

# TERRITÓRIO CONSORCIAL: O ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E A FOMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEIO DE CONSÓRCIO DE MUNICÍPIO

José Luiz de Oliveira Júnior



## TERRITÓRIO CONSORCIAL: O ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E A FOMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEIO DE CONSÓRCIO DE MUNICÍPIO

José Luiz de Oliveira Júnior

### RESUMO

O desenho dos territórios regionais no Brasil, levando em consideração as características econômicas, culturais, sociais, entre outras, traz o desafio de compatibilizar a desigualdade imposta pela própria configuração dos municípios brasileiros e o acesso universal e equânime às políticas públicas. O processo de concepção, estruturação e normatização dessas políticas públicas, nascidas do interesse genuíno de efetivar aos cidadãos os direitos garantidos na Constituição Federal do Brasil, em sua maioria, não dialoga com as extensas e inflexíveis legislações do arcabouço do Direito, aplicável às gestões municipais, além da interferência direta do contexto da economia do país na promoção de tais políticas. A descentralização da prestação dos serviços estatais, visando à proximidade da política ao cidadão, e vice-versa, gerando o empoderamento e bem-estar social, coloca o entrave da superação das desigualdades regionais como ponto chave das discussões sociais dentro do cenário regional. Os consórcios municipais, sejam eles constituídos apenas por municípios, ou municípios e estado, e ainda entre municípios, estado e União, induzem que a superação desta problemática é possível desde que seja considerada a vocação do território, a estrutura administrativa dos entes e o resgate das redes de garantia dos direitos sociais já existentes no território.



## 1. INTRODUÇÃO

A descentralização política do estado brasileiro transferiu diversos serviços públicos aos municípios em contraponto com à contínua concentração dos recursos públicos no nível central (governo federal), agravando as desigualdades regionais e a baixa capacidade técnica das gestões municipais, sendo esta última oriunda, inclusive, da escassez de recursos para profissionalização da sua gestão.

O impacto ocasionado pelas transformações econômicas e sociais (globalização) indica a necessidade de desenvolvimento de uma política regional, ou seja, buscar uma ação na esfera local através de um planejamento estratégico (REIS, 2008). Neste contexto, Ravanelli (2010) destaca a falta de um papel mais ativo por parte dos governos estaduais na coordenação regional do processo de descentralização, considerando o aumento de gastos sociais que se observa, principalmente, no âmbito dos governos municipais, e a necessidade de se desenvolver novas soluções para enfrentar a reduzida capacidade técnica administrativa e financeira dos pequenos e micro-municípios que não possuem escala suficiente para a prestação de serviços públicos e estão amarrados às transferências intergovernamentais para sua sustentabilidade.

A Emenda Constitucional Nº. 19/1998, a qual alterou o Art. 241 da Constituição Federal do Brasil, possibilitou o estabelecimento da Lei Federal Nº. 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, proporcionando segurança jurídica e viabilidade às cooperações instituídas pelos entes federativos, com base na integração e solidariedade. O consórcio é a união de dois ou mais entes federativos (União, Estados e Municípios), e constitui um instrumento para a superação de desafios locais, podendo contemplar a ampliação e o ordenamento da oferta de serviços, bem como a otimização dos recursos regionais disponíveis, para qualificar o acesso e os serviços, ampliando a resolubilidade de tais políticas públicas (TEIXEIRA et al, 2002).

A regulamentação da Lei Federal Nº. 11.107/2005, por meio do Decreto Federal Nº. 6.017/2007, reinsere na discussão da execução de políticas públicas a gestão associada de serviços públicos, dando aos consórcios a competência do exercício das



atividades de planejamento, regulação ou fiscalização dos serviços, ressaltando-se a importância da atividade de planejamento essencial a boa e regular prestação dos serviços públicos, dando viabilidade para que este planejamento seja macro e de longo prazo, trazendo mais benefícios ao município participante do consórcio e à região na qual ele está inserido do que na situação que este planejamento fosse construído apenas nos limites do município, isoladamente, numa situação em que as oportunidades e potencialidades são reduzidas.

