

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO: MUDANDO PARA SOBREVIVER

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz
Carlos Corrêa Leite
Fátima Fernandes de Araújo
Isabete Gabriel da Silva
Vera Martins da Silva

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO: MUDANDO PARA SOBREVIVER

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz
Carlos Corrêa Leite
Fátima Fernandes de Araújo
Isabete Gabriel da Silva
Vera Martins da Silva

RESUMO

No decorrer da década de 1980, houve um incentivo governamental à formação de Consórcios Intermunicipais (CIs) no Estado de São Paulo, denominados “de desenvolvimento”. Apesar de sua origem comum, cada um desses consórcios trilhou um rumo diferente, em termos de objetivos, ações específicas e capacidade administrativa. Neste artigo, são apresentados os resultados do estudo exploratório dos CIs de Desenvolvimento criados na época e que ainda permaneciam ativos em 2005, e analisadas as causas dessa permanência.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
1 CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS EM SÃO PAULO.....	5
2 AS FORMAS DE COOPERAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO.....	7
3 ESTUDO DE CASOS.....	10
3.1 Consórcio Intermunicipal do Vale do Parapananema (Civap).....	11
3.2 Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de São João da Boa Vista (Conderg).....	14
3.3 Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira (Codivar).....	18
3.4 Consórcio de Municípios da Alta Mogiana (Comam).....	20
3.5 Consórcio Intermunicipal dos Vales dos rios Tietê – Paraná (CIPT).....	24
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	27
5 REFERÊNCIAS.....	29

INTRODUÇÃO¹

Os Consórcios Intermunicipais (CIs) criados no Governo Montoro (1983 a 1986), do Estado de São Paulo, tinham como filosofia promover o desenvolvimento socioeconômico de uma região, buscar a melhoria da qualidade de vida da população e maximizar a utilização dos recursos existentes. Apesar de sua origem comum, cada um deles trilhou um rumo diferente, em termos de número de participantes, capacidade administrativa e ações específicas. Alguns são muito ativos, especializaram-se em algumas atividades, outros diversificaram suas atuações.

Este trabalho tem como objetivo a análise de CIs com área de atuação/finalidade em desenvolvimento², criados nos anos 1980 e que continuam ativos no Estado de São Paulo, buscando-se os motivos da sua continuidade.

A metodologia utilizada no estudo da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo (SEP)/ Coordenadoria de Ação Regional (CAR)/Cepam, em 2005, foi: 1) análise histórica dos consórcios no Estado; 2) levantamento das formas de cooperação intermunicipal existentes; 3) revisão bibliográfica; 4) elaboração de roteiro de questões para entrevistas; 5) visitas in loco aos consórcios, para a realização de entrevistas com agentes relevantes; 6) pesquisa e elaboração de dados secundários sobre os municípios consorciados; 7) análise dos documentos; 8) reuniões técnicas para discussão dos casos; e 9) elaboração de texto.

Nas entrevistas procurou-se verificar como ocorreu a criação do consórcio e sua evolução; como a gestão está estruturada e interfere no desempenho, em termos de processo decisório, execução e fiscalização, recursos humanos, financeiros e materiais. Identificavam-se as parcerias, os convênios e as relações interinstitucionais; o papel das lideranças locais; a importância de uma política de

¹ Este estudo dos consórcios de desenvolvimento foi realizado pela Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, em 2005, no âmbito do projeto SEP/CAR/Cepam. Para orientar o trabalho, foi feito primeiramente um levantamento das formas de cooperação intermunicipal pelo Cepam, pelos Escritórios Regionais de Planejamento (Erplans) e pelos municípios com o objetivo de identificar os diferentes arranjos de cooperação intermunicipal existentes no Estado (consórcio, associação, agência e outras formas).

² Dentre os diversos conceitos de desenvolvimento, optou-se por analisar aqueles consórcios cujos gestores consideram o desenvolvimento como área de atuação/finalidade e possuem, em seus estatutos, essa denominação.

governo para o desenvolvimento; a capacidade de adaptação às novas necessidades e realidade.

Foram colocadas, também, questões sobre as suas perspectivas, seus novos projetos, sua “reinvenção” e se já havia alguma avaliação sobre a nova Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal 11.107/05) que, embora não se aplique aos consórcios preexistentes, poderá ser adotada, caso julguem vantajoso.

Este artigo apresenta, além da introdução, os seguintes itens: 1) Consórcios Intermunicipais em São Paulo, 2) As formas de cooperação no Estado de São Paulo; 3) Estudo de Casos, 4) Considerações finais e 5) Referências.

1 CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS EM SÃO PAULO

Os CIs são uma forma de cooperação entre os municípios, destinados a solucionar problemas e obter resultados conjuntos de natureza superior às capacidades política, financeira e operacional individual de seus integrantes e, no Estado de São Paulo, estavam previstos desde a Constituição Estadual de 1891.

Devem ser previstos nas Leis Orgânicas Municipais (LOMs) dos municípios que venham a se consorciar. Entretanto, pode ocorrer que, na LOM, não tenha sido prevista sua constituição, mesmo assim, o município poderá se consorciar com base na Constituição Federal de 1988, artigo 30, inciso I, que estabelece como competência municipal “legislar sobre assuntos de interesse local”.

A Emenda Constitucional 19/98 (art. 241) trata, em nível nacional, dos consórcios e da cooperação federativa:

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.

A expansão dos consórcios no Estado foi fruto das diretrizes do governador Franco Montoro para promover a descentralização e a participação. Assim, um município que, individualmente, não pudesse resolver determinado problema ou não o fizesse com o mesmo resultado econômico e social, buscaria a cooperação com outros. Nesse período, a cooperação intermunicipal proporcionada pelos consórcios variou de atividades específicas, como a exploração de pedreira, lançamento e cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) a outras mais complexas, como as ações na área de saúde.

A partir de meados de 1980, o País passou a sofrer crônica e elevada inflação, alternada por períodos de controle de preços, o que desestruturava a capacidade de planejamento governamental, em seus diversos níveis. A agenda do governo federal passou a ser cada vez mais comprometida com a estabilização de preços em um modelo com menor predominância estatal e mais orientado ao mercado.

Os municípios, por sua vez, sentiam o aumento das demandas sociais diretamente, seja porque o desemprego reduzia a renda disponível das famílias, seja porque, a partir da Constituição Federal de 1988, ampliou-se a gestão de políticas sociais como saúde, educação e assistência social, as quais, porém, continuavam dependentes de fontes de receitas que estavam além de sua governabilidade. Nesse contexto, os municípios ampliam as atividades de promoção do desenvolvimento local, aproveitando suas potencialidades.

O desenvolvimento inclui aspectos amplos, como a dinamização de capacidades que possibilitem escolhas substantivas por parte da população, não apenas daqueles ligados ao mercado de trabalho e bens, mas também aos grupos com maior vulnerabilidade social.

No Estado de São Paulo, a utilização dos Cls está inserida nessa perspectiva de desenvolvimento mais abrangente do que meramente de suporte à produção material, com forte apelo à participação e democratização das políticas públicas.

2 AS FORMAS DE COOPERAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO

O trabalho partiu dos dados secundários da base de dados Formas de Cooperação Intermunicipal do Cepam, de informações da CAR, da Fundação Seade e da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Atualizados por telefone, os dados foram encaminhados às equipes regionalizadas da SEP para que auxiliassem na identificação/alteração das experiências.

