

A UTOPIA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS E DESCENTRALIZAÇÃO NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Ricardo Bahia Rios
Instituto Federal da Bahia/Campus Salvador, Brasil
ricardorios@ifba.edu.br

Sylvio Bandeira de Mello e Silva
Universidade Federal da Bahia, Brasil
sylvio.silva@ucsal.br

A utopia dos consórcios públicos intermunicipais e descentralização no contexto do federalismo Brasileiro (Resumo)

O processo de redemocratização brasileira, após a ditadura militar, impulsionou o país para um novo cenário de revisão do seu pacto federativo. Como exemplo, a Constituinte de 1988 pôs em pauta toda uma discussão sobre o processo de descentralização político-administrativa e, por conseguinte, dotou as esferas administrativas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) de ampla autonomia, respeitando as hierarquias para a gestão de seus territórios. Este fato impulsionou o processo de formulação de novas agendas locais voltadas para a formação de arranjos federativos colaborativos. Observa-se que, após a promulgação da Carta Magna de 1988, ocorre, no Brasil, uma proliferação das experiências de consórcios públicos intermunicipais. Assim, objetiva-se analisar neste trabalho os principais aspectos da descentralização política e administrativa, tendo como ponto central seus reflexos na formação dos consórcios públicos intermunicipais e suas repercussões sobre a gestão municipal.

Palavra chaves: Descentralização, Federalismo Brasileiro, Consórcios Públicos Intermunicipais.

The utopia of public consortia intermunicipal and decentralization in the context of Brazilian federalism (Abstract)

The process of Brazilian democracy after the military dictatorship, drove the country to a new review of the set of his federative pact. As an example, the 1988 Constituent Assembly put on the agenda a whole discussion on the process of political and administrative decentralization and therefore endowed the administrative levels (Federal, State, Municipal and Federal District) broad autonomy within hierarchies for management their territories. This fact boosted the process of formulating new local agendas around the formation of collaborative federal arrangements. It is observed that after the promulgation of the 1988 Constitution, is in Brazil, a proliferation of experiences of intermunicipal public consortia. Thus, the objective is to analyze in this work the main aspects of political and administrative decentralization, with the central

point its impact on the formation of intermunicipal public consortia and their impact on municipal management.

Keywords: Decentralization, Brazilian Federalism, Intermunicipal Public Consortia.

A reforma do Estado brasileiro (pós-constituente de 1988) introduziu novos ânimos às relações políticas de autonomia e soberania entre os níveis de governo, imputando à escala local novas formas – antes não vislumbradas – de gestão do serviço público. O município, ao ascender ao nível de autonomia administrativa, passa a ter funções e atribuições que resultaram na necessidade premente de novas estratégias institucionais, sejam elas competitivas ou cooperativas para que possam atender à demanda exponencial da população. De fato, os municípios tiveram que se reestruturarem tanto nas questões políticas quanto econômicas, para o atendimento das suas novas competências administrativas e financeiras, pois, mesmo com a descentralização fiscal, muitos municípios ficaram ainda dependentes das transferências de recursos e sem volume financeiro para desenvolver satisfatoriamente boa parte das suas novas atribuições constitucionais.

Por vez, a descentralização, à medida que dotou os municípios de crescente autonomia administrativa e financeira, revela o quadro de complexidade dessas ações. Todavia, esse processo adquire características bem diferenciadas no conjunto das regiões do Brasil. Tomando o caso do sistema de saúde como exemplo, Arreche¹ argumenta que, respeitando as diferentes capacidades de recursos financeiros, administrativos e os distintos arranjos políticos de “governadores e prefeitos: em algumas regiões, onde os recursos são mais escassos e as demandas são mais agudas, o sistema dá sinais evidentes de falência; em outras regiões, com mais recursos, os municípios demonstram capacidade de gestão praticamente autônoma de seus sistemas de saúde”².

Dessa forma, observamos um impasse constitucional e fiscal envolvendo a maioria esmagadora dos municípios brasileiros, visto que houve uma ampliação de suas atribuições na oferta de serviços públicos, e, mesmo com a descentralização fiscal, muitos se debruçam sobre frágeis potenciais econômico-financeiros, o que traz como produto o desequilíbrio das receitas municipais e a não oferta, nem mesmo mínima, de muitos serviços que passaram a ser da jurisdição municipal, principalmente na área de saúde e infraestrutura urbana. Assim, numa visão utópica, os consórcios públicos intermunicipais (CPIMs) convergem como alternativa plausível para que os municípios possam instituir laços de cooperação voltados para o desenvolvimento de estratégias colaborativas sobre o território, a fim de equacionarem questões próximas da gestão municipal na escala microrregional, visto que muitas dessas questões ultrapassam os próprios limites municipais.

Nessa perspectiva, corroboramos com o pensamento de Paulo Freire³ em relação à compreensão da utopia como esperança de avanços sociais, políticos e econômicos. Utopia representada pelas ações/ideias de projetar sobre a realidade da sociedade uma nova forma de pensar/agir voltada para a compreensão do mundo repleto de múltiplas possibilidades e potencialidades para o desenvolvimento social. O pensamento utópico como esperança, movimenta o sujeito e suas práticas em direção à superação das fragilidades e barreiras que lhe são apresentadas em sua

¹ 1999.

² Arreche, 1996, p. 58.

³ Freire, 2011.

trajetória, e o coloca num processo contínuo de inovação. Desta forma, os CPIMs emergem como alternativa para a solução equânime das fragilidades dos Entes envolvidos no processo de consorciamento.

Assim, busca-se a utopia de se ter no Brasil arranjos interfederativos que promovam a equidade socioespacial junto com a eficiência socioespacial, ou seja, que assegure a justiça social (acesso às oportunidades, aos bens e serviços aos cidadãos) em nível espacial com o desenvolvimento socioeconômico, com participação ampla da sociedade. O que torna premente a implantação de novos arranjos territoriais que carreguem em si forte conteúdo institucional e poder de descentralização, capazes de articular ações horizontais de desenvolvimento e, por vez, ampliar a tenacidade da participação popular no cotidiano dos municípios brasileiros.

No contexto territorial – onde os atores locais relacionam-se e concebem instituições que os representem – os CPIMs são a expressão dessa utopia, pois sua criação é resultado das estratégias dos atores coletivos que se articulam em ações coordenadas que objetivam resolver problemas locais e regionais, ou seja, são resultantes da esperança da ação política, em fortalecer o conteúdo de cooperação, solidariedade e reciprocidade entre os seus membros.

