

# **CAPACITAÇÃO E APOIO AOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS VISANDO FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL NA ÁREA DE GESTÃO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL**

Número do Projeto: PRODOC BRA 10/001

Título do Projeto: Observatório dos Consórcios Públicos  
e do Federalismo

TERMO DE REFERÊNCIA N° 02/2014





## **Módulo 1**

# **Desenvolvimento Regional, Governança Regional e Cooperação Intergovernamental.**

# CARACTERÍSTICAS GERAIS DO ESTADO BRASILEIRO

- Território de 8,5 milhões de km<sup>2</sup>
- População de mais de 190 milhões de habitantes
- Quinto país mais populoso do mundo
- Sétima economia do mundo
- Taxa de desemprego da PEA 4,9%
- Investimentos Diretos Externos US\$ 66,5 bilhões (US\$ 16,6 bilhões 2002)
- Exportações US\$ 242 bilhões em 2013 (US\$ 60 bilhões em 2002)
- Reservas cambiais US\$ 379,8 em maio/2014 (US\$ 37,8 bilhões em 2002)
- Dívida pública 34,6% maio/14 e 60,2 em 2002

# ASSIMETRIAS REGIONAIS

Possui 26 estados e o Distrito Federal, chamados de Unidades da Federação (UF)

	<b>População %</b>	<b>Território %</b>
<b>Norte</b>	8,3	45
<b>Nordeste</b>	27,8	18
<b>Centro Oeste</b>	7,4	18
<b>Sudeste</b>	42,1	10
<b>Sul</b>	14,4	7

## ASSIMETRIAS REGIONAIS

84% da população nas cidades (Censo 2010) – 50% da população do mundo

5.570 municípios,  $\frac{3}{4}$  deles têm menos de 20.000 hab. (19% da população total)

Apenas 31 municípios com mais de 500 mil habitantes concentram 27% da população.

# ASSIMETRIAS REGIONAIS

54 unidades regionais (51 regiões metropolitanas e 3 RIDES (Região Integrada de Desenvolvimento Econômico))

58% dos brasileiros vivendo nas metrópoles

60% de crescimento da população em regiões metropolitanas de 2000 a 2010 (IBGE)

# ASSIMETRIAS REGIONAIS

## **Região metropolitana**

Agrupamento de municípios limítrofes que apresente:  
elevada densidade demográfica;  
significativa conurbação;  
funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade; e  
especialização e integração socioeconômica.

## **Aglomeração urbana**

agrupamento de municípios limítrofes que apresente:  
relações de integração funcional de natureza econômico-social; e  
urbanização contínua entre municípios ou manifesta tendência  
nesse sentido.

## **Microrregião**

agrupamento de municípios limítrofes que apresente:  
características de integração funcional de natureza físico-territorial,  
econômico-social e administrativa.

## ASSIMETRIAS REGIONAIS

Em 2008, a receita orçamentária per capita média dos 20 municípios "mais ricos" foi de aproximadamente R\$ 7 mil, enquanto, para os 20 "mais pobres", equivaleu à cerca de R\$ 546.

A razão entre a receita per capita dos dois grupos é de quase 13 vezes. Apenas 4 do primeiro grupo estavam em regiões metropolitanas contra 12 do segundo.

Entre os "mais pobres", 9 tinham mais de 100 mil habitantes contra apenas 2 entre os "mais ricos".



# ASSIMETRIAS REGIONAIS

As receitas dos municípios são desiguais:

75% - transferências regulamentadas pela legislação federal

3% - transferências negociadas da União, via emendas parlamentares

FPM, o SUS e o Fundef/Fundeb, em conjunto, são transferências com maior impacto

# PRINCIPAIS PROBLEMAS TERRITORIAIS

- Entorno cresce ainda mais
- Avanço da população em áreas de mananciais (ESP)
- Degradação ambiental
- Moradias irregulares
- Destinação dos resíduos sólidos
- Enchentes
- Tratamento água e esgoto (saneamento ambiental)
- Congestionamento e poluição (78% emissão de gases efeito estufa tem origem nos meios de transportes)

# PRINCIPAIS PROBLEMAS TERRITORIAIS

- As regiões urbanas e rurais são exemplos de modernidade? Ex.: a cidade de São Paulo continua apresentando baixos índices sociais e econômicos, a qualidade de vida na cidade bastante comprometida.
- Necessidade de interiorização de serviços: cultura, lazer, recursos naturais e infraestrutura.
- Cada setor produtivo tem cerca de 6 empresas que controlam as cadeias produtivas nacionais. Qual a parte do Brasil na cadeia produtiva global? Mais de 89% da produção brasileira se realiza no mercado interno (micro e pequenas empresas)
- As empresas continuarão organizando as regiões e as cidades?