Segundo a Confederação Nacional de Municípios (CNM), por meio de registros de contratos dos consórcios na Receita Federal do Brasil (RFB), há 1,5 mil Cadastros Nacionais de Pessoas Jurídicas (CNPJ's) de consórcios públicos. Desse total registrado, apenas 600 estão ativos. São criados 26 consórcios no Brasil anualmente e em média, cada um atende 13 municípios.

Analisando o agrupamento de municípios para um bem comum, Cunha (2004) evidencia que o setor em que o consorciamento é mais utilizado é o da saúde. Cerca de 35% do total de municípios brasileiros, correspondente a 1.969, informam a participação em consórcios de saúde. Desses, 80% têm menos de 20.000 habitantes e, se considerarmos aqueles com até 100.000 habitantes, 97% do total de municípios consorciados são de pequeno e médio porte.

## **2. OBJETIVO**

Apresentar a possibilidade de fomentação de políticas públicas por meio de consórcio de município, instituído por meio da Lei Federal Nº. 11.107/2005.

## **3. METODOLOGIA**

Utilizar os relatórios de atividades elaborados pelo Consórcio dos Municípios da Mata Norte de Pernambuco, consórcio público de direito público, instalado em 2007, implantando na Região da Zona da Mata Norte e do Agreste Setentrional de Pernambuco, composto por 25 (vinte e cinco municípios), com população superior a



700 mil habitantes, como fonte de dados para contextualizar e a apresentar a fomentação de políticas públicas por meio de consórcio de municípios.

#### 4. CONCLUSÕES

Para que os consórcios públicos pudessem dar flexibilidade às gestões municipais, a legislação traz vantagens a esta cooperação, sendo elas: licitar serviços e obras públicas visando à implementação de políticas de interesse comum dos entes consorciados, desde que sob aprovação de Assembleia Geral; firmar convênios, contratos e acordos; receber auxílio, contribuição ou subvenção; gozar de maior flexibilidade no poder de compra, na remuneração de pessoal e de pagamento de incentivos; ser contratado pela administração direta ou indireta, sem necessidade de licitação, além dos seguintes privilégios: limites elevados para fins de escolha da modalidade de licitação e valores mais elevados para a dispensa de licitação. Este cenário de vantagens e privilégios traz importantes inovações nas relações de parcerias entre os diferentes níveis de governo, entre as quais destacam-se a redução dos custos operacionais, o ganho de escala na execução das políticas públicas e o aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação municipal. Pode se destacar ainda que o consorciamento é sempre um ato voluntário, que preserva a autonomia dos entes federados, este de caráter inviolável, e como pilar sustentável da cooperação que possibilita a superação das desigualdades regionais.

A Tabela 1 mostra os dados referentes à fomentação de políticas públicas por meio de consórcio de municípios, demonstrando os serviços ofertados pelo Consórcio dos Municípios da Mata Norte e Agreste Setentrional de Pernambuco (COMANAS).

Tabela 1. Fomentação de políticas públicas por meio de consórcios de municípios<sup>1</sup>.

<b>Ação</b>	<b>Política Pública</b>	<b>Serviço Consorcial</b>
01	Política Nacional da Assistência Social (Resolução CNAS Nº. 145/2004)	Assistência Técnica aos entes consorciados na operacionalidade dos programas e serviços da Política Nacional da Assistência Social

<sup>1</sup> Fonte: Relatórios de Atividades Anuais do Consórcio dos Municípios da Mata Norte e Agreste Setentrional de Pernambuco – COMANAS.