Entretanto, a fim de compreender a complexidade do fenômeno dos Consórcios Públicos Intermunicipais (CPIMs) no contexto da descentralização política e administrativa brasileira, principalmente à luz da Constituição Federal de 1988 (CF/88), objetiva-se analisar e compreender os seus principais impactos na dimensão da gestão municipal. Para tal, metodologicamente, recorreremos a um extenso quadro referencial visando fortalecer a noção de descentralização e CPIM no cenário brasileiro que, por sua vez, nos permitiu identificar uma linha mestra que conduziu à discussão aqui apresentada.

A descentralização política brasileira: a utopia dos consórcios públicos intermunicipais como avanço na tentativa de solucionar um impasse constitucional no Brasil

O novo texto constitucional de 1988 foi elaborado sob a égide da predominância e concordância da descentralização. Tanto o lado conservador como os mais liberais vislumbravam na proposta o remédio para as mazelas da nação. A defesa da descentralização político-administrativa e financeira atendia aos anseios da esquerda e da direita. A direita, apoiada no liberalismo político, enxergava na descentralização o meio de incrementar o empreendedorismo de base local, assim como o avanço de ações políticas e econômicas menos dependentes do controle do Estado. Já a esquerda acreditava que a descentralização significaria uma maior participação cívica nas tomadas de decisões locais, o que permitiria a criação/fortalecimento de instituições próximas à realidade local⁴.

Com a superação do regime militar – caracterizado pela proximidade na forma de gestão de um Estado Unitário – a CF/88 estabelece o início de uma nova conjuntura descentralizadora, que teria como produto direto a ampliação das atribuições municipais. Nesse contexto, presencia-se um conjunto expressivo de atribuições e competências de gestão para as escalas estadual e

⁴ Fonseca, 2005.

municipal de governo, em que programas de descentralização vêm sendo adotados como maneira de fortalecer a autonomia dessas escalas⁵.

No centro do debate da reforma do Estado brasileiro – iniciada na década de 1980 –, a problemática da descentralização emerge como força centrípeta dos pensamentos políticos de esquerda e de direita. Respeitando as particularidades partidárias, a condição de ruptura entre o poder autoritário centralizador e o democrático encontrava justamente no modelo descentralizador da ação político-administrativa do país o ponto de equilíbrio para a pauta de transformações que urgiam pela sociedade.

As medidas descentralizadoras representaram naquele momento o mote de rompimento entre estruturas políticas tradicionais autoritárias (centralizadoras) que dificultavam o desenvolvimento das licitudes da sociedade brasileira para um Estado moderno e democrático. Era a passagem entre o velho, que não atendia aos anseios de mudança na gestão do território, e o novo, que representava a ampliação da maior participação na gestão do território nacional, respeitando a autonomia dos subníveis de governo. Ademais, a descentralização representava para as forças políticas o fortalecimento das vicissitudes de ampliação da capacidade da eficiência/eficácia do desenvolvimento participativo do Estado e da ampliação da participação popular na esfera decisória local.

As expectativas democráticas em torno da descentralização são presentes nas circunstâncias que conduziam à reforma do Estado brasileiro, pois a passagem de um estado centralizador e muitas vezes autoritário para outro democrático, de ampla autonomia para os estados-membros simbolizava o desejo da mudança de postura do país. Assim, a escolha política pela descentralização do poder simbolizou a interseção do pensamento de direita e de esquerda: uma opção de fortalecimento da base política na esfera decisória e participativa do país.

A concepção descentralizante dirigia o olhar para o aumento da capacidade de eficácia/eficiência do funcionamento da gestão do Estado, pensamento que já se fazia presente em vários países entre as décadas de 1970 e 1980. Via de regra, o processo de descentralização enveredou pela cessão de “responsabilidade dos poderes públicos para: novas instâncias administrativas e autárquicas; do próprio governo central; instâncias de poder subnacionais; organizações da sociedade civil; ou finalmente, para empresas privadas”⁶.

De fato, foi produzido um discurso em torno do pensamento consensual, em que o modelo descentralizante de política pública de gestão seria mais democrático, e por sua vez solidificaria a participação efetiva dos subníveis governamentais na tomada decisória do país; igualmente imprimiria o caráter mais democrático, elevando a participação cívica das camadas populares na vida política da nação. De modo abrangente, a descentralização foi associada à redemocratização e, por conseguinte:

“passou-se a associar centralização a práticas não-democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas. As expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam, como consequência, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo”⁷.

⁵ Arretche, 1999.

⁶ Fiori, 1995, p. 20.

⁷ Arretche, 1996, p. 46.

Nessa trilha, o Brasil pós-1988 coloca o modelo como contrapartida ao centralista presente no período da ditadura militar, pautando uma parcela significativa da reforma do Estado na direção da descentralização financeira, política e administrativa. De modo que descentralizar representou a transferência de atribuições de gestão para as escalas estadual e municipal de governo.

De fato, a CF/88 recuperou e instalou um novo período na base do Estado federativo brasileiro. Alicerçado no pilar: eleição direta e descentralização, trouxe à tona um novo período democrático inspirado no pensamento de junção entre descentralização e a democratização, colocando a escala estadual e principalmente a municipal no centro do debate, pois, com a CF/88, tanto os estados quanto os municípios passaram a ser entes federado autônomos.

Descentralização e seus impactos na administração pública municipal

A Carta de 1988 redesenhou o modelo de ação política no Brasil, engendrando um movimento de maior participação e atribuição dos municípios na vida político-administrativa, colocando esse novo ente federado no centro das reivindicações de uma maior autonomia em conjunto com entre o nível federal e estadual. O reconhecimento do município como importante ente da ação política e popular do país – algo que lhe foi expropriado ao longo da sua formação histórica -, constituiu-se no coroamento do movimento municipalista e dos governadores dos estados, que se encontravam fortalecidos pelas eleições diretas em 1982. É inegável que as eleições diretas de 1982 influenciaram diretamente na formulação da CF/88, e conseqüentemente no forte conteúdo descentralizador apresentado pela mesma. Em meio à trama da Constituinte de 1988, predominou o pensamento, entre os seus membros representantes, de que quanto maior fosse o poder atribuído aos estados e municípios, mais democrático seria o país. Na realidade fica claro que

“os interesses do governo federal não estavam fortemente representados na Assembleia Constituinte porque o Brasil não tinha presidente escolhido por eleições diretas desde 1960. Mas os governadores eleitos pela via direta desde 1982 tinham grande ascendência moral e política na Assembleia Constituinte, e a Constituição descentralizadora, que transferia uma quantidade significativa da receita de impostos do país da União para os estados e municípios servia a muitos interesses políticos, financeiros e fiscais”⁸.