# Relação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento sócioambiental

- Caracteres Constitutivos do Subdesenvolvimento (Yves Lacoste):
  - Insuficiência alimentar;
  - Deficiência da agricultura;
  - Baixa renda nacional média e baixos níveis de vida;
  - Industrialização reduzida;
  - Fraco consumo de energia;
  - Situação de subordinação econômica;
  - Setor comercial hipertrofiado;

# CONCEITOS GERAIS:

## Desenvolvimento – Subdesenvolvimento

- Caracteres Constitutivos do Subdesenvolvimento:
  - Estruturas sociais ultrapassadas;
  - Fraco desenvolvimento das classes médias
  - Frágil integração nacional;
  - Importância do subemprego;
  - Deficiente nível de instrução;
  - Intensa natalidade
  - Estado sanitário imperfeito – em vias de melhorar;
  - A tomada de consciência

# Teoria da Dependência (Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto)

- Sociedades latino-americanas: “sociedade tradicional” produzindo a passagem a outro tipo de sociedade chamada “moderna” – situação intermediária – sociedades em desenvolvimento;
- Há na história da América Latina uma defasagem com respeito aos países desenvolvidos – etapas da industrialização;
- O dinamismo das sociedades subdesenvolvidas deriva de fatores externos.

## **Desenvolvimento Econômico e Social (Ladislau Dowbor)**

- “Um sistema que sabe produzir, mas não sabe distribuir, não é suficiente.”
- O capitalismo é um sistema que sabe produzir, mas não sabe distribuir;
- A atividade econômica é um meio e o bem estar social é o fim;
- A dimensão social não deve ser tratada com complemento, mas uma prioridade na sociedade;

## **Desenvolvimento Econômico e Social**

- É necessário equilíbrio das várias áreas do desenvolvimento, dependendo, para isto, de articulações mais complexas;
- As experiências de articulação em rede são fundamentais para se “construir uma sociedade economicamente viável, socialmente justa, e ambientalmente sustentável”;
- Com todo o peso das heranças extremas do século XX, temos de aprender a construir sistemas mais complexos, em que a palavra-chave não é a opção, mas a articulação.”



# GLOBALIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA

## Resumo

- Descentralização da produção;
- Terceirização;
- Reestruturação Produtiva;
- Passagem da produção em massa para produção flexível;
- Revolução nas telecomunicações;
- Ritmo da indústria, comércio e transportes;
- Internacionalização do capital;
- Tentativa de imposição de um pensamento único – hegemonia cultural.

# CONSEQÜÊNCIAS DA GLOBALIZAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

- A partir da década de 80, as transformações ocorridas no cenário político e econômico internacional, associadas às mudanças do processo produtivo, exerceram um impacto negativo principalmente para a economia das regiões mais industrializadas do país.
- O processo de reestruturação produtiva e as grandes inovações tecnológicas, revolução das telecomunicações, ou seja, alterações associadas ao surgimento da globalização, resultaram aumento do índice de desemprego e, conseqüentemente, da exclusão social no mundo todo.

# **FEDERALISMO BRASILEIRO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E PACTO TERRITORIAL.**

A Constituição de 1988 consagrou o sistema federativo brasileiro baseado numa forma de organização em que se estabelece um pacto, reconhecendo a autonomia das esferas territoriais de poder, porém permitindo formas de cooperação entre os entes autônomos da federação.

Democracia com controle social e entes com autonomia, mas insuficiente quanto à gestão territorial de caráter metropolitano e regional.

Federalismo de competição e não de cooperação.

