumentar a efetividade da ação estatal.

¹³Deve se ressaltar que os movimentos separatistas podem possuir vários fundamentos: questões político-administrativas, étnicas ou raciais, religiosas, ou sociais. Alguns exemplos de movimentos separatistas que instituíram novos Estados nas últimas décadas: a Croácia e a Bósnia separadas da antiga Iugoslávia, em 1991 e 1992; o Timor Leste separado da Indonésia em 2002; Montenegro emancipado da Sérvia em 2006; e o Sudão do Sul emancipado do Sudão em 2011.

A relação entre descentralização e democracia não é direta e sim uma construção político-institucional que depende das condições sociais, econômicas e políticas existentes em determinado tempo e espaço. Marta Arretche¹⁴, citada por Abrucio (2006, p.87) afirma: “a concretização dos ideais democráticos depende menos da escala ou nível de governo encarregado da gestão das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões”. O processo de descentralização não carrega em si o poder de trazer práticas políticas mais democráticas.

A construção de capacidades político-institucionais tanto do poder central quanto dos poderes subnacionais é necessária nos processos descentralizantes devido ao possível acirramento dos conflitos entre níveis de governo. A perda de autonomia e competências pelos governos centrais pode levar a incertezas e demonstrar a incapacidade em lidar com a nova realidade. Disputas predatórias como a guerra fiscal¹⁵ entre unidades territoriais tem origem na fragilidade dos instrumentos de cooperação e coordenação e podem prejudicar o sucesso do processo de descentralização. De acordo com Abrucio (2006, p. 88-89)

o governo central deve se habilitar ao repasse de funções e à coordenação das ações mais gerais, atuando em prol do equilíbrio entre as regiões, fornecendo auxílio técnico e financeiro aos níveis inferiores e avaliando as políticas de escala nacional. Os entes subnacionais, por sua vez, precisam aprimorar sua estrutura administrativa e seus mecanismos de *accountability*¹⁶ democrática. Todas as esferas devem desenvolver instrumentos e mesmo uma cultura política vinculados às relações intergovernamentais, em particular no caso do governo central, em razão de seu papel necessariamente coordenador.

Como aponta a literatura sobre o tema, o processo de descentralização do Estado federativo é bastante complexo e possui conseqüências diversas dependentes do contexto político-econômico. As assimetrias entre as regiões, principalmente em grandes federações, como é o caso do Brasil, tendem a acentuar as disputas no campo político com a

¹⁴ARRETCHE, M. A descentralização das políticas sociais no estado de São Paulo: 1986-94; relatório síntese. In: Balanço e perspectivas da descentralização das políticas sociais no Brasil; relatório. São Paulo, 1996.

¹⁵A guerra fiscal é um fenômeno que emerge quando iniciativas políticas (o uso de benefícios e iniciativas fiscais) dos governos subnacionais adquirem conotações negativas e geram efeitos econômicos perversos em decorrência do caráter insuficiente ou conjunturalmente inoperante do quadro político-institucional que regula os conflitos federativos, o qual se revela incapaz de garantir um equilíbrio mínimo entre interesses locais de forma a evitar efeitos macroeconômicos e sociais perversos” (CAVALCANTI; PRADO, 1998, p. 7).

¹⁶A *accountability* é um conceito amplo, que inclui a existência de condições para os cidadãos participarem da definição e avaliação das políticas públicas, premiando ou punindo os responsáveis (CLAD, 2000). A *accountability* é definida também como a obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos imposta àqueles que detêm o poder de Estado, objetivando criar transparências e, conseqüentemente, maiores condições de confiança entre governantes e governados (LEVY, 1999, p. 390). O grau de *accountability* de uma burocracia é explicado pelas dimensões contextuais da administração pública, por meio da textura política e institucional da sociedade, dos valores e costumes tradicionais partilhados na cultura e da própria história.

desconcentração das políticas. A trajetória da descentralização brasileira e seus rebatimentos na criação de um renovado pacto federativo serão apresentados a seguir.

2.3.1 O marco legislativo do processo de descentralização: aspectos da Constituição de 1988

O texto constitucional de 1988 redefiniu o desenho federativo do Estado brasileiro ao afirmar que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União. A Constituição consagrou um desenho de federação que fornece aos Municípios *status* de entes da federação similar ao dos estados e da União. Não existe experiência similar internacionalmente a não ser o caso da Índia com diversas particularidades. Esta definição constitucional foi acompanhada de uma descentralização fiscal e de políticas públicas sem similar na história do país. Em seu artigo 1º, o texto constitucional afirma que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...)”.

Uma complexa trama normativa se desenvolve a partir do princípio federativo definido no artigo 1º: no Título III, “da Organização do Estado”, nos arts. 18, 25, 29, 32, 33, 34, está colocada a organização político-administrativa e autonomia; nos arts. 20 e 26 a disposição dos bens; nos arts. 21, 22, 23, 24, a distribuição de competências; dos arts. 37 a 43 a administração; nos arts. 34 e 35 a integridade da federação e exceções que autorizam intervenção, entre outras previsões e por fim, o Art. 60, que regulamenta os procedimentos para reformar o texto constitucional, define no seu § 4º, inciso I, que a forma federativa do Estado brasileiro não será objeto de deliberação por meio de Emenda Constitucional, o que caracteriza a Federação como cláusula pétrea, não sujeita a revogação ou modificação.

Posteriormente, buscando fortalecer as estratégias de descentralização, a Emenda Constitucional¹⁷ n° 19, de 4 de julho de 1998, introduziu na ordem constitucional, por artifício de nova redação dada ao art. 241, a noção de gestão associada de serviços públicos, prevendo sua instrumentalização por consórcios públicos ou por convênio de cooperação:

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 prestados. (BRASIL, 1988).

¹⁷ A Emenda Constitucional veio “complementar o desenho federativo decorrente da Constituição da República, em especial nos aspectos cooperativos do federalismo” (PIRES; NOGUEIRA, 2008, p.55).

A Emenda Constitucional criou entre juristas o entendimento de que a matéria deveria ser disciplinada por lei específica. Segundo Nogueira e Pires (2008, p.39) “a providência foi reconhecida como potencializadora de um novo capítulo do federalismo cooperativo no Brasil.”

A partilha constitucional dos poderes político e administrativo dos entes federativos é feita segundo arranjo complexo, que associa múltiplos critérios de repartição. Nesse sentido, a divisão dos poderes estatais rege-se por competências privativas da União, com a possibilidade de que os Estados recebam mediante delegação da ordem central, parcela de poder originalmente atribuída àquela (art.22); competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios (art. 23¹⁸); competências da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente (art.24); competências enumeradas exclusivamente para a União (arts. 21 e 22); competência prevista para o Município, a partir do mote do interesse local de suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber (art. 30); competências remanescentes para Estados e para o Distrito Federal (art. 25).

Em síntese, a nova Carta Constitucional acolheu a visão do federalismo cooperativo, que aparece num plano mais geral no artigo 23, e num plano mais específico em artigos referentes às políticas¹⁹, como por exemplo, a idéia de regime de colaboração da Educação. Além disso, a Constituição definiu um papel importante para a União em termos nacionais, nos âmbitos normativos, indutivo e redistributivo. No entanto, o modelo de distribuição de competências no federalismo brasileiro, ao mesmo tempo em que embasa a cooperação dos entes federativos, define competências que especialmente incentivam a atuação competitiva, como, por exemplo, no arranjo de competências em questões tributárias e de desenvolvimento econômico. Em uma perspectiva intermediária, o apoio da centralização do poder no âmbito da União, em áreas relevantes, como a política do Sistema Único de Saúde - SUS²⁰, alimenta a consciência de uma unidade federativa nacional²¹.

¹⁸ No parágrafo único do artigo 23 é previsto que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. (BRASIL, 1988).

¹⁹As competências comuns foram dispostas no arranjo federativo brasileiro de tal modo que constituíram complexos sistemas tendo em vista que a elas compete a organização de formas de atenção às complexas demandas da população brasileiras. Na política de Educação, a educação infantil é atribuída ao município e a responsabilidade pelo ensino fundamental é compartilhada entre municípios e estados. Já nos anos finais, é atribuição dos estados, sem que os municípios estejam impedidos de participar. O ensino médio e o ensino superior são atribuições comuns entre estados, Distrito Federal e União. A educação inclusiva e a educação de jovens e adultos são atribuições comuns das três esferas federativas.

²⁰ O desenvolvimento do Sistema Único de Saúde (SUS) é uma forma fundamental de colaboração federativa estabelecida pelo texto constitucional e pela Lei Orgânica da Saúde. Segundo Abrucio, Sano e Sydow (2010, p. 26) “trata-se de um modelo que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador,

De acordo com Pires e Nogueira (2008, p. 39), na Constituição de 1988, a descentralização ora é tratada no sentido que tradicionalmente se lhe reconhece na federalização de Estados unitários ou na reconfiguração do federalismo como processo de reordenamento político-administrativo; ora no sentido de mecanismo democrático de acoplamento da esfera pública governamental com outros núcleos de poder, conforme se extrai do parágrafo 1º do artigo 1º da Constituição da República; ora ainda como estratégia de delegação administrativa ou de cooperação negociada entre atores governamentais que se relacionam por meio de arranjos próprios.

2.3.2 A trajetória da descentralização do Estado brasileiro: da redemocratização aos dias atuais

Com a redemocratização, o país entra em um novo estágio do seu pacto federativo. As elites regionais, particularmente os governadores, foram fundamentais para o desfecho da transição democrática, desde as eleições estaduais de 1982, passando pela vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral até chegar à Nova República e à Constituinte. Segundo Abrucio, Sano e Sydow (2010), lideranças municipalistas associaram o tema da descentralização à democratização e participaram ativamente de diversos pontos da Constituinte de 1988. Em uma oposição ao paradigma vigente no regime militar, caracterizado pela concentração de poder e pela estruturação hierárquica das relações federativas, diversos setores políticos solicitavam uma nova distribuição do poder e uma organização do Estado que desse maior autonomia às instâncias subnacionais.

Para Abrucio (2006, p. 96-97) o novo federalismo que nasceu no Brasil resultou da união de forças descentralizadoras com grupos regionais tradicionais, que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal num contexto de esgotamento do modelo de estado que teve sua origem na Era Vargas e continuou na política nacional-desenvolvimentista do governo militar. O projeto básico desses atores políticos era fortalecer os governos subnacionais, e para alguns deles, democratizar o plano local. Questões relativas à coordenação federativa e instrumentos de atuação nacional nesse momento ficaram em segundo plano.

Segundo Rocha e Faria (2004, p.3) “a descentralização galvaniza o interesse de diversos atores e ganha um lugar central no leque de objetivos que orientaram a redefinição

indutor e financiador da União, mas que mantém relevante autonomia nas mãos dos governos subnacionais, tanto na implementação como na produção do consenso sobre a política.”

²¹ A maioria das experiências de consorciamento está situada no campo das políticas de saúde.

das instituições políticas brasileiras”. A descentralização tornou-se um remédio para todos os defeitos da antiga estrutura governamental sendo adotado por uma multiplicidade de atores com os mais diversos interesses e significados.

A descentralização foi assimilada pelos atores políticos regionais e locais tanto como parte uma de estratégia de racionalização técnico-administrativa quanto como uma estratégia de democratização. No primeiro caso estabeleceu-se uma relação entre descentralização e eficiência, no segundo, a descentralização associa-se a valores como universalização e capacidade de controle do Estado pela sociedade (ROCHA; FARIA, 2004).

No entanto, a descentralização não deve ser enxergada como a panacéia para os problemas da estrutura federativa brasileira. Ainda no período de redemocratização já existiam problemas relacionados à coordenação intergovernamental predominante, que foram marcados por duas questões principais. A primeira foi à configuração de características predatórias resultantes da competição não cooperativa que predominava nas relações dos estados com a União e deles entre si. Desde o final do regime militar, as relações intergovernamentais verticais tinham sido marcadas pela capacidade de os estados repassarem seus custos e dívidas ao governo federal sem se responsabilizar por esse processo, mesmo quando assinavam contratos federativos. Nas relações entre estados o aspecto predatório esteve vinculado à guerra fiscal que começou a ganhar força com a Constituição de 1988 e ainda continua em vigor como prática federativa.

A segunda questão se refere à compartimentação das obrigações federativas, em que cada nível de governo procurava encontrar o seu papel e não havia incentivo previsto para o compartilhamento de tarefas e a atuação em consórcios. Um “jogo de empurra” entre as instâncias governamentais decorreu desse processo com resultados bastante perversos para o conjunto das políticas públicas. O jogo de empurra acontece quando os entes federativos não assumem às obrigações impostas constitucionalmente e atribuem às outras esferas o desenvolvimento de determinadas políticas. Tal fato é bastante corriqueiro quando existem competências comuns, por exemplo, na implementação de grandes infraestruturas como hospitais ou rodovias ou na fiscalização do exercício de atividades econômicas de impacto ao meio ambiente.

O movimento de descentralização política e fiscal, iniciado neste período e institucionalizado pela Constituição de 1988 frente à nova configuração do Estado e à pressão de movimentos sociais pelo fim do regime militar e do autoritarismo centralizador, exerce papel fundamental para a afirmação do nível municipal como instância decisória dos processos relacionados ao planejamento urbano no Brasil. Tal descentralização confere aos

governos locais funções atribuídas até então às esferas estadual e federal, tais como a política habitacional, o sistema viário e de circulação, educação, saúde, assistência social, dentre outros.

Segundo Rocha e Faria (2004, p.4),

a descentralização fundamentou-se na crença de que uma maior autonomia aos governos subnacionais equacionaria os problemas das relações intergovernamentais no Brasil uma vez que no contexto de redemocratização, destacava-se a questão da hipertrofia do poder da União em detrimento dos estados e municípios.

A busca de um equilíbrio que concilie integração e autonomia, diversidade e unidade regional e local contribui para que o federalismo assuma tendências e dinâmicas diferenciadas ao longo do tempo histórico. O federalismo centrípeto é aquele que se dirige para o centro, ou seja, em que há uma predominância de atribuições para a União, uma centralização. O federalismo centrífugo é aquele que procura se afastar do centro, isto é, permite que os estados-membros tenham maior autonomia financeira, administrativa, política e jurídica.

Entretanto, o movimento de descentralização que confere poder e autonomia aos municípios não significa que o modelo adotado nas origens da redemocratização estivesse isento de problemas. Se por um lado diversas municipalidades desenvolveram inovações institucionais²² para tratar as novas demandas que lhe foram atribuídas, criando novos desenhos de políticas para questões importantes do cotidiano dos municípios, por outro, a grande maioria ainda se mantém no discurso político da redistribuição das receitas entre os entes federativos e na reclamação pelo tratamento desigual por parte dos governos federal e estadual. Os episódios de delegações de prefeitos indo a Brasília solicitar maiores repasses de recursos federais são constantes assim como a formação de frentes parlamentares pleiteando a alteração da legislação de distribuição e novas formas de divisão dos tributos arrecadados.

Os resultados obtidos foram bastante díspares pelo país, acompanhando, em boa medida, a desigualdade que marca a federação brasileira. Ainda mais porque, ao adotar o município como ente federativo pleno, negligenciou-se que a desigualdade intermunicipal é

²²O banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania apresenta uma grande diversidade de experiências inovadoras realizadas por municípios de todo o país entre 1996 e 2005. O Programa Gestão Pública e Cidadania foi criado em uma iniciativa conjunta da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e da Fundação Ford. Seu objetivo era identificar, analisar e disseminar práticas inovadoras de governos subnacionais (estados, municípios e povos indígenas, incluindo o Executivo, Legislativo e Judiciário) voltados ao fortalecimento da cidadania e à melhoria da qualidade de vida coletiva. O Programa tinha por foco experiências – políticas, programas, projetos ou práticas – com impacto positivo no fornecimento de serviços públicos, passíveis de reprodução em outras localidades, que utilizassem recursos e oportunidades de maneira responsável e que ampliassem o diálogo entre a sociedade civil e os agentes públicos. Disponível em: <http://www.eaesp.fgvsp.br/default.aspx?pagid=EOMDMJQN&menuid=1660>

até maior do que a macrorregional. De tal modo que os governos municipais ganharam autonomia, mas muitos deles não tinham condições financeiras, administrativas e políticas para usufruir da nova condição.

Alguns dos resultados das mudanças foram a ampliação das competências municipais e a intensificação da vida política local. Também é possível pontuar que em reação à ausência de um tratamento mais amplo das questões regionais e urbanas, existe uma corrida em busca da atração de investimentos e da preparação de condições e vantagens para a instalação de empreendimentos, sobretudo, por parte da iniciativa privada. A chamada guerra fiscal se originou nesse processo de abertura e consiste numa competição acirrada que prejudica a governabilidade de vários municípios pois está baseada na renúncia fiscal de impostos a serem recolhidos e que deveriam ser reinvestidos na implantação das políticas públicas locais.

No caso brasileiro, onde a grande maioria dos municípios sofre de aguda precariedade técnica, administrativa e financeira, a descentralização pode ter efeito reverso comprometendo a oferta de serviços e desarticulando as ações públicas. As desigualdades regionais são um grande obstáculo que apontam para a necessidade de coordenação federativa em um contexto de grande heterogeneidade e complexidade. Os municípios brasileiros²³, apesar da imensa diversidade de quadros sociais, políticos e econômicos, obedecem a um contexto jurídico único que não considera as distorções regionais da federação.

Entretanto, pode-se afirmar de maneira inequívoca que a descentralização trouxe resultados positivos ao país. Alguns fatos que apontam para esta tendência são as inovações administrativas feitas no plano local, que depois foram incorporadas por outros governos – inclusive o federal, como no caso do Programa Bolsa Família²⁴; pela redução de gargalos de ineficiência gerados pela excessiva centralização²⁵; e pela pressão por maior democratização no nível municipal. No atual contexto político, a volta do modelo centralizador é de difícil

²³Existem 5566 municípios distribuídos nos 26 estados e no Distrito Federal no ano de 2012.

²⁴O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País. A criação do Bolsa Família teve como inspiração o Bolsa Escola, programa criado na cidade de Campinas-SP em 1994 e logo em seguida no Distrito Federal em 1995, sendo implementado em 2001 pelo governo federal. No governo Lula o programa foi reformulado, unificando e ampliando, através de um cadastro único, diversos programas sociais independentes geridos por administrações burocráticas diferentes. Trata-se da mais importante entre as políticas sociais do governo brasileiro e sua gestão na atualidade é descentralizada e compartilhada entre a União, estados, Distrito Federal e municípios. Os entes federados trabalham em conjunto para aperfeiçoar, ampliar e fiscalizar a execução do Programa.

²⁵A tese de que a centralização excessiva causa ineficiência na implementação de políticas públicas deve ser avaliada caso a caso, no desenho de cada política, no entanto, há certo consenso na literatura em torno da idéia de que possibilidade dos entes subnacionais participarem do desenvolvimento, implantação e avaliação das políticas públicas aumenta a eficácia e a capacidade de atendimento dos objetivos traçados pelo melhor conhecimento do território e do público-alvo a ser atingido. O controle e da participação social na gestão das

concepção devido à impossibilidade de administrar a partir de Brasília toda a complexa organização social e territorial do espaço brasileiro.

2.4 As relações entre instâncias de governo no Estado brasileiro: competição e cooperação não são comportamentos excludentes

A adoção do município como ente federativo pleno não observou que a desigualdade entre municípios é até maior do que entre regiões. Como já mencionado, apesar de ganhar o status de ente federativo, os municípios não estavam preparados do ponto de vista financeiro, técnico-administrativo e político para sua nova condição.

Esta situação desencadeou o comportamento denominado pelo então prefeito do município de Santo André, Celso Daniel, do municipalismo autárquico, ou seja, a crença de que as prefeituras conseguiriam isoladamente formular e implementar todas as políticas públicas pelas quais a partir de então eram responsáveis. Esta concepção se mostrou rapidamente imprópria não só pela incapacidade institucional da imensa maioria das municipalidades brasileiras como também em razão de muitos problemas terem uma natureza que não se limita ao recorte administrativo dos municípios. A maioria das questões setoriais demanda abordagem intermunicipal – em alguns casos, interestadual -, sendo que em alguns pontos pode haver impacto nacional²⁶.

De acordo com Abrucio, Nobu e Sydow (2010, p.23) “a mentalidade autárquica criou uma situação em que a cooperação só é aceita quando os custos da não-cooperação são muito altos – como no caso das bacias hidrográficas. Do contrário, a negociação exige muitos incentivos institucionais para produzir coordenação e colaboração.” Dessa forma, o municipalismo não é um comportamento que tem incentivos institucionais socioculturais para se reproduzir. Os prefeitos enfrentam vários dilemas para cooperar, pois as estratégias cooperativas podem não ser as melhores para suas carreiras ou mesmo para suas cidades.

Uma mesma estrutura administrativa pode adotar posturas cooperativas ou competitivas em momentos ou assuntos diferentes. Essa escolha, no entanto, é uma decisão claramente política e tomada pelos chefes da administração municipal que podem ponderar os

políticas públicas também são incentivados por práticas descentralizadas o que colaboraria para o aumento da eficiência.

²⁶Por exemplo, a Política Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL, 2007), instituída pela Lei Federal nº 9.443 de 8 janeiro de 1997, adota a bacia hidrográfica como unidade de planejamento territorial. A gestão e planejamento ambiental tem adotado as bacias hidrográficas como unidade de atuação, pois a partir do comportamento das condições naturais e das atividades humanas nelas desenvolvidas são evidenciados todos os processos e dinâmicas ambientais e urbanas. De acordo com Guerra (2006), as bacias hidrográficas integram uma visão conjunta das mudanças significativas alterações, efeitos e/ou impactos e suas conseqüências.

seguintes aspectos: 1) incerteza sobre a cessão de poderes e os reflexos sobre sua carreira e para a própria autonomia da cidade; 2) do ponto de vista eleitoral os ganhos – e as perdas – só são computadas no plano municipal; 3) no que se refere à competição partidária, a disputa para deputado estadual ou federal pode ocorrer contra os prefeitos das municipalidades vizinhas; 4) por fim, a competição pode ser mais interessante do que a colaboração, principalmente, se não houver uma arbitragem federativa efetiva e os custos puderem ser repassados a outros mantendo os benefícios colhidos.

Por exemplo, em políticas de saúde muitas prefeituras costumam comprar ambulâncias que realizam o transporte de pacientes para municípios que tenham infraestrutura e evitam a despesa de financiamento de um hospital municipal próprio. Competir pela instalação de uma grande empresa e vencer a concorrência no âmbito regional pode fornecer maior capital político e econômico do que atuar de maneira integrada com os vizinhos na construção de uma política regional de investimentos no setor produtivo.

Enquanto o comportamento autárquico for predominante entre os municípios, existirá a possibilidade da cooperação apenas quando certas condições ocorrerem, de maneira isolada ou conjuntamente: 1) a existência de uma forte identidade regional (para além da municipal), que será mais sólida se alicerçada em instituições duradouras, sejam estatais ou societárias; 2) uma atuação indutiva do governo estadual ou federal, oferecendo incentivos para a colaboração ou garantindo recursos apenas se houver parcerias; 3) caso haja fóruns ou árbitros federativos que tomem decisões em prol da cooperação.

No período pós-Constituinte a dificuldade ou desinteresse pela cooperação se estendeu também aos governos estaduais. De acordo com Abrucio, Nobu e Sydow (2010, p.24) houve um primeiro período entre 1982 e 1994 em que predominou um federalismo estadualista no qual os estados puderam repassar irresponsavelmente seus custos financeiros à União e a municipalização crescente reduzia suas responsabilidades em termos de políticas públicas. Com o Plano Real (julho de 1994) veio a crise fiscal e estabeleceu-se um segundo período em que os governadores tiveram de fazer um forte ajuste nas contas públicas e na máquina administrativa.

Dessa forma, a ação coordenadora dos estados junto aos municípios não foi vista, no geral, como uma prioridade, pois se imaginava que ela poderia implicar em mais gastos num momento de contenção de despesas. Tal visão vem sendo progressivamente alterada em alguns estados, principalmente após a consolidação da legislação federal sobre consórcios públicos, com a formulação de políticas de incentivo à atuação consorciada em conjunto com os municípios em determinadas questões setoriais.

Gustavo Machado²⁷ (2009), citado por Abrucio, Nobu e Sydow (2010, p.24), ressalta o custo (político) das transações federativas para atuar na coordenação dos municípios. Os governadores têm de induzir ou participar de ações intermunicipais em regiões onde pode haver a convivência de aliados e adversários. Existe um dilema em relação à divisão política dos bônus e o ônus destas ações.

Segundo o autor existiriam três possibilidades para os governos estaduais: 1) não atuar em prol da colaboração intergovernamental numa mesma área estadual; 2) fazê-lo de maneira seletiva atuando apenas em lugares com maioria governista; 3) apoiar iniciativas de maneira informal, evitando uma ação institucional e duradoura, de modo que o Executivo estadual possa sair destes acordos com as cidades caso haja um impasse político.

Assim como os governos estaduais, o nível federal não obteve muitos incentivos para a cooperação logo após a Constituição de 1988, pois havia perdido recursos e poder e adotou a estratégia de repassar encargos, principalmente para os municípios. Além disso, de forma estrutural, não é fácil montar parcerias como os governos subnacionais pelo país afora, seja pela dificuldade de relacionamento com governantes opositoristas, seja pelas dificuldades para arbitrar as divergências de interesse entre os membros da própria coalizão governista, que apóiam o presidente, mas são adversários no plano local (ABRUCIO; NOBU; SYDOW, 2010).

No entanto, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) a União começa a perceber os problemas de sua visão meramente defensiva sobre a federação com a criação de formas de coordenação nacional das políticas baseadas na indução dos governos subnacionais a assumirem encargos, mediante distribuição de verbas, cumprimento de metas e medidas de punição, também normalmente vinculadas à questão financeira, além da utilização de instrumentos de redistribuição horizontal no FUNDEF²⁸. Outros aspectos importantes foram a adoção de políticas distributivas de renda à população a partir do governo federal, a

²⁷Machado, G. G. Gestão metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2009.

²⁸O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental. A maior inovação do FUNDEF consistiu na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental no país (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação. A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos Estados e Municípios à Educação. Com a Emenda Constitucional n.º 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de Estados e Municípios) ficam reservados ao Ensino Fundamental. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de Estados e Municípios, promovendo a sua partilha de recursos entre

aprovação de um conjunto de leis e emendas constitucionais que impedem as pressões conjunturais por recursos ao nível federal e o estabelecimento de instrumentos de avaliação das políticas realizadas no nível descentralizado, especialmente na área educacional (ABRUCIO, 2006).

Simultaneamente às ações de coordenação federativa implementadas pela União cresceram as parcerias horizontais entre municípios, especialmente os consórcios. Embora ainda em pequeno número neste período, diante dos problemas em relação à competição e descoordenação, as experiências consorciadas ganharam espaço na agenda política de alguns municípios brasileiros, principalmente nas questões ambientais e de saúde, além do desenvolvimento regional.

Nas gestões seguinte do presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), a consciência da necessidade de maior coordenação federativa ampliou-se, abarcando também a Assistência Social e Segurança Pública. A unificação das políticas de transferência direta de renda²⁹, que estavam pulverizadas no governo Fernando Henrique, foi importante do ponto de vista da coordenação federativa, pois fornece um maior controle e efetividade da articulação com os governos locais.

Além desses avanços, no ponto que interessa ao nosso trabalho, houve o incentivo a adoção de novas institucionalidades territoriais para a coordenação federativa, com a criação da lei federal dos consórcios públicos, instrumento fundamental para aumentar a cooperação entre instâncias. A Subchefia de Assuntos Federativos, integrante da Secretaria de Relações Institucionais³⁰, ligada diretamente à Presidência da República teve importante papel no auxílio aos municípios e no fortalecimento do associativismo.

A Subchefia de Assuntos Federativos tem entre suas principais atribuições: operar as relações de negociações e parcerias com os Prefeitos por meio do Comitê de Articulação Federativa - CAF; operar o sistema de atendimento aos Estados e Municípios (Governadores, Prefeitos e Secretários); e pautar no Governo Federal as questões federativas. Segundo informações da Secretaria de Relações Institucionais (2012) esta é um órgão vinculado à Presidência da República e não executa nenhum programa, mas tem entre os seus principais eixos de ação o atendimento institucional e a cooperação federativa por meio da coordenação

o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino. Disponível em <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/default.shtm>

²⁹A lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004 unificou os programas de transferência de renda do governo federal: Programa nacional de renda mínima vinculada a Educação – Bolsa Escola, Programa nacional de acesso a alimentação, Programa nacional de renda mínima vinculada a saúde – Bolsa Alimentação, Programa do Auxílio-gás.

do Comitê de Assuntos Federativos, articulação de agendas compartilhadas; reforma tributária; reforço da base tributária própria dos entes federados; mediação na construção de Políticas e Programas Federativos; e apoio a difusão e implantação de consórcios públicos.

De acordo com Abrucio, Nobu e Sydow (2010, p.25), as principais formas de evitar ou reduzir o dilema federativo³¹ no nível da União seriam: 1) adotar um modelo de intensa negociação e barganha envolvendo governadores e prefeitos com a devida costura política para evitar problemas de implementação das políticas; 2) criar um conjunto de regras claras nas políticas públicas, de modo que elas produzam um universalismo de procedimentos junto a estados e cidades, diminuindo a queixa de favorecimento político e facilitando a adesão de opositoristas aos programas do governo federal; 3) criar arenas ou instituições federativas mais estáveis favorecendo formas sólidas e confiáveis de parceria e consorciamento.

As maneiras de reduzir o dilema federativo no âmbito do governo federal necessitam, na visão dos autores, de uma intrincada rede de articulação política que legitime a formação de novas institucionalidades. Há uma necessidade, sobretudo de capacidade política por parte dos atores envolvidos para a criação de procedimentos que avancem de modo a superar as dificuldades enfrentadas por Estados e municípios.

As esferas estadual e local, especialmente a última, foram desafiadas por múltiplas dificuldades devido às novas responsabilidades no desenho das políticas públicas e, principalmente, do afastamento da União da prestação direta de serviços e do perfil do financiamento das políticas. A resposta prática a esse quadro foi a criação de mecanismos cooperativos entre as diversas esferas de governo, como os consórcios públicos, conjugados com arranjos entre o Estado e o setor privado para o enfrentamento das questões relacionadas ao emprego, segurança, meio ambiente e mesmo o acesso a equipamentos básicos, em face da insuficiência de recursos públicos e inadequação dos modos de gestão para o atendimento das demandas sociais.

Apesar de assumir maior número de atribuições os municípios não contam com aporte financeiro, materiais e recursos para implantação das diversas políticas públicas. Os municípios de pequeno porte, que compõem a grande maioria do quadro brasileiro, não se encontram preparados para suprir todas as demandas assumidas e tornam-se dependentes de municípios maiores que exercem alguma liderança regional. O movimento de

³⁰ A fundamentação legal da Secretaria de Relações Institucionais está presente na Lei nº 11.204, de 5 de dezembro de 2005 e no decreto nº 6.207, de 18 de setembro de 2007.

³¹ Dilema federativo consiste na situação de divisão vivida pelos entes federativos entre manter o seu nível de atuação segmentada nas políticas públicas e incorrer ao risco de ser ineficiente ou se articular com outros níveis ao custo de perder poder e visibilidade política.

descentralização do estado traz a necessidade de se repensar as atividades no nível local assumindo novas responsabilidades e papéis.

Como apontado acima, o grande desafio na instituição de um federalismo mais cooperativo no Brasil encontra-se no fortalecimento dos incentivos às parcerias e no estabelecimento de relações intergovernamentais que forneçam capacidade de participação e negociação a estados e municípios. Até a criação da lei federal nº 11.107/2005 dos consórcios públicos (BRASIL, 2005), a indefinição de perfil da estrutura cooperativa e a imprecisão das fronteiras de competência fizeram com que a União dificultasse o processo de descentralização, interferindo na autonomia dos outros níveis de poder. Entretanto, esse quadro vem se alterando com a contínua expansão, nos últimos anos, de experiências de atuação integrada, incentivadas pelos níveis estadual e federal.

As relações intergovernamentais devem ser regidas pela construção de redes de controle e cooperação e não por uma dicotomia entre centralização e descentralização. Nas palavras de Abrucio (2001, p.35),

a soberania compartilhada só pode ser mantida ao longo do tempo caso se estabeleça uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles. Este equilíbrio revela-se essencial, pois as Federações são, por natureza, marcadas pela diversidade e pelo conflito, por um lado, e pela necessidade de compatibilizar, democraticamente, os propósitos locais com os nacionais, por outro. É preciso estabelecer, então, um relacionamento intergovernamental que evite a desagregação, a descoordenação e a competição selvagem entre os entes federativos, construindo um ambiente de cooperação sob um marco pluralista.

O modelo de federalismo implantado de forma incompleta na ordem constitucional pressupõe mecanismos institucionais e contratuais que vão além do conteúdo escrito na Constituição, construídos a cada negociação e barganha entre os entes federativos. Nesse modelo é necessário enfatizar o aspecto das negociações políticas presentes no federalismo.

Para superação das dificuldades de articulação, fez-se necessária a presença de legislação capaz de estimular o pluralismo, com proteção institucional dos direitos e posições autônomas dos entes federados envolvidos, e do controle plural por parte destes no tocante aos atores institucionais. O caminho dessa superação foi principalmente, o da pactuação entre entes federados, na arena de instâncias de cooperação, na forma de consórcios públicos institucionalizados como aparato jurídico-administrativo apto a instrumentalizar a consecução de objetivos comuns e a articulação intergovernamental.

De acordo com Pires e Nogueira (2008, p.54), na descentralização foi imposta

a defesa de certa flexibilidade dos arranjos institucionais, contratuais e dos processos e procedimentos para que possam responder às especificidades das experiências e dos contextos de sua aplicação, seja em razão da situação de cada município no quadro geral – e então amparado por sua autonomia -, seja integrado em microrregiões, aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas, quando o interesse local deve ser harmonizado com o interesse regional, na delicada tensão das autonomias municipal e do Estado-membro.

No enquadramento da lógica consorciada a descentralização foi tomada como uma estratégia administrativa de gestão e de eficiência alocativa de recursos, sem desprezar, no entanto, que os mecanismos de delegação ou de cooperação podem também ser vistos como técnica de revigoração da eficácia do federalismo e compensação de possíveis desequilíbrios.

Abrucio, Sano e Sydow (2010) afirmam que as análises sobre o federalismo brasileiro privilegiaram, nos últimos anos, a descentralização e a questão do peso político e econômico dos entes federativos nas relações intergovernamentais. No entanto, para os autores há uma outra linha importante e com bibliografia crescente que discute a questão da cooperação e coordenação entre os níveis de governo, tanto no plano horizontal como no vertical. A discussão do associativismo territorial procura entender quais fatores favorecem ou dificultam o entrelaçamento e as parcerias intergovernamentais, destacando a influência para a governança sócio-política no Brasil.

Ainda segundo os autores, existem duas tendências atuando sobre o associativismo territorial no Brasil: 1) há fatores que atrapalham a cooperação, em especial o modo compartimentado que se faz presente no cálculo e na ação dos níveis de governo³²; 2) a promessa de federalismo cooperativo presente na Constituição de 1988 tem se expressado em políticas públicas e arranjos intergovernamentais de tipo consorciado.

A literatura corrente adota posturas extremas no debate ora enfocando os fatores extremamente fortes que impedem a cooperação, ora adotando uma postura militante a favor das formas que garantem a colaboração intergovernamental. Abrucio, Sano e Sydow (2010) procuram fugir dos extremos, e mostram que a tendência consorciada tem, de fato, se fortalecido nos últimos anos, ganhando novos formatos institucionais. Mas os empecilhos à cooperação ainda continuam fortes. Os autores defendem a hipótese de que “houve mudança na relação entre estas duas tendências com paulatino crescimento e amadurecimento das ações

³²Esses fatores estão relacionados as ponderações que os entes federativos devem fazer antes de decidir pela colaboração: visibilidade política das iniciativas e a perspectiva de sucesso eleitoral. Segundo Machado (2010, p. 230) a lógica da eficiência administrativa tende a impor a necessidade de integração do planejamento e da gestão, muitas vezes, desconsiderando a tradicional organização institucional do território. A lógica política, por

de consorciamento e afins, antes bastante fracas em comparação ao modelo de federalismo compartimentalizado (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010, p. 22)”. As razões desta alteração no equilíbrio entre cooperação e não-cooperação precisam ser mais bem compreendidas, assim como é necessário saber os limites do associativismo territorial.