A implantação do modelo descentralizador teve contundentes reflexos sobre a administração dos municípios, imprimindo a necessidade de uma reorganização político-administrativa à medida que estabeleceu regras mais claras de transferências constitucionais do poder da ação pública aos entes federados. Esse evento possibilitou aos subníveis de governos o papel de interpor a execução de políticas públicas, como forma de garantia racional de atendimento às necessidades da população local que se encontravam sob sua administração direta. É fundante apontar que esse nível de autonomia municipal representa o resgate do Art. 28 da Constituição de 1946, que assegurava autonomia aos municípios de estabelecerem eleição para Prefeito e Vereadores, administração para atendimento do interesse peculiar, definição de impostos segundo interesse público e manutenção e organização dos serviços públicos locais.

A ênfase da municipalidade contida na CF/88 e o caráter descentralizador alteraram a natureza das relações entre as escalas: federal-estadual, estadual-municipal e municipal-federal, pois, com a reforma do Estado, a autonomia e a independência política de cada esfera de governo são colocadas como uma forma de preservação da autoridade política administrativa. Assim, o município é posto no mesmo grau de autonomia entre os demais entes. Nessas condições, a

⁸ Stepan, 1999, p. 33.

transferência de atribuições entre níveis de governo logrou ao governo local poderes e competências da gestão de políticas públicas – funções totalmente distintas que lhe foram negadas anteriormente. É confiada aos municípios e aos estados uma significativa parcela das funções das políticas de saneamento básico, saúde, habitação e assistência social⁹.

Nessa questão, a descentralização fiscal, especialmente para os municípios, representou a possibilidade de fortalecimento administrativo. O processo representou o aumento na margem de recursos para o poder local, dessa maneira ampliou a capacidade de aplicação direta sem intervenção estatal, ou seja, expandiu a autonomia administrativa. Assim, implicou diretamente no fortalecimento institucional e administrativo na escala municipal.

As transferências de funções e atribuições, ao mesmo tempo em que acomodam o município no papel de protagonismo na gestão de políticas públicas, originam uma situação de impasse constitucional, visto que a maioria dos municípios, mesmo com a descentralização fiscal, não conseguiu atingir autonomia financeira suficiente para o fornecimento de serviços públicos locais (transporte, saneamento, assistência social, limpeza urbana), uma vez que o Brasil é composto, em sua maioria, de “municípios fracos, com pequeno porte populacional, densidade econômica pouco expressiva e significativa dependência de transferências fiscais”¹⁰.

Em relação às características municipais a autora ressalta que a maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte e que historicamente desenvolveu uma dependência paternalista da capacitação dos recursos institucionais (financeiros e técnicos) dos governos estadual e federal para a prestação de serviços, principalmente os relacionados ao Sistema de Proteção Social.

Ao mesmo tempo em que a descentralização fiscal injetou nos cofres municipais uma maior participação na transferência de recursos federal e estadual e receitas tributárias de exclusivo recolhimento, trouxe, também, uma série de novas competências, que, muitas vezes, extrapolam a capacidade de gerenciamento financeiro, causando uma série de constrangimento administrativo para a gestão local (quadro 1).

Em análise das características municipais pós-1988, Fonseca¹¹ aponta que, com o advento da Constituição tridimensional, três esferas de poder autônomas (União, Estado e Município), a escala local adquiriu um papel de protagonismo frente aos aspectos políticos, administrativos e financeiros. Politicamente, o município foi fortalecido pela autonomia de eleger diretamente prefeito, vice-prefeito e vereadores, assim como o de legislar sobre os assuntos de interesse local. Em suma, a CF/88 consolida a participação da população local nos assuntos decisórios de seu território. No plano administrativo, a possibilidade de criação de Leis Orgânicas que atendessem à necessidade de ordenamento e zoneamento do solo urbano possibilitou aos municípios o fortalecimento do gerenciamento das questões locais de organização e planejamento dos serviços municipais. Na parte financeira, a descentralização trouxe ganhos significativos para a manutenção e independência econômica financeira de alguns municípios.

⁹ Arretche, 1999.

¹⁰ Arretche, 1999, p. 133.

¹¹ Fonseca, 2005.

Quadro 1

Municípios Brasileiros: atribuições/competências e estrutura tributária na Constituição de 1988

Competências	Impostos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legislar sobre assuntos locais; ▪ Suplementar a legislação federal e estadual que couber; ▪ Instituir e arrecadar os tributos de sua competência; ▪ Ordenar e controlar o solo urbano; ▪ Guardar as instalações municipais; ▪ Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas e serviços de educação pré-escolar e de ensino fundamental; ▪ Atender à saúde da população, com apoio do estado e União; ▪ Proteger o patrimônio público histórico e cultural local; ▪ Prestar serviços públicos de interesse local. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); ▪ Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis “inter-vivos” (ITBI-IV); ▪ Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); ▪ Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis e Lubrificantes (IVVC).
Concorrentes (União, Estado e Município)	Repartição da Receita Tributária
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Saúde e assistência pública; ▪ Proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências ▪ Cultura, educação e ciências; ▪ Proteção ao meio ambiente; ▪ Fomento à produção agropecuária; ▪ Organização do abastecimento alimentar; ▪ Habitação e saneamento básico; ▪ Combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização; ▪ Promoção da integração social; ▪ Políticas de educação para a segurança e trânsito; ▪ Legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto. 	<p>Da União para os municípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Imp. de Renda Retido na Fonte da Adm. Pública (IRRF); ▪ Ampliação progressiva da alíquota do FPM de 20% em 1988 para 22,5% em 1993; ▪ Redução para 50% da arrecadação do ITR dos estados para os municípios. <p>Dos estados para os municípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Elevação do percentual para 25% do novo ICM ampliado ▪ 50% Imp. s/Prop. Veículos autom. (IPVA) ▪ 25% da parcela transferida pela União aos estados do IPI-exportações.

Fonte: Constituição de 1988; Cruz, 2009, p.89.

Em relação à capacidade administrativo-financeira dos municípios, o autor sublinha que existe uma grande heterogeneidade no contexto dos 5.570 municípios brasileiros, expostos nas variáveis econômicas, sociais, culturais, demográficas, na extensão territorial e na existência de instrumentos institucionais capazes de promover a democracia e a cidadania. Esse conjunto de características heterogêneas afeta diretamente a capacidade de gestão municipal, tornando cada município singular no contexto nacional, porém com questões de governança bem próximas.

