



# **Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais**

**Valdir Roque Dallabrida<sup>1</sup>**  
**Viro José Zimmermann<sup>2</sup>**

## **Resumo**

O debate sobre descentralização, desconcentração e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento é atual e apresenta diferentes enfoques. Um deles, o dos consórcios intermunicipais voltados à gestão do desenvolvimento localizado, é pouco recorrente. Concebem-se os consórcios intermunicipais de desenvolvimento, como institucionalidades de planejamento tático e operacional, que precisariam operar integralmente à dinâmica de outras estruturas de governança territorial constituídas sob a forma de espaços de concertação público-privada, como o caso dos Coredes e Comudes. A partir da consulta bibliográfica e documental, além de entrevistas com dirigentes, faz-se uma contextualização dos consórcios intermunicipais, a partir da revisão da literatura acadêmica e da legislação brasileira. A partir disto, avalia-se a situação dos consórcios existentes no Estado do Rio Grande do Sul, analisando as possibilidades destes tornarem-se estruturas qualificadas na gestão do desenvolvimento, integrados aos espaços de concertação, sejam os

---

*Recebimento: 10/2/2009 • Aceite: 03/4/2009*

<sup>1</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional - Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA - UNIPLAC - Lages-SC e Mestrado em Ambiente e Desenvolvimento da UNIVATES - Lajeado - RS Av. Castelo Branco, 170-Bairro Universitário-Cp.525-Cep.88509-900-Lages-SC GEDER-Grupo de Estudos sobre Desenvolvimento Regional - E-mail: roquedalla@uniplac.net

<sup>2</sup> Bacharel em Direito e Mestrando em Administração Pública na Universidade Nacional de Misiones (AR).

Coredes ou Comudes. Constatou-se que a cooperação intermunicipal para o desenvolvimento regional, ainda é incipiente e inexistem relações de integração significativas entre as diferentes institucionalidades envolvidas na gestão do desenvolvimento.

**Palavras-Chaves:** Desenvolvimento gerencial, consórcios intermunicipais de desenvolvimento, gestão pública, desenvolvimento regional, a descentralização político-administrativa.

## **Decentralization in public administration structures and subnational development management: the role of intercity**

### **Abstract**

Debates about decentralization, desconcentration, and sub-national structures of development management are a fact and present different approaches. One of them, the intercity consortiums focusing on local management development is a little frequent. Intercity development consortiums are known as organizations of tactical and operational planning, which need to operate along with the dynamics of other structures of territorial governance based on the form of private-public concertation spaces such as the *Coredes* and *Comudes*. From bibliographical and documental research as well as interviews with managers, a contextualization of the intercity consortiums was made upon literature revision and according to the Brazilian Legislation. Then, it was made an assessment of the existing consortiums in the state of Rio Grande do Sul, where the possibilities of becoming qualified structures in the development management were analyzed, integrated in the concentration spaces, either the *Coredes* or the *Comudes*. It was seen that the intercity cooperation for regional development is still incipient and there are no meaningful integrating relations amongst the different institutions involved in the development management.

**Keywords:** Development management; Intercity development consortiums; Public management; Regional development; Political-administrative decentralization.

## **Introdução**

A literatura contemporânea aponta que a cooperação entre pessoas, organizações sociais, empresas ou governos tem sido uma prática utilizada ao longo da história do homem. Problemas que individualmente não são resolúveis encontram na cooperação a energia necessária para serem enfrentados. Assim, entende-se que a cooperação intermunicipal pode ser considerada uma alternativa viável para o desenvolvimento e execução de projetos e ações nos quais, por exemplo, os pequenos e médios municípios, de forma isolada, não teriam estrutura técnica e financeira para viabilizar sua implementação.

Na legislação brasileira, consórcio público é considerado pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, para estabelecer relações de cooperação federativa, na 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.

Partindo-se da hipótese que os consórcios intermunicipais podem se constituir em institucionalidades de planejamento tático e operacional das ações de desenvolvimento local e regional, articuladas em estruturas de governança territorial com o caráter de espaços de concertação público-privada, questiona-se: como se apresenta a cooperação entre municípios, em que áreas esta ocorre e qual a legislação que dá sustentação à cooperação entre entes federados, especialmente através de consórcios intermunicipais?

Inicialmente explicitam-se os procedimentos metodológicos que orientaram este trabalho. Na seqüência, revisa-se literatura sobre cooperação, participação social na gestão pública, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento, democracia e governança. Complementa-se esta parte com uma caracterização histórica do Federalismo Brasileiro, destacando os principais momentos, desde a centralização do passado, até a descentralização proposta pela Constituição Federal de 1988. Por fim, os consórcios intermunicipais de desenvolvimento são apresentados como um paradigma a ser construído, tendo como base de observação e análise a realidade institucional do Estado do Rio Grande do Sul - RS.

## **1 Procedimentos metodológicos que orientaram o estudo**

O foco de estudo desta investigação são as formas de cooperação entre entes federados, especialmente, os consórcios intermunicipais, considerando a realidade do RS.

A tentativa de resposta às questões que orientaram este estudo é buscada, inicialmente, a partir da revisão da literatura e da consulta à legislação brasileira sobre cooperação intermunicipal através de consórcios. Para o entendimento da situação dos consórcios existentes atualmente no RS, fez-se consultas em fontes oficiais e visitação de reconhecimento em experiências de consórcios de desenvolvimento, contemplando a realização de entrevistas com informantes qualificados. Para aprofundar o conhecimento sobre as experiências de consórcios no Estado do RS, foi escolhido o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia, com sede em Faxinal do Soturno (RS).

O objetivo final foi sistematizar informações e argumentos para contribuir na proposição dos consórcios intermunicipais como instrumentos qualificados de gestão do desenvolvimento, integrados à dinâmica dos Coredes e dos Comudes. Ambos são institucionalidades já estruturados no RS (Brasil), cujo objetivo central é a articulação regional e municipal para a definição de estratégias de desenvolvimento e a priorização dos investimentos públicos.

A partir destes procedimentos iniciais, pretende-se no final fazer alguns indicativos avaliando a situação atual e apontando avanços possíveis, considerando as institucionalidades rio-grandenses analisadas.

## **2 Situando o debate teórico**

Para fundamentar teoricamente a análise que este estudo pretende realizar, faz-se uma síntese do estado da arte sobre o tema descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento. Priorizam-se alguns temas e obras para situar teoricamente a temática.