Os avanços convivem com dificuldades de negociação e barganha federativa, muitas vezes porque o Executivo federal continua tendo uma percepção bastante centralizadora da federação brasileira, e noutras pela falta de arenas ou árbitros para dirimir os conflitos intergovernamentais. O aprendizado institucional da federação brasileira, em maior ou menor velocidade, tem levado os níveis de governo a entender os limites do modelo descentralizador meramente municipalista e da prática intergovernamental compartimentada em que cada nível de governo atua isoladamente sem entrelaçamento em problemas comuns.

Os desdobramentos da reforma do Estado estabeleceram, portanto, a necessidade de uma maior sintonia entre os entes federados capaz de produzir articulações e possibilidades de cooperação vertical e horizontal. Uma articulação de funções e compartilhamento de recursos entre os níveis de governo que proporcione a ampliação da eficácia e da eficiência nas políticas públicas.

Os sistemas federativos de políticas públicas e as formas de associativismo territorial, em suma, têm buscado resolver o dilema básico das relações intergovernamentais brasileiras: como fazer uma descentralização em que o município é uma peça-chave levando em conta a necessidade de lidar com as desigualdades regionais e intermunicipais por meio da participação indutiva e colaborativa da União e dos estados.

CAPÍTULO 3 - OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO ALTERNATIVA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA: A FORMAÇÃO DE NOVAS INSTÂNCIAS TERRITORIAIS

Este capítulo busca analisar as possibilidades trazidas pelos consórcios públicos nos diversos campos de políticas públicas. Para isso, inicia-se com a trajetória das experiências de associativismo antes da existência do marco regulatório federal tendo em vista auxiliar no entendimento das dificuldades históricas para a cooperação no Brasil. Em seguida, apresenta-se o contexto político de difusão das experiências de consorciamento e da aprovação da nova lei. As características da legislação e os reflexos no plano administrativo, político e territorial são apresentados enfatizando as múltiplas possibilidades de consorciamento. Por fim, são levantadas as políticas setoriais que podem ser desenvolvidas de maneira consorciada com o objetivo de evidenciar a grande amplitude de questões abordadas.

3.1. A evolução do associativismo na estrutura federativa brasileira no período anterior ao marco legal dos consórcios públicos

O objetivo dessa seção é apresentar um quadro dos processos de consorciamento antes da vigência do marco regulatório federal. Esse contexto ainda produz reflexos nas iniciativas de articulação na atualidade já que os consórcios existentes desde esse período devem se adequar a nova legislação.

Aspectos legais

A possibilidade legal de associação entre municípios³³ está presente no país desde o século XIX. No entanto, naquele momento os municípios não tinham o *status* constitucional de entes federados e eram apenas unidades administrativas dos estados. Dessa forma, as questões relativas aos municípios eram definidas pelas constituições estaduais. Na Constituição de 1891, existe uma única menção aos municípios, feita no artigo 68, que diz que “os estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (CUNHA, 2004, p. 6).

Na Constituição de 1937 o tema é retomado em seu artigo 29, ao dispor que “os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração

³³Este trabalho aborda apenas a modalidade de associação dos consórcios entre entes federativos, no entanto, existem diversas formas de parcerias entre entes federativos como as associações, as agências, fóruns, empresas, autarquias, redes e câmaras. A trajetória desses modelos deve ser inserida na busca de resolução dos problemas comuns ao longo da história federativa e evidencia a multiplicidade de arranjos possíveis mesmo no período anterior a aprovação da lei federal dos consórcios públicos. A diversidade de modelos de cooperação pode ser visualizada nos trabalhos de Cruz (2001) para o período anterior a lei e em Abrucio, Nobu e Sano (2010) na avaliação do período após a regulamentação.

de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins”. Cunha (2004) afirma que naquele momento o país vivia sob o Estado Novo e, apesar do disposto na Carta de 1937 sobre a possibilidade de associação, o dispositivo não se efetivou. As relações entre os governos se davam segundo o estabelecido por atos unilaterais do governo federal.

A Carta de 1946, embora tenha promovido alguma descentralização administrativa, com reforço da autonomia dos entes federados, foi silenciosa quanto à possibilidade de os municípios se associarem para o planejamento e gestão de serviços públicos. A Constituição de 1967, quando promulgada, também não abordava o tema dos consórcios, entretanto, com a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 foi criada a possibilidade de reunião dos municípios através de convênios. O artigo 13, § 3º da referida Emenda afirmava 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”. Dessa forma, a Constituição, que vigorou por mais de vinte anos, passou a prever o estabelecimento de convênios no artigo 16, § 4º, para a realização de obras ou a exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo da aprovação das respectivas câmaras municipais.

Apesar da inexistência de identificação constitucional específica para consorciamentos, na evolução municipal brasileira, a reunião de municipalidades sempre foi um fenômeno bastante comum. A previsão legal criada pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969 e a visão da doutrina jurídica³⁴ sustentaram a criação, já na década de 1970, de um número ainda que restrito de consórcios administrativos. Em meados da década de 1980, com as primeiras medidas de municipalização de políticas públicas, eles começam a ser utilizados como aliados da descentralização. Dessa forma, antes mesmo do novo desenho federativo formalizado pela Constituição de 1988, os mecanismos de consorciamento se expandem e ganham visibilidade (Cunha, 2004, p.7).

Vaz (1997) define os consórcios intermunicipais como entidades que reúnem diversos municípios para a realização de ações conjuntas as quais se fossem produzidas pelos municípios, individualmente, não atingiriam os mesmos resultados ou utilizariam um volume

³⁴Segundo Batista e outros (2011, p. 41), a previsão legal (EC n ° 1/69) permitiu que Hely Lopes Meirelles, importante doutrinador no Direito Administrativo, conceituasse os convênios e os Consórcios Administrativos como acordos celebrados para a realização de objetivos de interesse comum. “Como não são pessoas jurídicas, não têm capacidade para exercer direitos e assumir obrigações em nome próprio, pelo que é de toda conveniência a organização de uma entidade civil ou comercial, paralela, que administre seus interesses e realize seus objetivos, como desejado pelos consorciados”. Para o doutrinador, Convênios se realizam entre entidades e

maior de recursos. Maria do Carmo Cruz (2001) no livro “Novos contornos da gestão local: conceitos em construção” trata das experiências de consórcios no contexto anterior ao marco regulatório federal. A autora qualifica-os como

uma forma de organizar a regionalização de forma ascendente, isto é, é formado a partir dos municípios, de suas características locais e suas dificuldades, para discutir ações regionais, sem que os municípios percam a sua autonomia. É uma “parceria” baseada numa relação de igualdade jurídica, na qual todos os participantes – municípios – têm a mesma importância. Os consórcios possibilitam a territorialização dos problemas. (CRUZ, 2002, p.201)

Segundo Batista e outros (2011), no contexto da legislação do final da década de 1960 não era possível a organização de uma pessoa jurídica de Direito Público para realizar tarefas típicas de entes federados, como por exemplo: contratar funcionários, adquirir insumos, equipamentos, máquinas, produzir serviços de interesse comum etc. As primeiras soluções foram resolvidas mediante a criação de Consórcios sem personalidade jurídica, ou, quando esta estratégia inviabilizava-se, muitas vezes adotava-se a alternativa de execução por meio de ente estatal vinculado ao município-sede do Consórcio.

Outra solução foi consolidada já na década de 1980, com os municípios consorciados criando uma personalidade jurídica de Direito Privado, na maioria dos casos uma Associação Civil sem fins lucrativos³⁵. Assim, no contexto da legislação anterior, os Consórcios Administrativos tinham as seguintes características: igualdade jurídica de todos os signatários; ausência de vinculação contratual; liberdade de ingressar e de se retirar; possibilidade de adesão de outros partícipes; inexistência de obrigações recíprocas, pois os interesses são coincidentes; inexistência de sanções de inadimplência; necessidade de autorização legislativa (BATISTA E OUTROS, 2011).

Portanto, antes da existência de um marco regulatório claro para situação dos consórcios, havia do ponto de vista jurídico e institucional, dois modelos de associação. O primeiro, ao reconhecer a dificuldade dos Municípios em realizar ações de forma isolada, propugnava a celebração de um pacto com a conseqüente criação de uma nova pessoa jurídica. A forma mais adotada, considerando essa concepção específica, é a de associação civil, regulada pelo direito privado. Esse procedimento levou a uma situação contraditória,

órgãos públicos de espécies diferentes e Consórcios se realizam entre entidades ou órgãos públicos e entidades privadas (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985).

³⁵A maioria dos consórcios existentes na atualidade foi criada antes do advento da Lei 11.107 de 2005 e tem esse formato.

com a soma de pessoas jurídicas de direito público resultando em uma pessoa jurídica de direito privado.

A utilização de estruturas típicas de associações civis registradas em cartório como pessoas jurídicas de direito privado causava um conflito do ponto de vista organizacional e administrativo já que apesar de alguns consórcios responderem a legislação pertinente ao direito público, utilizavam-se de instrumentos característicos de instituições de direito privado.³⁶ Rolnik e Somekh (2004, p.113), por exemplo, discutem a questão da participação da sociedade civil nos consórcios, no contexto anterior a lei nº 11.107/2005: “embora os consórcios representem um passo importante na cooperação horizontal entre municípios, seu caráter essencialmente monotemático e a não participação da comunidade os tornam limitados como alternativa de gestão efetivamente cooperativa e amplamente democrática”.

Vaz (1997) afirma que os consórcios possuem personalidade jurídica, estrutura de gestão autônoma e orçamento próprio, podendo dispor de patrimônio próprio para a realização de suas atividades. Os recursos podem vir de receitas próprias que venham a ser obtidas com suas atividades ou a partir das contribuições dos municípios integrantes, conforme disposto nos estatutos do consórcio. Todos os municípios podem dar a mesma contribuição financeira, ou esta pode variar em função da receita municipal, da população, do uso dos serviços e bens do consórcio ou por outro critério julgado conveniente.

Em muitos consórcios predominavam as normas do setor privado para a administração dos recursos humanos, o regime de admissão de pessoal, a aquisição de materiais, a contratação de serviços de terceiros e a utilização de serviços contábeis. Entretanto, como no exemplo dos consórcios de saúde, os recursos financeiros eram decorrentes de repasses de dinheiro público por parte de convênios com os estados e o governo federal. O patrimônio formado com a utilização de recursos públicos passava a ser fiscalizado por normas do direito privado.

Cunha (2004), também trabalhando a discussão das iniciativas consorciadas no período anterior a lei, afirma que o debate sobre a pertinência dos consórcios intermunicipais não é livre de polêmicas. Segundo a autora, especificamente em relação ao setor de saúde onde se observa o maior número de consorciamentos ocorreu um intenso debate independente do modelo jurídico utilizado:

as posições contrárias ao uso deste instrumento utilizam argumentos de que os consórcios refletem efeitos negativos da descentralização de políticas públicas,

³⁶Este fato também se aplica a outras modalidades de associativismo territorial existentes no período, como, por exemplo, as associações microrregionais de municípios.

como descoordenação entre entes governamentais e fragmentação de recursos financeiros. Estas estruturas competiriam com as atribuições dos Estados-membros e são de baixa institucionalidade. Como argumentos favoráveis, aparecem aqueles que afirmam que os consórcios são instrumentos de relações intergovernamentais cooperativas, com potencial para superar assimetrias de capacidades e permitir o exercício das novas responsabilidades dos entes governamentais no setor saúde (CUNHA, 2004, p.7).

No entanto, no período pós-Constituinte deve-se enfatizar que os consórcios foram implantados em tempos de reforma do Estado como iniciativas de correção de distorções da gestão do sistema, com potencial para consolidar o processo de descentralização de forma cooperada e coordenada. A direção e a extensão da descentralização na implantação das reformas de políticas setoriais brasileiras conformaram, nesse sentido, campo de surgimento e desenvolvimento de consórcios, ainda com algumas limitações institucionais devido à inexistência do marco regulatório nacional para essa modalidade de associativismo.

No ano de 1990, a legislação do Sistema Único de Saúde estabeleceu expressamente a existência de consórcios públicos, por meio da Lei nº 8.080 e Lei nº 8.142, que compõem os marcos legais da Política Pública de Saúde. A inserção dos consórcios na organização do SUS se explica por um dos princípios fundamentais do sistema, a hierarquização dos serviços. Os serviços de atenção primária de saúde passaram a ser uma atribuição e responsabilidade de todos os municípios, que independentemente do tamanho e da condição financeira, deveriam prover esta modalidade de assistência. O consórcio adaptou-se perfeitamente às necessidades de organização do modelo assistencial preconizado pelo Sistema Único de Saúde (SUS) de modo a evitar o encaminhamento das demandas dos municípios menores para os maiores.

A legislação da assistência social seguiu os princípios da área da saúde. Segundo Cruz (2001, p. 207) a Lei Orgânica da Assistência Social – Loas (Lei Federal nº 8742/93) tratou do assunto no artigo 13, incisos II e IV, colocando que o Estado deve estimular e apoiar não apenas os consórcios mas também as associações. A gestão intergovernamental nesse campo deve ter a aplicação dos recursos públicos partilhada e de co-responsabilidade das três esferas de governo no tocante às questões de financiamento, em cumprimento da legislação.

Na política de recursos hídricos, a Lei Federal nº 9.433, de 8/1/97, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - SNGREH. A PNRH tem como seus principais fundamentos: o reconhecimento da água como recurso natural limitado e dotado de valor econômico, a definição da bacia hidrográfica como unidade territorial para a implementação da política e a

determinação legal de que sua gestão deve ser descentralizada e contar com a participação de todos – poder público, setores usuários e sociedade civil.

O arcabouço institucional para a gestão dos recursos hídricos no Brasil, representado pelo SINGREH, tem a seguinte estrutura: Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, composto por ministérios e secretarias da Presidência da República e representantes dos Conselhos Estaduais, dos usuários e da sociedade civil; a Secretaria de Recursos Hídricos – SRH, que exerce as atribuições de Secretaria Executiva do CNRH, com o objetivo de formular e implementar a PNRH; a Agência Nacional de Águas – ANA - tem por finalidade precípua implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, em articulação com os órgãos públicos e privados integrantes do SINGREH; Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos - órgãos colegiados deliberativos e normativos para cada ente político-federativo em matéria de política e gestão das águas de seu domínio; os Comitês de Bacia Hidrográfica - CBH, órgãos colegiados locais cujas atribuições devem ser exercidas na bacia hidrográfica de sua jurisdição, cabendo-lhes promover o debate das questões relacionadas a recursos hídricos e articular a atuação das entidades intervenientes, bem como arbitrar, em primeira instância administrativa, os conflitos relacionados aos recursos hídricos; as agências de água, entidades dotadas de personalidade jurídica, criadas para dar suporte administrativo, técnico e financeiro aos comitês de bacia, sendo requisitos essenciais para a sua instituição a prévia existência do comitê e sua viabilidade financeira, assegurada pela cobrança do uso de recursos hídricos.

Com a aprovação da Lei dos Consórcios (Lei nº 11.107/2005), criou-se um novo recorte institucional que possui interface com o arcabouço organizacional dos recursos hídricos. A integração entre as ações de gerenciamento dos recursos hídricos e os consórcios existentes e futuros é um importante desafio para o planejamento e gestão intersetorial, principalmente nos níveis local e regional.

Outras políticas setoriais como a cultura, abastecimento, resíduos sólidos, educação, no entanto, careciam nesse período de uma legislação federal que as regulamentasse. Na Lei da Educação, por exemplo, a Lei de Diretrizes e Bases colocava o regime de colaboração entre entes federativos, sem, no entanto, mencionar a figura dos consórcios. Nesses setores, só recentemente houve a implantação de legislações federais que contemplaram inclusive a figura dos consórcios públicos. A existência dessas bases legais explica porque a constituição de consórcios é maior nas áreas da saúde e de recursos hídricos nesse período anterior a lei nº 11.107/2005. A seguir serão apresentadas algumas experiências desenvolvidas nesse contexto.

3.1.1 As experiências de associativismo nos estados de Minas Gerais e São Paulo

Os estados de Minas Gerais e São Paulo, com respectivamente 853 e 645 municípios, se destacam por possuírem as maiores malhas municipais do Brasil. Não por acaso, possuem o maior número de experiências de associativismo, onde convivem municipalidades de diversos portes e vocações econômicas.

Cruz (2001, p. 201), analisando o estado de São Paulo, afirma que os consórcios surgem, principalmente na década de 1980, no entanto, já na década de 1960 foi criado o Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru e na década de 1970 o Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba. De acordo com a autora naquele estado foi constituído o consórcio intermunicipal de saúde que posteriormente serviu de inspiração para um conjunto de outros municípios brasileiros, o Consórcio de Penápolis, organizado no ano de 1986. A autora lembra o destacado papel do ex-governador do estado, André Franco Montoro, no incentivo à formação de consórcios entre municípios para processar as agendas de desenvolvimento microrregional e de produção de alimentos.

Em Minas Gerais, desde os anos 1970 haviam experiências de associativismo microrregional, que se constituíram em uma nova maneira de lidar com questões de interesse comum. Na época, o então governador Rondon Pacheco assinou o Decreto n.º 15.374 de 15/02/73, criando a Superintendência de Articulação com os Municípios - SUPAM, órgão da Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN-MG), com o objetivo específico de articular o planejamento em nível municipal e microrregional com o planejamento estadual.

No entanto, essas iniciativas compunham uma modalidade diferenciada de atuação conjunta. As associações de municípios não formam consórcios, significando a reunião de municípios, de natureza privada, para fins de defesa de interesses dos entes filiados. Nestas associações não existe o objetivo de realizar a gestão associada de serviços e praticar atividades de interesse comum. As pessoas jurídicas de direito público associadas se comprometem a repassar recursos à associação, o que é feito através da celebração de convênios.

A SUPAM investiu em políticas de incentivo à criação de associações microrregionais com o intuito de despertar nas lideranças políticas municipais o interesse pela identificação e a solução de problemas regionais. O resultado dessa iniciativa foi a criação de 39 associações microrregionais no estado de Minas Gerais, ainda hoje existentes, destacando-

se entre elas a GRANBEL - Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

A mobilização microrregional estabelecida pela criação dessas associações abriu caminho para o desenvolvimento de consórcios. Nas estruturas administrativas das associações estão presentes iniciativas consorciadas, sobretudo no campo da saúde, que se aproveitaram da articulação regional já existente quando da revisão da política do SUS. O governo estadual também incentiva desde a década de 1990, a criação de consórcios em diversas políticas setoriais como já mencionado na saúde, resíduos sólidos e aquisição de equipamentos.

Os consórcios foram entendidos, a princípio, como instrumento a ser utilizado pelos municípios de pequeno porte do interior e, apenas e tão somente entre entes de igual natureza, organizados para atender necessidades setoriais específicas de seus habitantes. Cruz (2001) analisando as experiências de consorciamento inscritas no Banco de Dados do Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas, no período de 1996 e 2000, afirma que a maioria dos casos encontrados é de consórcios entre municípios com até 30.000 habitantes, localizados nas regiões Sul e Sudeste, processando agendas setoriais e organizados sob a forma de associação civil de direito privado.

Dessa forma, apesar de todas as polêmicas em torno do tema e das limitações institucionais dos consórcios de municípios, no período pós-Constitucional, em especial aquelas decorrentes da precariedade de ordem jurídica, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais³⁷ realizada no ano de 2001, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, mostrou que a modalidade de consorciamento já tinha larga utilização no país, pelo menos do ponto de vista formal. O estudo reflete informações fornecidas pelas prefeituras dos 5.560 municípios brasileiros, mas não analisa a efetividade do funcionamento dos consórcios, apenas questiona a participação ou não em consórcios e em que modalidade de política pública.

Segundo o IBGE (2003), o setor em que o consorciamento é mais utilizado é o da saúde. Cerca de 35% do total de municípios brasileiros, 1.969 municípios, informaram a participação em consórcios de saúde. Destes, 80% têm menos de 20.000 habitantes e, se considerarmos aqueles com até 100.000 habitantes, 97% do total de municípios consorciados na área de saúde são de pequeno e médio porte. Em seguida encontramos as experiências de consórcios para a aquisição e uso compartilhado de máquinas e equipamentos, modalidade

³⁷ Os dados da MUNIC devem ser relativizados, pois correspondem a declarações fornecidas pelos gestores municipais que podem conter informações ou dados equivocados.

informada por 669 municípios, ou seja, 12% dos Municípios brasileiros. Em terceiro lugar, os municípios informam as iniciativas de trabalho conjunto na área de tratamento e disposição final do lixo, com 216 Municípios participantes. Nesta última área encontramos um diferencial, é a modalidade com maior adesão dos municípios de grande porte, aqueles com mais de 100.000 habitantes.³⁸

Autores como Klink, (2010), Cunha (2004), Abrucio (2010) e Cruz (2001), que discutem o associativismo entre entes federativos, apontam como caso mais paradigmático de consorciamento no Brasil o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC³⁹, cuja inspiração intelectual e política veio do prefeito de Santo André, à época, Celso Daniel. Não foi o único e nem o primeiro no período de redemocratização, mas se destacou por duas razões: 1) por ter sido criado num ambiente e com objetivos muito complexos; 2) foi o caso que mais influenciou a revisão da legislação, com a promulgação em 2005, da lei de consórcios públicos.

Com o processo de descentralização do Estado brasileiro, a esfera de planejamento e gestão metropolitanos perdeu influência para o municipalismo. Este fato associado a grave crise econômica existente no país ao longo dos anos 1980 estimulou os municípios do ABC a darem um tratamento conjunto de seus problemas. A proposta inicial da formação do Consórcio do Grande ABC estava relacionada à proteção dos mananciais localizados na região. Contudo, este era apenas o impulso inicial, o consórcio passou a ocupar de outras políticas públicas de interesse comum em curto período de tempo.

O objetivo do consórcio era bastante pretensioso, pois se buscava a construção de um consorciamento multisetorial, que é a forma mais difícil de parceria consorciada na federação brasileira, pois implica a articulação de diferentes agendas de políticas públicas setoriais. Destacam-se a agenda de atuação a partir da qual foi constituído, que inclui políticas sociais, de infra-estrutura urbana e de desenvolvimento local/regional, mais abrangente, portanto, que a maioria dos consórcios entre municípios

Outro fator que contribuiu para a complexidade da experiência do ABC se deve à sua constituição em uma região metropolitana⁴⁰, território que havia perdido poder e influência

³⁸Nos municípios de grande porte a questão dos resíduos sólidos é bem mais grave, por pelo menos dois fatores: o maior volume de resíduos produzidos que implica em uma complexa logística de coleta e disposição final e ausência e/ou insuficiência de grandes áreas para aterros controlados que não causem incômodos a população.

³⁹O Consórcio foi formado desde o princípio por sete municípios da Região Metropolitana de São Paulo: Santo André, São Bernardo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. A região do ABC possui um tradicional e diversificado parque industrial destacando-se por ser o primeiro centro do setor automobilístico brasileiro com grandes montadoras.

⁴⁰No período anterior a lei federal 11.107/2005, existência de consórcios em regiões metropolitanas era bastante inexpressiva, à exceção da experiência do ABC. Tal fato se deve a postura do municipalismo autárquico que

com a Constituição de 1988. Na verdade a estrutura de consórcios em regiões metropolitanas, como o ABC, se apresentou como uma alternativa à gestão metropolitana feita de forma institucional. Os modelos eram bastante diferenciados: enquanto a gestão metropolitana tinha uma natureza compulsória e era comandada pelos governos estaduais oferecendo pouca possibilidade de diálogo e participação no debate sobre o desenho das políticas públicas por parte dos municípios; os consórcios apareciam como uma nova possibilidade de diálogo entre iguais e com maior flexibilidade do ponto-de-vista administrativo, com menores exigências econômicas e maior visibilidade política para os prefeitos.

Uma das principais inovações apresentada pelo Consórcio do ABC era o fato de ser uma cooperação entre municípios de grande porte, localizados numa região metropolitana e não no interior do país. O Consórcio ABC também inovou no desenho institucional ao criar a Câmara do Grande ABC⁴¹ com participação mista do Estado e de setores organizados da população. Como a maior parte dos consórcios criados após a Constituição de 1988, o Consórcio ABC utilizou a figura de uma associação civil de direito privado.

O principal elemento de crítica era o modelo de Consórcio de direito privado, em virtude de sua fragilidade quanto ao compromisso firmado entre os pactuantes, das suas dificuldades do ponto de vista administrativo e em relação ao controle público particularmente no relacionamento com Tribunais de Contas. Este debate foi o motivador para uma nova alternativa legal que se consolidou com a legislação federal para consórcios públicos.

Abrucio (2001, p. 230) comenta a experiência do Consórcio ABC e afirma que

inviabilizou a articulação federativa. Por outro lado, também pouco se desenvolveram alternativas de planejamento e gestão na escala metropolitana ficando esta instância em segundo plano neste momento de forte apelo municipalista. Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, estabeleceu-se um paradoxo a medida que a política de incentivo ao associativismo municipal da SUPAM criou um espaço institucional de crítica a gestão metropolitana. A GRANBEL assumiu a defesa da autonomia municipal contestando a reformulação da gestão e planejamento metropolitano após a Constituição de 1988.

⁴¹Segundo Klink (2008), a inovação mais ousada foi a criação da Câmara Regional do Grande ABC, que contava com participação do governo estadual (por meio do governador, que ocupava o cargo de diretor geral, e dos seus principais secretários), do setor privado (por meio de grandes empresas, associações comerciais e industriais e delegações do CIESP – os Centros de Indústria do Estado de São Paulo), dos principais sindicatos de trabalhadores (particularmente os químicos e metalúrgicos), dos sete governos locais (por meio do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC) e da sociedade civil organizada (por meio de movimentos sociais como o de meio ambiente, o de direitos humanos e o de moradia). A Câmara não dispunha de estrutura jurídico-institucional. Não lhe faltava, entretanto, capacidade de articulação política. Na realidade, a principal função da Câmara consistia em mobilizar os atores públicos e privados em torno de uma agenda de planejamento estratégico para o futuro da região do ABC. Foram firmados mais de 50 acordos regionais em várias áreas temáticas, desde a competitividade sistêmica das cadeias produtivas, o meio ambiente, a qualidade do ambiente urbano e regional, a inclusão social, até o fortalecimento institucional dos arranjos para o planejamento regional, entre outros exemplos.

a experiência do Grande ABC, a despeito das condições desfavoráveis no plano federativo, logrou estabelecer um modelo de coordenação regional bastante amplo, lastreado em instâncias próprias e com uma longevidade rara nesta área.⁴² Mais importante: conseguiu montar uma rede federativa, horizontal e vertical, envolvendo a sociedade civil, os sete municípios da região e o governo estadual.

No entanto, os gestores públicos envolvidos no projeto do Consórcio do Grande ABC tiveram, mesmo com o sucesso da iniciativa e com a efetividade das ações consorciadas, como principal obstáculo a fragilidade institucional do modelo. A fragilidade institucional, no caso concreto do Consórcio ABC, pode ser ilustrada pela dificuldade em obter financiamento, por dificuldades para o planejamento de longo prazo e por questionamentos jurídicos. Todos esses aspectos se originaram da fragilidade causada pela falta de fundamentação legal que trazia insegurança quanto à execução dos objetivos traçados pelos participantes do consórcio.

Entretanto, no período recente, no ano de 2010, o Consórcio do ABC foi transformado em órgão público para se adequar à Lei nº 11.107 de 2005, pela qual a União somente celebra convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido. A mudança foi precedida por um Protocolo de Intenções assinado por todos os chefes de Executivo e aprovado pelas sete Câmaras Municipais (CONSÓRCIO ABC, 2011). A nova constituição jurídica deu poder de execução para a autarquia firmar acordos entre as administrações e abrir processos de licitação para obras em prol dos sete municípios; receber recursos oriundos das esferas federal e estadual, bem como de organismos internacionais, para dar vida aos projetos regionais oriundos dos 25 Grupos de Trabalho do Consórcio.

O importante é que a experiência foi inspiradora de arranjos cooperativos em geral, tendo impactado igualmente outras regiões metropolitanas, as quais, mesmo tendo trajetórias com especificidades, se beneficiariam do debate gerado pelo modelo implantado no ABC. Com o relativo sucesso da experiência, entidades influentes de apoio ao municipalismo passaram a defender mais fortemente o mecanismo de consórcio.

Acreditamos ser fundamental essa contextualização histórica para o entendimento das relações políticas e espaciais estabelecidas pelos consórcios na atualidade. A seguir é apresentado o contexto de formação da legislação federal em vigor e seus reflexos criação de espaços regionais de cooperação no território federativo brasileiro.

⁴²O Consórcio Intermunicipal Grande ABC foi constituído como uma associação civil de direito privado em 19 de dezembro de 1990 para atuar como órgão articulador de políticas públicas setoriais. Portanto, possui mais de vinte anos de duração e na atualidade conta com o Planejamento Estratégico para o horizonte temporal de 2020. Disponível em <http://www.consorcioabc.sp.gov.br/>

3.2 A implantação do marco regulatório federal dos consórcios públicos: alguns antecedentes

No período anterior à aprovação da lei federal, os consórcios eram uma forma de pacto entre dois ou mais municípios, ou seja, entre entidades da mesma natureza, que se comprometiam a executar de forma conjunta determinada função municipal. Os consórcios só podiam ser implantados entre pessoas públicas da mesma natureza, isto é, entre municípios, entre estados ou entre autarquias. Eles não possuíam personalidade jurídica, o que significava uma impossibilidade de exercer certos direitos e assumir obrigações em nome próprio. De fato, neste modelo os municípios é que tinham personalidade jurídica, mas a união deles pelo consórcio não criava uma nova personalidade jurídica. Normalmente, para que pudessem assumir obrigações, os consórcios se organizam como sociedade civil (CRUZ, 2002, p.201).

Esta sociedade, que deveria ter criação previamente autorizada pelas câmaras municipais, é que era detentora de direitos e obrigações, possuindo estrutura de gestão autônoma e orçamento próprio, e podendo contratar pessoal, comprar e vender bens, contrair empréstimos nacionais ou estrangeiros. Organizada como sociedade civil, a associação de municípios poderia dispor de patrimônio próprio para a realização de suas atividades, sendo os recursos provenientes de receitas obtidas através das atividades ou de contribuição dos municípios integrantes, de acordo com o estatuto do consórcio.

A implantação do novo modelo legal começou com a aprovação da Emenda Constitucional nº19, a chamada Reforma Administrativa⁴³. Os congressistas ali expressaram já um primeiro consenso em relação aos limites do municipalismo puro, modificando a redação do artigo 241⁴⁴ da Constituição Federal de 1988, em prol da construção de consórcios públicos e dos convênios de cooperação que poderiam autorizar a gestão associada de serviços públicos. Os dois personagens fundamentais na formulação do projeto foram o ministro Bresser Pereira⁴⁵ que participou do governo Franco Montoro, e Celso Daniel, então

⁴³Segundo Silva (1999) “dentre as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19/98, destacam-se aquelas relacionadas com a estabilidade dos servidores públicos, com o regime de remuneração dos agentes públicos e com a gestão gerencial da administração pública”

⁴⁴O artigo 24 da Emenda Constitucional altera a redação do artigo 241 da Constituição de 1988: “Art. 241: 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.”

⁴⁵Luiz Carlos Bresser-Pereira liderou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado nos primeiros quatro anos do governo Fernando Henrique (1995-1998) implantando a reforma administrativa do Estado no âmbito federal assim como a elaboração da emenda da administração pública que se transformaria, em 1998, na Emenda Constitucional nº19. Com a extinção do Ministério, por sugestão do próprio ministro no final desse período, a gestão passou para o Ministério do Planejamento e Gestão, ao mesmo tempo em que estados e municípios passavam também a fazer suas próprias reformas.

prefeito do município de Santo André e que se tornaria o primeiro presidente do Consórcio Grande ABC.

Segundo Silva (1999) a legislação prevista neste dispositivo constitucional possibilitaria a regulamentação da descentralização da prestação de serviços públicos. Em outras palavras, viabilizaria a transferência de serviços públicos de um ente federado para outro. Esta lei, quando aprovada, permitiria a criação de convênios de cooperação entre municípios ou entre estados e municípios para a administração de serviços públicos comuns entre a União e Estados, para a transferência de seus servidores, imóveis e equipamentos, isso tudo em busca de uma maior proximidade dos serviços públicos dos cidadãos.

Silva (1999), ainda em sua apreciação das possibilidades instituídas pela Emenda Constitucional, afirma que

não resta dúvida de que, se bem utilizados, os consórcios públicos, bem como os convênios de cooperação, constituirão instrumentos eficazes e adequados ao processo de descentralização política que se intenta levar a cabo. Transferir o serviço público para onde está o cidadão é a principal prioridade da reforma administrativa neste âmbito, pois com isso vai-se economizar e ganhar em eficiência – princípio constitucional expresso que rege a administração pública – e a melhoria da eficiência significa que o Estado será capaz de gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, como os mesmos recursos disponíveis (SILVA, 1999).

Dois grupos políticos tiveram importante papel na lei de regulamentação dos consórcios públicos: um deles tinha ligação direta com a experiência do ABC, políticos do Partido dos Trabalhadores que lá tinham trabalhado ou conheciam bem e o haviam incorporado como uma das melhores práticas do partido, o outro grupo vinculado à bancada da saúde, mais especificamente ao deputado Rafael Guerra, do PSDB mineiro. Os dirigentes do Consórcio ABC encontravam-se entre os gestores de consórcios que demandaram do governo federal iniciativas no sentido de propor ao Congresso Nacional projeto de lei que desse consistência jurídica aos consórcios públicos, possibilitando a constituição de uma figura jurídica de direito público. Ao mesmo tempo, a experiência vivida pelo Consórcio ABC serviu de referência para a elaboração do projeto de lei formatado pelo governo federal.

A participação política dos dois principais partidos brasileiros da época revela que o tema do consorciamento tornou-se um regime de políticas públicas consensual e de extrema relevância na agenda política do país. A aprovação da legislação consórcios públicos foi o grande marco aguardado desde a Constituição de 1988 para os formatos de colaboração intergovernamental e consorciamento, que cresceram enormemente no país neste período.

3.3 A natureza dos consórcios públicos e a Lei Federal nº 11107/2005: novas possibilidades para o associativismo territorial

A nova legislação permite uma repartição de responsabilidades entre diferentes esferas de governo. Do ponto de vista legal, este é o aspecto mais inovador da proposta efetivando um novo leque de alternativas de planejamento e gestão territorial das políticas públicas possibilitadas pela associação entre entes governamentais. A expectativa é de que os municípios brasileiros passem a se unir mais em consórcios para executar projetos, obras ou serviços de interesse comum voltados para o desenvolvimento regional e metropolitano. Acreditamos que essa possibilidade estabelece novas implicações políticas e espaciais ao território brasileiro.

3.3.1 Aspectos administrativos

Estrutura básica e funcionamento

A gestão dos consórcios exige uma estrutura própria com a criação de um quadro de pessoal específico ou a atuação de servidores cedidos pelas prefeituras. A presidência dos consórcios é exercida por um dos prefeitos dos municípios ocorrendo rodízio na ocupação do posto. As decisões são tomadas em votação por maioria apesar de existir em alguns o poder de veto por algum participante. Tal situação ocorre quando há um município de maior porte que os demais ou quando tem papel central nas atividades exercidas pelo consórcio.

A maioria dos consórcios tem uma estrutura organizacional composta por:

a) Conselho de Prefeitos: órgão de deliberação máxima, composto pelos prefeitos de todos os municípios consorciados. As diretrizes político-administrativas são traçadas por esse órgão. O Conselho de Prefeitos possui um presidente e um vice-presidente, que são escolhidos entre os seus pares. A presidência pode ser escolhida por eleição ou por um sistema de rodízio, conforme for estabelecido no estatuto. As decisões podem ser tomadas por maioria simples, maioria absoluta, maioria qualificada ou por unanimidade. b) Conselho Fiscal: órgão fiscalizador do consórcio, deve acompanhar a gestão e fiscalizar as finanças e a contabilidade do consórcio e é composto por representantes de cada município, sendo indicados pelas respectivas câmaras municipais, pelos membros dos conselhos municipais das áreas de atuação, ou, ainda, pelos Executivos municipais. c) Secretaria Executiva: órgão com funções executivas dirigido por um secretário executivo/coordenador/diretor nomeado pelo Conselho

de Prefeitos. Em casos em que a natureza do serviço é mais complexa há, subordinadas à Secretaria Executiva, uma área técnica e outra administrativa e financeira.

