

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

Marta Leone Costa dos Santos Andrade

CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NAS
POLÍTICAS DE SAÚDE E MEIO AMBIENTE: potencialidades e
desafios do consorciamento na Região Metropolitana de Belo
Horizonte

Belo Horizonte
2013

Marta Leone Costa dos Santos Andrade

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NAS
POLÍTICAS DE SAÚDE E MEIO AMBIENTE:
potencialidades e desafios do consorciamento na Região
Metropolitana de Belo Horizonte**

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte
2013

Marta Leone Costa dos Santos Andrade

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NAS POLÍTICAS DE SAÚDE E
MEIO AMBIENTE: potencialidades e desafios do consorciamento na Região
Metropolitana de Belo Horizonte**

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Márcia Miranda Soares (Orientadora) – UFMG/DCP

José Ângelo Machado – UFMG/DCP

Belo Horizonte, 31 de janeiro de 2013

AGRADECIMENTOS

Meu profundo agradecimento aos professores (as) que ao longo do curso me possibilitaram refletir a gestão pública sob a ótica da ética e da eficiência, princípios que não podem ser negligenciados na elaboração e implementação de políticas públicas. Em especial, agradeço à professora Márcia Miranda Soares pela orientação na pesquisa e neste trabalho, conduzindo-me à sistematização do conhecimento a partir da crítica e da experiência e ao professor José Ângelo Machado pelo apoio constante e voluntário.

Agradeço também aos colegas pela troca de experiências, especialmente à Ana Gabriela, pela partilha da amizade e confiança.

Por fim, não poderia deixar de agradecer à minha grande família, por acreditar e apostar em mim, especialmente ao meu esposo Fabrício, por estar ao meu lado em todos os momentos.

A grandeza de um país não depende da extensão do seu território, mas do caráter do seu povo (Jean-Baptiste Colbert, 1619-1683)

RESUMO

A Carta de 1988 inaugura um novo período de redemocratização e ampliação da autonomia dos entes federados, a partir da descentralização política, fiscal, legislativa e administrativa conferida a estes, inclusive aos municípios que são introduzidos nesta dinâmica. Neste contexto, a coordenação federativa ganha relevância ao requerer mecanismos para estabelecer a cooperação entre os três níveis federativos, a par dos conflitos e disputas recorrentes no nível horizontal pela distribuição do poder no plano econômico e político, seja em função da capacidade da União em induzir tais mecanismos, considerando o elevado grau de recursos financeiros e legislativos que ela concentra. As regiões metropolitanas e os consórcios públicos intermunicipais são dois destes mecanismos, analisados neste trabalho. O foco de concentração da análise são os consórcios intermunicipais de saúde e meio ambiente na Região Metropolitana de Belo Horizonte, no período de 2002 a 2009, com resultados incipientes de 2011, cujo objetivo é identificar potencialidades e desafios na evolução deste mecanismo de cooperação intergovernamental. A Lei nº 11.107/2005 é o pivô motivador do trabalho, uma vez que é a primeira lei federal após a CF/1988 a regulamentar a cooperação entre os entes, embora muito nova, já aponta alguns avanços na constituição de consórcios públicos intermunicipais.

Palavras-chave: coordenação federativa. Cooperação intergovernamental. Região metropolitana. Consórcio público intermunicipal.

ABSTRACT

The 1988 Federal Constitution brought to light a new period of redemocratization and enlargement of autonomy of the federal entities, considering the political, fiscal, legislative and administrative decentralization given to States and the Union, especially the Municipalities which were recognized as the newest member of the Brazilian federation. In this context, federal coordination became a relevant issue to depend upon mechanisms for cooperation in the three levels in the face of conflicts and competition in the horizontal level, due to the distinct distribution of economical and political power, and also because the Union has a high capacity to induce such mechanisms for its fiscal and financial resources and legislative power established by the Constitution. Such mechanisms represented by the metropolitan regions and the public inter-municipal consortia are analyzed in this work. The focus is on the institutional arrangement of Health inter-municipal Consortium and Environmental inter-municipal Consortium in the Metropolitan Region of Belo Horizonte throughout the years 2002 to 2009, including some previous notes to the year 2011. Our goal is to identify some potentialities and challenges from the evolution of this mechanism for intergovernmental cooperation. The Public Consortia Law 11.107/2005 is the pivot that drives our attention to this work, once it is the first Federal law since 1988 to rule such cooperation among the entities, although new, it has already revealed some progress to institute public inter-municipal consortia in Minas Gerais, even in Brazil.

Keywords: Federal coordination. Intergovernmental cooperation. Metropolitan regions. Public inter-municipal consortia.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Perfil socioeconômico e demográfico dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte	21
TABELA 2 – Estrutura da política de saúde e meio ambiente nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, no período de 2002 a 2009	31
TABELA 3 – Municípios que participam de consórcios intermunicipais na Região Metropolitana de Belo Horizonte, no período de 2002 a 2011	43

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Municípios consorciados no Brasil, nos anos de 2002, 2005 e 2009.....	34
FIGURA 2 – Municípios consorciados em Minas Gerais nos anos de 2002, 2005 e 2009..	34
FIGURA 3 – Municípios consorciados na Região Metropolitana de Belo Horizonte, nos anos de 2002, 2005 e 2009	35

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Consórcios intermunicipais de saúde (CIS) na Região Metropolitana de Belo Horizonte – 2011	37
QUADRO 2a – Marco legal da política ambiental mineira com abrangência nas formas de cooperação intergovernamental	38
QUADRO 2b – Marco legal da política ambiental federal com abrangência nas formas de cooperação intergovernamental	39
QUADRO 3 – Consórcios intermunicipais de meio ambiente na Região Metropolitana de Belo Horizonte – 2012	42

LISTA DE SIGLAS

ANA – Agência Nacional das Águas
CBH – Comitês de Bacias Hidrográficas
CEIVAP – Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul
CERH – Conselho Estadual de Recursos Hídricos
CF – Constituição da República Federativa do Brasil
CIAS – Consórcio Intermunicipal Aliança para a Saúde
CIBAPAR – Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba
CIS – Consórcio Intermunicipal de Saúde
CISMEP – Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paraopeba
CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos
COMPARESOLURB – Consórcio Intermunicipal para Gestão Integrada e Manejo
Diferenciado de Resíduos Sólidos Urbanos
COSECS/MG – Colegiado dos Consórcios de Secretários Executivos do Estado de MG
GRANBEL – Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LCE – Lei Complementar Estadual
MNCR – Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico
RM – Região Metropolitana
RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte
SAMU – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SEDRU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
SES/MG – Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais
SMSA – Secretaria Municipal de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	A COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO CONTEXTO FEDERATIVO	14
2.1	As Regiões Metropolitanas no Brasil: (in)congruências nas relações federativas	19
2.2	Ramificações do desenho federativo democrático: a perspectiva de construção da cooperação intergovernamental via consórcios intermunicipais	24
3	O CONSORCIAMENTO INTERMUNICIPAL NA RMBH, NAS ÁREAS DE SAÚDE E MEIO AMBIENTE.....	29
3.1	A Área de Saúde	32
3.2	A Área de Meio Ambiente	38
3.3	As Áreas de Saúde e Meio Ambiente	43
4	POTENCIALIDADES E DESAFIOS DA COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL VIA CONSÓRCIOS.....	45
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53

1 INTRODUÇÃO

O federalismo brasileiro, do ponto de vista formal, apresenta um elevado grau de descentralização, principalmente após a promulgação da CF/1988, em que os municípios passaram a ser configurados como entes federados com autonomia política e *status* equivalente às demais unidades da federação. Desde então, o federalismo brasileiro atual institucionalizou uma estrutura composta por União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com acirramento das disputas e conflitos intergovernamentais. Contudo, deixou lacunas nos dispositivos de coordenação intergovernamental, seja no plano vertical, entre União, Estados e municípios, seja no plano horizontal, em que transparecem poucos incentivos para a efetivação de cooperação entre eles, prevalecendo quase sempre a competição na esfera política e econômica, propiciando ganhos sociais marginais na implementação de políticas públicas.

Dentre os escassos mecanismos de articulação política entre os entes federados apresentam-se as regiões metropolitanas e os consórcios intermunicipais. As regiões metropolitanas propiciam um reordenamento do espaço territorial urbano por meio de articulação intergovernamental para o planejamento de ações e soluções no nível regional. Estas foram fundadas em 1967 e estiveram sob o controle da União até 1984. Na Carta de 1988, a prerrogativa de institucionalização de regiões metropolitanas foi repassada aos estados, porém com ausência de incentivos políticos e fiscais para desempenhar tal função.

Os consórcios intermunicipais compreendem formas de associação de municípios que buscam desenvolver conjuntamente ações e serviços em várias áreas de políticas públicas. Embora amplamente constituídos em alguns setores, somente em 2005 estes consórcios constituíram-se como instrumento jurídico e político, regulamentado pela União através da Lei nº 11.107/2005 e pelo Decreto 6.017/2007, sendo um dos seus objetivos a “gestão associada de serviços públicos”. Esta regulamentação pode configurar-se como um indutor da cooperação intergovernamental na perspectiva federativa, principalmente por privilegiar a dimensão horizontal destas parcerias, em que a União somente pode atuar em um consórcio público intermunicipal condicionada à participação do Estado-membro do referido município. Este quesito também influencia na governança regional, onde problemas sociais de naturezas diversas que extrapolam as fronteiras municipais emergem para ser equacionados, mas esbarram em limitações orçamentárias, sendo este o ambiente no qual os consórcios públicos

podem exercer um papel fundamental através da suplementação de recursos financeiros da União e dos estados por meio de convênios de cooperação, bem como através da racionalização e dos ganhos de escala, com recursos angariados por meio do rateio entre municípios ou entre estados, para o compartilhamento de responsabilidades assumidas no contrato de consórcio.

Ressalta-se que, apesar dos escassos mecanismos institucionalizados de cooperação federativa, alguns arranjos de cooperação entre os entes, principalmente na esfera municipal, ganharam força no período democrático, sendo os consórcios intermunicipais um destes arranjos, expandindo-se na década de 1990 e após o advento de sua regulamentação.

Neste trabalho serão analisadas as relações de cooperação intergovernamental a partir dos consórcios intermunicipais existentes entre os municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. A RMBH foi, sobretudo, escolhida pela sua semelhança com as disparidades socioeconômicas municipais do estado de Minas Gerais. É uma região onde se observa uma grande carência de soluções compartilhadas para os múltiplos problemas sociais ocasionados pelo seu adensamento urbano, os quais não podem ser resolvidos de forma eficiente somente no âmbito municipal. A RMBH é composta por 34 municípios, sendo que nove destes enquadram-se na faixa populacional de pequeno porte (inferior a 10.000 habitantes) e apenas dois municípios estão na faixa de grande porte (superior a 500.000 habitantes) (IBGE, 2011). Em 31 municípios da RMBH, o IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) apresenta nível médio de desenvolvimento humano (PNUD, 2000), indicando as desigualdades sociais na região. É também uma região carente de serviços de infraestrutura básica nas áreas de saúde, desenvolvimento urbano e social, educação, habitação, transporte, meio ambiente e de potencial turístico e cultural pouco explorado.

Salienta-se que a natureza jurídico-política da institucionalização das regiões metropolitanas e dos consórcios públicos é bastante distinta, entretanto, para os fins deste trabalho, não serão investigados os mecanismos institucionais utilizados pela RMBH que podem contribuir para promover a cooperação com vistas ao interesse público. Questiona-se, portanto, qual a territorialidade em que se assentam os consórcios intermunicipais na RMBH? Qual o perfil socioeconômico destes municípios? Como os diferentes setores de políticas públicas, especialmente as áreas de saúde e meio ambiente, foram afetados pela supracitada lei? O presente trabalho buscará analisar o consorciamento intermunicipal na Região Metropolitana de Belo Horizonte, de 2000 a 2010, identificando potencialidades e desafios na

evolução deste mecanismo de cooperação intergovernamental nas áreas de saúde e meio ambiente. Nesta trajetória, tem importância a Lei nº 11.107/2005, que regulamentou a contratação de consórcios públicos, através da qual se procura analisar os impactos iniciais para a organização dos consórcios intermunicipais.

É neste arcabouço teórico que este estudo pretende apresentar a organização dos consórcios intermunicipais, não necessariamente públicos, uma vez que grande parte dos consórcios permanece em suas formatações anteriores à Lei nº 11.107/2005 (STRELEC, 2011 *apud* SPINK, 2011:24), dentro do escopo da Região Metropolitana de Belo Horizonte, na primeira década do século XXI. A partir do estado da arte dos consórcios intermunicipais no referido período, buscar-se-á identificar alguns fatores que podem ter influenciado na evolução ou estagnação dos mesmos nos territórios circunscritos. Dada a limitação temporal para exploração do tema e por serem áreas de efetivo crescimento neste tipo de arranjo, as áreas de políticas públicas analisadas nestes consórcios serão a de saúde e de meio ambiente, a primeira de cunho social e pela sua tradição e êxito nas pactuações municipais; a segunda pelo contexto conjuntural atual que volta a sua atenção para preocupações ambientais, repercutidas, em parte, na política de consorciamento.

Para cumprir aos propósitos elencados, a monografia está estruturada em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O próximo capítulo apresenta uma discussão mais geral do federalismo brasileiro, recuperando seu conceito e especificidades, e destacando aspectos da coordenação intergovernamental por meio de dois mecanismos de cooperação intergovernamental: as regiões metropolitanas e os consórcios públicos intermunicipais, os quais serão abordados em seções deste capítulo. O capítulo seguinte apresenta o marco legal e a evolução dos consórcios intermunicipais nos 34 municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, nas áreas de saúde e meio ambiente no referido período. O último capítulo discute as potencialidades e desafios decorrentes destes dois mecanismos de cooperação intermunicipal dentro do desenho federativo brasileiro.

A metodologia empregada consiste em revisão bibliográfica do federalismo brasileiro, análise das leis pertinentes e de dados demográficos, sociais e de consorciamento dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que serão trabalhados em figuras, tabelas e quadros. Os dados encontram-se disponíveis em sites institucionais e órgãos oficiais dos municípios consorciados e também em relatórios publicados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

2 A COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO CONTEXTO FEDERATIVO

A Federação é a coluna vertebral que pode ou não dar consistência e viabilidade ao conjunto de reformas econômicas, sociais e políticas que o Brasil pretende realizar (CAMARGO, 1994:93).

Embora seja vasta a literatura que discorre sobre o federalismo, bem como sua extensão e importância em contextos democráticos, este trabalho pretende recuperar algumas destas leituras para contextualizar e situar os consórcios intermunicipais no(s) dispositivo(s) de coordenação intergovernamental do modelo federalista.

Do ponto de vista conceitual, sucintamente, federalismo é uma forma de organização das esferas do poder central e subnacionais no território nacional, preservando-se a soberania da nação e autonomia dos povos. Conforme Soares (2011:143-144), “o federalismo se caracteriza por estruturas paralelas de poder que governam sobre um mesmo território e povo e requer negociação e coordenação constante entre as partes para o provimento de bens e serviços públicos”.