### **2.1 A cooperação como prática social e econômica**

A cooperação pode tratar-se de ato pessoal e rotineiro, presente em nosso dia-a-dia, do qual muitas vezes não temos consciência, como pode ser um ato coletivo e organizado, que produz resultados sociais, econômicos ou políticos. Assim, sem a cooperação muitas de nossas

atividades não poderiam ser realizadas, ou então, se tornariam efetivas com um dispêndio bem maior de energia e tempo.

Nisbet (1974) salienta que a cooperação pode ocorrer de forma voluntária ou involuntária, direta ou indireta, formal ou informal, sendo praticada por grupos tão pequenos como um casal, ou amplos, como a união de Estados soberanos. Pode ser considerada como norma ética, como processo social ou como estrutura institucional. O autor classifica o fenômeno da cooperação em cinco tipos. Primeiro, a cooperação automática: conduta inconsciente, decorrente de instinto, seja de preservação da espécie, de defesa ou de segurança. É um aspecto fundamental das complexas relações que existem entre os setores primário, secundário e terciário da economia, perfilando, também, as relações de grupos étnicos, religiosos e dos Estados soberanos. Segundo, a cooperação tradicional: é conduta regida por normas sociais de caráter tradicional. Decorre dos costumes, e nos grupos sociais em que é mais comum, torna-se tão importante como qualquer outro aspecto moral. Terceiro, a cooperação contratual: é aquela que decorre de acordo de vontades ou normas legais. É uma das características da sociedade capitalista ocidental. Ela se institucionaliza através de cooperativas (de produção, consumo, habitação), associações de crédito, planos de benefícios, associações de empresas, entes públicos e outras formas de organizações sociais. Quarto, a cooperação dirigida: trata-se de formas de cooperação que ocorrem no exercício de atribuições previamente estabelecidas. A organização militar é uma forma de cooperação dirigida. As grandes empresas, sindicatos, universidades, organizações religiosas e recreativas também atuam em cooperação dirigida no exercício de suas atribuições e operações. Neste caso a cooperação é resultado do reconhecimento comum de um objetivo ou de uma norma bem definida. Por fim, a cooperação espontânea: é a forma de cooperação mais antiga, natural e generalizada. Não está prescrita pela tradição, por contrato ou pela autoridade. É de caráter situacional, constituindo-se na essência das relações familiares, comunitárias, de equipe e outras formas associativas pessoais e íntimas. Está baseada em relações de amizade e senso de solidariedade.

No presente estudo, seguindo o referido autor, a cooperação será abordada como estrutura institucional que se manifesta em organizações criadas pelo homem com o propósito de colaborar na consecução de um objetivo dado. Tratar-se-á da cooperação contratual, entre entes federados, que se efetiva através de acordo de vontades devidamente formalizado. Ao mesmo tempo ela decorre de lei e na

forma estabelecida no ordenamento jurídico. Entende-se que para sua efetivação, antes, deve estar presente o espírito de cooperação nos agentes políticos que irão formalizar o pacto de cooperação.

Martins (1995, p.10) afirma: “Por causa das suas limitações, o ser humano busca, por meio da cooperação com seus semelhantes, a conjugação de esforços para atingir objetivos que, individualmente, não teria condições de atingir. Essa necessidade primária de cooperação poderá ser atendida por organizações”. Estas organizações podem se constituir das mais variadas formas e tipos. Aqui nos interessa a organização pública reconhecida como consórcio público, que se trata de uma forma estatal de cooperação. Se observarmos a forma como ocorrem as ações e relações de um governo, constatamos que a maioria das funções governamentais é administrada em cooperação. Esta cooperação acontece entre os escalões governamentais, entre governo e entidades públicas, entidades privadas e associações civis, entre entes federados (União, Estados e Municípios), entre países e até entre organizações supranacionais.

No Brasil podemos observar uma forte cooperação entre a União, Estados e Municípios. Ela está presente nos programas de educação, da saúde, da assistência social, da segurança, do desenvolvimento da agropecuária, seja na sua dimensão econômica ou social, entre outros. A cooperação que se percebe no Estado brasileiro decorre de uma sucessão de fatos políticos e administrativos, ocorridos ao longo da história, especialmente a formação do nosso sistema federativo, o processo de centralização/descentralização político-administrativa e a fragmentação territorial decorrente da criação de novos estados e municípios.

## **2.2 Participação na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento, focando-se a experiência do RS**

Quando se discute a idéia da descentralização da gestão pública, a tese subjacente é de que, se a soberania reside no povo de um país, cada indivíduo constitui parte igual desta e, por conseqüência, tem igual direito de participar, mesmo admitindo a necessidade do Estado como poder regulador. Muitos desses pressupostos foram incorporados às Constituições de diversos países. Os legisladores brasileiros, certamente influenciados pela defesa de tais princípios, incluíram nas versões mais recentes da Constituição, o sistema federativo, regime político que prevê o princípio da autonomia administrativa da União, Estados e Municípios, contemplando a participação cidadã na escolha de seus governantes.

É na Constituição Brasileira de 1988 que o princípio da descentralização da gestão pública se manifesta mais claramente. Por outro lado, as Constituições Estaduais, elaboradas a partir de 1989, atendendo aos princípios da descentralização e da participação cidadã na gestão pública, muitas avançaram em relação à Constituição Federal. No Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, a Constituição Estadual de 1989 previu a ampliação da participação cidadã na gestão pública. O Artigo 149 determina que os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, deverão ser regionalizados e terão, entre suas finalidades, a de reduzir as desigualdades sociais e regionais. Já o Artigo 167 determina que a definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento, caberá a órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e privados, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas.

Como consequência, por pressão de organizações populares, de alguns partidos políticos e de instituições comunitárias de ensino superior, depois de longos meses de discussão na Assembléia Legislativa, foi promulgada, em 1994, uma Lei que previu a organização de conselhos em cada região, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - Coredes. Desde sua origem, tais conselhos têm entre seus objetivos efetivar a descentralização das decisões de planejamento do governo, além de oportunizar à sociedade organizada participar na proposição de estratégias de desenvolvimento regional. A partir de 2003, por extensão, propôs-se a criação de conselhos em cada município, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento - Comudes, com funções similares.

Assim constituídos, os Coredes e Comudes podem ser considerados estruturas de governança territorial para a gestão do desenvolvimento, havendo já várias reflexões sobre estas experiências<sup>3</sup>. Entende-se que, tanto a experiência dos Coredes e Comudes, ou outras existentes no Brasil, seja sob a forma de propostas de descentralização político-administrativa<sup>4</sup>, ou de estruturas de

---

<sup>3</sup> O tema dos Comudes e Coredes como estruturas de poder da sociedade para a gestão do desenvolvimento não será aqui abordado. Sobre o tema, ver algumas obras recentes: Frantz (2004); Bandeira (2000); Dallabrida (2007).

