

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

RAFAEL FELIPE DE OLIVEIRA

Os Consórcios Públicos no Brasil: O Caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC

São Paulo

2019

Os Consórcios Públicos no Brasil: O Caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC

Rafael Felipe de Oliveira

Fundação Getulio Vargas – São Paulo, SP, Brasil

Submissão: __/__/2019

Aprovação: __/__/2019

Resumo:

Este caso apresenta uma situação hipotética na qual um assessor em uma prefeitura do interior de São Paulo é convidado a ser Secretário-Executivo do Consórcio Intermunicipal Grande ABC e precisará decidir se vale a pena, para os municípios consorciados, a adequação da situação jurídica à Lei Geral dos Consórcios Públicos.

Ao longo do caso são apresentados o contexto da região do Grande ABC, os aspectos do federalismo brasileiro em relação aos municípios, os personagens históricos responsáveis pela construção do Consórcio, o status do Consórcio à época do caso e a Lei Geral dos Consórcios Públicos.

Palavras-chave: consórcios públicos, Consórcio Intermunicipal Grande ABC, Lei Geral dos Consórcios Públicos, federalismo.

Abstract:

This case presents a hypothetical situation in which an aide to a São Paulo State countryside's town hall is invited to the position of Executive-Secretary of the Consórcio Intermunicipal Grande ABC and need to decide whether is it worth it, to the cities part of the consortium, the compatibilization to the Public Consortiums General Law.

Throughout the case are presented the Greater ABC region context, the aspects of the Brazilian federalism with respect to municipalities, the historical figures responsible for the creation of the Consortium, the legal status of the entity by the time of the case and the Public Consortiums General Law.

Keywords: public consortiums, Consórcio Intermunicipal Grande ABC, Public Consortiums General Law, federalism.

Introdução

Estamos no ano de 2009 e você foi convidado por José Auricchio Júnior, então prefeito de São Caetano do Sul e Presidente do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, para ser Secretário-Executivo da instituição.

Para desempenhar sua nova função, você teria de abandonar sua posição atual, de Assessor em uma prefeitura do interior de São Paulo, e encarar o desafio de se capacitar tecnicamente sobre integração e articulação política regional - já que seu cargo de Assessor envolve basicamente decisões locais e você não possui experiência ou formação que permita, de pronto, atuar em questões transversais a mais de um município. Mas, como José Auricchio Júnior foi seu padrinho quando iniciou sua carreira no setor público, você aceita o convite e se muda para o Grande ABC.

O momento de sua chegada é de extrema importância pois está em jogo o futuro do Consórcio. Desde a aprovação no Congresso Nacional da Lei Geral dos Consórcios Públicos a instituição ainda não havia se adequadado ao novo modelo. E fazê-lo implicaria em um redesenho que alteraria as próprias bases do consorciamento, o *modus operandi* das atividades do consórcio e sua forma de tomada de decisão, inclusive alterando o equilíbrio da balança de poder atual, e, por isso, certamente enfrentaria resistências de setores avessos às mudanças. Ao assumir a nova tarefa, caberá a você a responsabilidade de decidir pela adesão do Consórcio à nova legislação – considerando o cenário e o contexto do Consórcio à época, ponderando seus prós e contras e traçando uma estratégia que lhe permita implementar a decisão tomada.

Conhecendo a Região

Antes de mais nada, seria impossível você coordenar o Consórcio sem conhecer as especificidades locais e a história da região.

O Grande ABC é formado pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, tendo sua formação iniciada no século XVI.

A localização estratégica em termos de logística – próxima do porto de Santos e na rota da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí – e um grande fluxo migratório em sua formação, foram fatores que colocaram o Grande ABC em condição estratégica para a rápida formação de um parque industrial desde a virada do século XIX para o Século XX. O advento da 2ª guerra mundial e a progressiva nacionalização de bens industriais, desde os anos 1930, deu origem aos complexos metalmeccânico e químico, que ainda hoje constituem as principais forças econômicas da região. A presença das montadoras de automóveis que chegaram ao país na década de 1950 acelerou esse processo, assim como a intensificação do fluxo migratório, atraindo milhares de brasileiros para ocupar as imensas oportunidades que então se abriam.