# **FEDERALISMO BRASILEIRO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E PACTO TERRITORIAL.**

A coordenação entre estes três níveis governamentais é bastante complexa quanto à repartição de competências, deficiências nas relações intergovernamentais que tem comprometido a eficácia das políticas públicas.

Há uma gestão fragmentada, esvaziamento institucional, político e financeiro dos órgãos metropolitanos e acirramento dos conflitos de interesses entre municípios e entre municípios e estado.

# **FEDERALISMO BRASILEIRO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E PACTO TERRITORIAL.**

Nos últimos anos, o governo federal se reintroduziu na agenda regional através dos investimentos, em alguns casos, no território metropolitano.

Mas há uma lógica de relações bilaterais que não garante a sinergia porque não trabalha com a contrapartida de formas de governança e participação dos municípios federados.

# **FEDERALISMO BRASILEIRO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E PACTO TERRITORIAL.**

Em algumas regiões vem se constituindo o modelo estadualizado e pouco efetivo de gestão metropolitana a partir da organização paritária e propostas criação de fundos metropolitanos ainda não concretizados, na maior parte dos casos.

Há casos onde a participação dos municípios nestes conselhos é restrita e submetida ao controle dos Estados.

# **FEDERALISMO BRASILEIRO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E PACTO TERRITORIAL.**

Constituir uma agenda metropolitana ou regional, de cooperação e planejamento, para enfrentamento dos problemas de mobilidade, de saneamento ambiental, de inclusão social, de superação do déficit habitacional.

Impulsionar e ampliar a dinâmica dos Consórcios Intermunicipais, respeitando a autonomia dos entes federados, para a escala metropolitana.

# **FEDERALISMO BRASILEIRO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E PACTO TERRITORIAL.**

Constituir um planejamento estratégico envolvendo a participação do poder público (União, Estados e Municípios) e demais instituições representativas dos segmentos da sociedade civil, que corresponda às demandas reais do território, articulado com os planos plurianuais dos diferentes entes, fortalecendo e definindo vocações para o desenvolvimento sustentável.

Buscar mecanismos efetivos de viabilização macro regional combinando recursos da União, Estados e dos municípios.



# FEDERALISMO BRASILEIRO, RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E PACTO TERRITORIAL.

Os consórcios públicos são um exemplo de gestão pública compartilhada visando a solução de problemas comuns.

