

**INDIANARA CRISTINA BIGATON**

**IMPLANTAÇÃO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE  
INFRAESTRUTURA URBANA E RURAL, COMO ESTRATÉGIA DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ESTUDO DE CASO DA  
ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO IRANI - AMAI**

**CURITIBA**

**2011**



**INDIANARA CRISTINA BIGATON**

**IMPLANTAÇÃO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE  
INFRAESTRUTURA URBANA E RURAL, COMO ESTRATÉGIA DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL: ESTUDO DE CASO DA  
ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO IRANI – AMAI**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Desenvolvimento Regional do curso de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional, Departamento de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Msc. Rafael Gustavo Tortato

**CURITIBA**

**2011**

Aos meus pais, com muito amor e carinho  
Dedico

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por ter me dado à oportunidade e proporcionado condições para fazer esta especialização;

Agradeço aos meus pais pelo incentivo ao estudo e na minha formação como pessoa.

Ao meu companheiro Juliano pelo apoio.

A sócia e amiga, Alexsandra, pelo apoio e companheirismo nessa especialização e pelas horas de conversa sobre o tema do trabalho final.

A Celoir Mascarello pela disponibilidade em auxiliar nas minhas pesquisas.

A Ingrid Piovesan, Secretária Executiva da AMAI por me atender todas às vezes em que foi necessário.

Aos Prefeitos que compõe a Região da AMAI e sua equipe técnica que prontamente contribuíram para esta pesquisa.

Ao Orientador Prof. Msc. Rafael Gustavo Tortato pelo apoio e dedicação auxiliando no desenvolvimento deste trabalho e compreensão.

"O planejamento não é mais do que a tentativa de viabilizar a  
intenção de governar o próprio futuro."

Carlos Matus.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	9
1.1 OBJETIVOS .....	10
2 CONSÓRCIO PÚBLICO .....	11
2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS .....	11
2.2 CONSTITUIÇÃO, ALTERAÇÃO E EXTINÇÃO DO CONSÓRCIO .....	13
2.3 CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS .....	16
2.4 FORMAÇÃO DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS .....	18
2.5 POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....	20
2.6 ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO IRANI – AMAI .....	21
2.6.1 HISTÓRICO .....	21
3 METODOLOGIA DA PESQUISA .....	26
3.1 MÉTODO DA PESQUISA .....	26
3.2 TÉCNICA DE COLETAS DE DADOS .....	28
4 IMPLANTAÇÃO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL: ESTUDO DE CASO DA ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO IRANI – AMAI .....	29
4.1 A FORMAÇÃO DO CONSÓRCIO .....	29
4.2 OBJETIVOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E INSTITUCIONAIS DO CONSÓRCIO .....	30
5 RESULTADOS ESPERADOS DISCUSSÕES PROPOSTAS .....	33
5.1 GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇO PÚBLICO .....	33
5.2 PARTICIPAÇÃO DOS AGENTES .....	34
5.3 ATRIBUIÇÕES MUNICIPAIS .....	35
5.4 REGIME CONTÁBIL E FINANCEIRO E PUBLICIDADE DOS ATOS .....	35
5.5 CREDIBILIDADE NO CONSÓRCIO .....	36
6 CONCLUSÃO .....	37
REFERÊNCIAS .....	40
APÊNDICES .....	42

## RESUMO

A criação de um consórcio público tem como escopo a gestão associada de serviços públicos, no qual dois ou mais entes federados poderão prestar um serviço público de interesse comum. Nesse sentido, tem-se o consórcio intermunicipal, cujo objetivo primordial é trazer soluções de problemas comuns a municípios vizinhos, trabalhando de forma cooperativa, podendo se constituir numa importante estratégia de atuação política e administrativa, viabilizando parcerias e alianças entre todos aqueles que estão envolvidos na Administração local. Visando refletir sobre tais questões desenvolveu-se o presente estudo, que teve como objetivo avaliar o processo de implantação do consórcio intermunicipal de infraestrutura urbana e rural, como estratégia de desenvolvimento regional da Associação dos Municípios do Alto Irani – AMAI. O método utilizado para a realização deste trabalho foi um estudo de caso, através de uma pesquisa qualitativa e exploratória com delineamento bibliográfico. Com base nas informações obtidas verificou-se que o consórcio intermunicipal de infraestrutura urbana e rural proporcionará, à microrregião da AMAI, um aumento do poder de diálogo e negociação dos municípios, ampliando sua capacidade de realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura com maior eficiência do uso dos recursos públicos.

Palavras – chave: desenvolvimento regional, planejamento, políticas, públicas

## **ABSTRACT**

The creation of a public consortium is scoped to the associated management of public services, in which two or more federal agencies may provide a public service of common interest. In this sense, we have the intermunicipal consortium whose primary mission is to bring solutions to problems common to neighboring municipalities, working cooperatively, and may constitute an important strategy of political and administrative, allowing partnerships and alliances between all those involved in local government. Aiming to reflect on such issues developed in this study, which aimed to evaluate the implementation process of the consortium of municipal and rural infrastructure, such as regional development strategy of the Association of Municipalities of Alto Irani - AMAI. The method used for this work was a case study, through an exploratory qualitative research design and literature. Based on the information obtained showed that the consortium of municipal and rural infrastructure will provide, at the micro AMAI, an increase in the power of dialogue and negotiation of the cities, increasing its ability to perform actions inaccessible to a single city more efficiently the use of public resources.

**Keywords:** regional development, planning, policy, public

## 1 INTRODUÇÃO

Concomitante aos avanços no processo de descentralização político-administrativa, evidencia-se no Brasil, mesmo que de forma iniciante, diversas experiências de cooperação intermunicipal, independentes ou induzidas pelos governos estaduais e federal.

Nesse contexto, apresentam-se os consórcios como instrumentos de relações intergovernamentais cooperativas, com a possibilidade de favorecer a solução de problemas comuns entre os entes federados, aumentando a competência destes no suprimento de serviços públicos indispensáveis ao desenvolvimento dos municípios.

Dessa forma, a discussão da cooperação intermunicipal recebeu valoração devido às dificuldades impostas aos municípios pelo processo de descentralização das políticas sociais, especificamente com a transferência de poder de decisão e de recursos, bem como de atribuições do poder central para as instâncias subnacionais.

Diante das limitações municipais para agir frente suas novas atribuições, observamos a emergência de novas formas de articulação entre os municípios. Em razão disso, aqui pretendemos destacar uma experiência de implantação de consórcio intermunicipal de infraestrutura urbana e rural na Associação dos Municípios do Alto Irani – AMAI.