Alguns consórcios possuem em sua estrutura câmaras técnicas compostas por entidades que formam um corpo consultivo de entidades da sociedade civil (universidades, centros de pesquisa, sindicatos, comitês de bacia, organizações não-governamentais, entre outros). Em outros casos são constituídos grupos de trabalhos temáticos ou conselhos compostos por secretários municipais associados ao assunto trabalhado pelo consórcio.

Conforme previsão do artigo 3 da lei nº 11107/2005, “o consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções”. Trata-se de compromisso político formalizado que, ratificado mediante lei por entes da federação interessados, se converte em contrato para a instituição de pessoa jurídica interestatal.

Dias (2010, p. 215) afirma que o

protocolo não possui natureza jurídica de contrato preliminar nos moldes do direito civil, porque não vincula as partes à celebração do contrato definitivo. Em verdade, o instrumento não goza de autonomia em relação ao contrato de constituição do consórcio já que é desprovido de valor jurídico, portanto se o município participante não o ratificar em sua câmara legislativa, não estará obrigado a entrar no consórcio.

Nos termos do artigo 4 da lei federal, o protocolo deve incluir necessariamente cláusulas que contenham: a) denominação, finalidade, prazo de duração e a sede do consórcio; b) identificação dos entes da federação consorciados; c) a indicação da área de atuação do consórcio; d) o enquadramento do consórcio público como associação pública ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos; e) os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar a entidade a representar os consorciados perante outras esferas de governo; f) as normas de convocação e de funcionamento da assembléia geral, inclusive para elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio; g) a previsão de assembléia geral (instância máxima do consórcio público) e o número de votos para as suas deliberações; h) a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio, que, obrigatoriamente, deverá ser chefe do Poder Executivo de uma das pessoas políticas consorciadas; i) o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; j) as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria; l) o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das

cláusulas do contrato de consórcio público; m) a definição do número de votos atribuídos a cada consorciado na assembleia geral, sendo assegurado no mínimo um voto a cada partícipe; e n) a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando: 1) as competências cujo exercício se transfere ao consórcio público; 2) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados; 3) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços; 4) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos consorciados; 5) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão.

Segundo Dias (2010, p.216),

a constituição de consórcio público, portanto, obedece a três etapas: a preparação e a assinatura de protocolo de intenções, a sua ratificação mediante lei dos entes consorciados, e a elaboração, aprovação e registro, se for o caso, pela assembleia geral dos estatutos da entidade. Estes, por sua vez, deverão conter as normas de organização e de funcionamento da entidade, respeitando as disposições estabelecidas no protocolo de intenções e nas leis ratificadoras dessas disposições, inclusive no que tange ao rateio das despesas para a manutenção da entidade (...).

Os recursos humanos utilizados nos consórcios estão sujeitos às normas da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT - independentemente da personalidade jurídica adotada. Os funcionários podem ser contratados pelos consórcios, ou cedidos pelos governos estaduais e/ou federal, ou ainda cedidos pelos municípios integrantes do consórcio. Os funcionários contratados diretamente pelos consórcios devem participar de seleção pública para desempenhar as suas funções. No caso dos funcionários cedidos pelos municípios consorciados, ou pelos governos federal e estadual, deve haver um registro formal dessa cessão no prontuário do funcionário.

Costa⁴⁶ citado por Cruz (2002, p. 215) ressalta que “dependendo da natureza do consórcio e das metas traçadas, aqueles que contam com uma equipe exclusiva, plenamente dedicada aos propósitos estabelecidos, tendem a funcionar melhor”. Em relação a questões técnicas devem ser utilizadas consultorias com profissionais de competência específica. Um funcionário do consórcio também pode prestar serviços temporários em outro município desde que este trabalho esteja previsto nas atribuições e finalidades do consórcio.

⁴⁶ COSTA, A.J.F. Consórcio de recursos hídricos. In PAULICS, V. (org.) 125 Dicas – Idéias para a ação municipal. São Paulo. Pólis. (2000)

Uma boa organização administrativa é fundamental para o sucesso do consórcio já que os entes federativos devem compartilhar seus recursos humanos e administrativos. Como muitas vezes o consórcio é invocado como uma maneira de modernizar a gestão pública municipal, uma organização administrativa bem desenhada e compartilhada entre os membros participantes também colabora para a legitimidade e transparência pública da iniciativa.

Objetivos dos consórcios

Os consórcios podem realizar desde ações pontuais a programas de longo prazo que exerçam forte influência sobre o futuro dos municípios. A durabilidade e o impacto dependem das pretensões e aportes financeiros dos entes consorciados.

Nos termos do artigo 2 da lei nº 11107/2005 os objetivos de um consórcio público são determinados pelo interesse comum entre os entes da federação que o compõem, observados os limites constitucionais. As principais finalidades de um consórcio são a articulação regional entre unidades políticas de pequeno ou médio porte, com vistas à melhoria de sua capacidade técnica, gerencial e financeira; a prestação de serviços de interesse comum, mediante atuação integrada que possa resultar em economia de escala; a criação de espaço suprapartidário para a discussão de temas de interesse regional; a redução de ociosidade no uso de máquinas e de equipamentos; a otimização de recursos humanos, com a conseqüente redução de custos operacionais e a ampliação da oferta de serviços; a formação e a capacitação da burocracia administrativa; a gestão de espaços metropolitanos que demandam solução uniforme para os problemas comuns; e a atuação conjunta em regiões, como bacias hidrográficas ou pólos regionais de desenvolvimento, nas quais a ação isolada seria inútil.

Esses mecanismos oferecem um rol inesgotável de opções em virtude das características de que se podem revestir, especialmente no que concerne às suas possíveis áreas de atuação: saúde, assistência e inclusão social, habitação, educação, cultura, lazer, esporte, informática, planejamento regional, capacitação administrativa, produção agrícola e abastecimento alimentar, obras e infraestrutura, saneamento básico, manejo de resíduos sólidos, desenvolvimento econômico, proteção ambiental, turismo, aquisição de bens e/ou equipamentos, entre outros.

Vaz (1997) destaca alguns aspectos que podem ser tratados conjuntamente:

a) serviços públicos: os municípios podem oferecer serviços públicos em parceria com municípios vizinhos. Com isso, é possível amortizar os custos fixos e os investimentos sobre uma base maior de usuários, reduzindo o custo unitário da produção e distribuição dos

serviços. Diversos tipos de serviços públicos podem ser realizados sistematicamente por meio de consórcios.

b) saúde: Este é o campo mais propício para a criação de consórcios para prestação de serviços públicos. A operação conjunta da rede pública de serviços de saúde tem sido o motivo da criação de vários consórcios municipais nos últimos anos. Isto porque é um tipo de serviço que exige grandes investimentos e que naturalmente é hierarquizado em rede por demanda: um município de pequena população não terá condições (nem fará sentido que o faça) para oferecer todo o leque de serviços possíveis e necessários. Com isso, muitos municípios passam a depender de serviços oferecidos fora, cuja operação está totalmente além de seu controle; outros implantam equipamentos e serviços superdimensionados, cujo investimento necessário ou o custeio da operação é muito elevado o para o potencial econômico do município (muitas vezes esta opção implica no sucateamento em médio prazo destes investimentos).

c) obras públicas: muitas vezes as obras públicas podem ser do interesse de mais de um município. É o caso de obras em áreas de divisa (especialmente em áreas conurbadas), canalização de cursos d'água e obras viárias que garantam o acesso a vários municípios. Em outras situações, pode ser interessante compartilhar recursos para diversas obras a cargo de cada município: rodízio de máquinas próprias, aquisição ou locação de máquinas para uso comum, contratação de projetos arquitetônicos padronizados ou mutirões de manutenção de estradas vicinais⁴⁷. Este é um item em que os consórcios públicos revelam um desempenho muito bom, por conta do próprio caráter circunstancial: são ações com objetivos e etapas perfeitamente definidos, facilitando o estabelecimento de responsabilidades de cada parceiro.

d) atividades-meio: outra forma de tirar mais proveito dos recursos por intermédio de consórcios é a realização de atividades-meio das prefeituras. É o caso da informática, que dá espaço para o uso comum de equipamentos (em caso de aplicações que requeiram maior capacidade de processamento, o que pode ocorrer para municípios de maior porte) e para o desenvolvimento de sistemas informatizados que possam atender a mais de um município. Também é possível estabelecer consórcios para realizar atividades de treinamento e capacitação de funcionários públicos municipais, permitindo criar programas permanentes de capacitação de pessoal de menor custo por servidor beneficiado.

e) meio ambiente: muitos consórcios têm surgido a partir de projetos de recuperação ou preservação do meio ambiente, sobretudo em busca de soluções para problemas em torno do

⁴⁷Esta é a principal finalidade de muitas associações microrregionais mineiras.

manejo de recursos hídricos de uma bacia hidrográfica. Esses consórcios podem ir além das questões hídricas num sentido estrito e assumir um papel de interlocutores frente aos governos estadual e federal em questões ambientais mais amplas como saneamento básico, coleta e disposição de lixo e controle de enchentes.

f) políticas de desenvolvimento econômico regional: há uma grande possibilidade de atuação dos consórcios no campo da promoção do desenvolvimento regional. Podem assumir funções de incentivo a atividades econômicas (atração de investimentos, apoio à produção agrícola) e funcionar como agentes de controle e prevenção da guerra fiscal entre municípios. No campo do turismo as ações de consórcios têm sido pouco utilizadas, apesar da boa possibilidade de emprego desse instrumento para divulgar o potencial turístico regional e também preparar os municípios para sua exploração racional. Pode-se considerar também a hipótese de empreender programas de capacitação e reciclagem profissional da mão-de-obra local.

Suporte financeiro

Os consórcios são financiados por meio de cota de contribuição estabelecida por um contrato de rateio entre os entes federados participantes. As contribuições dos consórcios são definidas no estatuto do consórcio e devem ser transferidas periodicamente – mensal, bimestral, semestral ou anualmente - de cada ente federado para o consórcio.

Pelo que se depreende da leitura da Lei Federal nº 11.107/05, o contrato de rateio pode ser definido como “meio no qual os entes da Federação consorciados comprometem-se a fornecer recursos para a realização de despesas do consórcio público”⁴⁸. Esta modalidade de financiamento se constitui na única forma possível de repasse de recursos dos entes federativos ao consórcio público⁴⁹ que integram. Portanto, o contrato de rateio é o instrumento legitimador das obrigações financeiras dos entes participantes do consórcio, que deverá ser observado pelos gestores dos entes consorciados, sob pena de responderem pessoalmente pelos danos que vierem a causar ao erário (SILVA, 2006).

Existe diversidade nos critérios para composição do contrato de rateio: valor fixo estabelecido pelo Conselho de Prefeitos; participação proporcional à população; participação proporcional à utilização dos serviços; combinação das duas anteriores; participação de uma porcentagem do Fundo de Participação dos Municípios – FPM; participação de uma porcentagem do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS; e participação de uma proporção ao faturamento obtido (CRUZ, 2002). O critério para participação no contrato de rateio deve ser objeto de ampla discussão entre os entes participantes de modo que

⁴⁸Art. 2º, inc. VII do PL nº 3.884/04.

⁴⁹Art. 8º da Lei Federal nº 11.107/05.

não haja prejuízo para nenhum integrante e uma parcela justa de cada receita seja aplicada por todos.

Na formação de um consórcio, os municípios devem identificar despesas de investimento e custeio e os impactos para as contas municipais. A cota de contribuição municipal não deve prever somente recursos para o custeio das atividades pois pode inviabilizar o consórcio. Caso não sejam feitos novos investimentos tecnológicos, a prestação dos serviços públicos pode se tornar deficitária. Deve existir investimento contínuo para possibilitar o incremento da arrecadação com o maior contingente populacional e qualidade do serviço prestado.⁵⁰

Outras fontes de recursos podem ser previstas nos estatutos como o recebimento de auxílios, contribuições e subvenções concedidas por entidades públicas ou particulares, doações, operações de crédito e saldos dos exercícios anteriores. Os consórcios podem receber doações de instituições nacionais e internacionais. Entretanto, a maior parte dos recursos dos consórcios ainda é proveniente do poder público (CRUZ, 2002).

A participação dos governos estaduais no financiamento desses consórcios varia de estado para estado. Quando o consórcio é utilizado como um instrumento de descentralização/municipalização das políticas públicas, o aporte de recursos é maior. Entretanto, observa-se que esse incentivo estadual varia de gestão a gestão. Vários consórcios conseguiram, dos seus respectivos governos estaduais, recursos de investimento, o que possibilitou a organização dos seus serviços.

A alocação de recursos pelo governo federal tem ocorrido, sobretudo para os consórcios de saúde e de recursos hídricos. Tais recursos são ofertados na maior parte dos casos como investimentos. Dias (2010) aponta que alguns municípios têm se associado unicamente para obter recursos dos governos estadual e federal com a expectativa de aumento de receitas. Devido à falta de perspectiva de atuação conjunta e ao interesse limitado à questão financeira, essas experiências terminam assim que existe a necessidade de uma ação conjunta.

A lei nº 11.107/2005 prevê que a manutenção econômico-financeira do consórcio público seja efetivada exclusivamente mediante a celebração de contrato de rateio pelos membros da associação (artigo 8), determinando mesmo a nulidade de cláusulas do contrato de constituição que prevejam outros aportes financeiros ou econômicos à entidade, salvo as

⁵⁰Pode-se citar, por exemplo, a expansão de redes de águas e esgotos em sistemas geridos por consórcios públicos. A melhoria na qualidade do atendimento pode permitir o aumento da arrecadação do consórcio criando

contribuições em bens ou em direitos realizadas por força de gestão associada de serviços públicos (artigo 4, parágrafo 4), e a eventual cessão de servidores, que poderá ocorrer na forma e nas condições previstas na legislação de cada associado.

Na visão de Dias (2010, p. 223) uma importante limitação, entretanto, foi o fato de “a lei não contemplar a possibilidade de os consórcios públicos contraírem obrigações financeiras em nome próprio, envolvendo recursos oriundos das contribuições dos consorciados.” Dessa forma, não foi atendida a antiga e importante reivindicação de entidades existentes, persistindo o problema do financiamento dos consórcios públicos. A única exceção é a possibilidade de os consórcios produzirem receitas próprias através da cobrança pela prestação de serviços.

A tarefa do contrato de rateio é conferir estabilidade e segurança às atividades consorciativas. Diante de tal constrangimento, dificulta-se a qualquer associado negligenciar o pagamento da contribuição, na hipótese de alternância política decorrente de eleições, por exemplo. Nesse caso, o grau de comprometimento é bastante alto, já que os entes consorciados, em conjunto ou isoladamente, bem como o consórcio, são partes legítimas para exigir o cumprimento das prestações estipuladas.

Dias (2010) afirma que fora da sistemática estabelecida pela lei nº 11.107/2005, os entes consorciados contribuem espontaneamente com a associação, o que torna a base econômica-financeira do consórcio muito frágil. O ajustamento de quotas-partes de contribuição restringe-se ao plano político, tornando difícil o recolhimento de valores necessários à satisfação de compromissos assumidos perante terceiros. Em consequência, inviabiliza-se também o recebimento de investimentos externos de maior vulto, devido à insegurança quanto à capacidade de oferecer contrapartidas por parte do consórcio. Em suma, a não ser mediante o contrato de rateio não existe nenhuma garantia da contribuição financeira por parte dos entes federados participantes do consórcio.

Em função desse objetivo, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio poderá ser excluído do consórcio após prévia suspensão.

Para atender aos dispositivos da lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com recursos entregues em

um círculo virtuoso e realimentando o sistema de gestão como novos investimentos. A questão da cobrança por prestação de serviços será vista logo adiante.

virtude de contrato de rateio, de forma que elas possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da federação, na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos. Nesses termos, é vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito. Essa última disposição não interdita aos consórcios a contratação de operações de crédito, porém impede que recursos fiscais dos entes consorciados sejam utilizados no pagamento de tais negócios, o que, na prática, produz o mesmo resultado.

A esse propósito, no processo de regulamentação da lei, opôs-se forte resistência do Ministério da Fazenda em admitir que os consórcios contratassem operações de crédito (DIAS, 2010). Os problemas apontados foram a possibilidade de que um ente federativo assumira débitos de outro e o falseamento do limite de endividamento dos entes federativos, estabelecido nos termos de resolução do Senado Federal.

Não obstante essa limitação verifica-se a possibilidade de os consórcios produzirem receita própria, mediante cobrança pela prestação de serviços públicos, tornando-se autosustentados, ou seja, além dos aportes obtidos por meio dos contratos de rateio, a Lei nº 11.107/2005 prevê a possibilidade de os consórcios serem contratados pela administração direta ou indireta dos entes consorciados para a prestação de serviços mediante remuneração.

Eles poderão também emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e de outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos que estejam sob sua administração, ou, mediante específica autorização, sob a administração de ente da federação consorciado (artigo 2, parágrafo primeiro, inciso III e parágrafo 2). Igualmente constituem fontes alternativas de recursos as contribuições que os consórcios podem receber de outras entidades e órgãos governamentais, não pertencentes ao seu quadro de associados (artigo 2, parágrafo primeiro, inciso I). É o caso, por exemplo, de consórcio intermunicipal que celebra convênios pontuais com a União para o recebimento de verbas do orçamento federal.

O consórcio público está sujeito às fiscalizações contábil, operacional e patrimonial do Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do chefe do Poder Executivo representante legal do Consórcio, inclusive quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade das despesas, dos atos, dos contratos e da renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio (artigo 9, parágrafo único da Lei nº 11107/2005).

A definição das despesas do consórcio é um aspecto bastante importante pois depois da ponderação quanto aos custos políticos, certamente é o aspecto mais considerado pelos

prefeitos ao entrar para uma associação. A maioria das prefeituras tem sérias restrições orçamentárias e exigências constitucionais em relação a aplicação de recursos obtidos em outras instâncias como no caso das políticas setoriais de educação e saúde. Dessa forma, a pactuação dos gastos públicos realizados pelos consórcios é uma parte fundamental do sucesso de tais iniciativas, onde a realização dos contratos de rateio possibilita maior transparência e observação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dias (2010, p. 223) aponta que a lei nº 11.107/2005 constitui importante contribuição no sentido de intensificar a atuação pública do ponto de vista administrativo especialmente, porque: 1) reconheceu os consórcios como pessoas jurídicas de direito público (uma das possibilidades), dotando-os, assim, de autoridade para a prática de atividades reservadas ao poder público; 2) pôs fim à fragilidade institucional dessas entidades ao estabelecer que a retirada de qualquer consorciado não prejudica as obrigações já constituídas, que deverão ser honradas ou indenizadas, mesmo na hipótese de extinção do vínculo associativo, caso em que os entes responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes; 3) contribuiu para a segurança das relações consorciativas ao determinar que os associados, em conjunto, ou isoladamente, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações assumidas por força de contrato de rateio dos custos da entidade.

3.3.2 Os reflexos da legislação federal dos consórcios públicos: aspectos políticos e territoriais

Para além dos reflexos administrativos e financeiros dos entes federativos, a legislação de consórcios públicos tem profundos reflexos na atuação política e na gestão territorial no Brasil. A maior inovação da nova legislação consiste, a nosso ver, na reorganização da atuação do Estado federativo através da mudança de práticas políticas no âmbito regional. Os consórcios públicos devem ser entendidos como espaços de modernização da gestão e planejamento do território, mas também como o palco para o surgimento de novas instâncias políticas de reivindicação e afirmação de identidades regionais.

Aspectos políticos

A constituição de consórcio público obedece a três etapas: a preparação e a assinatura de protocolo de intenções, a sua ratificação mediante lei dos entes consorciados, e a elaboração, aprovação e registro, se for o caso, pela assembléia geral dos estatutos da entidade.

Segundo Batista e outros (2011) o processo de constituição de um consórcio público implica a definição clara dos objetivos e interesses comuns dos entes federados que irão se consorciar. O pacto entre os entes que irão se tornar membros do consórcio ocorre em torno de um ou mais objetivos comuns. A cooperação e o consenso nesses casos é o que sustenta a criação do consórcio, pois sem um objetivo comum ou tendo um objetivo imposto por um dos entes consorciados, o consórcio terá dificuldade de se manter.

O acordo celebrado no Protocolo de Intenções entre os poderes executivos de cada ente a se consorciar deverá ter aprovação das respectivas casas legislativas. O rito de tramitação de um projeto de lei pelo parlamento está estabelecido pelos Regimentos Internos das casas legislativas sejam estas uma Câmara Municipal ou uma Assembleia Legislativa, ou Congresso Nacional.

O Poder Executivo deve organizar o conteúdo do Projeto de Lei de Ratificação nos termos do Protocolo de Intenções de modo a eliminar as principais dúvidas dos parlamentares sobre o tema, quando estes estiverem deliberando sobre a matéria. Os termos adotados na mensagem de apresentação dos objetivos previstos no Protocolo de Intenções a serem alcançados no consorciamento com outros entes federados e os vínculos destes com os interesses das comunidades envolvidas, devem ser simples e didáticos.

A clareza ajuda os parlamentares (das esferas de governo que organizam o Consórcio Público) a analisarem e emitirem sua manifestação quanto à aprovação do Projeto de Lei. O Prefeito e sua equipe assessora, pode previamente realizar encontros com os parlamentares com a missão de esclarecer suas dúvidas. Segundo Batista e outros (2011, p.72) “as diferenças político-partidárias tendem a ser diminuídas e transformadas em força motora dos objetivos comuns quando o debate é construído de forma a assegurar acesso pleno às informações que estruturam a proposta em discussão e construção dos consórcios públicos.”

Portanto, o ato de consorciar-se representa uma atividade política típica que exige processo de negociação, articulação e pactuação entre os representantes do poder executivo e os gestores da(s) política(s) pública(s) de cada ente consorciado. Os consórcios podem retomar uma das maiores vantagens da forma federativa de organização do Estado: a dinâmica política da construção da democracia consensual a partir das bases da Federação, ou seja, a organização federativa legitimada politicamente pela atuação concertada e conjunta baseada na articulação entre Poderes Executivos e Legislativos de cada ente participante.

Dessa forma, a constituição de consórcios é uma atividade que carece de legitimidade política no âmbito de cada ente federado. Se está baseado no consenso, também permite em sua lógica processual evidenciar as discordâncias e os posicionamentos antagônicos próprios

do processo político. As experiências apresentadas nesse trabalho permitem identificar as fragilidades, as ambigüidades e os êxitos expostos por essas construções sócio-políticas.

Aspectos territoriais

A nova lei traz várias formas possíveis de cooperação entre entes públicos: consórcios entre municípios, consórcios entre estados, consórcios entre estado(s) e Distrito Federal, consórcios entre município(s) e Distrito Federal, consórcios entre estado(s) e município(s), consórcios entre estado(s), Distrito Federal e município(s), consórcios entre União e estado(s), consórcios entre União e Distrito Federal, consórcios entre União, estado(s) e município(s) consórcios entre União, Estado(s), Distrito Federal e município(s). Segundo a lei, os consórcios são voluntários, podendo possuir personalidade jurídica de direito privado ou de direito público.

De acordo com o artigo 4 da Lei nº 11.107/2005, considera-se como área de atuação do consórcio público, independentemente de figurar a União como consorciada, a que corresponde à soma dos territórios: a) dos municípios, quando o consórcio público for constituído somente por municípios ou por um estado e municípios com territórios nele contidos; b) dos estados ou dos estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente constituído por mais de um estado ou por um ou mais estados e o Distrito Federal, ou; c) dos municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os municípios.

Os dispositivos legais são claros e não deixam margem a dúvidas. Todavia, cabem algumas observações, a fim de se ressaltar características dessas espécies de agrupamentos. Em primeiro lugar, vê-se que é admissível a constituição de consórcio público entre municípios localizados em diferentes estados da federação. Essa possibilidade denota o caráter flexível do arranjo administrativo, bem como a autonomia dos municípios frente aos estados para promover a integração regional.

A lei também não estabelece a obrigatoriedade de esses territórios serem contíguos, muito embora seja mais lógico e bastante desejável que eles sejam próximos entre si o suficiente para favorecer as condições do planejamento físico-territorial e das ações regionais. Portanto, existe a possibilidade de existirem associações entre municípios não caracterizados pela vizinhança. Essa possibilidade legal, no entanto, é necessária, em virtude do eventual desinteresse que um município, no exercício de sua autonomia, possa manifestar em estabelecer vínculo com outras unidades políticas. A descontinuidade territorial, nesse caso, poderia inviabilizar a constituição do consórcio entre as localidades interessadas.

Outra observação interessante refere-se à impossibilidade de municípios se associarem a estados que não os contenham totalmente em seus quadrantes. Essa preocupação denota o cuidado a fim de que um estado não interfira no plano territorial de outro, o que poderia gerar conflitos de competência federativa na execução das políticas públicas.

As possibilidades de relações territoriais previstas na Lei nº 11.107/2005 permitiram efetivamente a flexibilização das atividades consorciadas e o tratamento de questões em múltiplas escalas pelos consórcios. Os problemas que não podem ser resolvidos adequadamente em nenhuma das escalas próprias às divisões administrativas agora podem utilizar da figura jurídica dos consórcios públicos. Grande parte dos problemas transcende o território administrativo, exigindo que a intervenção estatal seja discutida com os vizinhos. Existe dificuldade em atuar de forma isolada, principalmente quando o caráter do problema ou o desenho institucional da política pública indicam a necessidade de atuação conjunta.

A definição dos recortes territoriais possíveis para a ação consorciada não deixa dúvida quanto à importância da dimensão espacial no ajuste de cooperação estabelecido entre entes federativos. Essa espécie de associação está inserida numa estratégia de planejamento regional que implica a reorganização territorial dos poderes de gestão administrativa.

3.4 As possibilidades dos consórcios intermunicipais no planejamento e gestão regional

A prática política do associativismo territorial existe a bastante tempo na federação brasileira. Diferentes arranjos jurídicos conviveram ao longo da história recente do país. As discussões no âmbito do planejamento regional também remontam aos anos 1950, com os debates sobre a condição de atraso das regiões Norte e Nordeste e a implantação de instituições de desenvolvimento regional como a SUDENE e a SUDAM. No nível estadual, as associações regionais proliferaram incentivadas pelos governos estaduais para reforçar o planejamento municipal.

A grande inovação, no entanto, é a existência do marco regulatório dos consórcios públicos. A legislação permitiu a instauração de um novo capítulo no estabelecimento de políticas de planejamento e gestão regional no âmbito a organização do Estado federativo brasileiro. Os consórcios públicos, segundo o que se apreende da lei, contribuem para a construção de uma política pública pactuada entre entes federativos, mesmo que de escalas diferenciadas.

Os novos arranjos institucionais que passaram a vigorar com a implementação das legislações das Águas, dos Consórcios Públicos e do Saneamento Básico consolidaram uma

grande oportunidade para novas experiências em gestão compartilhada, no entanto, ainda se encontram pouco aproveitados pela sociedade civil organizada. Existem diversas interfaces entre os três marcos regulatórios e as instituições criadas no âmbito de cada legislação devem atuar de maneira concertada propiciando uma nova abordagem sistêmica de problemas que escapam da regulação no nível local.

Ana Lúcia Britto (2006) discute a questão de escala na gestão de serviços públicos

a questão da escala ótima de gestão de serviços que hoje encontra-se em debate no Brasil, confrontando-se defensores da opção municipalista e defensores da gestão regionalizada no nível dos estados da federação, tem hoje uma terceira opção que é a articulação intermunicipal através de consórcios formados na escala de bacias ou sub-bacias hidrográficas, e construção de um modelo de gestão inter-setorial (BRITTO, 2006, s.p.)

Com ênfase na gestão de recursos hídricos, a autora defende a intersetorialidade como característica fundamental na equação das questões fundamentais enfrentadas pelas metrópoles brasileiras no que concerne à gestão das águas: a poluição dos recursos hídricos e a diminuição da capacidade nas fontes para abastecimento. Para ela os consórcios, cuja estrutura foi regulamentada por lei federal, devem atuar “exercendo funções relativas ao planejamento e regulação da gestão dos serviços, e atuando de forma integrada aos comitês de bacia” (BRITTO, 2006). Hoje os comitês constituem instâncias importantes de articulação e mediação de conflitos entre atores públicos e sociedade civil, e podem ser uma alternativa viável para a construção da intersetorialidade.

Neste trabalho abordamos especificamente o debate em relação aos consórcios públicos. Entretanto, não se pode deixar de reconhecer a multiplicidade de possibilidades para o desenvolvimento de novas instituições com as legislações promulgadas nas últimas décadas. No campo dos recursos hídricos particularmente existem determinações legais que podem acarretar conflitos e sobreposições que demandam o diálogo institucional permanente. A regulação atual pressupõe um conjunto de procedimentos e instâncias participativas de explicitação e negociação dos conflitos

Os consórcios públicos podem ser formados com linha de atuação multisetorial ou ser constituídos para uma política pública específica. Batista e outros (2011) dividem as alternativas em políticas de infra-estrutura para o desenvolvimento e políticas sociais, segundo o quadro abaixo.

Quadro I - Políticas públicas com perspectiva de atuação consorciada

INFRAESTRUTURA PARA O DESENVOLVIMENTO	POLÍTICAS SOCIAIS
planejamento urbano saneamento básico habitação transporte e mobilidade energia vias públicas meio ambiente	saúde educação assistência social segurança pública turismo

Fonte: Elaborado pelo autor. Dados: obtidos em Batista e outros (2011)

Algumas dessas políticas públicas possuem uma legislação federal que prevê a gestão descentralizada e a possibilidade de atuação em consórcios. Outras já possuem várias experiências consorciadas mesmo sem um marco regulatório indutor da atuação conjunta. A seguir são apresentadas algumas das políticas onde é possível a atuação consorciada⁵¹:

- planejamento urbano: este campo de atuação é competência dos municípios e está pautado nas políticas de desenvolvimento territorial⁵² reunidas nos Planos Diretores⁵³ e Leis de Uso e Ocupação do Solo que organizam as diversas políticas setoriais.

Os municípios que tenham certa identidade (contexto ambiental de uma mesma bacia hidrográfica, região metropolitana, ou sob influência de grande pólo industrial ou cadeia de atividade produtiva) podem ser articular em um consórcio com o objetivo de prestar assistência técnica para elaboração de projetos regionais e formular diretrizes regionais para o planejamento urbano, preservação de recursos hídricos, melhorias ambientais, entre outros.

- saneamento ambiental: a Constituição de 1988 diferente das orientações preconizadas pelo regime militar⁵⁴, definiu o saneamento como serviço público de caráter local. A competência

⁵¹Os exemplos de possibilidades de consórcios foram retirados de Batista e outros (2011, p. 31-125).

⁵²Segundo o Guia dos Planos Diretores Participativos elaborado pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2005, p.14) “fazer planejamento territorial é definir o melhor modo de ocupar o sítio de um município ou região, prever os pontos onde se localizarão atividades, e todos os usos do espaço, presentes e futuros. Pelo planejamento territorial, pode-se converter a cidade em benefício para todos; podem-se democratizar as oportunidades para todos os moradores; podem-se garantir condições satisfatórias para financiar o desenvolvimento municipal; e podem-se democratizar as condições para usar os recursos disponíveis, de forma democrática e sustentável”.

⁵³ Os Planos Diretores são os instrumentos básicos de execução da política urbana municipal, compondo “um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano” (BRASIL, 2005, p.14).

⁵⁴Durante o período do regime militar a gestão de saneamento esteve centralizada no âmbito dos governos estaduais. O PLANASA – Plano Nacional de Saneamento – lançado em 1971, destinava recursos para os estados criarem suas próprias companhias de saneamento. Para isso, instituiu o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), gerido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). Para obter o financiamento, cada estado da federação deveria criar, com base em seus recursos orçamentários, um Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos (FAE) e uma companhia estadual de saneamento. A companhia precisava obter a concessão dos municípios de seu estado para neles operar em forma de monopólio. O Planasa exigia ainda que o estado investisse pelo menos

e responsabilidade de gestão e exploração podem ser realizadas diretamente ou por meio da concessão a outras empresas – públicas ou privadas. A Política Nacional de Saneamento Básico - Lei Federal nº. 11.445 – foi promulgada em 5 de janeiro de 2007, após dez anos de debate no Congresso Nacional. Em razão da necessidade de grandes investimentos e de ações de médio e longo prazo, esta Política requer ações de planejamento de maior intensidade e alcance, o que implica em uma melhor estruturação de gestão. A legislação optou por atribuir a qualquer ente federado a competência de prover serviços públicos de saneamento, facultando delegar a organização, regulação, fiscalização e prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei dos Consórcios Públicos. As ações de planejamento da política de saneamento ambiental devem ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos, de forma a assegurarem a qualidade ambiental regional.

Dessa forma podem ser desenvolvidos consórcios amplos para a gestão e regulação de serviços de saneamento básico entre municípios de uma região, tais como: fornecimento de água potável, recolhimento, afastamento e tratamento de esgoto doméstico, gestão dos resíduos sólidos; sendo bastante importante a avaliação da viabilidade econômica da implantação de estruturas do setor, como aterros sanitários, centrais de reciclagem, unidades de reaproveitamento de resíduos de construção civil, central de compostagem etc. A questão das distâncias entre as cidades consorciadas deve ser observada para garantir os ganhos de escala na proposta.

- habitação: Se a política de saneamento refere-se especificamente aos objetivos de garantir a salubridade do ambiente, ou do território, em consequência das diversas atividades humanas, a política habitacional ocupa-se de propiciar as condições adequadas de moradia. Trata-se não apenas de garantir o acesso à terra urbana, mas ao direito de moradia digna e integrada aos demais equipamentos urbanos, particularmente os de trabalho, educação, saúde, cultura, transporte e lazer. Parte significativa deste cenário deve ser atribuída à ausência de uma política de financiamento adequada, cuja inexistência deu causa à multiplicação de assentamentos irregulares, invariavelmente em áreas inadequadas e de risco e em situação fundiária também irregular.

Neste setor podem ser criados consórcios que definam uma política regional de habitação social, compatível com as demandas e características sociais, culturais e

50% do montante global de recursos de seu respectivo FAE. Em 1990, a estrutura do Planasa foi abandonada na prática. (CANÇADO; COSTA, 2002)

tecnológicas da região; para construção de unidades de produção de tijolos, blocos, telhas, aparelhamento de madeira, etc.; para capacitação de mão de obra no desenvolvimento de projetos de autoconstrução ou mutirões, e programas complementares (geração de renda, educação) etc.;

- mobilidade urbana: de acordo com a Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, o conceito de mobilidade abrange, de forma integrada, as políticas setoriais de transporte e de circulação, vinculadas à política de desenvolvimento urbano, objetivando proporcionar a democratização do acesso a todos os espaços do território de uma forma segura, socialmente inclusiva e sustentável apoiada na priorização dos meios de transportes coletivos em detrimento dos individuais.

A Política define em seu capítulo quarto as atribuições dos entes federativos. Nele está estabelecida a possibilidade de gestão associada do transporte coletivo internacional, interestadual e intermunicipal desde que constituídos consórcios públicos. Serviços como educação para o trânsito, treinamento e capacitação de pessoal técnico para fiscalização também podem ser objeto de consórcio público.

- energia: A responsabilidade pelo fornecimento de energia é da concessionária, supervisionada pelo Estado (Eletrobrás) e pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que atualmente é o órgão regulador e fiscalizador dos serviços de energia elétrica no Brasil. Ao Município cabe acompanhar a adequação da oferta mediante a demanda, identificar as áreas não atendidas, as deficiências da rede e o que elas acarretam para o consumidor.

Há possibilidade de constituição de consórcios para desenvolver ou aplicar soluções alternativas de energia (eólica, biomassa, solar) ou fomentar o uso racional de energia, dos diferentes consumidores (doméstico, industrial, comercial e institucional).

- vias públicas: os serviços de manutenção das vias públicas são de responsabilidade dos municípios, podendo fazê-lo diretamente ou por meio de terceiros, com recursos próprios ou aqueles provenientes de convênios firmados com o Estado ou União.

Podem ser constituídos consórcios para organização da utilização em âmbito regional de equipamentos, caminhões, rolos compressores e recursos humanos para pavimentação ou manutenção das vias. Também podem ser utilizados para produção de mudas de espécies adequadas à arborização urbana e espécies ornamentais para praças e parques e capacitação e treinamento de pessoal para plantio e poda de árvores

- meio ambiente: a Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 criou o instrumento de “licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou

potencialmente poluidoras”. Segundo a Lei nº 6.938/81, artigo 10, a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento e atividades utilizadores de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como as capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependem de prévio licenciamento por órgão estadual competente.