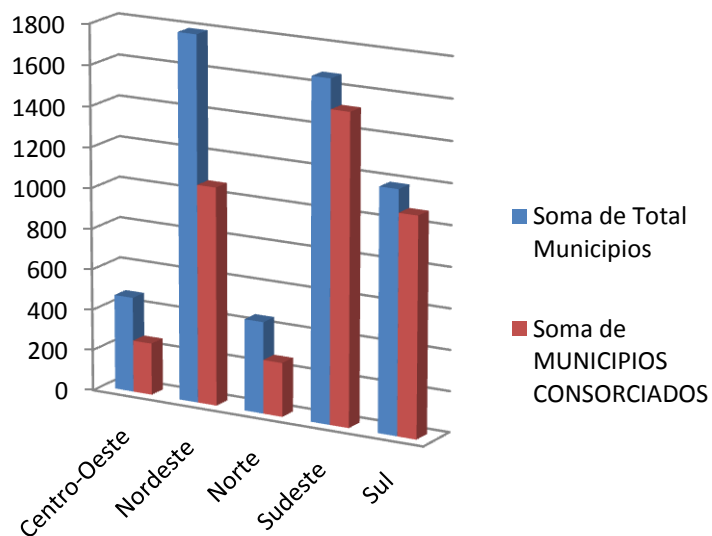
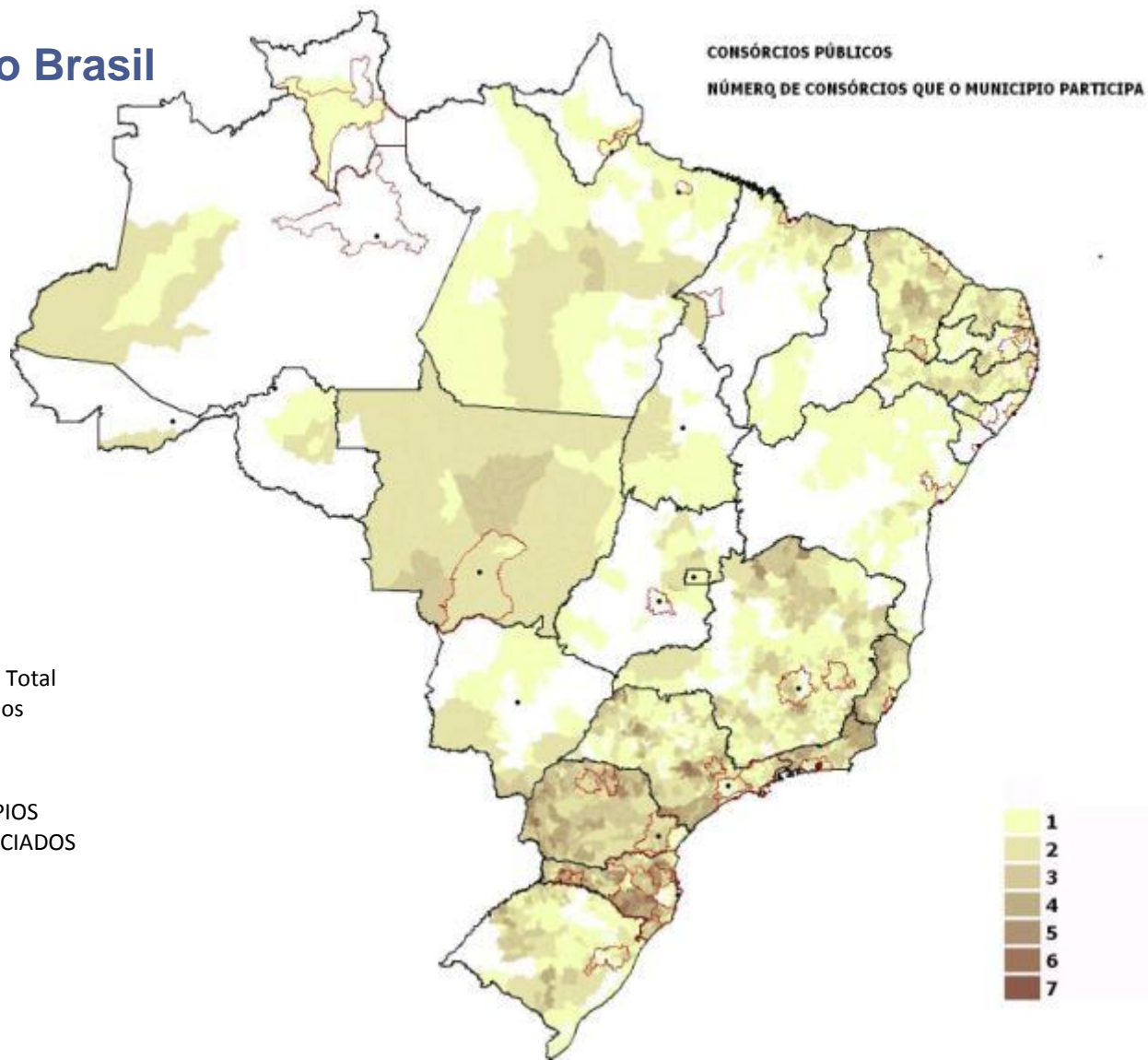
Através das relações de parceria entre entes federativos é possível a ampliação da capacidade técnica, gerencial e financeira melhorando, deste modo, a prestação de serviços públicos.

# Municípios Consorciados

## 777 Consórcios Públicos no Brasil

Fontes: Receita Federal, Ministérios, STN, Tribunais de Contas dos Estados, Secretarias Estaduais e SICONV