O presente trabalho é um estudo de caso, conduzido fundamentalmente pela pesquisa com abordagem qualitativa, de natureza exploratória e método descritivo.

Quanto ao plano adotado para o seu desenvolvimento, inicialmente faz-se uma contextualização sobre o consórcio público e as características legais para sua formação, constituição, alteração e extinção. Em seguida, fez-se uma breve explanação sobre a microrregião da AMAI, descrevendo sobre seu histórico e sua constituição.

Na seqüência, tratou-se da problematização, justificativa da pesquisa, descrevendo seus objetivos e procedimentos metodológicos.

Por derradeiro, aborda-se especificamente sobre a possibilidade da implantação do consórcio intermunicipal na microrregião da AMAI, especificando sobre sua formação, objetivos sociais, econômicos e institucionais e ao final apresenta-se os resultados e discussões da pesquisa.

Para tanto, o problema desta pesquisa é definido como: **Quais são os desafios e oportunidades de crescimento da região da AMAI com a adoção de um consórcio intermunicipal de infraestrutura urbana e rural?**

## **1.1 OBJETIVOS**

O objetivo geral deste trabalho foi o de avaliar o processo de implantação do consórcio intermunicipal de infraestrutura urbana e rural, como estratégia de desenvolvimento regional da Associação dos Municípios do Alto Irani – AMAI.

Para atender o objetivo geral, este trabalho teve os seguintes objetivos específicos:

- Descrever os projetos institucionais de planejamento da gestão de infraestrutura urbana e rural da AMAI;
- Definir a estrutura do consórcio intermunicipal proposto pela AMAI;
- Caracterizar as principais alternativas propostas para a gestão da infraestrutura urbana e rural por meio do consórcio intermunicipal ;
- Avaliar a percepção das prefeituras consorciadas sobre a sua viabilidade como alternativa para a gestão da infraestrutura urbana e rural na AMAI.

## 2 CONSÓRCIO PÚBLICO

### 2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

O consórcio público surgiu com o advento da EC 19/98 tendo como objetivo a gestão associada de serviços públicos. A Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 241, assim o define:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Como se observa, obrigatoriamente, os consórcios públicos serão criados por lei, com a finalidade única de executar a gestão associada de serviços públicos. Para tanto, os entes consorciados, que podem ser a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no todo em parte, destinarão pessoal e bens essenciais à execução dos serviços transferidos. Nesse sentido, denota-se que a criação de um consórcio público contribui para a descentralização da prestação do serviço público a este transferido (BARREIRO, 2008).

Somente em 06/04/2005 é que foi regulamentada a aplicação do consórcio público, através da Lei n.º 11.107/05, a qual dispõe sobre as normas gerais de contratação. E em 17/01/2007 passou a vigorar o Decreto n.º 6.017 que regulamenta a Lei de Consórcios Públicos.

Ao conceituar consórcio público, Di Pietro (2011) aduz que antes da promulgação da supracitada lei, havia certo consenso doutrinário em considerar convênio e consórcios como acordo de vontades, sendo o consórcio utilizado quando os entes consorciados eram do mesmo nível, e o convênio, quando se tratava de entidades de níveis diferentes.

Contudo, a autora ressalta que a Lei n.º 11.107/05 veio mudar a natureza jurídica do instituto ao estabelecer em seu artigo 6º, que:

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

§ 2º No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

Desta forma, convém explicitar que no período compreendido entre a data da edição da Emenda Constitucional 19/98 e a publicação da Lei Federal 11.107/05, os consórcios públicos não tinham personalidade jurídica, entretanto pelo novo texto legal não mais será aceitável, devendo o consórcio público ser constituído como pessoa de direito público ou de direito privado (BARREIRO, 2008).

Importante salientar ainda que com a publicação da Lei Federal 11.107/05, estabeleceu-se os procedimentos e formalidades para a constituição de um consórcio público, definindo o regime jurídico a ser seguido, bem como sujeitando-o ao estrito cumprimento dos ditames do protocolo de intenções, dos contratos de rateio e dos contratos de programa. De igual forma, os entes consorciados se submetem aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto à natureza jurídica, o artigo 6º é claro ao definir que se trata de pessoa jurídica de direito público, quando constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; ou, pessoa jurídica de direito privado, quando atender aos requisitos de legislação civil.

Quando o consórcio público estiver revestido de personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes federados que dele participam.

Quando revestido de personalidade jurídica de direito de direito privado, Di Pietro (2011), entende que reger-se-á pelo direito civil, em tudo o que não for expressamente derogado por normas de direito público.

Independentemente da natureza jurídica pública ou privada, os consórcios públicos se submeterão às normas de direito público, razão pela qual devem ser norteados pelos princípios constitucionais da Administração Pública da publicidade e legalidade.

## **2.2 CONSTITUIÇÃO, ALTERAÇÃO E EXTINÇÃO DO CONSÓRCIO**

Conforme já explicitado alhures a criação de um consórcio público tem como escopo a gestão associada de serviços públicos, ou seja, dois ou mais entes federados poderão criar um consórcio público para prestar um serviço público de interesse comum. Não terá, portanto, finalidade econômica, apenas prestará um serviço público.

Partindo dessa afirmação, inicialmente convém fazermos uma breve reflexão sobre o conceito de serviço público ditado pela doutrina.

Segundo ensina Di Pietro (2011), não é tarefa fácil definir o serviço público, pois a sua noção sofreu consideráveis transformações no decurso do tempo, quer no que diz respeito aos seus elementos constitutivos, quer no que concerne à sua abrangência. Além disso, alguns autores adotam conceito amplo enquanto outros preferem conceito restrito, entretanto, nas duas hipóteses, combinam-se, em geral, três elementos para a definição: o material (atividade de interesse coletivo), o subjetivo (presença do Estado) e o formal (procedimento de direito público).

Amplio é o conceito apresentado por Cretella Júnior (2002), para o qual o serviço público é toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico do Direito Público.

Nesse mesmo sentido é o entendimento de Meireles (2009), ao definir serviço público como sendo todo aquele que é prestado pela Administração ou seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado.

Restrito é o conceito definido por Mello (2007), segundo o qual a noção de serviço público está dividida entre os aspectos formal e material, ou seja, no aspecto material o serviço público se caracteriza como sendo uma atividade de prestação de utilidade ou comodidade material, fruível diretamente pelos administrados, que o Estado assume como próprias por se tratarem de atividades necessárias ao interesse social. Já o aspecto formal diz respeito ao regime jurídico a que se submete o serviço. Eis aqui o aspecto nuclear do serviço público. É o regime que incide sobre as atividades consideradas como serviço público. Esse regime é informado por princípios e regras de caráter público, segundo o regime jurídico de direito Administrativo e Constitucional.