Os dados cadastrais levantados foram organizados por forma de cooperação (agência, associação, consórcio e outras formas). Identificaram-se 185 arranjos institucionais de cooperação intermunicipal no Estado, sendo 116 consórcios intermunicipais, 23 associações, 12 agências de desenvolvimento e 34 outras formas de cooperação³ (Tabela 1).

Tabela 1 – Número de arranjos institucionais de cooperação intermunicipal e municípios paulistas participantes – 2005

Arranjo Institucional	Número de Arranjos Institucionais	Número de Municípios Paulistas Participantes	Porcentagem de Municípios Abrangidos em Relação ao Total do Estado
Agências	12	174	26,97
Associações	23	645	100,00
Associações – sem Associação Paulista de Municípios (APM)	22	386	59,84
Consórcios	116	540	83,72
Outras Formas de Cooperação ⁴	34	Não identificado	-

Fonte: Banco de dados Formas de Cooperação Intermunicipal, Cepam, mar. 2005.

O consórcio é a alternativa de cooperação mais frequentemente encontrada pelos municípios paulistas para trabalharem de forma integrada e articulada. Havia, em 2005, 116 CIs no Estado, abrangendo 540 municípios (83,7%)⁵ com atuação nas seguintes áreas: desenvolvimento, meio ambiente/resíduos sólidos, meio ambiente/recursos hídricos, infraestrutura (exploração de pedreira,

³ Fonte: CRUZ, Maria do Carmo M.T. **Cooperação intermunicipal:** arranjos institucionais como instrumento para o desenvolvimento local e a experiência paulista. Disponível em: www.cepm.sp.gov.br (seção artigos).

⁴ Em função do processo eleitoral, os municípios, em março de 2005, estavam se manifestando quanto à permanência ou não nas iniciativas.

⁵ O Estado de São Paulo possui 645 municípios.

usina de asfalto e patrulhas mecanizadas), saúde, agricultura, informática, segurança alimentar e turismo. Podem abranger mais de uma área e, neste estudo, foram contabilizadas todas as áreas envolvidas.

Existiam 14 consórcios de desenvolvimento (232 municípios); cinco de meio ambiente/resíduos sólidos (21 municípios); dez de meio ambiente/recursos hídricos (169 municípios); 75 de infraestrutura (453 municípios); 13 de saúde (132 municípios); um de agricultura (18 municípios), um de informática (13 municípios), três de segurança alimentar (62 municípios) e dois de turismo (20 municípios).

Ressalta-se que, nos 75 consórcios de infraestrutura, estão contabilizados 73 de patrulhas mecanizadas (420 municípios), criados pelo Programa Estadual Pró-Estrada; um de asfalto (cinco municípios); um de exploração de pedreira (28 municípios). Os consórcios vinculados ao Pró-Estrada, induzidos pelo governo, representam 62,93% dos consórcios paulistas. Se esses consórcios fossem excluídos da análise, o Estado contaria com 43 consórcios, envolvendo 397 municípios (61,55% dos municípios).

A população abrangida pelos 116 consórcios é de 20.883.366 habitantes (53,10% da população paulista). Destes, 72,7% possuem população menor que 30.000 habitantes (393 municípios), 10,3% têm de 30.001 a 50.000, 7,9 % têm de 50.001 a 100.000 e 8,8% têm mais de 100.001 habitantes. Assim, principalmente as localidades com menos de 30.000 habitantes, têm viabilizado projetos de interesse comum por consórcios.

Consórcios intermunicipais de desenvolvimento

Há 14 consórcios de desenvolvimento, dos quais três são apenas de desenvolvimento; três de desenvolvimento/articulação regional; dois de desenvolvimento/meio ambiente/recursos hídricos; um de desenvolvimento/saúde; um de desenvolvimento/turismo; um de desenvolvimento/recursos hídricos/meio ambiente/educação /transportes; e três são de desenvolvimento/segurança alimentar. A população abrangida é de 8.680.645 habitantes.

A maioria é formada por municípios com menos de 30.000 habitantes, mas, nesses arranjos, há um município-polo (São João da Boa Vista, Assis, Lins, São José dos Campos, Franca, São José do Rio Preto, Registro e Itapeva). Exceção é o Consórcio do ABC em que a maioria dos participantes tem mais de 100.000 habitantes. Outros consórcios diferenciados são o Consórcio Intermunicipal do Vale

do Paraíba (Codivap) e o Consórcio Intermunicipal dos Vales dos Rios Tietê-Paraná (CITP) com cinco e nove municípios membros com mais de 100.000 habitantes.

Desses consórcios, um foi criado na década de 1970, cinco na de 1980, quatro na de 1990 e quatro na de 2000. Todos assumem a personalidade de associação civil sem fins econômicos, com exceção do Codivap, que é fundação. Uma diferenciação na estrutura organizacional aparece com os três Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), os quais, apesar de serem uma associação civil, envolvem o Poder Público e outros atores (sindicato, governo estadual, entre outros).

3 ESTUDO DE CASOS

Apresenta-se, a seguir, o relato dos casos dos consórcios criados na década de 1980 e que permanecem ativos: Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (Civap), Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de São João da Boa Vista (Conderg), Consórcio Intermunicipal dos Vales dos Rios Tietê-Paraná (CIPT), Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira (Codivar) e Consórcio de Municípios da Alta Mogiana (Comam).