A legislação garante a autonomia dos estados e municípios para a implementação de medidas efetivas que assegurem o equilíbrio ambiental nos diferentes recortes institucionais. No entanto, muitas vezes a escala adequada para a gestão ambiental está nos recortes territoriais produzidos pela natureza. A grande possibilidade de consorciamento nesta área reside na importância de se adotar o conceito de bacia hidrográfica como o elemento básico para políticas de meio ambiente regionais.

Por meio da gestão baseada no conceito de bacias hidrográficas é possível articular consórcios: para construção de Planos Ambientais Regionais e Agenda 21 regional; para assistência técnica aos municípios da bacia hidrográfica visando elaborar projetos integrados de acordo com o planejamento regional, encaminhando pleitos de solicitação de recursos, realização de contratos e convênios; recuperação ou preservação de recursos hídricos de grande importância para os municípios envolvidos, quer pela captação de água para fins urbanos, seja pelo lançamento de efluentes de sistemas de tratamento de esgotos domésticos, para serviços de recuperação de matas ciliares, produção de mudas de espécies nativas, proteção de nascentes, despoluição, práticas conservacionistas de solo para a zona rural, saneamento básico na zona rural, controle de uso de agrotóxicos, criação de zonas de proteção, zonas de recarga de aquíferos; com objetivo de definir política de educação ambiental para a região, com serviços de capacitação de monitores e criação de centros de referência.

- saúde: a legislação federal para a saúde estabeleceu a regionalização e a hierarquização de serviços que determinam sua organização em níveis crescentes de complexidade, restritos a determinada área geográfica, planejados a partir de critérios epidemiológicos e com definição e conhecimento da clientela a ser atendida. Conhecer os problemas de saúde da população de uma área delimitada favorece as ações de vigilância epidemiológica e sanitária, o controle de vetores, a educação em saúde e as ações de atenção ambulatorial e hospitalar em todos os níveis de complexidades.

Nesse setor podem ser constituídos consórcios com objetivo de estruturação de redes regionais integradas para assistência em diversas especialidades, envolvendo os equipamentos municipais e estaduais das regiões; para planejar, capacitar e avaliar as ações básicas de

saúde; para gerir equipamentos complexos de saúde (hospitais, laboratórios etc.); ampliar a oferta de leitos públicos e o acesso às redes de alta complexidade; fortalecer o sistema de regulação municipal e regional; aprimorar os sistemas de vigilância em saúde; oferecer programas regionais de formação e educação permanente para os profissionais da saúde.

- educação: a Constituição Federal, Sistema Nacional de Educação e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - Lei Federal nº 9.394/96 – determinam que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem organizar, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino.

As possibilidades de consórcios públicos são diversas e podem consistir na articulação de ações estratégicas de desenvolvimento da política educacional por meio: da organização dos Sistemas Municipais de Ensino; da organização de planos de cargos, carreiras e salários; da concepção de sistema de geração de conteúdo didático e pedagógico (que respeitando as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Educação nos PCNs, fortaleça o diálogo com os temas e valores regionais); da implantação dos sistemas municipais e regional de transporte de alunos; formulação de proposta pedagógica regional, sistemas de avaliação, material pedagógico, capacitação de professores, intercâmbio escolar; para compras de alimentos e produção de merenda escolar, material escolar, uniformes, equipamentos.

- assistência social: em 2005, o Sistema Único de Assistência Social organiza a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), que define em particular as estruturas básicas para o funcionamento das unidades assistenciais. O Sistema Único de Assistência Social constitui-se na regulamentação e organização, em todo o território nacional, da rede de serviços socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias e o território como base de organização. A definição das competências, cofinanciamento e a gestão serão compartilhados pelas três esferas de governos.

Existem possibilidades de consórcios para fortalecer a capacidade de gestão da política de assistência social por meio do empoderamento da capacidade de diálogo intermunicipal e interinstitucional; para formar e capacitar recursos humanos (técnicos e gestores), com vistas à atuação na rede assistencial pública/privada, com ênfase no fortalecimento da proteção a família; para fortalecer a capacidade de financiamento da política de assistência social, com objetivo de aumentar os aportes de recursos oriundos das três esferas de governo para a política de assistência social; articular as estratégias de universalização de acesso às políticas de assistência social básica, por meio dos CRAS - Centros de Referência em Assistência Social, e de acesso a assistência social especializada, por meio dos CREAS locais e regionais.

- segurança pública: as diferentes esferas de governo concorrem para assegurar a consecução dos fins da política pública de segurança, cabendo à União, contudo, disciplinar, por meio de lei, a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública (o que se dá por meio do Conselho Nacional de Segurança Pública).

Existem possibilidades de consórcios para assistência técnica e elaboração de projetos conjuntos e desenvolver atividades regionais de segurança pública, capazes de integrar as ações policiais nos níveis municipal, estadual e federal, privilegiando a atuação social e comunitária, tendo por meta reduzir drasticamente os níveis de violência e criminalidade; integrar atividades de segurança pública regional à rede de serviços de assistência e inclusão social, requalificação profissional dos servidores públicos, campanhas e iniciativas de prevenção, mediação de conflitos e promoção da cultura de paz; para dar atenção específica à segurança dos equipamentos públicos destinados a atividades educacionais, culturais, esportivas e de lazer, garantindo o direito à sua utilização; organizar estratégias de formação integrada em segurança urbana com matriz curricular integrada e única para região envolvida; privilegiar a formação em segurança urbana, mediante a capacitação dos integrantes da Defesa Civil, Gestão de trânsito, Meio Ambiente, e áreas de Vigilâncias em Saúde; organizar sistema de gestão de informação e comunicação de modo integrado e articulado regionalmente; organizar programa de prevenção integrada sobre as dinâmicas regionais de fatores de riscos de violência (álcool, drogas, armas etc.).

- turismo: o Plano Nacional de Turismo será elaborado pelo Ministério do Turismo, revisado a cada quatro anos— em consonância com o Plano Plurianual —, ouvidos os segmentos públicos e privados interessados, inclusive o Conselho Nacional de Turismo, e aprovado pelo Presidente da República, operacionalizando os objetivos da política setorial.

Há possibilidade de consórcios para planejar, estruturar e promover o turismo regional a partir de potencialidades existentes; capacitar e treinar os agentes envolvidos nas ações de turismo; fornecer assistência técnica aos municípios com objetivo de elaborar projetos, encaminhar os pleitos de solicitação de recursos.

Vaz (1997), com base no levantamento de experiências inventariadas pelo Instituto Pólis, levanta cinco resultados positivos alcançados pelos consórcios:

- a) aumento da capacidade de realização: os governos municipais podem ampliar o atendimento aos cidadãos e o alcance das políticas públicas por conta da disponibilidade maior de recursos e do apoio dos demais municípios.
- b) maior eficiência do uso dos recursos públicos: é o caso dos consórcios cuja função central é o compartilhamento de recursos escassos. O volume de recursos aplicados como investimento

no consórcio e o custeio de sua utilização são menores do que a soma dos recursos que seriam necessários a cada um dos municípios para produzir os mesmos resultados.

c) realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura: a articulação de esforços em um consórcio intermunicipal pode criar condições para que seja possível atingir resultados que não seriam possíveis a nenhuma prefeitura isoladamente, ou mesmo à soma dos esforços individuais de cada uma delas.

d) aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios: a articulação de um consórcio intermunicipal pode criar melhores condições de negociação dos municípios junto aos governos estadual e federal, ou junto a entidades da sociedade, empresas ou agências estatais.

e) aumento da publicidade das decisões públicas: como as decisões tomadas pelos consórcios são de âmbito regional e envolvem vários atores, naturalmente elas se tornam mais visíveis, pois exigem um processo de discussão mais aprofundado em cada município e em termos regionais. Com isso, abre-se espaço para uma maior fiscalização da sociedade sobre a ação dos governos.

Apesar de consagrar a prática da cooperação na Constituição, a estrutura federativa nas práticas concretas tem oscilado entre a atuação hierárquica e a competição. Existe uma percepção pelos atores políticos da permanência de entraves na captação de recursos. Há também em muitos casos a ausência de capital social devido à longa tradição de competição entre entes federativos. Dessa forma, impõe-se a necessidade de complementar a institucionalização dos consórcios com outros instrumentos que reforcem a governança colaborativa.

Na verdade, a legislação federal ainda coloca os consórcios: 1) dependentes substancialmente da vontade de associação de cada unidade federativa; 2) vulneráveis a posturas municipalistas autárquicas; e 3) sujeitos a longos processos de negociação interna. Considerando a fragilidade da cultura associativa no federalismo brasileiro, aliada ao baixo grau de regulamentação/institucionalização de outros mecanismos de cooperação, é possível afirmar que, apesar dos avanços alcançados, a Lei dos Consórcios Públicos ainda apresenta algumas limitações na capacidade de aglutinação dos entes federativos no arcabouço institucional brasileiro.

Por outro lado, Dias (2010, p. 224) apresenta as vantagens dos consórcios em relação a esferas mais amplas de governo: 1) o caráter altamente flexível dessas composições, que permitem a busca de consensos progressivos ao mesmo tempo em que oferecem oportunidades eficientes de resolução de impasses; 2) a admissão de formas de organização

internas variadas conforme peculiaridades regionais; 3) a maior abertura à participação social, que aliada à institucionalidade que assegura a permanência da associação, cria capital social que, por sua vez, pode impulsionar o interesse político na formação de novos consórcios.

As experiências de consórcios existentes caminham para um resgate dos conceitos de cooperação intergovernamental e solidariedade, e podem auxiliar a potencialização de ações de articulação microrregional. Os consórcios têm sido apontados como um instrumento que permite ganhos de escala nas políticas públicas, além de ser um novo modelo gerencial que pode viabilizar a gestão regional. No próximo capítulo, buscaremos mostrar os reflexos do marco regulatório nos processos de associativismo territorial existentes na atualidade no país. Para tanto, utilizaremos duas experiências inseridas nesse contexto para identificar os limites e possibilidades existentes em processos de formação de consórcios públicos no estado de Minas Gerais.

CAPÍTULO 4 - A ANÁLISE DAS DUAS EXPERIÊNCIAS DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS: CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS TERRITORIAIS CONJUNTAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Neste capítulo serão abordadas as experiências dos dois consórcios públicos estudados: o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável⁵⁵ da Região da Bacia do Ribeirão da Mata – COM10 e o Consórcio Público do Alto Paraopeba – CODAP. O capítulo está estruturado da seguinte forma: a primeira parte apresenta o quadro urbano-ambiental das regiões envolvidas nos consórcios; a segunda parte fornece a evolução histórica da formação das iniciativas com as etapas de desenvolvimento até a situação atual; e a terceira parte analisa as duas experiências levantando através da avaliação comparativa elementos para a compreensão das razões do relativo sucesso do CODAP e da inatividade atual do COM10.

4.1 - Os diferentes recortes espaciais dos consórcios: o quadro de desenvolvimento urbano-ambiental

As duas regiões estudadas apresentam contextos regionais bastante complexos. A bacia do ribeirão da Mata possui um quadro ambiental frágil característico das regiões cársticas com forte pressão da urbanização de seus municípios. A região do Alto Paraopeba é marcada pela presença da indústria siderúrgica em expansão que altera progressivamente a paisagem do Quadrilátero Ferrífero e por uma rede urbana densa e centralizada nos municípios mineradores. A seguir é apresentada a caracterização das duas regiões.

⁵⁵ As instituições consorciadas analisadas se utilizam do conceito de desenvolvimento sustentável em vários momentos na definição do escopo de suas atividades e no seu perfil de atuação. A retórica da sustentabilidade é recorrente nos objetivos, programas e projetos dos consórcios. A base conceitual do desenvolvimento sustentável é a associação do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental. De acordo com o Relatório “Nosso Futuro Comum” apud Viola e Leis (1992, p. 78), da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável é aquele que “atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”. Entidades internacionais como o Banco Mundial e UNESCO adotaram este conceito para formalizar uma nova proposta de desenvolvimento. Dessa forma, o desenvolvimento sustentável, baseado no tripé eficiência econômica com justiça social e prudência ecológica, tornou-se uma “fórmula mágica” presente no discurso dos projetos e políticas públicas por todo o mundo. As principais críticas em relação ao conceito de desenvolvimento sustentável estão no encobrimento do entendimento da questão ambiental como expressão de luta social e política. O conflito entre diversos modos de apropriação da natureza é ocultado pela prática desenvolvimentista estendida aos contextos econômicos e regionais mais diferenciados. Dessa forma, há o entendimento para alguns autores de que o discurso ecológico foi progressivamente incorporado às práticas capitalistas, modificando as relações entre natureza e capital e implicando em uma nova articulação histórica que é veiculada em discursos como o do desenvolvimento sustentável.

4.1.1 Bacia do Ribeirão da Mata

A bacia hidrográfica do Ribeirão da Mata possui uma área de drenagem de 789 km² localizando-se na margem esquerda do Rio das Velhas, no trecho médio da bacia e está interligada a região calcária de águas subterrâneas (Carste de Lagoa Santa), fazendo parte da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Os municípios componentes da bacia são: Capim Branco, Confins, Esmeraldas, Lagoa Santa, Matozinhos, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, São José da Lapa e Vespasiano.

A nascente do Ribeirão da Mata está localizada no Pico da Roseira, com 1.011 metros de altitude, na região de Matozinhos. Após percorrer 72 km, deságua no Rio das Velhas, no município de Santa Luzia. O Ribeirão da Mata (Fig. 2) recebe a contribuição de seis afluentes. De acordo com o Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, o Ribeirão da Mata é enquadrado⁵⁶ na Classe 2, sendo que de acordo com esta classificação, o ribeirão deveria estar em condições de ser utilizado para usos mais nobres, como: abastecimento doméstico após tratamento convencional, recreação, irrigação de hortaliças e plantas frutíferas, proteção de comunidades aquáticas e pesca, ao invés de ser utilizado apenas como corpo receptor. No entanto, ao chegar ao município de Capim Branco, após receber os efluentes sanitários sem tratamento, o esgoto inviabiliza o seu consumo e/ou torna perigoso o contato direto com suas águas.

Figura 2 - Ribeirão da Mata em Vespasiano



Fonte: FOTO DO AUTOR (2012)

⁵⁶O enquadramento dos corpos d'água em classes de acordo com os principais usos é um instrumento de gestão dos recursos hídricos que tem por objetivo compatibilizar o uso da água com o desenvolvimento econômico da bacia hidrográfica. Trata-se de um instrumento previsto pela Política Nacional de Recursos Hídricos (lei federal nº 9.433/1997) que objetiva assegurar às águas qualidade compatível com os usos mais exigentes a que forem destinadas e diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes.

Somente próximo à nascente o Ribeirão da Mata apresenta-se nas condições desejáveis. A bacia do ribeirão da Mata está inserida numa região de contato entre o Bioma do Cerrado (Savana) e o Bioma da Mata Atlântica, ocorrendo fitofisionomias savânicas (campo, campo cerrado, cerrado) e florestais (floresta estacional decidual e semidecidual), além dos campos de várzea.

A existência de áreas prioritárias para conservação na bacia e o predomínio de áreas de elevada vulnerabilidade ambiental, segundo o Zoneamento Ecológico Econômico⁵⁷, indicam que esta bacia possui riqueza biológica expressiva que precisa ser mais bem estudada e preservada. A bacia hidrográfica do Ribeirão da Mata possui algumas Unidades de Conservação (Fig. 4). A primeira delas, localizada na região nordeste da bacia hidrográfica, denominada Área de Proteção Ambiental Carste Lagoa Santa, conhecida como APA Carste (Fig. 3), administrada pelo IBAMA. A segunda unidade de preservação é a Área de Proteção Especial (APE) do Ribeirão do Urubu, localizada na Região do Urubu, e administrada pelo governo estadual. A bacia hidrográfica possui outras áreas de preservação ambiental como as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN's) relacionadas à atividade mineradora, especialmente das empresas cimenteiras do município de Santa Luzia e Pedro Leopoldo. A bacia hidrográfica abriga importante área de riqueza arqueológica e, ao mesmo tempo, enfrenta problemas com a ocupação urbana desordenada e a extração mineral. Existem áreas industriais de extração de areia, fabricação de tijolos e produção de cimento até mesmo nas áreas de proteção ambiental.

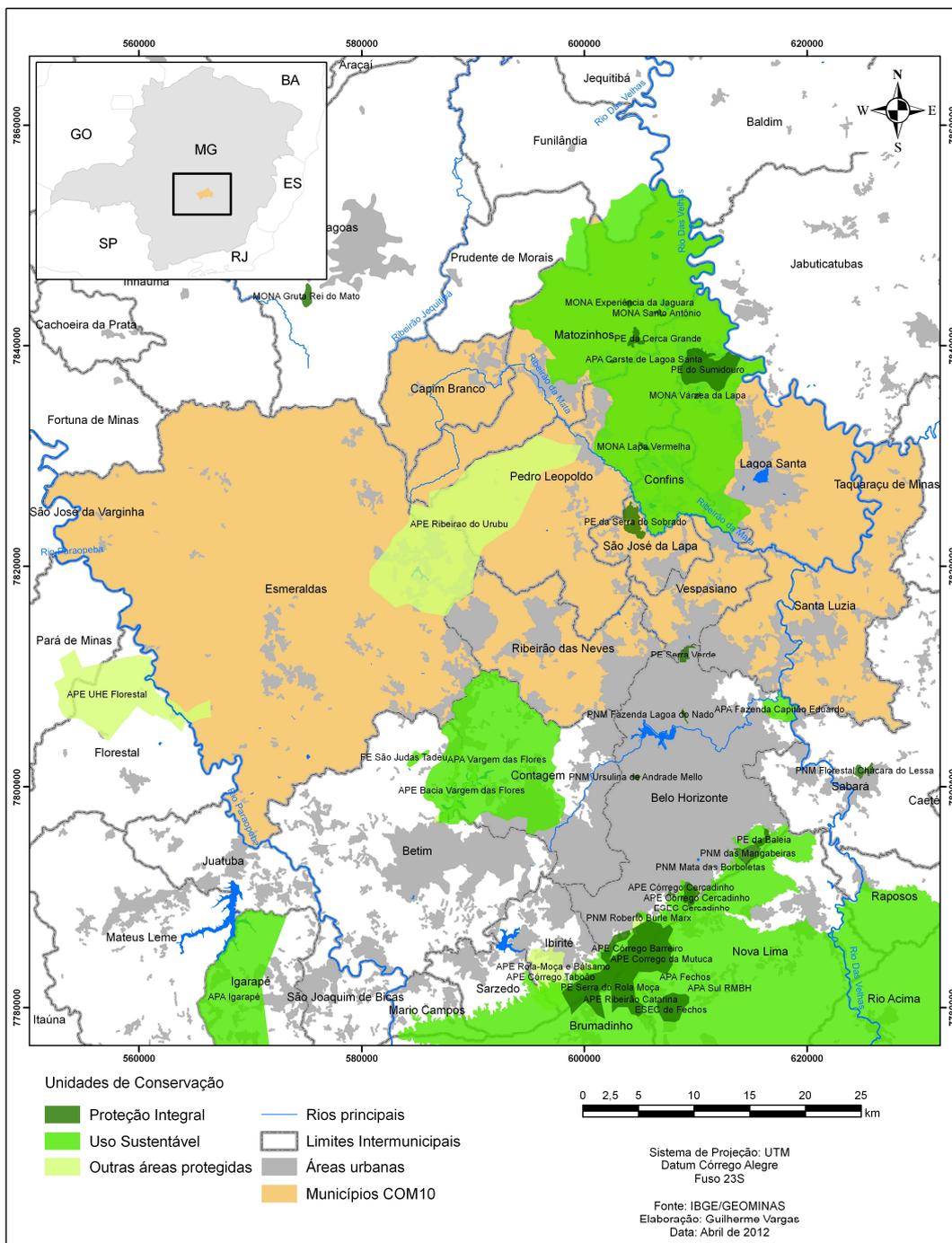
Figura 3 - Lagoa do Sumidouro localizada na APA Carste



Fonte: REVISTA MANUELZÃO (2006, p. 13)

⁵⁷ O Zoneamento Ecológico Econômico do Estado de Minas Gerais – ZEE-MG consiste na elaboração de um diagnóstico dos meios geo-biofísico e sócio-econômico-jurídico-institucional, gerando respectivamente duas cartas principais, a carta de Vulnerabilidade Ambiental e a Carta de Potencialidade Social. O ZEE-MG tem a coordenação da SEMAD, participação de todas as Secretarias de Estado, de outras entidades e da sociedade civil e foi elaborado a partir das diretrizes propostas pelo Ministério do Meio Ambiente - MMA em conformidade à Legislação Ambiental do Estado de Minas Gerais.

Figura 4 - Unidades de Conservação da bacia do ribeirão da Mata



A bacia do Ribeirão da Mata é composta por municípios que apresentaram altas taxas de crescimento entre os anos 1970 e 2000 com destaque para os municípios de Ribeirão das Neves, Santa Luzia e Vespasiano (Tabela 1). No entanto, este forte crescimento associado aos processos de metropolização e periferização arrefeceu a partir do ano 2000, tendência verificada na maior parte dos municípios da RMBH de acordo com os dados do Censo 2010.

Tabela 1 - Taxa média de crescimento geométrico anual da população residente – COM10 (%)⁵⁸

Município	1960-1970	1970-1980	1980-1991	1991-2000	2000-2010
Capim Branco	2,84	1,74	2,32	2,47	1,18
Confins	-	-	-	4,36	1,98
Esmeraldas	0,25	0,32	3,75	7,63	2,50
Lagoa Santa	1,97	3,33	3,94	2,69	3,32
Matozinhos	-0,49	6,45	3,48	2,76	1,19
Pedro Leopoldo	2,35	3,80	3,01	2,93	0,85
Ribeirão das Neves	4,27	21,36	7,16	6,18	1,84
Santa Luzia	7,09	9,00	7,87	3,32	0,94
São José da Lapa	-	-	-	8,14	2,81
Vespasiano	4,08	7,26	7,39	3,75	3,18

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1960/2010

De acordo com o PDDI⁵⁹ - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH, a valorização da terra na RMBH desencadeou processos generalizados de especulação imobiliária fazendo com que os municípios da região recebessem grandes contingentes populacionais. De fato, os municípios próximos a Belo Horizonte sofreram um crescimento demográfico substancial, sobretudo de trabalhadores de baixa qualificação profissional que tiveram com única alternativa os bairros da periferia da metrópole para residir. Conforme demonstra a Figura 5, a expansão do tecido urbano de Belo Horizonte ocorreu principalmente em direção aos vetores oeste e norte induzida pelos eixos viários existentes. Na região do COM10, houve um processo de conurbação entre Belo Horizonte e os municípios de Ribeirão das Neves, Vespasiano e Santa Luzia.

Segundo o Relatório Técnico Gerencial do Programa de Saneamento da Bacia do Ribeirão da Mata (CONCREMAT ENGENHARIA, 2009) a população encontra-se mal distribuída no espaço dos municípios. O adensamento situa-se dentro dos limites da bacia do Ribeirão da

⁵⁸O município de Confins se emancipou de Lagoa Santa em 1995 em virtude do dinamismo econômico proporcionado pela instalação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves. O município de São José da Lapa se desmembrou de Vespasiano em 1992 em virtude do desenvolvimento econômico propiciado pela presença de duas indústrias de exploração mineral. As taxas de crescimento entre 1991-2000 são referentes aos distritos de Confins e São José da Lapa, que faziam parte, respectivamente, dos municípios de Lagoa Santa e Vespasiano. Para as séries anteriores não existem dados disponíveis pois os atuais municípios não conformavam um recorte territorial definido nos censos demográficos e faziam parte dos municípios dos quais se emanciparam.

⁵⁹O PDDI é resultado de um debate público que estabeleceu como principal referência para o planejamento metropolitano integrado a construção de um sentido de cidadania metropolitana. O objetivo deste plano diretor é construir um processo de planejamento metropolitano na RMBH envolvendo seus municípios, o estado de Minas Gerais, os órgãos federais ali atuantes, a sociedade civil organizada em seus movimentos sociais, associações empresariais e populares e também, os municípios que compõem o Colar e o Entorno Metropolitano. Ele foi elaborado com a coordenação da Universidade Federal de Minas Gerais envolvendo uma equipe de mais de cem profissionais entre alunos e professores. Disponível em: <<http://www.metropolitana.mg.gov.br/pddi/pddi-rmbh>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

Mata, seguindo os corredores de acesso existentes: MG-010, Linha Verde, MG-424, MG-432 e BR- 040 (Figs. 6 e 7). Vazios populacionais são observados naqueles municípios localizados no alto curso do ribeirão da Mata, porém já em áreas pertencentes a outras microbacias. Este é o caso de partes dos municípios de Capim Branco, Matozinhos, Esmeraldas, Lagoa Santa, Santa Luzia e Pedro Leopoldo.

Figura 5 - Áreas urbanas COM10

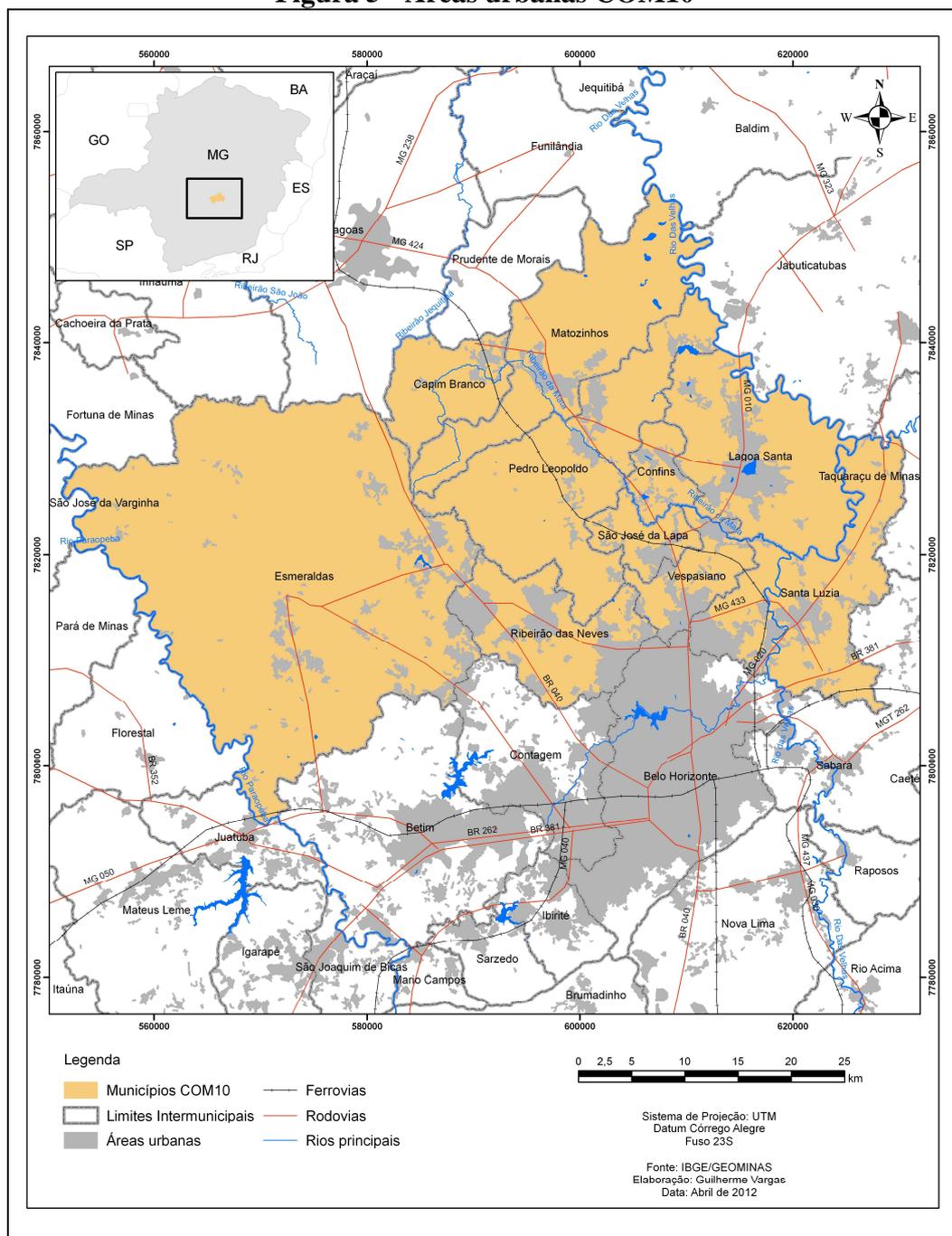
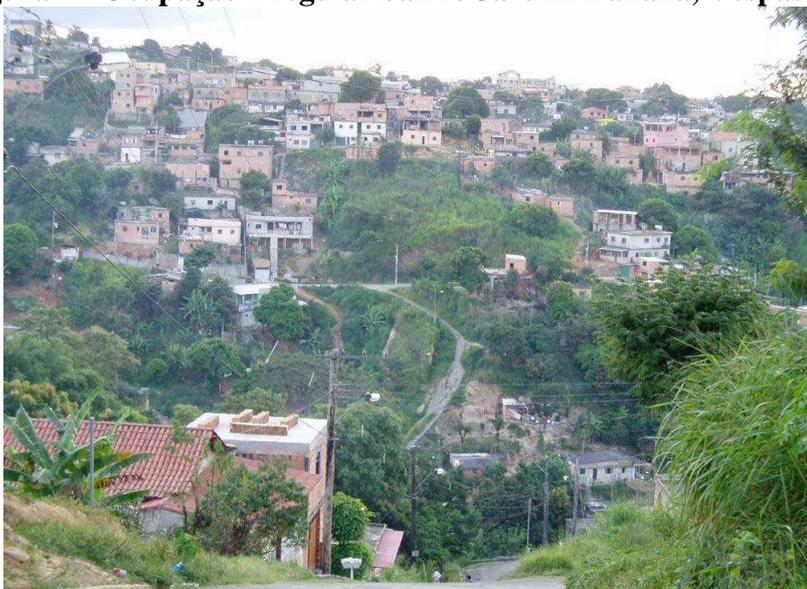


Figura 6 - Ocupação irregular no entorno da rodovia MG424



Fonte: MINAS GERAIS (2009)

Figura 7 - Ocupação irregular bairro Jardim Daliana, Vespasiano



Fonte: MINAS GERAIS (2009)

Entre as dez cidades que compõe a bacia, cinco podem ser caracterizadas como “cidades dormitório” que sofreram o transbordo da urbanização de Belo Horizonte. Grande parte dos moradores de Vespasiano, São José da Lapa, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves e Santa Luzia têm em seus municípios apenas seu local de residência, pois satisfazem suas demandas de trabalho, estudo e consumo na capital. A proximidade com a capital fez com que um importante contingente populacional se dirigisse para esses municípios, e se instalasse nos chamados loteamentos de baixa renda (Fig. 8) que não seguiram as exigências urbanísticas e ambientais. A implantação de grandes conjuntos habitacionais públicos através do

financiamento habitacional estatal das Companhias de Habitação – COHAB - também tem importante participação no crescimento populacional atingido por esses municípios.

Figura 8 - Loteamento de baixa renda em Vespasiano



Fonte: VARGAS (2006)

Na década de 1970 e 1980, alguns municípios alcançaram taxas anuais de crescimento populacional superiores a 10% ao ano. O crescimento populacional foi maior do que a capacidade dos municípios de absorver essa população, portanto, a região da bacia enfrenta sérios problemas relacionados à falta infraestrutura. Na atualidade, esses municípios concentram graves passivos ambientais e de desenvolvimento urbano apresentando indicadores sociais e econômicos bastantes inferiores a média do estado e da RMBH.

Os municípios do COM10 apresentam características demográficas (Tab. 2) bastante díspares. Ribeirão das Neves e Santa Luzia possuem populações superiores a 200 mil habitantes e Vespasiano população superior a 100 mil habitantes resultantes do “transbordamento” da urbanização de Belo Horizonte. Cinco municípios têm população entre 20 mil e 60 mil habitantes. Enquanto Capim Branco e Confins não ultrapassam os 10 mil habitantes.

O grau de urbanização dos municípios é bastante alto, com valores superiores a 80%, sendo a única exceção o município de São José da Lapa, com 57%. Sete municípios possuem valores superiores a 90% da população em áreas urbanas, com Confins e Vespasiano possuindo toda a sua população nesta condição. As maiores densidades demográficas acontecem nos municípios de Ribeirão das Neves, Vespasiano e Santa Luzia vizinhos a Belo Horizonte e afetados pela conurbação com valores bastante superiores a média dos dez municípios.

Tabela 2 - População Urbana, Rural e Total. Grau de urbanização e densidade demográfica dos municípios do COM10 (2010)

Municípios do COM10	População IBGE 2010	Pop. Urbana	Pop. Rural	Grau de urbanização	Área (km)	Densidade demográfica (hab/km ²)
Capim Branco	8.881	8.090	791	91,1%	95,33	93,2
Confins	5.936	5.936	-	100,0%	42,36	140,1
Esmeraldas	60.271	56.215	4.056	93,3%	911,42	66,1
Lagoa Santa	52.520	48.949	3.571	93,2%	230,08	228,3
Matozinhos	33.955	30.877	3.078	90,9%	252,28	134,6
Pedro Leopoldo	58.740	49.953	8.787	85,0%	292,99	200,5
Ribeirão das Neves	296.317	294.153	2.164	99,3%	154,50	1917,9
Santa Luzia	202.942	202.378	564	99,7%	238,83	849,7
São José da Lapa	19.799	11.400	8.399	57,6%	47,93	413,1
Vespasiano	104.527	104.527	-	100,0%	71,18	1468,5
População Total COM10	843.888	812.478	30.619	96,3%	2336,89	551,2

Fonte: IBGE (2010)

A agricultura é praticada de forma mais intensa nos municípios de São José da Lapa, Lagoa Santa, Matozinhos e Capim Branco com culturas de feijão, cana-de-açúcar e milho. Os principais problemas enfrentados com a agricultura são relacionados à poluição das águas. A porosidade do terreno cárstico torna o fluxo de águas subterrâneas mais dinâmico e, dessa forma, a água contaminada não é depurada pelo solo e vai parar no aquífero.

Os municípios da bacia do ribeirão da Mata apresentam um Produto Interno Bruto relativamente baixo. A exceção é o município de Confins que devido às atividades do Aeroporto Internacional Tancredo Neves e por ter uma população reduzida possui um dos maiores PIBs *per capita* do estado. Os outros municípios possuem PIBs *per capita* próximos ou inferiores a média do estado apontando para a baixa dinâmica econômica em relação ao grande contingente populacional residente. Destacam-se negativamente os municípios de Ribeirão das Neves e Santa Luzia que são bastante populosos e tem PIB *per capita* inferior a metade da média do estado. A tabela 3 apresenta para o ano de 2009 o PIB em milhões de reais e o PIB per capita nos municípios do ribeirão da Mata:

Tabela 3 - PIB total e PIB per capita nos municípios do COM10 (2009)

Municípios	PIB (R\$ mil)	PIB <i>per capita</i> (R\$)
Capim Branco	44.516,35	4.799,09
Confins	1.137.906,03	187.402,18
Esmeraldas	291.246,00	4.902,47
Lagoa Santa	672.530,49	13.949,15
Matozinhos	518.959,37	14.729,36
Pedro Leopoldo	865.962,76	14.661,43
Ribeirão das Neves	1.712.842,54	4.903,54
Santa Luzia	1.786.026,14	7.711,45
São José da Lapa	264.196,19	13.735,89
Vespasiano	1.101.311,24	10.813,50
Minas Gerais	287.054.747,64	14.328,62

Fonte: Fundação João Pinheiro (2009)

A região do Ribeirão da Mata se destaca historicamente por uma economia baseada no extrativismo mineral. A partir dos anos 1950, as indústrias cimenteiras e de derivados do calcário se instalam nessa bacia e até hoje assumem um papel importante na economia dos municípios. A extração de areia e argila (Fig. 9) é outra atividade importante para a região que contribui para o assoreamento do ribeirão. O principal problema é em relação aos pequenos mineradores (que muitas vezes atuam clandestinamente) já que as grandes empresas hoje são muito controladas pelos órgãos ambientais e obrigadas a oferecer medidas compensatórias.

Figura 9 - Mineração de areia no ribeirão da Mata



Fonte: GOOGLE MAPS (2012)

A atividade industrial está concentrada nos municípios de Santa Luzia, Vespasiano, São José da Lapa e Pedro Leopoldo onde existem distritos industriais com empresas do setor minero-metalúrgico. No entanto, novos segmentos vêm sendo incorporados na última década como atividades do setor aeroespacial ligadas ao Aeroporto de Confins e do setor de tecnologia e eletrônica vinculadas à instalação de um Pólo de Microeletrônica em Vespasiano.