O retrato do perfil dos 5.570 municípios brasileiros revela um quadro complexo e heterogêneo das múltiplas realidades financeiras, demográficas, políticas e sociais. Segundo o Censo 2010, a maioria dos municípios brasileiros se enquadra no perfil de baixo tamanho populacional (até 20.000 habitantes) e detentores de escassos recursos financeiros próprios para o desenvolvimento de políticas públicas, o que em muitos casos corrobora para a manutenção do sistema clientelista, entre as escalas municipal, estadual e nacional – articulações políticas entre os níveis de poder que muitas vezes resultam na troca de favores e de beneficiamento de uma política eleitoreira.

Descentralização e a utopia dos consórcios públicos intermunicipais

Em meio às críticas estabelecidas ao processo único de descentralização imposto pela CF/88 e aos seus espelhamentos positivos e/ou negativos na gestão da municipalidade, podemos observar que, ao longo desses 25 anos de seu desenvolvimento, o poder local vem buscando estratégias e parcerias, assim como o estabelecimento de vias alternativas para atender às demandas administrativas locais impostas por esse processo.

Assim, concomitantemente ao processo de descentralização política adquirida pelo ente municipal, essas unidades vêm gestando, mesmo que timidamente, formas de cooperação horizontais com forte conteúdo para o desenvolvimento do local. Dessa forma, identificamos: os Consórcios Públicos, as Câmaras municipais, Redes, Conselhos Regionais e as Agências municipais, como experiências mais empíricas vivenciadas pelos municípios brasileiros.

As décadas de 1980 e 1990 constituem-se num período inicial de proliferação dos arranjos de cooperação institucional entre os municípios. Embora alguns autores¹² apontem que a ideia de modelos de cooperação intermunicipal esteja presente desde a primeira Constituição Federal brasileira (1891), identificamos que essa noção de cooperação intermunicipal era vista/tratada como meros acordos de cooperação celebrados entre os municípios, que muitas vezes eram incipientes para se chamar realmente de pactos de colaboração.

O que reforça a assertiva de que a forma de cooperação intermunicipal fica estabelecida pela primeira vez somente na CF/88, quando a criação de CPIM passa a ser uma realidade jurídica e alternativa para a gestão autônoma dos municípios, assim dotando essas articulações de responsabilidades constitucionais.

Mediante os avanços das experiências de pactos de colaborações, os consórcios públicos intermunicipais (CPIM) se difundem nas agendas municipais, como a ferramenta mais comum e divulgada no Brasil. Essa maior proliferação ocorre, de fato, mais pela forma da mediação vertical induzida pelos governos estaduais e federal, do que pelas iniciativas autônomas local-local.

Como exemplo, podemos citar o papel do governo de Minas Gerais no processo de estímulo/formação dos Consórcios Públicos de Saúde na década de 1990. Neste a indução de formação de CPIM foi estimulada e disseminada por todo o estado, conseqüentemente houve uma expansão dos números de CPIM, de dois consórcios em 1994 para 70 experiências de consorciamento em 1998. Os autores apontam também que, com a mudança da gestão estadual, a política de fortalecimentos dos CPIMs foi reduzida¹³.

Já Caldas¹⁴, ao analisar as experiências de consórcios intermunicipais do Maranhão, do ABC paulista e de Minas Gerais, apresenta, em termos gerais, a importância das articulações verticais para implantação desses arranjos. No caso do estado de São Paulo, é necessário destacar o papel do governo de André Franco Montoro, na década de 1980, em empreender a formação de consórcios intermunicipais no estado.

¹² Prates, 2013 e Caldas, 2007.

¹³ Cruz, 2009.

¹⁴ Caldas, 2007.

As primeiras ações de cooperação intermunicipal de maneira articulada e institucionalizada no Brasil ocorrem na década de 1980. Observa-se que, nas décadas de 1980 e 1990, são registradas as primeiras experiências mais concretas da formação dos consórcios intermunicipais, com a exceção do Consórcio de promoção social da região de Bauru, que data da década de 1960, representando uma ação pioneira na formação desses arranjos horizontais (quadro 2).

Quadro 2

Primeiras experiências de Consorciamento Intermunicipal na aplicação de políticas públicas

- Consórcio de promoção social da região de Bauru, década de 1960;
- Consórcio de Penápolis, na área de saúde, 1986, São Paulo;
- Consórcio intermunicipal do grande ABC, década de 1990, no sudeste paulista;
- Consórcio intermunicipal de resíduos sólidos do norte do estado do Espírito Santo, em 1990;
- Consórcio intermunicipal de saúde, do Rio Grande do Sul, em 1993.

Fonte: Baltrusis, 2011.

No período 1980-90, a formação dos consórcios advém do fomento da ação do Estado em incentivar os municípios a efetivarem mais rapidamente o desafio da descentralização que lhe foi colocado.

No caso do estado de São Paulo, essas experiências são registradas a partir das ações do Governo de André Franco Montoro (1983–1987), que buscou articular os municípios em volta do consorciamento, a fim de efetivar uma maior descentralização dos serviços públicos, principalmente na área da saúde e educação. De certa forma, os consórcios intermunicipais surgem como resposta às políticas descentralizantes pós-1988, pois até então se configuravam como estruturas frágeis e desconhecidas da gestão municipal.

A CF/88 sinalizou para o debate de um federalismo mais cooperativo, o que torna mister a discussão sobre a formação de articulações intermunicipais com forte base na cooperação horizontal, e que também propicia a necessidade de uma análise dos resultados, potencialidades e fragilidades, ou seja, dos desafios postos aos CPIMs na agenda da descentralização das políticas de gestão territorial.

De maneira ampla, o tema da formação dos CPIMs vem ganhando relevância na agenda política local, seja por estímulos verticais (estado ou União) seja pela própria iniciativa horizontal dos municípios. Na realidade, os CPIMs correspondem a uma importante ferramenta para que os municípios possam se organizar de maneira coerente, a fim de atender a suas expectativas locais.