Di Pietro (2011) considera serviço público toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.

De forma clara e objetiva podemos concluir que serviço público é todo serviço de interesse comum, instituído, mantido e executado pelo Estado, visando atender aos seus próprios interesses e de satisfazer as necessidades da coletividade.

Baseado neste último significado de serviço público que se poderá justificar a cobrança de tarifas e preços públicos pelos consórcios públicos, uma vez que essa cobrança somente é possível quando incide em serviços de interesse comum que possam ser fruídos e, portanto, mensurados de maneira individualizada. Desta forma pode-se inferir que um consórcio público receberá recursos financeiros que lhe forem destinados pelos entes

criadores e poderá também angariar por si mesmo recursos financeiros mediante a instituição e cobrança de tarifas e preços públicos (BARREIRO, 2008).

A constituição de um consórcio público, conforme prevê a Lei n.º 11.107/05, se fará com observância de todo um procedimento e envolve as seguintes fases:

- a) subscrição de protocolo de intenções (art. 3º), instrumento pelo qual os interessados manifestam a intenção de celebrar um acordo de vontades para a consecução de objetivos de seu interesse, porém sem qualquer tipo de sanção pelo descumprimento;
- b) publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial (art. 4º, § 5º);
- c) lei promulgada por cada um dos partícipes, ratificando, total ou parcialmente, o protocolo de intenções (art. 5º) ou disciplinando a matéria (art. 5º, § 4º);
- d) celebração de contrato (art. 3º);
- e) atendimento das disposições da legislação civil, quando se tratar de consórcio com personalidade de direito privado (art. 6º, II).

Quanto à alteração ou a extinção de contrato de consórcio público o artigo 12 da lei determina que dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados. Em seu parágrafo primeiro observa que os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços. E no parágrafo segundo, informa que até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantindo o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

Ainda poderá ocorrer a retirada de um ente do consórcio público que dependerá de ato formal de seu representante na assembleia geral, na forma previamente disciplinada por lei. Neste caso, os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira,

somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão no contrato de consórcio público ou no instrumento de transferência ou de alienação. Essa previsão deverá constar no protocolo de intenções, uma vez que a Lei 8666/93 exige autorização legislativa para qualquer tipo de alienação de bens públicos imóveis. A retirada ou até mesmo a extinção do consórcio público não prejudicará as obrigações por ele já constituídas, uma vez que para isso dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

A seguir, trataremos especificamente sobre os consórcios intermunicipais, objeto do presente estudo.

### **2.3 CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS**

Em uma nova realidade, independente do tamanho e região, os municípios estão sendo direcionados à formação de consórcios públicos. Segundo Torres (2001), o vocábulo consórcio significa associação, cooperação, enquanto que intermunicipal refere-se a tudo que envolve dois ou mais municípios. Desta forma, o consórcio intermunicipal vem para trazer soluções de problemas a municípios vizinhos que trabalham de forma cooperativa. Neste caso, cada consorciado colabora com uma parte, seja ela financeira, material, humana, administrativa, sempre visando alcançar um objetivo comum, ou seja, projetos de difícil realização por um único município, são colocados em prática, de forma coletiva.

Na visão de Leite (2011), os consórcios públicos trazem uma solução mais acessível aos municípios, pois possibilitam que regiões sejam desenvolvidas, evitando um desperdício de recursos humanos e materiais.

Relatos históricos nos mostram que a possibilidade legal de atuação associada entre municípios está presente no país desde o século XIX. Naquele momento, os municípios não tinham o *status* constitucional de entes federados e eram unidades administrativas dos

Estados-membros. Assim, todas as questões atinentes aos municípios eram disciplinadas pelas Constituições Estaduais. Com o crescimento da atuação dos municípios em diferentes áreas de políticas públicas, em especial por volta da década de 70, antes mesmo do novo desenho federativo formalizado pela Constituição de 1988, os mecanismos de consorciamento se expandem e ganham visibilidade (CUNHA, 2004).

Meirelles (2009) chama essa atuação associada de cooperação associativa das municipalidades, as quais reúnem recursos financeiros, técnicos e administrativos que uma só prefeitura não teria para executar o empreendimento desejado e de utilidade geral para todos.

A constituição dos consórcios intermunicipais ainda gera muitas polêmicas, devido ao modelo jurídico/institucional utilizado. Segundo Guimarães (2001), não obstante, a polêmica em torno do tema e das limitações institucionais dos consórcios de municípios, em especial aquelas decorrentes da precariedade de ordem jurídica, estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2003) com o objetivo de analisar o perfil dos municípios brasileiros mostra que a modalidade de consorciamento tem larga utilização no país, pelo menos do ponto de vista formal.

Guimarães (2001) frisa que o estudo refletiu informações obtidas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais realizada em 2001 junto às prefeituras dos 5.560 municípios brasileiros. Ou seja, não analisa a efetividade do funcionamento dos consórcios, apenas pergunta aos municípios se participam ou não de consórcios e em que modalidade de política pública. Segundo o estudo, o setor em que o consorciamento é mais utilizado é o da saúde. Em seguida, a aquisição e uso compartilhado de máquinas e equipamentos e em terceiro lugar o trabalho conjunto na área de tratamento e disposição final do lixo.

Como se vê, os consórcios públicos intermunicipais podem se constituir numa importante estratégia de atuação política e administrativa, viabilizando parcerias e alianças entre todos aqueles que estão envolvidos na Administração local.

Seu objetivo principal é buscar soluções menos onerosas e mais eficientes, através da cooperação e ajuda mútua, aos interesses coletivos das administrações regionalizadas, permitindo que os municípios assumam um papel de articulador e de planejador, em oposição a um modelo de ação isolada e competitiva entre eles.

Partindo desta assertiva, veremos a seguir como se dá a formação de consórcios intermunicipais.

## **2.4 FORMAÇÃO DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS**

O fenômeno político-administrativo da descentralização administrativa e a ampliação do discurso e práticas de gestão administrativa, aprofundados a partir da década de noventa, têm estimulado a criação deste importante instrumento de cooperação. Com a descentralização de diversos serviços, especialmente a saúde pública, sem a proporcional descentralização de recursos, muitos municípios adotaram a cooperação, via consórcios intermunicipais como alternativas para atender às demandas locais e regionais (ZIMERMANN, 2009).