Para Elazar (1987 *apud* PINTO, 2007:23), as relações federativas são instituídas pelos acordos que visem o compartilhamento de atribuições e responsabilidades pela via da cooperação sem a perda da autonomia dos envolvidos¹.

O federalismo envolve um compromisso com a parceria e com a cooperação entre indivíduos sem que isto implique em abdicar de sua integridade. É sobre estas bases que se constroem as instituições próprias aos sistemas federais. Estas instituições devem definir de que forma serão partilhadas as responsabilidades entre os diferentes níveis de governo e como se dará a cooperação pela via das relações intergovernamentais.

Paradoxalmente, não se pode perder de vista que conflitos e a não-cooperação são inerentes a sistemas federativos (ELAZAR, 1994; SOUZA, 1998; SOARES, 1998; ABRUCIO, 2005), o que também se aplica ao caso brasileiro.

¹ A despeito das formas do arranjo federativo, além do federalismo cooperativo enunciado em Elazar (1987), a literatura aponta dois outros: 1) o federalismo dual, em que os níveis de poder central e subnacionais agem em separado e com independência, no limite de suas esferas de poder; e, 2) o federalismo centralizado, em que o poder central concentra muito poder no controle de recursos financeiros e nos processos decisórios e os níveis subnacionais se submetem a este controle, no limite da preservação da autonomia política que lhes são assegurados constitucionalmente (ALMEIDA, 2005:31)

O problema da configuração atual do federalismo brasileiro está no excessivo grau de competição, dado que as capacidades de implementação de políticas públicas são bastante assimétricas e concorrentes e, apesar da expansão de mecanismos institucionais voltados à interlocução e cooperação entre os entes governamentais após a Carta de 1988, estes ainda são precários face aos conflitos e disputas que se colocam na arena política (SOUZA, 2005:112), sendo a preservação da autonomia política dos entes um elemento que se pauta para o estabelecimento das relações federativas.

Esta configuração tem raízes históricas, dado que o país oscilou entre ondas de federalismo democrático e autoritarismo centralista ao longo de sua trajetória refletida em seis constituições republicanas². Apesar da instabilidade democrática peculiar a esta trajetória, a atuação de forças centrípetas, advindas do poder central, por vezes subvertendo a lógica democrática das garantias e autonomias constitucionais por meio de maior centralização de autoridade e poder na União, e de forças centrífugas, derivadas dos interesses subnacionais, sempre demarcaram disputas de poder dentro deste território, ora fortalecendo oligarquias estadualistas e promovendo a competição e o não cooperativismo nas relações intergovernamentais horizontais. Dois mecanismos de coordenação intergovernamental que serão apresentados neste trabalho, as regiões metropolitanas e os consórcios intermunicipais, emergem pela primeira vez de contextos centralistas de períodos ditatoriais, ambos com pouca margem de reordenação do espaço territorial com vistas à cooperação, principalmente devido à prerrogativa da União no estabelecimento das regras. Assim, apesar de uma longa existência histórica, regiões metropolitanas e consórcios tiveram conformações muito distintas.

Para Diba (2004 *apud* BEST, 2011:182), “o arranjo federativo pós-1988 trouxe a descentralização e a democracia como avanços, mas também problemas causados principalmente pela falta de mecanismos de coordenação que gerassem um equilíbrio entre competição e cooperação nas relações intergovernamentais”. Neste contexto, as variadas feições das relações intergovernamentais desenvolvidas no Brasil têm sido fundamentadas pelos tipos de federalismo pactuados pelas relações políticas e econômicas existentes no país, muitas vezes com ausência de coordenação para a efetivação do provimento de bens e serviços públicos.

² Houve sete Constituições Brasileiras. A primeira data de 1824, instituída ainda no período imperial. As referidas constituições republicanas ocorreram em 1891 (Brasil República), 1934 (Segunda República), 1937 (Estado Novo), 1946, 1967 (Regime Militar) e 1988 (Constituição Cidadã). In: Agência Senado.

No tocante à sua estrutura, a federação brasileira atualmente é composta pela União, 26 estados e o Distrito Federal e 5.565 municípios. Segundo o Censo de 2010, a população total do Brasil é de 190.755.799 habitantes, sendo que os estados mais populosos do Brasil (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Sul e Paraná) detêm 58,7% desta população (IBGE, 2011:49).

Grande parte dos municípios não revela capacidade financeira para exercer as competências que lhe são atribuídas constitucionalmente, com baixa capacidade de arrecadação própria, seja em função do porte populacional e/ou do perfil socioeconômico destas municipalidades, que dependem sobremaneira das transferências constitucionais. Nas grandes capitais brasileiras assiste-se ao fenômeno da “metropolização da pobreza” (SOARES, 2011:146), com grande fluxo urbano e intensificação da vulnerabilidade social. Segundo Brito e Souza (2005 apud ROMANELLI e ABIKO, 2011:7), “entre o início da década de sessenta e o final dos anos oitenta, estima-se que saíram do campo em direção às cidades quase 43 milhões de pessoas”. Ainda, Spink (2011:14) reitera que “na ponta extrema da densidade urbana e somadas as populações das diferentes regiões metropolitanas, 39% da população brasileira está literalmente empilhada em 1,9% do território”. Isto demarca a grande heterogeneidade social do país e o desafio para organizar no plano governamental, com articulação coordenada das esferas de poder, medidas para a redução das desigualdades sociais e regionais e melhoria nas condições de vida nas grandes metrópoles.

Após mais de vinte anos de repressão política, a Carta de 1988, alcunhada “Constituição Cidadã”, reinaugura um novo federalismo democrático, ampliando as forças de participação social e fortalecendo as autonomias política e fiscal de estados e municípios, sendo que estes últimos ainda passam a se configurar como novo ente federativo. Ou seja, de um federalismo bipartite, com a União e os estados, o país experimenta um novo modelo federativo, que é o tripartite, constituído de União, estados e municípios. Também há uma maior descentralização de recursos financeiros, com ampliação das transferências constitucionais (Fundo de Participação dos Estados – FPE e Fundo de Participação dos Municípios – FPM), nas quais o município é o maior contemplado. Porém, o processo de descentralização não aconteceu de maneira coordenada, o que resultou em um aumento do gasto e do endividamento dos níveis subnacionais, dificultando a estabilidade econômica do Estado Nacional no início dos anos 90.

Abrucio e Soares (2001:69) denominarão esta nova conjuntura promovida pela descentralização de municipalismo autárquico, analogamente a uma moeda de duas faces, este por um lado empodera os municípios para buscar soluções no plano local para o provimento de políticas públicas, muitas vezes pela via da cooperação; por outro lado, produz a competição política na busca de recursos financeiros, principalmente da União, para o provimento destas políticas. Machado (2010:146) ilustra parte deste sintoma na assertiva

Nos primeiros anos pós-constitucionais, [...], a exacerbação dessas prerrogativas levou grande parte dos municípios brasileiros a adotar comportamentos autossuficientes e iniciativas paralelas, quando não concorrentes e conflitantes, produzindo, ora superposição de ações, ora vazios de responsabilidades.

No contexto das relações intergovernamentais, Souza (1998:8) afirma que estas dialogam com as características socioeconômicas do país, isto é,

(...) marcados por enormes diferenças e por um alto grau de complexidade. A federação apresenta grande participação das esferas subnacionais na receita pública nacional, assim como na despesa, sem grande interferência do governo federal. Por outro lado, o país paga também um custo relativamente alto para manter a unidade nacional e registra um sistema federativo, de relações intergovernamentais e de formulação e implementação de políticas públicas complexo e ainda desarticulado.

A partir da década de 1990, especialmente após 1994, em um cenário de instabilidade econômica que ameaçava tornar-se instabilidade política, devido ao empoderamento político e econômico das forças centrífugas provenientes da descentralização da década de 1980, grande austeridade fiscal foi aplicada aos entes subnacionais pelo poder central, através da privatização de bancos estaduais, regulação e vinculação de gastos, criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outras medidas que visavam à contenção do acirramento de uma crise econômica. Em função disto, houve uma limitação da autonomia fiscal dos governos subnacionais e centralização de parte destes recursos na União. Esta empreitada centralizante foi possível porque a União utilizou-se dos recursos legislativos concedidos a ela através da Carta de 1988, passando a atuar através de emendas constitucionais, medidas provisórias, leis complementares etc (ARRETCHE, 2009). A União também passou a assumir cada vez mais o papel de grande indutor das políticas públicas, com destaque para as políticas sociais, cabendo-lhe a função de elaboração e fiscalização, enquanto a implementação ficava a cargo dos governos subnacionais, principalmente os municípios.

Para Best (2011:184), o componente da descentralização dos entes municipais e a ausência de mecanismos formais de cooperação intergovernamental são dois fatores que tornam mais complexa a realidade intergovernamental pós 1988. Para o autor, “a ausência de mecanismos formais de cooperação não significa que a cooperação não exista, ou não faça parte da realidade federativa brasileira”. Novos arranjos introduzem outra dinâmica para as relações interfederativas, as quais serão institucionalizadas e legitimadas ao longo da década de 1990 e 2000, como os exemplos que seguem:

Existem inúmeros exemplos de arranjos cooperativos entre entes federativos, como consórcios intermunicipais, comitês de bacia, regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs), as Câmaras, Redes, Agências Intermunicipais, envolvendo uma variedade de atores e até mesmo outras esferas federativas. Essas parcerias têm como principal objetivo superar a tragédia dos comuns³ e fortalecer ações conjuntas na solução de problemas que transcendem as jurisdições individuais dos municípios, por meio da articulação e racionalização dos recursos oriundos de cada esfera de poder (BEST, 2011:184).

Nestas roupagens do federalismo brasileiro, podemos falar em ciclos alternados de períodos de maior centralização ou maior descentralização do poder, ponderando os graus de autonomia alcançados nestes períodos. Contudo, a discussão não é meramente dicotômica e encerra contradições e sistemas complexos de distribuições de recursos políticos, financeiros e administrativos.

Parafraseando Elazar (1994), as tensões e conflitos são inerentes a sistemas federativos e se assentam nas relações entre os entes, os quais serão objeto de preocupação pública, uma vez que o compartilhamento destas questões ganharão assento na política nacional (op.cit., 1994:24). Neste contexto, a par das tensões intrínsecas à federação brasileira, as desigualdades sociais e regionais, provenientes de um passado escravocrata e aparentemente inexaurível, a coordenação federativa, em um contexto de muito poder concentrado na União e evidente desarticulação entre os entes, ainda configuram o “calcanhar de Aquiles” para uma das maiores democracias do mundo.

³ O termo refere-se à “ocorrência de um resultado subótimo na exploração de recurso econômico comum, o qual por ser de livre acesso acaba por gerar um “sobreuso”, isto é, um resultado acima daquele que seria socialmente ótimo” (DINIZ E ARRAES, 2001:1).

2.1 As regiões metropolitanas no Brasil: (in)congruências nas relações federativas

Embora não se configure como ente federativo, as regiões metropolitanas (RMs) são formas alternativas de organização do espaço territorial e articulação intergovernamental, regulamentadas por legislação estadual e federal, em que os municípios podem se integrar para compartilhar a gestão de serviços públicos de interesse comum em diversas áreas de políticas públicas urbanas. No cerne desta integração concentram-se inúmeros problemas de adensamento territorial urbano, principalmente nas grandes capitais brasileiras, a exemplo de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Estas regiões metropolitanas foram instituídas na década de 1970, através da Lei Complementar, nº 14, de 08 de junho de 1973 e, posteriormente, tivemos a região metropolitana do Rio de Janeiro, mediante a Lei Complementar Federal nº 20, de 01 de julho de 1974 (ABRUCIO e SOARES, 2001: 100). Romanelli e Abiko (2011:7) destacam que “a urbanização das áreas metropolitanas brasileiras tem assumido um padrão definido pela segmentação e diferenciação social, demográfica, econômica e ambiental, caracterizado pela baixa qualidade de vida urbana e pelo crescimento físico elevado, marcado pela expansão periférica”.

A regulamentação fundadora das Regiões Metropolitanas ampara-se no artigo 157 da CF de 1967, em pleno período de ditadura militar no Brasil, segundo Romanelli e Abiko, “como parte de uma estratégia de desenvolvimento nacional” (2011:8).

§ 10 – A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica [mantida a ortografia original], visando à realização de serviços de interesse comum (CF 1967, Art. 157).

Estes arranjos tiveram amparo fiscal da União até 1984, ficando a cargo dos governos estaduais a sua estrutura administrativa e financeira a partir de então. A transferência de atribuições relacionadas às regiões metropolitanas para os estados é reafirmada na Constituição de 1988, em seu artigo 25, estabelecendo que:

Os Estados poderão, mediante Lei Complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de município limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Para Pinto (2007:87), a dificuldade de implantação de arranjos de governança metropolitana decorre principalmente do municipalismo autárquico, que aumenta a legitimidade política e jurídica dos municípios e fragiliza o papel de coordenação estadual, uma vez que

(...) a fragilidade do papel do estado para coordenar políticas de âmbito metropolitano indicam que o foco se volte para estruturas de cooperação menos formalizadas e para o desenvolvimento de instrumentos específicos e de políticas públicas que incentivam a cooperação.

A partir de 1995 é que acontece uma retomada no crescimento das regiões metropolitanas ou adesão de novos municípios nas já existentes, embora sem critérios muito claros, muitas vezes com o intuito de barganhas políticas ou benefícios locais, constituindo um conjunto extremamente diversificado de aglomerados, composto por grupos de municípios com fortes diferenças econômicas e/ou sociais entre si (ROMANELLI e ABIKO, 2011:9). Atualmente, registram-se 39 regiões metropolitanas (RM) e três regiões integradas de desenvolvimento econômico⁴ (RIDE), abrangendo ao todo 444 municípios em 22 unidades de federação (OBSERVATÓRIO, 2010). Estas RMs e RIDEs abrigam em seu território em torno de 88 milhões de pessoas, correspondente a 46% da população brasileira e a quase dois terços de sua população urbana (ROMANELLI e ABIKO, 2011:9)

Lippi (2011 *apud* SPINK, 2011:11) evidencia um paradoxo existente nas regiões metropolitanas brasileiras baseando-se na suposta capacidade estratégica (do ponto de vista social e econômico) e grande contingente populacional que estas possuem e na real dificuldade de articulação dos atores envolvidos para engendrar uma resposta política aos desafios de caráter regional que se apresentam no cotidiano destas localidades. Soma-se a essa dificuldade o papel indefinido e enfraquecido dos estados no desenho federativo atual.

No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH – observa-se uma grande carência em termos de políticas públicas para o provimento de soluções de múltiplos problemas sociais oriundos de seu adensamento urbano e pela incapacidade de, no âmbito municipal, sinalizar uma solução viável pela via financeira.