O processo de descentralização coloca o município em duas situações específicas: a) fortalecimento do poder local como gestor das políticas públicas, assim redefinindo e reorientando o papel da esfera municipal na instância das decisões locais e ampliando sua importância no cenário nacional; b) impasse na realização de suas novas atribuições em virtude da dificuldade técnica, administrativa e financeira em que se encontram muitos municípios, especialmente os de pequeno porte, com baixa arrecadação tributária e extremamente dependente do repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Colocadas essas duas situações em que se encontram a maioria dos municípios, torna-se evidente a emergência dos municípios em traçarem vias alternativas, para que possam garantir níveis adequados de eficácia e eficiência das funções públicas. Nestes casos, uma das formas previstas na CF/88 é a formação de ações articuladas de cooperação entre os entes federados. Assim, fica garantida a possibilidade do estabelecimento da cooperação federativa, através da criação dos

consórcios entre os entes federativos. No caso dos municípios, advém a possibilidade do estabelecimento de arranjos institucionais de cooperação horizontal (Município-Município) e cooperação vertical (Município-Estado-União).

Pelo exposto, fica desmitificada a crença inicial de que a descentralização seria a solução ideal para a questão fiscal e administrativa do Brasil, visto que esse processo não representou, em grau suficiente, a garantia de melhoria da eficácia e eficiência do desempenho do poder público, pois “tais resultados dependeriam, igualmente, entre outros fatores, da capacidade técnica e administrativa, dos recursos financeiros e da escala adequada da oferta de serviços públicos pelos governos subnacionais”¹⁵.

No que tange especificamente à questão dos Consórcios Públicos Intermunicipais (CPIMs), concebemos que os mesmos são construções políticas que ocorrem quando dois ou mais municípios se unem para resolverem interesses comuns. Igualmente, os CPIMs constituem-se em importantes arranjos institucionais de cooperação horizontal entre entes federativos da mesma esfera de governo. Ademais, os CPIMs podem ser caracterizados pela união de dois ou mais municípios para solucionar questões no campo setorial da administração pública que individualmente não teriam capacidade de resolverem, ou necessitariam de somas financeiras dispendiosas para o aparelho estatal.

Por vez, os CPIMs representam construções políticas que ocorrem quando dois ou mais agentes públicos têm o interesse de resolver questões que: 1) sozinhos não conseguiriam resolver, ou teriam elevados gastos financeiros, que poderiam impactar no orçamento municipal, aí observada a Lei de responsabilidade fiscal; 2) quando a ação da necessidade existente extrapola o limite municipal, ou seja, questões que envolvem soluções de governança para além dos limites territoriais do município. Todavia, os CPIMs representam a articulação de municípios dentro da escala horizontal da confiança e reciprocidade firmada por um acordo de responsabilidade jurídica para equacionarem questões de base política-territorial de maneira cooperada, assim implicando sobre o território políticas de desenvolvimento setorial (saúde, educação, transporte, meio ambiente etc).

Em síntese, nota-se que essas instituições se articulam em prol de objetivos comuns que acabam estabelecendo um território simbólico da ação política, que possibilita a territorialização de políticas públicas setoriais. Todavia, essa organização institucional gera um território concensuado da ação prática, o território institucional, que se sobrepõe a outros territórios.

Os CPIMs configuram-se como instrumentos estratégicos de cooperação técnica e financeira entre municípios de uma mesma região, principalmente em regiões onde predominam municípios frágeis economicamente, assim os CPIMs aparecem como suporte para que os mesmos possam atender e oferecer serviços públicos satisfatoriamente, os quais sozinhos não seriam capazes de oferecer. Desse modo, representa uma alternativa aos limites postos pela descentralização e como uma resposta ao endividamento municipal e à lei de responsabilidade fiscal, além de servir ao exercício do diálogo democrático entre os prefeitos.

No escopo da descentralização os CPIMs representam a concretização da institucionalização de novas políticas locais, “a partir da inserção de vínculos mais horizontalizados, baseados na inclusão social, no fortalecimento da democracia e da cidadania, através das redes locais de solidariedade social”. Contudo, a formação de CPIM pode ser entendida como forma de

¹⁵ Rocha e Faria, 2004.

desfragmentar as ações políticas fragmentadas em virtude de uma política competitiva, pois “o retorno ao local pode contribuir para a configuração de arranjos federativos mais democráticos”¹⁶.

No quadro de definições, Caldas¹⁷ aponta no campo da literatura quatro acepções sobre a noção de consórcios intermunicipais: 1) como simples acordo de cooperação em torno de interesses comuns; 2) entidade que reúne diversos municípios, que tem como finalidade a realização de ações conjuntas que individualmente não atingiriam seus propósitos ou demandariam altos volumes financeiros; 3) associação de municípios estabelecida para a execução de atividades de interesse comum dos partícipes; 4) acordos firmados entre entidades sempre da mesma espécie, para a realização de objetivos comuns, que necessitem da utilização de recursos materiais e humanos.

Nas definições apresentadas, a noção de associação para a cooperação do atendimento a interesses comuns entre os municípios é de suma relevância, uma vez que individualmente os municípios despenderiam de muita energia financeira e humana. Logo, a ideia de consorciamento está atrelada a de unir força para promover uma determinada ação sobre o território, ou seja, a existência de um consórcio requer a existência de interesse comum entre os participantes, de normas de confiança (contrato) e de estímulos na construção dessa confiança, daí a importância de políticas com base no capital social.

Nessa direção, Vaz¹⁸ reforça que “mesmo sendo possível ao município atuar isoladamente, pode ser muito mais econômico buscar a parceria com outros municípios, possibilitando soluções que satisfaçam todas as partes com um desembolso menor e com melhores resultados finais”. Então, essas inovações institucionais surgem do interesse comum entre níveis de governos da mesma esfera, que percebem que seus objetivos podem ser melhor resolvidos a partir da cooperação. Dessa forma, Rocha e Faria¹⁹ indicam seis fatores que podem contribuir para o sucesso ou o fracasso dos esquemas de cooperação:

1. Existência de regras institucionais claras que regulamentem a cooperação nos planos horizontais e verticais. Daí a necessidade de mecanismos legais (Leis e normas) como prática regulamentadora desse acordo;
2. Formulação de ações coordenadas que estimulem a formação de consórcios por parte dos governos estaduais e federal, agentes facilitadores das articulações cooperativas intermunicipais;
3. Existência de certa tradição de interação e diálogo entre os partícipes. O contrário pode constituir-se numa barreira política em municípios com longo histórico de competição;
4. Homogeneidade das culturas políticas e administrativa, como fator facilitador das iniciativas de cooperação;
5. Relativa simetria em relação às variáveis: extensão territorial, demográfica, política e recursos materiais. Características simétricas podem reduzir os temores quanto à desproporcional distribuição dos custos e benefícios;

¹⁶ Fonseca, 2005, p. 107.

¹⁷ Caldas, 2007.

¹⁸ Vaz, 1997, p.1.

¹⁹ Rocha e Faria, 2004.