Desta feita, depreende-se que o processo de formação de consórcios intermunicipais no Brasil é anterior à Constituição de 1988. No entanto, é incontestável a ampliação desta prática a partir do novo processo democrático e de participação implementado a partir da nova Carta (BARROS, 1995).

O texto constitucional de 1988 fez referência direta à cooperação interfederativa, no artigo 23, parágrafo único, aduzindo que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista

o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Ainda, no artigo 25, § 3º determinando que Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Nesse mesmo condão, o artigo 241, alterado pela Emenda Constitucional nº 19/98, dispôs que 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 (BRASIL, 1988).

A implantação e o funcionamento dos consórcios entre os entes federados, como já referido, é disciplinado pela Lei n.º 11.107/2005. Por sua vez, o Decreto n.º 6.017 de 17 de janeiro de 2007, define consórcio público como sendo a 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.

Após essa breve análise de seu embasamento legal, é importante destacar que para a formação propriamente dita de um consórcio intermunicipal, primeiramente deve haver interesses e objetivos comuns entre os vários municípios. As parcerias intermunicipais que geram o consórcio ocorrem geralmente por meio de contratos, consórcios administrativos intermunicipais e por convênio.

Para montar um consórcio público, com base na orientação da CEPAM (2002) o projeto de lei deve ser criado para todos os municípios envolvidos, de forma a ser aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores. Cabe aos mesmos definir o valor a ser repassado ao consórcio e declarar de utilidade pública. Com base no Código Civil brasileiro, especificamente do artigo 1.363 até 1.409 cria-se o estatuto que será formado pelos municípios envolvidos.

Cada consórcio deve estar regulamentado conforme sua necessidade e atuação.

Nesse sentido, afirma Vaz (1997):

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

A diretoria pode ser composta por prefeitos ou secretários. Segundo Torres (1995) após composição da diretoria executiva, do conselho constitutivo, do conselho deliberativo e fiscal e da eleição da diretoria, registra-se sua fundação e ata no Diário Oficial. A contratação de funcionários pode ser através de concurso público ou seleção, regidos pela CLT.

## **2.5 POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Muitas são as definições de políticas públicas. Historicamente quatro são os pensadores fundadores desta área, H. Laswell, H. Simon, C.Lindblom e D. Easton. Baseado nesses pensadores, Celina Souza (2006) faz uma breve consideração sobre os conceitos de políticas públicas:

Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/ acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Políticas públicas somente acontecem por força de um governo em decidir efetivamente quais são as grandes ações que necessitam acontecer e segundo Laswell quem ganha o que, por que e que diferença faz. Segundo WATSON (1965) política pública pode ser identificada como “um conjunto de ações elaboradas pelo governo, com o objetivo de atender a todos os anseios e aspirações de uma sociedade, bem como os instrumentos que se empregam com o objetivo de alcançá-los”.

Desta forma podemos ter o desenvolvimento regional como uma política pública e neste mesmo eixo teremos os consórcios intermunicipais como uma ferramenta para tal ação.

## **2.6 ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO IRANI – AMAI**

### **2.6.1 Histórico**

Visando à integração e ao desenvolvimento político-administrativo, através de planejamento macro e microrregional, surgiu em 1967 a superintendência da região Sul – SUDESUL, que agregaria 717 municípios.

Para atingir estes objetivos, a SUDESUL fomentou o agrupamento dos municípios em associações, reunindo comunidades com interesses comuns.

Onze anos mais tarde, em 06 de outubro de 1978, nascia a AMAI, Associação dos Municípios do Alto Irani. Sua sede fica localizada no município de Xanxerê – SC.

É uma entidade de assessoramento técnico municipal e de prestação de serviços que visa o desenvolvimento integrado dos municípios associados. O objetivo é a realização de obras e serviços de interesses comuns para fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social dos municípios. Com prestação de serviços nas áreas de engenharia civil, agrimensura, cartografia, planejamento, informática, movimento econômico e administrativo, a AMAI é um instrumento representativo das reivindicações junto aos governos estadual e federal.

A Associação desenvolve um trabalho de extremo significado para a Microrregião do Alto Irani e os seus quatorze municípios consorciados: Abelardo Luz, Bom Jesus, Entre Rios, Faxinal dos Guedes, Ipuçu, Lajeado Grande, Marema, Ouro Verde, Ponte Serrada, Passos Maia, São Domingos, Vargeão, Xaxim e Xanxerê. (figura 1)

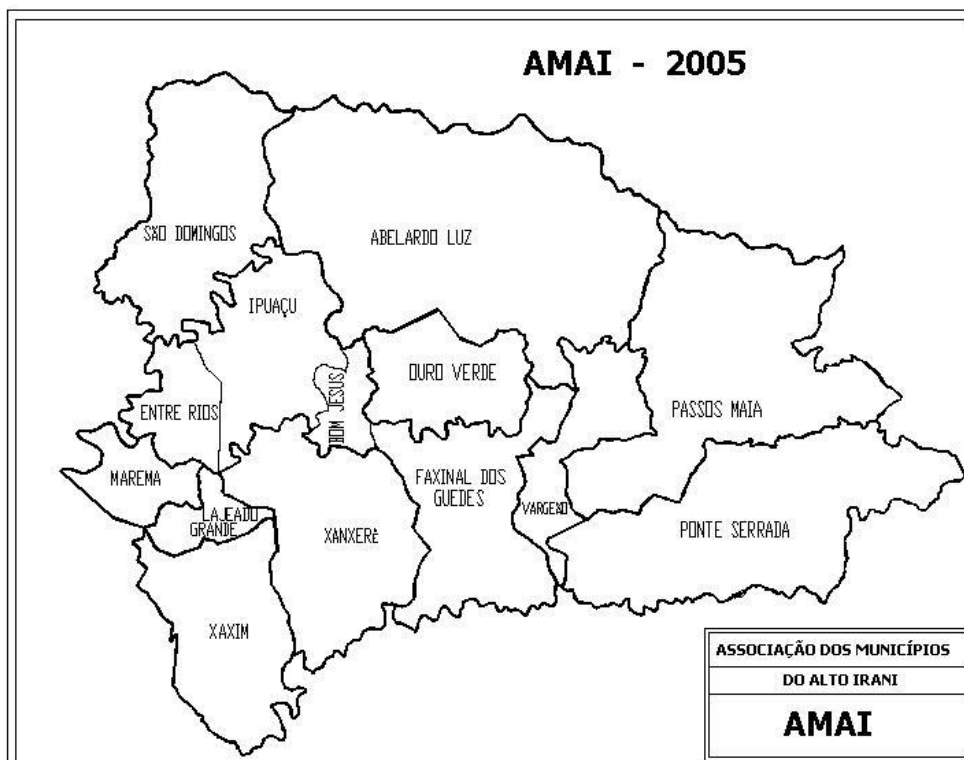


Figura 1 – Mapa da AMAI  
Fonte: Arquivo da AMAI

A população da região totaliza 145.224<sup>1</sup> habitantes, apresentando densidade demográfica de 43,5 habitantes por quilômetro quadrado e crescimento demográfico de 0,6% ao ano.