O processo de parcelamento do solo das últimas décadas trouxe diversos problemas urbanos e ambientais. A região enfrenta problemas como o assoreamento da bacia hidrográfica, devido à exploração de areia nos afluentes do Ribeirão da Mata; destruição da paisagem natural por causa das fábricas de cimento e cal; grande concentração de focos erosivos; poluição dos cursos d'água por esgotos domésticos e industriais não tratados; poluição atmosférica ocasionada por ineficiência ou inexistência de filtros nas fábricas e pelo tráfego de veículos pesados relacionados às indústrias.

A disposição inadequada de resíduos sólidos atinge todos os municípios da bacia. Nenhum dos municípios possui aterro sanitário, apenas Pedro Leopoldo dá a destinação correta, porém encaminhando os resíduos para o aterro sanitário de Sabará. Vespasiano tem aterro controlado, uma medida paliativa, para o qual Lagoa Santa e São José da Lapa destinam seus resíduos. Ribeirão das Neves e Santa Luzia têm aterro controlado e esta última já tem licença de instalação para aterro sanitário. Matozinhos inaugurou recentemente um aterro sanitário⁶⁰ que tem atendido alguns municípios, inclusive localizados fora da bacia na região polarizada por Sete Lagoas. O restante dos municípios deposita os resíduos sólidos a céu aberto e em alguns casos em áreas que não tem cercamento, com presença de animais, catadores e queima de resíduos.

A irregularidade dos parcelamentos do solo acarreta uma situação em que grande parte da população não tem sistemas de esgotamento sanitário causando degradação e poluição nos córregos e ribeirões da bacia. Além disso, por ser uma região cárstica a contaminação do lençol freático é bastante facilitada e já aconteceram episódios de desmoronamento e danos a imóveis em áreas urbanas no município de Matozinhos. O patrimônio histórico está sendo descaracterizado em alguns municípios da região por causa das alterações no uso e ocupação do solo urbano que causam o uso mais intensivo das vias e danificam as construções.

No período mais recente, o governo do estado dirigiu para a região uma série de projetos estruturantes que a transformaram em um novo foco de desenvolvimento da RMBH e

⁶⁰O aterro sanitário de Matozinhos tem sido usado de maneira consorciada por alguns municípios. O desenho institucional dessa iniciativa será explicitado mais adiante.

do estado de Minas Gerais. O chamado Vetor Norte é estrategicamente importante no desenvolvimento da RMBH, por ter muitas áreas ainda não ocupadas e contar com o Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins. Grandes obras já estão sendo realizadas, enquanto outras vêm sendo projetadas ou licenciadas. Entre os investimentos realizados destacam-se:

- a ampliação e modernização do Aeroporto Tancredo Neves (Fig. 10): com o conceito de aeroporto indústria e porto seco que cumprirá a função de receber e enviar cargas além de passageiros. Como aeroporto industrial seu entorno imediato será ocupado por uma série de atividades industriais voltados para produtos de alta tecnologia e maior valor agregado. Ali já está instalada e já em processo de ampliação a oficina de manutenção de aviões da Gol Linhas Aéreas. Também está para ser instalada a oficina de manutenção de turbinas, que atenderá a toda a América Latina. Ainda falta a instalação de outro segmento, o do mercado de produtos eletro-eletrônicos que tem previsto um pólo industrial a ser implantado em Vespasiano.

Figura 10 - Aeroporto Internacional Tancredo Neves



Fonte: INFRAERO (2012)

- a Linha Verde integrada ao Boulevard Arrudas com o objetivo de melhorar e agilizar o trânsito entre o aeroporto e o centro da capital.

- O Centro Administrativo do Estado de Minas Gerais - CAMG (Fig. 11) com a função de reunir todos os órgãos da gestão estadual em um único lugar. Os novos prédios construídos no antigo Hipódromo Serra Verde e projetados pelo arquiteto Oscar Niemeyer tornaram-se o maior símbolo da propaganda do governo estadual. O CAMG alterou a rotina de servidores e usuários com o deslocamento de diariamente cerca de 19 mil funcionários e 10 mil visitantes. A implantação do CAMG está modificando o perfil do mercado imobiliário na região criando

demanda para novas moradias e a instalação de outros padrões de consumo como condomínios horizontais de alta renda⁶¹.

Figura 11 - Centro Administrativo de Minas Gerais - CAMG

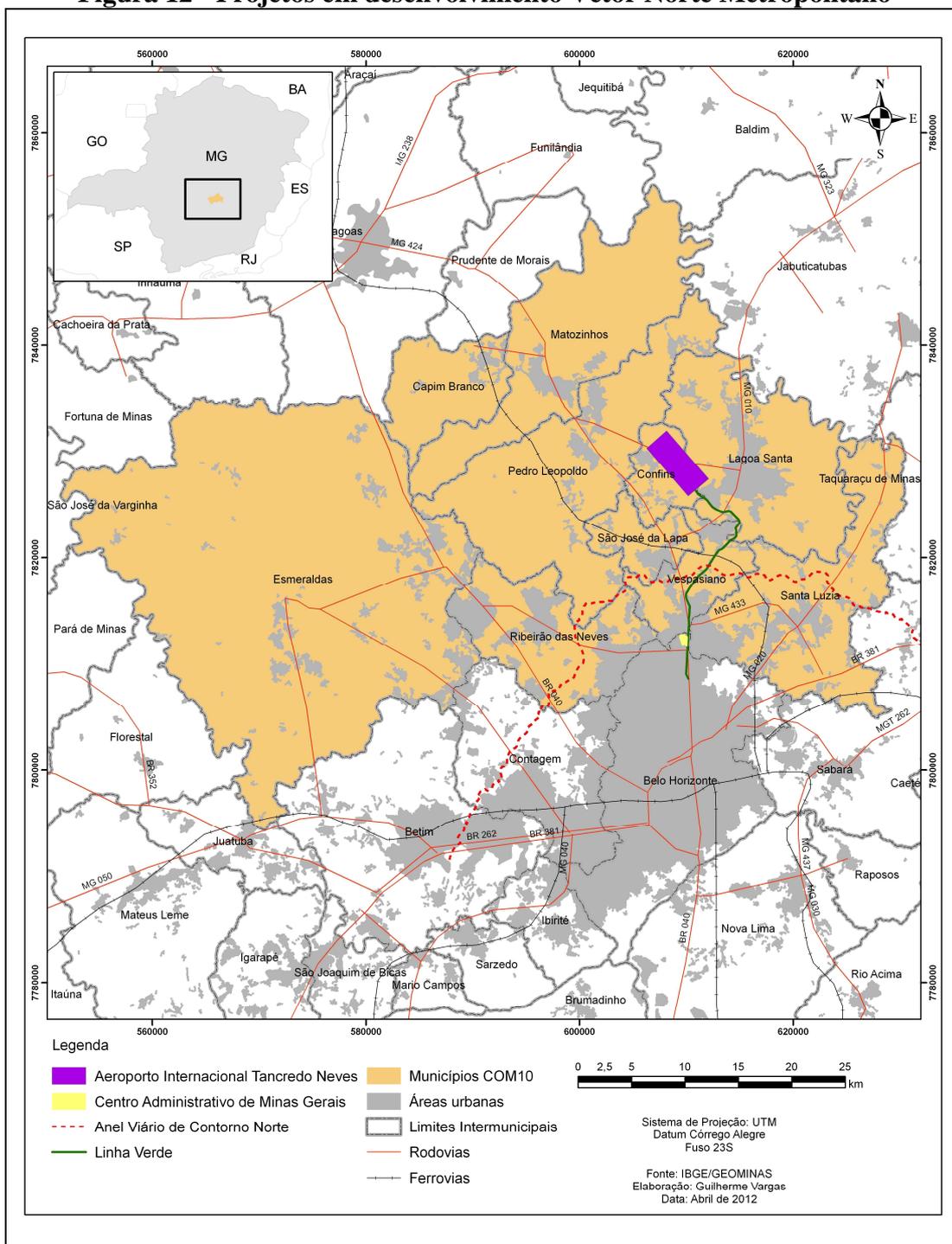


Fonte: CODEMIG (2012)

- o Anel Viário do Vetor Norte Metropolitano, que compreende a ligação da área próxima ao porto seco de Betim, na BR 381 sentido sul, ao trecho da mesma BR 381 sentido leste próximo ao distrito de Ravena no município de Sabará. A obra atravessa a região do Ribeirão da Mata passando por Ribeirão das Neves, Pedro Leopoldo, Vespasiano, Santa Luzia e São José da Lapa. O novo Anel Viário objetiva retirar o trânsito do Anel Rodoviário de Belo Horizonte, interligando as rodovias que cortam o estado e estabelecendo conexão com as principais capitais e portos do país sem passar pela capital. A localização da nova rodovia pode trazer mudanças significativas para a região, fomentando a implantação de indústrias e alteração das atividades econômicas, assim como a ocupação do solo hoje predominante.

⁶¹O segundo condomínio de luxo Alphaville da Região Metropolitana de Belo Horizonte será instalado em uma antiga fazenda no município de Vespasiano, às margens da rodovia MG-10, entre o Aeroporto de Confins e o Centro Administrativo do Bairro Serra Verde. De acordo com a Alphaville Urbanismo, a obra deve começar em junho de 2012 e ser entregue em 2014. Disponível em <http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2012/05/30/internas_economia,297180/obras-do-novo-alphaville-vao-comecar-em-junho.shtml>. Acesso em 2/6/2012.

Figura 12 - Projetos em desenvolvimento Vetor Norte Metropolitano



Portanto, a região da bacia do ribeirão da Mata encontra-se em um momento de profundas transformações. Os investimentos realizados pelo governo do estado (Fig. 12) revalorizaram a região modificando a dinâmica metropolitana e ampliaram a atividade imobiliária, inclusive com características especulativas. Existe um processo de alteração das características do Vetor Norte para um mercado imobiliário de alta renda com pressão e possibilidade de expulsão da população de baixa renda. Por outro lado, diversos problemas de

infraestrutura ainda persistem e pressionam um quadro urbano-ambiental bastante frágil e delicado, onde convivem paisagens de grande beleza e o risco da ocupação sem planejamento urbano e produzida pelo mercado especulativo de terras. Os novos projetos devem potencializar soluções e promover o desenvolvimento regional e não ampliar os problemas já existentes há décadas.

4.1.2 Alto Paraopeba

A bacia hidrográfica do rio Paraopeba situa-se a sudeste do estado de Minas Gerais e abrange uma área de 13.643 km² (PLANO DIRETOR DO RIO PARAOPEBA, 2009). As nascentes se situam no município de Cristiano Ottoni a 1140m de altitude e a foz se localiza no lago da represa de Três Marias. O rio é um dos mais importantes tributários do rio São Francisco percorrendo aproximadamente 510 km até a sua foz. A bacia engloba o território de 48 municípios dos quais 35 tem sede inserida na bacia.

O estudo preliminar do Plano Diretor das Águas da Bacia do rio Paraopeba divide o território da bacia em três grandes segmentos – Alto, Médio, Baixo - considerando os aspectos hidrológicos, mas também as questões sócio-econômicas, ambientais, culturais e políticas⁶². Dessa forma, as referências das regiões encontradas no referido documento são Alto Paraopeba, iniciando em Cristiano Ottoni até a sede urbana de Belo Vale; Médio Paraopeba, de Belo Vale até a confluência com o Ribeirão Grande em Esmeraldas, e; Baixo Paraopeba, de Esmeraldas até a foz em Três Marias. A região do Alto Paraopeba (Fig. 13) possui área de cerca de 2 mil km² e o ocupa 0,36% do território de Minas Gerais, abrangendo 13 municípios, dentre os quais sete são componentes do CODAP: Belo Vale, Congonhas, Conselheiro Lafaiete, Entre Rios de Minas, Jeceaba, Ouro Branco e São Brás do Suaçuí.

⁶²Segundo o Plano Diretor (2009, s.p.), "...a subdivisão cuja bússola foi a polarização microrregional exercida sobre os municípios vizinhos pelos municípios de Conselheiro Lafaiete, Betim e Sete Lagoas, para as regiões do Alto, Médio e Baixo Paraopeba, respectivamente já se encontra arraigada no entendimento dos atores partícipes da gestão das águas do rio Paraopeba."

Figura 13 - Vale do rio Paraopeba



Fonte: REVISTA CODAP (2010, p. 31)

Nesta porção da bacia hidrográfica destacam-se o Ribeirão Maranhão, afluente da margem direita que atravessa as áreas densamente povoadas como o município de Conselheiro Lafaiete e industrializadas como os municípios de Ouro Branco e Congonhas. Na margem esquerda, o maior afluente é o Ribeirão Brumado-Camapuã que drena os municípios Entre Rios de Minas, São Brás do Suaçuí e Jeceaba, caracterizados por uma ocupação menos intensiva do solo e por baixa atividade industrial. A exceção do município de Jeceaba com a recente instalação do Distrito Industrial e o Complexo Siderúrgico da Vallourec e Sumitomo Tubos do Brasil (VSB).

O território da bacia hidrográfica do Alto Paraopeba está inserido em áreas de transição entre Cerrado e Mata Atlântica e possui diversas espécies da fauna e flora, algumas já ameaçadas de extinção. Segundo o Atlas da Biodiversidade de Minas Gerais (2005), a Serra de Ouro Branco (Fig. 14) possui grande importância biológica com espécies endêmicas consideradas prioritárias para conservação da diversidade da flora em Minas Gerais. Em seus 7,8 mil hectares, o Parque da Serra do Ouro Branco abriga inúmeras nascentes e cursos d'água que contribuem para a formação das bacias dos rios Doce e São Francisco, além de rica flora endêmica.

Existem ainda, de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (Fig. 15) dois Monumentos Naturais: o Monumento Natural Estadual do Itatiaia, com 3,2 mil ha, que está localizado no ponto de interligação das serras de Ouro Branco, do Itatiaia e Bico de Pedra e o Monumento Natural Estadual da Serra do Gambá, com 422 ha, uma área remanescente de Mata Atlântica criada como contrapartida da implantação do Distrito Industrial de Jeceaba. Além dessas UCs existem algumas Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) criadas pelas empresas mineradoras e siderúrgicas, destacando-se a RPPN

Luis Carlos Tamassia, pertencente a empresa Gerdau com 1247 ha e localizada no sopé da Serra de Ouro Branco.

Figura 14 - Serra de Ouro Branco



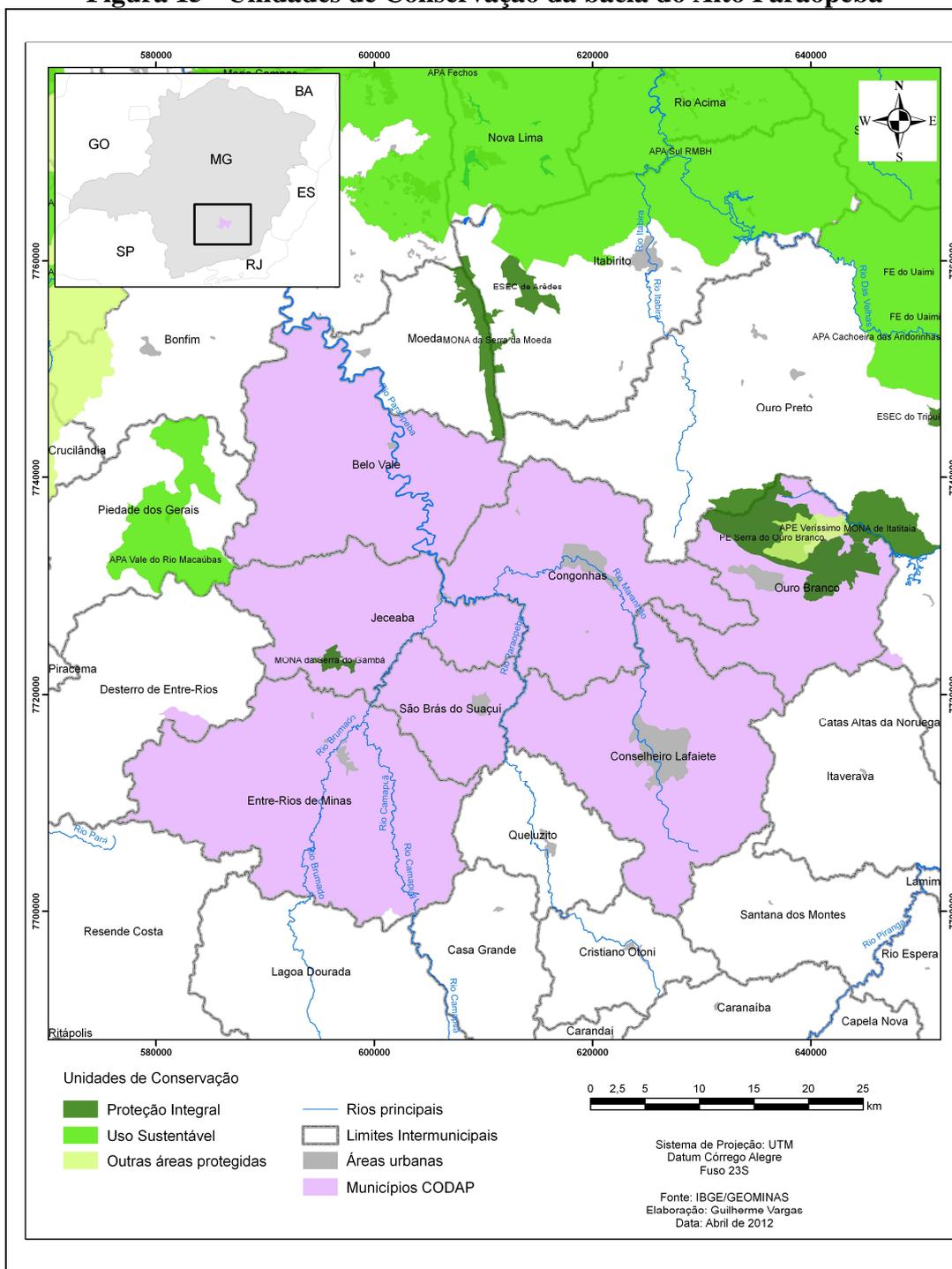
Fonte: UMBELINO (2007)

O Geopark do Quadrilátero Ferrífero é outra importante área protegida do qual a bacia do Alto Paraopeba participa. Trata-se de uma categoria de reserva proposta pela UNESCO que tem como objetivo promover o desenvolvimento sustentável, através da preservação de sítios geológicos de especial valor científico e valorizar o patrimônio cultural local importante para a manutenção das identidades regionais.

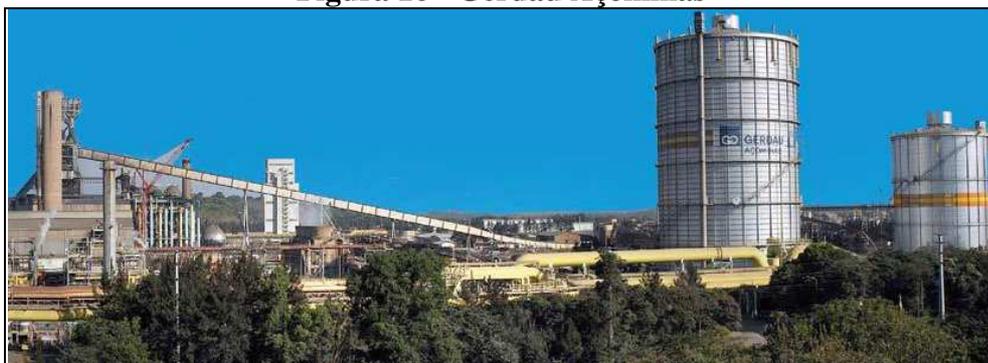
O rio Paraopeba possui uma rica fauna de peixes, que apesar da poluição contribuem para a diversidade de espécies no conjunto da bacia do rio São Francisco. Além disso, aproximadamente 50% da população da Região Metropolitana de Belo Horizonte tem seu abastecimento de água realizado pela bacia.

Segundo o Plano de Desenvolvimento Regional (BARBIERI ET AL., 2010) a região do Alto Paraopeba, desde o período colonial foi marcada pela sua grande riqueza mineral, e que conseqüentemente levaram à sua intensa exploração. No primeiro momento a exploração aurífera foi sua principal fonte de riqueza, mas o seu esgotamento, juntamente com os novos estudos geológicos no final do século XVIII, proporcionou a busca por novos minerais, e introduziram o que veio a ser o Quadrilátero Ferrífero, região com alta concentração de minério de ferro e delimitada por quatro serras principais: ao norte, o Curral; ao Sul, o Ouro Branco; a oeste, a Moeda; a leste, o Caraça.

Figura 15 - Unidades de Conservação da bacia do Alto Paraopeba



A partir desse momento, a região do Alto Paraopeba, teve uma intensa exploração de seu minério de ferro. Há mais de seis décadas, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) se instalou em Congonhas, trazendo com ela uma grande contingente migratório em busca das novas oportunidades de emprego. Na década de 1970, a Açominas (Fig. 16) se instalou nos municípios de Ouro Branco e Congonhas, provocando novas mudanças na região, com a implantação de grande planta industrial para a produção de aço voltado para a exportação.

Figura 16 - Gerdau Açominas

FONTE: REVISTA CODAP (2010, P. 49)

Costa (1992, p. 57) analisando os impactos da implantação da siderúrgica Açominas no município de Ouro Branco afirma

em síntese, pode-se dizer que ao nível do entorno mais imediato a reorganização espacial da área de influência da Açominas vem passando por transformações que se expressam em uma ainda instável relação de fluxo de pessoas, de serviços e bens de consumo cotidiano. As relações tem se intensificado mais entre Ouro Branco e Conselheiro Lafaiete, significando o início da reorganização de um novo espaço de consumo, propiciado a partir da implantação da siderúrgica. Apesar dos indícios de conurbação ainda serem muito pequenos, não se pode mais ver de forma isolada vários dos problemas vividos pelas administrações dos três municípios.

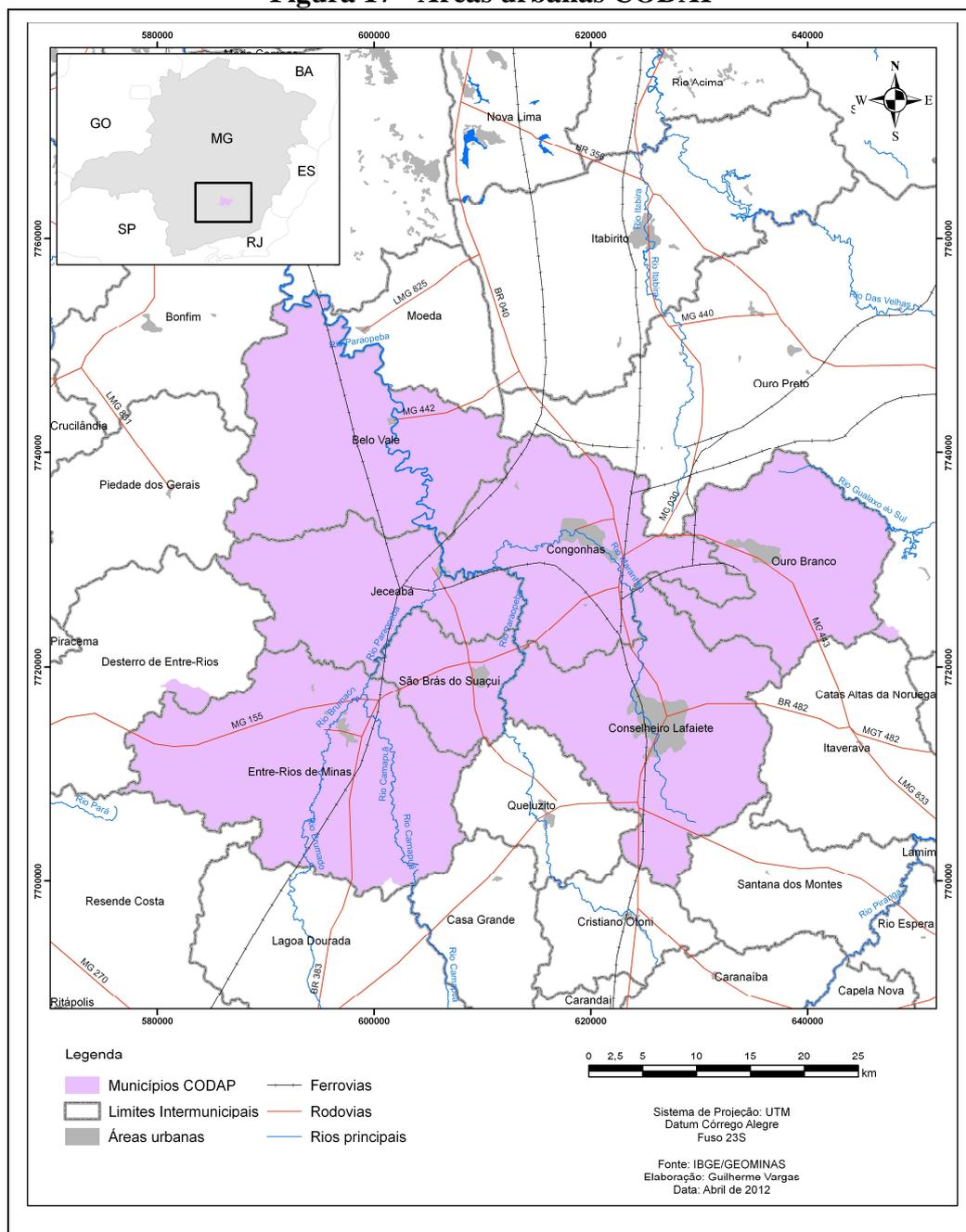
A região do Alto Paraopeba tem experimentado um crescimento populacional intenso nas últimas décadas. O município de Congonhas alcançou taxas bastante altas nos anos 1960 e 1970 em virtude da implantação das siderúrgicas e mineradores. Na década de 1970 começa o crescimento expressivo de Conselheiro Lafaiete como município pólo da região influenciado pela modificação da dinâmica dos vizinhos. O município de Ouro Branco apresenta taxas de crescimento superiores a 6% ao ano nas décadas de 1970 e 1980, período que coincide com a construção e iniciação das atividades da siderúrgica Açominas. Os outros municípios têm taxas de crescimento estáveis e inferiores a 1% nas últimas duas décadas. A tabela 4 apresenta as taxas médias de crescimento da população:

Tabela 4 - Taxa média de crescimento anual da população residente – CODAP (%)

Município	1960/1970	1970/1980	1980/1991	1991/2000	2000/2010
Belo Vale	-0,34	-1,86	-0,26	0,60	0,14
Congonhas	3,32	4,22	1,27	1,73	1,63
Conselheiro Lafaiete	-0,86	3,58	1,89	1,61	1,26
Entre Rio de Minas	1,28	2,29	-0,50	0,76	0,83
Jeceaba	-0,59	0,21	0,77	-1,43	-1,24
Ouro Branco	-0,07	6,79	7,63	1,15	1,50
São Brás do Suaçuí	0,09	1,80	0,65	0,29	0,68

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1960/2010

Figura 17 - Áreas urbanas CODAP



As características demográficas dos sete municípios que compõe o consórcio são bastante diferenciadas. O município de Conselheiro Lafaiete (Fig.18) é o pólo da microrregião com população superior a 100 mil habitantes, seguido por Congonhas (Fig. 19) com população próxima aos 50 mil habitantes. Em terceiro está Ouro Branco com população de 35 mil habitantes. Os outros municípios têm população inferior a 15 mil habitantes configurando municipalidades de pequena atividade urbana e grande participação da população rural. O conjunto de municípios totalizava uma população de 230 mil habitantes bastante concentradas

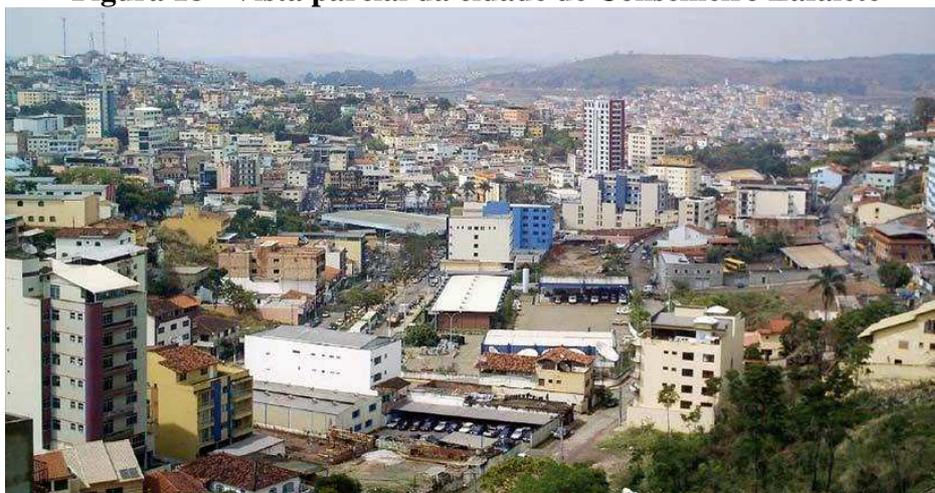
nos três municípios de maior dinamismo econômico. A tabela 5 apresenta o quadro populacional para o ano de 2010.

Tabela 5 - População Urbana, Rural e Total (2010), Área (km²) e Densidade demográfica dos municípios do CODAP

Municípios	Pop. Urbana	Pop. Rural	Pop. Total	Grau de urbanização	Área (km)	Dens. demográfica (hab/km ²)
Belo Vale	3.295	4.241	7.536	43,72%	363,9	20,7
Congonhas	47.236	1.283	48.519	97,36%	304,1	159,6
Conselheiro Lafaiete	111.266	5.246	116.512	95,50%	370,2	314,7
Entre Rios de Minas	9.878	4.364	14.242	69,36%	456,8	31,2
Jeceaba	2.988	2.407	5.395	55,38%	236,3	22,8
Ouro Branco	31.609	3.659	35.268	89,63%	258,7	136,3
São Brás do Suaçuí	3.129	384	3.513	89,07%	110,0	31,9
Total	209.401	21.584	230.985	90,66%	2.100	102,5

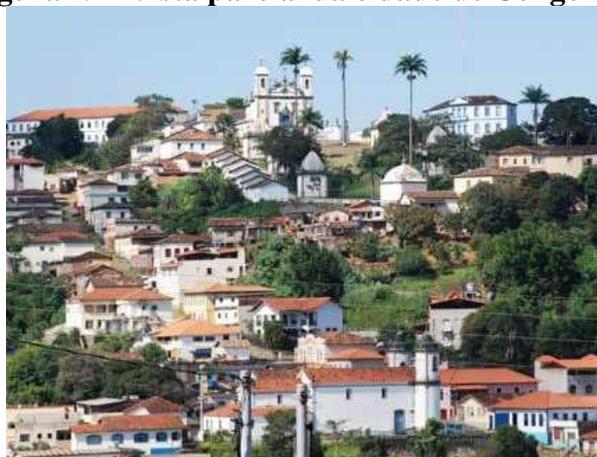
Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2010).

Figura 18 - Vista parcial da cidade de Conselheiro Lafaiete



Fonte: Revista CODAP (2010, p. 37)

Figura 19 - Vista parcial da cidade de Congonhas



Fonte: Revista CODAP (2010, p. 5)

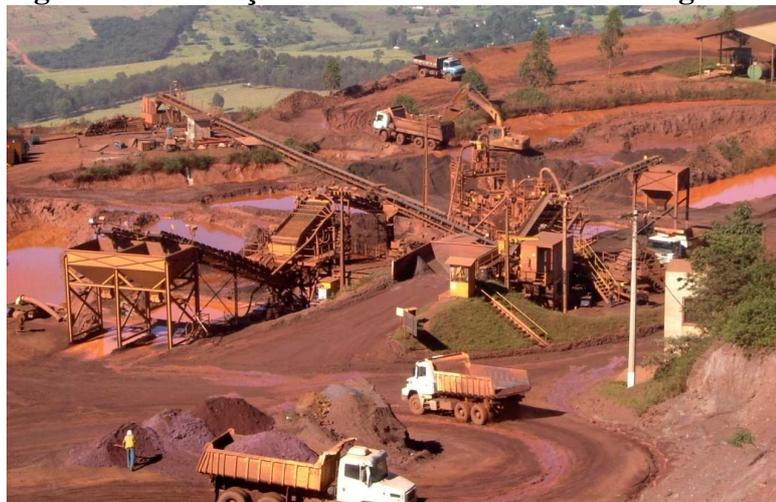
A distribuição do PIB (Tab. 6) nos municípios reflete o desenvolvimento econômico das últimas décadas. Ouro Branco, Congonhas e São Brás do Suaçuí apresentam PIBs per capita bastante superiores à média do estado devido a atividade da mineração (Fig. 20) e a produção industrial nas usinas siderúrgicas. Por outro lado, os municípios de Belo Vale e Entre Rios de Minas se comportam como típicos municípios de economia agrícola pouco tecnificada. Conselheiro Lafaiete possui um PIB total relativamente alto em virtude de sua posição de centro regional de comércio e serviços, no entanto, quanto contabilizado o PIB per capita possui valores próximos aos municípios de economia predominantemente agrícola. O município de Jeceaba que apresenta características econômicas próximas aos municípios agrícolas encontra-se em processo de profundas alterações com a implantação da Siderúrgica VSB e pode-se transformar em um centro regional no nível de Congonhas ou Ouro Branco.