<sup>4</sup> Dentre muitas outras, destaca-se a experiência de descentralização político-administrativa recente do Estado de Santa Catarina, com a criação das Secretarias Regionais de Desenvolvimento. Ver abordagem sobre o tema em Damo (2006).

governança territorial<sup>5</sup>, resultam dos indicativos de órgão internacionais e da pressão da sociedade brasileira por mais participação social na gestão pública, do que decorrem as diferentes formas de descentralização político-administrativas brasileiras.

Experiências como os Coredes e Comudes do RS, assim como outras formas de descentralização político-administrativa, juntamente com os Consórcios Intermunicipais, podem ser consideradas estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento. Especificamente sobre os consórcios, poucas são as reflexões teóricas existentes. Neste artigo faz-se referência aos do RS.

Mas é fundamental contextualizar a temática, tanto na literatura, relacionando com dois princípios o da democracia e o da governança, além de situar os consórcios na legislação brasileira.

### **2.3 Gestão do desenvolvimento, democracia e governança**

Sobre a questão da democracia, O'Donnell (2001) afirma que esta não é somente um regime democrático, senão também um modo particular de relação entre Estado e cidadãos, e entre os próprios cidadãos, frente a um tipo de estado de direito que, junto com a cidadania política, sustente a cidadania civil e uma rede de prestação de contas. Assim assumir a gestão do desenvolvimento a partir de estruturas de governança territorial tem uma relação direta com a ampliação da prática democrática, não só na sua dimensão representativa, mas também, a democracia participativa - ou deliberativa como alguns autores preferem chamá-la. A defesa da necessidade de estruturas de governança que possibilitem associar democracia representativa com democracia deliberativa e desenvolvimento é feita por diferentes autores.

Fleury (2006, p. 38), após citar vários autores que defendem a associação de desenvolvimento com democracia deliberativa, considerando o contexto da globalização, afirma: "Todas essas mudanças se voltam para entender o desenvolvimento de uma forma nova, que está orientada para a ampliação da esfera pública e expansão da cidadania, em processos globalizados que, ao mesmo tempo,

---

<sup>5</sup> Utiliza-se o conceito governança territorial para referir-se ao conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente, para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais, como fonte sinergizadora do processo de gestão e desenvolvimento territorial (DALLABRIDA, 2007). Por exemplo, experiências como a dos Comudes e Coredes, são consideradas estruturas de governança territorial para a gestão do desenvolvimento.

recriam o nível local em novas formas de co-gestão, envolvendo Estado e sociedade”. No entanto, afirma a autora, o enfoque do desenvolvimento deve ser acrescido de uma perspectiva que coloque a construção do espaço público no centro do debate. Torna-se necessário adotar a perspectiva relacional, que transcenda o âmbito do indivíduo, para pensar o bem-estar como uma, ‘construção societária e institucional’. Para Fleury (2006, p. 70),

Isso requer a construção de uma esfera pública plural e inclusiva... No entanto, requer também que sejamos inovadores ao pensar uma institucionalidade que transcenda os limites historicamente datados daquela construção de Estado de bem-estar social... Nosso elevado e persistente nível de exclusão social e desigualdade teve como contrapartida um Estado patrimonial, um projeto de desenvolvimento cuja dinâmica não foi oriunda do mercado interno, e uma política social estratificadora e excludente. Para reverter essa situação, será necessário uma nova institucionalidade, na qual a geração de espaços públicos seja tanto induzida pelo Estado como controlada pela sociedade. Em situações de extrema iniquidade na distribuição dos recursos de poder, o Estado deve ser um ator importante para gerar esses espaços públicos, nos quais os cidadãos sejam iguados politicamente.

Trata-se de criar espaços institucionais de concertação social<sup>6</sup>, logo de negociação, regulação de conflitos e construção de interesses coletivos. São exemplos disso, vários tipos de fóruns e conselhos. Veja-se o desafio que isso implica, a partir da afirmação de Fleury (2006, p. 71): “Se não formos capazes de gerar maior igualdade, através de políticas redistributivas fundadas em um novo pacto societário, estaremos ativando um processo de cidadania inconcluso, que, ao invés de gerar coesão social e instituições democráticas, pode fomentar a anomia, a violência e a ingovernabilidade”.

---

<sup>6</sup> Utiliza-se a concepção de concertação social, explicitada em (DALLABRIDA, 2007): um processo em que membros das diferentes representações sociais, corporativas e institucionais de uma sociedade, através de procedimentos voluntários de conciliação e mediação, assumem a prática da gestão territorial de forma descentralizada.

Bardhan (2004), de forma muito incisiva, chama atenção, ao mesmo tempo, da importância da descentralização e dos seus vícios. Um dos vícios é o relacionado aos governos locais, sujeitos ao que se pode chamar de captura por parte das elites locais. A relativização da força das elites locais e, ao mesmo tempo, o fortalecimento da sociedade civil, só se efetiva em processos qualificados de governança territorial<sup>7</sup>.

Ficher (2002) centra seu debate na questão dos poderes locais e as diferentes escalas de origem, no processo de gestão do desenvolvimento. Para a autora, a análise dos poderes locais remete às relações de forças, por meio das quais se processam alianças e conflitos entre atores sociais, bem como a formação de identidades e práticas de gestão específicas. Complementando o debate sobre esta questão, Peck (2005) chama a atenção sobre a interferência externa na governança local ou territorial. Isso, segundo o autor, remete a considerar três implicações. Primeira, processos operam em todas as escalas, em vez de serem confinados a uma única. Segunda, os procedimentos das elites urbanas locais refletem e reproduzem as regras das hierarquias extra-locais. Em terceiro lugar, deve ser igualmente reconhecido que, institucionalmente, existem limites à política local, pelo menos no atual contexto de neoliberalização profunda. Estabelece-se uma contradição: tais processos de descentralização, apesar de desejáveis, fragilizam a possibilidade de decisões do tipo macro, pela maior possibilidade de controle dos atores locais, geralmente, mais despreparados e mais susceptíveis às pressões dos atores com maior poder político e econômico. Muitas vezes, ao invés de mais democratização nas decisões, assiste-se a práticas autocráticas, antidemocráticas e à ação de autoritários modos de governança. Estas implicações reforçam mais ainda a necessidade de requalificar o papel do Estado Nacional, rejeitando veementemente a premissa neoliberal de encolhimento do mesmo.