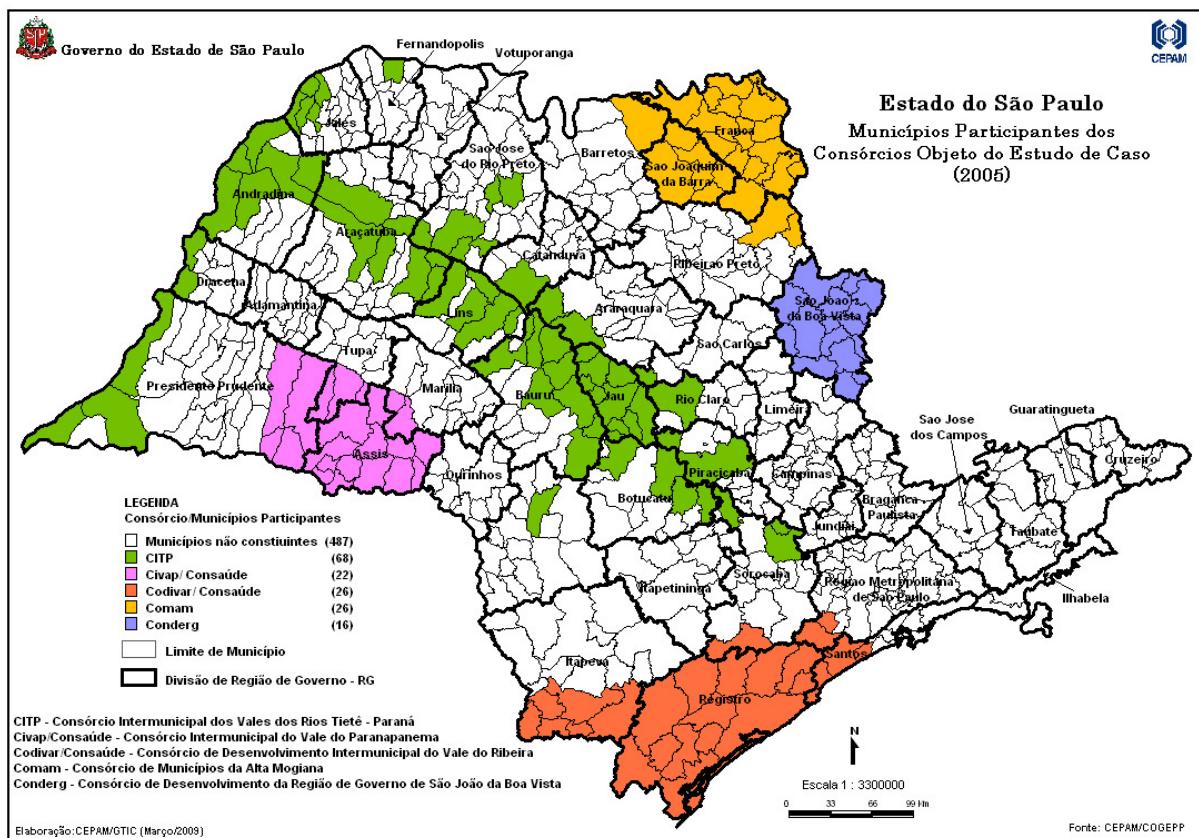


Figura 1 – Municípios participantes dos CIs de desenvolvimento estudados
Fonte: SEP/Cepam, 2005.

Esses CIs foram constituídos sob a forma jurídica de Associação Civil, sem fins econômicos e de direito privado, regidos pelo Código Civil. Sua organização está formalizada em um estatuto que define finalidades, estrutura administrativa, atribuições das unidades e competências dos dirigentes, além de fixar direitos e deveres dos sócios, entre outros. Foram registrados em Cartório de Títulos e Documentos e estão constituídos no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

A maioria tem uma estrutura organizacional composta por:

- Conselho de prefeitos, órgão de deliberação máxima composto por prefeitos de todos os municípios consorciados.
- Conselho fiscal, órgão fiscalizador do consórcio, e
- Secretaria executiva, órgão com funções executivas.

3.1 Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (Civap)

3.1.1 A origem

O Consórcio Intermunicipal do Escritório da Região de Governo de Assis (Cierga) foi constituído, em 12/12/1985, por municípios de pequeno e médio portes, com a finalidade de representar seus integrantes, em assuntos de interesse comum e planejar, adotar e executar programas e medidas destinadas a promover e acelerar o desenvolvimento socioeconômico da região.

Seu primeiro projeto foi captar recursos das prefeituras, cooperativas e usinas para financiar o levantamento pedológico com o fim de preparar um diagnóstico do meio físico dessa região.

3.1.2 Evolução

Com o encerramento do levantamento pedológico, em 1990, os prefeitos decidiram paralisar o Cierga. Este permaneceu desativado até 1994, quando foi reativado e iniciou alguns projetos, como o Programa de Execução Descentralizada (PED)/Projeto Agricultura Limpa. Houve o seu fortalecimento político e técnico, proporcionando com este projeto o plantio de mais de um milhão de mudas.

Em 2000, o Conselho de Prefeitos deliberou sobre a mudança da sua denominação para Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (Civap). Essa modificação não se restringiu ao nome e ampliou suas finalidades transformando-o em articulador e promotor do desenvolvimento. Nessa época, realizaram diagnósticos do meio físico e dos recursos hídricos, possibilitando a elaboração do Plano da Bacia Hidrográfica do Médio Tietê, o planejamento turístico sustentável dos municípios e o desenvolvimento de projetos experimentais de agricultura irrigada.

Também desenvolveram projetos de educação ambiental, recomposição de matas ciliares, fomento à piscicultura, incentivo a alternativas agrícolas, patrulha rodoviária, assentamentos agricultura familiar (Banco da Terra), de saúde⁶, central de recebimento de embalagens de agrotóxicos, entre outros. Atuou em parcerias com o Banco do Povo Paulista⁷ e a Fundação do Biomavale, entidade que objetiva promover o desenvolvimento biotecnológico e a preservação da biodiversidade regional.

Na reformulação do seu estatuto, em 10/11/2000, é facultada a participação de empresas públicas, privadas e de economia mista, a critério do Conselho de Prefeitos. Mediante termo de adesão, as empresas passam a ser membros do Conselho de Prefeitos, têm os mesmos direitos e deveres dos municípios consorciados, mas seus representantes não podem se eleger para presidente do Conselho de Prefeito, cujo exercício é exclusivo de prefeito.

3.1.3 Gestão

A estrutura administrativa é formada por Conselho de Prefeito, Conselho Fiscal, Secretaria Executiva e Plenário de Entidades, diferentemente dos demais consórcios.

O processo deliberativo é definido pelo Conselho de Prefeitos, que é constituído pelos prefeitos dos municípios consorciados, representantes das empresas integrantes do consórcio, presidente, quatro vice-presidentes, secretário e pelo tesoureiro.

O primeiro vice-presidente responde pela supervisão dos trabalhos, programas e ações nas áreas de atuação do consórcio. Os demais vice-presidentes respondem pelas áreas de desenvolvimento econômico, integração regional e programas regionais especiais. O vice-presidente de Desenvolvimento Econômico atua na análise, acompanhamento e sugestões de intervenções do consórcio na conjuntura econômica regional, em especial, nas relações entre desenvolvimento econômico, saneamento, meio ambiente e recursos hídricos. O de Integração Regional responde pela ampliação do número de municípios e empresas participantes e pela participação no consórcio de órgãos municipais, empresas e da

⁶ Em 2000, o Civap foi desmembrado e criado o Civap/Saúde para as ações de saúde (médicos especialistas, farmácia de manipulação, UTI móvel etc.).

⁷ Atualmente o consórcio não atua com microcrédito; os municípios passaram a manter diretamente as unidades do Banco do Povo Paulista. Quanto aos assentamentos de agricultura familiar (Banco da Terra), a gestão foi assumida pelas associações dos assentados.

sociedade civil. O vice-presidente de Programas Regionais Especiais fomenta, organiza e supervisiona programas em sub-bacias ou sub-regiões, além de se responsabilizar pelos programas que envolvam captação de recursos financeiros para obras e ações do consórcio.

As decisões tomadas pelo presidente do consórcio são implementadas pela Secretaria Executiva. Compete ao diretor executivo responder pela execução das atividades do consórcio; propor a estruturação administrativa, o quadro de pessoal e a respectiva remuneração a serem aprovados pelo Conselho de Prefeitos; contratar, promover, demitir e punir empregados, bem como praticar todos os atos relativos ao pessoal administrativo.

Os recursos financeiros do Consórcio são decorrentes de: quota de contribuição mensal dos municípios integrantes, aprovada pelo Conselho de Prefeitos; remuneração dos serviços próprios; auxílios, contribuições e subvenções públicas ou particulares; rendas de seu patrimônio; doações e legados; produto da alienação de seus bens; produto de operações de créditos; rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósitos e aplicação de capital.