Tabela 6 - PIB Total e PIB per capita nos municípios do CODAP (2009)

Municípios	PIB (R\$ mil)	PIB per capita (R\$)
Belo Vale	47.929,60	6.416,28
Congonhas	879.759,63	18.056,35
Conselheiro Lafaiete	896.665,27	7.825,74
Entre Rios de Minas	90.063,11	6.190,76
Jeceaba	48.413,43	8.020,78
Ouro Branco	1.662.534,74	46.864,97
São Brás do Suaçuí	70.678,12	19.326,80
Minas Gerais	287.054.747,64	14.328,62

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2009

Figura 20 - Extração de minério de ferro em Congonhas



Fonte: Tribuna Livre (2012)

Um novo ciclo de expansão da atividade econômica vem ocorrendo na região em virtude da forte demanda mundial pelo minério de ferro. Nos últimos anos, com incentivos oferecidos pelas prefeituras e pelo governo do estado, através de política de atração de investimentos, diversos empreendimentos de grande porte foram viabilizados, tais como a implantação de distritos industriais, duas grandes siderúrgicas, duas usinas pelletizadoras (especializadas em aglutinar as partículas de minério para facilitar operações metalúrgicas posteriores), duas novas empresas mineradoras, além da ampliação de outras indústrias. A Tabela 7 descreve os empreendimentos a serem implantados na região no período:

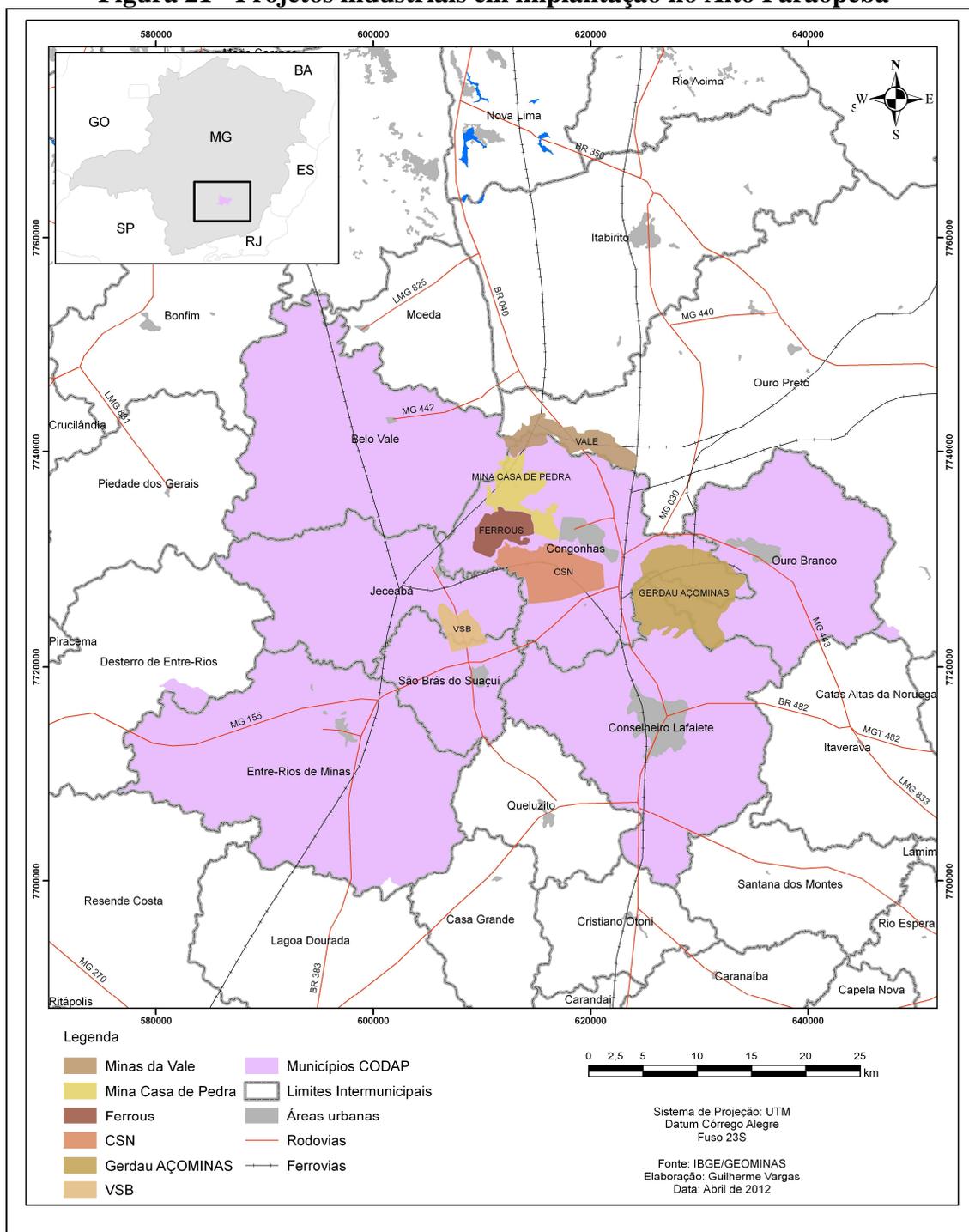
Tabela 7 - Empreendimentos no Alto Paraopeba

Empresa/Projeto	Município	Instalação	Valor (US\$ bilhões)	Produto	Emprego Direto	Emprego Indireto
VSB	Jeceaba	2011	1,6	Tubos de aço sem costura	1500	1500
CSN Casa de Pedra	Congonhas	2011	0,5	Minério de ferro	2500	7500
CSN Siderúrgica Congonhas	Congonhas	2015	3,1	Aço laminado, chapas	2500	2500
Ferrous Congonhas	Congonhas	2013	2,74	Minério de ferro	1200	3600
Ferrous	Brumadinho	2015	1,8	Minério de ferro	600	1800
Namisa	Congonhas	2011	0,15	Minério de ferro	600	1800
Gerdau/Açominas	Ouro Branco	2015	1,5	Blocos, chapas, aço laminado	826	500
TOTAL			11,39		9.726	19.200

Fonte: Barbieri et al (2011)

Num raio de apenas 20 km, os projetos das grandes empresas de mineração e da siderurgia (Fig. 21) configuram um dos maiores aportes privados do Brasil em andamento numa mesma região. A estimativa é que na fase de obras, os investimentos demandem um total de 40mil a 65mil trabalhadores na região. Os projetos da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Companhia Vale, Gerdau-Açominas, Namisa, VSB e Ferrous, quando concluídos e em operação, irão resultar numa produção anual de 130 milhões de toneladas de minério de ferro e 12 milhões de toneladas de aço.

Figura 21 - Projetos industriais em implantação no Alto Paraopeba



De acordo com o Plano de Desenvolvimento Regional do Alto Paraopeba, trata-se de investimentos privados que totalizam cerca de R\$ 22 bilhões e são provenientes do estabelecimento ou expansão das atividades das empresas Vallourec & Sumitomo Tubos do Brasil (VSB) (Fig. 22), CSN, Gerdau Açominas, Companhia Vale e Ferrous, e que impactarão diretamente sete municípios, com uma população total de cerca de 220 mil habitantes e em menor grau uma população de 40 mil habitantes do entorno, que compreende nove

municípios. A previsão é que, no primeiro momento, os investimentos gerem mais de 9,5 mil empregos diretos e 19 mil empregos indiretos (BARBIERI ET AL., 2010).

A implantação da VSB implica um dos problemas típicos que os consórcios podem contemplar e que no caso do CODAP se materializa em função desse empreendimento. Apesar de estar localizada no município de Jeceaba, as externalidades negativas ocorrerão nos municípios vizinhos. A atuação consorciada pode buscar a mitigação dos impactos ambientais e urbanísticos que naturalmente acontecerão fora do perímetro de Jeceaba beneficiando as municipalidades contíguas afetadas.

Figura 22 - Implantação da fábrica da VSB



Fonte: REVISTA CODAP (2010, p. 25)

Portanto, a região da bacia do Alto Paraopeba deve ter sua rede urbana totalmente transformada nos próximos anos com as alterações na estrutura produtiva efetuadas pelos investimentos privados. Segundo o Plano de Desenvolvimento Regional (BARBIERI ET AL, 2010, p. 116)

a escala dos investimentos e seus impactos na região indicam que não será possível “acomodar” o crescimento na estrutura urbano-regional existente na região do CODAP. Em outras palavras, os investimentos demandam e geram outra organização territorial. Por exemplo, não há como “acomodar” na estrutura regional um crescimento de mais de 150 mil pessoas e um crescimento do PIB de mais de 100% em 15 anos. É necessário repensar a região do CODAP. Do ponto de vista desse estudo, a proposta que norteará essa nova organização territorial tem como mote a construção de uma rede urbana.

4.2 A evolução das negociações e parcerias para integração regional: o desenvolvimento das experiências e o quadro atual das iniciativas consorciadas

Como apontado pelo item anterior, as duas regiões são polarizadas pela metrópole de Belo Horizonte, mas enfrentam problemas específicos determinados por suas localizações e estruturas sócio-econômicas. Enquanto a região do Ribeirão da Mata situa-se no interior da RMBH impactado por questões relativas à urbanização de Belo Horizonte, ao baixo dinamismo econômico e deficiências de infraestrutura com concentração de população de baixa renda, a região do Alto Paraopeba, situa-se a cerca de 80 km ao sul, e ao contrário tem uma janela de oportunidades propiciadas por volumosos investimentos privados em um quadro urbano-ambiental relativamente estável, mas que sem o devido planejamento e estruturação pode enfrentar graves problemas.

4.2.1- A evolução do COM10 e a situação atual

A iniciativa da criação do consórcio partiu do município de Vespasiano, historicamente assolado pelas cheias do ribeirão, na figura do então secretário-executivo do COM10. Apesar de não existir uma lei que exija a integração dos municípios como forma de solucionar os problemas, havia o entendimento de que muitas ações podem causar externalidades negativas às outras cidades e de que a solução de um problema em município pode depender da intervenção no vizinho. Nas palavras do secretário: “esses problemas precisam ser tratados através de uma pessoa jurídica e coletiva, e que tenha a autoridade de deliberar, tanto do ponto de vista político, quanto técnico, de investimento, que seria efetivado com a construção de um consórcio”⁶³.

A primeira reunião do grupo de municípios, ocorrida em 2005, foi feita pelos prefeitos que realizaram um diagnóstico sobre as necessidades da bacia, tratando-se de um estudo ainda não aprofundado. Houve a participação do Projeto Manuelzão⁶⁴, que vem desempenhando importante atividade de mobilização nos últimos anos para a recuperação da bacia do rio das

⁶³Em depoimento ao Suplemento da Bacia do ribeirão da Mata do Jornal Manuelzão de outubro de 2006.

⁶⁴O Projeto Manuelzão foi criado em 1997 por iniciativa dos professores da Faculdade de Medicina da UFMG. A partir da percepção de que a saúde não deve ser apenas uma questão médica, foi esboçado o horizonte de trabalho do Projeto Manuelzão: lutar por melhorias nas condições ambientais para promover qualidade de vida, rompendo com a prática predominantemente assistencialista. A bacia hidrográfica do rio das Velhas foi escolhida como foco de atuação para superar a percepção municipalista das questões ambientais. A bacia permite uma análise sistêmica e integrada dos problemas e das necessidades de intervenções. Desde então, o Projeto Manuelzão se coloca como promotor de atividades relacionadas às questões ambientais no campo da pesquisa

Velhas. Em abril daquele ano a Companhia Belgo-Mineira entregou um relatório sobre os problemas ambientais da bacia do Ribeirão da Mata. As prefeituras também produziam diagnósticos para seus Planos Diretores que deveriam ser entregues no ano seguinte.

Nas primeiras reuniões foram chamados os prefeitos, secretários de obras, de meio ambiente, de planejamento, de administração, pelo lado do Poder Executivo, e os procuradores dos municípios pelo Poder Judiciário. O intuito era trazer uma compreensão jurídica da integração dos municípios em consórcio e da necessidade de planejamento e desenvolvimento de ações comuns para essas áreas da administração pública. Sobre esse momento inicial de discussão do consórcio, o ex-secretário do COM10, aponta que “tivemos a presença em alguns municípios de todas essas áreas em outros vieram pessoas representando, mas fomos atendidos nesse chamado aos prefeitos (as prefeituras) e todos tiveram representantes participando e em condições de falar por todas essas áreas”⁶⁵.

As principais dificuldades encontradas no início das negociações eram a falta de um ambiente de planejamento nos municípios que se viam envolvidos com a produção de seus Planos Diretores, a pouca percepção dos benefícios da atuação integrada na escala regional de bacia inclusive dentro dos Poderes Legislativos municipais, e a falta de preparação técnica para discussão das possibilidades de gestão integrada.

A adesão dos outros nove participantes passou pela análise das administrações municipais. Os municípios optaram pela gestão compartilhada de projetos e ações, entretanto, enfatizando o respeito aos limites de atuação de cada participante. O ex-Secretário Executivo destacou que a postura partidária dos líderes municipais não teve influência no processo de conformação da proposta. Desta forma, em 10 de novembro de 2005 foi assinado o Protocolo de Intenções para criação do COM10 – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Região da Bacia do Ribeirão da Mata – entre os dez municípios que compõe a bacia: Matozinhos, Capim Branco, Esmeraldas, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, São Jose da Lapa, Vespasiano, Confins, Lagoa Santa e Santa Luzia.

Neste protocolo foram determinadas as principais características jurídicas da associação como: os municípios constituintes, a denominação e sede, as finalidades, a estrutura organizacional, as competências de cada órgão, o patrimônio e os recursos financeiros.

acadêmica e da mobilização social sendo parceiro dos governos e de entidades da sociedade civil nas bacias hidrográficas.

⁶⁵O ex-Secretário Executivo do COM10 foi ouvido pelo autor no dia 25/11/2008. As informações apresentadas pelo ex-secretário no restante deste trabalho foram retiradas dessa entrevista que é parte de Vargas (2008).

No protocolo são considerados sócios do consórcio, além das municipalidades, as organizações não-governamentais, empresas, entidades sindicatos e órgãos que pretendam ser parceiros em projetos na bacia do Ribeirão da Mata. A sede e o foro do consórcio serão no município cujo prefeito seja o presidente do Conselho Administrativo podendo ser alterados por votação após dois anos de mandato. A área de atuação do consórcio é composta pela totalidade das superfícies municipais, existindo, no entanto, prioridade para as áreas da bacia do Ribeirão da Mata.

Os municípios de Capim Branco, Ribeirão das Neves, São José da Lapa, Confins e Vespasiano possuem mais de 90% do território na bacia. Pedro Leopoldo e Matozinhos concentram a porção sul dos seus territórios na bacia. Os municípios de Esmeraldas, onde estão localizada a cabeceira do ribeirão e Santa Luzia e Lagoa Santa na porção baixa da bacia possuem baixos percentuais de seus territórios no interior da bacia.

As finalidades estabelecidas para o COM10 no protocolo de intenções inicial são bastante diversas, indicando a disponibilidade para a atuação multisetorial: 1) representar o conjunto de sócios que integram o Consórcio em assunto de interesse comum e de caráter socioeconômico e ambiental, perante quaisquer outras entidades de direito público ou privado, nacional ou internacional; 2) planejar, adotar e executar ações, programas e projetos destinados a promover e acelerar o desenvolvimento socioeconômico da região; 3) promover programas ou medidas destinadas à recuperação, conservação e preservação do meio ambiente na região; 4) promover a integração das ações, programas e projetos desenvolvidos pelos órgãos não governamentais, órgãos governamentais e empresas privadas consorciadas ou não, destinadas a recuperação e preservação ambiental e desenvolvimento sustentável da região; 5) planejar e apoiar o desenvolvimento rural centrado na agricultura familiar; 6) promover a melhoria da qualidade de vida da população residente nos municípios formadores do COM10; 7) promover ações conjuntas nas áreas de Educação, Saúde, Lazer, Esporte, Turismo, Saneamento Básico, e outras de interesse do desenvolvimento sustentável regional; 8) atuar conforme a lei federal nº 10.881, de 9 de junho de 2004, pela qual o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, poderão delegar a organizações sem fins lucrativos, dentre os consórcios intermunicipais, por prazo determinado, com a função de Agências da Água, enquanto o Comitê de Bacia e a Agência não estiverem constituídos.

A estrutura organizacional básica do consórcio correspondia a: 1) Conselho de Administração: órgão deliberativo constituído pelos Prefeitos dos municípios consorciados; 2) Conselho Fiscal: órgão de fiscalização constituído por três representantes eleitos entre os

membros do consórcio; 3) Secretaria Executiva: setor de articulação, integração e execução das ações propostas pelo COM10; 4) Assembléia Geral – Núcleo Gestor do Consórcio: tem composição tripartite sendo constituído por quatro membros indicados pelo Executivo, um do Legislativo e dois da sociedade civil de cada município, além de um representante das entidades, empresas ou organizações não governamentais que se associarem ao consórcio. Ao Núcleo Gestor compete propor alterações no Estatuto do COM10 e gerir de forma participativa os recursos do Fundo Sócio-Ambiental.

De acordo com o Protocolo de Intenções, os recursos financeiros necessários para compor o Fundo Sócio-Ambiental seriam constituídos por: 1) cota de contribuições das instituições consorciadas, fixadas e aprovadas pelo Conselho de Administração e Secretaria Executiva; 2) os auxílios, contribuições e subvenções concedidas por entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais; 3) as doações ou legados; 4) produto de alimentação de seus bens; 5) a geração de rendas, inclusive resultantes de depósito e aplicações de capital; 6) saldos de exercício.

O Protocolo de Intenções também ressalta que para o cumprimento das suas finalidades o Consórcio poderá firmar convênios, parcerias e contratos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções com órgãos do governo a nível internacional, federal, estadual, municipal da iniciativa privada e outras entidades não governamentais.

A despeito das dificuldades iniciais, as discussões e a definição do Protocolo de Intenções permitiram a criação de “um ambiente saudável de relacionamento político no âmbito regional”⁶⁶ e a integração dos Planos Diretores em relação ao uso e ocupação do solo em regiões limítrofes quando da elaboração dos mesmos no ano de 2006. A estrutura organizacional proposta evidencia o cargo de Secretário Executivo como parte central do processo de estruturação do consórcio e o Conselho de Administração como espaço para os debates políticos sobre os projetos a serem executados entre os administradores municipais.

Em junho de 2006, é celebrado um novo protocolo de intenções. Dessa vez o COM10 firma compromisso como entidade com a chamada Meta 2010 – Navegar, Nadar e Pescar no Rio das Velhas – proposta pelo Projeto Manuelzão através do Comitê da Bacia do Rio das Velhas e assumida como prioridade pelo governo estadual. O documento é assinado por secretarias do governo estadual e entidades da sociedade civil. A SEDRU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, a SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a COPASA – Companhia de Saneamento de

⁶⁶ Observação realizada pelo então secretário-executivo do COM10 presente em Vargas (2008).

Minas Gerais, o IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas representam o governo do estado. Além desses órgãos participam as prefeituras dos municípios que compõe a bacia do Ribeirão da Mata, o Comitê da Bacia do Ribeirão das Velhas e o Instituto Guaicuy ligado ao Projeto Manuelzão.

O objetivo do protocolo é comprometer as entidades a unificar os critérios de ações relacionadas ao Ribeirão da Mata. Com isso busca-se a elaboração de um projeto de revitalização da bacia, de um plano de saneamento e de um Plano Diretor de drenagem urbana para toda a bacia assim como a compatibilização dos Planos Diretores Participativos realizados naquele momento.

Entre as questões consideradas pelos órgãos estão a baixa qualidade das águas do Ribeirão da Mata, importante afluente do Rio das Velhas; a fragilidade ambiental e a suscetibilidade de contaminação dos aquíferos da bacia do Ribeirão da Mata, que abrange uma área cárstica; as fortes pressões de turismo e expansão urbana e industrial que tem como consequência processos de ocupação desordenada de áreas de recarga e lançamento de efluentes nos cursos de água; e a formação do COM10 com objetivo de promover o planejamento e a gestão para o desenvolvimento sustentável da região.

Em abril de 2007, o governo estadual edita o decreto 44.500 que institui o Plano de Governança Ambiental e Urbanística da Região Metropolitana de Belo Horizonte em virtude da “expectativa de impactos de grandes empreendimentos públicos e privados no território da Região Metropolitana de Belo Horizonte, de interesse transmunicipal”. O Plano de Governança prioriza o Vetor Norte e a área de influencia do Anel de Contorno Norte da RMBH objetivando promover o desenvolvimento sustentável da região, a preservação de seus ativos ambientais e o adequado controle do uso e da ocupação do solo metropolitano, integrando o planejamento e a execução de ações, programas e projetos, públicos e privados. As competências de elaboração do projeto são divididas pelas SEDRU na figura da Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano e pela SEMAD na figura da Subsecretaria de Gestão Ambiental Metropolitana.

O decreto 44500 institui a obrigatoriedade de execução do programa de saneamento ambiental da bacia do ribeirão da Mata pela COPASA⁶⁷. Novamente o COM10 é chamado a colaborar com outros setores do poder publico e a sociedade civil. Nesse sentido, em novembro de 2007, é celebrado termo de cooperação técnica entre SEMAD, SEDRU,

⁶⁷A Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA é uma sociedade de economia mista, sediada em Belo Horizonte, que presta serviços de saneamento em Minas Gerais, e da qual o governo do estado é o maior

COPASA, CBH Velhas, consórcio e prefeituras com o objetivo de elaborar o Programa de Saneamento Ambiental do Ribeirão da Mata. Este termo vem corroborar o protocolo de intenções realizado em junho de 2006 em que os participantes se comprometeram a unificar as ações no Ribeirão da Mata.

O termo de cooperação técnica consistia na disponibilidade de apoio técnico e promoção da articulação entre os órgãos para elaboração do Programa de Saneamento. Cada participante do termo deveria indicar um representante para compor uma Comissão de Acompanhamento dos trabalhos.

A elaboração do Programa de Saneamento foi responsabilidade de serviço de consultoria contratado pela COPASA que disponibilizou os recursos necessários para realização dos estudos. Em janeiro de 2008 foi apresentado o termo de referência para a contratação do serviço de consultoria foram são detalhados os objetivos e conteúdos dos estudos a serem contratados, os produtos esperados e as normas para sua apresentação.

O Programa de Saneamento contemplou um diagnóstico socioambiental com análise da expansão urbana, do uso e ocupação do solo urbano e rural, dos cenários demográficos e da educação ambiental, estudos técnicos dos sistemas de esgotamento sanitário, coleta, disposição e tratamento de resíduos; estudos para recuperação de fundos de vale e sistemas de drenagem; e estudos de impactos na bacia em decorrência dos projetos em curso na região. O Programa de Saneamento Ambiental (CONCREMAT, 2009, p. 205) foi concluído no ano de 2009 identificando o COM 10 como o

primeiro consórcio intermunicipal para o desenvolvimento sustentável na RMBH e com sua formação as ações para atingir a Meta 2010 (Navegar, Pescar e Nadar no Rio das Velhas) poderão ser realizadas mais rapidamente, uma vez que o Ribeirão da Mata é um dos afluentes do Velhas que mais contribui para sua poluição. Um dos objetivos desse consórcio deverá ser a gestão integrada e compartilhada dos resíduos sólidos urbanos.

Apesar de o consórcio ainda não existir à época como figura jurídica, alguns recursos financeiros obtidos pelos municípios eram enxergados como benefícios do planejamento e atuação com escala de bacia. De acordo com o ex-Secretário Executivo, os municípios requisitaram recursos do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – do governo federal como um consórcio.

Na ocasião do lançamento do PAC houve uma rodada de discussões entre os municípios do COM10, a COPASA e a SEDRU para levantamento de projetos em condição de licitação e execução de obra. Os municípios se mobilizaram conjuntamente com a

acionista. Atualmente, é responsável pelo abastecimento de água tratada e coleta de esgoto sanitário na maioria

COPASA e a SEDRU para em reuniões com o Ministério das Cidades e com o Ministério da Casa Civil pleitear as verbas. Nessa reunião, os municípios além de conversar separadamente sobre seus problemas específicos, estabeleceram a bacia hidrográfica como unidade territorial para investimento prioritário. Os investimentos da COPASA na região foram considerados frutos dessa mobilização. Na primeira etapa do PAC de cerca de 3,6 bilhões de reais investidos em Minas aproximadamente 600 milhões foram destinados a bacia do ribeirão da Mata.

A SEDRU possibilitou oficinas técnicas jurídicas para os municípios para melhor compreensão a partir de diagnósticos da situação da bacia, tanto do ponto de vista técnico quanto do jurídico. Dessa forma, os prefeitos dos municípios do COM10 entenderam que o primeiro protocolo de intenções deveria ser alargado constando mais itens, principalmente em relação às obrigações contraídas por cada município esclarecendo seus papéis no consórcio. A SEDRU iniciou, portanto, assessoria jurídica aos municípios na reelaboração do protocolo de intenções, dos contratos de rateio, do contrato de programa e do estatuto. De acordo com o Secretário Executivo do COM10, à época, iria acontecer “uma discussão mais ampla, readequando o protocolo de intenções para tentar registrar uma coisa em que se esteja seguro que esta completa”.

No fim de 2008, último ano das gestões municipais, o protocolo de intenções estava em fase final de revisão. A SEDRU enviou uma primeira proposta aos municípios que analisaram e retornaram em seguida para a secretaria. A expectativa do Secretário Executivo do consórcio era de que o Protocolo de Intenções retornasse em janeiro de 2009, no início das próximas gestões municipais para discussão entre os municípios participantes.

Na época, o Secretário Executivo do COM10 não via possibilidade de ruptura na integração regional apesar das mudanças nas forças políticas locais nas eleições municipais de 2008:

não vejo a menor possibilidade de ruptura. O prefeito eleito declarou que tem interesse em prosseguir. Nós temos vários municípios que o prefeito foi reeleito ou o que foi eleito é da chapa do atual. Se um ou outro município não aderir não haverá problema porque de dois municípios pra cima se já pode formar o consórcio e o próprio programa de saneamento, de certa forma, vai selar vai colocar uma obrigatoriedade (INFORMAÇÃO VERBAL).

Existia a expectativa de que no início de 2009 fosse realizada uma reunião entre a CONCREMAT (empresa de consultoria responsável pelo diagnóstico socioambiental da bacia

do ribeirão da Mata), a SEDRU e o COM10 para apresentação aos prefeitos recém-eleitos que não vinham participando das negociações da situação do consórcio e dos planos governamentais para a bacia.

No entanto, após a etapa de assinatura do Protocolo de Intenções, em apenas três municípios houve sequência do processo. Somente Vespasiano, Lagoa Santa e São José da Lapa aprovaram em suas Câmaras Municipais a adesão ao consórcio. Desde então, até por questões de indefinição de seu estatuto, o COM10 não exerceu nenhuma atividade de trabalho, reunião ou desenvolvimento de projetos. A estrutura do COM10 era a da própria prefeitura de Vespasiano, o Secretário-executivo do consórcio era o Secretário de Governo da prefeitura e o presidente era o Prefeito de Vespasiano na gestão 2005-2008. A última reunião ocorreu em abril de 2009 na SEDRU com o presidente da SEDRU, a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, prefeitos e secretários municipais. As atas ficaram em poder da SEDRU, que coordenava as discussões sobre o consórcio.

No Balanço Metropolitano realizado pela SEDRU em 2009⁶⁸ o apoio a estruturação do COM 10 é mencionado como parte dos Projetos Estruturadores metropolitanos. No entanto, esses fatos não se confirmaram posteriormente. O processo de negociação e implantação do consórcio não se consolidou na gestão municipal atual. Na realidade, todo o espaço de diálogo estabelecido entre as municipalidades parece ter sido perdido com as alterações nos poderes executivos locais.

Um exemplo dessa situação é o tratamento de resíduos sólidos que seria a primeira ação do COM10 como figura jurídica instituída. Havia um estudo técnico elaborado pelo CETEC para a construção de um aterro sanitário que atendia a maioria dos municípios da bacia. Após a primeira reunião de janeiro de 2009, existia a expectativa de discussão desse assunto:

nós já tivemos recursos aprovados no Ministério das Cidades para a construção do aterro sanitário. Esse recurso ainda não foi contratado, porque nós não chegamos numa fase conclusiva do consórcio. Então eu acredito que ano que vem ele estará disponível, precisaremos retornar ao ministério para explicar o porquê desse hiato na contratação, apresentar com que avançamos nessa organização regional e solicitar a destinação desse recurso novamente para que contrate e instale esse aterro (Ex-Secretário Executivo do COM10)⁶⁹.

⁶⁸ Disponível em: <<http://www.urbano.mg.gov.br/banco-de-noticias/569-projetos-estruturadores-garantem-uma-vida-melhor-para-os-cidadaos-mineiros>>.

⁶⁹ Entrevista gravada para o trabalho de Vargas (2008).

Na verdade, com as dificuldades enfrentadas pelo COM10 outras alternativas foram concretizadas na região. O Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Calcário - CISREC uma associação de direito privado, criada em 1995, portanto, ainda nos moldes do consórcio administrativo têm na sua formação atual os municípios de Capim Branco, Confins, Funilândia, Matozinhos, Pedro Leopoldo e Prudente de Moraes. O CISREC foi criado originalmente para atendimento da política de saúde, buscando diminuir a dependência em relação ao município de Belo Horizonte, no entanto, passou recentemente por uma reformulação com o atendimento a política setorial de resíduos sólidos e a adesão de dois novos membros: Lagoa Santa e Jaboticatubas. No município de Matozinhos foi construído um aterro sanitário e está em fase de implantação uma usina de tratamento de resíduos urbanos com geração de energia.

Dessa forma, municípios participantes do COM10 passaram a aderir a outro consórcio na região para solucionar problemas relacionados ao saneamento ambiental. Contrariando as expectativas e a aceitação obtida no plano institucional frente a órgãos públicos e entidades da sociedade civil, o processo de desenvolvimento do consórcio entrou em um período de estagnação sem nenhuma atividade relevante após os novos gestores municipais assumirem seus cargos em 2009.

Dessa forma, o principal resultado prático do COM10 foi a elaboração do Plano de Saneamento Ambiental da bacia do ribeirão da Mata, em conjunto com a COPASA, SEDRU e o Projeto Manuelzão, que abordou questões como o tratamento de resíduos sólidos, tratamentos de efluentes e coletas de esgotos em assentamentos precários. A existência do Plano de Saneamento foi determinante para a captação de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC1.

4.2.2 - A evolução do CODAP e a situação atual

As discussões para criação do CODAP se iniciaram em 2002, quando o deputado estadual Padre João e Anderson Cabido, atual prefeito de Congonhas e presidente do consórcio, começaram a articular com outros políticos do Partido dos Trabalhadores (PT) e futuros candidatos a prefeituras na região, um desenho de associação municipal para o Alto Paraopeba. A proposta de criação do consórcio público foi apresentada em 2004, ano de eleições municipais, quando esse tipo de associação ainda era um projeto de lei que dependia de votação na Câmara dos Deputados. O compromisso foi assumido e, após as eleições,

implantado pelos chefes dos executivos municipais. Desde o princípio é evidenciada a importância e o peso político da dimensão partidária ligada à articulação regional.

Nos anos de 2005 e 2006 foram realizadas as primeiras reuniões entre os prefeitos dos cinco municípios e iniciadas ações conjuntas junto aos governos estadual e federal. Em agosto de 2005, foi realizado o I Encontro Regional de Gestores do Alto Paraopeba. As propostas apresentadas versavam sobre obras públicas, transporte, meio ambiente, educação, saúde, cultura, desenvolvimento rural, defesa social e gestão administrativa. O Protocolo de Intenções do Consórcio Público foi criado nesse contexto de reuniões setoriais envolvendo as secretarias de educação, saúde e desenvolvimento rural e os primeiro e segundo escalões dos governos municipais.

Durante o ano de 2006 o Protocolo de Intenções foi encaminhado as Câmaras municipais. A assembleia de constituição do CODAP, que elegeu a primeira diretoria, realizou-se no dia 4 de dezembro de 2006, após a aprovação do Consórcio pelas Câmaras Municipais de todas as cidades. A parceria foi oficializada mais de um mês antes que a lei dos consórcios públicos fosse regulamentada. No ano de 2007, portanto, entrou em vigor o CODAP com a eleição dos primeiros presidente e vice-presidente para mandato de dois anos. Ainda nesse ano, são efetivados alguns projetos conjuntos e em 2008 é feito o primeiro aditivo ao contrato do consórcio.

O CODAP foi formado inicialmente por cinco municípios: Congonhas, Conselheiro Lafaiete, Jeceaba, Ouro Branco e São Brás do Suaçuí. Mais tarde, em abril de 2009, os municípios de Belo Vale e Entre Rios de Minas se incorporaram à entidade. Com a entrada dos dois municípios a associação passou a totalizar sete municípios participantes.

A origem dos recursos financeiros se organiza de duas formas: para as despesas correntes e ações de interesse comum são utilizados recursos das prefeituras consorciadas, por meio do Contrato Anual de Rateio; para programas específicos, para os quais existe livre adesão pelos municípios consorciados (como os programas da Defesa Civil e da Fiscalização Tributária) são utilizados recursos dos municípios com Contratos de Programas, podendo também existir participação externa de governos e empresas.

O CODAP se constituiu como um consórcio multisetorial com grande diversidade de áreas de atuação. A atuação conjunta nas políticas públicas é objeto de avaliação por parte de cada participante, não sendo obrigatória a adesão a todos os programas. Entre os seus objetivos destacam-se: gestão associada de serviços públicos; prestação de serviços (inclusive de assistência técnica), execução de obras e fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados; compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e

equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de máquinas, de pessoal técnico, de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal; produção de informações, projetos e estudos técnicos; instituição e funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres; promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente; exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos; apoio e fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados; gestão e proteção de patrimônio urbanístico, ecológico, paisagístico, cultural e turístico; fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano e rural; ações e políticas de desenvolvimento administrativo, social e econômico da região; implantação de um sistema de compras e licitação unificado; promoção de cursos de treinamento e capacitação, fóruns, seminários e eventos correlatos; divulgação de informações de interesse regional, e a realização de pesquisas de opinião e campanhas de educação e divulgação; apoio à organização social e comunitária, entre outros.

Um dos pontos positivos da experiência do CODAP é a realização das conferências regionais de políticas públicas. O consórcio segue a tendência de abertura a participação popular para a discussão do desenho das intervenções do poder público. As conferências regionais realizadas acompanharam a lógica da integração defendida pelo CODAP. Segundo a Revista CODAP (2010, p.15) o consórcio realizou cinco conferências regionais em 2009 e uma em março de 2010. “Esse modelo permite que assuntos importantes sejam discutidos em dois níveis: cidade e região. Isso fortalece a identidade regional, a integração intermunicipal e a adoção de políticas e ações comuns”, avaliou o Secretário Executivo do CODAP, Luís Antônio Landini. As conferências realizadas no período abordaram políticas para temas como igualdade racial, drogas, comunicação, cultura, defesa civil e esportes.

Os encaminhamentos das conferências regionais seguem o mesmo trâmite previsto para os encontros municipais. É adotado o princípio de realizar as conferências alternando-se o município sede e as propostas votadas são enviadas em forma de relatório para as conferências estaduais; os delegados que representam a região nos debates em nível estadual são eleitos nas conferências regionais. Para a direção do CODAP, outro efeito positivo das conferências regionais foi a maior aproximação entre as entidades, órgãos e lideranças, fazendo com que a integração não se desse apenas entre as prefeituras, mas também, e principalmente, no nível da sociedade civil.

O consórcio já possui algumas políticas regionais⁷⁰ em andamento. As mais relevantes de acordo com a revista CODAP e o site do consórcio:

- a instalação do Campus Alto Paraopeba da Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ), localizado entre Congonhas e Ouro Branco (Fig. 23). A implantação de uma universidade já era uma demanda da região, que foi encampada pelo CODAP. As prefeituras consorciadas se organizaram para sensibilizar o governo federal e mobilizar a população. No ano de 2005, começaram os estudos para a criação da unidade com discussões realizadas com lideranças políticas, empresariais e educadores. O Consórcio articulou, ainda, o apoio da Gerdau Açominas que cedeu, em comodato à UFSJ, o prédio onde anteriormente funcionava o Escritório Central da Açominas. A proposta do CODAP foi instalar cursos de engenharia instalados que estimulassem novas vocações econômicas devido à excessiva dependência econômica da região em relação à mineração e à siderurgia.

Figura 23 - Campus Alto Paraopeba da UFSJ, Congonhas



Fonte: REVISTA CODAP (2010, p.7)

- a Defesa Civil do Alto Paraopeba criada, em agosto de 2009, devido “a proximidade geográfica dos municípios e a semelhança dos desafios e problemas”. O objetivo principal é apoiar os municípios, de forma a proporcionar uma melhoria dos serviços prestados e diminuir os custos para cada cidade. Segundo a Revista CODAP (2010) a Defesa Civil é uma atribuição das prefeituras prevista na legislação federal, e a criação do órgão regional não exige a responsabilidade dos municípios, ou seja, para integrá-lo é necessário ter uma Defesa Civil Municipal. O diretor de comunicação da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil

⁷⁰ As informações sobre os programas e projetos desenvolvidos pelo CODAP foram obtidas em: <http://www.altoparaopeba.mg.gov.br/default.aspx>. Acesso em: 7 jun. 2012 e na Revista CODAP, disponível em: http://www.vfazitto.com.br/imagens/20120311_Rev_CODAP_01.pdf. Acesso 5/6/2012.

explica que “a cidade deve comprovar a existência do órgão para receber recursos em caso de acidente” (REVISTA CODAP, 2010, p.8).

Entre as atribuições da Defesa Civil do Alto Paraopeba estão a realização de estudos de ameaças (levantamento de áreas e situações de risco); conscientização da população sobre a gravidade dos desastres e procedimentos preventivos; apontamento de vulnerabilidades; mobilização e treinamento de voluntários; estabelecimento e divulgação de alertas e alarmes; socorro, assistência e apoio à reconstrução; análise de danos e confecção de documentações relacionadas à situação de emergência e estado de calamidade pública.

Os coordenadores da Defesa Civil dos municípios formam um colegiado presidido por um coordenador regional. Eles também integram o Conselho Regional de Defesa Civil que tem poderes normativos e deliberativos. Tomam parte nesse conselho, além dos coordenadores, representantes das grandes empresas da região, como a CSN, Vale, Ferrous, VSB, CEMIG e outras, e de órgãos responsáveis pela segurança pública, incluindo a Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros.

- o Diagnóstico Rural Georeferenciado, que identificou a situação da zona rural dos municípios da região e gerou banco de dados com as principais informações socioeconômicas. O trabalho, contratado junto à Fundação Arthur Bernardes (FUNARBE), entidade vinculada à Universidade Federal de Viçosa (UFV), foi realizado em duas etapas: a identificação da situação da zona rural, a partir de informações prestadas pelos moradores e proprietários da região revelando as potencialidades e dificuldades existentes com detalhamento sobre as necessidades da população; a definição das ações necessárias para melhorar a qualidade de vida no campo, além de apoiar e fomentar a produção. Pela tecnologia Sistema de Informação Georreferenciada (SIG), é possível localizar propriedades, estradas, igrejas, postos de saúde, associações comunitárias e outros elementos da zona rural, por meio de suas coordenadas geográficas.

O trabalho incluiu a coleta de dados, relatório final e implantação do Sistema de Informação Georreferenciada. Com base na análise dos dados, foram elaborados 14 projetos com enfoque no empreendedorismo rural. Alguns deles serão desenvolvidos ainda neste ano e são relativos a cinco áreas: cultura de cana-de-açúcar e seus diversos fins; bovinocultura de leite; desenvolvimento de projetos na área florestal; projetos ambientais, focando no tratamento de resíduos; e projetos em horticultura.