Sobre o conceito de governança, Strom e Müller (1999) o definem como processos de interação entre atores estratégicos. Atores estratégicos ou relevantes são os que contam com recursos de poder suficiente para impedir ou perturbar o funcionamento das regras ou procedimentos de tomada de decisão e de solução de conflitos coletivos. Quer dizer, são atores com poder de veto sobre uma determinada política.

---

<sup>7</sup> Várias obras, atualmente, ressaltam os limites do poder local/regional, no contexto da globalização, propondo a necessidade de estruturas de governança multiescalares e/ou globais. Dentre outros autores, Fernández e Dallabrida (2008) aprofundam esta questão.

Já Kooiman (2004) refere-se aos processos de governança como formas de governo interativo ou sócio-político, ou seja, acordos estabelecidos entre atores públicos e privados com o fim de resolver problemas e criar oportunidades. Tais processos de governança, segundo o autor, resultam de cadeias de interação e/ou interdependência, cada vez mais institucionalizadas. Complementando, Milani & Solinís (2002) afirmam que o termo governança pode ser definido, genericamente, como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo.

Tenório (2007), expressando uma concepção mais otimista, em obra que resulta de investigação sobre o tema da gestão pública, desenvolvimento local e o fortalecimento da cidadania, afirma que, observando experiências brasileiras e internacionais, se vislumbra a possibilidade de desenvolvimento local com cidadania. Sua preocupação é em contribuir para a construção de conceitos que possam orientar a ação no contexto local a partir de um diálogo entre a literatura sobre cidadania deliberativa e experiências práticas em lugares e territórios distintos. Afirma que as ações públicas, mesmo que gerais, sempre acontecem em lugares.

Veja-se que o debate sobre o tema gestão desenvolvimento, democracia e governança precisa considerar seus diferentes condicionantes, evitando que a cooperação e participação democrática sejam apresentadas como uma panacéia. Além disso, se considerada a história do federalismo no Brasil, pode-se observar que temos uma prática de centralização, que ainda interfere no presente.

## **2.4 Caracterização histórica do Federalismo Brasileiro: da centralização do passado à descentralização**

A abordagem acima referida nos remete, necessariamente, a uma reflexão sobre o federalismo, a distribuição de competências entre os entes federados, a descentralização político-administrativa e as formas como esta foi processada ao longo da história e a fragmentação territorial decorrente da criação de novos estados e municípios.

O federalismo se originou nos Estados Unidos, em fins do século XVIII, expandindo-se para outros territórios. Suas bases estão assentadas na ideologia do Estado Liberal, trazendo como princípios básicos a autonomia e a descentralização. Dalari (2002) afirma que a Federação dos Estados Unidos da América surgiu em 1787, a partir da transformação da Confederação dos Estados independentes que sucederam as treze colônias britânicas da América que se declararam

independentes em 1776. A federação emerge da vontade soberana de treze estados independentes. Conforme afirma Cimadon (2007), a organização político-administrativa do Estado Federal está assentada em diversos princípios: repartição dos poderes, descentralização, soberania versus autonomia, distribuição de competências, participação política e manutenção federativa.

Em 1889, pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro, é instituída a República Federativa no Brasil. Segundo Bercovici (2004), o Federalismo previsto na Constituição de 1891, é moldado no federalismo dualista clássico, o que praticamente ignorou a cooperação entre União e entes federados, pois restringia o auxílio federal aos Estados exclusivamente nos casos de calamidade pública. Diferentemente da Federação americana, a Federação brasileira nasce de uma decisão governamental, que transformou um Estado unitário, com províncias sem autonomia, em Federação de províncias autônomas. “A descentralização política é um processo garantidor de autoridade e recursos para os governos regionais” (ZIMMERMANN, 1999, p.152). Esta garantia de autoridade e recursos é que gera a autonomia dos entes federados.

A primeira Constituição de 1824 preservou a monarquia como forma de governo (1822-1889). Este longo período foi de disputa por espaços políticos, uma fase de avanços e retrocessos no aspecto da centralização/descentralização do poder, predominando o aniquilamento do poder local e a centralização nas mãos do governo nacional. Esta centralização, que anula o poder dos chefes políticos regionais, alimentava o espírito republicano e foi uma das forças propulsoras do federalismo brasileiro (BALEEIRO, 2001).

A partir da Constituição de 1934 o federalismo dual é abandonado, iniciando-se a estruturação do federalismo cooperativo. Destacam-se a expansão dos poderes federais, a criação de mecanismos de cooperação governamental e a definição da autonomia municipal. No entanto, este avanço foi interrompido pelo golpe de 1937, com um grande retrocesso na federação, a qual foi levada, na prática, a uma organização político-administrativa unitarista.

Com a deposição de Vargas, em 1945, o processo do federalismo cooperativo é retomado. Bercovici (2004, p.42), com relação ao novo paradigma constitucional, assim se refere: “A Constituição de 1946 consolidou a estrutura cooperativa no federalismo brasileiro, prevista já em 1934, com grande ênfase na redução dos desequilíbrios regionais, favorecendo, apesar do esforço do poder federal, a cooperação e a integração nacional”. No entanto, o processo democrático e o

federalismo sofrem nova interrupção em 1964 com o golpe militar que durou até 1985. Uma forte centralização no governo central caracteriza todo este período.

O processo democrático, com o fortalecimento do federalismo, foi restabelecido em 1988 com a promulgação do novo texto constitucional que, além do estabelecer a democracia como valor fundamental, introduziu a autonomia municipal. Esta autonomia está traduzida na capacidade de auto-organização, autogoverno, auto-legislação e auto-administração, uma evidência da ampliação do processo de descentralização política e administrativa. Ela não se limitou a assegurar a mera autonomia aos Municípios, mas os elevou a condição de ente federado, configurando três esferas governamentais - União, Estados e Municípios - as quais recebem seus poderes, suas atribuições e competências<sup>8</sup>, que estão claramente delimitadas no texto constitucional. Aí está presente uma forte característica do federalismo: o princípio da descentralização, que está caracterizado na distribuição de competências, tanto material como normativa.

Quando discutimos a descentralização como princípio básico do federalismo, não podemos esquecer a descentralização de recursos. O equilíbrio da federação depende de uma equitativa distribuição dos recursos públicos, não só os tributários, mas também de outras receitas da União, dos investimentos das empresas estatais federais, os incentivos fiscais regionais e setoriais e dos empréstimos do sistema financeiro público federal.