Porém, nos anos 1980 o cenário se transformou, com os primeiros sintomas da crise econômica que se aprofundaria a partir da década de 1990. De 1989 a 1999 um de cada quatro empregos da indústria brasileira desapareceu, atingindo fortemente o Grande ABC. Como polo estratégico da indústria nacional, durante esse período o ABC vê sua taxa de desemprego praticamente dobrar em curto espaço de tempo, e as consequências sociais foram também expressivas.

A própria fundação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC é fruto desse contexto, como forma de fortalecer o território formado pelas sete cidades, em suas políticas de abrangência regional.

De volta à escola

A região do ABC tem uma longa tradição de lutas políticas importantes na história do país e, portanto, as lideranças regionais envolvidas no Consórcio são algumas das mais experientes figuras políticas nacionais. Você logo percebe que vai precisar de conhecimento específico para navegar por este momento crucial para o futuro do Consórcio.

Por sorte, também algumas das grandes figuras acadêmicas regionais frequentam a instituição, e você é convidado a ser aluno ouvinte em um curso de política de uma prestigiada Universidade local. Um conceito essencial precisará ser muito bem aprendido: o Federalismo.

O federalismo pode ser definido como uma forma de governo na qual há divisão de poderes entre dois ou mais níveis. Na prática, não há um único tipo de federalismo, mas sim um contínuo com diferentes graus de autonomia dos entes federados. Apesar das diferenças entre as várias experiências, podem ser observadas algumas semelhanças: são necessários, no mínimo, dois níveis de governo, submetidos

diretamente ao eleitor; constituição escrita com partes inalteráveis pelo governo central; atribuições legislativas aos diferentes níveis de governo, obtendo ambos alguma autonomia legítima; arranjos que permitam participação das unidades constitutivas nas decisões centrais, etc. O Brasil se enquadra nestas características mais gerais, com algumas peculiaridades, sendo que a principal delas é que há três níveis de governo, já que os municípios são também entes federados.

A peculiaridade da autonomia municipal gerou uma série de consequências – algumas positivas, como por exemplo a inovação permitida pelo fato de haver várias instâncias pensando políticas, mas outras, entretanto, negativas, como a dificuldade de municípios pequenos serem sustentáveis devido a questões financeiras, técnicas e da própria compreensão da autonomia.

Sob a perspectiva das políticas públicas, o federalismo exige atenção para o modo como se dá a interação entre os diferentes níveis de governo. Estas interações podem ter vieses mais competitivos – como guerras fiscais ou disputas entre governos com vistas à política eleitoral - ou cooperativos, como a existência de convênios, consórcios e conselhos. Tais interações podem ser de cunho horizontal, como diferentes municípios consorciados; ou vertical, por meio, por exemplo, de parcerias do governo federal com municípios. A face cooperativa do federalismo, por sua vez, possibilita de ganhos de escala, diminuição de comportamento *free rider*, articulação junto a outras esferas de governo, entre outras vantagens que incentivam a cooperação regional.

Os Personagens que permitiram o surgimento do Consórcio

Pela natureza da sua nova função, você se encontra envolvido cada vez mais na política local do ABC. E dois temas são recorrentes em todos os eventos e em todas as conversas que se iniciam quando você é apresentado como novo Secretário-Executivo: a importância das lideranças regionais para seu o surgimento e seu desenvolvimento e as longas histórias sobre a própria formação do Consórcio e seu funcionamento.

Em relação ao primeiro tópico, as conversas sempre voltam às duas principais lideranças que de fato permitiram que o Consórcio surgisse. O então prefeito de Santo André, Celso Daniel, e o então governador do Estado, Mário Covas.

Celso Daniel, primeiro presidente do Consórcio entre 1990 e 1991, foi uma figura chave para a dinâmica da articulação e cooperação entre os municípios do Grande ABC, seja pela sua presença

como pela sua ausência. Nos anos 1990, para além de ter sido o primeiro presidente, Celso Daniel seria a liderança no período mais intenso de articulação dos interesses regionais, marcado especialmente pela criação da Câmara Regional do Grande ABC, espaço de concertação política entre os sete municípios, o governo estadual e a sociedade civil organizada, debatendo e promovendo uma série de acordos visando à superação da crise econômica e social vivida pelo ABC, dentro do contexto da crise nacional. Mario Covas, por sua vez, posicionou e manteve o governo estadual ativo na concertação regional até o início dos anos 2000. Não por outro motivo, o súbito e trágico falecimento de Celso Daniel em 2002, seguindo-se à morte de Mário Covas no ano anterior, prenunciaram um grave refluxo da articulação regional no Grande ABC.