- o trabalho de identificação, mapeamento e nomenclatura das estradas rurais, também georreferenciado, assinalando as estradas da zona rural e identificando seus principais pontos, atrativos e, principalmente, as moradias e construções para que os moradores tenham seu

endereço reconhecido e oficializado. O projeto contribui para o fortalecimento e desenvolvimento do turismo na região, especialmente o turismo ecológico, o agroturismo e o turismo rural. As estradas e estabelecimentos são identificados em formato digital (GPS e internet) e impressos em forma de mapas.

- a Agenda 21 minero-siderúrgica do Alto Paraopeba que está mobilizando a sociedade, trabalhadores, empresas e os governos municipais. A Agenda 21 Regional tem como ponto de partida um documento já elaborado pela cidade de Congonhas, intitulado Plano de Desenvolvimento de Congonhas (PDC), e lançado em 2009, no Fórum de Desenvolvimento Sustentável do município. O documento, síntese de duas dezenas de conferências municipais acontecidas nos anos 2005 e 2006, é resultado da mobilização dos órgãos públicos e da cadeia produtiva da mineração e da siderurgia da cidade, que se reuniram para elaborar uma lista com 18 objetivos, prévia da Agenda 21 Mineral de Congonhas. A partir de projeções de um cenário de futuro foram traçadas metas que refletem o compromisso com as questões socioambientais e com as especificidades locais.

Durante três anos o poder público e os empreendedores da mineração e da siderurgia se reuniram em um grupo de trabalho que discutiu os investimentos atuais e traçou os objetivos baseados em um cenário de futuro. A adoção do documento de Congonhas foi um consenso entre os prefeitos das cidades do CODAP, já que há vários pontos em comum entre os municípios. Para os próximos anos, a previsão é de grande entrada de recursos no setor minero-siderúrgico, fato que trará impactos para toda a região. A Agenda 21 Regional tem como base esse cenário comum às cidades e deve trazer propostas para que o “desenvolvimento seja sustentável”, com reflexos positivos duradouros para além do período de altos investimentos.

- Fiscalização Tributária, criado com o objetivo de implantar um sistema de gestão tributária que possa impedir a evasão de impostos, por meio da unificação de procedimentos na fiscalização e arrecadação municipal. O trabalho de consultoria para essa finalidade está relacionado a fiscalização do Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) e a verificação do Valor Adicionado Fiscal (VAF).

A finalidade é reduzir a evasão fiscal nos municípios integrantes do CODAP, já que diversas empresas que atuam na região não informam as operações de venda e/ou prestação de serviços devidos, na origem, a essas cidades. Com a unificação do acompanhamento dos impostos será possível ver a origem e destino dessas empresas, mesmo as não estabelecidas de direito, através da ausência de CNPJ nos municípios que integram o CODAP.

- o Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT), programa criado pelo governo federal para apoiar projetos de investimentos destinados à melhoria da eficiência e transparência da gestão municipal, através de mecanismos voltados para o aumento das receitas e da redução do custo dos serviços. O CODAP apresentou projeto ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – (BNDES) instituição federal responsável pela condução do programa, visando à participação no programa.

- o Centro Regional de Referência em Agropecuária, que está sendo estruturado para proporcionar condições de apoio ao produtor e à produção agropecuária através de programas e projetos de transferência de conhecimento, treinamento, organização, assistência e oferta de insumos básicos para estruturação das atividades produtivas. O objetivo é criar condições básicas para o atendimento da demanda regional e expansão de negócios para outras regiões com o desenvolvimento das atividades agrícolas, sobretudo dos agricultores familiares.

As cadeias produtivas prioritariamente incentivadas são apicultura, fruticultura, olericultura e bovinocultura que tem maior potencial e tradição na região. Com ênfase na utilização de práticas agro-ecológicas, o Centro funcionará no distrito de Lobo Leite, em Congonhas, em terreno doado pela prefeitura municipal.

- o Parque Tecnológico do Alto Paraopeba, projeto que o CODAP vem procurando viabilizar junto à Secretaria de Estado de Ciência Tecnologia e Ensino Superior – SECTES – com participação da Universidade Federal de São João Del Rey, para a introdução de novas cadeias de produção associadas às indústrias de mineração e siderurgia já existentes e outras áreas de tecnologia de ponta. Com o objetivo de garantir a diversificação da base econômica para diminuir a dependência a um único setor da economia, o Parque Tecnológico busca articular e conciliar interesses dos atores da iniciativa privada e do setor público para estimular o desenvolvimento de empresas competitivas no segmento tecnológico e produtos e ambientes comuns de pesquisa em áreas estratégicas.

Esta iniciativa se articula ao Pólo de Excelência Mineral e Metalúrgico, vinculado a SECTES e localizado na sede do CODAP, que se trata de um programa de incentivo a excelência em determinadas segmentos econômicos.

- o Plano de Desenvolvimento Regional, realizado pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR/UFMG), responsável por identificar políticas e projetos que favoreçam os municípios a partir de um prognóstico das cidades e definir os principais pontos que devem estar na pauta das atuais e futuras administrações municipais. Ele conclui

que o desenvolvimento deve ser planejado de forma integrada e indica uma lista de políticas públicas regionais, obras, programas e projetos a serem realizados e implementados.

O Plano é o desdobramento de um evento de capacitação promovido pelo Ministério da Integração Nacional em parceria com o Instituto Latino-americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES) da Comissão para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em Belo Horizonte, no ano de 2008. O evento voltou-se à questão do planejamento regional e teve como o território do Alto Paraopeba. O curso contribuiu para a formação do consenso político e consolidação do instrumental técnico para a viabilização do Plano. Posteriormente, o governo de Minas Gerais, por meio da SEDRU celebrou convênio com o CODAP para a elaboração do Plano com parceria técnica-institucional da SEDRU, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE) e de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e dos Ministérios da Integração Nacional e do Desenvolvimento Social no plano federal.

Segundo o professor Ricardo Machado Ruiz, pesquisador do CEDEPLAR, com os novos investimentos, os municípios do CODAP formarão em breve uma única malha urbana, gerada pela expansão da ocupação que deve ocorrer ao longo dos principais eixos rodoviários existentes. Os habitantes circularão por toda a região seja para trabalhar, usufruir de serviços públicos ou participar de atividades de lazer. “As mudanças em uma cidade influenciarão a dinâmica das outras como uma reação em cadeia. Por isso, propomos diretrizes para pensar tudo em escala regional” (REVISTA CODAP, 2010, p. 22).

A conclusão é de que o CODAP é o instrumento mais indicado para atuar como condutor e mediador desse processo para garantir a integração. Dessa forma, o CODAP se consolidou como uma entidade importante para o planejamento e gestão regional e estabelece parcerias com outras entidades representativas do Alto Paraopeba. O diálogo e as ações concertadas parecem estar intensificando e ampliando a rede de atores políticos regionais.

Uma das primeiras iniciativas foi a parceria com o Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba (CIBAPAR), que atua na promoção do debate entre a sociedade civil, o poder público e os usuários das águas do rio Paraopeba visando garantir a disponibilidade deste recurso hídrico em quantidade e qualidade satisfatórias. O CIBAPAR desenvolverá projetos nas áreas de recuperação ambiental de microbacias, gerenciamento das águas, saneamento rural e incentivo à criação de reservas naturais, dentre outras linhas de ações a serem estabelecidas conjuntamente com o CODAP.

Esta parceria institucional objetiva incorporar critérios e parâmetros de sustentabilidade ambiental para o uso racional das águas ao fortalecimento e crescimento

econômico regional. Para tanto, optou-se pela a instalação de uma base operacional do CIBAPAR na sede do CODAP⁷¹ (Fig. 24), que hoje já conta com a presença de outras instituições como: a Defesa Civil Regional Integrada, o ECOTRES e o Polo de Excelência Mínero-Metalúrgico. Entretanto, até o momento de nossa visita de campo a sede do CODAP a base operacional do CIBAPAR ainda não se encontrava instalada.

Figura 24 – Sede do CODAP em Conselheiro Lafaiete



Fonte: Foto do autor (2012)

Outra instituição importante para as políticas ambientais no Alto Paraopeba é o Consórcio Público Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos - ECOTRES, constituído pelos Municípios de Congonhas, Conselheiro Lafaiete e Ouro Branco. O ECOTRES é uma pessoa jurídica de direito público com natureza de associação pública, sem fins lucrativos, com prazo de duração indeterminado. As suas finalidades são planejar e executar ações, projetos, programas e políticas públicas que visem o tratamento de resíduos sólidos no âmbito dos três municípios consorciados.⁷² Segundo o Secretário-executivo do CODAP,

⁷¹ Disponível em <http://www.aguasdoparaopeba.org.br/conteudo.php?id=241>. Acesso em 10 jun. 2012. Apesar de parecer que inicialmente existia um bom relacionamento entre o Cibapar e o CODAP, expressa na instalação de uma base do primeiro na sede do segundo, durante a entrevista com os atores locais foi observado certo clima de animosidade entre as instituições indiretamente mencionado pelo entrevistado.

⁷² Disponível em <http://www.ecotres.com.br/ecotres/>. Acesso em 6 jun. 2012. O consórcio ECOTRES foi criado antes do CODAP como uma resposta demandada pelo Ministério Público aos municípios para disposição dos resíduos sólidos na região. O repasse dos recursos para o ECOTRES realizado pelo governo federal já estava definido na época da criação do CODAP e seria temerário transferir as atribuições ou incorporar o ECOTRES ao CODAP devido à possibilidade na mudança da documentação de se perder os recursos conquistados. Por isso, a existência de dois consórcios independentes apesar de o CODAP ter entre os seus objetivos as questões de saneamento ambiental.

a tendência futura é que esse consórcio seja englobado pelo CODAP. Se vai ser ou não, tem muita questão política que é definida politicamente e não tecnicamente. Não faz sentido ter dois consórcios com os mesmos municípios, pois a atribuição daquele consórcio está prevista no conjunto de atribuições do CODAP.

O ECOTRES funciona na sede do CODAP, localizada em Conselheiro Lafaiete. A divisão do mesmo espaço objetiva também alcançar uma maior sinergia entre os dois consórcios, além de facilitar para as três cidades, que também participam do CODAP. O terreno do aterro sanitário está localizado em Conselheiro Lafaiete. Os recursos para a obra, que ultrapassaram R\$ 4 milhões, são oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), por meio da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF, uma vez que os municípios consorciados integram a bacia hidrográfica do São Francisco.

Ainda no campo ambiental o CODAP firmou termo de cooperação com o Geopark do Quadrilátero Ferrífero que está inserido em grande parte do território do consórcio. Entre os objetivos do acordo estão estudos e projetos sobre a área e seus atributos, criação de centro de educação ambiental e museu regional de geologia e mineração, promoção de cursos de educação ambiental, seminários para conscientização da sociedade sobre a importância do patrimônio geológico, ecológico e turístico do parque e valorização da área.

Segundo a Revista CODAP (2010, p 15-6) outros parceiros importantes são o Consórcio minero-metalúrgico para Formação e Qualificação Profissional (CMM), que busca explorar e desenvolver oportunidades ainda não conhecidas ou ausentes na cadeia produtiva da região, com foco em toda a cadeia de suprimentos para a metalurgia e a mineração e o Projeto de Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) do Banco do Brasil, que em outubro de 2009, o Consórcio firmou Termo de Cooperação Técnica com a instituição para a implantação da Agenda 21 Minero-Siderúrgica do Alto Paraopeba.

Os dois consórcios passaram por processos de legitimação e se constituíram como entidades reconhecidas por outros órgãos públicos. No entanto, depois de certo período as iniciativas tiveram desfechos completamente diferenciados. Enquanto o CODAP reforçou o seu papel de instituição regional, o COM10 definiu e encontra-se na atualidade praticamente inativo. Nosso objetivo no próximo item é trazer elementos de análise para compreender os resultados díspares no desenvolvimento dos consórcios.

4.3 Os consórcios em perspectiva: elementos de análise para os desfechos distintos

Os consórcios em estudo devem ser entendidos como forma de resposta da sociedade política dos municípios às profundas transformações do território regional. A figura jurídica do consórcio público, institucionalizada pela legislação federal, tornou-se uma maneira de ganhar a legitimidade no discurso político para a atuação no planejamento e gestão regional.

No período estudado podemos verificar velocidades diferentes no processo de articulação entre os municípios nos dois consórcios. As redes de atores políticos locais têm se mobilizado de maneiras distintas, sendo determinantes as negociações no campo político e institucional para efetivação das propostas de políticas regionais. O CODAP tem apresentado uma dinâmica mais intensa na sua estruturação contando já com um Plano de Desenvolvimento Regional e diversos projetos e programas comuns entre as prefeituras, por outro lado, o COM10 parece ter sido influenciado pelas mudanças nas administrações ocorridas nas últimas eleições e tem apresentado um processo evolutivo mais lento com arrefecimento das atividades entre os municípios. Na comparação das duas experiências algumas questões podem ser destacadas e ajudam a esclarecer as razões dos resultados diferenciados.

As dimensões econômicas e institucionais não podem ser entendidas separadamente. Há um processo de retroalimentação em que o dinamismo econômico fomenta a criação de instituições para o desenvolvimento, enquanto a proliferação dessas instituições auxilia o incremento das atividades econômicas no território.

A implantação de grandes projetos em um município traz reflexos que não se limitam a unidade federativa contemplada. Via de regra, os impactos ambientais, sociais e econômicos se estendem por toda a região. Este é outro ponto que legitima a organização de associações de interesse regional. As transformações devem ser captadas por todo o território regional de maneira a aproveitar as oportunidades de desenvolvimento e tratar conjuntamente os problemas associados.

No caso do CODAP, os grandes investimentos econômicos por toda a região ampliaram a necessidade de atuação conjunta. Os municípios se organizaram na perspectiva do desenvolvimento regional para evitar a concentração de externalidades negativas naqueles que não receberam novas atividades econômicas e para diversificar as possibilidades na região. Esta premissa já estava presente como uma preocupação desde a década de 1970, quando da implantação inicial da siderúrgica Açominas na região, à época influenciada pelos

estudos realizados para o Aglomerado Urbano do Vale do Aço que serviu como um exemplo a ser evitado neste sentido.⁷³

No COM10, também existem grandes projetos implantados, mas por via estatal. O chamado Vetor Norte, do qual a bacia do ribeirão da Mata faz parte, recebeu grandes investimentos em obras de infraestrutura viária e de transportes. No entanto, a questão motivadora do consórcio foi o desenvolvimento sustentável, sobretudo nas políticas de saneamento ambiental que afetam os municípios da bacia.

Uma importante diferença entre o CODAP e o COM10 está na localização dos núcleos principais de dinamismo econômico. No CODAP a centralidade é interna ao consórcio formada pelo núcleo de indústrias siderúrgicas e mineradoras de Congonhas, Conselheiro Lafaiete e Ouro Branco que formaram uma rede urbana que caminha para a conurbação dos municípios. Nos próximos anos, a tendência é de constituição de uma rede urbana regional ainda mais dinâmica com a implantação da siderúrgica VSB em Jeceaba. No COM10, a centralidade é externa, pois os municípios participantes do consórcio constituem a periferia norte da RMBH, sendo o núcleo principal o município de Belo Horizonte.

Essas diferenças de ordem territorial influenciaram o desenvolvimento das atividades consorciadas. As ações desenvolvidas pelo CODAP se fortaleceram pela própria dinâmica econômica regional, enquanto no COM10 esse fundamento econômico para o desenvolvimento institucional nunca existiu para impulsionar a criação de um ambiente de diálogo entre os municípios.

Essa dimensão territorial está relacionada à legitimidade e compreensão da questão regional nos próprios municípios participantes. O CODAP conquistou adesão dos seus municípios sem dificuldades obtendo respaldo das Câmaras Municipais que aceitaram as condições do Protocolo de Intenções logo no começo das gestões municipais. No COM10, pelo contrário, apenas três municípios regulamentaram a participação no consórcio mostrando a inexistência de um consenso sobre a integração regional entre os participantes. A aceitação no plano municipal é requisito legal para a participação em consórcios e trata-se da primeira etapa institucional de construção dessas associações. O simples fato de pertencer à mesma bacia hidrográfica não representou até o momento um fator de articulação entre os municípios do COM10.

⁷³Segundo Costa e Costa (1998, p. 67) “a obrigatória referência ao caso do Vale do Aço, laboratório exemplar para a discussão de processos sócio-espaciais decorrentes da produção do espaço sob a indústria, justifica-se tanto pela sua importância como registro histórico do planejamento urbano contemporâneo, como pelo fato de ter explicitamente servido de modelo (a ser seguido e a ser evitado) para o planejamento da base urbana de apoio da Açominas.”

A constituição de consórcios é um processo de construção complexa, principalmente, em se tratando de estruturas administrativas com grandes disparidades na capacidade de atuação. A proposta precisa ser discutida dentro de cada ente federado e referendada no legislativo municipal necessitando de pactuação no território.

No caso do CODAP, a idéia de construção do consórcio se desenvolveu no âmbito partidário em discussões entre futuros candidatos a prefeito antes do período eleitoral. Tal fato se assemelha à experiência Consórcio do Grande ABC muito ligada à articulação política promovida entre gestores do Partido dos Trabalhadores no estado de São Paulo (ABRUCIO; NOBU; SANO, 2010). O bom relacionamento entre os políticos de mesmo partido evidentemente teve seu peso no relativo sucesso da experiência agilizando o processo de entendimento e coordenação das atividades nos municípios.

No âmbito do COM10 não havia essa unidade partidária. A proposta partiu da prefeitura de Vespasiano sem identificação com um programa partidário ou mesmo no sentido de conversas pré-existentes entre secretários ou prefeitos de uma mesma sigla partidária. Dessa forma, na comparação entre as duas experiências, a unidade de proposta e entendimentos propiciada pela discussão no interior do partido político possui um peso relativamente importante no caso do CODAP e pode ser uma explicação para o insucesso do COM10.

Enquanto no Alto Paraopeba o interesse pela atuação conjunta foi construído na discussão dos candidatos a prefeitos e depois foi consolidado nas suas gestões, no ribeirão da Mata as divergências entre partidos políticos representados nas administrações municipais pode ser uma das causas da não adesão dos outros sete municípios. Sem dúvida, essa dimensão da política local tem relevância para o estabelecimento do diálogo entre os administradores e pode tanto dificultar quanto facilitar o desenvolvimento de consórcios públicos.

Outro ponto a ser ressaltado se refere à participação de outros entes federativos. No nível estadual, a SEDRU do governo do estado possui políticas próprias para o fomento de consórcios intermunicipais, auxiliando gratuitamente os municípios em três fases de estruturação: estruturação jurídica, assistência técnica em consórcios de resíduos sólidos e captação de recursos. A SEDRU forneceu auxílio aos dois consórcios na construção dos Protocolos de Intenções e foi signatária de termos de cooperação para ações como o Plano de Saneamento do ribeirão da Mata e o Plano de Desenvolvimento Regional do Alto Paraopeba.

O papel da SEDRU nos dois consórcios nos pareceu diferenciado, até por suas próprias limitações de recursos para investimento de atuação. No CODAP houve a

participação da Secretaria no fortalecimento da política regional através de seminários e aporte financeiro para o Plano de Desenvolvimento Regional. A atuação da SEDRU foi mais direcionada no CODAP culminando no Plano que foi um produto importante para a consolidação do consórcio.

No COM10, há sobreposição com a agenda de gestão metropolitana da SEDRU. A região do ribeirão da Mata, localizada no chamando Vetor Norte metropolitano, é objeto de políticas específicas de integração metropolitana. O secretário de Planejamento de Vespasiano⁷⁴, destacando a lacuna de atuação da SEDRU em relação ao COM10, afirmou que “caberia à Agência Metropolitana que substituiu a SEDRU reiniciar o movimento, chamar os municípios para o entendimento da legalidade da legislação para que seja compreendido o interesse comum, aceito, desejado pelos municípios que não aderiram ainda.”

No CODAP, além da SEDRU outro parceiro importante é a SECTES que se tornou o elo de ligação com outros órgãos do governo do estado através do Pólo de Excelência Mínero metalúrgico. Segundo o Secretário-executivo do CODAP⁷⁵ “a conversa com o estado ocorre através do Pólo que abre as portas para que a gente tenha essa ponte.” Além dessas secretarias de governo, existem relações com autarquias e empresas ligadas ao governo do estado como foi o caso da COPASA para o Plano de Saneamento do ribeirão da Mata, e o Instituto Estadual de Florestas – IEF – na implantação da Defesa Civil Regional no CODAP.

No nível federal, as articulações aconteceram no CODAP com a viabilização junto ao Ministério da Integração Nacional e com participação também da SEDRU, do Plano de Desenvolvimento Regional do Alto Paraopeba. Além desse importante documento, está em curso a formação de parceria com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)⁷⁶, entidade vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), para promover a execução da política industrial regional em consonância com as políticas de ciência, tecnologia e comércio exterior.

Entretanto, deve-se destacar que essas articulações federativas dependem, nos casos estudados, muitas vezes, mais de relações pessoais que de relações institucionais. O contato entre as instituições consorciadas e os agentes de outras esferas do Estado ocorre de maneira pontual e quando há alteração nos quadros das entidades alguns processos de negociação para

⁷⁴O Secretário de Planejamento de Vespasiano foi ouvido na Prefeitura Municipal no dia 22/8/2012.

⁷⁵O Secretário Executivo do CODAP foi ouvido na sede do consórcio em Conselheiro Lafaiete no dia 21/8/2012.

⁷⁶A Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) foi criada pelo governo federal em 2004 com a missão de promover a execução da política industrial, em consonância com as políticas de ciência, tecnologia, inovação e de comércio exterior (Lei federal nº 11.080/2004). Ligada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), atua como elo entre o setor público e privado, contribuindo para o

o desenvolvimento de programas públicos são paralisados com dificuldades para retomada. Segundo o Secretário-executivo do CODAP “a relação com outras esferas é sempre pontual. Nós tínhamos boas relações com algumas secretarias e ministérios e não com outras. Às vezes as coisas acontecem com quem não se tinha contato. Procura-se aproveitar as oportunidades que surgem.”

Dessa forma, entende-se que mesmo nas associações com um processo já consolidado de atuação como o CODAP existem muitas dificuldades na criação de relações institucionais que proporcionem a criação de programas e projetos duradouros. As políticas públicas são desenvolvidas à medida que as oportunidade de contato e relacionamento com as outras esferas de governo se apresentam, com limitações para construção de uma agenda consolidada de atividades dos consórcios com os parceiros. Apesar disso, pode-se perceber nitidamente que a estruturação do CODAP encontrou mais respaldo institucional dos outros entes federativos do que o processo vivido pelo COM10.

O terceiro ponto remete a organização administrativa dos consórcios. Os municípios estão mais próximos do cidadão e possuem uma diversidade de obrigações constitucionais na provisão de políticas públicas. Portanto, tornaram-se com as reforma do Estado brasileiro uma arena política privilegiada, mas que enfrenta várias dificuldades do ponto de vista administrativo e fazendário. Uma das principais vantagens da constituição dos consórcios são os ganhos de escala promovidos pela atuação conjunta. No plano administrativo não é diferente, no entanto, os consórcios não podem se tornar mais uma estrutura mobilizando recursos humanos, administrativos e financeiros e demandando uma estrutura nova.

No caso do CODAP, o Estatuto prevê uma estrutura administrativa que não foi completamente preenchida em função dos custos. A estratégia adotada foi não montar a estrutura, mas aplicar os recursos financeiros à medida que as oportunidades e demandas fossem surgindo. O objetivo foi evitar a duplicação de estruturas integrando progressivamente o que havia nas prefeituras ao consórcio. Um exemplo disso é a Defesa Civil Regional em que as organizações locais, quando existentes, foram sendo desmobilizadas no município e incorporadas ao consórcio.

Para isso, foi fundamental a definição de duas formas de participação no aporte orçamentário ao consórcio. Os municípios têm contribuição financeira proporcional ao seu porte econômico. Dessa forma, os municípios de Congonhas, Conselheiro Lafaiete e Ouro Branco fornecem percentuais maiores nos contratos que os municípios de Entre Rios de

Minas, São Brás do Suaçuí, Belo Vale e Jeceaba. Este último, no entanto, com a implantação da VSB em seu território recebeu forte incremento nas finanças municipais e tem participado com um percentual superior ao dos demais.

No COM10, a estrutura existente sempre funcionou no município de Vespasiano, não ocorrendo sequer a transferência de atividades para outro município participante a época. Segundo o Secretário de Planejamento de Vespasiano,

o COM10 precisa de estrutura que não pode ser custeada por um município exclusivamente. Enquanto Vespasiano presidiu tudo era da prefeitura. O COM10 precisa ter vida própria, ele deve estar ligado à prefeitura, mas precisa ter um corpo técnico que defina metas e que faça o acompanhamento. Definir meta sem acompanhamento é o mesmo que não fazer nada (INFORMAÇÃO VERBAL, 2012).

Outra questão que remete à estrutura administrativa dos consórcios refere-se ao campo de políticas públicas nas quais estão inseridos. As duas experiências analisadas têm perspectiva multisetorial, abarcando as mais diversas questões como objetivos, mas os municípios participantes podem aderir apenas ao tema que se interessarem.

Não houve um foco único de atuação nas políticas públicas apesar de haver uma motivação prioritária que alavancou as propostas de criação dos consórcios. Os objetivos iniciais são voltados ao associativismo, mas sem um foco específico de política pública. A abrangência dos temas abordados pelos consórcios levaria ao questionamento se seu objetivo principal de constituição não seria o interesse pela obtenção de recursos da União e do governo do estado. De fato, os consórcios têm estrutura multisetorial e certamente, em parte, o interesse pela captação de recursos de outras esferas seria um elemento motivador.

De maneira geral, na análise dos Protocolos de Intenções e do Estatuto do CODAP estão todas as atividades inerentes às administrações municipais. Na visão do Secretário Executivo do CODAP,

isso, é um diferencial e ao mesmo tempo um complicador. Porque se você tem um consorcio setorial você pode montar uma estrutura objetiva para executar aquilo que você pretende. Se você tem um consórcio multisetorial, para o desenvolvimento regional, para o fortalecimento de políticas públicas, você tem uma estrutura muito grande e uma despesa muito alta (INFORMAÇÃO VERBAL).

A definição de metas claras e objetivos possíveis é importante para a estruturação dos consórcios porque grande parte dos municípios não tem orçamento elevado e não podem

empenhar despesas sem resultado efetivo. Uma das razões do insucesso do COM10 até o momento, na análise do Secretário de Planejamento de Vespasiano é a ausência de

uma definição clara dos objetivos (...). Não adianta metas ousadas e isso não ser factível, pois vai desfavorecer a mobilização e o interesse. Tem que ser cada um com metas dentro da sua realidade. Algumas coisas têm que ser priorizadas. Acho que a gente teria que apontar o consórcio pode fazer tudo, mas nós vamos centrar as nossas atenções em fazer isso (INFORMAÇÃO VERBAL).

Em relação ao CODAP, o Secretário-executivo segue uma linha parecida,

quando se programa fazer tudo acaba não se fazendo nada. Quer se fazer tanta coisa que tudo fica indefinido. Faltou na verdade um plano de ação objetiva do consórcio. Embora a gente tenha ao longo do tempo um pouco que aleatoriamente priorizado algumas ações não tem um plano fechado de ações que se priorize o levantamento dos recursos. Para ser multisetorial e efetivo teria que ter uma estrutura muito maior do que tem. Acho que só se consegue com o tempo, à medida que você vai realizando e montando a estrutura (INFORMAÇÃO VERBAL).

Além de ter objetivos de consecução bastante claros, a extensão da área de abrangência e a quantidade de participantes podem retirar a viabilidade econômica da proposta. No caso do COM10, são muitos municípios com interesses diferentes e alguns setores provavelmente até conflituosos. No CODAP, por outro lado, diversas políticas de atuação comum foram pactuadas pelos signatários do consórcio de acordo com o interesse e viabilidade econômica de participação de cada um.

As relações com instituições regionais preexistentes que podem colaborar ou concorrer com as iniciativas consorciadas são outro ponto importante. A sociedade regional em muitos casos já se encontra mobilizada ou organizada em associações. Um bom exemplo disso são as associações microrregionais bastante difundidas no estado de Minas Gerais. Essas associações foram incentivadas por políticas estaduais desde a década de 1970 para propiciar a integração entre municipalidades com o sentido de organizar a distribuição de recursos e o atendimento à população.

No caso dos consórcios estudados não existem relações efetivas com as associações constituídas anteriormente. As associações microrregionais mineiras apresentam um caráter mais político sem atuar na gestão de programas e projetos. Nas regiões estudadas não é diferente, no Alto Paraopeba existe a Associação dos Municípios do Alto Paraopeba (AMALPA) que foi abandonada pelos municípios participantes do consórcio na época da sua formação. Segundo o Secretário-executivo do CODAP, quando o consórcio foi criado com uma base de raciocínio partidário, os municípios que constituíram o CODAP se retiraram da AMALPA.

No entanto, pelo seu próprio caráter de organização política, as associações regionais poderiam conviver com os consórcios, instituições de caráter executivo que podem funcionar como gestores dos serviços públicos. A existência de um bom número de entidades auxilia na legitimidade do processo de consorciamento à medida em que amplia a teia de relações institucionais que tem como referência a região. A visão do Secretário-executivo do CODAP é que

consórcios e associações podem perfeitamente coexistir. O consórcio é um órgão executivo, as associações são órgãos de caráter mais político regional. A ideia era que todos os municípios que saíram da AMALPA voltassem a e fomentassem dentro da AMALPA a construção de outros consórcios que não estão abrigados aqui no CODAP (INFORMAÇÃO VERBAL).

No caso do COM10, com todos os municípios inseridos na RMBH, a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (GRANBEL) seria a entidade que poderia atuar no fomento aos consórcios. No entanto, a GRANBEL é marcada historicamente muito mais pela defesa dos interesses dos municípios do que pela prática de promoção da articulação entre as municipalidades em políticas de interesse comum.

Também é importante ressaltar as relações com associações civis como é o caso dos comitês de bacia hidrográfica. Nas duas experiências, existe certo diálogo com os comitês nos documentos oficiais. Os dois consórcios estudados apresentaram relações estreitas com os comitês de bacias hidrográficas que compartilhavam suas territorialidades.

No COM10, havia a possibilidade de o consórcio substituir o comitê da bacia caso ela não se consolide. Entre os objetivos formulados no Protocolo de Intenções inicial havia a possibilidade de atuar conforme a lei federal nº 10.881, de 9 de junho de 2004, por prazo determinado, com a função de Agências da Água da bacia do Ribeirão da Mata, enquanto o Comitê de Bacia e a Agência não estivessem constituídos Além disso, em todos os compromissos firmados pelo consórcio existe o diálogo com o comitê de bacia do Rio das Velhas, do qual o Ribeirão da Mata é afluente.

No CODAP, já existia um consórcio de bacia anterior ao mesmo que atuava também como comitê. O Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do rio Paraopeba (CIBAPAR), instituído formalmente em novembro de 1994 sob a forma de associação civil de direito privado sem fins econômicos, incentivou e promoveu um longo processo participativo de discussões que culminou na institucionalização do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba. As relações entre ambos pareciam de certa forma harmoniosa, pois um dos

escritórios do CIBAPAR iria se localizar na sede do CODAP, mas durante as entrevistas realizadas foi percebido que existem algumas diferenças entre figuras ligadas ao CIBAPAR e ao CODAP, e parece haver certo distanciamento entre a linha de atuação das duas instituições.

Por último, a questão do ciclo político nas municipalidades tem um grande peso no desenvolvimento das iniciativas. Há uma forte dependência do ciclo eleitoral do poder no município na continuidade das experiências consorciadas. Ainda há muito receio e dependência das decisões no plano político, do entendimento das autoridades que passam pelas prefeituras e da interlocução dessas entre si e com as outras esferas de governo.

A dinâmica legislativa no nível estadual também é importante para a evolução dos consórcios. O acesso a recursos obtidos através de emendas parlamentares pode sustentar o desenvolvimento de programas e projetos executados pelas associações. No caso do CODAP o empenho de três deputados estaduais teve importante impacto no relativo sucesso da experiência. No COM10 essa possibilidade não aconteceu visto que a proposta não alcançou o consenso nem mesmo no âmbito dos municípios. O apoio de deputados estaduais e federais através da transferência de recursos pode ser fundamental para a consolidação e manutenção das políticas realizadas pelos consórcios.

Na visão do Secretário de Planejamento de Vespasiano o COM10 pode ser retomado depois do período eleitoral, mas “só se houver uma coordenação do governo do estado para trazer a discussão, mais do que isso trazer o suporte, sensibilizar os municípios que não estão com legislação aprovada para que tenham legislação aprovada.” A opinião do Secretário-executivo do CODAP sobre a continuidade do consórcio também remete a questão da próxima disputa eleitoral. A proximidade das eleições municipais reduziu as atividades do consórcio e os rumos atuais da associação dependem da retomada da mobilização após os novos prefeitos tomarem posse dos cargos.

não tenho idéia de quem vai ganhar, mas eu acho que o pessoal que for eleito vai se informar antes sobre o que é e sobre o que está fazendo e eu acho que se se informar razoavelmente bem vai dar continuidade. Embora o CODAP seja mais valorizado externamente que internamente quem conhece o consórcio internamente sempre diz o seguinte: o CODAP tem que ser fortalecido então tem muitos formadores de opinião que sabem o que é o consórcio e que tem plena consciência do consórcio e que acham que o CODAP tem que ser fortalecido (INFORMAÇÃO VERBAL).

Em alguns casos a visão de interesse comum pode não estar consolidada e os municípios preferem atuar isoladamente. Isto pode acontecer tanto nos casos onde a atuação consorciada não implicar visibilidade política, quanto em condições de embate e revanchismo

político entre as autoridades municipais. Dessa forma, se não houver uma visão de interesse regional bastante clara e compartilhada entre todos os participantes, as iniciativas de políticas públicas colherão sempre resultados parciais ou mesmo nem chegarão a se concretizar como foi o caso do COM10.

Dessa forma, podemos concluir que a evolução dos consórcios depende de uma multiplicidade de fatores econômicos, políticos e institucionais. A decisão entre cooperar ou competir está demasiadamente relacionada às relações políticas pessoais entre esses atores e as outras esferas administrativas assim como ao peso da dinâmica territorial de relações entre os municípios participantes. O desenvolvimento das políticas consorciadas vinculado excessivamente à relações pessoais, muitas vezes, pode contrariar uma condução mais ética do processo de associação do ponto de vista socioambiental.

No entanto, acredita-se que o processo de consorciamento pode ser conduzido rumo a dimensões mais justas e éticas desde que haja a construção de canais de controle social por parte da população. Como qualquer outra instituição pública, os consórcios devem ser transparentes e abertos a sociedade possuindo mecanismos que permitam o acesso a informações e a participação no desenvolvimento das políticas públicas de âmbito regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou contribuir para o debate sobre os limites e possibilidades dos consórcios públicos no planejamento e gestão regional. Os consórcios públicos tem se colocado como alternativa à intervenção fragmentada sobre o território há bastante tempo, no entanto, só recentemente as atividades realizadas conjuntamente pelas unidades federativas receberam um substancial impulso com a instalação de um novo marco regulatório disciplinador.

A lei federal nº 11.107/2005 estabelece as etapas necessárias para a constituição dos consórcios, como a criação de um Protocolo de Intenções e de um Estatuto, a definição das principais questões administrativas como a estrutura e a divisão dos recursos, assim como as possibilidades e territórios federativos de atuação. Portanto, ao definir uma maneira concreta de organização dos consórcios públicos, a lei atuou decisivamente para ampliar o potencial do setor público na execução das políticas através de ações cooperativas.

No entanto, cabe ainda que brevemente demonstrar o contexto de surgimento da legislação dos consórcios públicos. Antes de tudo, os consórcios devem ser entendidos como parte dos desdobramentos da reforma política do Estado brasileiro ocorrida com a democratização nos anos 1980. Em contraposição ao modelo centralizador imposto pelo governo militar por mais de duas décadas, uma das principais bandeiras do movimento democrático que substituiu o antigo regime, foi a descentralização do Estado com a transferência de atribuições e competências para as esferas subnacionais.

O Estado brasileiro está organizado segundo um modelo federativo em que há uma soberania compartilhada entre distintas esferas governamentais. O Federalismo busca manter a unidade na diversidade com a convivência entre identidade nacional e regional. As diversas partes do território devem estar articuladas e com seus interesses conciliados formando o chamado pacto federativo que regula a divisão de poder entre os entes.