A RMBH, regulamentada por Lei Complementar Estadual nº 26, de 14 de janeiro de 1993 e pelos artigos 42 e 43 da Constituição do Estado de Minas Gerais, é a terceira maior do

⁴ As RIDES são compostas por municípios de diferentes unidades da federação.

país em termos populacionais, com pouco mais de cinco milhões de habitantes (OBSERVATÓRIO, 2010:5). Segundo a Fundação João Pinheiro⁵, o IDH-M da RMBH, em 2009, é 0,787, um pouco acima ao de Minas Gerais, que é de 0,743, no mesmo ano. Integram a RMBH 34 municípios e a respectiva população, área territorial, IDH-M e receita líquida per capita estão apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Perfil socioeconômico e demográfico dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte e de Minas Gerais

LOCALIDADE	POPULAÇÃO	ÁREA (Km ²)	DENSIDADE DEMOGRÁFICA	IDH-M	RECEITA LÍQUIDA PER CAPITA
Belo Horizonte	2.452.617	331,4	7.400,8	0,839	1.967,66
Contagem	625.393	195,3	3.202,2	0,789	1.248,97
Betim	441.748	342,8	1.288,6	0,775	2.126,28
Ribeirão das Neves	349.307	154,5	2.260,9	0,749	637,82
Santa Luzia	231.607	235,3	984,3	0,754	762,98
Ibirité	157.438	72,6	2.168,6	0,729	939,65
Sabará	126.195	302,2	417,6	0,773	887,63
Vespasiano	101.846	71,2	1.430,4	0,747	895,76
Nova Lima	76.608	429,1	178,5	0,821	3.098,72
Esmeraldas	59.408	911,4	65,2	0,748	707,30
Pedro Leopoldo	59.064	292,9	201,7	0,807	1.149,90
Lagoa Santa	48.213	230,1	209,5	0,783	1.522,49
Caeté	41.043	542,6	75,6	0,789	908,70
Mário Campos	35.233	35,2	1.000,9	0,711	1.052,41
Brumadinho	34.391	639,4	53,8	0,773	2.358,92
Igarapé	33.773	110,3	306,2	0,753	931,31
Matozinhos	26.862	252,3	106,5	0,774	1.035,72
Sarzedo	25.583	62,1	412,0	0,748	1.317,60
São Joaquim de Bicas	23.986	71,5	335,5	0,707	1.038,89
Juatuba	20.978	99,5	210,8	0,751	1.878,51
São José da Lapa	19.234	47,9	401,5	0,747	1.284,74
Jaboticatubas	16.513	1.114	14,8	0,731	1.166,56
Raposos	15.521	72,2	215,0	0,758	769,74
Itaguara	12.956	410,5	31,6	0,743	1.085,67
Mateus Leme	12.029	302,8	39,7	0,745	894,89
Itatiaiuçu	9.364	295,1	31,7	0,727	2.576,51
Capim Branco	9.276	95,3	97,3	0,751	928,41
Rio Acima	8.597	229,8	37,4	0,735	3.333,94
Baldim	8.582	556,3	15,4	0,742	1.000,02
Florestal	6.199	191,4	32,4	0,794	1.503,37
Confins	6.072	42,3	143,5	0,773	2.320,10
Nova União	5.653	172,1	32,8	0,700	1.202,52
Rio Manso	5.266	231,5	22,7	0,708	1.385,35
Taquaraçu de Minas	3.950	329,2	12,0	0,735	1.932,15
RMBH	5.110.505	9.472,1	539,5	0,787	1.609,70
MINAS GERAIS	19.597.330	586.522,1	33,4	0,743	1.378,25

Notas: 1 – A receita líquida (R.L.) per capita e dados da população correspondem ao ano de 2009, segundo dados disponíveis pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, em Finanças do Brasil. O cálculo da R.L. per capita baseia-se no valor da receita orçamentária (receitas correntes + receitas de capital – operações de crédito), dividido pela população, ambos os valores fornecidos pela STN.

2 – O IDH-M equivale ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal do ano de 2000.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em: 1) STN, 2009; 2) PNUD, 2003; 3) IBGE, Cidades @, 2012.

⁵ Fundação João Pinheiro, Centro de Pesquisas Aplicadas - CPA/FJP, 2010.

Como se pode observar na Tabela 1, a RMBH apresenta grande heterogeneidade entre seus municípios. Belo Horizonte, capital de Minas Gerais (MG), tem a maior densidade demográfica, mais de 7.000 habitantes por Km², dado a dimensão de sua área territorial e o tamanho de sua população (a maior do estado de MG), enquanto em outros municípios a densidade demográfica não chega a 30 hab./Km², como é o caso de Taquaraçu de Minas que possui uma população relativa de 12 hab./Km² e menor número de habitantes na RMBH. Isto já evidencia alguns conflitos, refletido no grau de desenvolvimento urbano destes municípios, em que os mais densos populacionalmente, no limite, apresentam maior infraestrutura de saneamento básico, transporte, habitação, educação, cultura, saúde etc, muito em função das próprias demandas da população e da capacidade política e financeira que dispõem para executar e administrar estas demandas. Os municípios com menor densidade populacional possuem espaço territorial para crescimento e urbanização, porém, em sua maioria, não dispõem de capacidade financeira para se desenvolver. A receita líquida, que equivale às receitas orçamentárias, per capita, indica, no limite, a capacidade fiscal da administração pública municipal para sua manutenção e implementação de suas políticas. Quando se toma por base municípios de grande porte populacional, como Belo Horizonte, Contagem e Betim, com uma elevada receita líquida per capita, percebe-se que estes também possuem maior alocação de recursos para administração de seus gastos. Por outro lado, em municípios de pequeno porte, mesmo que a receita orçamentária seja elevada, como é o caso de Rio Acima, Confins e alguns outros municípios, cuja receita líquida per capita é superior a de Belo Horizonte, o município não possui grande alocação de recursos em função de seu pequeno contingente populacional. Ressalta-se ainda que nos municípios de pequeno porte a composição da receita orçamentária é sobretudo elevada muito em função das transferências governamentais e não de suas receitas tributárias (impostos, taxas). Ao analisar o IDH-M dos municípios de pequeno porte, a desigualdade social de cunho regional vem à tona; na maioria destes municípios o IDH-M é mais baixo que nos municípios de grande porte, sendo que apenas Belo Horizonte, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Caeté, Florestal e Contagem apresentam IDH-M superior ao estimado para toda a RMBH.

Temos ainda o chamado “Colar Metropolitano”, que corresponde aos municípios do entorno da região que sofrem influências do processo de metropolização, composto por 14 municípios: Barão de Cocais, Belo Vale, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma,

Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Morais, Santa Bárbara, São José da Varginha e Sete Lagoas (SEGEM, 2012).

No estado de Minas Gerais, além da RMBH, existe a Região Metropolitana do Vale do Aço, regulamentada pela Lei Complementar Estadual nº 51, de 30/12/1998, composta por quatro municípios e um colar metropolitano de 22 municípios.

Recentemente, há pouco menos de uma década, assiste-se a uma reestruturação do arcabouço político e administrativo da RMBH através de uma série de iniciativas do governo estadual. Houve a atualização da legislação complementar estadual – a LCE nº 26/1993 foi substituída pela LCE nº 89, de 12/01/2006; a instituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (LCE nº 88, de 12/01/2006); a instalação da Assembleia Metropolitana e do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano em 2007 na I Conferência Metropolitana; a criação da Agência de Desenvolvimento da RMBH (LCE nº 107, de 12/01/2009), e a introdução de instrumentos de planejamento, o Plano Metropolitano ou Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), elaborado desde 2009 por instituições de ensino superior e outros órgãos e entidades metropolitanas, ou seja, com um enfoque mais democrático-participativo, confirmado por Souto e Pinho (2011:13)

Em contraposição a uma visão tecnocrática do planejamento, o caminho trilhado pelo Plano foi o da mobilização social, estimulando a participação da sociedade no processo de planejamento, colocando-a não apenas como objeto, mas também como sujeito do planejamento, pressupondo um processo contínuo de mútuo aprendizado entre planejadores e sociedade.

Neste contexto, apesar da ausência de inovações institucionais nos arranjos de governança metropolitana e, no limite, sua inoperância no provimento de políticas públicas nos anos 80 e 90, o panorama que agora se apresenta, a exemplo da RMBH, é de reestruturação das capacidades de articulação intergovernamentais dentro de um contexto federativo democrático. Souza (2003:138) faz algumas ponderações que são bastante relevantes para o estudo em questão:

O primeiro se reporta à compreensão de por que as RMs perderam espaço na agenda política quando o processo de redemocratização se iniciou e por que a maioria das entidades estaduais criadas para geri-las não sobreviveu à redemocratização. O segundo diz respeito ao papel das RMs no sistema federativo brasileiro e nas relações intergovernamentais, enfatizando, sobretudo, a questão da cooperação (ou da falta de cooperação) entre entes governamentais. Tais questões tornam-se ainda mais importantes porque o tema metropolitano (ou o das grandes cidades) e o da sua

gestão, silenciado nos anos 90, começa, lentamente, a ressurgir na agenda pública, embora ainda restrito aos fóruns acadêmicos e técnicos.

Diante das (in)congruências das relações federativas dispostas a partir do arranjo metropolitano desde sua fundação à base do centralismo político e do seu definhamento nas duas primeiras décadas do período democrático, atualmente assiste-se a uma reestruturação institucional deste arranjo, além do fomento de outros mecanismos, como a expansão e regulação dos consórcios intermunicipais, a partir dos quais se vislumbra o fortalecimento dos arranjos de cooperação entre os entes federados.

2.2 Ramificações do desenho federativo democrático: a perspectiva de construção da cooperação intergovernamental via consórcios intermunicipais

A primeira ideia de consórcio visando à cooperação, embora de caráter corporativo, nasceu no Estado Novo, através do Decreto nº 23.611, de 20 de dezembro de 1933, expressa nos seus artigos 1º e 7º:

Art. 1º É facultado aos indivíduos de profissões similares ou conexas organizarem entre si consórcios profissionais-cooperativos, tendo por fim o estudo, a defesa, o desenvolvimento dos interesses gerais da profissão, dos interesses econômico-profissionais de seus membros, e a realização de suas finalidades econômicas em cooperativas de consumo, crédito, produção e modalidades derivadas.

Art. 7º Os consórcios profissionais-cooperativos poderão constituir uniões municipais, federais estaduais e confederações nacionais, desde que de uma mesma finalidade econômico-profissional, e terão personalidade jurídica separada e gozarão [mantida a ortografia do texto original] dos mesmos direitos e vantagens dos consórcios profissionais-cooperativos isolados.

Na Constituição de 1934, um aspecto que introduz a ideia de descentralização do poder local é a autonomia política e financeira aos municípios que deveria ser estabelecida pelos estados, amparada pelo texto constitucional nos seus artigos 7º e 13. Esta Constituição também faz menção a uma insipiente ideia de coordenação vertical entre a União e os estados, embora ainda não pressupusesse obrigatoriedade, sendo facultado a estes “celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações” (Art. 9º). Ainda, em regime de cooperação, no artigo 121, a organização das colônias agrícolas para alocação da população pobre e desempregada ficava a cargo da União e dos estados.

Porém, este texto foi alterado pela Constituição de 1937, sufocando a possibilidade de arranjo intergovernamental entre os entes federados (União e estados), cabendo a cada Estado organizar os serviços do seu peculiar interesse e custeá-los com seus próprios recursos (Art. 8º). Entretanto, no nível horizontal, estes arranjos foram permitidos, embora controlados pelo Estado:

Art. 29 Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Na Constituição de 1967, a modalidade de convênios, que são “acordos de mútua cooperação” entre os entes (PINTO, 2001:45), bastante utilizados para denominar as formas de coordenação, embora o objeto de interesse comum entre eles atingisse somente o sistema tributário:

Art. 19 § 7º - Mediante convênio, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão delegar, uns aos outros, atribuições de administração tributária, e coordenar ou unificar serviços de fiscalização e arrecadação de tributos.

Quanto aos municípios, estes continuam com a prerrogativa de realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, mediante convênio, autorizados, porém, por suas respectivas Câmaras Municipais (Art. 16, § 4º)

É a partir do contexto democrático da Constituição de 1988 que assistiremos uma remodelação e expansão dos mecanismos de coordenação intergovernamentais, inclusive com a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão, através de associações, convênios, conselhos, contratos de gestão, comitês de bacia, agências e redes de cooperação, consórcios, câmaras interfederativas, dentre outras formas de articulação política, administrativa e financeira entre o poder público e privado. No artigo 23 da Carta, em seu parágrafo único, institui-se que é competência dos entes federados, incluindo os municípios, promover a cooperação entre eles por meio de leis complementares, em prol do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Algumas vias desta cooperação são enunciadas no artigo 241, embora pendente de regulação por lei federal:

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.

Neste contexto retoma-se o sentido de descentralização, que equivale à “distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo” (RIKER, 1987 *apud* ARRETICHE, 2002:29). Arretche (op.cit., 2002:29) reitera que essa distribuição de competências administrativas não necessariamente afeta a autonomia federativa, satisfazendo “as mais variadas formas de transferência de recursos e delegação de funções” para que um dado nível de governo possa gestar suas políticas.

Uma das formas de cooperação intermunicipal já mencionada anteriormente é o arranjo metropolitano, que permaneceu parcialmente inoperante nos anos 80 e 90 e que ganhou algum fôlego na primeira década do século atual, conforme o observado para o estado de Minas Gerais, onde as duas regiões metropolitanas estão em fase de reestruturação. Outra forma, que será tratada neste estudo e não esgota as possibilidades destes arranjos, é a figura dos consórcios intermunicipais, que é a associação de dois ou mais municípios cooperando entre si para a execução de serviços públicos comuns. Cruz *et al* (2011:112) destacam que

Após a Constituição de 1988 e da promulgação de algumas leis que a regulamentam, essas formas têm sido utilizadas com maior frequência com o objetivo de racionalizar os recursos locais e regionais e como um modelo de gestão. Nesse contexto de reforma do Estado e de incentivo à descentralização das políticas públicas, os consórcios intermunicipais têm sido difundidos e representam parcerias entre governos locais.

Nos anos 80 disseminaram-se algumas formas de cooperação intermunicipal através dos consórcios administrativos⁶, que eram associações civis de direito privado formadas por dois ou mais municípios, pessoas jurídicas de direito público, com o propósito de compartilhar atribuições e responsabilidades comuns em algumas áreas de políticas públicas. A área da saúde é pioneira nestes arranjos, espelhando-se no caso de Penápolis, em São Paulo, criado em 1986, e sua expansão é influenciada principalmente pela indução das Secretarias de Estado da Saúde, como constata Machado (2007:71):

⁶ Segundo Pietro (1999:288, *apud* SANTOS, 2002:2), o consórcio administrativo é o acordo de vontades entre duas ou mais pessoas jurídicas públicas da mesma natureza e mesmo nível de governo ou entre entidades da administração indireta para a consecução de objetivos comuns. A natureza jurídica do consórcio administrativo é de direito privado, reconhecidas, portanto, como associações civis.

A expansão dos CIS, num primeiro momento, foi discreta, tendo sido influenciada pela divulgação nacional da experiência de Penápolis por grande parte dos adeptos do municipalismo na saúde e graças à simpatia pela idéia por parte do então Ministro da Saúde, Adib Jatene, que a defendeu em seu discurso à IX Conferência Nacional de Saúde como estratégia para imprimir racionalidade à municipalização da saúde. Num segundo momento, especialmente a partir da segunda metade dos anos 90, houve uma ampliação intensa dos CIS, exatamente quando impulsionados pela atuação de algumas Secretarias de Estado da Saúde.