Ref.: mar/2015



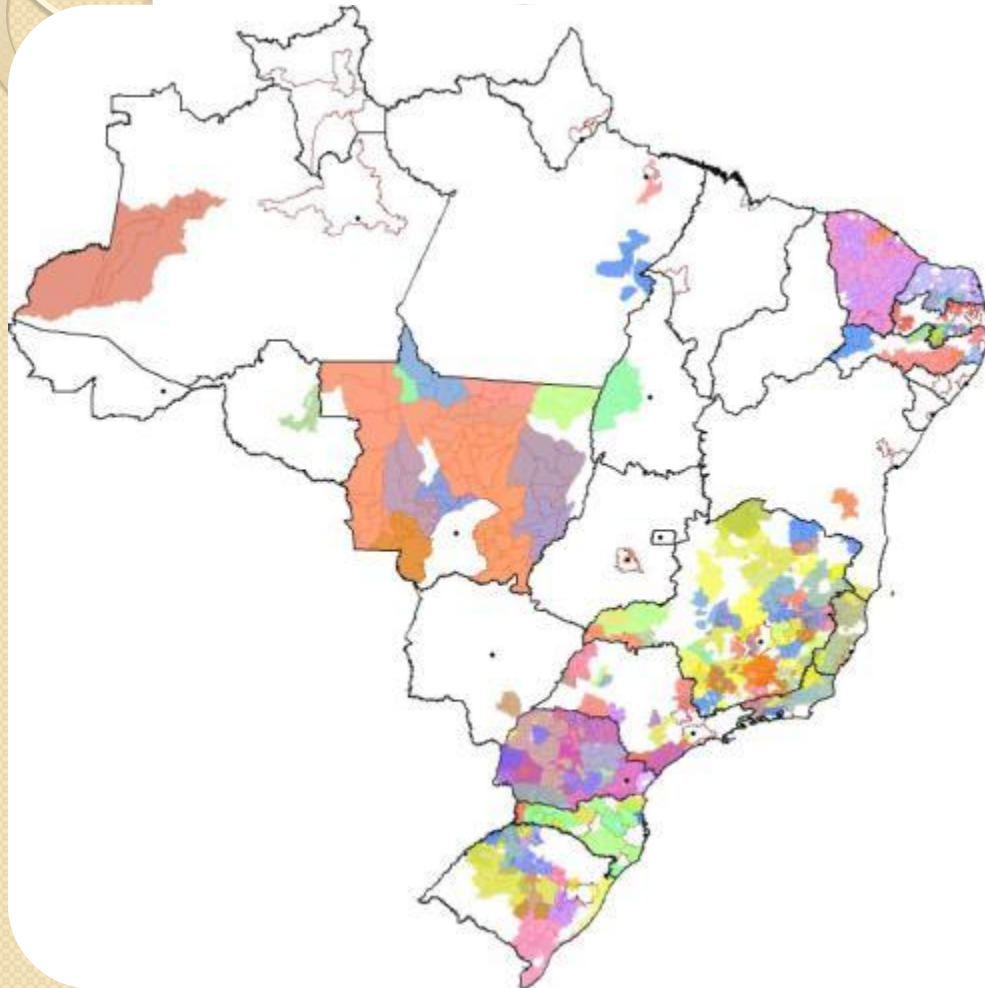
# Áreas de atuação dos Consórcios Públicos