Mas então... o que é o Consórcio?

Já ocupando sua nova posição há alguns meses, seu trabalho tem sido facilitado pelo que parece ser um dos principais traços dos seus interlocutores locais: o gosto pela História, e em particular pela história do Consórcio, e o hábito de discorrer muito longamente sobre este último tema sempre que há uma oportunidade. Chegamos assim ao segundo tópico mencionado no item anterior, a formação do Consórcio e seu funcionamento,

O Consórcio Intermunicipal Grande ABC é tido como caso de sucesso devido à sua complexidade: trata-se de uma sub-região da maior Região Metropolitana do Brasil e o consórcio deveria ser multitemático e intersetorial, embora inicialmente focado em temas ambientais e de desenvolvimento econômico.

Quatro aspectos fundamentais foram as bases da concertação regional:

- 1) a democracia participativa, com espaço para agentes diferenciados e a diversidade de interesses que representam;
- 2) o modelo de articulação horizontal/vertical, com a Câmara fortemente movida por articulações horizontais e não por uma hierarquização vertical, ainda que presente no conselho deliberativo daquele fórum;
- 3) a flexibilidade do arranjo institucional;
- 4) e, por fim, a relação entre desenvolvimento regional e inclusão social que embasava o debate político no contexto de crise, com uma multidimensionalidade dos temas econômicos, sociais, ambientais e político-institucionais relevantes para a questão regional.

O Consórcio é parte de um modelo de governança pública das políticas de desenvolvimento regional, em amplo senso, que se vincula a duas outras instituições especificamente designadas com este objetivo: a Câmara Regional do Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, fundada em 1998, como desdobramento de um dos acordos específicos da Câmara Regional. A principal característica desse modelo, construído ao longo dos anos 1990, é a articulação entre atores do setor público e da sociedade civil na região. A criação do Consórcio em 1990, seguida do surgimento do Fórum da Cidadania na primeira metade da mesma década, seriam os movimentos indutores desse processo, em meio à crise econômica e social que atingia a região. Cabe destacar, na origem desses movimentos, a atuação do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC –carregando em si mesma a experiência bem-sucedida da Câmara Setorial Automotiva em âmbito nacional, especialmente no biênio 1992/93, bem como do Diário do Grande ABC, naquele contexto e sob a sua direção da época. A composição multipartite da Câmara Regional é resultado dessa cultura de amplo debate sobre a questão regional, em suas diversas dimensões.

E a nova Lei Geral dos Consórcios públicos?

Alguns anos antes da sua chegada o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC teve um papel essencial no processo de reconhecimento jurídico das instituições associativas como administração pública, sem o qual se dificultava o avanço destes arranjos. Em 2003, o Consórcio entregou uma agenda ao então novo presidente da República, através da qual, dentre outras demandas, requisitou um avanço legal de modo a contemplar o consórcio como pessoa de direito público, regulamentando a norma constitucional.

A Lei Geral dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107 de 2005) é o primeiro instrumento legal de cooperação federativa. Com ela, finalmente o Brasil passa a reconhecer e a proteger as relações de cooperação entre os entes federados.

São três as principais novidades trazidas por esta legislação. Em primeiro lugar, a própria ideia de Consórcio Público. Até então, os consórcios intermunicipais brasileiros só podiam se formalizar com personalidade jurídica de direito privado. Embora a lei dos consórcios públicos só tenha sido aprovada sete anos depois, é a primeira vez que aparece na legislação menção aos consórcios com personalidade jurídica de direito público. Em segundo lugar, vale ressaltar a permissão aos consórcios de gerirem serviços públicos. E, finalmente, a lei passa a permitir que os consórcios sejam não apenas entre municípios, como também entre estados e entre municípios ou estados e a União.