A forma de contratação dos recursos humanos é celetista e permaneceu uma estrutura enxuta de pessoal no decorrer dos anos. Possivelmente, a manutenção desse núcleo de pessoas qualificadas foi uma das medidas que viabilizou a sua atuação. Para a execução das atividades, além da contratação direta, são contratadas empresas e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), mediante convênio.

O Tribunal de Contas do Estado realiza a fiscalização e o controle externo anualmente. O Conselho Fiscal também analisa os documentos. Não existe mecanismo de fiscalização e controle externo por parte da sociedade civil, mas as câmaras municipais atuam nesse sentido.

O Civap tornou-se consórcio público, nos termos da Lei 11.107/05, em 2008. Essa transformação exigiu mudanças no estatuto; estabelecimento de protocolo de intenções, devidamente ratificado por lei pelas câmaras municipais; definição e aprovação do contrato de programa; e definição do contrato de rateio, para fins de repasse de recursos dos municípios ao consórcio.

3.1.4 Análise

O Civap demonstra que os municípios podem se organizar e criar fóruns de discussão, de planejamento e de implementação de políticas públicas. Seus gestores acreditam que a microrregião seja a circunscrição territorial apropriada para o encontro das autoridades estaduais com as municipais e representantes da sociedade civil para desfazer os conflitos, realizar negociações e acordos em torno de necessidades comuns.

Constata-se que esse consórcio, ao longo do tempo, transformou-se e expandiu suas atividades para projetos e serviços em áreas de interesse dos municípios, proporcionando melhoria da qualidade de vida à população. Essa estratégia possibilitou o reconhecimento do trabalho e da atuação consorciada.

Destacam-se, como fatores para a sua subsistência, a continuidade administrativa do consórcio; a profissionalização e a permanência da equipe técnica ao longo dos anos, denotando um compromisso com a efetivação do consórcio; além de sua forma organizacional flexível na implementação das ações/projetos.

Segundo seus integrantes, as perspectivas abertas pelas ações integradas do Civap não permitem admitir o Médio Paranapanema sem esse Consórcio. É uma das associações que pensam a região como um todo, consegue unir os municípios e firmar a marca de Médio Vale do Paranapanema, e propicia uma atuação conjunta e concatenada ao desenvolvimento da região.

Pode-se dizer que o Civap se manteve como um consórcio de desenvolvimento, na medida em que implementou projetos e disponibilizou infraestrutura para promoção do desenvolvimento socioeconômico da região.

3.2 Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de São João da Boa Vista (Conderg)

3.2.1 Origem

O Conderg foi criado em 24/6/1985, abrangendo 16 municípios. Na sua formação, o Conselho de Prefeitos decidiu que sua atuação principal seria na área de informática, com a centralização do serviço de emissão de carnês do IPTU e Imposto sobre Serviços (ISS) para os municípios consorciados. Com o passar do tempo e o avanço da tecnologia, as localidades passaram a ter seus próprios

equipamentos e deixa de usar os serviços do consórcio. Havia também a intenção de atuar nas áreas de habitação e lixo urbano, porém essas não foram implementadas.

3.2.2 Evolução

A partir de 1986, passou a atuar na área da saúde, por meio de um convênio que possibilitou a utilização do Hospital Adhemar de Barros, já existente em Divinolândia. Nesse convênio, o Estado de São Paulo transferiu ao Conderg a administração do hospital com um novo CNPJ, o do Conderg-Hospital; e criou o Conselho Diretor, formado paritariamente por representantes da Secretaria da Saúde (três membros) e do Conderg (três membros) e os cargos de diretor técnico e de diretor clínico.

O hospital conta com 227 leitos, dos quais 95% são destinados aos pacientes do Sistema Único de Saúde (SUS). Atua na prestação de assistência médico-hospitalar para realização de procedimentos de pequena e média complexidades, reabilitação em nível intermediário, além do atendimento integral a 150 pessoas com deficiência mental.

O hospital tem áreas de especialização reconhecidas, fruto de convênios com a Universidade de Campinas (Unicamp) no campo da oftalmologia, desde 1989, e de otorrinolaringologia, desde 1998. Em ortopedia, firmou convênio com o Hospital das Clínicas da Universidade de São Paulo – Ribeirão Preto, em 2000. As universidades disponibilizam assistência médica no local e oferecem serviços em nível terciário nos casos de necessidade.

Além do serviço hospitalar, o Conderg atua, também desde 2001, no Pró-Estrada, programa pelo qual o governo estadual compra máquinas para manutenção de estradas rurais e os municípios abatem de sua quota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços (ICMS) os montantes devidos para a aquisição. Apenas 12 municípios dos 16 consorciados aderiram ao programa, pagando, no ano de 2005, R\$ 2.200,00/mês para sua manutenção, além do abatimento da quota para sua aquisição. O problema detectado nesta atividade é a manutenção das máquinas, que quebram sistematicamente, em função de sua complexidade técnica e das condições territoriais adversas em que operam, pois a região é serrana e com grande extensão rural.

3.2.3 Gestão

O Conderg tem uma estrutura administrativa formada pelo Conselho de Prefeitos, Conselho Fiscal e Secretaria Executiva. O Conselho de Prefeitos é formado pelos prefeitos dos municípios consorciados, entre os quais, um é eleito como presidente e outro como vice-presidente, inicialmente, para um mandato de um ano e, atualmente, para dois anos. Cada prefeito tem um voto singular e o presidente tem um voto de qualidade. As atribuições do Conselho de Prefeitos incluem modificações do regimento interno; aprovação do orçamento; definição da política financeira, patrimonial e de recursos humanos; eleição ou indicação do coordenador-geral; aprovação do relatório de atividades e prestação de contas; estabelecimento das quotas de contribuição dos municípios consorciados; aprovação da requisição de funcionários municipais para atuarem no consórcio; decisões sobre a entrada e exclusão de sócios e mudança de sede.

O Conselho Fiscal é constituído por representantes da Câmara de Vereadores de todos os municípios consorciados e é presidido por um de seus membros.

A Secretaria Executiva é formada pelo coordenador-geral e um grupo de apoio técnico e administrativo. O coordenador-geral pode ser eleito entre os membros do Conselho de Prefeitos ou indicado por ele. Cabe a ele promover a execução das atividades do consórcio, providenciando os recursos humanos, técnicos e financeiros necessários, incluindo o gerenciamento dessas atividades.

O Conderg-Geral utiliza a estrutura física do Conderg-Hospital, no Município de Divinolândia, sendo a maior parte das atividades realizadas pelo hospital. O SUS é a maior fonte de recursos, representando o pagamento pelos serviços prestados pelo hospital e correspondendo a 90% de seu financiamento.

A contribuição dos municípios é de 5% do valor do Piso de Atenção Básica (PAB), o que representa muito para os consorciados, que também têm de oferecer o atendimento básico, mas pouco nas receitas do hospital (4%). No que concerne à inadimplência dos municípios consorciados, a ação de recuperação de créditos ocorre amigavelmente, por negociação pessoal, e não por meio da justiça.

A Secretaria de Estado da Saúde, por meio do Convênio SUS, contribui com recursos financeiros esporádicos através de Termos Aditivos. Uma crítica

recorrente é o reduzido aporte financeiro do Estado, apesar de sua presença paritária no Conselho Diretor do hospital.