A economia tem forte influência na agricultura e pecuária, tendo na formação de seu produto interno bruto – PIB, os produtos primários retirados do solo como soja, milho, feijão e trigo, também possuindo uma significativa produção de suínos e aves que mantém os produtores morando na área rural. As propriedades são minifúndios e a maioria pertence à agricultura familiar.

<sup>1</sup> Dados do IBGE.

\*\*Estimativa de 1 de julho de 2011.

O quadro a seguir contém informações sobre extensão territorial, população, IDH e economia de cada município que compõem a microrregião:

Município	Extensão Territorial km <sup>2</sup>	População	IDH	Economia Principal
Abelardo Luz	955,368	17.100	0,785	Serviços
Bom Jesus	63,552	2.526	0,734	Serviços
Entre Rios	105,167	3.018	0,694	Serviços
Faxinal dos Guedes	339,637	10.658	0,819	Serviços
Ipuaçu	261,391	6.802	0,716	Serviços
Lajeado Grande	65,928	1.490	0,813	Agropecuária
Marema	103,616	2.203	0,795	Agropecuária
Ouro Verde	206,229	2.271	0,828	Agropecuária
Passos Maia	614,432	4.429	0,732	Agropecuária
Ponte Serrada	564,005	11.031	0,768	Serviços
São Domingos	383,653	9.496	0,793	Serviços
Vargeão	166,450	3.535	0,804	Indústria
Xanxerê	377,553	44.102	0,815	Serviços
Xaxim	294,715	25.697	0,809	Indústria

Quadro 1 - Extensão territorial, população, IDH e economia dos municípios da AMAI  
Fonte: Dados do IBGE - 2008

Somente 4 municípios tem na agropecuária a atividade mais importante, apesar deste dado apontar esta realidade, os demais setores estão diretamente ligados aos resultados que a agricultura apresenta, quando as safras agrícolas geram resultados positivos de rentabilidade, o comércio e os serviços também sentem este efeito

determinando a economia da região. Em 8 municípios predomina o setor de comércio/serviços. A indústria tem relevância em 2 municípios.

Um dos problemas que merece atenção especial quando se trata de desenvolvimento da microrregião é a questão da infraestrutura rural, pois a região enfrenta sérios problemas com o escoamento de produtos agrícolas, posto que é bastante oneroso aos municípios a manutenção de pontes e estradas. Outro problema enfrentado, agora na região urbana é o saneamento básico, tendo em vista que as cidades cresceram sem uma infraestrutura adequada de coleta de esgoto.

Considerando a limitada capacidade de atuação dos municípios no enfrentamento destas questões, o consórcio de infraestrutura se torna uma opção viável aos agentes públicos dessa região.

### **3 METODOLOGIA DA PESQUISA**

Com o intuito de debater os objetivos deste trabalho, que diz respeito à articulação entre os agentes proporcionada pela criação do novo arranjo institucional, consórcio intermunicipal, foi adotado como técnica a pesquisa qualitativa, cujo objeto de estudo é o consórcio intermunicipal e o método aplicado foi o de estudo de caso com aplicação de questionários.

O procedimento utilizado foi o de análise da percepção dos agentes públicos envolvidos com o objeto de estudo. A pesquisa foi desenvolvida em duas fases: a primeira exploratória, elaborada por meio da revisão de literatura; e, a segunda descritiva, realizada a partir da análise documental definida na próxima seção e do próprio estudo de caso, com a avaliação dos desafios e possibilidades do consórcio intermunicipal, a partir da análise da interpretação das entrevistas não estruturadas dos agentes públicos.

#### **3.1 MÉTODO DA PESQUISA**

Neste trabalho foi utilizada a pesquisa com abordagem qualitativa. Segundo Roesch, (1999) “a pesquisa qualitativa é apropriada para a avaliação formativa, quando se trata de melhorar a efetividade de um programa ou plano, ou mesmo quando é o caso da proposição de planos, ou seja, quando se trata de selecionar as metas de um programa e construir uma intervenção”.

A pesquisa possui natureza exploratória, com método descritivo, com dados primários, secundários e qualitativos com objetivo de avaliar o processo de implantação do consórcio intermunicipal de infraestrutura urbana e rural, como estratégia de desenvolvimento regional da Associação dos Municípios do Alto Irani – AMAI.

De acordo com KOTLER (2000), os dados primários são reunidos para uma finalidade específica ou para um projeto específico de pesquisa. De acordo com BRUYNE (1982), esse método permite o estudo em profundidade de casos particulares, levando o pesquisador a apreciar a totalidade da situação.

LUDKE e ANDRÈ (1986), por sua vez, destacam seu potencial para o estudo de algo singular, que tenha valor em si só, retratando a realidade de uma forma completa e profunda.

Serão usadas técnicas para relacionar dados derivados de pesquisa bibliográfica, entrevistas (questionários), documentos coletados em jornais, revistas e sites específicos. Os dados a serem coletados na presente pesquisa serão de dois tipos:

- Primários: dados coletados junto ao segmento do universo traçado;
- Secundários: análise da bibliografia referente ao tema desenvolvimento regional.

Este trabalho de pesquisa será realizado em duas fases: a primeira, consiste na pesquisa bibliográfica explicativa acerca do assunto estudado, que proporcionou maior aproximação com o tema, compreendo conceitos, características, benefícios, modelos e estruturas do consórcio intermunicipal; a segunda, referente à pesquisa de campo, que é aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta ou de uma hipótese que se queira comprovar ou refutar, ou ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles.

As observações do trabalho realizado na AMAI e os dados coletados, através do questionário, proporcionaram o material necessário para o entendimento das necessidades de infraestrutura da região, bem como os pontos positivos relacionados à implementação de um consórcio intermunicipal.