02	Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal Nº. 12.305/2010)	Elaboração de Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos dos entes consorciados
03	Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Lei Federal Nº. 11.326/2006)	Instalação de Câmaras Frigoríficas para o beneficiamento de macaxeira e inhame
04	Política Nacional Integrada para a Primeira Infância (Lei Federal Nº. 13.257/2016)	Apoio na promoção de “Semanas do Bebê” nos entes consorciados, com a apresentação do Projeto de Lei dos Planos Municipais da Primeira Infância

Sobretudo os processos e atividades de planejamento tornam-se onerosos às gestões municipais devido à fragilidade das mesmas, dependentes de recursos externos e impontuais, em que a receita municipal na maioria das vezes é destinada na sua totalidade para o cumprimento das despesas com pessoal e nas obrigações sociais decorrentes dos contratos de trabalho. O mesmo desafio colocado a um município de grande porte é apresentado a um de pequeno porte, com semelhantes exigências, prazos e a presente necessidade de desembolso de recursos financeiros para a sua operação.

Os resultados apresentados na Tabela 1 demonstram que os desafios dos municípios de uma mesma região para o cumprimento das políticas públicas podem ser fomentados por meio de consórcio de municípios, utilizando-se das vantagens e privilégios deste organismo cooperativo, o que não poderia ser atingido isoladamente devido à baixa capacidade técnica dos municípios brasileiros, em especial os de pequeno porte, onde a economia local é dependente do setor público, interferindo negativamente na sustentabilidade financeira das administrações municipais e na prestação dos serviços públicos de qualidade à população.



## REFERÊNCIAS

**Lei Ordinária 11.107, de 06 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, p. 1, 07 abr. 2005. Disponível em: Acesso em: 09 mai. 2016.

**Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007.** Regulamenta a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, p. 1, 18 jan. 2007. Disponível em: Acesso em: 09 mai. 2016.

CUNHA, R. E. **Federalismo e relações intergovernamentais:** os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.

RAVANELLI, P. **Consórcios Públicos:** Os Desafios do Fortalecimento de Mecanismos de Cooperação e Colaboração entre os Entes Federados. III Congresso Consad de Gestão Pública. Painel 51/202 Articulação federativa na prestação de serviços sociais, Brasília, 2010.

REIS, R. C. **Alternativa política no contexto federativo:** integração regional no grande ABC paulista. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2008.

**Relatório de Atividades do Consórcio dos Municípios da Mata Norte e do Agreste Setentrional de Pernambuco.** Carpina, PE, 2008.

**Relatório de Atividades do Consórcio dos Municípios da Mata Norte e do Agreste Setentrional de Pernambuco.** Carpina, PE, 2009.

**Relatório de Atividades do Consórcio dos Municípios da Mata Norte e do Agreste Setentrional de Pernambuco.** Carpina, PE, 2010.

**Relatório de Atividades do Consórcio dos Municípios da Mata Norte e do Agreste**



**Setentrional de Pernambuco.** Carpina, PE, 2011.

**Relatório de Atividades do Consórcio dos Municípios da Mata Norte e do Agreste Setentrional de Pernambuco.** Carpina, PE, 2012.

**Relatório de Atividades do Consórcio dos Municípios da Mata Norte e do Agreste Setentrional de Pernambuco.** Carpina, PE, 2013.

**Relatório de Atividades do Consórcio dos Municípios da Mata Norte e do Agreste Setentrional de Pernambuco.** Carpina, PE, 2014.

**Relatório de Atividades do Consórcio dos Municípios da Mata Norte e do Agreste Setentrional de Pernambuco.** Carpina, PE, 2015.

TEIXEIRA, L., MAC DOWELL, M.C. e BUGARIN, M. **Séries de Textos para Discussão. Incentivos em Consórcios Intermunicipais de Saúde:** Uma Abordagem de Teoria dos Contratos. Brasília, 2002. Texto

---

#### AUTORIA

**José Luiz de Oliveira Júnior** – Consórcio dos Municípios da Mata Norte e Agreste Setentrional de Pernambuco

Endereço eletrônico: [jloliveira@comanas.pe.gov.br](mailto:jloliveira@comanas.pe.gov.br)

Telefone: (81) 3621-0088 / 9-9318-2313