Em resumo, a lei estabelece a possibilidade de o consórcio público ser estabelecido como órgão da administração indireta de seus membros, enunciando regras que auxiliam na estabilidade da instituição, e facultando às administrações delegações de atividades exclusivamente estatais – já que o consórcio é parte da administração do ente em questão, bem como acordos de prestação de serviços por parte dos consórcios sem necessidade de licitação. Fica aberta também a possibilidade de o consórcio se constituir como pessoa jurídica de direito privado, mas mesmo neste caso deverá seguir certas normas de direito público quanto a alguns de seus atos (como o processo licitatório e a admissão de pessoal). Há também a possibilidade de receber recursos diretamente da União ou de Estados, o que constitui uma vantagem considerável.

Desde que assumiu como Secretário-Executivo, ficou claro para você que a lei dos consórcios é um avanço na cooperação regional.

Contudo, apesar da aprovação da lei em 2005, a maioria dos consórcios intermunicipais existentes até então manteve sua estrutura de associação sem fins econômicos e não se tornou público. O próprio Consórcio Intermunicipal Grande ABC, que teve um papel importante na negociação da lei no Congresso Nacional, ainda não havia se tornado consórcio público quando do início da sua gestão, anos após a aprovação da lei.

A grande decisão...

Apesar das vantagens da adequação à lei dos consórcios, no caso do Grande ABC o próprio fato da demora em mudar seu status anos após a lei que ajudou a criar ter sido promulgadas mostra que a decisão não é assim tão simples, envolvendo também aspectos negativos e mudanças que nem sempre são aceitas sem resistência.

Agora é com você: vale a pena se adequar à lei dos consórcios?

Os principais benefícios seriam a melhor eficiência nas ações do Consórcio, uma vez que este se tornasse efetivamente um órgão de gestão pública indireta, superando limites institucionais atuais e dando dinamismo à gestão da instituição. Exemplo das possibilidades que podem se abrir, já houve momentos no passado em que o Consórcio foi impedido de captar recursos no exterior por não possuir personalidade jurídica compatível.

Porém, por sua vez, ainda em 2004 o Consórcio havia contratado um estudo da FGV que identificou grandes desafios na alteração do status atual: seria fundamental a constituição de um corpo técnico capacitado para implementar as políticas públicas definidas e a criação de um banco de dados de informações e diagnósticos, sem o qual o planejamento e a execução das ações não poderiam se dar sobre bases seguras. O estudo sugeriu ainda a alteração da estrutura organizacional do Consórcio. Por si sós, estes três requisitos necessários para a adequação à lei dos consórcios imporiam custos e mudanças que precisam ser pesados frente aos benefícios possíveis.

Na prática, como tomador de decisão, você deve ter em mente que o modelo atual leva em conta a história da instituição, cujos avanços sempre se deram por força das lideranças políticas locais e da liberdade que estas tinham em manejar a direção do Consórcio, mas limita o leque de ações possíveis por conta dos novos requisitos legais em alguns casos específicos. O modelo atual tem a vantagem de manter a estrutura organizacional e os processos decisórios inalterados, evitando um engessamento da atividade do Consórcio, advindo de uma nova personalidade jurídica e suas obrigações, bem como um aumento dos custos que o aumento do corpo técnico necessário implicaria.

Já aderir à Lei dos Consórcios imporá custos com o aumento dos quadros e pode alterar a dinâmica de tomada de decisão que funcionou até então com grande sucesso, fazendo com que novas iniciativas encontrem mais dificuldade para serem implementadas. Por sua vez, a nova personalidade jurídica abrirá a possibilidade de atuação em esferas que hoje o Consórcio não pode alcançar, fazendo com que, caso seja uma estratégia de sucesso, a entidade tenha uma atuação ainda mais importante.

Portanto você, como Secretário-Executivo, adequa o Consórcio à nova legislação ou mantém o status atual, entendendo que os custos não compensariam eventuais benefícios?