**Fontes: Receita Federal, Ministérios, STN, Tribunais  
de Contas dos Estados, Secretarias  
Estaduais e SICONV**

**Ref.: 2012**

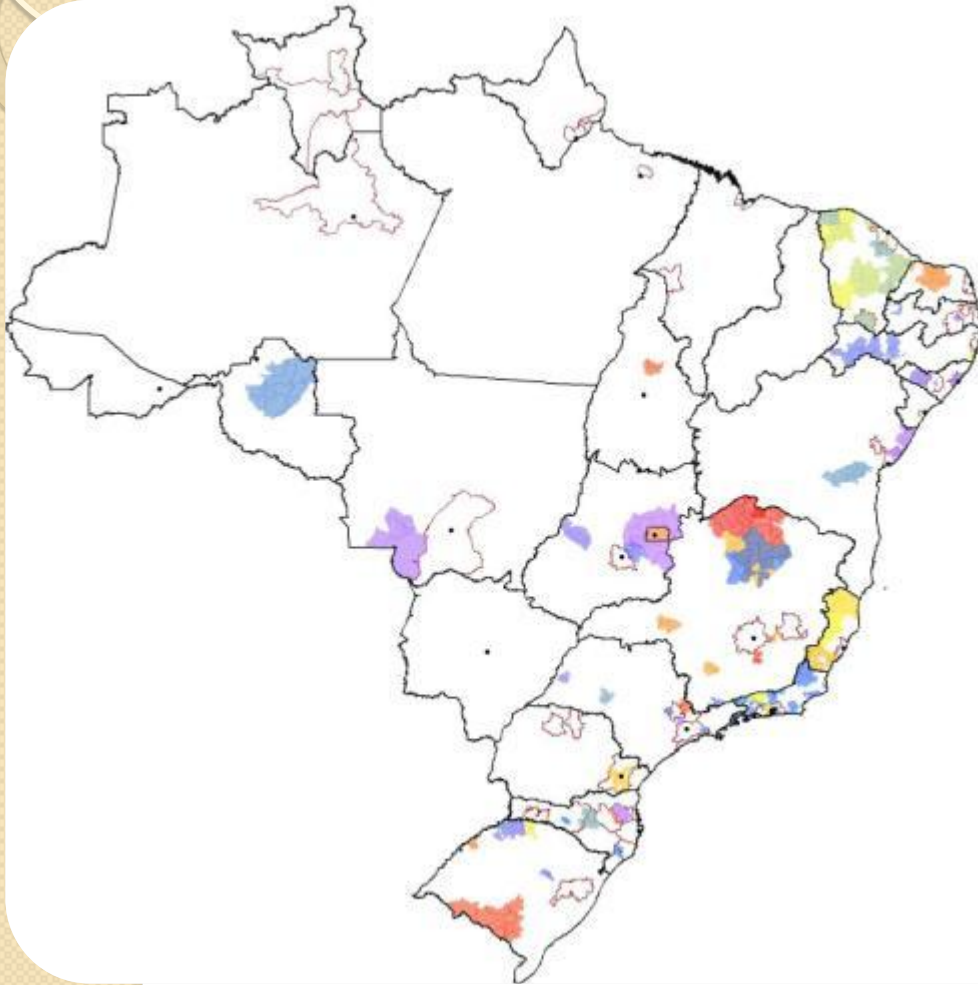
# Consórcios Públicos - Saúde

SAÚDE



# Consórcios Públicos – Resíduos Sólidos

RESI



# Os fundamentos e objetivos dos consórcios públicos intermunicipais

## **CARACTERÍSTICAS DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS**

*LEI FEDERAL Nº 11.107, de 06 de abril de 2005*

A principal característica do consórcio público e da gestão associada de serviços públicos - são instrumentos de atuação conjunta de natureza voluntária;

Pessoa jurídica de direito público, quando se constituir sob a forma de Associação Pública, espécie de autarquia inter-federativa;

Pessoa jurídica de direito privado, quando tomar a forma de Associação Civil sem fins econômicos;

# **CARACTERÍSTICAS DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS**

*LEI FEDERAL Nº 11.107, de 06 de abril de 2005*

Independentemente de sua natureza jurídica, o Consórcio será regido pelos preceitos da Administração Pública e da Gestão Fiscal e integrará a administração indireta de todos os entes consorciados;

Favorece o controle sobre os recursos públicos colocados à disposição da cooperação intergovernamental (Tribunais de Contas/Ministério Público);

Formaliza as contribuições financeiras e as responsabilidades assumidas (contrato de rateio);

Traz maior segurança jurídica ao acordo de cooperação federativa.

# CARACTERÍSTICAS DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

*LEI FEDERAL Nº 11.107, de 06 de abril de 2005*

ARTIGO 2º, INCISO I, DO DECRETO Nº 6.017/07  
(regulamentou a Lei nº 11.107/2005)

“Art. 2º. Para fins deste Decreto, consideram-se:

I – consórcio público: 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” (gn).



*LEI FEDERAL Nº 11.107, de 06 de abril de 2005*

ARTIGO 39 do DECRETO nº 6.017/07

A partir do exercício de 2008, consórcio administrativo não poderá celebrar convênios com a União.

“Art. 39. A partir de 1º de janeiro de 2008 a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido”.