O Ministério da Saúde contribui com repasses financeiros para campanhas como, por exemplo, a de tratamento de varizes e a de catarata. A empresa Alcoa-Poços de Caldas financiou a implantação da Rádio Interna e a construção de piscina aquecida para seções de fisioterapia, ambas para pessoas com deficiência.

Cabe ao Conselho Diretor do Conderg-Hospital, formado por três representantes da Secretaria de Estado da Saúde e de três membros do Conselho de Prefeitos, estabelecer as diretrizes para o funcionamento do hospital, aprovar ou reformular o estatuto, o quadro de pessoal e a estrutura física. Subordina-se a esse conselho a diretoria do hospital, formada por cinco cargos: Diretoria Técnica, Administrativa, Controladoria, Clínica e de Enfermagem.

Com a expansão das atividades para além do serviço de saúde, como o Pró-Estrada, será necessária uma reforma da estrutura administrativa, que apesar de ter atendido às necessidades até então, dá sinais de estrangulamento.

Quanto aos recursos humanos do hospital, desde o início do consórcio predominam os funcionários regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). O quadro, em 2005, é formado 89,4% por celetistas, 9,22% por funcionários públicos e 1,36% por terceirizados.

Em relação à mudança institucional, para se adequar à Lei de Consórcios Públicos, o Conderg está estudando essa alternativa.

3.2.4 Análise

Foi fundamental para a existência e continuidade do Conderg a atuação de lideranças políticas e aproveitamento das circunstâncias, culminando com a incorporação da gestão do hospital regional. A articulação de parcerias com as universidades permitiu uma excelência na prestação de serviços de saúde, dentro do escopo de sua atuação.

Por outro lado, a competência na prestação de serviços de saúde levou o consórcio a uma especialização excessiva, enquanto que outras atividades que poderiam ter sido desenvolvidas em prol do desenvolvimento regional não foram engendradas. Outro programa do governo estadual é o Pró-Estrada, que embora

seja uma resposta a problemas regionais, é ainda pontual e enfrenta dificuldades operacionais.

Apesar do Conderg ter atuado na saúde pública promovendo o desenvolvimento social, falta a concretização do seu papel como indutor do desenvolvimento em um sentido mais amplo, com a identificação de potencialidades, problemas e possíveis soluções, dentro de um contexto dinâmico, transparente e participativo. Uma questão regional importante que não tem sido objeto de trabalho pelo Conderg é o esvaziamento relativo da região em termos de população, o que mostra um baixo dinamismo econômico.

3.3 Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira (Codivar)

3.3.1 A origem

Em 1989 surgiu a idéia de formação de um consórcio de desenvolvimento que fosse um instrumento à ação política e organização dos prefeitos, que demonstrasse a importância da região e promovesse o seu desenvolvimento socioeconômico. Assim, foi criado o Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Ribeira (Codivar) com 20 municípios, em sua maioria de pequeno e médio portes.

3.3.2 Evolução

Ao longo desses anos, o Codivar sofreu alterações em sua finalidade, tornando-se um consórcio com atuação voltada à saúde. Em 2001 foi alterada sua denominação transformando-se no Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ribeira – Consaúde, mas mantendo sua atuação em relação às demais finalidades do Codivar.

Em 2004, o Consaúde passou a atuar somente em saúde, mas manteve as obrigações assumidas pelo Codivar. Tem como finalidade o planejamento, a adoção e a execução de medidas destinadas à promoção do sistema de saúde da região, como a representação dos municípios que o integram, principalmente em assuntos de interesse comum na área de saúde, perante quaisquer entidades governamentais, inclusive internacionais.

O consórcio ampliou o número de participantes, incorporando aqueles criados a partir de 1991, totalizando 25 municípios. Passou a gerenciar o Complexo Ambulatorial Regional, o Laboratório Regional, o Serviço de Atendimento Médico de Urgência (SAMU), o Hospital Regional do Vale do Ribeira, o Hospital Regional de Itanhaém, o Hospital São João de Registro e mantém o Centro de Formação de Recursos Humanos (CEFORH), a Escola Técnica do SUS, em Pariguera-Açú.

3.3.3 Gestão

Com a mudança do Consaúde para atuação em saúde, nova estrutura administrativa foi proposta. O Conselho de Prefeitos é a instância máxima de decisão e lhe compete: deliberar em última instância sobre os assuntos do consórcio; aprovar e modificar o regimento interno, bem como resolver os casos omissos; aprovar os seus planos anuais, inclusive propostas orçamentárias, elaboradas pela Superintendência, de acordo com as diretrizes do Conselho de Prefeitos; orientar a política patrimonial e financeira, bem como os investimentos; deliberar sobre o quadro de pessoal e a remuneração de seus empregados e contratados. O Comitê Executivo e de Planejamento é o órgão do Conselho de Prefeitos formado por nove prefeitos que propõe a política de recursos humanos do Consórcio. Há ainda o Conselho Fiscal, como órgão fiscalizador. A Superintendência responde pelos atos do Consaúde, nas áreas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

A gestão do Consaúde é realizada pelo diretor superintendente, indicado pelo Comitê Executivo e de Planejamento e submetido à aprovação da maioria do Conselho de Prefeitos, e nomeado pelo presidente, integrando o quadro de pessoal do Consaúde. Compete ao diretor superintendente, dentre outras atividades: promover a execução das atividades do Consórcio; elaborar o plano de atividades e a proposta orçamentária anual e submetê-los ao Conselho de Prefeitos, segundo as diretrizes e normas de administração pública.

Os recursos para financiá-lo são oriundos de quota de contribuição dos municípios consorciados, fixada anualmente pelo Conselho de Prefeitos; rendas de seu patrimônio; remuneração dos próprios serviços; saldos do exercício; doações, legados, subvenções e contribuições de qualquer natureza; produto da alienação de seus bens; produto das operações de créditos; rendas eventuais, inclusive as

resultantes de depósitos e aplicação de capital. A contribuição dos municípios ocorre através de um valor fixo, equivalente a um salário mínimo por ano. O hospital é mantido basicamente com recursos do governo do Estado. O consórcio segue a lei de licitação e realiza contabilidade pública, com fiscalização do Tribunal de Contas do Estado.

Seus servidores são contratados pela CLT e foram admitidos por concursos públicos. Há, ainda, os cargos em comissão, da Superintendência, remunerados. Os Conselhos de Prefeitos e Fiscal não são remunerados e, para o seu exercício, é necessário que o município não esteja inadimplente com suas mensalidades.

3.3.4 Análise

Há evidências de que para a criação e permanência do Consaúde foram fundamentais as lideranças políticas da região, cuja visão regional permitiu a união entre os municípios, fazendo o governo do Estado perceber sua importância.

O Consaúde tem-se consolidado e demonstrado sua importância na prestação de serviços de saúde de maior complexidade e qualidade à população regional. Destaca-se a permanência e a profissionalização da equipe administrativa ao longo dos anos e o compromisso com a efetivação do Consórcio, além de sua forma organizacional flexível na implementação dos serviços prestados.

Pode-se dizer que este consórcio se especializou, voltando sua atuação para o desenvolvimento social, em especial para a saúde.

Deve-se salientar que o Consaúde não se tornou consórcio público, nos termos da lei 11.107/2005, mantendo-se como associação sem fins econômicos.