No caso do Brasil, existe ainda uma especificidade, pois há a partilha de poder entre três entes federativos: a União, os estados e os municípios, fato que não ocorre em outras nações. A Constituição de 1988 reformulou a distribuição de competências e a organização político-administrativa construindo o processo de descentralização do Estado brasileiro. O desenvolvimento de consórcios pode ser compreendido nesse contexto histórico de redistribuição de obrigações e deveres pelos poderes e níveis governamentais instituídos.

Dessa forma, a primeira dimensão importante nos processos de consorciamento refere-se à questão da autonomia municipal. No processo de descentralização o ente federativo que

mais assumiu competências foi o município, passando a responder por maiores responsabilidades, a partir da vigência da Constituição de 1988. A grande maioria dos consórcios surgiu da própria vontade dos municípios envolvidos em lidar com os problemas conjuntamente. Recentemente, no entanto, tem crescido o processo de indução de consorciamento pela ação do governo federal e dos estados.

A proposta de contribuir para a compreensão dos consórcios toma necessariamente o município como objeto de análise, requerendo considerá-lo como espaço fundamental da política no contexto federativo brasileiro. Este é balizado pelo conceito de território, no qual se encontram intrinsecamente incorporadas às noções de poder e de controle. Neste sentido, o território se define e se constitui a partir de relações fundamentalmente políticas, sendo possível perceber, nesse conjunto de fatores, a centralidade das dinâmicas territoriais que afetam a organização da base material da sociedade. O território deve ser, portanto, visto como continente de um sistema de interesses, na maioria das vezes conflitantes, que são os fundamentos da necessidade da política e das suas instituições para negociação e explicitação desses conflitos.

Os consórcios públicos são uma ferramenta de planejamento e gestão regional das políticas e serviços públicos. Para tanto, constituem-se como uma modalidade de associativismo entre entidades governamentais que pode ser realizado entre níveis distintos. Implicam, portanto, no rearranjo das estruturas políticas para a provisão de determinadas políticas de interesse comum acordadas. Este formato promove uma nova conformação política para as regiões através de relações horizontais concentradas em uma única organização. O processo produz reflexos nos territórios abrangidos por tais iniciativas, com a união entre municipalidades, repercutindo na escala regional podendo, se bem geridos, transformar o espaço nesse nível.

As condições materiais são importantes para entender os consórcios, pois se trata do ambiente construído, motivo para o qual os entes federativos se unem e se organizam. A materialidade do território é o fundamento dos problemas abordados, e também das instituições e organizações com os quais os consórcios deve se relacionar para criar um ambiente político na escala regional favorável a sua atuação.

O grande peso, no caso específico, dos consórcios, é a questão da gestão do território, por parte do Estado. Não que isto seja exclusividade do Estado, pois existem outros atores sociais envolvidos na gestão como as grandes corporações ou os movimentos sociais, o que implica um entendimento do território como objeto de intervenção e de interesse dos mais diversos segmentos sociais. No entanto, os consórcios, distintamente de outros tipos de

intervenção sobre o território, tem o Estado como seu único ator, pois são associações que segundo a legislação vigente contam somente com unidades federativas como participantes. Evidentemente, tratam-se de estratégias de gestão do território organizadas como políticas de Estado.

Os consórcios devem ser entendidos pelo prisma do território também por que são instrumentos de gestão que dependem de articulação política e, portanto, de relacionamento entre esferas governamentais que obtém do território a legitimidade do seu poder. Por tratar, conjuntamente, problemas de unidades territoriais autônomas, os consórcios reconstroem, em certa medida, os territórios de atuação de seus participantes.

A legislação prevê que o território de atuação dos consórcios deve ser o conjunto das áreas de cada participante. Trata-se a nosso ver, de uma inflexão da idéia de autonomia, os municípios participantes no caso da maioria dos consórcios cedem a sua prerrogativa exclusiva de gestão do seu próprio território para permitir de maneira consensual que a entidade criada trate dessas questões em seu nome.

Ao mesmo tempo, também é importante a coesão regional, a identificação com os vizinhos, quer pela existência de algum elemento natural comum ou por relações espaciais de contigüidade como os processos de conurbação. Seguindo a visão de Milton Santos (1996), a região é entendida como um produto do fenômeno da globalização, em que a expansão do capital hegemônico por todo o planeta acentua os processos de diferenciação espacial.

Os consórcios dependem exclusivamente do interesse de cada ente federativo em participar, portanto, não há nenhum mecanismo que estabeleça a obrigatoriedade de permanência na associação. A ascensão de uma nova força política local, que por alguma razão seja contrária a participação no consórcio, obviamente pode desencadear o rompimento da unidade federativa com o consórcio. Isto pode acontecer nos casos em que haja conflitos entre projetos políticos regionais dos chefes dos executivos.

No entanto, na medida em que são feito acordos e pactos sacramentados pelos contratos de programa e de rateio, a tendência é que os entes federativos fortaleçam vínculos entre si e forme-se uma rede de atuação regional em que processos de ruptura são desestimulados. O exemplo do Consórcio do Grande ABC é bastante importante nesse sentido, pois ao longo dos mais de vinte anos da experiência as alternâncias entre partidos nos Executivos locais não enfraqueceram a unidade de pensamento inicial ligada à atuação regional.

O entendimento da dimensão regional das questões com que os municípios se deparam é fundamental para o êxito e legitimidade dos consórcios públicos. Trata-se de uma

reconstrução que depende da clareza das questões regionais que interessam aos atores políticos envolvidos no processo de consorciamento. A identidade regional é primordial para o funcionamento dos consórcios públicos, pois há uma progressiva alteração na dinâmica de atuação do poder público em direção ao recorte regional.

Neste trabalho buscou-se entender esses processos de desenvolvimento institucional através da perspectiva da ciência Geográfica, analisando os consórcios públicos em suas dimensões territoriais e regionais. Nos casos analisados esta escolha aponta para o município como um recorte repleto de valor, objeto de investigação de conteúdo material e imaterial. O município muitas vezes é analisado apenas como um recorte federativo, no entanto, como evidencia a literatura, deve ser entendido como escala pertinente para o entendimento das dinâmicas regionais do território. Essa condição lhe fornece consistência como objeto de investigação para a geografia, pois nele se identifica o potencial para processos de ruptura ou manutenção das desigualdades no nível local.

Nesta dissertação foram analisados como exemplos empíricos duas experiências de consórcios públicos. O processo de mobilização das duas associações estudadas ocorreu simultaneamente, no período posterior a definição do marco regulatório federal para os consórcios públicos. As experiências foram bastante influenciadas pela nova legislação buscando adotar desde o início das atividades a normatização exigida. Este aspecto é importante para evitar distorções e conflitos com os outros modelos de associação existentes antes da vigência da lei, como a figura dos consórcios administrativos.

O caráter altamente flexível dessas composições permite a construção progressiva de consensos e facilita a resolução de impasses. Apenas integram um determinado desenho de política pública os municípios interessados na sua execução. No consórcio CODAP não existe participação compulsória nas políticas desenvolvidas pelo consórcio. Dessa forma, foram estabelecidos dois formatos de contratos entre os entes, que são similares a outras experiências e estão presentes na legislação: os contratos de rateio, que correspondem a todas as despesas fixas de manutenção da estrutura física do consórcio; e os contratos de programa, que são estabelecidos para cada política específica que o consórcio desenvolva e não tem adesão obrigatória por parte dos municípios. Esses formatos permitem a resolução rápida dos impasses e conflitos garantindo flexibilidade na execução das propostas presentes nos programas através do consenso entre os participantes interessados. Os municípios que necessitem de determinada política, mas que não podem realizar aporte maiores de recursos podem também participar através da negociação da participação financeira de cada entre

federativo. Nas mesmas condições de seus parceiros podem desfrutar das políticas públicas tratadas contribuindo com parcelas menores que não oneram os orçamentos locais.

A variação nas formas de organização interna permite a adequação às peculiaridades regionais. No caso do CODAP, a própria definição estatutária do consórcio permite a adequação dos desenhos de políticas públicas a cada específico de atuação e ao número de municípios participantes. Neste item, também é interessante a questão da repartição dos recursos, pois se tratam de municípios com capacidades orçamentárias bastante diferenciadas. A regra para distribuição dos recursos varia de acordo com cada contrato de programa, mas os municípios de maior arrecadação tributária sempre participam com uma parcela maior no valor dos investimentos. Dessa forma, os municípios que necessitam de determinada política, mas não dispõe de recursos para implantação devido aos altos custos unitários, se beneficiam pelo compartilhamento organizado e viabilizado pelo conjunto.

A maior abertura à participação social, aliada à institucionalidade que assegura a permanência da associação, cria capital social que pode impulsionar o interesse político na formação de novos consórcios. Isso pode ser observado no CODAP em relação à criação das conferências regionais de políticas públicas. Esses fóruns abriram espaço à participação da sociedade civil para a discussão dos problemas em uma escala regional servindo a duas questões: ampliar a legitimidade do consórcio por meio da participação dos atores sociais interessados nos desenhos das políticas públicas e chamar atenção para o recorte regional de atuação do CODAP e para a necessidade da atuação conjunta e gerida regionalmente.

O controle social das instituições também é bastante importante para evitar que as iniciativas se restrinjam a captação de benefícios políticos pelas autoridades interessadas. Um encaminhamento ético e que alcance mais justiça em termos ambientais, políticos e sociais depende da participação efetiva da sociedade regional. A ausência de fóruns e canais de questionamento por parte dos cidadãos pode culminar na redução dos benefícios das iniciativas e na condução do processo respondendo apenas a interesses privados de políticos e grupos econômicos hegemônicos.

No entanto, segundo a literatura sobre o tema, a legislação federal dos consórcios públicos ainda contém algumas lacunas que pudemos observar nas experiências analisadas neste trabalho. A dependência considerável da vontade de associação das unidades federativas foi demonstrada pela baixa adesão ao COM10 e as incertezas quanto à continuidade da atuação conjunta do CODAP. Ainda que em processos de consorciamento relativamente consolidados como o CODAP existe certa vulnerabilidade associada a posturas municipalistas

autárquicas. Por serem de livre participação, os consórcios são bastante dependentes da decisão do Poder Executivo, centralizada nos Prefeitos, de aderir à associação.

Os processos de negociação são longos, pois não prescindem da legitimação política no âmbito municipal fornecida pelas Câmaras Municipais. Nos consórcios estudados, principalmente no COM10, o processo ficou estagnado nessa etapa, pois apesar da visão dos Executivos municipais de que a associação com outros municípios poderia ser interessante, não houve por parte dos Legislativos municipais mobilização nesse sentido. No CODAP, entretanto, não houve resistência porque a mentalidade de uma atuação conjunta já estava introjetada entre os municípios, inclusive entre as figuras políticas locais, nas Câmaras Legislativas.

Os dois consórcios apresentaram dificuldades e avanços que comportam iniciativas dessa natureza. O COM10 alcançou resultados bastante limitados frente aos amplos objetivos iniciais elencados pelo Protocolo de Intenções. A principal causa foi a ausência de interesse pela classe política dos municípios na adesão ao consórcio. O longo processo de validação da associação regional pelas Câmaras Municipais não logrou êxito e a iniciativa consorciada não chegou a se constituir entre os dez municípios.

Apesar de atingir certo reconhecimento institucional nos seus primeiros anos, o consórcio não avançou após as mudanças ocorridas nas administrações municipais no ano de 2008. Entretanto, no período em que esteve vinculado à prefeitura de Vespasiano o COM10 obteve respaldo do governo estadual e colaborou na construção do Plano de Saneamento da bacia do ribeirão da Mata.

De fato, as principais dificuldades no caso do COM10 foram o próprio reconhecimento da validade da iniciativa entre seus pares. Apesar do esforço de mobilização inicial e da participação em algumas atividades, a instituição COM10 não chegou a se concretizar como figura jurídica devido aos impasses na aceitação pelos outros municípios da região.

O CODAP, por outro lado, já está colhendo os frutos da atuação conjunta em algumas políticas públicas. Neste consórcio, o processo de validação da associação nos municípios aconteceu sem maiores traumas, com boa atuação por parte das figuras políticas locais. A unidade da proposta baseou-se nas discussões partidárias dos candidatos a prefeito que tão logo assumiram seus cargos, organizaram a associação sem muitas dificuldades.

O CODAP conseguiu desenvolver atividades conjuntas principalmente em questões de gestão administrativa e de desenvolvimento econômico firmando parcerias com órgãos dos governos estadual e federal. Neste caso, o maior peso no sucesso da proposta consorciada até

o momento, deriva do grande dinamismo econômico alcançado pela região. A dimensão econômica é o principal estímulo para a implantação de práticas políticas de planejamento e gestão regional. No plano discursivo, as transformações econômicas que ocorrerão nos próximos anos no Alto Paraopeba são o principal argumento para a instituição do consórcio.

No COM10, por outro lado, a grande questão motivadora da união dos municípios era a dimensão ambiental. A proposta estava fundamentada no tratamento conjunto da bacia do ribeirão da Mata. A percepção de que os problemas relacionados aos recursos hídricos não se restringem aos limites municipais, mas tem como unidade de planejamento as bacias hidrográficas estava presente nas primeiras discussões sobre o COM10 e no primeiro Protocolo de Intenções.

Entretanto, deve-se ressaltar que os dois consórcios tinham como propósito uma abordagem multisetorial que não encerrava os temas trabalhados nas duas questões acima mencionadas. Na verdade, a multisetorialidade é um aspecto que tem reflexos positivos e negativos sobre a estrutura administrativa dos consórcios. A previsão de atuação em políticas públicas diversas permite às entidades maiores possibilidades de articulação com parceiros e a adaptação a novas oportunidades de intervenção à medida em que estas sejam apresentadas ao consórcio. No entanto, por se tratarem muitas vezes de municipalidades com estruturas administrativas limitadas, existem restrições na organização do pessoal disponível para os consórcios. Este foi um aspecto apontado nas duas experiências, na ótica dos atores entrevistados, pois ainda que apresentem vários setores de atuação, os consórcios públicos são balizados por uma estrutura administrativa bastante exígua.

A definição dos recortes territoriais possíveis para a ação consorciada não deixa dúvida quanto à importância da dimensão espacial no ajuste de cooperação estabelecido entre entes federativos por meio de consórcio público. Essa espécie de associação está inserida numa estratégia de planejamento regional que implica a reorganização territorial dos poderes de gestão administrativa.

Entretanto, considerando a fragilidade da cultura associativa no federalismo brasileiro, aliada ao baixo grau de regulamentação/institucionalização de outros mecanismos de cooperação, é possível afirmar que, apesar dos avanços alcançados, a Lei dos Consórcios Públicos ainda apresenta algumas limitações na capacidade de aglutinação dos entes federativos no arcabouço institucional brasileiro. Deve-se ressaltar que inúmeros conflitos de interesse podem surgir com o funcionamento do consórcio, e se não houver um interesse real em solucionar os conflitos conjuntamente, dificilmente esta “parceria” pode vingar.

Tais conflitos também podem aparecer em relação a outras instituições com recortes territoriais e finalidades parecidas. A sobreposição de agendas de políticas públicas pode desmobilizar os interesses entorno dos consórcios pela concorrência com outros formatos institucionais. Isto pode ocorrer em relação aos comitês de bacia e as associações microrregionais. Por outro lado, à medida que ocorre a coincidência entre territórios de atuação, pode haver a sinergia de atividades e somatório de práticas políticas que incrementem processos de consolidação de uma perspectiva regionalizada de desenvolvimento.

As relações entre consórcios e comitês devem ser compreendidas através da trajetória histórica de consolidação desses formatos institucionais. Enquanto os comitês emergem de demandas por planos e gestão setoriais ligados aos recursos hídricos e ao saneamento ambiental, os consórcios surgem também pelo atendimento a questões setoriais, mas com o objetivo de concretizar um planejamento mais integrado das políticas públicas. O arcabouço legal e as experiências estudadas demonstram as possibilidades de interfaces e conflitos entre os formatos institucionais.

Acredita-se que, ainda que existam dificuldades, os consórcios públicos podem se disseminar pelo país à medida que forem sendo descobertos os benefícios e vantagens da atuação conjunta. As experiências de consórcios existentes caminham para um resgate dos conceitos de cooperação intergovernamental e solidariedade, e podem auxiliar a potencialização de ações de articulação microrregional. Os consórcios são apontados como um instrumento que permite ganhos de escala nas políticas públicas e a possibilidade de instalação de um novo modelo de gestão.

Uma nova possibilidade poderia se abrir nas relações entre os consórcios públicos e as instituições já existentes. As associações regionais funcionariam como um fórum político de debate das questões de interesse regional enquanto os consórcios se colocariam como gestores e implementadores de políticas públicas regionais. As associações poderiam atuar como viabilizadoras no plano político da criação e operacionalização dos consórcios públicos. As associações poderiam atuar no sentido de dar visibilidade às demandas políticas e no desenvolvimento de uma visão de interesse comum. Para tanto, é necessário uma mobilização importante da sociedade regional não apenas no âmbito da sociedade civil quanto governamental.

O fomento por parte dos entes federativos em escalas superiores também se configura como uma possibilidade para os processos de consorciamento ganharem agilidade e atingirem mais rapidamente seus objetivos. Os estados e a União podem atuar prestando assessoria

técnica e auxílio na intermediação das demandas políticas das associações e atuar como viabilizadores da criação e operacionalização dos consórcios públicos já que existem benefícios coletivos e utilidade pública. A intermediação de outras unidades federativas pode reduzir a vulnerabilidade dos consórcios criados.

As duas experiências aqui retratadas apontam os dilemas e possibilidades existentes na atuação consorciada. Acredita-se que os consórcios públicos podem se colocar como uma alternativa para a gestão e planejamento de políticas públicas no diversificado quadro federativo brasileiro. A nosso ver fica claro que o consórcio é um instrumento de modernização da gestão, mas que depende de negociação política e não estritamente técnica. De fato, ele não prescinde da decisão política dos chefes do Executivo de partilhar sua autonomia com seus vizinhos.

Se por um lado a legislação traz mais transparência aos processos por outro, as articulações ainda ficam dependentes da decisão política centralizada no Chefe do Executivo e não na questão da economicidade entre cooperar ou competir. O princípio da economicidade vem expressamente previsto no art. 70 da Constituição Federal de 1988 e representa, a promoção de resultados esperados com qualidade e agilidade e o menor custo possível.

Dessa forma, acreditamos que o instrumento do consórcio deve ser enxergado não apenas como um instrumento técnico de modernização das gestões municipais com argumentos técnicos como os ganhos com as economias de escala e a eficiência na gestão, mas como um instrumento político de afirmação de determinadas regiões firmado entre os atores políticos locais em detrimento da atuação isolada.

Caberia questionar se os processos de consorciamento não poderiam culminar em uma espécie de regionalismo. Os consórcios necessitam de uma mobilização política de dimensão regional para o tratamento das questões comuns. No entanto, acreditamos que se trataria de um regionalismo com sentido positivo, para o enfretamento de problemas conjuntamente com ganhos para todos os entes federativos participantes. Dessa forma, os consórcios podem servir para o exercício da solidariedade e o entendimento dos conflitos no âmbito regional e para explicação das estruturas políticas que fundamentam a unidade territorial do Estado brasileiro.

O futuro das regiões e consórcios estudados recomenda novos estudos e a consolidação de uma agenda de pesquisas. Os possíveis encaminhamentos existentes indicam a dinamização das economias regionais, sobretudo no Alto Paraopeba, mas também na bacia do ribeirão da Mata que vem passando por alterações de perfil econômico. A evolução dos consórcios depende fortemente do impacto das mudanças nos Executivos municipais nas

eleições de 2012. Apesar das indefinições relacionadas ao momento de conclusão deste trabalho, acredita-se no potencial dos consórcios públicos como instrumento de planejamento e gestão regional no território brasileiro, e ainda mais fortemente no contexto das regiões do Alto Paraopeba e Ribeirão da Mata.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. A questão federativa e o problema metropolitano. In: **Retratos metropolitanos: a experiência do Grande ABC em perspectiva comparada**. São Caetano do Sul, 2001, p. 9-28.

_____. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ABRUCIO, F. L.; NOBU, H.; SYDOW, C. T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablumme, 2010. Cap. 1, p. 21-48.

AFFONSO, R. B. A. A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas. In AFFONSO, R. e SILVA, P. L. B. (Org.). **A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 57-75.

_____. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. In: **Economia e Sociedade**. Campinas, n.14, p. 127-152, jun. 2000.

ANDRADE, M. C.; ANDRADE, S. M. C. **A federação brasileira: uma análise geopolítica e geo-social**. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2003.

AZEVEDO, S; RENNÓ, V. R. Dilemas da gestão metropolitana de Belo Horizonte. In: MENDONÇA, J. G. de; GODINHO, M. H. de L. (Org.). **População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades**. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2003, p. 207-226.

BARBIERI, A. F. et al. **Plano de Desenvolvimento Regional para o Alto Paraopeba**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2010. (Relatório de Pesquisa).

BATISTA, S. et al. O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos. In: BATISTA, S. et al. **Guia de Consórcios Públicos**. Caderno 1. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. 115 p.

_____. As possibilidades de implementação do consórcio público. In: BATISTA, Sinoel et al. **Guia de Consórcios Públicos**. Caderno 2. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. 244p.

_____. O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos. In: BATISTA, Sinoel et al. **Guia de Consórcios Públicos**. Caderno 3. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011, 276 p.

BRASIL. Lei Federal nº 6938 de 31 de agosto de 1981. **Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (1981)**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso: 30 abr. 2012.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm>. Acesso em: 10 maio 2012.

_____. Presidência da República. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 dez.1993. <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 11 abr. 2012.

_____. Lei n.º 9394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 7 maio 2012.

_____. Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal e altera o art. 1º da Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial da União**. Brasília, 09 jan. 1997. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/Institucional/Legislacao/leis/lei9433.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2012.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15 maio 2012.

_____. Lei nº.10.836 de 9 de janeiro de 2004. Cria o programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília: 10 jan. 2004. Disponível em:

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004. Disponível em: <www.mds.gov.br/cnas/noticias/politica-e-nobs/pnas.pdf>. Acesso: 21 nov.2011.

_____. Lei ordinária nº11.107 de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 7 abr. 2005, Seção I, Diário do Executivo, p. 1.

_____. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo**: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. 2ª ed. Brasília: CONFEA, 2005.

_____. Lei nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. **Política Nacional de Saneamento**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm>. Acesso em: 18 maio 2012.

_____. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2007/2010**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

_____. Secretaria de Relações Institucionais. 2012. **Acesso à informação: Institucional**. Disponível em:

<http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/acessoainformacao/institucional/assuntos_fed>. Acesso em: 04 abr. 2012.

BREMAEKER, F. **Os Consórcios na Administração Municipal**. (Série estudos espaciais n. 25). IBAM/ APMC / NAP / IBAMCO, 2001.

BRITTO, A. L. **Gestão das águas e do território em áreas urbanas no Brasil**. Novas formas de cooperação, novas escalas territoriais e novas perspectivas de orçamento institucional. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Urbanismo – PROURB- Universidade Federal do Rio de Janeiro e Observatório das Metrôpoles, 2006.

CACCIA-BAVA, E; VAZ, J. C. Consórcios Intermunicipais. In: PAULICKS, V. (Org.). **Idéias para Ação Municipal**. São Paulo: Pólis, 2000, p. 27-28.

CASTRO, I. E. Problemas e alternativas metodológicas para a região e o lugar. In: SOUZA, M. A. A. et al. (Org.). **Natureza e sociedade hoje: uma leitura geográfica**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1993, p.56-63.

_____. Visibilidade da região e do regionalismo. A escala brasileira em questão. In: LAVINAS, L.; CARLEIAL, L. M. F.; NABUCO, M. R. (Orgs.). **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994, p. 155-169.

_____. O problema da escala. In: CASTRO, I. E.; CORREA, R. L.; GOMES, P. C. C. (Orgs.). **Geografia conceitos e temas**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 117-140.

_____. Imaginário político e território. Natureza, regionalismo e representação In: : CASTRO, I. E.; CORREA, R. L.; GOMES, P. C. C. (Org.). **Explorações geográficas**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997, p. 155-196.

_____. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, 304p.

_____. Territorialidade e institucionalidade das desigualdades sociais no Brasil. Potenciais de ruptura e de conservação da escala local. **GeoUSP**. São Paulo, v. 18, p. 35-51, 2005.

CAVALCANTI, C. E. G; PRADO, S. **Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil**. Brasília/São Paulo: IPEA/FUNDAP, 1998.

CLAVAL, J. P. O território na transição da pós-modernidade. **GEOgraphia**. Niterói, RJ, v.1, nº. 2, 1999.

CODEMIG. Centro Administrativo de Minas Gerais - CAMG. Disponível em: <<http://www.codemig.com.br/>>. Acesso em 02 jul. 2012.

CONCREMAT ENGENHARIA. Programa de saneamento ambiental para a bacia do Ribeirão da Mata. **Relatório Técnico Gerencial**. Belo Horizonte: CONCREMAT ENGENHARIA, 2009, 324p.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÓBEPA. **Plano Diretor das Águas da bacia do Rio Paraopeba**: resumo preliminar. Betim: HOLOS ENGENHARIA, CIBAPAR. 2009.

CONSÓRCIO PÚBLICO PARA DESENVOLVIMENTO DO ALTO PARAÓBEPA. **Revista CODAP**. Veículo informativo do Consórcio público para Desenvolvimento do Alto Paraopeba: Alto Paraopeba, finanças sem crise. Belo Horizonte, maio de 2010. 52p.

CONSÓRCIO PÚBLICO PARA DESENVOLVIMENTO DO ALTO PARAÓBEPA. **Revista CODAP**. Veículo informativo do Consórcio público para Desenvolvimento do Alto Paraopeba: Alto Paraopeba, um dos maiores pólos de desenvolvimento do país maio de 2010. Belo Horizonte, janeiro/julho de 2012. 80 p.

CORRÊA, R. L. Região: a tradição geográfica. In: CORRÊA, R. L (Org.). **Trajetórias Geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997, p. 183-196.

COSTA, W. M. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1988.

COSTA, A.J.F. Consórcio de recursos hídricos. In PAULICS, V. (org.) **125 Dicas – Idéias para a ação municipal**. São Paulo. Pólis. (2000)

COSTA, G. M. **Planejamento urbano no Brasil**: trajetórias, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

COSTA, G. M; COSTA, H. S. M. Ouro Branco/Açominas: um último capítulo da história da produção do espaço para a indústria? **GEONOMOS**, v. 2, n.6, p. 65-72,1998.

CRUZ, M. C. M. T. Consórcios intermunicipais: Uma alternativa de integração regional. In: BAVA, V; PAULICS; SPINK, S. C. (Org.). **Novos Contornos da Gestão Local**: Conceitos em construção. São Paulo: Polis - Programa de Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002, p. 197-243.

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. In: **Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 9, 2004, Madrid. 2004.

DIAS, S. G. Considerações acerca dos consórcios públicos regulamentados pela lei 11.107/2005. In: KLINK, J. (Org.) **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablumme, 2010. Cap. 9, p. 201-228.

EGLER, C. A. G. Questão regional e gestão do território no Brasil. In: CASTRO, I. E. et al. (Org.). **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1995, p. 207-238.

FARIA, C. A. P; ROCHA, C. V. Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil. In: **Congresso Luso-Brasileiro de Ciências Sociais**, 8, 2004, Coimbra, 2004.

FLEURY, S. O desafio da gestão das redes de políticas. Trabalho apresentado no VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Públicas. **Anais...** VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Públicas. Lisboa, 8-11 out. 2002.

FRANCO, N. M. F. L.; KLOSKE, I. M. A. L. Bacias, Comitês e Consórcios Intermunicipais: A gota d'água para o novo planejamento ambiental. In: COUTINHO, R; ROCCO, R. (Orgs). **O Direito Ambiental das cidades**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2004, p.174-194.

GAUDIN, J. P. O significado do contrato nas políticas públicas. In: autor. **Teoria e Sociedade**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005, p. 42-55.

GOMES, P. C. C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. E. et al. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

GOOGLE MAPS. Mineração no ribeirão da Mata. Disponível em: <http://maps.google.com.br/maps?hl=pt-BR&tab=w1>. Acesso em: 16 jun. 2012.

GUERRA, J. T. **Geomorfologia e Meio Ambiente**. 6ª. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HAESBAERT, R. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, Milton et al. (Org.). **Território, Territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, p. 43-71.

_____. Território e Região numa "constelação" de conceitos. In: MENDONÇA, F.; LOWEN-SAHR, C. e SILVA, M. (Org.). **Espaço e Tempo: complexidade e desafios do pensar e do fazer geográfico**. Curitiba: Ademadan, 2009, p. 621-634.

INFRAERO. Aeroporto Internacional Tancredo Neves. Disponível em : <http://www.infraero.gov.br/index.php/br/aeroportos/minas-gerais/aeroporto-de-tancredo/complexo-aeroportuario.html>. Acesso em 02 jul. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações municipais, 2001**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 15 abr. 2012.

_____. Estatísticas do Século. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/seculoxx/arquivos_xls/populacao.shtm>. Acesso em: 28 abr. 20012.

_____. **Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública – 2001**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS. **Plano Diretor de Recursos Hídricos das Bacias de Afluentes do Rio São Francisco em Minas Gerais**. Estudos e Inventário dos Recursos Hídricos. Diagnóstico. Qualidade da Água. 2002. Disponível em: http://aguas.IGAM.mg.gov.br/aguas/downloads/acordo_resultados/Estudo_Metas_Paraopeba.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2012.

INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS. **Monitoramento das Águas Superficiais na Bacia do Rio São Francisco**. Sub-bacia do Rio das Velhas. Projeto Águas de Minas. 2004.

_____. **Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas:** resumo executivo dezembro 2004. Belo Horizonte: Instituto Mineiro de Gestão das Águas, Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, 2005. 228 p.

_____. **Estudos das metas de qualidade bacia hidrográfica do rio Paraopeba (2005).** Diagnóstico estratégico da bacia hidrográfica e cenários de desenvolvimento. Disponível em: <http://aguas.IGAM.mg.gov.br/aguas/downloads/acordo_resultados/Estudo_Metas_Paraopeba.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2012.

INSTITUTO PÓLIS; CÂMARA DOS DEPUTADOS et al. **Estatuto da Cidade.** Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 2001.

JORNAL MANUELZÃO. **Suplemento da bacia do ribeirão da Mata.** Belo Horizonte, out. 2006.

KATTAH, E. Minas prepara um novo Vale do Aço. **O Estado de São Paulo.** São Paulo, 29 ago. 2010, p. B6.

LEVY, E. **Controle social e controle de resultados:** um balanço dos argumentos e da experiência recente. O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

LIMA, I. “Da representação do poder ao poder da representação: uma perspectiva geográfica”. In: SANTOS, Milton. et al. (Org.). **Território, Territórios:** ensaios sobre o ordenamento territorial. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, p. 109-124.

LONGHI, R. S. G. O movimento separatista do Triângulo Mineiro. **Lutas Sociais,** São Paulo, v. 4, p. 119-135, 1998.

MACHADO, G. G. **Gestão metropolitana e autonomia municipal:** dilemas das transações federativas. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2009.

_____. Transações federativas e governança metropolitana: escolhas institucionais e a trajetória de dependência na experiência brasileira. In: KLINK, J. (Org.). **Governanças das metrópoles:** conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010. Cap.1.

MARTINS, L. L. Friedrich Ratzel. **GEOgraphia.** Niterói, v. 3, n. 5, 2001.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

MATOS, R. E. S. A. Territórios, ambiente e gestão. In: HISSA, C. E. V. (Org.) **Saberes ambientais:** desafios para o conhecimento disciplinar. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MENEZES, P. D. R. A Oportunidade da Água. In: HISSA C. E. V. (Org.). **Saberes ambientais:** desafios para o conhecimento disciplinar. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de desenvolvimento Regional e Política Urbana. **Plano de regularização fundiária sustentável do município de Vespasiano: Delineamento e Análise da Situação Fundiária dos Assentamentos Irregulares.** Produto III. Diagnóstico. Belo Horizonte: 2009.

NOGUEIRA, J. A. S. C.; PIRES, M. C. S. O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva. In: BARBOSA, M. E. B.; PIRES, M. C. S. (Coord.). **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 31-57.

PEREIRA, M. L. Negociações e parcerias: o desafio da gestão urbana democrático-participativa. In: **Teoria e Sociedade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, n. 6, 2000, p. 212-241.

PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (Coord.) **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 500 p.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. (Org.). **Regiões nas cidades, Cidades nas regiões: o desafio urbano-industrial**. São Paulo: Editora UNESP/ANPUR, 2003, pp. 449-464.

RONILK, R; PINHEIRO, O. **Plano Diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades: CONFEA, 2005.

SANTOS, B. Federalismo e desenvolvimento urbano. **Cadernos UniFOA**. Volta Redonda, n.º.1, jul. 1996. Disponível em: <<http://www.unifoa.edu.br/pesquisa/caderno/edicao/01/55.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2012.

SANTOS, M. Uma discussão sobre a noção de região. In: **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985, p. 65-70.

_____. **A Urbanização Brasileira**. 3ª ed. São Paulo: HUCITEC, 1993. 155 p.

_____. O retorno do território. In: SANTOS, Milton et al. (Org.). **Território: Globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994, p. 15-28.

_____. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo: Edusp, 1996.

SANTOS, M; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**. Território e sociedade no início do século XXI. 5ª ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Record, 2004, 473 p.

Silva, C. O. P. A Reforma Administrativa e a Emenda nº 19/98: Uma Análise Panorâmica. **Revista Jurídica Virtual**. Brasília, v. 1, n. 1, maio 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Reforma%20Administrativa.htm> Acesso em 10 abr. 2012.

SILVA, G. C. O espaço Brasileiro I (1952). In: SILVA, G.C. **Geopolítica e poder**. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2003. p. 29-52.

SILVA, C. D. Lei n.º11.107/05: marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros. **Jus navigandi**. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6872&p=3>. Acesso: 10 mar. 2012

SOUZA, C. Metrôpoles brasileiras em perspectiva histórica. In: **Retratos metropolitanos: a experiência do Grande ABC em perspectiva comparada**. São Caetano do Sul: Retratos Metropolitanos, 2001.

SOUZA, M. L. O território: sobre espaço, poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de et al (Org.). **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 77-116.

_____. **Mudar a Cidade: uma introdução ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, 560 p.

SOUZA, N. J. Teoria dos pólos, regiões inteligentes e sistemas regionais de inovação. **Análise (PUCRS)**. Porto Alegre: PUCRS, v. 16, n. 1, p. 87-112, 2005.

STORPER, M. Territorialização numa economia global: possibilidades de desenvolvimento tecnológico, comercial e regional em economias subdesenvolvidas. In: CARLEIAL, L.; LAVINAS, L.; NABUCO, M. R. (Org.). **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

TRIBUNA LIVRE. Extração de minério de ferro em Congonhas. Disponível em: <<http://www.jornaltribunalivre.com.br/2012/noticias/congonhas/mineradoras/>>. Acesso em 07 jul. 2012.

TEIXEIRA, J. G.; SOUZA, J. M. 2003. Espaço e sociedade na Grande BH. In: GODINHO, M. H. de L; MENDONÇA, J. G. de (Orgs.). **População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades**. Belo Horizonte: Editora PUC-MINAS, 2003, p. 19-42.

UMBELINO, G. Serra de Ouro Branco, 2007. In: Wikipédia. Disponível em <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Serra de Ouro Branco , Ouro Branco, MG.jpg](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Serra_de_Ouro_Branco_._Ouro_Branco,_MG.jpg)>. Acesso em: 5 jun. 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Faculdade de Ciências Econômicas. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. **Produto 5 do projeto “Plano de Desenvolvimento Regional – CODAP”**. Belo Horizonte. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2010, 138p.

_____. Plano de Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI-RMBH. **Produto 6 – Relatório Final – Definição das Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários (6 volumes)**. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9, 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2001, p.140-15.

VARGAS, G. P. **A formação de loteamentos de baixa renda em âmbito metropolitano: um estudo de caso no bairro Gávea em Vespasiano-MG**. 2006. 53p. Monografia (Conclusão de Curso). Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, Departamento de Geografia. Belo Horizonte, 2006.

VARGAS, G. P. **Consórcios intermunicipais como alternativa de gestão de políticas públicas**: a experiência do COM10 na RMBH. 2008. 68p. Monografia (Conclusão do Curso). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Especialização em Projetos Sociais em Áreas Urbanas. Belo Horizonte, 2008.