NOTAS DE ENSINO

Os Consórcios Públicos no Brasil: O Caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC

1. Sinopse do caso

Este caso apresenta uma situação hipotética na qual um assessor em uma prefeitura do interior de São Paulo é convidado a ser Secretário-Executivo do Consórcio Intermunicipal Grande ABC e precisará decidir se vale a pena, para os municípios consorciados, a adequação da situação jurídica à Lei Geral dos Consórcios Públicos.

Ao longo do caso são apresentados o contexto da região do Grande ABC, os aspectos do federalismo brasileiro em relação aos municípios, os personagens históricos responsáveis pela construção do Consórcio, o status do Consórcio à época do caso e a Lei Geral dos Consórcios Públicos.

2. Aplicação

O caso poderá ser utilizado para a discussão e aprendizado a respeito dos seguintes temas:

- Associativismo territorial e Federalismo no Brasil: fomentar a discussão sobre as opções que os municípios brasileiros possuem frente à escassez de recursos financeiros e de capital humano por meio da criação de Consórcios Intermunicipais para lidar com temas específicos;
- Instituições e Desenho Institucional: compreender como e por que, em um determinado contexto, podem surgir instituições do tipo dos Consórcios Intermunicipais, e como as legislações vigentes (ou a ausência delas) moldam este processo;
- Participação de entes privados no processo de formulação de políticas públicas: como as instituições privadas, que podem ter interesses legítimos na formulação de políticas públicas, podem participar do processo.

3. Objetivo de ensino

O intuito deste caso é que o leitor possa desenvolver uma discussão sobre contextos políticos e históricos em que surgem e se desenvolvem instituições supramunicipais e com participação do setor

privado. Também se espera o desenvolvimento de argumentos embasados e com profundidade adequada, expostos de maneira objetiva e organizada.

4. Questões de ensino sugeridas

Ao desenvolver as discussões relativas a este caso, sugere-se que os leitores partam das seguintes questões:

- A união de municípios, entes federados de outros níveis e setor privado pode ser um caminho para contornar limitações da ação do poder público local?
- Quais as vantagens e desvantagens do Consorciamento municipal?
- Como garantir que estas iniciativas tenham sucesso?
- Há algum desenho institucional que tenha mais chance de sucesso que outros?

5. Roteiro para discussão

Entendimento do Cenário:

Quais contextos históricos, sociais e econômicos permitem ou desaconselham a implantação de estruturas institucionais semelhantes? Pode haver, objetivamente, vantagens no consorciamento? Uma entidade supramunicipal pode resolver problemas comuns ou há causas de fundo que impediriam o sucesso da iniciativa? Os leitores conhecem outras iniciativas semelhantes, no Brasil ou no exterior?

Organização dos Fatos:

Sugere-se a divisão da turma em grupos, com integrantes representando os prefeitos da região e se possível um integrante representando o setor privado, cada um levando seus pontos de vista sobre os prós e contras da adequação do Consórcio à nova legislação.

Pede-se que os grupos descrevam suas posições e interesses na negociação, atingindo ao final do exercício uma decisão sobre a adesão ou não do Consórcio à nova Lei.

Simulado:

Após a discussão nos grupos recomenda-se abrir um debate entre todos os participantes, compartilhando as conclusões a que chegaram e quais os caminhos que levaram à decisão de cada grupo.

6. Comentários finais

Como exercício final, o orientador da atividade pode propor um debate sobre o associativismo territorial no Brasil.

7. Sugestão de bibliografia

Alves, L. G. (2015). Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e a Construção de Políticas Públicas. Revista dos Estudantes de Públicas-REP, 1(2), 108-124.

BRESCIANI, L. P.. O mapa do caminho: desafios, planejamento e atuação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. In: C.LEAL; L.LINHARES, L.; LEMOS, C.; SILVA,M; LASTRES,H.. (Org.). Um olhar territorial para o desenvolvimento: Sudeste. 1ed.Rio de Janeiro: BNDES, 2015, v. , p. 390-409.

BRESCIANI, L. P.. Tradição e transição: o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. In: Fundação Konrad Adenauer. (Org.). Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. 1ed.Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012, v. 4, p. 161-178.

LACZYNSKI, Patrícia. Políticas redistributivas e a redução das desigualdades: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

Reis, Regina Célia dos. Articulação política regional: a experiência do grande ABC (1990-2005). 2005. 215 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.