### 3.2 TÉCNICA DE COLETAS DE DADOS

Os instrumentos mais utilizados na coleta de dados foram o questionário, a entrevista e a observação. Gil (2002) afirma que o questionário transforma os objetivos da pesquisa em questões específicas e proporciona dados importantes. Percebe-se assim, que o questionário é uma ferramenta eficaz e simples para realização de coleta de dados sejam eles qualitativos ou quantitativos.

A primeira etapa da coleta de dados constou de uma entrevista semi-estruturada (Apêndice A) junto aos prefeitos da microrregião, objetivando a observação de várias condições contextuais sobre consórcios intermunicipais.

As entrevistas não estruturadas foram direcionadas aos agentes públicos envolvidos na implantação do consórcio intermunicipal de infraestrutura urbana e rural da microrregião da AMAI. O intuito era responder ao objetivo geral da pesquisa, ou seja, avaliar o processo de implantação do consórcio intermunicipal supracitado, como estratégia de desenvolvimento regional da Associação dos Municípios do Alto Irani – AMAI.

Após a entrevista, para continuação da pesquisa foi aplicado um questionário (Apêndice B) a um representante da AMAI. O questionário foi composto por questões fechadas, que foi respondida de acordo com o protocolo de intenções firmado entre os municípios.

## **4 IMPLANTAÇÃO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL: ESTUDO DE CASO DA ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO ALTO IRANI – AMAI**

### **4.1 A FORMAÇÃO DO CONSÓRCIO**

A atitude para a formação de consórcios é necessária para reduzir riscos e incertezas sociais e econômicas, conforme abordado por Lima (2002). Isto se evidencia pela estrutura que o compõe, no sentido de buscar uma solução para o gerenciamento eficaz da infraestrutura urbana e rural entre os municípios.

Também, permite a redução de custos, sendo que se fosse realizado individualmente haveria maiores dificuldades por causa dos custos para manter os avanços tecnológicos, assim como, o contrato do consórcio possibilita controlar o sistema durante todo o período de concessão, fator que beneficia a qualidade dos serviços prestados aos municípios.

Segundo a opinião de um dos agentes públicos entrevistados (Entrevistado A) “o consórcio tem sido um caminho adotado nas políticas públicas, num âmbito federal, estadual e municipal”. Para outro agente público entrevistado (Entrevistado B) “a idéia do consórcio de infraestrutura urbana e rural da AMAI surgiu naturalmente pelo fato de parte dos municípios que o compõem apresentarem grandes problemas relacionados a falta de programas de desenvolvimento integrado e sustentável”

Os entrevistados relatam que a AMAI tem buscado novas propostas para o desenvolvimento regional. O desenvolvimento da proposta do consórcio será fundamentada tecnicamente pelos seus organizadores, visto que todos os municípios tem acompanhado ao longo dos anos as dificuldades relativas a ações e políticas do incremento urbano e rural, a expansão socioeconômica local e regional.

Desta forma, o consórcio intermunicipal terá por finalidade a melhoria da infraestrutura urbana e rural dos municípios consorciados e o estabelecimento de relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum. Para tanto, observará os limites constitucionais e legais, bem como o uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente, do patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum dos entes consorciados.

Relatou o entrevistado A que “todas as decisões pertinentes ao consórcio serão tomadas apenas com o embasamento técnico e serão desconsideradas questões políticas partidárias”.

Consoante ao entrevistado D “a articulação de um consórcio aumenta o poder de diálogo e negociação dos municípios junto às demais esferas públicas, entidades da sociedade e empresas ou agências estatais”.

Nesse caso se percebe o fortalecimento da autonomia municipal, fator preponderante para o desenvolvimento da região.

## **4.2 OBJETIVOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E INSTITUCIONAIS DO CONSÓRCIO**

Uma das características dos consórcios intermunicipais é permitir aos pequenos municípios agir em parceria, com ganho de escala, melhorando sua capacidade técnica gerencial e financeira.

O consórcio em questão pretende assumir os seguintes objetivos:

- Execução e ou contratação de serviços de infraestrutura urbana e rural nas áreas de habitação, trabalho, transporte, segurança e trânsito para os entes consorciados;
- Instalação de beneficiamento asfáltico;

- Gestão associada de serviços públicos como educação, saúde e lazer;
- Prestação de serviços, inclusive de assistência técnica a execução de obras e o fornecimento de bens a administração direta ou indireta dos entes associados;
- Compartilhamento ou uso comum de instrumentos, máquinas, equipamentos e veículos, inclusive de gestão de manutenção, de tecnologia, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;
- A elaboração, proposição, execução de estudos técnicos, planos e programas de desenvolvimento integrado e sustentável, compatíveis e adequados ao desenvolvimento de ações político-administrativas, econômicas e sociais, nos municípios associados e na microrregião.
- O fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;
- Execução de ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional;
- Apoio e fomento de intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados.

Desta forma é possível perceber que os governos municipais partícipes do consórcio terão a possibilidade de ampliar o atendimento aos cidadãos de toda a região no que tange ao aspecto de infraestrutura, por conta da disponibilidade maior de recursos e do apoio intermunicipal.

O consórcio permitirá uma maior eficiência do uso dos recursos públicos, pois serão compartilhados os custos de implantação e de funcionamento de máquinas e equipamentos.

O entrevistado D afirma que “os recursos aplicados como investimento no consórcio e o custeio de sua utilização são inferiores que a soma dos recursos que seriam necessários a cada um dos municípios para produzir os mesmos resultados”.

Por ser de esfera regional o consórcio traz uma discussão mais intensa dos problemas municipais, porque o assunto deixa de ser debatido exclusivamente no município e passa a ser discutido regionalmente.

Outro fator a ser considerado é que nenhuma das Prefeituras integrantes do consórcio teria condições orçamentais de resolver grande parte de seus problemas de infraestrutura isoladamente em seu município.

## **5 RESULTADOS ESPERADOS E DISCUSSÕES PROPOSTAS**

Do ponto de vista dos gestores públicos municipais da microrregião AMAI, os consórcios auxiliam os governos municipais na execução de sua missão constitucional e essa necessidade é tanto maior quanto maior o papel que assume na prestação de serviços públicos.

Dentre os principais aspectos evidenciados nas entrevistas podemos destacar:

### **5.1 GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇO PÚBLICO**

A administração pública persegue o interesse geral, tal como definido pela lei ou com base na lei, não agindo em seu próprio interesse, ela existe para atender as necessidades gerais. Desta forma, a constituição de consórcios entre entes públicos se apresenta como uma importante ferramenta para melhorar a eficiência da prestação de serviços públicos.