Contudo, o estabelecimento e a normatização da figura dos consórcios públicos somente ocorreram em 06 de abril de 2005, através da Lei nº 11.107, que apresenta as normas para contratação de consórcios pelos entes federativos para prestação de serviços públicos em regime de gestão associada. A regulamentação desta lei ocorreu em 17 de janeiro de 2007, através do Decreto nº 6.017, que denomina consórcio público como:

Pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (Art. 2º,I).

Para que o consórcio público se constitua é necessária manifestação de interesse por parte do ente federativo através de Protocolo de Intenções e ratificação pelo poder Legislativo daquela jurisdição. Esta remodelação de consórcios públicos revela-se um potencial indutor da cooperação intergovernamental na perspectiva federativa, principalmente por privilegiar a dimensão horizontal destas parcerias, condicionando a participação da União em um consórcio público somente nos casos em que o(s) Estado(s) em que se situam os municípios consorciados fizer (-em) parte deste consórcio (Art. 36 do Decreto nº 6.017/2007). De acordo com o mesmo decreto (Art. 3º), a abrangência de objetivos de interesse comum que podem ser delimitados pelos consorciados, além da gestão associada de serviços públicos (inciso I), alcançam as ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional (inciso XII); o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos (...), procedimentos de licitação e de admissão de pessoal (inciso III); a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente (inciso VI); o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos, desde que delegadas ou autorizadas (inciso VII); dentre outros que influenciam na governança regional, onde problemas sociais de naturezas diversas, que extrapolam as fronteiras municipais, emergem para ser equacionados, mas esbarram em limitações orçamentárias, sendo que as despesas provenientes do

consorciamento podem ser rateadas pelos entes consorciados para a solução conjunta destes problemas (Art. 13).

Machado e Dantas (2008:191) destacam algumas vantagens da supracitada lei de consórcios públicos em aspecto de: 1) maior segurança jurídica conferida a estes, através de pactuações mais confiáveis e transparentes, por meio do contrato de consórcio e do contrato de rateio, além de menor propensão à instabilidade deste mecanismo associativo decorrentes de variações sazonais de cunho político-eleitoral; 2) ampliação da sua margem de atuação, “dando um novo patamar de qualidade e eficiência para a gestão de serviços de interesse comum”, dado que os consórcios públicos comungarão de benefícios concedidos à entidades públicas; 3) maior possibilidade de transferência de recursos financeiros da União e dos estados para consórcios que estiverem amparados pela nova regulamentação.

Machado e Pires (2008:408) apontam também o caráter voluntário deste mecanismo associativo, baseando-se em um acordo de vontades dos entes federados, opondo-se à natureza vinculante peculiar às regiões metropolitanas que concede ao Estado a prerrogativa de regulador das funções públicas de interesse comum que extrapolam as fronteiras municipais.

3 O CONSORCIAMENTO INTERMUNICIPAL NA RMBH, NAS ÁREAS DE SAÚDE E MEIO AMBIENTE

Dentre os tipos de articulação interinstitucionais predominantes na administração pública para a realização de interesses comuns e pesquisados pelo IBGE estão 1) os consórcios públicos e administrativos, que envolvem os entes federativos, 2) os convênios de parceria com o setor privado, que envolvem entidades públicas de qualquer espécie e organizações privadas, e 3) apoio do setor privado ou de comunidades, que equivalem a cooperações associativas entre os órgãos da administração e o particular, sem a existência de vínculo contratual. De acordo com resultados desta pesquisa publicados em 2011, os consórcios já prevalecem como dominantes no âmbito das relações interinstitucionais públicas, presente em 4.175 municípios (92,8%) do total de 4.497 municípios que realizam algum tipo de articulação interinstitucional. Neste universo de municípios que realizam consórcios, 78,9% declaram participar de consórcio público, sendo que 63,5% destes são intermunicipais, e 50,2% declaram realizar consórcio administrativo, sendo a maior parte destes com a participação do Estado (85,6%) ou da União (72,4%); os consórcios intermunicipais são menos comum dentre os administrativos, perfazendo a proporção de 32,4% destes municípios (MUNIC 2011).

Apesar de se notar uma evolução do consorciamento intermunicipal em várias áreas de políticas públicas após a regulamentação da lei de consórcios públicos, em 2005, não se pode afirmar que este crescimento se deu exclusivamente em função disto, isoladamente de vários outros fatores.

As áreas em que são firmados os consórcios públicos são áreas de interesse comum entre municípios, os estados, a União e o Distrito Federal para a implementação de políticas públicas. Atualmente os consórcios têm se concentrado nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, turismo, transporte, desenvolvimento social e urbano, habitação, cultura, saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos, direito da criança e do adolescente, podendo se estender para outras áreas. Os consórcios intermunicipais apresentam uma dinâmica distinta em cada área, seja em virtude das demandas sociais que se apresentam, seja em virtude dos interesses dos entes para compartilharem interesses mútuos, seja em função dos incentivos políticos, sociais e econômicos para a pactuação destas políticas. Pelos motivos já apontados

anteriormente, serão focalizadas as áreas de saúde e meio ambiente em Minas Gerais e na RMBH.

Para avaliar a política institucional de saúde e meio ambiente, convém analisar o nível de organização de cada segmento no município, exposto na Tabela 2.

Como somente a partir da Carta de 1988 os municípios ganham autonomia federativa, a maioria das leis orgânicas municipais e planos diretores foi instituída na década de 1990. Em relação ao último, em 2002, apenas 11 municípios tinham plano diretor (Tabela 2), que é um instrumento normativo com diretrizes para a política de desenvolvimento e expansão urbana e obrigatório para municípios com população superior a 20.000 habitantes (CF 1988, Art. 182), embora 16 municípios tivessem obrigatoriedade de obtê-lo. Já em 2009, podemos observar que a maioria dos municípios já o possui, inclusive municípios que não atingiram o critério populacional estabelecido, podendo isto ser atribuído em decorrência de uma organização do espaço urbano em uma perspectiva mais regional, inclusive metropolitana, com uma indução ao planejamento das unidades.

Outro dado importante apresentado no quadro refere-se à existência de lei específica de operação urbana consorciada, que é um dos instrumentos de planejamento urbano previsto no plano diretor do município, em que este e atores da sociedade civil e do setor privado buscam intervir no espaço urbano a fim de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental (MUNIC 2009). Neste quesito, em 2009, a maioria dos municípios declara não possuí-la, principalmente os de grande porte. Quanto à idade destes municípios, seis foram criados na década de 1990 (São Joaquim de Bicas, Juatuba, Sarzedo, Mário Campos, São José da Lapa e Confins) e participam ou participaram de consórcios intermunicipais; possuem mais de 20.000 habitantes, com exceção de São José da Lapa (quase 20.000 hab.) e Confins (menos de 10.000 hab.). De alguma forma, pressupõe-se que as demandas sociais pela ampliação e acesso a alguns serviços públicos acenam para que a administração municipal geste suas próprias políticas ou busque formas alternativas e descentralizadas para a implementação destas políticas.

Tabela 2 – Estrutura da política de saúde e meio ambiente nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, no período de 2002 a 2009

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA					SAÚDE			MEIO AMBIENTE		
MUNICÍPIO		Plano diretor	Plano diretor	Lei específica	Conselho Municipal	Plano municipal	Fundo Municipal	Conselho Municipal	Fundo Municipal	Investimento via Fundo
	Fundação	2002	2009	2009	2002	2009	2009	2009	2009	2009
Belo Horizonte	1939	S	S	N	S	S	S	S	S	S
Contagem	1939	S	S	N	S	S	S	S	S	S
Betim	1939	S	S	N	S	S	S	S	S	N
Baldim	1949	N	N	N	S	S	S	S	N	N
Brumadinho	1939	N	S	S	S	S	S	S	S	N
Caeté	1939	N	S	S	S	S	S	S	S	N
Capim Branco	1954	N	S	N	S	S	S	S	S	N
Confins	1997	S	S	S	S	N	S	S	S	S
Esmeraldas	1939	N	S	S	S	S	S	S	N	N
Florestal	1963	S	N	N	S	N	S	S	N	N
Ibirité	1963	S	S	N	S	S	S	S	N	N
Igarapé	1963	S	S	S	S	S	N	S	S	N
Itaguara	1949	S	S	N	S	N	S	S	S	N
Itatiaiuçu	1963	N	S	S	S	N	S	S	N	N
Jaboticatubas	1939	N	S	S	S	S	S	S	S	S
Juatuba	1993	N	S	N	S	S	S	S	N	N
Lagoa Santa	1939	N	S	S	S	S	S	S	S	S
Mateus Leme	1939	N	S	N	S	S	S	N	N	N
Matozinhos	1944	S	S	S	S	S	S	S	S	N
Mário Campos	1997	N	S	S	S	S	S	S	N	N
Nova Lima	1939	N	S	N	S	S	S	S	N	N
Nova União	1963	N	S	N	S	S	S	S	N	N
Pedro Leopoldo	1939	N	S	N	S	S	S	S	S	N
Raposos	1949	N	S	N	S	N	S	S	N	N
Ribeirão das Neves	1954	N	S	N	N	S	S	S	S	N
Rio Acima	1949	N	S	S	S	N	S	S	S	N
Rio Manso	1963	N	S	N	S	S	S	S	N	N
Sabará	1939	N	S	N	S	S	S	S	N	N
Santa Luzia	1940	S	S	N	S	S	S	S	S	N
Sarzedo	1997	N	S	N	S	S	S	S	N	N
São Joaquim de Bicas	1997	N	S	S	S	S	S	S	S	S
São José da Lapa	1993	N	S	N	S	S	N	S	S	N
Taquaraçu de Minas	1963	N	S	N	S	S	S	S	N	N
Vespasiano	1949	S	S	N	S	N	S	S	S	S
TOTAL	n.a.	11	32	12	33	27	32	33	19	7

Fonte: IBGE, Gestão Pública, vários anos. Elaboração própria.

Para a gestão das políticas de saúde e meio ambiente, na Tabela 2 são apresentados alguns instrumentos de descentralização, através da constituição de Conselhos municipais, em que a sociedade civil também participa do processo deliberativo e na definição de estratégias e controle para tais políticas. Ressalta-se que a expansão dos canais de representação da sociedade civil pode ser um fator propulsor de arranjos mais cooperativos, no sentido que espera-se destes interesses mais abrangentes e menos vinculados à dinâmica de competição político-partidária. Neste quesito, percebe-se que ambas as áreas são bem estruturadas em torno dos Conselhos, ressaltando-se que o município de Ribeirão das Neves criou o seu Conselho Municipal de Saúde em 2005, enquanto que o município de Mateus Leme até o ano

de 2009 não havia constituído seu Conselho Municipal de Meio Ambiente. Os fundos municipais são mecanismos que buscam garantir aporte de recursos para determinada política, “sem se sujeitar às regras orçamentárias tradicionais, como sua devolução no fim do exercício fiscal” (MUNIC 2009), e são normalmente gestados pelas secretarias municipais de cada área, onde espera-se que a administração do recurso seja realizada de forma eficiente, eficaz e efetiva, papel que os consórcios podem desempenhar através da racionalização dos custos no compartilhamento de atribuições entre os municípios consorciados. Na área de saúde, apenas dois municípios não possuíam Fundo Municipal de Saúde até o ano de 2009 enquanto que, na área de meio ambiente, quinze municípios não haviam instituído seus fundos no mesmo período. Outro dado que se apresenta e tão somente para a área de saúde, é a existência de plano municipal de saúde, através do qual se prioriza ações para a área de saúde; sete municípios da RMBH ainda não possuem Plano Municipal de Saúde até o ano de 2009. Ainda, na área de meio ambiente foi questionado aos municípios se havia financiamento de ações e projetos na área ambiental a partir destes fundos municipais, sendo que apenas sete municípios responderam positivamente, ou seja, há possivelmente outros fatores que interferem no processo de tomada de decisão dos gestores municipais para implementar ações e projetos na área ambiental. De acordo com a MUNIC 2009, os fundos são mais ativos, isto é, são operantes, em municípios com mais de 500.000 habitantes, tendo menor incidência em municípios de médio porte (100.000 a 500.000 habitantes), o que coaduna com o apresentado para a RMBH. Para os municípios de pequeno porte, que constituíram seus fundos sem que estes operem ações e projetos ambientais, presume-se ausência de recursos e/ou incentivos fiscais, a exemplo do ICMS Turístico e Cultural, para que estes projetos sejam providos pelo nível local.

3.1 A área de Saúde

Atualmente a área de saúde é a mais consolidada na constituição de consórcios intermunicipais, uma vez que existem no Brasil desde a década de 1980, tendo como precursora a experiência bem sucedida do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região de Penápolis – CISA (NEVES e Ribeiro, 2006), expandindo-se na década de 1990 e, posteriormente, após a regulamentação da lei de consórcios públicos. Mesmo antes do advento da Lei 11.107/2005, a área de saúde, consoante à universalidade do atendimento

prevista na Carta de 1988 (Art. 198), estabeleceu normatização para os consorciamentos intermunicipais por meio da Lei federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990:

Art. 10 - Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam.

§ 1 - Aplica-se aos consórcios administrativos intermunicipais o princípio da direção única, e os respectivos atos constitutivos disporão sobre sua observância.

§ 2 - No nível municipal, o Sistema Único de Saúde - SUS poderá organizar-se em distritos de forma a integrar e articular recursos, técnicas e práticas voltadas para a cobertura total das ações de saúde; e

Art. 18 - À direção municipal do Sistema Único de Saúde - SUS compete:

VII - formar consórcios administrativos intermunicipais;

Segundo Ribeiro e Costa (1999:8), além da Lei 8.080/90, a Norma Operacional Básica-96 também fez parte deste arcabouço normatizador, ao disciplinar sobre a viabilização da atenção integral à saúde da população e sobre as relações entre as três esferas de gestão do Sistema. Do ponto de vista institucional, através de incentivos pelo próprio Ministério da Saúde e governos estaduais, criou-se um ambiente propenso à difusão do mecanismo consorcial, o que aliado às demandas e necessidades locais permitiu sua expansão na década de 1990, principalmente nas regiões Sudeste e Sul. Ainda,

Com a implantação do SUS nos anos 90 tornam-se mais nítidos os rumos da política, refletindo mais adequadamente equilíbrios entre formuladores e técnicos da administração pública e atores relevantes como os secretários de Saúde nos estados e municípios e, com isso, ganha mais consistência a orientação redistributiva do sistema (RIBEIRO e COSTA, 1999:14)

Segundo a lei 11.107/2005, art.1º § 3º, “os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS”.

Em Minas Gerais, a Constituição do Estado de 1989 também contempla a cooperação entre os entes federados em seus artigos 181 e 182, por meio de consórcios. Convém ressaltar que apesar da gestão de atenção à saúde ser conferida ao poder público municipal (Artigo 30, incisos V e VII, e Artigo 32, Parágrafo 1º, da Constituição Federal), esta função também deve ser assumida pelos poderes públicos estadual e federal na ausência da função municipal (inciso II do Artigo 23, da CF/1998).