Até a Constituição de 1988 predominava uma forte centralização fiscal no poder central, com períodos de busca por um equilíbrio na distribuição dos recursos tributários. Em fins da década de setenta se agrava a crise econômica e o processo de democratização. Neste contexto os governos subnacionais iniciam uma luta pela descentralização tributária. A partir da década de oitenta inicia um processo de redemocratização que procurou romper esta centralização, tanto política, quanto fiscal, objetivando o fortalecimento dos estados e municípios, culminando na Constituição de 1988, que redesenhou a estrutura de competências tributárias e a co-participação dos entes

---

<sup>8</sup> Não se pretende entrar na polêmica sobre o fato de o Município ter sido alçado ao status de ente federado. Apenas, cabe referir a discordância de vários autores sobre esta possibilidade, os quais fazem a defesa da tese de que o Brasil se constitui uma Federação de Estados e não de Municípios. Daí a ausência da representação do Município no Senado Federal e de Poder Judiciário próprio. Por outro lado, não há possibilidade de intervenção federal nos Municípios. Esta intervenção só pode ser levada a efeito pelo Estado, o que demonstra a vinculação dos Municípios ao ente estadual.

federados na arrecadação tributária. Affonso (1994, p.321) infere que, “(...) a luta pela redemocratização confunde-se, em parte, com a luta pela descentralização fiscal e administrativa”.

Desde 1988 a União busca recuperar as perdas imputadas pelo novo ordenamento constitucional através da criação de novos tributos, especialmente os não partilhados pelos estados e municípios. Os estados e municípios, na busca de mais receita, foram jogados em uma guerra fiscal que levou à corrosão das finanças a tal ponto que hoje se constitui em uma das principais discussões da reforma tributária em debate na sociedade e no Congresso. Além disso, um intenso processo de fragmentação territorial, com a criação de novos municípios, também foi um mecanismo adotado por comunidades para ter acesso aos recursos fiscais.

Além da descentralização fiscal, outro aspecto do federalismo pós 1988 a ser observado é a descentralização dos serviços públicos decorrente da nova repartição de competências, a qual foi orientada pelo princípio da predominância do interesse. Daí resulta que diversos serviços e políticas públicas, antes executadas pelo poder central e regional, passaram a ser responsabilidade dos municípios.

## **2.5 Da descentralização às diversas formas de cooperação interfederativa: os consórcios públicos**

O processo de cooperação interfederativa pressupõe o desprendimento do agente político. Há a necessidade de liberar uma carga de poder concentrado nas mãos do governante em favor do novo sujeito que surge: por exemplo, o consórcio. E isso, muitas vezes, pode ser um processo pessoal, do gestor, bastante complexo, dado a cultura individualista e personalista fortemente enraizada na nossa sociedade.

É necessário salientar que os consórcios intermunicipais, objeto de análise deste artigo, não são a única forma de cooperação interfederativa. Destacam-se, dentre outros, os convênios e as associações municipais, as microrregiões, as regiões metropolitanas e as redes de municípios. Em tese, o consórcio atua como instrumento de descentralização administrativa.

No Brasil, o processo de formação de consórcios intermunicipais é anterior à Constituição de 1988. Conforme estudo realizado sobre os consórcios, Barros (1995) afirma que, no Estado de São Paulo, o primeiro consórcio constituído data de 1969. No entanto, é incontestável a ampliação desta prática a partir do novo processo democrático e de participação implementado a partir da nova Carta. Por outro lado, 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.

No campo político o processo de descentralização percorreu caminhos tortuosos. Historicamente, a União tem exercido uma centralização política, administrativa e financeira muito forte, chegando a momentos de anulação total do processo federativo. 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. A Lei nº 11.107/2005 (BRASIL, 2005), que disciplina a implantação e funcionamento dos consórcios entre os entes federados, veio dar a sustentação legal que estava faltando em nosso ordenamento jurídico para a cooperação interfederativa.

Até a Constituição de 1988, o texto constitucional não fazia referência direta à cooperação interfederativa. Já o texto constitucional de 1988 faz referência direta ao tema no artigo 23, Parágrafo Único e no artigo 25, § 3º. Já o artigo 241, alterado pela Emenda Constitucional nº 19/98, dispõe: “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).

Nos termos do Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007, consórcio público é 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 (BRASIL, 2007, art. 2º).

Como construir, na prática, institucionalidades com estas características? Esse é o desafio em que está centrado este artigo.

### 3 Um olhar empírico: descrição e análise da situação dos consórcios no RS

A cooperação intermunicipal, como anteriormente salientado, tem sido uma alternativa para viabilizar a gestão do desenvolvimento em diversas áreas do setor público.

A partir de pesquisa documental, realizada recentemente, constata-se, no RS, a existência de 42 consórcios ativos, 04 inativos, além de mais sete, que foram extintos recentemente. Os consórcios, distribuídos em áreas de interesse, atuam em diferentes setores, conforme o quadro abaixo.

**Quadro 1:** Consórcios do Estado do RS (situação de maio de 2008)

| <b>Consórcio</b>   | <b>Localização</b>   | <b>Ano de<br/>Constituição</b> |
|--|----------------------|--------------------------------|
| <b>Área de Atuação Predominante: Saúde</b>   |                      |                                |
| Consórcio Distrital de Saúde – CODIS   | Santa Rosa           | 1992                           |
| Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Centro do Estado do Rio Grande do Sul – CIS              | Santa Maria          | 1993                           |
| Consórcio Intermunicipal de Saúde – COIS   | São Luiz Gonzaga     | 1995                           |
| Consórcio Intermunicipal de Saúde – CONISA   | Nonoai               | 1997                           |
| Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – CISA                  | Ijuí                 | 1997                           |
| Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região das Missões do Estado do Rio Grande do Sul – CISSMISSÕES | Entre-Ijuís          | 1997                           |
| Consórcio Intermunicipal de Saúde – CIS  | São Borja            | 1997 (1)                       |
| Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Norte do Estado do Rio Grande do Sul                     | Frederico Westphalen | 1997 (1)                       |
| Consórcio Intermunicipal do Alto Uruguai   | Rodeio Bonito        | 1998                           |
| Consórcio Público da Associação dos Municípios do Litoral Norte – CP-AMLINORTE                       | Osório               | 1998                           |
| Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Alto do Jacuí – COMAJA                 | Ibirubá              | 1999                           |
| Consórcio dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste – COMESNE                                   | Bento Gonçalves      | 1999 (2)                       |
| Consórcio dos Municípios do Vale do Rio Caí - CAMVARC  | Pareci Novo          | 1999 (2)                       |