3.4 Consórcio de Municípios da Alta Mogiana (Comam)

3.4.1 Origem

O Consórcio de Municípios da Alta Mogiana (Comam) foi criado em 5/9/1985. Surgiu com o objetivo de promover o desenvolvimento integrado da região de Franca. Seu foco inicial foi na ação articulada e integrada dos prefeitos da Região de forma a ganhar força política em seus pleitos e proposições aos governos

Estadual e Federal, à Assembléia Legislativa e ao Congresso Nacional; e executar atividades de interesse comum dos municípios, como criação e manutenção de farmácia regional, fabricação de artefatos de cimento, realização de programa de alimentação baseado na apicultura (embalagem de mel) e na cunicultura (criação e processamento da carne).

O Comam na sua constituição era formado por 17 municípios pertencentes à Região de Governo de Franca. No decorrer dos anos incorporou nove das Regiões de Governo de Ribeirão Preto, de Barretos e de São Joaquim da Barra.

3.4.2 Evolução

Nos primeiros anos de sua existência as atividades foram intensas e os resultados apontados foram inúmeros. Promoveu:

- participação da região nos movimentos políticos de redemocratização do País e de valorização dos municípios;
- ação articulada e integrada dos prefeitos da Região de forma que obtivessem força política para realizar os pleitos regionais ou de algum dos municípios;
- identificação de problemas locais-regionais, estudos e propostas de soluções para os mesmos e sua apresentação aos governos estadual e/ou federal e aos representantes da do Legislativo estadual e federal obtendo conquistas como: recebimento de viaturas policiais, aumento de efetivos da polícia civil e militar, programa de desfavelamento, duplicação de rodovias, regularização de patrulha rodoviária, estradas vicinais, pontes metálicas etc .;
- assistência técnica às prefeituras em projetos de modernização administrativa e de desenvolvimento de comunidades (criação de associações de pequenos produtores rurais e de centros comunitários);
- articulação com prefeitos mineiros para discutir e pleitear soluções dos problemas de interesse comum;
- mutirões de ajuda a outros municípios vítimas de calamidades; e

- atividades de interesse comum dos diversos municípios, como criação e manutenção de farmácia regional; fabricação de artefatos de cimento; fabricação de sabão; programa de alimentação escolar baseado na apicultura (embalagem de mel), piscicultura, cunicultura (criação e processamento da carne) e hortas comunitárias; melhoria de estradas vicinais; realização da Olimpíada regional; e emplacamento de ruas.

Entretanto, em 2005, concentra sua atuação em articulação e representação política.

3.4.3 Gestão

A estrutura administrativa segue o modelo da maioria dos consórcios: Conselho de Prefeitos, Conselho Fiscal e Secretaria Executiva. No seu desenvolvimento o Conselho Fiscal passou a ser constituído por prefeitos municipais. Sua sede situa-se no município ao qual pertence o presidente do Consórcio (Santo Antonio da Alegria).

A contribuição financeira de cada prefeitura municipal, que no início correspondia a 2% do orçamento municipal por ano, está fixada em trezentos reais mensais.

O quadro de pessoal próprio nunca foi criado, mas, até junho de 2004, o Comam possuía quadro de funcionários composto por pessoas cedidas ou contratadas em comissão. Em 2005, o trabalho era desenvolvido por servidores da Prefeitura de Santo Antonio da Alegria.

A direção estava, em 2005, concluindo uma proposta de estatuto que seria submetida ao Conselho de Prefeitos visando sua adaptação ao novo Código Civil e à Lei de Consórcios Públicos. A direção pretendia implantar uma farmácia de manipulação de remédios, centros de especialidades médicas e centro de capacitação de servidores; e contratar escritório para elaboração de projetos arquitetônicos para obras públicas. Porém, até o presente, o Comam não se transformou em Consórcio Público.

3.4.4 Análise

Um indício que o Comam vem atendendo as necessidades dos associados é o número de municípios participantes: todos constituintes permaneceram nele e ainda atraiu outras localidades.

O sucesso do Comam, no seu início, atribuí-se à participação de integrantes do ERG de Franca na sua direção, uma vez que essas pessoas apresentavam comprometimento com o modelo de descentralização político-administrativa do governo Montoro, com as causas defendidas pela região e detinham trânsito político junto as demais esferas de governo.

Ao concentrar suas atividades em articulação e representação política, o Comam cedeu espaço para o surgimento de outras instituições voltadas para a promoção do desenvolvimento. Foram criados o Consórcio Intermunicipal de Infraestrutura (Compardo), o Consórcio Intermunicipal Integração e a Agência de Desenvolvimento da Alta Mogiana (Adam), dos quais participam integrantes do Comam.

Se houve o interesse dos municípios na atuação relacionada ao desenvolvimento, cabe indagar por que o Comam paralisou-as. É possível, que a explicação esteja relacionada com a discrepância de porte e a distância entre os municípios. Paralelamente ocorreu por algumas secretarias estaduais a indução à formação de consórcios específicos. A distância e a diferença de porte podem ter limitado os interesses comuns e por outro lado o acesso a recursos para a solução de problemas das localidades, induzidos pelo Estado, pode ter representado uma motivação para a adesão a programas governamentais.

Finalmente, observa-se que muitas das potencialidades (ricas paisagens e reservatórios hídricos) apontadas no Plano Macrorregional para a região, organizado na década de 1980, ainda não estão exploradas; e as deficiências identificadas (forte heterogeneidade dos municípios e economia sem a desejável complementaridade) não estão removidas, restando ainda espaço para atuação articulada e integrada entre os atores locais e regionais.

3.5 Consórcio Intermunicipal dos Vales dos rios Tietê – Paraná (CIPT)

3.5.1 Origem

O Consórcio Intermunicipal dos Vales dos Rios Tietê – Paraná – CITP foi criado em 23/6/1989 para promover ações para o desenvolvimento dos municípios lindeiros aos rios Tietê – Paraná, em consonância e complementaridade às iniciativas do governo do Estado de São Paulo na implantação da Hidrovia Tietê-Paraná. Foi constituído inicialmente por 17 municípios e obteve, nos anos seguintes, a adesão de outros, atingindo, em 1995, a participação de 62.

3.5.2 Evolução

Desde 1990, teve como principal atividade, junto ao governo do Estado de São Paulo, a elaboração de um plano de desenvolvimento para a área de influência da Hidrovia (87 municípios), denominado Projeto Calha. Nesse plano, foram analisadas as características socioeconômicas dos municípios visando à implementação de ações de desenvolvimento adequadas.

A complexidade das ações previstas exigia a participação de vários órgãos governamentais e do setor privado, para as quais era fundamental a atuação do Estado como articulador e fomentador do processo.

Apesar dos estudos profundos e das propostas estruturadas, em 1995, o governo do Estado estabeleceu novas diretrizes para a implantação da Hidrovia, o que arrefeceu as ações de implantação do Projeto Calha, culminando, em 1995, com o seu encerramento.

Transcorrida uma década e meia do início do consórcio e uma década do encerramento do Projeto Calha, observou-se que a existência do plano de desenvolvimento da região não foi suficiente para garantir sua implementação.