Nestes termos, cabe aos poderes estadual e federal fomentar formas de cooperação nos níveis regional e local para que a saúde da população seja assistida por meios institucionalizados. O principal papel de coordenação destas políticas no nível federal ocorreu pela via da União ao regulamentar os consórcios públicos. No nível estadual, uma das formas de indução foi a edição da Lei nº 18.036, de 12/01/2009, que dispõe sobre a constituição de consórcios públicos e prescreve, em seu Art. 14, que “a partir de 1º de janeiro de 2010, o Estado somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma se tenham convertido”.

No nível municipal, as formas de cooperação também são previstas em leis orgânicas, cujo teor coaduna com as constituições estadual e federal.

Na sequência deste trabalho, analisaremos tanto os consórcios na nova formatação definida pela Lei dos Consórcios, como também os consórcios intermunicipais de direito privado, circunscritos à RMBH.

A partir dos dados disponíveis na Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC – apresentamos nas figuras 1, 2 e 3 a quantidade de municípios que realizam consórcios intermunicipais no Brasil, em Minas Gerais e na RMBH, respectivamente, nos anos de 2002, 2005 e 2009, nas áreas de saúde, meio ambiente e outros, sendo que este último corresponde ao somatório dos municípios que realizam consórcios intermunicipais nas áreas de turismo, educação, cultura, desenvolvimento urbano, emprego e/ou trabalho, transporte e habitação.

Figura 1 – Municípios consorciados no Brasil, nos anos de 2002, 2005 e 2009

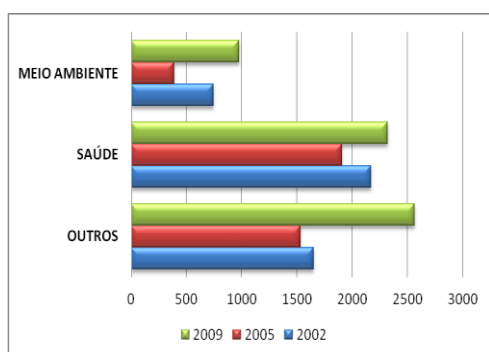
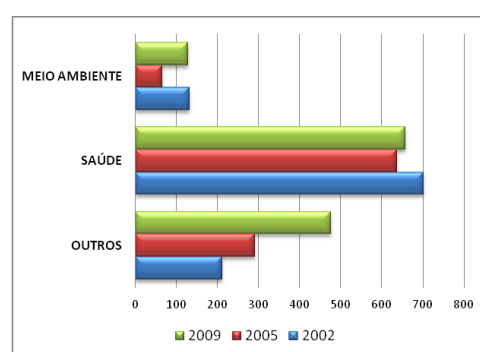
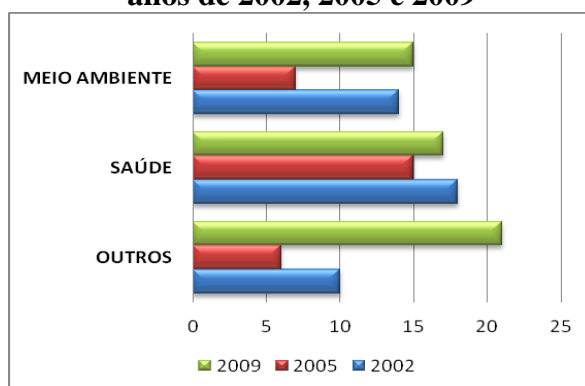


Figura 2 – Municípios consorciados em Minas Gerais, nos anos de 2002, 2005 e 2009



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, nos anos de 2002, 2005 e 2009

Figura 3 – Municípios consorciados na Região Metropolitana de Belo Horizonte, nos anos de 2002, 2005 e 2009



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do IBGE, nos anos de 2002, 2005 e 2009.

Verifica-se que nos anos de 2002, 2005 e 2009, nas áreas setoriais apresentadas na Figura 1, a área de saúde é a que mais tem avançado, com um número considerável de municípios consorciados no ano de 2002, apesar de um pequeno declínio no ano de 2005, logo superado em 2009. No Brasil, no ano de 2009, constata-se um aumento de 21,9% no número de consorciamento intermunicipal na área da saúde em relação ao ano de 2005, chegando a totalizar 2.323 municípios consorciados. Em Minas Gerais e na RMBH observa-se um comportamento similar embora com uma variação percentual inferior à verificada para o Brasil. Contrastando as figuras 1 e 2, pode-se constatar que a quantidade de municípios que se consorciam na área da saúde, em Minas Gerais, corresponde a quase um terço do equivalente ao consorciamento no Brasil. Nesta mesma área, a Região Sudeste obteve um total de 990 municípios consorciados em 2002, 880 em 2005 e 1007 no ano de 2009, sendo Minas Gerais o estado responsável pelo maior número de municípios que realizam estes consorciamentos na região. A RMBH participou nestes consorciamentos, na área de saúde, na proporção de 50% de seus 34 municípios (Figura 3).

Para o recuo observado no consorciamento em ambas as áreas no ano de 2005, embora não se possam afirmar com precisão os motivos que explicam tal declínio, necessitando de estudos analíticos para apontar as reais causas, pode-se cogitar que a própria instabilidade pela falta de institucionalização jurídica, daí decorrente a ausência de responsabilização nas relações assumidas, possa se configurar como um entrave significativo na precariedade deste arranjo. Vinhas e Tupinambá (2011:5) apontam outras limitações do consorciamento, anterior à Lei de Consórcios de 2005, os quais não podem ser ignorados para compreensão deste contexto:

O que se esperava solucionar eram os principais entraves enfrentados pelos consórcios já em funcionamento pelo país: dificuldades para obtenção de recursos externos, impossibilidade na prestação de serviços de competência exclusiva do poder público, ausência de orientação jurídica que regulamentasse a obrigatoriedade no cumprimento das obrigações financeiras assumidas pelos municípios e, sobretudo – resultado dessas questões –, dificuldades para exercer atividades de médio e longo prazo, baseadas no planejamento das ações, dado que os municípios poderiam deixar de participar do consórcio sem cumprir com as responsabilidades anteriormente assumidas.

Dados mais recentes, de 2011, apontam uma elevação na participação de municípios da RMBH nos consórcios intermunicipais de saúde em relação ao ano de 2009, alcançando 76,47% dos municípios, sendo 70,59% correspondentes a consórcios públicos (MUNIC 2011). Baseado em informações disponíveis no livro do Colegiado dos Consórcios de Secretários Executivos do Estado de MG – COSECS/MG – em parceria com a Secretaria de Estado da Saúde de MG – SES/MG, além de acesso aos portais das respectivas prefeituras e câmaras municipais e publicações sobre o assunto⁷, para os consórcios instituídos na nova regulamentação, apresentamos no Quadro 1 um panorama dos consórcios intermunicipais de saúde no escopo da RMBH, com informações sobre o ano de fundação do respectivo consórcio, os municípios que participam do consórcio fora da abrangência da RMBH, o município que sedia o consórcio e a natureza jurídica do consórcio, se público ou administrativo.

⁷ Os referidos endereços eletrônicos para consulta aos portais de prefeituras e câmaras municipais e matérias correlatas ao assunto encontram-se disponíveis em: (CIAS) – <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1061653>; <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1052865>; <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=54711&chPlc=54711>; http://www.camaradecaete.mg.gov.br/mat_vis.aspx?cd=6601; <http://www.contagem.mg.gov.br/?legislacao=849660>; <http://www.ibirite.mg.gov.br/legislacao/leis-ordinarias>; http://sapl.itabirito.cam.mg.gov.br/sapl_documentos/materia/441_texto_integral; http://www.lagoasanta.mg.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=4415&Itemid=93; <http://www.novalima.mg.gov.br/noticias/secretaria-de-governo/junho/2011/nova-lima-adere-ao-cias>; <http://www.neves.mg.gov.br/index.php/principal/1008-consorcio-na-area-de-saude-preve-aco-es-comuns-entre-municipios-da-regiao-metropolitana?lang=en>; <http://www.sabara.mg.gov.br/site/noticias/22-saude/504-prefeitura-assina-consorcio-na-area-de-saude.html>; (CISMEP) – [HTTP://www.cismep.com.br](http://www.cismep.com.br); (CISPARÁ) – http://www.pitangui.com/portal/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=380; <http://www.diariomunicipal.com.br/amm-mg/materia/544868>; Acesso em 06/02/2013.

Quadro 1 – Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS) na Região Metropolitana de Minas Gerais – 2011

DENOMINAÇÃO	INÍCIO	ATUAÇÃO	MUNICÍPIOS DA RMBH	OUTROS MUNICÍPIOS	MUNICÍPIO SEDE	NATUREZA JURÍDICA
CISMEP – CIS DO MÉDIO PARAÓPEBA	2003	Ações e serviços assistenciais ambulatoriais de média complexidade; Consultas e exames especializados; Cirurgias eletivas.	Betim, Brumadinho, Esmeraldas, Florestal, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Juatuba, Mário Campos, Mateus Leme, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, Sarzedo	Bonfim, Crucilândia, Piedade das Geraís, Pitangui, São José da Varginha	Betim	Associação Pública desde 2010
CISPARÁ – CIS DO ALTO DO RIO PARÁ	1996	UTI Móvel; Exames de imagem e mamografia unilateral.	Florestal	Conceição do Pará, Igaratinga, Leandro Ferreira, Maravilhas, Onça de Pitangui, Papagaios, Pará de Minas, Pequi, Pitangui, São José da Varginha.	Pará de Minas	Associação Civil
CISREC – CIS DA REGIÃO DO CÁLCARIO	1995	Consultas e exames de imagem especializados de média complexidade	Capim Branco, Confins, Matozinhos, Pedro Leopoldo	Funilândia, Prudente de Moraes	Matozinhos	Associação Civil
CISMISEL – CIS DA MICRORREGIÃO DE SETE LAGOAS	1995	Consultas e exames de imagem especializados.	Baldim	Araçá, Cachoeira da Prata, Caetanópolis, Codisburgo, Fortuna de Minas, Inhaúma, Jequitibá, Paraopeba, Santana de Pirapama, Sete Lagoas	Sete Lagoas	Associação Civil
CIAS – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL ALIANÇA PARA A SAÚDE	2011	Estruturação da rede integrada de urgência e emergência, inclusive o SAMU regional; Serviços ambulatoriais e hospitalares de média e alta complexidade.	BH, Caeté, Contagem, Ibirité, Jaboticatubas, Lagoa Santa, Nova Lima, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia, Vespasiano	Itabirito	Belo Horizonte	Associação Pública

Fonte: Elaboração própria a partir de COSECS/MG/APP, 2008-2009, e leis municipais ordinárias.

Embora o objetivo do Quadro 1 seja apenas contextualizar os municípios da RMBH e o tipo de consórcio em que participam, convém ressaltar que o CIAS é um consórcio que pretende aderir 104 municípios no nível regional, contemplando os municípios da RMBH e seu entorno, e sanar pendências no atendimento à saúde, uma vez que, segundo dados da Secretaria Municipal de Saúde (SMSA) de Belo Horizonte, “50% dos atendimentos na capital são para moradores de fora” (EVANS e AYER, 2011). Este consórcio tem contado com o apoio da Secretaria Estadual de Saúde e da Associação de Municípios da RMBH para sua consolidação (GRANBEL, 2011).

Observamos pelos dados acima que a Lei nº 11.107/2005 foi um divisor de águas no consorciamento na área da saúde para a RMBH no período analisado, algo que reproduz uma dinâmica mais geral observada no Brasil e em Minas Gerais.

3.2 A área de Meio Ambiente

Segundo Lahóz *et al* (2007:3), somente no final da década de 1980 surgem os consórcios intermunicipais voltados para a área ambiental, respaldados pela Constituição Federal, com foco na gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos e meio ambiente, com vistas à integração regional. Ainda, dada a complexidade da área ambiental, os projetos devem contemplar uma bacia hidrográfica como um todo, sendo os consórcios um mecanismo em potencial para resolver problemas relacionados à preservação ambiental, ao saneamento, à formação e depósito de lixos e às obras de contenção de enchentes, entre outros (MUNIC 2002:41).

Em 2009, a área de meio ambiente é a segunda maior área em número de municípios que se consorciam no Brasil, comparada às outras áreas. A legislação da área de meio ambiente segue padrões distintos à área da saúde, dado a abrangência da atuação desta, podendo se subdividir em dois campos: recursos hídricos e resíduos sólidos, sendo que cada uma destas áreas possui normatizações específicas, como pode ser visto nos quadros 2a e 2b. Além destes dois campos, não podemos refutar as leis de proteção e preservação ambiental, que devem ser pautadas por legislações específicas.

Quadro 2a – Marco legal da política ambiental mineira com abrangência nas formas de cooperação intergovernamental

ÁREA AMBIENTAL	LEI	ABRANGÊNCIA DA COOPERAÇÃO
	Constituição Estadual de MG de 1989 (atualizada)	Art. 14 - § 12 - O Estado e os Municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação com 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.
Recursos hídricos	Lei 13.199, de 29/01/99	Art. 37- § 2º - Os consórcios ou as associações intermunicipais de bacias hidrográficas, bem como as associações regionais e multissetoriais de usuários de recursos hídricos, legalmente constituídos, poderão ser equiparados às agências de bacia hidrográficas, para os efeitos desta Lei, por ato do CERH-MG, para o exercício de funções, competências e atribuições a elas inerentes, a partir de propostas fundamentadas dos comitês de bacias hidrográficas competentes.
Recursos hídricos	Decreto 41.578, de 08 de março de 2001.	Art. 6º - O CERH-MG estabelecerá, mediante deliberação normativa, os critérios e normas gerais atinentes a: V - reconhecimento dos consórcios ou das associações intermunicipais de bacia hidrográfica ou das associações regionais, locais ou multissetoriais de usuários de recursos hídricos.
Resíduos sólidos	Lei nº 18.031, de 12/01/09	Art. 4º - V - consórcio público o contrato firmado entre Municípios ou entre Estado e Municípios para, mediante a utilização de recursos materiais e humanos de que cada um dispõe, realizar conjuntamente a gestão dos resíduos sólidos, observado o disposto na Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Fonte: Elaboração própria, a partir das leis ambientais publicadas no CEIVAP e MNCR.