|  |                      |          |
|--|----------------------|----------|
| Consórcio Intermunicipal de Saúde do Grande Sarandi  | Sarandi              | 2001     |
| Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Taquari – CONSISA VRT                                  | Lajeado              | 2004     |
| Consórcio Intermunicipal do Vale do Jacuí – CI-JACUÍ   | Sobradinho           | 2004     |
| Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Rio Pardo – CISVALE                               | Santa Cruz do Sul    | 2005     |
| Consórcio Intermunicipal do Centro Sul – CI Centro Sul   | Camaquã              | 2005     |
| Consórcio Intermunicipal da Região do Vale do Rio Caí - CI-CAÍ                                 | Montenegro           | 2005     |
| Consórcio de Saúde Intermunicipal – CONSIM   | Palmeira das Missões | 2006     |
| Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Fronteira  | Bagé                 | 2005     |
| Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região Carbonífera – CIGA                                 | São Jerônimo         | 2007     |
| <b>Área de Atuação Predominante: Saneamento</b>  |                      |          |
| Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos – CITRESU                   | Bom Progresso        | 1996     |
| Consórcio Intermunicipal de Máquinas   | Tenente Portela      | 1997     |
| Consórcio Intermunicipal de Reciclagem e Compostagem de Lixo – CONLIXO                         | Trindade do Sul      | 1997     |
| Consórcio Intermunicipal Para Destinação Final de Embalagens Vazias de Agrotóxicos – CIMALAGEM | Passo Fundo          | 1999 (2) |
| Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos – CRESU   | Pirapó               | 1999     |
| Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos – CIGRES                                | Três de Maio         | 2001     |
| Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos – CIGRES                                | Seberi               | 2001     |
| Consórcio Intermunicipal Esmeralda, Pinhal da Serra  | Esmeralda            | 2001     |
| Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Rio Forqueta                                 | Marques de Souza     | 2003 (2) |

|  |                       |          |
|--|-----------------------|----------|
| Consórcio Intermunicipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos Comandai                   | Guarani das Missões   | 2004     |
| <b>Área de Atuação Predominante: Agricultura</b>   |                       |          |
| Consórcio Intermunicipal de Comercialização e Abastecimento de Produtos Hortigranjeiros – CICAH  | Santa Maria           | 1995 (1) |
| Consórcio Intermunicipal da Agricultura – CIDA   | Santa Rosa            | 1997     |
| Consórcio Intermunicipal Nova Ramada   | Nova Ramada           | 1997 (2) |
| Associação Consórcio Intermunicipal Municípios de Palmitinho, Pinheirinho do Vale e Vista Alegre | Palmitinho            | 1997 (2) |
| Administradora de Consórcios Intermunicipais S/A – ADCOINTER                                     | Caxias do Sul         | 1998     |
| Consórcio Intermunicipal de Produção de Mudas Frutíferas de Mesa Para Clima Temperado – CONMUDAS | Rosário do Sul        | 2001 (2) |
| Consórcio Intermunicipal de Carazinho, Nova Boa Vista e Outros                                   | Carazinho             | 2001     |
| Consórcio Intermunicipal Barra Funda, Constantina, Novo Barreiro e Outros                        | Barra Funda           | 2001     |
| Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Integrado  | São Sepé              | 2002     |
| Consórcio Intermunicipal da Agricultura - Erechim  | Erechim               | 2003     |
| <b>Área de Atuação Predominante: Meio Ambiente</b>   |                       |          |
| Consórcio Intermunicipal de Defesa do Rio Camaquã  | Amaral Ferrador       | 1991 (1) |
| Consórcio Intermunicipal Chapada, Barra Funda, Nova Boa Vista                                    | Chapada               | 1997     |
| <b>Área de Atuação Predominante: Desenvolvimento Regional</b>                                    |                       |          |
| Fundação dos Municípios da Região Celeiro – FAMUCELEIRO  | Três Passos           | 1989     |
| Consórcio Intermunicipal de Turismo Caminho das Origens  | Nova Esperança do Sul | 1996     |
| Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da  | Faxinal do            | 1996     |

|   |                  |      |
|---|------------------|------|
| Quarta Colônia – CONDESUS   | Soturno          |      |
| Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Região Planalto – CONDESUS ROTA DAS TERRAS                  | Ibirubá          | 1998 |
| Consórcio Rota do Yucumã para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável da Região Noroeste Colonial      | Três Passos      | 1998 |
| Fundação dos Municípios das Missões – FUNMISSÕES  | Cerro Largo      | 2001 |
| Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Campos de Cima da Serra                          | Vacaria          | 2001 |
| Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável das Águas da Serra – CONDESAS                   | Santa Maria      | 2004 |
| Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional do Norte do Estado do Rio Grande do Sul - CONINDER | Taquaruçú do Sul | 2005 |

**Fonte:** Pesquisa pessoal junto aos consórcios e em fontes oficiais de informação, tais como o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.

- (1) Na data da pesquisa o consórcio encontrava-se inativo.
- (2) Na data da pesquisa o consórcio já se encontrava extinto.

São cinquenta e três entidades criadas a partir de 1989, sendo que 85% delas foram constituídas entre 1996 e 2005. Observa-se a predominância dos consórcios da área da saúde (vinte e duas entidades). Ao mesmo tempo, a grande maioria são consórcios prestadores de serviços pontuais locais (tratamento de resíduos sólidos, gerenciamento de serviços de saúde e serviços de máquinas), os quais não se caracterizam como ações de abrangência regional.

A pesquisa empírica, consultando os documentos de constituição e a partir de entrevista com dirigentes de alguns consórcios, revela a pouca participação, tanto da União como do Estado, na fundação dos consórcios. O envolvimento direto da União e do Estado foi constatado em apenas 11% das entidades. O comprometimento com recursos e apoio técnico é um pouco maior, sendo que o Estado contribui em 32% dos consórcios, enquanto a União alcança apenas 24% dos casos.

Quanto à presença da sociedade civil, tanto no debate sobre a constituição dos consórcios, como na definição de projetos, a pesquisa evidencia pouca participação. Embora tenha sido observado que muitos debates passaram pelas associações de municípios, a discussão

em organismos como os Coredes se apresenta quase nula<sup>9</sup>. Em apenas 7% dos casos foi evidenciado um debate naqueles organismos. Na pesquisa percebeu-se, no entanto, uma pequena movimentação de diversos consórcios dentro dos Coredes, para disputar recursos do orçamento estadual através do Processo de Consulta Popular do Governo atual.

A pesquisa também evidenciou dificuldades na gestão de diversos consórcios, sendo que alguns caminham para a inativação e possível extinção. Constata-se ainda que a grande maioria dos consórcios tem como único instrumento de planejamento o orçamento anual, obrigatório por lei, não se valendo de instrumentos de planejamento de médio e longo prazo como o Plano Plurianual, tampouco o Planejamento Estratégico. Por hipótese, é possível afirmar que as deficiências no planejamento têm importância determinante no resultado da gestão.