6. Existência e/ou criação de mecanismos que facilitem a participação da sociedade civil. Essa participação tem o potencial de manter a transferência do funcionamento e o de aumentar a responsabilidade dos políticos;

7. Canais de diálogos democráticos entre as prefeituras.

A depender desses fatores e do ponto de vista da iniciativa do poder local, a criação de consórcios intermunicipais pode produzir resultados positivos e/ou negativos. Positivamente, podemos identificar: a) aumento da capacidade de realização das políticas públicas; b) otimização do uso dos recursos públicos, visto que o custeio do recurso necessário é menor que a soma total necessária; c) realização de ações que individualmente o município não teria capacidade administrativa e financeira; d) aumento do potencial do diálogo democrático entre as prefeituras e aumento do poder de barganha frente ao governo estadual e federal e/ou frente a outras instituições; e) aumento da transparência e da visibilidade das decisões políticas, o que resulta numa maior fiscalização da sociedade civil sobre as tomadas de decisão governamentais.

Do ponto de vista institucional, os consórcios públicos também podem gerar impactos negativos em virtude de fatores circunstanciais relacionados aos interesses partidários locais/estaduais/federal. Mas, de modo geral, observamos alguns aspectos no funcionamento dos CPIMs, que podem fragilizar sua existência/consolidação, tais como: a) aumento da centralidade de um grupo político. Uso do consórcio como favorecimento partidário, o que contraria as normas suprapartidárias dos Consórcios Públicos; b) aprofundamento de assimetrias regionais, visto que os municípios mais fortes tendem a impor seus interesses aos demais; c) possível existência de forte interferência verticalizada no comando das ações dos consórcios, principalmente vinda do Estado; d) favorecimento eleitoral, quando os resultados dos consórcios são empregados como “moeda” de voto ou troca de favores; e) imposição da ação vertical para sua criação. Nesse caso os CPs tendem a não dar certo; f) ação de exclusão. Quando um município fica impedido de fazer uso de um determinado instrumento obtido pelo consórcio, por estar inadimplente financeiramente.

Esses resultados podem fragilizar a formação dos CPIMs, assim inviabilizando ações contundentes, e até mesmo agravando conflitos internos que poderão ocasionar a extinção desses arranjos institucionais, daí observar a fragilidade do capital social empregado/existente em sua formação.

Seguindo a linha de compreensão do fenômeno, apontamos a existência de um modelo analítico intrínseco ao funcionamento dos CPIMs, padrão que pode influenciar na implantação/ação/consolidação dos consórcios (Quadro 3).

Não podemos esquecer que os CPIMs são arranjos institucionais transitórios, que são formados para atender ao planejamento da gestão local de curto, médio ou longo prazo, a depender da necessidade dos consorciados e do objetivo estabelecido. Tratam de uma engenharia política de caráter transitório que muitos municípios podem estabelecer a fim de equacionarem questões de modo mais eficiente, tanto do ponto de vista financeiro quando administrativo, assim corresponde a uma alternativa à administração pública frente às fragilidades financeiras vivenciadas pela maioria dos municípios brasileiros e em especial os baianos.

Quadro 3

Modelo analítico de compreensão dos fatores que determinam (facilitam ou dificultam) a implantação de experiências exitosas de cooperação intermunicipal.

- Consórcios compostos por municípios mais homogêneos em termos de população, recursos financeiros e poder político parecem ter maiores condições de darem certo;
- A experiência revela que estabelecer bases de cooperação é um processo de aprendizado envolvendo tanto o político quanto o técnico. Os atores envolvidos vão progressivamente estabelecendo confiança nos seus relacionamentos, fundamental para a institucionalização e efetivação da cooperação;
- A cooperação intermunicipal é problemática na medida em que exige acordo entre atores que, pela lógica político-eleitoral, são concorrentes;
- Funcionamento dos consórcios dependentes das características da política municipal. Nesse caso os consórcios tendem a ser menos vulneráveis aos interesses políticos;
- Aumento da potencialidade do poder de negociação dos municípios, com outras instâncias de governo e fornecedores privados;
- A ação indutora dos níveis superiores de governo parece extremamente importante para a formação desses arranjos institucionais;
- A centralidade de fatores circunstanciais como o comprometimento pessoal de políticos e burocratas na constituição dos consórcios;
- Representação da sociedade civil junto aos consórcios. Isso implica maior transparência das suas atividades e maior controle das ações, facilitando assim a cooperação entre os municípios.

Fonte: Rocha e Faria, 2004, p. 24-28.

Em relação a sua transitoriedade, muitas dessas articulações são criadas para atender a uma demanda local de curto/médio prazo, como exemplo os consórcios, que são estabelecidos para a realização de uma melhoria da infraestrutura de vias secundárias que ligam dois ou mais municípios. Nesse caso a cooperação é acordada, ficam estabelecidas as metas, o custo e o rateio entre as partes. Finalizada a cooperação, dar-se-á início ao desmonte desses consórcios.

Em outros casos, há necessidade de ações conjuntas de longo prazo. O exemplo mais clássico no Brasil está relacionado à gestão consorciada de hospitais públicos regionais. De fato, a constituição dos CPIMs ocorre para atender aos diversos interesses do serviço público (saúde, infraestrutura, educação, meio ambiente, desenvolvimento regional – e suas aplicações são múltiplas), e esses interesses podem mudar de uma gestão para outra ou até mesmo dentro de uma mesma gestão, pois a “lógica” está na intencionalidade política de constituição desses consórcios.

Considerações Finais

Dentro do pensamento utópico, buscamos compreender os CPIMs como alternativa/esperança de avanços das políticas territoriais aplicadas a superação das dificuldades financeiras e administrativas da maioria dos municípios brasileiro. Assim, torna-se essencial a implantação de arranjos territoriais que carreguem em si forte conteúdo institucional e poder de descentralização, capazes de articular ações horizontais de desenvolvimento e, por vez, ampliar a tenacidade da participação popular no cotidiano dos municípios e regiões. Nesse sentido, é necessário rever o nível de participação social e os laços de cooperação, e a partir de então iniciar uma série de ações pró-ativas que promovam o fortalecimento das ações conjuntas e equilibrada dos municípios, em prol da superação dos desequilíbrios e desigualdades locais/regionais.

Na construção do presente artigo, partimos do princípio utópico que os CPIMs representam importantes arquiteturas políticas e territoriais que podem ser formadas pela ação horizontal dos próprios interessados em manterem laços de solidariedade, ou simplesmente pelos incentivos verticais que são dispensados aos municípios por parte das esferas Federal e/ou Estadual. No

caso das ações verticais, os CPIMs podem ser compreendidos, também, como uma política de estado.