Segundo o entrevistado B “este consórcio poderá firmar contrato de gestão e celebrar termo de parceria, ambos baseados na legislação vigente, ficando a cargo da diretoria a elaboração dos mesmos, desde que submetidos a apreciação da assembléia geral”.

Neste caso, tanto um quanto outro, serão considerados aprovados, mediante voto favorável da maioria absoluta dos consorciados. Ademais, mediante autorização legislativa dos municípios interessados, o consórcio em comento poderá realizar gestão associada de serviço público, devendo a lei e o contrato estabelecerem:

- competências cuja execução será transferida ao consórcio;
- os serviços públicos, objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;
- a autorização para licitar e contratar concessões, permissão ou autorizar a prestação de serviços;

- as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de nele figurar como contratante o consórcio público;
- os critérios técnicos de cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como os critérios gerais a serem observados em seu reajuste ou revisão.

## **5.2 PARTICIPAÇÃO DOS AGENTES**

A participação ativa e democrática na tomada de decisões favorece a compreensão dos problemas pelo acesso às informações e as oportunidades para buscar consenso nas decisões coletivas (LIMA, 2002).

De acordo com o entrevistado C “a intenção do plano é envolver aspectos sociais, econômicos e institucionais, visando promover adequadas condições de moradia, trabalho, saúde, educação, lazer e segurança”.

Os agentes públicos dos municípios tem a responsabilidade de tomar decisões, ou seja, atribuição pública de gerenciar, controlar e garantir a qualidade dos serviços. Para isso os municípios integrantes terão direito a um membro titular e um suplente na assembléia geral, que terão voto desde que quites com seus compromissos financeiros com o consórcio e demais obrigações estatutárias. O membro titular é o prefeito municipal e, o membro suplente, o vice-prefeito, que terá vez e voto na falta daquele.

Ainda poderão participar da assembléia geral, sem direito a voto, representantes das Câmaras de Vereadores, de outros entes da federação e da sociedade civil, desde que convidados pela diretoria do consórcio. A assembléia geral será convocada ordinariamente, sempre que houver pauta para a deliberação e extraordinariamente para tratar de assuntos específicos. A assembléia geral será a instância máxima de decisão do consórcio.

A responsabilidade dos integrantes deverá ser igualitária, uma vez que todos dependem da eficácia da implantação deste sistema. De acordo com o entrevistado C,

“para que isto ocorra, é necessário a compreensão de todo o funcionamento do consórcio para haver um adequado monitoramento e fiscalização”.

### **5.3 ATRIBUIÇÕES MUNICIPAIS**

O consórcio será composto, preferencialmente, por um quadro de pessoal constituído por servidores cedidos pelos municípios consorciados, na forma e legislação de cada um.

Os municípios adimplentes com suas obrigações poderão exigir dos demais integrantes o pleno cumprimento das cláusulas do contrato. Poderá o município se retirar da sociedade com prévia autorização da respectiva Câmara Municipal e desde que participe sua intenção com prazo nunca inferior a 90 dias, ficando a cargo da assembléia geral acertar os termos da redistribuição dos custos da execução dos programas ou projetos de que participa o retirante.

Os municípios consorciados responderão subsidiariamente pelas obrigações por eles contraídas, caso pratiquem atos em desconformidade com a lei, os estatutos ou decisão da assembléia geral, e, os dirigentes, respondem pessoalmente.

### **5.4 REGIME CONTÁBIL E FINANCEIRO E PUBLICIDADE DOS ATOS**

A execução das receitas e das despesas do consórcio deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis as entidades públicas e estará sujeito a fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas do Estado, que apreciará as contas de seu representante legal, inclusive quanto a legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncias de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser

exercido em razão de cada um dos contratos que os municípios consorciados vierem a celebrar com o consórcio.

O consórcio obedecerá ao princípio da publicidade, tornando públicas as decisões que digam respeito a terceiros e as de natureza orçamentária, financeira ou contratual, inclusive referente à admissão de pessoal. Deverá permitir que qualquer do povo tenha acesso as suas reuniões e aos documentos que produzir, salvo, nos termos da lei, os considerados sigilosos por prévia e motivada decisão.

## **5.5 CREDIBILIDADE NO CONSÓRCIO**

Em referência a credibilidade da implantação do consórcio os agentes pesquisados demonstraram interesses favoráveis. Os entrevistados A e B acreditam na viabilidade do consórcio aduzindo que trará vantagens sociais para o desenvolvimento da região, mormente quanto à execução de obras.

O entrevistado C acredita na eficiência do consórcio, pois poderá propiciar o desenvolvimento de atividades de produção e comercialização de bens e serviços.

O entrevistado D acredita que o consórcio deverá oferecer os meios necessários ao desenvolvimento das atividades político-administrativas de todos os municípios envolvidos.

Desta forma é possível visualizar uma situação otimista dos entrevistados quanto ao sucesso do consórcio, o que poderá ser considerado como fator preponderante para a sua implantação.

## 6 CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi o de avaliar o processo de implantação do consórcio intermunicipal de infraestrutura urbana e rural, como estratégia de desenvolvimento regional da AMAI. O problema estudado foi idealizado ao constatar as dificuldades dos municípios em gerirem sozinhos sua infraestrutura urbana e rural.

Dentre os objetivos específicos, buscou-se descrever os projetos institucionais de planejamento da gestão de infra-estrutura urbana e rural da AMAI. A pesquisa revelou a AMAI tem buscado novas propostas para o desenvolvimento regional, manifestando o interesse na implantação de consórcio intermunicipal de infraestrutura urbana e rural, objetivando o desenvolvimento regional equitativo.

Outro objetivo específico proposto foi definir a estrutura do consórcio intermunicipal proposto pela AMAI, de onde depreende-se que o desenvolvimento da proposta do consórcio será fundamentada tecnicamente pelos seus organizadores, visto que todos os municípios tem acompanhado ao longo dos anos as dificuldades relativas a ações e políticas do incremento urbano e rural, a expansão socioeconômica local e regional.

Em se tratando do terceiro objetivo específico que buscou caracterizar as principais alternativas propostas para a gestão da infraestrutura urbana e rural por meio do consórcio intermunicipal, foi possível observar que o mesmo terá por finalidade a melhoria da infraestrutura dos municípios consorciados e o estabelecimento de relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum. Para tanto, observará os limites constitucionais e legais, bem como o uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente, do patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum dos entes consorciados.