Com relação aos consórcios que atuam na área de desenvolvimento regional, e aí estão incluídos os que atuam na área do turismo, constata-se que ainda não são representativos. São 09 entidades instituídas com finalidades voltadas a ações mais específicas de desenvolvimento regional. No entanto, muitos têm atuação bastante limitada e restrita a poucas ações locais, predominando iniciativas para disputar recursos do orçamento da União através da apresentação de projetos dos municípios, chancelados pelo consórcio. Nas ações destes consórcios merecem destaque os projetos de desenvolvimento do turismo através da implantação e estruturação de rotas de turismo, situação presente em 80% dos casos.

Além de entrevistas informais com membros da Diretoria de alguns consórcios, n visita ao Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia – CONDESUS, com sede em Faxinal do Soturno, foi possível verificar algumas especificidades locais, muitas das quais retratam a situação dos demais consórcios.

Com base territorial em nove pequenos municípios (Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, Restinga Seca, São João do Polêsine Silveira Martins), o CONDESUS foi constituído em 1996. Dentre as ações que realiza, destaca-se a reconstituição e preservação ambiental, conscientização para a preservação do meio ambiente, promoção e organização de rotas

---

<sup>9</sup> A análise aqui esteve focada na relação com os Coredes. No entanto, as mesmas análises podem ser referidas também aos Comudes. Mesmo que não tenha sido foco da análise, a partir de observações pessoais, pode-se afirmar que a relação com os Comudes é ainda menos significativa.

de turismo, projetos culturais, pesquisa científica na área paleontológica, organização da produção e comercialização de produtos coloniais. As ações são planejadas e desenvolvidas a partir de uma visão endógena.

Desde a sua constituição tem alavancado e investido substanciais somas de recursos, sendo que a maior parte do governo federal. Operando suas ações a partir de um Plano Estratégico, por exemplo, no exercício de 2007 executou um orçamento de R\$ 1.383.043,00. Deste montante, R\$ 318.043,00 são recursos dos municípios consorciados, R\$ 100.000,00 referem-se a convênio com a União e R\$ 965.000,00 referem-se a convênios com a Petrobrás, Eletrobrás e Eletrosul. As ações são desenvolvidas com apoio técnico de diversos órgãos, dos quais se destacam a Universidade Federal de Santa Maria, a Emater e o SEBRAE.

Em contato com dirigentes do consórcio, ficou evidente a grande receptividade e reconhecimento dos órgãos governamentais, tanto da esfera federal como estadual, da execução de projetos de desenvolvimento por intermédio da organização e cooperação regional operada por consórcio intermunicipal. No presente caso constata-se a viabilidade técnica, operacional e política para a execução de projetos, o que não ocorre com muitos outros.

Fica evidenciado pela análise oportunizada na pesquisa que, infelizmente, os consórcios intermunicipais voltados especificamente às questões do desenvolvimento são muito poucos. O Consórcio visitado pode ser considerado um exemplo no RS. Mesmo assim, pelos dados obtidos, a viabilização das ações tem ainda uma dependência muito grande de recursos externos.

Sobre a sua relação com a dinâmica do Corede regional, perguntados os membros da Diretoria, os mesmo afirmaram que existe uma integração, na medida em que suas reivindicações nas Assembléias do Corede, para a definição de prioridades regionais no orçamento estadual, no caso citado, é feita via consórcio.

Tal forma de integração, apesar de interessante, no todo não pode ser considerada significativa, pois é uma ação isolada na região. Muito menos, esta pequena forma de integração, é prática que ocorre nas demais regiões, considerando pesquisas informais realizadas.

## **Considerações finais: os Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento como um paradigma a ser construído**

Propôs-se neste artigo situar os consórcios intermunicipais como institucionalidade para o planejamento tático e operacional das

ações de desenvolvimento local e regional, articuladas em estruturas de governança territorial como os Coredes e Comudes do Estado do Rio Grande do Sul.

Revisou-se parte da literatura nacional e internacional sobre o tema em questão, além da consulta à legislação que dá sustentação à cooperação entre municípios através de consórcios intermunicipais. Temas como a cooperação, a participação social na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento, democracia e governança territorial, foram abordados. Complementou-se a investigação com entrevista a membros da Diretoria e a visita de reconhecimento a uma experiência de consórcio. Foram explicitadas informações, sistematizaram-se dados e reflexões teóricas. Além disto, foi explicitada a concepção de desenvolvimento aqui assumida, sintetizada na dinamização socioeconômica e na melhoria da qualidade de vida de sua população. As reflexões aqui oportunizadas tiveram o intuito de contribuir para se pensar a construção de uma nova realidade na gestão do desenvolvimento municipal ou regional, ancorada nos princípios da participação social, no estímulo ao desenvolvimento e na cooperação interfederativa, na execução de ações ou projetos de desenvolvimento.

No caso do RS, o que se defende como tese é que os consórcios de desenvolvimento precisam estar perfeitamente integrados na dinâmica dos Coredes e Comudes, estes, um espaço institucional que possibilita a participação social, corporativa e institucional no processo de discussão, proposição, controle e fiscalização de políticas públicas de desenvolvimento municipal e regional, respectivamente. Assim, entende-se que o Consórcio Intermunicipal ou Regional de Desenvolvimento precisa se constituir em ferramenta de operacionalização de tais políticas públicas, submetido ao controle social via representações sociais e corporativas dos Coredes, ao controle institucional de cada ente federativo consorciado via participação dos representantes das esferas administrativas, principalmente, municipal e estadual, além do controle legal do Tribunal de Contas.

Infelizmente, constatou-se que a cooperação intermunicipal destinada a atender a demanda do desenvolvimento local e regional, ainda é incipiente frente aos problemas que o modelo globalizante produziu, bem como são insignificantes as relações de integração entre os diferentes institucionalidades voltados à gestão do desenvolvimento. Pelo que se constatou na pesquisa, é possível afirmar que nenhum consórcio constituído no RS, tem as condições suficientes para

executar o planejamento tático e operacional das ações planejadas dentro do Coredes e Comudes. Sem que isso ocorra, entende-se que as potencialidades de tais institucionalidades sejam insuficientemente utilizadas.

Tem-se claro que, para a construção desta nova realidade vários fatores devem ser conjugados. Há a necessidade de a sociedade regional se apropriar de uma nova concepção de desenvolvimento<sup>10</sup>, e isso deve acontecer em um ambiente democrático e participativo. Ao mesmo tempo os gestores públicos municipais devem despir-se de parte do poder político e financeiro que detêm em função do exercício da gestão pública, compartilhando-o em uma gestão consorciada entre diversos entes federados, desenvolvendo uma nova cultura democrática.