Quadro 2b – Marco legal da política ambiental federal com abrangência nas formas de cooperação intergovernamental

ÁREA AMBIENTAL	LEI	ABRANGÊNCIA DA COOPERAÇÃO
Recursos hídricos	Decreto nº 24.643, de 10/07/1934	Art. 201. A fim de prover ao exercício, conservação e defesa de seus direitos, podem se reunir em consórcio todos os que têm interesse comum na derivação e uso da água.
Preservação ambiental	Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981	Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado: § 1º - Os Estados, [...], elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA. § 2º - Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.
Recursos hídricos	Lei nº 9.433, de 8/01/1997	Art. 47. São consideradas, para os efeitos desta Lei, organizações civis de recursos hídricos: I - consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas; II - associações regionais, locais ou setoriais de usuários de recursos hídricos; (...) Art. 51. Os consórcios e associações intermunicipais de bacias hidrográficas [...] poderão receber delegação do Conselho Nacional ou dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, por prazo determinado, para o exercício de funções de competência das Agências de Água, enquanto esses organismos não estiverem constituídos.
Recursos hídricos	Lei nº. 9.984, de 17/08/2000	Art 4º A atuação da ANA obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos e será desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, cabendo-lhe: XIII - promover a coordenação das atividades desenvolvidas no âmbito da rede hidrometeorológica nacional, em articulação com órgãos e entidades públicas ou privadas que a integram, ou que dela sejam usuárias; (...)
Saneamento	Lei nº 11.445, de 5/01/ 2007	Art. 13. Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico.
Saneamento	Lei nº 12.305, de 02/08/2010	Art. 8º São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros: XIX - o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos. Art. 45. Os consórcios públicos constituídos, nos termos da Lei nº 11.107, de 2005, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal.

Fonte: Elaboração própria, a partir das leis ambientais publicadas no CEIVAP.

É importante observar que de acordo com a Lei nº 9.433/1997 (Quadro 2b), os consórcios e as associações intermunicipais de bacias hidrográficas podem exercer funções de Agências de Água⁸, sendo respaldados pela legislação estadual de recursos hídricos de Minas Gerais por meio da Lei nº 13.199/99 (Quadro 2a), o que difere bastante do quadro normativo para constituição de consórcios.

Mediante o quadro da política consorcial ambiental exposto, cabem algumas indagações, embora sem respostas para o momento, tais merecem certa reflexão: 1) existe

⁸ Segundo a Agência Nacional das Águas (ANA), agências de águas, ou as entidades delegatárias de funções de agência, são instaladas para funcionar como secretarias executivas de um ou mais comitês de bacia. A criação das agências de águas está condicionada à comprovação prévia da sua viabilidade financeira, assegurada pela cobrança pelo uso da água na respectiva bacia, e deve ser autorizada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH).

uma demanda da população por serviços na área ambiental, uma vez que regulamentações recentes na política nacional e estadual de resíduos sólidos surgem para sanar problemas da disposição final do lixo? 2) A estrutura da política ambiental de recursos hídricos é autossuficiente para gerir todos os problemas ambientais através dos comitês de bacias hidrográficas em cada estado, uma vez que somente em Minas Gerais estes totalizam 35 (CBH, 2011), cabendo a estes avaliar quanto à necessidade de outros arranjos?

Segundo dados da MUNIC, em 2002, 743 municípios participam de consórcios intermunicipais na área de meio ambiente no Brasil, 132 em Minas Gerais e 14 na RMBH. Em 2005, no Brasil, este número se reduz para 387 (Figura 1), correspondendo a uma queda de 47,9%, declínio que ocorre na mesma proporção em Minas Gerais (Figura 2) e na RMBH (Figura 3). Porém, em 2009, há uma recuperação desta modalidade de articulação interinstitucional chegando a superar os valores existentes em 2002, tanto no Brasil, chegando a 974, como na RMBH, chegando a 15. Em Minas Gerais, o crescimento em relação a 2005 foi de 96,9%, totalizando 128 municípios consorciados. Ainda, é importante ressaltar que os municípios que efetivam consórcios intermunicipais na RMBH, na área de meio ambiente, os anos de 2002 e 2005 superam a quantidade de municípios que os realizam em diversas outras áreas (turismo, educação, desenvolvimento urbano, cultura e emprego), excetuando a saúde. Na área de habitação, nenhum município declara participar de consórcios intermunicipais em quaisquer dos anos pesquisados; na área de transporte também não há dados para os anos de 2002 e 2009.

Conforme dados mais recentes divulgados pelo IBGE (MUNIC 2011), ao contrário da área de saúde, houve uma redução da participação dos municípios da RMBH nos consórcios intermunicipais, sendo que o mesmo comportamento foi observado para o Brasil e Minas Gerais. Em 2009, havia quinze municípios que declaravam participar de consórcios, enquanto que este número se reduz para doze, em 2011. Por outro lado, oito destes municípios participam de consórcio público. Um fator que pode explicar tal queda é a apresentação dos dados de saneamento básico em bloco específico em 2011, os quais, se somados ao número de municípios que realizam consorciamento em meio ambiente, revelam uma elevação nos resultados no Brasil e em MG, em vez de declínio. Fator que colabora para esta separação é a introdução da Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), que dialoga bastante com a questão ambiental em termos de definição do seu escopo de atuação, a exemplo do art. 2º desta lei, nos incisos III) abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e

manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente; e IV) disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado.

No caso da RMBH, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana do Governo de Minas (SEDRU) tem fomentado, desde 2007, iniciativas para o consorciamento de natureza jurídica de direito público, sendo que em 2012 ainda existiam 89 municípios em MG em fase de articulação para a constituição deste mecanismo. Segundo o relatório da SEDRU, elaborado pelo Diretor de Assistência Técnica e de Fomento aos Consórcios da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana do Governo de Minas, Paulo Sérgio Mendes César, somente na área de resíduos sólidos, através de indução estadual, prevalecem 53 consórcios intermunicipais em Minas Gerais, constituídos ou em constituição, em 2012, abrangendo 473 municípios. No Quadro 3, encontram-se os consórcios existentes na RMBH na área de meio ambiente.

Na área de recursos hídricos, não foi identificado nenhum consorcio público, enquanto que na área de resíduos sólidos, na qual há uma grande indução estadual, por meio da SEDRU, deste tipo de modalidade de associação pública, justificando-se pela própria regulamentação da Lei nº 11.445/2007, que prevê que atividades de fiscalização e regulamentação somente podem ser exercidas por entidades de natureza jurídica de direito público (Art. 15). Para isso, a SEDRU oferece assistência administrativa aos municípios, subscrevendo termo de cooperação técnica aos interessados no consorciamento, elaborando e acompanhando todas as minutas necessárias para a constituição do consórcio, bem como fornecimento de assessoria técnica, auxiliando os municípios na captação de recursos externos. Segundo César (2012), “existem já propostas que já contemplam previsão de recursos para custear seus projetos e construção de seus empreendimentos”, como é o caso do COMPARESOLURB, que recebeu recursos do PAC 1 e do PAC 2.

No caso do CIBAPAR, pode-se perceber uma alteração contratual em 2005, em que este passa a se enquadrar como uma associação de usuários de água, podendo incluir em seu quadro associativo empresas públicas, privadas e de economia mista. Em relação ao CISREC, também ocorreu uma alteração estatutária quanto à sua competência, passando a atuar na área de saúde e de meio ambiente, porém não se pode afirmar que sua natureza jurídica tenha sido alterada.

Quadro 3 – Consórcios Intermunicipais de Meio Ambiente, na Região Metropolitana de Belo Horizonte - 2012

DENOMINAÇÃO	INÍCIO	ATUAÇÃO	MUNICÍPIOS DA RMBH	OUTROS MUNICÍPIOS	MUNICÍPIO SEDE	NATUREZA JURÍDICA
Recursos Hídricos						
Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba – CIBAPAR	1994	Proteção, preservação e conservação do meio ambiente; Coordenação de projetos de reconhecimento e pesquisa científica sobre a Bacia Hidrográfica do rio Paraopeba; Mobilização social e educação ambiental.	Bonfim, Betim, Brumadinho, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itatitaiçu, Juatuba, Mateus Leme, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, Sarzedo	Cachoeira da Prata, Congonhas, Conselheiro Lafaiete, Fortuna de Minas, Jeceaba, Ouro Branco, Ouro Preto, Papagaios, Sete Lagoas	Betim	Associação Civil / Usuários de Água (desde 2005)
Consórcio de Recuperação da Bacia da Pampulha	2000	Desenvolvimento de ações buscando a integração regional entre os Municípios e demais setores da sociedade; Recuperação e preservação da Bacia da Pampulha.	Belo Horizonte e Contagem	n.a.	Belo Horizonte	Associação Civil
Resíduos Sólidos						
Consórcio Intermunicipal para Gestão Integrada e Manejo diferenciado de Resíduos Sólidos Urbanos – COMPARESOLURB	2009	Implantação, operação e utilização de aterro sanitário destinado à correta disposição dos resíduos sólidos domiciliares, comerciais e públicos.	Betim, Brumadinho, Ibirité, Igarapé, Juatuba, Mário Campos, Mateus Leme, São Joaquim de Bicas, Sarzedo	n.a.	Betim	Associação Pública
Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos – IBISARMAC	2008	Implantação, funcionamento, monitoramento e controle de aterro sanitário para disposição final adequada de lixo urbano.	Ibirité, Mário Campos e Sarzedo	n.a.	Sarzedo	Associação Pública
Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Calcário – CISREC	2012	Aterro sanitário	Capim Branco, Confins, Matozinhos, Jaboticabubas, Lagoa Santa, Pedro Leopoldo	Funilândia, Prudente de Moraes	Matozinhos	Associação Civil

Nota: n.a. – não se aplica

Fonte: Elaboração própria a partir de SEDRU (2012) e leis municipais ordinárias dos referidos municípios⁹.

⁹ Os referidos endereços eletrônicos que trazem informações sobre os consórcios encontram-se disponíveis em: (CIBAPAR) – http://www.aguasdoparaopeba.org.br/arquivos/Estatuto_CIBAPAR_aprovado_19jun07.pdf; <http://www.aguasdoparaopeba.org.br/>; (Consórcio de Recuperação da Bacia da Pampulha) – <http://www.recuperacaobaciapampulha.com.br/historico/>; (COMPARESOLURB) – http://www.mateusleme.mg.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=97&limit=20&order=hits&dir=DESC&Itemid=171; <http://www.cmigarape.mg.gov.br/upload/legislacao/%7BBABD6B7C-5CEC-2E6A-573B-2E7ACD457E20%7D.pdf>; http://www.sarzedo.mg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=241&Itemid=133&36b0e1ca90c19a60765c6f582d57d5ab=iimwloa; http://www.cmmc.mg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=431:lei-no-372-de-20-de-outubro-de-2009-autoriza-o-poder-executivo-a-participar-do-consorcio-medio-paraopebano-de-residuos-solidos-urbanos--comparesolurb-juntamente-com-os-municipios-de-betim-brumadinho-juatuba-mateus-leme-ibirite-igarape-sao-joaq-&catid=80:2009&Itemid=102; <http://pt.scribd.com/doc/72811427/Plano-Da-Politica-Municipal-de-Residuos-Solidos-BETIM>; (IBISARMAC) – http://www.cmmc.mg.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=279:lei-no-3602008&catid=53:leis-ordinarias&Itemid=102; <http://www.sarzedo.mg.gov.br/leis/leisordinaria/ano2008/366-2008.pdf?36b0e1ca90c19a60765c6f582d57d5ab=fxyltuvefomwal>; (CISREC) – <http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticias/governo-de-minas-e-prefeituras-inauguram-aterro-sanitario-de-matozinhos/>; Acesso em 06/02/2013.

3.3 As áreas de Saúde e Meio Ambiente

Para fins de maior detalhamento do exposto nas seções anteriores, a Tabela 3 apresenta os municípios da RMBH que realizam consórcios intermunicipais nas áreas de saúde e de meio ambiente, nos anos de 2002, 2005, 2009 e em 2011, antes e após o novo enquadramento da Lei nº 11.107/2005:

Tabela 3 – Municípios que participam de consórcios intermunicipais na Região Metropolitana de Belo Horizonte, no período de 2002 a 2011.

Áreas MUNICÍPIO	Saúde					Meio ambiente				
	2002	2005	2009	2011 (B)	2011 (A)	2002	2005	2009	2011 (B)	2011 (A)
São Joaquim de Bicas	S	S	S	S	S	S	S	N	S	N
Matozinhos	S	S	S	S	S	N	S	S	N	N
Juatuba	S	S	S	S	N	S	N	S	N	N
Florestal	S	S	S	S	N	N	S	N	N	N
Esmeraldas	N	S	S	S	N	N	S	N	N	N
Sarzedo	S	S	S	S	N	N	N	S	N	S
Mateus Leme	S	S	S	S	N	N	N	N	S	N
Rio Manso	S	S	S	S	N	N	N	N	S	N
Confins	S	S	S	S	N	N	N	N	N	N
Baldim	N	S	S	S	N	N	N	N	N	N
Lagoa Santa	N	S	N	S	N	S	S	N	S	N
Raposos	N	S	N	S	N	S	N	S	N	N
Betim	S	S	N	S	N	S	N	N	S	N
Ibirité	S	S	N	N	N	N	N	S	S	N
São José da Lapa	N	S	N	N	N	N	N	S	N	N
Contagem	N	N	S	S	N	S	N	S	N	N
Brumadinho	N	N	S	S	N	S	N	S	N	N
Rio Acima	N	N	S	S	N	S	N	S	N	N
Igarapé	S	N	S	S	N	S	N	N	N	S
Itaguara	S	N	S	S	N	S	N	N	N	N
Mário Campos	S	N	S	S	N	N	N	S	N	S
Pedro Leopoldo	N	N	S	S	N	N	N	N	N	N
Belo Horizonte	N	N	N	S	N	S	N	S	S	S
Jaboticatubas	N	N	N	S	N	N	N	S	S	N
Santa Luzia	S	N	N	S	N	N	N	N	N	N
Caeté	N	N	N	S	N	N	N	N	N	N
Vespasiano	N	N	N	N	N	S	S	N	N	N
Nova Lima	S	N	N	N	N	S	N	S	N	N
Taquaraçu de Minas	S	N	N	N	N	S	N	N	N	N
Capim Branco	S	N	N	N	N	N	S	S	N	N
Ribeirão das Neves	N	N	N	N	N	N	N	S	N	N
Itatiaiuçu	S	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Nova União	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
Sabará	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
TOTAL	18	15	17	24	2	14	7	15	8	4

Nota: A – Administrativo; B - Público

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE (vários anos).

Como se pode observar, há mais regularidade na forma de consorciamento na área de saúde do que na área de meio ambiente, destacando que municípios que efetivam este tipo de mecanismo em uma área tendem a utilizá-lo em outras áreas de políticas. Segundo a MUNIC

2002, os consórcios intermunicipais de saúde são mais comuns em municípios com até 5 mil habitantes (46,1% de municípios nesta faixa), no Brasil, enquanto que em municípios de grande porte é menos usual (9,1% em municípios com mais de 500.000 habitantes). Em 2005 e 2009, há um comportamento similar ao de 2002. Na RMBH não se verifica correspondência a esse comportamento, por motivos que vale a pena investigar, uma vez que Taquaraçu de Minas somente participou em consórcios em 2002. A maior parte dos municípios que participam de consórcios tem acima de 20.000 mil habitantes, à exceção de Florestal e Rio Manso, que têm população abaixo de 10.000 habitantes. Constatou-se certa regularidade na efetivação de consórcios intermunicipais de saúde em alguns municípios, como São Joaquim de Bicas, Matozinhos, Juatuba, Florestal, Sarzedo, Mateus Leme, Rio Manso, Confins e Betim. Um dado bastante significativo na Tabela 3 é que a maior parte dos municípios em 2011 indica participar de consórcios públicos intermunicipais, inclusive aqueles de grande porte, como BH e Contagem. Relacionando esta informação ao Quadro 1, pressupõe-se que os referidos consórcios que congregam estes municípios sejam o CISMED e o CIAS, sendo que alguns municípios que responderam negativamente à pesquisa do IBGE, em 2011, já ratificaram o protocolo de intenções publicados por suas respectivas Câmaras Municipais para adesão ao CIAS em 2012, como Nova Lima, Ibirité, Ribeirão das Neves, Sabará e Vespasiano, totalizando com estes 29 municípios participantes em consórcios públicos.