**CARACTERÍSTICAS DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS**  
*LEI FEDERAL Nº 11.107, de 06 de abril de 2005*

**Etapas para constituição do Consórcio Público:**

**ETAPA 1 – Protocolo de Intenções**

**ETAPA 2 – Ratificação**

**ETAPA 3 – Estatutos**

## Poder público e sociedade civil – ações articuladas de desenvolvimento regional

Os estudos de Arato (1995) estabelecem uma clara distinção entre sociedade civil como movimento e sociedade civil como instituição, conceitos estes que se correlacionam.

- *“A primeira seria uma sociedade civil constituinte, criadora da segunda, sua versão constituída e institucionalizada. Mas a relação temporal entre estas duas formas não é inteiramente evidente. Algumas formas de institucionalização certamente permitem o reaparecimento de movimentos e ações que, por sua vez, podem ou não visar uma outra ruptura institucional. Esta última diferença está contida na separação que estabelecemos entre revolução e desobediência civil. Esta última, vinculada a iniciativas ou movimentos sociais, representa o limite extremo da ação coletiva no interior da sociedade civil e difere significativamente da sociedade civil organizada como movimento.”*

# Poder público e sociedade civil – ações articuladas de desenvolvimento regional

DAGNINO, Evelina

- Com o crescente abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais que as caracterizava em períodos anteriores aos anos 90, a autonomização política das ONG cria uma situação peculiar onde essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. Por mais bem intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas.

# Poder público e sociedade civil – ações articuladas de desenvolvimento regional

DAGNINO, Evelina

- A própria substituição do termo sociedade civil pela importação do termo Terceiro Setor (o primeiro e o segundo seriam o Estado e o Mercado) para substituir o de sociedade civil designa o intento de retirar a cidadania do terreno da política, retomado novamente pelo seu detentor exclusivo: o Estado.
- Os alvos dessas políticas não são vistos como cidadãos, com direitos a ter direitos, mas como seres humanos “carentes”, a serem atendidos pela caridade, pública ou privada.

## Como construir a governança regional?

- É preciso considerar o tema Desenvolvimento Regional para além das propostas de fomento do desenvolvimento econômico como forma de redução das desigualdades regional. Tão pouco, o desenvolvimento regional deve ser entendido como uma das dimensões do plano de governo do Estado, mas sim considerado uma estratégia de governo a partir das regiões.
- Isso significa uma mudança substancial do sistema de governança comparado a modelos e experiências anteriores; significa também ter a ousadia para efetivamente constituir padrões democráticos de governança. Ou seja, não basta apenas a disposição para transformar os métodos da administração.

# Como construir a governança regional?

- O processo de descentralização das políticas públicas comprova que o emprego de obras de infraestrutura e políticas sociais não são suficientes para a promoção do desenvolvimento territorial, pois é ainda preciso encarar o desafio do desenvolvimento sustentável dos territórios urbanos e rurais, incluindo o cenário de adensamento populacional nas metrópoles e grandes cidades e de vasto território e pequena população.
- Compreender a agricultura como interface entre sociedade e ambiente, destinar subsídios às políticas agrícolas condicionados à adequação dos recursos naturais. Reconstruir laços orgânicos entre as cidades e o meio rural.