Sendo o CITP um consórcio criado com objetivos vinculados a uma ação de governo (implantação da Hidrovia Tietê-Paraná), os acontecimentos políticos na esfera estadual impactaram sobremaneira a sua atuação. Dessa forma, podem ser identificadas três fases distintas na atuação do Consórcio.

Na primeira fase (1990 até 1995) o Consórcio contou com grande apoio e incentivo do governo do Estado. Houve financiamento, através da Cesp, para a elaboração do plano de desenvolvimento regional – Projeto Calha; recursos para desenvolvimento de projetos; e alocação de pessoal do Estado para o

assessoramento. O Consórcio era um agente importante e complementar à ação do governo do Estado na implantação da Hidrovia.

Sua atuação foi basicamente voltada para estruturação de um banco de dados dos municípios da região, para a elaboração do plano de desenvolvimento regional e promoção de discussões com os prefeitos sobre o impacto da Hidrovia na economia local e regional. Nessa etapa, o diretor executivo do Consórcio, especialista em hidrovias, mantinha parcerias com diversas instituições: Unesp, Cesp, Secretaria de Ciência e Tecnologia e Cepam.

A segunda fase começou em 1995 e foi marcada pela mudança de diretrizes do governo do Estado. Iniciou-se um processo de afastamento da estrutura do Estado com vistas à privatização da geração e distribuição de energia, além da gestão da Hidrovia. O Consórcio, que tinha sido criado para implementar ações de desenvolvimento dos municípios em consonância com a implantação da Hidrovia, viu-se sozinho, com um plano de desenvolvimento complexo e sem o apoio governamental necessário. Nessa fase, a participação dos municípios nas reuniões diminuiu significativamente e a quantidade de contribuintes caiu para seis consorciados.

A terceira fase do Consórcio iniciou-se em 2003, com o surgimento de um novo grupo político na região. Este promove articulações para reaproximar os municípios, enfatizando projetos menores que fortaleçam tendências econômicas já existentes menos dependentes de políticas do governo estadual. Prioriza a elaboração de um projeto de incentivo ao turismo em 12 municípios (região de Jahu).

3.5.3 Gestão

São instâncias organizativas do Consórcio: Assembléia Geral, Conselho Consultivo e Deliberativo, Diretoria Administrativa e Conselho Fiscal. O Conselho Consultivo e Deliberativo é o poder superior do Consórcio, sendo eleito pela Assembléia Geral, constituída pelos consorciados.

Em 2005, houve uma reformulação do estatuto visando à participação direta de todos os consorciados na escolha dos dirigentes e na deliberação dos assuntos estratégicos, foram reduzidos os níveis decisórios para agilizar os processos. Os objetivos do CITP foram mantidos e a Assembléia Geral passou a ser a instância máxima de decisão e deliberação, responsável também pela eleição, a cada quatro anos, dos membros da Diretoria Administrativa e do Conselho Fiscal.

O Consórcio conta com dois cargos, no seu quadro de pessoal, para a operacionalização das decisões – um diretor executivo e um secretário –, contratados pela CLT.

Suas receitas provêm das contribuições dos municípios e são proporcionais ao porte populacional. Apesar do valor simbólico, muitos não contribuem, talvez pelo fato de não haver sanções, até então, ou despesas altas com prestação de serviços. Para evitar esse problema, o novo estatuto prevê a suspensão ou exclusão daqueles que deixarem de pagar a contribuição por três meses consecutivos.

Foram poucas as alterações no quadro de consorciados ao longo desses 15 anos, talvez por não haver sanções aos municípios inadimplentes com suas obrigações financeiras ou presenciais nas assembleias. Dos 62 municípios consorciados em 1995, cinco saíram e outros 11 novos se consorciaram. As razões alegadas para a saída variam desde participação em outros consórcios mais específicos por sub-região até a falta de resultados do CITP.

3.5.4 Análise

Frente às finalidades do Consórcio, os resultados obtidos nesses anos foram incipientes. Talvez pelo tamanho do desafio e por estar tão imbricado com as políticas do governo estadual.

É perceptível o desenvolvimento ocorrido ao longo da Hidrovia. Houve aumento da quantidade de indústrias e empresas em algumas regiões, em outras, o crescimento do turismo, e noutras, o incremento de atividades de lazer. Segundo os entrevistados, este desenvolvimento não foi fruto da intervenção do Consórcio, foi trazido pela implantação da Hidrovia, mesmo não ocorrendo na plenitude planejada.

O Consórcio não mantém inter-relacionamento com várias instituições afins, como a Agência de Desenvolvimento do Tietê-Paraná (ADTP), a AES (empresa que administra a Hidrovia) e com os Comitês de Bacias Hidrográficas.

Os gestores do Consórcio esperam que a estratégia de atuação adotada (trabalhar as necessidades e oportunidades pontuais) traga resultados concretos e, com isso, novo fôlego e ânimo aos consorciados. Acreditam que projetos menores e que demandem menos recursos, possam receber mais facilmente financiamentos de outras esferas de governo. E caso isto não ocorra, buscarão viabilizá-los com recursos próprios, inclusive com o envolvimento da comunidade local.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os CIs surgiram como instrumentos para viabilizar uma filosofia de atuação na solução de problemas com base na cooperação entre municípios, em substituição aos conflitos e à disputa individualizada por recursos. A participação em um Consórcio propicia a articulação regional dos municípios, fortalecendo sua atuação em relação a outros níveis governamentais e possibilitando a atuação municipal para além de suas fronteiras geográficas.

A mudança da atuação dos CIs ao longo do tempo está relacionada à transformação da visão do papel do Estado na economia. Até os anos 1980, o modelo dominante vinculava o desenvolvimento com uma ação estatal intervencionista, em que o Poder Público planejava e executava obras e serviços, não só para prover serviços públicos à população, mas, principalmente, no fomento às atividades produtivas do setor privado, através de grandes projetos. Os CIs de Desenvolvimento faziam parte desse arcabouço teórico e institucional, tendo todos em seus estatutos originais uma preocupação com desenvolvimento em sentido mais amplo, incluindo apoio a atividades internas das prefeituras e aos produtores locais.

A partir de 1990, tanto o governo federal como o estadual reduziram suas atividades produtivas e focalizaram suas ações em prestação de serviços públicos. Os Consórcios Intermunicipais, por sua vez, se adaptaram aos novos tempos, cada um deles de uma forma diferente.

Assim, verifica-se que, apesar dos cinco consórcios estarem ativos atualmente, sua dinâmica é diferenciada. O Conderg e o Codivar destacam-se pela especialização em prestação de serviços na área da saúde; o Comam, apesar de ter tido no passado uma experiência rica em planejamento e implantação de infraestrutura, atualmente desenvolve um trabalho de articulação política; o CIPT esvaziado do papel original, voltou-se à promoção de ações de desenvolvimento econômico mais restritas, pontuais e localizadas; o Civap, diferentemente dos demais, manteve seus objetivos iniciais, diversificou e ampliou as ações, prestando serviços públicos e apoiando a produção e a inovação tecnológica.

Percebe-se, portanto, que apesar desses consórcios terem uma origem semelhante, a partir de uma política de descentralização administrativa regional por parte do governo estadual, ou seja, por uma circunstância histórica dos anos 1980, a maioria trilhou o rumo da prestação de serviços diretamente à comunidade, permitindo maior eficiência e visibilidade. Essa “âncora” de serviços oferecidos

propiciou uma superação das divergências partidárias, em prol da melhoria de serviços à população.