Já o processo de descentralização corrigiu um erro histórico ao locar o município no patamar de destaque, ao lhe reafirmar o seu papel de protagonismo de gestão do seu território. Porém, observamos que as atribuições e competências que foram ampliadas trazem para a gestão pública municipal um impasse fiscal, que corresponde à ampliação da capacidade de arrecadação e do custo com os serviços públicos, nesse último gerando sérios constrangimentos na eficiência e eficácia dessa demanda.

No cenário de insuficiência de recursos, para responderem individualmente à nova demanda apresentada aos municípios pós-1988, observa-se uma expansão significativa das experiências de consorciamento intermunicipal, principalmente com a aprovação de marcos normativos legais, como a Lei 11.107 (Lei de Consórcios Públicos) e do Decreto 6.017 (regulamentou a Lei 11.107). Todavia, faz-se necessário uma minuciosa análise desses pontos regulamentatórios para um melhor entendimento/compreensão do funcionamento dessas articulações institucionais.

Numa análise teórica e empírica das experiências de consorciamento intermunicipal existentes no Brasil pós-1988, em síntese, confere-se um complexo quadro de relações permeadas pelas verticalidades – papel do Estado na política de fomento das inovações institucionais –, assim como nas respostas das horizontalidades há esse estímulo ou como a partir das iniciativas locais (endógenas). Sinteticamente, a Figura 1 expressa essas singularidades e complexidade na formação das agendas locais para o desenvolvimento dos CPIMs.

Portanto, podemos sinalizar alguns aspectos que identificamos nesse processo:

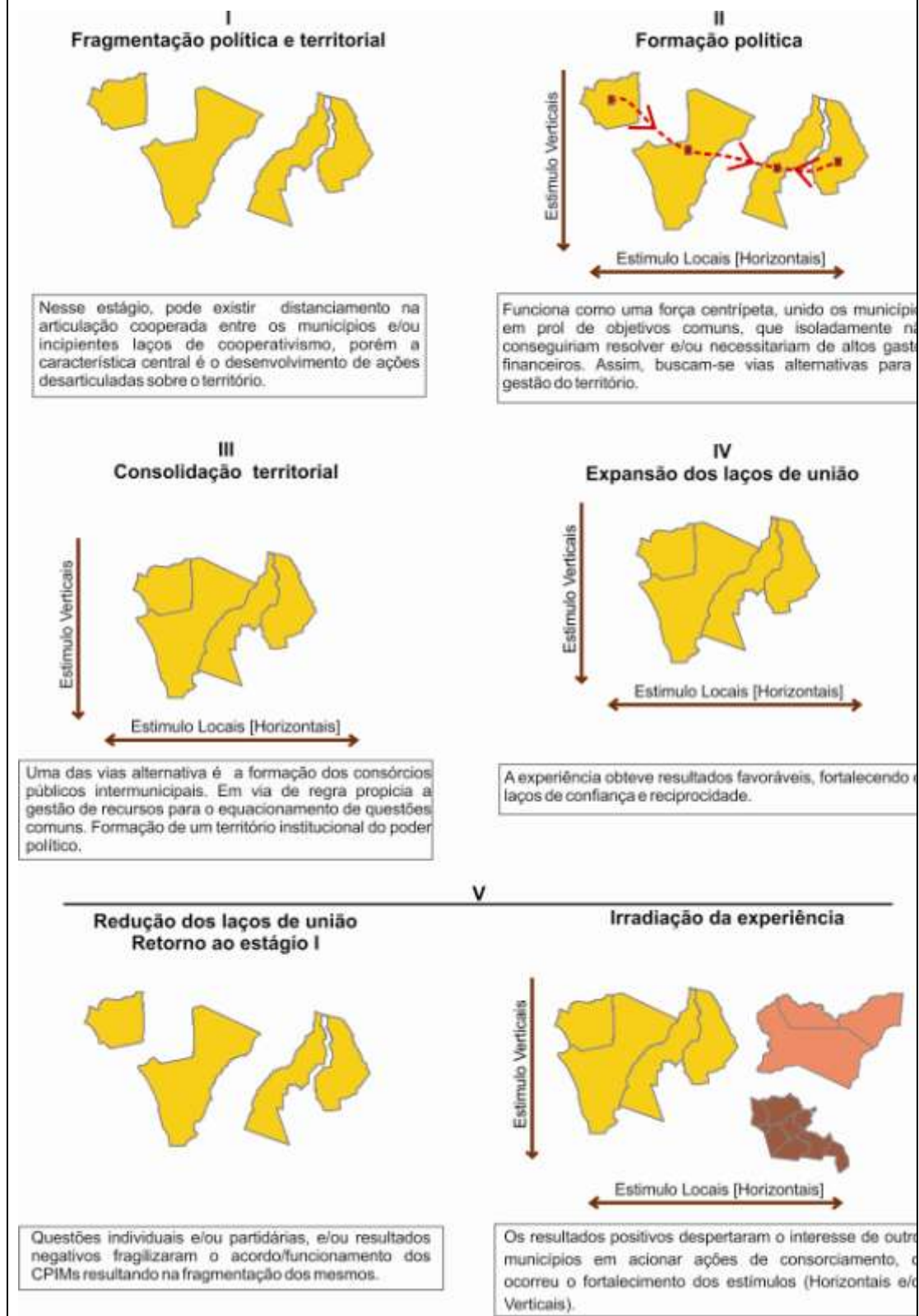
- Desafios da gestão municipal. O forte conteúdo descentralizante exposto pela CF/88 acarretou aos municípios um maior grau de autonomia e conseqüentemente ampliação das suas receitas tributárias, seguidos de um abrangente quadro de atribuições e competências da administração pública municipal;
- Singularidades localistas. As características predominantes dos municípios brasileiros revelam um cenário predominante de pequenos municípios, com limitados recursos financeiros, técnico e administrativo para oferecer aos cidadãos satisfatoriamente serviços públicos eficazes e eficientes, gerando constrangimentos à gestão local;
- Implicações dessas singularidades. Em alguns casos ocorre o aumento da dependência da ação do estado e União para resolverem questões internas. Como é o caso dos serviços de saúde pública municipal que, em muitos casos, não atingiu o nível de descentralização previsto na Lei. Observa-se que muitos municípios não vêm ofertando o serviço de maneira adequada, mesmo com os repasses de verba do SUS, visto que essa prestação é muito onerosa aos cofres municipais;
- Estímulo local. Vislumbrando a necessidade de articulação para o equacionamento de objetivos comuns, algumas prefeituras buscam inovações institucionais para resolverem impasses, que individualmente despenderiam grandes recursos e/ou não possuem porte financeiro para resolverem, ou questões que abrangem a necessidade de ações articuladas sobre o território. Nesse caso, assinalamos para a questão da infraestrutura regional.
- Estímulo vertical. O estado vem atuando de forma a fomentar a formação de agendas de Consórcios Públicos, a fim de promover uma descentralização da oferta de serviço na escala local e como forma de planejar as ações de gestão do estado. No caso do nordeste brasileiro, os estados da Bahia e do Ceará vêm se destacando pelos incentivos verticais para que as prefeituras promovam essa forma de articulação. No caso do Ceará, a Secretaria do