Dois aspectos precisam ser retomados em discussões futuras: primeiro, sistematizar e organizar mais informações e reflexões teóricas para fazer indicativos sobre quais as formas possíveis de articulação entre consórcios intermunicipais de desenvolvimento, instituídos de acordo com a atual legislação brasileira, e a atual estrutura de governança territorial representada pelos Coredes e Comudes do RS, ou outras estruturas assemelhadas; segundo, aprofundar a análise da experiência dos Coredes e Comudes, para identificar os principais fragilidades e desafios em sua prática, com vistas a propor mudanças que favoreçam a interação com estruturas de planejamento tático e operacional das ações de desenvolvimento local e regional, como pode vir a constituírem-se os consórcios intermunicipais de desenvolvimento, ou consórcios de desenvolvimento regional.

Sobre o avanço da discussão da temática, já existem iniciativas neste sentido. Uma delas é a recente produção teórica, que aponta fragilidades e desafios dos Coredes e Comudes, como algumas das obras aqui referenciadas. A outra é uma proposta de investigação que está sendo estruturada, na qual deverão se envolver pesquisadores de universidades brasileiras, da América Latina e de alguns países da Europa, com o objetivo de responder, de forma comparada, vários interrogantes.

---

<sup>10</sup> Assume-se aqui a concepção de desenvolvimento explicitada em Dallabrida (2007): o desenvolvimento territorial entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos capitais e recursos (materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização socioeconômica e a melhoria da qualidade de vida de sua população.

Espera-se que, a partir dos novos passos aqui enunciados, se tenha um conjunto maior de reflexões, para qualificar o debate acadêmico sobre o tema e oferecer informações e referenciais teóricos para planejadores e gestores, tanto públicos como privados, no sentido de orientar sua prática na gestão do desenvolvimento.

O debate sobre descentralização na gestão pública, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento, seja na sua dimensão de fórum de concertação (Coredes, Comudes e outras experiências existentes), ou como institucionalidade voltadas para o planejamento tático e operacional das ações de desenvolvimento local e regional (consórcios), precisam avançar. Seu avanço representa o avanço da democracia, seja na sua dimensão representativa, mas também, senão principalmente, na dimensão participativa, ou deliberativa como muitos pretendem chamá-la.

Boa parcela da sociedade brasileira clama por mais democracia e participação na gestão das coisas públicas, mesmo que muitos só na retórica. Um dos caminhos para o avanço da democracia e a construção de formas mais efetivas de participação na gestão pública é a estruturação de consórcios intermunicipais, capazes de contribuir para o planejamento tático, a operacionalização e a execução das ações de desenvolvimento local e regional, definidas em espaços de concertação público-privada, por meio de estruturas de governança territorial, como, por exemplo, os Coredes e Comudes. Eis o desafio a ser enfrentado!

## Referências

AFFONSO, Rui de Brito A. A Crise da Federação no Brasil. In: **Ensaio FEE**, Estado, Políticas Públicas e Federalismo, Porto Alegre, Ano 15, n. 2, 1994, p. 321-337.

BALEIRO, Aliomar. **Constituições Brasileiras - 1891**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001 (Coleção, Constituições Brasileiras; v. 2).

BANDEIRA, Pedro S. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. In: BECKER, Dinizar F. & BANDEIRA, Pedro S. **Desenvolvimento Local/Regional – Determinantes e Desafios Contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, vol. 1, p. 23-128, 2000.

BARDHAN, P. Democracia local y gobernanza. In: **Revista Instituciones y Desarrollo**, n. 16, p. 7-14, 2004.

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

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/> - Acesso em: 11/03/08.

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de Janeiro de 2007. Regulamenta a nº Lei 11.107, de 06 de Abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 0001, 18 de jan. de 2007. Disponível na internet em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action> - Acesso em 02/12/2007.

BRASIL. Lei 11.107, de 06 de Abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 0001, 07 de abr. de 2005. Disponível na Internet em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action> - Acesso em 11/03/2008.

CIMADON, Aristides. **Autonomia dos Estados Federados e Direito Educacional**. Florianópolis: Conceito Editorial; Joaçaba: Unoesc, 2007.

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DALLABRIDA, Valdir Roque. A gestão territorial através do diálogo e da participação. In: **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (20). Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24520.htm>.

DAMO, M. **Análise da Descentralização Administrativa do Governo do Estado de Santa Catarina e os Efeitos da Fragmentação Territorial no Oeste Catarinense**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006.

FICHER, Tânia. Poderes locais, desenvolvimento e gestão – uma introdução a uma agenda. In: FICHER, Tânia (Org.). **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador, BA: Casa da Qualidade, 2002, p. 12-32.

FLEURY, Sônia. Democracia, descentralização e desenvolvimento. In: FLEURY, SÔNIA. **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 23-75.

FRANTZ, Walter. Um processo de educação política na participação do debate sobre desenvolvimento regional. A experiência de organização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. In: **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 9, n. 2, maio/ago.2004, p. 7-29.

KOOIMAN, J. Governar en gobernanza. In: **Revista Instituciones y Desarrollo**, n. 16, p. 171-194, 2004.

MARTINS, Gilberto de Andrade. Consórcio Intermunicipal: um novo tipo de organização. In: **Revista do Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul – IMES**, São Caetano do Sul – SP, n. 35, p. 10-14, set.-dez. 1995.

MILANI, C.; SOLINÍS, G. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán (Orgs.). **Democracia e Governança Mundial**. Que Regulações para o Século XXI. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002, p. 266-291.

NISBET, Robert A. Cooperación. In: **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales**. Madrid: Aguilar, 1974. v. 3, 182-186.

O'DONNELL, G. La irrenunciabilidad del estado de derecho. In: **Revista Instituciones y Desarrollo**, n. 8-9, 2001.

PECK, Jamie. Political Economies of Scale: Fast Policy, Interscalar Relations, and Neoliberal Workfare. **Economic Geography**, v. 78, n. 3, July 2005.

STROM, K. y MÜLLER, W. Coalition Governance Institutions in Parliamentary Democracies. Ponencia presentada en el **Workshop 13 ‘Designing Institutions’**, en los Grupos de Trabajo conjunto del ECPR, Mannheim, marzo 26-31, 1999.

TENÓRIO, Fernando Guilherme (Organizador). **Cidadania e Desenvolvimento Local**. Ijuí: Editora UNIJUI, 2007.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999.