As lideranças políticas tiveram papel relevante na implantação e continuidade dos consórcios, com uma mudança de atitude dos prefeitos, passando de um comportamento competitivo para um cooperativo, buscando soluções conjuntas e aproveitando as oportunidades comuns em uma escala ampliada. Há a percepção de que o conjunto é maior do que a soma das partes.

O comprometimento das lideranças, o trabalho de implementação das ações, a existência de uma estrutura administrativa mínima e profissionalizada, a busca de parceiros estratégicos para atingir resultados têm sido fundamentais para a viabilização de ações concretas pelos consórcios. Ressalte-se que a existência de um plano de desenvolvimento sofisticado e estruturado, como o que foi feito com a participação do CITP, não garante a sua efetividade. É essencial que o plano de ação esteja circunscrito no âmbito de decisão e competência do Consórcio, pois a saída de um parceiro estratégico pode comprometer toda a sua atuação, como o que ocorreu no CIPT após a saída do governo estadual.

Atualmente alguns desafios se colocam aos CIs. Uma primeira questão é sua sustentabilidade financeira, que nos vários casos se mostrou frágil para o financiamento das ações. Outro ponto refere-se ao escopo de sua ação que deve ser compatível com as competências de seus participantes, no caso os municípios. Adicionalmente, dependendo de suas atividades, o número de participantes e sua localização podem inviabilizar sua atuação efetiva. Os CIs devem ser flexíveis e atentos às necessidades dos consorciados e à obtenção de resultados relevantes.

Há ainda a emergência do novo marco regulatório sobre consórcios públicos, que poderá ser acolhido pelos antigos consórcios, com indicações de ser um caminho cuja conveniência necessita ser analisada.

Finalizando, a interrelação e coexistência dos Consórcios com outras formas organizacionais de desenvolvimento surgidas recentemente como agências, arranjos produtivos locais, incubadoras regionais de empresas etc . merecem ser estudadas, pois todos esses arranjos passaram a compor o aparato institucional da complexa gestão do desenvolvimento local. Os CIs são uma forma de cooperação intermunicipal para o aproveitamento das potencialidades locais. Cada município deve identificar o(s) arranjo(s) que possa(m) atuar de forma integrada para assegurar a melhoria da qualidade de vida da sua população.

5 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L., COSTA, V. M. F. **Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas, n. 12, 1998.

_____. COUTO, C. G. A definição do papel do estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 40-47, jul/set 1996.

ADAM, Agência de Desenvolvimento da Alta Mogiana. **Agência de Desenvolvimento da Alta Mogiana (Adam)**. Franca, 2005.

BRASIL (Leis). **Lei 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

BREMAEKER, F. E. J. de. **Os consórcios na administração municipal**. Rio de Janeiro, 2001. (Série Estudos Especiais)

CARNEIRO, J. M. B. O Município e as relações intergovernamentais no cotidiano da base federativa. In: **Cadernos Adenauer 4**: Os municípios e as eleições de 2000. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, junho 2000, p. 57-80.

CRUZ, M. do C. M. T. Consórcios intermunicipais. In: SPINK, P.; BAVA, S. C.; PAULICS, V. (Org.). **Novos contornos da gestão local**: conceitos em construção. São Paulo: Instituto Pólis e Programa Gestão Pública e Cidadania – EAESP/FGV, 2002.

_____. Universalização do acesso ao medicamento: a experiência da Farmácia de Manipulação do Consórcio Intermunicipal de Vale do Paranapanema – Civap/Saúde. In: Fundação Prefeito Faria Lima (Cepam). Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas (Cogepp). **Municípios paulistas em busca de novas práticas**: as 12 finalistas do prêmio Chopin Tavares de Lima – novas práticas municipais. São Paulo, 2005. p. 111- 122

_____. O consórcio de desenvolvimento da região de Governo de São João da Boa Vista: uma forma de resolver a saúde conjuntamente. In: Fundação Prefeito FARIA Lima (Cepam). Coordenadoria de Gestão de Políticas Públicas (Cogepp). **Municípios paulistas em busca de novas Práticas**: as 12 finalistas do prêmio Chopin Tavares de Lima – novas práticas municipais. São Paulo, 2005. p. 99-110

CUNHA, R. E. da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, Ano 55, n. 3, jul-set, 2004.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas locais. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. **Subsidiariedade e fortalecimento do poder local**. Série Debates, n. 6, São Paulo. 1995.

FRANCA, Escritório Regional de Governo de. **Projeto de elaboração do PMR – Plano Macro-Regional do Comam – Consórcio de Municípios da Alta Mogiana**. Franca, 1986.

_____. **Região de Governo de Franca – 1984/1987 – Uma Realidade**. Franca, 1988.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA, Cepam. **Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal**. São Paulo, 2001. (Série Informativo Cepam).

_____. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal: estudos, legislação básica e pareceres. **Informativo Cepam**, v. 1, n. 2. São Paulo, 2001.

JUNQUEIRA, A. T. M. Consórcio intermunicipal, um instrumento de ação. **Revista Cepam**, São Paulo, v. 1, n. 2, abr./jun. 1990, p. 29-35.

JUNQUEIRA, A. T. M.; MENDES, Áquiles N., CRUZ, Maria do Carmo M. T. Consórcios intermunicipais de saúde no Estado de São Paulo: situação atual. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, v. 39, n. 4, p. 85-96, out./dez. 1999.

JUNQUEIRA, A. T. M.; CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; MARCON, Maria Teresinha de Resenes. **Cooperação intermunicipal na federação brasileira: os consórcios intermunicipais e as associações de municípios**. Ed. atual. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2002. 54 p. (Documenta: Leituras de interesse local e regional, 1)

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

AUTORIA

Maria do Carmo Meirelles T. Cruz – Administradora e mestre pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, especialista em políticas públicas, técnica da Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Filiação institucional: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal.

Endereço eletrônico: mcmcruz@sp.gov.br e carminhameirelles@gmail.com

Carlos Corrêa Leite – Administrador e economista pela Universidade de Taubaté, MBA em Controladoria de Gestão Pública pela Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (Fipecafi) da USP, especialista em políticas públicas e tributação própria municipal, técnico do Cepam. Filiação institucional: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal.

Endereço eletrônico: cleite@ sp.gov.br e cc-leite@uol.com.br

Fátima Fernandes Araújo – Administradora pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP), especialista em políticas públicas, coordenadora de Políticas Públicas do Cepam. Filiação institucional: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal.

Endereço eletrônico: ffaraujo@sp.gov.br

Isabete Gabriel da Silva – Administradora pela Universidade de São Paulo (USP), especialista em políticas públicas, técnica do Cepam. Filiação institucional: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal.

Endereço eletrônico: isabete@cepam.sp.gov.br e isabetegabrieldasilva2002@yahoo.com.br

Vera Martins da Silva – Economista, doutora em Economia pelo Instituto de Pesquisas Econômicas (IPE-USP), conselheira do Conselho Regional de Economia de São Paulo. Filiação Institucional: Conselho Regional de Economia de São Paulo.

Endereço eletrônico: vera.martins@coreconsp.org.br e vermarsil@hotmail.com