Planejamento e Gestão vem atuando de forma incisiva na articulação desses arranjos. Em 2012 foi promovida uma série de concursos públicos para o preenchimento do corpo técnico desses consórcios. Atualmente, o estado do Ceará possui 22 consórcios públicos. Uma das formas de estímulo encontrada pelo estado é o repasse de verbas, via convênio, para essas articulações.

- Fragmentação da ação política. Antes da formação das agendas locais, para a implantação dos consórcios, observa-se a existências de fracas lações de coesão regional, em virtude da fragmentação política – fatores históricos e fatores político-partidários – o que dificulta o planejamento de políticas de cunho regional. Daí se faz necessária à formulação de estímulos verticais e horizontais para a promoção do capital sócio-territorial²⁰;
- Instrumentos jurídicos (vertical). O conjunto de regras jurídicas que regulamente todo o processo dentro do caráter legal. Conjuntos de normas legais que disciplinam a regra do jogo, ampliam as formas de confiança e as redes de colaboração, pois instituem sanções àqueles que porventura tentem fragilizar os laços;
- Adequações horizontais. Por vez cabe aos partícipes estabelecerem o conjunto de regras que particularizam os objetivos e as finalidades da criação dos CPs, cabendo aos mesmos aprovarem, no legislativo local, instrumentos que respeitem a singularidade local e regional (contrato de Consórcio Público, protocolo de intenções, Estatuto, contrato de rateio, contrato de programa). Esse conjunto jurídico deve estar em consonância com a realidade dos municípios, a fim de equacionarem futuros desentendimentos;
- Formação de laços de cooperação horizontal. Formulado o acordo de cooperação, a tendência é voltada para o fortalecimento das ações públicas municipais, a qual resulta na desfragmentação das redes políticas regionais. Formação de um ambiente voltado para o fortalecimento do capital sócio-territorial;
- Território Institucional. A partir da desfragmentação da ação municipal passa a coexistir um território consensuado das ações políticas, uma vez que é estabelecido democraticamente um “novo território” que ultrapassa a escala municipal;
- Extinção dos CPs. Se não houver o diálogo (ação) democrático que fortaleça o capital sócio-territorial dos consórcios, em virtude da fragilidade dos laços de confiança, reciprocidade, questões políticas-partidárias, incremento das assimetrias regionais e partidárias pode ocorrer que os municípios retornem ao estágio inicial de fragmentação política;
- Continuação do processo. A recomposição política obteve resultado satisfatório para o município (econômico, administrativo, social e político), assim torna-se interessante a manutenção dos consórcios. Novos objetivos são propostos (ampliação da atuação dos CPs) e/ou manutenção dos já existentes. Esse resultado tem consequência direta no fortalecimento das redes de cooperação, o que resulta numa maior confiança e reciprocidade entre os seus membros. Pode ser tomado como exemplo para administração local que não possui, ou possui consórcios frágeis, ocasionando um processo de irradiação dessa forma de gestão territorial.

²⁰ Silva *et al* 2008.

Figura 1.
Síntese do processo de formação dos Consórcios Públicos Intermunicipais



Fonte: Elaboração própria.

Bibliografia

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1996, vol. 11, nº. 31, p.44-66.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1999, vol. 14, nº 40, p. 111-141.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. *São Paulo em Perspectiva*, 2001, vol.15, nº4, p. 23-31.

BALTRUSIS, Nelson. *Consórcios Públicos: estratégias de desenvolvimento urbano/regional*. Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011. s.p.

BARROS, Pedro. *Consórcio intermunicipal: ferramenta para o desenvolvimento regional*. São Paulo: Alfa Omega, 1995. 133 p.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

CALDAS, Eduardo. *Formação de agendas governamentais locais: o Caso dos consórcios intermunicipais*. Tese de doutorado orientada por Eduardo Cesar Leão Marques. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007. 227 p.

CASTRO, Iná. Solidariedade territorial e representação. Novas questões para o pacto federativo nacional. *Território*, 1996, vol. 1, nº 2, p. 33-42.

CASTRO, Iná. Do espaço político ao capital social. O problema da sobre-representação legislativa nos municípios pequenos. *Redes*, 2008, vol. 12, p. 56-72.

CRUZ, Rosângela. *Pacto Federativo e financiamento da educação: a função supletista e redistributiva da União – FNDE em destaque*. Tese de doutorado orientada por Rubens Camargo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009. 434 p.

Decreto nº 6.017. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 17 de janeiro de 2007.

FIORI, José. O federalismo diante do desafio da globalização. In AFFONSO, Rui; SILVA, Pedro (org.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995. p. 19-38.

FONSECA, Antônio. *Instituição e desenvolvimento territorial: o desempenho municipal após a descentralização*. Feira de Santana: UEFS, 2005. 355 p.

FREIRE, Paulo. *Educação e Mudança*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2011. 112 p.

Lei nº 11.107. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 6 abril de 2005.

PRATES, Ângelo. *Federalismo no Brasil: os consórcios públicos intermunicipais no período recente*. Tese de doutorado orientada por Claudio Schuller Maciel. Campinas/SP: Universidade Estadual de Campinas, 2013. 210 p.

ROCHA, Carlos, FARIA, Carlos. Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil. *Anais do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*. [En línea]. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2004.< http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/carlosRocha_carlosFaria.pdf>. [12 de janeiro de 2016].

SILVA, Sylvio *et al.* *Desequilíbrios e desigualdades regionais no Brasil e nos estados brasileiros*. Grafset: João Pessoa, 2008. 128 p.

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. *Dados*, 1999, vol. 42 n° 2, 1-36 p.

VAZ, José. Consórcios Intermunicipais. *Revista DICAS: ideia para a Ação Municipal*, 1997, n° 97, 13-35 p.