Na área de meio ambiente observou-se um grande número de municípios que não apresentam tradição em consórcios intermunicipais na RMBH, como Confins, Baldim, Itaguara, Pedro Leopoldo, Santa Luzia, Caeté, Taquaraçu de Minas, Itatiaiuçu, Nova União e Sabará. Como há uma grande instabilidade de manutenção dos municípios nos referidos consórcios, o fato de haver oito arranjos na nova formatação de consórcios públicos, em 2011, ainda que seja em função da indução estadual, pode indicar uma futura estabilidade nesta área a partir de sua regulamentação jurídica, uma vez que o artigo 25 do Decreto nº 6.017/2007¹⁰, prevê ônus e responsabilização para os entes consorciados, quando para o seu afastamento dependerá de ato formal de seu representante na assembleia geral e não poderá prejudicar as obrigações já constituídas previamente.

¹⁰ Art. 25. A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembleia geral, na forma previamente disciplinada por lei. § 2º A retirada não prejudicará as obrigações já constituídas entre o consorciado que se retira e o consórcio público.

4 POTENCIALIDADES E DESAFIOS DA COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL VIA CONSÓRCIOS

O cenário em que se pautam as relações intergovernamentais no Brasil sofre interferência direta da formatação do federalismo brasileiro ao longo de sua trajetória histórica, culminando em períodos de maior ou menor centralização de poder na União e/ou simultânea dispersão deste poder nos níveis subnacionais.

Conforme apresentado, com a onda de descentralização preconizada pela Carta de 1988, os municípios tiveram seu papel destacado na nova federação, fato validado pela autonomia política que lhes foi concedida. Para além deste aspecto formal, eles passaram a ter uma situação financeira privilegiada, com maior aporte de recursos decorrentes da ampliação de suas competências tributárias e das transferências constitucionais, e consequente participação nas políticas públicas. Este período inicial, logo após a promulgação da Carta, foi um tanto conturbado, vis-à-vis a União enfraquecida, sem contudo haver clareza de como os entes locais assumiriam a competência de políticas públicas e, principalmente, como a União coordenaria a implementação de políticas de cooperação horizontal.

A coordenação federativa tornou-se primordial a partir dos anos 1990, haja visto os efeitos produzidos por esta descentralização política e financeira a estados e municípios, que careciam de mecanismos para que a cooperação se estabelecesse entre os três níveis federativos, considerando-se a competição que se estabeleceu pela distribuição do poder na esfera política e econômica; por outro lado, empoderou a União de recursos legislativos para ampliar sua margem de atuação a partir de tais mecanismos. Dada as assimetrias na distribuição de poder entre os entes, os estados passam a desempenhar um papel marginal no sistema federativo atual, com perdas crescentes de participação nos recursos públicos e com baixa capacidade de coordenar e promover a cooperação entre os municípios. Na execução destas competências é que se apresenta o desafio de buscar soluções conjuntas em atendimento às múltiplas e diversificadas demandas do interesse público.

Ressalta-se que historicamente a União teve um papel relevante na coordenação federativa brasileira, destacando seu caráter centralizante em duas perspectivas distintas. A primeira a partir de um centralismo autoritário, em que o Poder Executivo Nacional amplia enormemente seu poder, utilizando instrumentos de cooptação e força para exercer seu poder, favorecendo práticas clientelistas e patrimonialistas, quando a distribuição de recursos

privilegiava principalmente os entes aliados, o que é altamente pernicioso em um país de contundentes desigualdades sociais e regionais. A segunda perspectiva aponta para uma centralização democrática, onde a União compartilha melhor o poder com os entes subnacionais, mas continua tendo ainda um papel central na coordenação federativa brasileira, utilizando dois instrumentos para a indução: criação de leis para regular as políticas executadas pelos níveis subnacionais e, com base nesse poder legislativo, ela introduziu outro instrumento, caracterizado pela alta centralização de recursos financeiros em seu poder, cabendo a ela a distribuição destes aos demais entes, segundo critérios que ela mesma normatiza.

É neste contexto de indução da União que surge a Lei nº 11.107/2005, dos Consórcios Públicos. Dentre os avanços produzidos por esta lei, destaca-se que ela vem suprimindo lacunas nos dispositivos de coordenação ao privilegiar a cooperação no nível horizontal das relações intergovernamentais e abrindo canais de interlocução entre os três níveis federativos. Em Minas Gerais, alguns destes avanços podem ser visualizados no período mais recente nas políticas analisadas de saúde e de meio ambiente. Estes avanços também tiveram a contribuição estadual, através da Secretaria Estadual de Saúde – SES/MG e da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU, em articulação com as secretarias municipais e atores da sociedade civil, ao fomentar projetos e ações que contemplem a nova formatação. Outro inegável avanço produzido pela regulamentação da lei é a segurança jurídica na efetivação dos contratos, uma vez que a adesão dos municípios é voluntária, figurando como um facilitador nas relações de cooperação intermunicipal, dado que a autonomia do ente fica preservada para avaliar as condições estruturais para implementação de suas políticas. Ressalta-se que o vínculo do ente consorciado fica respaldado por aspectos legais, ficando sua saída condicionada à aprovação em assembleia sem que haja pendências financeiras ou contratuais. Dentro desta perspectiva, o consórcio formatado como uma associação pública não fica tão propenso às instabilidades diversas, como as de cunho partidário ou eleitoral, atuando na realização de objetivos e interesses comuns às demandas da sociedade.

Além dos supracitados avanços, considerando a incipiência da lei para mensuração de seus resultados, pode-se vislumbrar algumas potencialidades, dentre as quais sugere-se aqui, que ela pode promover, como:

- a. Experimentalismo: não podemos esquecer que o país vivencia seu mais longínquo período de experimentação democrática e a lei de consórcios públicos é a primeira após a promulgação da CF/88 a regulamentar a questão da cooperação federativa. A experimentação da lei nos moldes democráticos é fundamental para estimular a cooperação face aos conflitos interfederativos. Os municípios podem vislumbrar a possibilidade de diálogo com os seus pares e verticais, com os estados e a União, para implementação de políticas públicas.
- b. Ganhos de escala: os custos do aparelho administrativo para execução de um bem ou serviço comum podem ser compartilhados entre os entes consorciados, reduzindo o gasto que seria necessário para o provimento do mesmo bem ou serviço público isoladamente pelo ente federado, bem como pode haver licitação compartilhada entre os entes consorciados para efetivação de seus contratos;
- c. Ganho social: a formatação de um consórcio público visa a implementação de políticas sociais em atendimento ao interesse público, podendo ser custeadas com recursos da União e dos estados. Dado o contingente populacional do estado e da RMBH, a ampliação de bens e serviços públicos através da efetivação de consórcios intermunicipais tendem a pluralizar e diversificar as arenas de universalização do acesso;
- d. Fortalecimento das relações federativas: a par das diferenças político-partidárias, a construção de uma associação pública de caráter federativo ultrapassa as fronteiras locais dos municípios ao privilegiar a perspectiva regional, sem que a autonomia dos entes seja corrompida, sendo o ponto central para a pactuação o compartilhamento de interesses comuns que representem o interesse público. Neste contexto, a possibilidade do diálogo entre os diferentes níveis federados abre caminhos para a construção de ações conjuntas em prol de soluções para a redução das grandes desigualdades sociais e regionais existentes no país.

Contudo, apesar dos avanços e potencialidades, pode-se identificar desafios:

- a. Maior fortalecimento do papel dos estados, que tem sido marginal dentro do sistema federativo atual, visto que os municípios foram os principais privilegiados na Carta de 1988 com ampliação de sua autonomia financeira e política, enquanto que os estados sofreram perdas crescentes de participação nos recursos públicos e denotam, desde

- então, baixa capacidade de coordenar e induzir cooperação entre os municípios. Abrucio e Sano (2011:107) apontam progressos tímidos nos últimos anos, tanto no plano da ação dos governadores como na articulação com base territorial, entretanto, enfatizam a baixa institucionalização nos modelos de cooperação interestadual. Ainda, não se pode perder de vista o papel de articulador do Estado, frente ao grande número de municípios existentes no país e em cada uma das jurisdições estaduais, bem como da grande diversidade social e econômica que se distribui pelo território nacional, na formulação de políticas que possam atenuar as desigualdades sociais e regionais;
- b. Regiões Metropolitanas não tem tido a mesma iniciativa da União e ainda patinam nas mãos dos estados, com algumas mudanças positivas, em termos institucionais, a exemplo da RMBH, que tem apresentando, recentemente, iniciativas para sua reestruturação, mas carece de maior priorização pelo estado em termos financeiros para implementação de políticas públicas que reduzam as desigualdades regionais e sociais na região.
 - c. As heterogeneidades econômicas, políticas, demográficas e sociais verificadas entre os entes, destacadamente os municípios, figuram como uma grande dificuldade a ser superada para uma perspectiva mais regionalizada nas funções de interesse comum, haja vista realidades muito díspares principalmente no sentido financeiro, a exemplo de Belo Horizonte e Ribeirão das Neves.
 - d. Superação de problemas inter e intrarregionais decorrentes da metropolização, que se apresentam pelo peso político, financeiro e populacional da capital e de outros municípios mais desenvolvidos em relação a outros em escala de menor desenvolvimento, como destacado por Souza (2003:145);
 - e. Adequação dos consórcios administrativos de direito privado à nova formatação da lei, de forma a fortalecer as relações de cooperação entre os entes através do compartilhamento de ações conjuntas, aumento dos mecanismos de transparência e responsabilização e pela possibilidade de angariar mais recursos financeiros da União e dos estados.
 - f. O aperfeiçoamento do ponto de vista financeiro e político da RMBH, com a contribuição do Estado, pode se configurar como um melhor canal de interlocução entre os municípios para avaliar, no quesito das funções de interesse comum nas diversas áreas de políticas públicas, a real necessidade de formação de consórcios.

Em suma, o estudo de dois mecanismos de cooperação intermunicipal na RMBH confirmam algo que parece ter validade mais geral para o Brasil. A coordenação federativa é possível, mas reproduzindo um padrão de protagonismo da União, ou seja, marcadamente centralizada, pela via da indução. Recapitulando Arretche (2000:74), uma estratégia de indução bem sucedida baseia-se 1) na disposição dos níveis de governo interessados para descentralizar políticas, e 2) nos meios, por meio de recursos financeiros, políticos e administrativos, para implementação de políticas cujo desenho institucional logre a adesão dos demais níveis de governo.

Contudo, o país, a despeito dos arranjos descritos aqui, continua carecendo de mecanismos horizontais de interlocução e cooperação que prescindam desta perspectiva mais centralizante, considerando que a Lei de consórcios visa o fortalecimento da cooperação entre os entes no nível horizontal destas relações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da coordenação federativa no Brasil atinge certa complexidade sob diversos ângulos, os quais devem mobilizar certa reflexão para a gestão pública ao formular políticas que coadunam com o interesse público. Um primeiro aspecto a ser considerado é a questão histórica que traz em seu bojo, além de uma independência mesclada com escravatura, todo um arcabouço de práticas patrimonialistas e clientelistas, privilegiando os interesses da elite econômica. O federalismo brasileiro nasce junto com a república, mas não nasceu à época uma identidade nacional do povo, dado que os vícios do império continuavam ainda latentes. Decorrente deste passado histórico, na dimensão política, a competição sempre foi uma aliada das oligarquias estaduais, seja para acentuar a riqueza dos estados mais ricos e pelo acento destes no centro do poder, seja para buscar recursos financeiros para sustentar as condições mínimas de sobrevivência da máquina pública em territórios mais pobres. O fruto desta competição foi o acirramento das desigualdades sociais e regionais na federação. Além da competição, presente ainda hoje no plano político-partidário, não podemos refutar as ondas de centralismo em que as liberdades individuais e coletivas foram esfaceladas pelo autoritarismo militar. Vivencia-se no momento uma democracia representativa, com independência dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, mas não podemos esquecer que o poder Executivo, principalmente na figura da União, concentra grandes recursos legislativos e financeiros em seu poder. Na dimensão territorial, o país comporta uma multiplicidade de entes, destacamente os municípios em número de 5.565, uma imensa área de riquezas naturais e minerais, além de um contingente populacional com grande diversidade cultural de saberes e talentos, fruto da miscigenação de índios, negros e brancos. Os descompassos também estão postos no quesito social, convivendo no mesmo espaço ricos e pobres, mansões e casebres; exploradores e explorados, e a engenharia do capitalismo selvagem se faz cada vez mais presente. De um lado houve alguns avanços na abertura de canais de participação popular em espaços deliberativos, por outro lado, a consciência dos cidadãos precisa ser amadurecida em torno do reconhecimento de seus direitos políticos, cívicos e sociais para ocupar efetivamente estes espaços.

As regiões metropolitanas e os consórcios são mecanismos importantes de coordenação federativa. O primeiro, sob a custódia do estado, embora dependentes dos municípios na sua implementação, necessitando de aparato financeiro e político para sua

reestruturação e atuação na política de integração regional para execução de funções de interesse comum. Os consórcios, sob o protagonismo da União, têm acenado avanços nas relações de cooperação horizontal, principalmente quando o estado participa nestas transações, atuando em diversas áreas de políticas públicas, com potencial para aumentar a eficiência e a efetividade das ações de governo se adequadamente utilizados para a promoção das funções de interesse comum e ampliação do acesso aos bens e serviços públicos, como saúde, educação, habitação, transporte, dentre outras áreas de políticas sociais.

Os ganhos advindos da Lei nº 11.107/2005 apontam para uma reorganização do território em que municípios de pequeno porte populacional e baixa capacidade financeira podem se organizar para melhoria de seus indicadores sociais, como em saúde, educação, desenvolvimento socioeconômico do espaço urbano, ou para o desenvolvimento de áreas e saberes pouco explorados por estes municípios e cujos ganhos podem ser compartilhados, como em cultura, meio ambiente e turismo. Além da segurança jurídica na efetivação dos contratos que tende a fortalecer este mecanismo de cooperação, outros resultados transparecem, como o fortalecimento de identidades culturais, atração de investimentos externos, bem como a absorção de novas demandas sociais e culturais. Ainda, podemos visualizar os ganhos de escala, por meio da gestão compartilhada, com redução dos custos administrativos e dos fluxos decisórios.