# Como construir a governança regional?

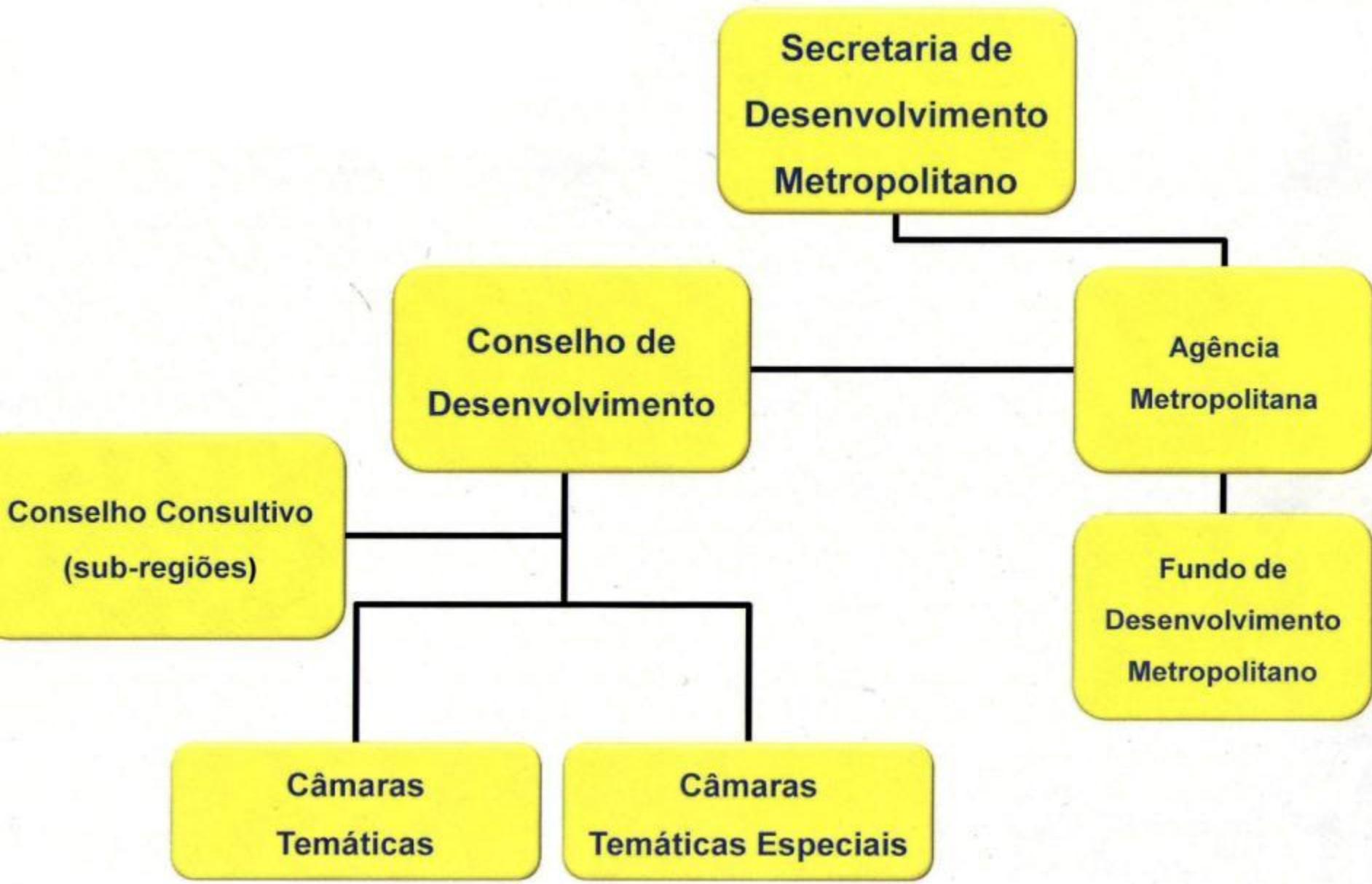
- Considerando a crescente diversificação da produção das atividades primárias (agricultura, pecuária, mineração e silvicultura) e o crescimento maior do setor de serviços, ampliar a capacidade local de desenvolvimento sustentável nas zonas rurais, aliando iniciativas privadas e comunitárias integradas a mercados globais.
- Procurar no modelo descentralizado e coordenado, o caminho para o planejamento dos territórios. Buscar os interesses semelhantes, generalizar o que é comum e operar sobre aquilo que é diferente. Operar sob o princípio da regulação das formas de uso social dos recursos naturais: acesso à terra; gestão das bacias geográficas; conservação e prevenção de florestas e rios e valorização da paisagem e da biodiversidade.



# Como construir a governança regional?

- É preciso superar a visão setorial tão impregnada nos governos, a partir do conceito territorial em oposição à política setorial dos investimentos, através de um planejamento voltado para a redução das desigualdades regionais, tendo como metodologia: formação, planejamento, implementação, gestão e avaliação de planejamento do território.
- Ao contrário da competição predatória entre municípios e entre Estado e municípios, atuar sob o princípio da competitividade sistêmica e o consenso progressivo, a partir da revalorização da esfera municipal e estímulo à participação da sociedade, em particular os agentes locais.

# Lei Complementar Nº 1.139 de 16 de junho de 2011



**Regina Célia dos Reis**

regireis.ms@gmail.com