No último objetivo específico, avaliar a percepção das prefeituras consorciantes sobre a sua viabilidade como alternativa para a gestão da infra-estrutura urbana e rural na AMAI, colheu-se dados e opiniões através de questionários onde foi possível entender que a articulação de um consórcio aumenta o poder de diálogo e negociação dos municípios junto às demais esferas públicas, entidades da sociedade e empresas ou agências estatais. Além disso, como envolve vários consorciantes aumenta a exigibilidade da transparência das decisões públicas, proporcionando desta forma que a sociedade tome conhecimento e fiscalize as ações.

No bojo do presente estudo ficou evidenciado a relevância das políticas públicas adotadas para a constituição de consórcios intermunicipais que tem como propósito a resolução conjunta de vários problemas comuns aos municípios.

Assim sendo, apresentam-se os consórcios como uma forma prática e moderna de gestão. Através destes os gestores públicos tem a possibilidade de se associarem para gerir e prover conjuntamente serviços especializados e de apoio, considerados importantes e necessários ao desenvolvimento de sua região.

Essa união possibilita maior eficiência do uso de recursos públicos, através da realização de ações inacessíveis a um município isoladamente. Também aumenta o poder de diálogo e negociação junto aos demais entes federados, propiciando avanço da qualidade e da eficiência na oferta desses serviços.

Imperioso ressaltar que o consórcio ainda não foi implantado na microrregião, estando atualmente em fase de desenvolvimento. Desta forma, as respostas aos questionamentos ainda não são bem consolidadas, contudo, foi possível avaliar a percepção dos agentes envolvidos quanto à implantação do consórcio. Igualmente, por meio das entrevistas, foi possível analisar a compreensão de diversos assuntos relevantes para a efetividade deste processo.

Com base na opinião dos agentes públicos envolvidos, se verificou que a criação do consórcio intermunicipal de infraestrutura urbana e rural na microrregião resultará em aumento da capacidade de realização, pois os municípios poderão ampliar o atendimento aos cidadãos, bem como o alcance das políticas públicas, posto que terão maior disponibilidade de recursos.

Ademais, ressaltam que haverá maior eficiência na utilização dos recursos públicos dado ao compartilhamento de máquinas, equipamentos e recursos financeiros e humanos, proporcionando a realização de ações conjuntas que seriam inacessíveis a uma prefeitura quando trabalhando isoladamente.

Conclui-se que, essas opiniões se constituem em exercícios para mostrar que existem alternativas, embora ainda não tenham sido realizadas. Neste sentido, caso o consórcio se viabilize, possibilitará o fortalecimento da implementação de ações de interesse comum, garantindo respostas eficientes aos problemas regionais.

Este trabalho pretende contribuir para um aprofundamento quanto a implantação de consórcios intermunicipais, objetivando a abertura de possibilidades metodológicas de pesquisa e constituindo-se como uma contribuição efetiva ao estudo do desenvolvimento regional.

Nesse sentido, terá muita relevância a realização de pesquisas futuras sobre a implantação de consórcios públicos intermunicipais na região, pois permitirão aprofundar os conhecimentos sobre o tema, bem como analisar a realidade local e suas verdadeiras necessidades.

## REFERÊNCIAS

BARREIRO, Sergio. Consórcios Públicos. **Jurisway**. Disponível em <[www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=938](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=938)>. Acesso em: 12 nov. 2011.

BARROS, P. M. de. **Consórcio Intermunicipal: ferramenta para o desenvolvimento regional**. São Paulo, Alfa Omega, 1995.

BRASIL, **Constituição: República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRUYNE, P. de. **Dinâmica de pesquisa em ciências sociais: os pólos das práticas metodológicas**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1982.

\_\_\_\_\_, **Lei n.º 11.107, de 06 de abril de 2005**. Brasília, DF: Senado Federal, 2005

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

CUNHA, R. E. da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação. **ENAP**. Disponível em <[http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fRSP\\_55-3\\_Resumo.pdf](http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fRSP_55-3_Resumo.pdf)>. Acesso em: 09 nov 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.

GUIMARÃES, Luisa. **Arquitetura da cooperação intergovernamental: os consórcios públicos em saúde de Mato Grosso**. Rio de Janeiro, 2001. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública do Mato Grosso.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública** – 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

KOTLER, Philip – **Administração de Marketing** – 10 Edição, 7 reimpressão – Tradução Bazan Tecnologia e Lingüística. São Paulo: Prentice Hall, 2000.

LIMA, G.F.C. Educação e sustentabilidade: possibilidades e falácias de um Discurso. In: a Encontro da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, 2002, Indaiatuba – SP. Disponível em: [www.anppas.org.br](http://www.anppas.org.br). Acesso em: 10 ago 2011.

LUDKE, Menga; ANDRE, Marli E.D.A **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 22 ed. 2007.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 03 nov 2011.

TORRES, L. A. G. Consórcio intermunicipal: Estudos, pareceres e legislação básica. **Informativo Jurídico do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM)**, 1995. Disponível em:< <http://www.cepam.sp.gov.br/>>. Acesso em 13 de nov de 2011.

VAZ, José C. (1997). Consórcios Intermunicipais. São Paulo: **Fundação Perseu Abramo**. Disponível em:< [www.federativo.bndes.gov.br/dicas](http://www.federativo.bndes.gov.br/dicas)>. Acesso em 13 de nov de 2011.

ZIMERMANN, Viro José. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. **Revista Brasileira de Gestão e desenvolvimento Regional**. • G&DR • v. 5, n. 3, p. 3-28, set-dez/2009, Taubaté, SP, Brasil . Disponível em [rbgdr.net](http://rbgdr.net). Acesso em 13 de nov de 2011.

## **APÊNDICES**

### **APÊNDICE 1**

Entrevista ao representante da AMAI

Porque a opção pelo consórcio de infraestrutura urbana e rural?

Como será a gestão( estrutura, processo decisório, execução e fiscalização”interna e externa”, recursos humanos, financeiros e materiais?

Quais as parcerias necessárias?

Qual a importância das lideranças locais para a efetivação do consórcio?

Qual a base legal em que se fundamentará o consórcio?

Quais os desafios a serem superados para a concretização do mesmo?

Qual a sustentabilidade financeira do consórcio?

### **APÊNDICE 2**

Entrevista com os gestores públicos

Como se deu o processo de criação e evolução do Consórcio Intermunicipal de infraestrutura urbana e rural?

Quais serão os objetivos sociais econômicos e institucionais do consórcio?

Como acontecerá a participação dos diferentes agentes envolvidos no processo?

Como será regime contábil e financeiro e publicidade dos atos?

Qual a credibilidade depositada no consórcio?