De acordo com o IBGE (2011), os consórcios públicos apresentam-se como dominantes em relação aos consórcios administrativos, presentes em 3.295 municípios do Brasil, sendo que 2.903 municípios realizam consórcios públicos intermunicipais. A área de saúde, além de pioneira deste mecanismo, é a mais consolidada, presente em 2.288 municípios, destacadamente nas regiões Sudeste e Sul do país. Ressalta-se que a legislação da área de saúde colabora nestes resultados, uma vez que a Lei Orgânica de Saúde (Lei nº 8.080/1990), desde sua instituição, previu a descentralização de ações e serviços de saúde por meio da constituição de consórcios. Na área de meio ambiente, apesar de que a Constituição de 1934 já previa a organização de consórcios na área de recursos hídricos, percebe-se certa acomodação no *status quo* de arranjos anteriormente constituídos, além de pouca disposição para mudanças em médio prazo. No tocante aos resíduos sólidos, em virtude da lei de saneamento básico (Lei nº 11.445/2007) e de indução vertical, a constituição de consórcios públicos intermunicipais é mais efetiva.

É exemplar dos aspectos promissores destes arranjos cooperativos o estudo empreendido neste trabalho. A Região Metropolitana de Belo Horizonte vem, recentemente, reestruturando seu arcabouço institucional, com o funcionamento da Agência e do Fundo Metropolitano, e territorial, por meio do PDDI, incluindo instrumentos de planejamento mais adequados em atendimento às peculiaridades e demandas da região, através dos quais se espera maior intervenção nas funções de interesse comum entre seus municípios. Os consórcios públicos intermunicipais de saúde e de meio ambiente na RMBH vêm se adequando cada vez mais à nova regulamentação da Lei nº 11.107/2005, muito em função de indução estadual que tem privilegiado a nova legislação.

O trabalho aqui não se exaure. Fica como sugestão para trabalhos futuros investigar o comportamento da política consorcial nas outras áreas aqui não analisadas, inclusive com a utilização de questionários e pesquisas *in locus* para maior precisão dos dados, não só na Região Metropolitana de Belo Horizonte, como em regiões metropolitanas de outros estados. Há também a necessidade de estudos analíticos de maior profundidade para apurar as reais causas de declínio e avanço no número de municípios que participam em consorciamento no período analisado. As limitações são evidentes, mas o aprendizado foi uma constante.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil**: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf>. Acesso em 03/10/2012

_____; SANO, Hironobu. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. In: Cadernos Adenauer XII. **Municípios e Estados**: experiências com arranjos cooperativos, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011. 240 p.

_____; SOARES, Márcia Miranda. **Redes Federativas no Brasil**: cooperação intermunicipal no Grande ABC, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, 2001. 236 p.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, nº 24. Curitiba, 2005. p. 29-40. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100004. Acesso em 06/02/2013.

ANA – Agência Nacional de Águas. **Apoio à gestão de recursos hídricos**. Disponível em <http://www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna/Gestaoderecursosohidricos.aspx>. Acesso em 20/11/2012.

ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais**. Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 04/10/2012.

_____. Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1998 facilitou 1995. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol.52, nº 2, 2009, pp. 377-423. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n2/v52n2a04.pdf>. Acesso em 13/12/2012.

_____. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000. 304 p.

BEST, Nina. A experiência do Grande Recife: Consórcio de Transporte Metropolitano. In: Cadernos Adenauer XII, **Municípios e Estados**: experiências com arranjos cooperativos, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011. 240p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1765/constituicao_1937_texto.pdf?sequence=4. Acesso em 05/10/2012.

_____. Câmara dos Deputados. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Brasília/DF. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1558>. acesso em 04/10/2012

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Brasília/DF. Disponível em http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3884/constituicao_1946_texto.pdf?sequence=1. Acesso em 04/10/2012

_____. Câmara dos Deputados. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Brasília/DF. Disponível em: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/lat/brasil/constitucion%20de%20brasil%201967.pdf>. Acesso em 03/10/2012

_____. Congresso Nacional. **Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/lei8080.pdf>. Acesso em 20/01/2013

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em 12/06/2005.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.** Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em 14/10/2012.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional – STN, 2009. **Finanças do Brasil – FINBRA.** Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/sistn_novosite.asp. Acesso em 20/12/2012

_____. Senado Federal. Agência Senado. **Constituições Brasileiras.** Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/entenda-o-assunto/constituicoes-brasileiras>. Acesso em 07/11/2012.

_____. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 70 de 29 de março de 2012. Brasília/DF, 2012. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/>. Acesso em 06/10/2012

_____. Senado Federal. **Decreto nº 23.611, de 20 de dezembro de 1933.** Revoga o decreto legislativo n 979, de 6 de janeiro de 1903 e faculta a instituição de consórcios profissionais-cooperativos. Brasília/DF. Disponível em: http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=46855&tipoDocumento=D_EC&tipoTexto=PUB. Acesso em 07/10/2012

CAMARGO, Aspásia (1994). O Novo Pacto Federativo. **Revista do Serviço Público**, ano 45, vol.118, n. 1. Brasília.

CBH – **Comitês de Bacias Hidrográficas.** Minas Gerais. Atualizado em 21/06/2011. Disponível em <http://www.cbh.gov.br/DataGrid/GridMinas.aspx>. Acesso em 21/11/2012

CEIVAP – Comitê de Integração de Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul. **Legislação**. Disponível em: <http://www.ceivap.org.br/index1.php>. Acesso em 15/11/2012

CÉSAR, Paulo Sérgio Mendes. **Relatório sobre os consórcios públicos para gestão integrada de resíduos sólidos pela SEDRU**. Belo Horizonte, 2012.

COSECS/MG/APP – Colegiado Dos Secretários Executivos dos Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais / Agência de Políticas Públicas. **Perfil dos Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais**. Belo Horizonte/MG, 2008-2009. Disponível em <http://www.cosecsmg.org.br/>. Acesso em 04/10/2012

CRUZ, Maria do Carmo M. Toledo; ARAÚJO, Fátima Fernandes de; BATISTA, Sinoel. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. In: Cadernos Adenauer XII. **Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos**, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011. 240p.

DINIZ, Marcelo Bentes; ARRAES, Ronaldo de Albuquerque e. **‘Tragédia dos Comuns’ e o exemplo da pesca da lagosta: abordagens teóricas**. 2001. 8 p. Disponível em http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP2001_TR60_0114.pdf. Acesso em 06/02/2013.

ELAZAR, Daniel. **Federalismo**. Archê, ano III, nº 7. Rio de Janeiro: UCAM, 1994. Disponível em http://www.pmd-ucam.org/index.php?option=com_content&task=view&id=35&Itemid=101. Acesso em 02/10/2012.

EVANS, Luciane; AYER, Flávia. **Pacientes e gestores apostam na aliança para reduzir problemas na saúde**. Jornal Estado de Minas, publicado em 19/02/2011. Disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2011/02/19/interna_gerais,210804/pacientes-e-gestoresapostam-na-alianca-para-reduzir-problemas-na-saude.shtml. Acesso em 21/11/2012

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2010. Centro de Pesquisas Aplicadas – CPA/FJP. **Estatísticas PNADs 2001-2009**. Disponível em: <http://www.fjp.gov.br/index.php/indicadores-sociais/idh-m-2001-a-2009-60-mais-pobres-e-40-mais-ricos-mg-e-rmbh->. Acesso em 20/11/2012

GRANBEL – Associação dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Ano 11, nº 82, novembro de 2011. **Informe Granbel**. Disponível em: <http://www.granbel.com.br/downloads/informe-granbel/Informegranel82.pdf>. Acesso em 21/11/2012

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades @, 2012**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em 20/11/2012

_____ (2011). **Sinopse do Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro. Brasil. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse.pdf>. Acesso em 02/10/2012

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **MUNIC 2002; MUNIC 2005; MUNIC 2009.** Perfil dos Municípios Brasileiros. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/defaulttab3_coleta.shtm. Acesso em 20/01/2013

_____. (2011). **MUNIC 2011.** Perfil dos Municípios Brasileiros, 2011. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf. Acesso em 20/01/2013

LAHÓZ, Francisco Castro; BROCHI, Dalto; VILELLA, Alexandre; PAIÃO, Adauto. **Participação dos consórcios intermunicipais na gestão dos recursos hídricos:** um enfoque nas bacias PCJ. São Paulo: XVII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos, 2007. Disponível em: http://www.abrh.org.br/SGCv3/UserFiles/Sumarios/a63c0955b3f663f1cfa7e9206fa933fc_1b62d18cf8973ac901c8c9c62292e3c6.pdf. Acesso em 19/11/2012

MACHADO, Gustavo Gomes; DANTAS, Caroline Bastos. Constituição de consórcios públicos e implicações da Lei nº 11.107/2005 nas associações intermunicipais anteriores. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz. **Consórcios Públicos:** instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 500 p.

_____; PIRES, Maria Coeli Simões. Os consórcios públicos: aplicação na gestão de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz. **Consórcios Públicos:** instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 500 p.

MACHADO, José Ângelo. Ação coletiva e provisão de bens públicos por meio de formas consorciadas entre governos locais: os consórcios intermunicipais de saúde no Brasil. **Revista Teoria e Sociedade**, nº 18.1, janeiro-junho de 2010

_____. **Políticas públicas descentralizadas e problemas de coordenação:** o caso do Sistema Único de Saúde. 2007. 377 f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007. 500 p. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/1843/VCSA-7GYV99/1/tese_final.pdf. Acesso em 12/10/2012

MINAS GERAIS (Estado). **Constituição Estadual (MG).** Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em 07/10/2012

_____. **Lei Complementar Estadual nº 107 de 12/01/2009.** Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em: http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?co1=e&d=NJMG&p=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&l=20&r=1&f=G&s1=LCP.TIPO.+e+107.NUME.+e+2009.ANO.&SECT8=SOTEXTO. Acesso em 07/10/2012

MINAS GERAIS (Estado). **Lei Complementar Estadual nº 88 de 12/01/2006**. Dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Disponível em: <http://www.mp.mg.gov.br/portal/public/interno/repositorio/id/4110>. Acesso em 07/10/2012

_____. **Lei Complementar Estadual nº 89, de 12/01/2006**. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em: <http://www.mp.mg.gov.br/portal/public/interno/repositorio/id/4110>. Acesso em 07/10/2012.

_____. Assembleia legislativa. **Lei Complementar Estadual nº 26, de 14/01/1993**. Dispõe sobre normas gerais relativas ao planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, a cargo da região metropolitana, sobre as atribuições, a organização e o funcionamento da assembleia metropolitana da região metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências. Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;minas.gerais:estadual:lei.complementar:1993-01-14;26>. Acesso em 10/10/2012

_____. Assembleia legislativa. **Lei Complementar Estadual nº 51, de 30/12/1998**. Institui a região metropolitana do vale do aço, dispõe sobre sua organização e funções. Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;minas.gerais:estadual:lei.complementar:1993-01-14;26>. Acesso em 10/10/2012

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, Diretoria de Informação, Documentação e Biblioteca. **Lei nº 18.036, de 12/01/2009**. Vol. 9, nº 2. Disponível em: <http://ws.mp.mg.gov.br/biblio/informa/160111346.htm>. Acesso em 15/11/2012

MNCR – Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. **Lei nº 18.031 de 2009**. Dispõe sobre a política estadual de resíduos sólidos de Minas Gerais. Disponível em http://www.mncr.org.br/box_2/arquivos-em-pdf/LEI%2018031-2009%20Politica%20estadual%20de%20Residuos%20MG.pdf/view. Acesso em 20/11/2012

NEVES, Luiz Antônio; RIBEIRO, José Mendes. **Consórcios de saúde**: estudo de caso exitoso. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 22(10): 2207-2217, out, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v22n10/20.pdf>. Acesso em 21/01/2013

OBSERVATÓRIO das Metrôpoles. **As metrôpoles no Censo 2010**: novas tendências? Rio de Janeiro, 2010. Disponível em http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/texto_MetropolesDez2010.pdf. Acesso em 06/10/2012.

PINTO, Elida Graziane. **Por uma administração pública (gerencial ou não) mais accountable no Brasil**: entre outras coisas, uma questão de respeito às salvaguardas constitucionais. XV Concurso de Ensayos del CLAD “Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental”. Caracas, 2001. Disponível em http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0041205.pdf. Acesso em 15/11/2012.

PINTO, Sol Garson Braule. **Regiões Metropolitanas**: obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). 391p. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=172689. Acesso em 20/01/2013

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2003 (Censo 2000)**. Disponível em <http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>. Acesso em 20/11/2012

RIBEIRO, José Mendes; COSTA, Nilson do Rosário. **Consórcios Municipais no SUS**. Brasília: IPEA, 1999. Texto para discussão nº 669.

ROMANELLI, C.; ABIKO, A. K. **Processo de Metropolização no Brasil**. São Paulo: EPUSP, 2011. 34 p. (Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/28). Disponível em <http://publicacoes.pcc.usp.br/Textos.Tecnicos/TT28.pdf>. Acesso em 04/10/2012.

SANTOS, Lenir. **Consórcio Administrativo Intermunicipal**: aspectos gerais. suas especificidades em relação ao sistema único de saúde. Estudo realizado a pedido da Secretaria de Políticas Públicas do Ministério da Saúde. Fevereiro de 2000. Disponível em: http://www.nesc.ufg.br/uploads/19/original_CIS_Lenir_Santos.pdf. acesso em 12/10/2012.

SEGEM/MG – Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana de Minas Gerais. **Glossário**. Disponível em: <http://metropolitana.mg.gov.br/pagina/glossario#C>. Acesso em 24/11/2012

_____. **Proposta de reestruturação territorial metropolitana**. Disponível em: <http://www.metropolitana.mg.gov.br/eixos-tematicos-integrados/proposta-de-reestruturacao-territorial-metropolitana>. Acesso em 20/12/2012

SOARES, Márcia Miranda. Federalismo e desigualdades sociais no Brasil atual. In: **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte, ano 5, n.19, jul./set. de 2011. p. 143-171

_____. Federação, democracia e instituições políticas. **Lua Nova**, nº 44, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a07n44.pdf>. Acesso em 03/10/2010

SOUTO, Artur Moreira; PINHO, Thiago Araujo do. Caleidoscópio Metropolitano: novas tendências e outro planejamento na região metropolitana de Belo Horizonte. Multiface: **Revista do Corpo Discente da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG**. Belo Horizonte, v. 5, nº 1, p. 9-17, jan-jun 2011.

SOUZA, Celina. **Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas Políticas Públicas Brasileiras**. Trabalho Apresentado ao Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização. São Paulo, 18-21

de maio de 1998. Disponível em:
<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/232245/Souza.pdf>. Acesso em 06/10/2012

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, nº 59, 2003 p.137-159. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n59/a07n59.pdf>. Acesso em 08/10/2012.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>. Acesso em 07/11/2012

SPINK, Peter. Cooperação e governança interjurisdicional: conceitos em discussão. In: Cadernos Adenauer XII. **Municípios e Estados**: experiências com arranjos cooperativos, nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011. 240 p.

VINHAS, Letícia Pinto; TUPINAMBÁ, João Carlos Derzi. **Cooperação intergovernamental em busca do desenvolvimento regional**. IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília/DF: Centro de Convenções Ulisses Guimarães. 25 a 27 de maio de 2011.