

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**  
**E MEIO AMBIENTE**

**Consórcios Públicos Intermunicipais Como Instrumento Para o**  
**Desenvolvimento Regional: O Caso do Projeto Viva o Broa**

Emiliano Saran Azevedo

ARARAQUARA

2012

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**  
**E MEIO AMBIENTE**

**Consórcios Públicos Intermunicipais Como Instrumento Para o**  
**Desenvolvimento Regional: O Caso do Projeto Viva o Broa**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, do Centro Universitário de Araraquara – UNIARA - como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Dinâmica Regional e Alternativas de Sustentabilidade.

**Orientado:** Emiliano Saran Azevedo

**Orientadora:** Profa. Dra. Ethel Cristina Chiari Silva

Araraquara/SP

2012

**Dedicatória**

*Aos amigos e amigas, sem eles e elas talvez não tivesse conseguido chegar até aqui. A Mariana, minha mulher companheira, e as minhas filhas Maíra e Isabela, para quem dedico meu amor eterno, até o fim.*

## **AGRADECIMENTOS**

A atenciosa professora e amiga Ethel Cristina Chiari Silva pela força nessas minhas empreitadas acadêmicas. Ao Professor Hildebrando Herrman, a Professora Janete Brigante e a Professora Cátia Farias. Aos meus companheiros de luta na vida pública, que acreditam num Brasil cada vez melhor, integrado e desenvolvido. A meus familiares que me incentivam e vibram com essas vitórias. Aos amigos.



## RESUMO

Esta dissertação teve como principal objetivo contribuir para a análise da importância e da viabilidade da formação de consórcios públicos intermunicipais para o desenvolvimento regional na Região Central do Estado de São Paulo, considerando a experiência do Projeto Viva o Broa, o qual estabeleceu um processo de cooperação entre os municípios de Brotas, Itirapina e São Carlos sob a temática de consórcio público. A hipótese básica adotada foi de que esta ferramenta de gestão de políticas públicas de meio ambiente e turismo pode colaborar para o desenvolvimento e integração da região em estudo, tendo como requisito básico, para compreensão da dinâmica socioambiental, as ações participativas entre os atores sociais envolvidos e a possibilidade de incorporação dos valores de outros serviços ecossistêmicos que de outra forma não seriam observados. Por meio da metodologia adotada, foram levantadas as informações pertinentes à implantação do referido projeto, considerando entrevistas com roteiro (semi aberta) para a composição do diagnóstico dos fatores endógenos que pudessem justificar o planejamento regional e justificar o arranjo de cooperação mútua entre aqueles municípios, com inclusão total ou parcial nas micro bacias hidrográficas dos ribeirões do Feijão e do Lobo e a Represa do Lobo – Broa. Foram entrevistados os prefeitos das três cidades citadas, os responsáveis pelos departamentos jurídicos das mesmas e os responsáveis pelas áreas ambientais e de turismo e pelo menos um dos representantes designado cada município no Projeto Viva o Broa. Os resultados e contribuições alcançadas a partir do estudo do referencial teórico e da experiência do Projeto Viva o Broa, demonstram que há algumas limitações na aplicação do modelo gestor de consórcios públicos, tais como: questões culturais, falta de visão e decisão política, descontinuidade de ações na gestão pública, falta de um maior conhecimento da Lei dos consórcios e as possibilidades de ações consorciadas, embora perceba-se possibilidades de se alcançar desenvolvimento regional ou local, considerando a gestão ambiental sob a ótica do turismo sustentável para a região, a partir de ações participativas e, conseqüentemente, arranjos de cooperação mútua, observando o potencial turístico para a região como uma possibilidade de desenvolvimento econômico e social com proteção ao meio ambiente. O consórcio intermunicipal desenhado, tendo como ferramenta prática o Projeto Viva o Broa, apresenta o diferencial de apresentar linhas de atuação que fazem com que haja incentivos para a preservação do ambiente onde circunscreve a Represa do Lobo, levando à sua utilização de forma a integrar a valoração de serviços ecossistêmicos e seus efeitos sobre as variáveis econômicas locais. Com o

auxílio de aplicações práticas a partir das diversas frentes estabelecidas no Projeto Viva o Broa, demonstrou-se que tal mecanismo de gestão pública não pode dispensar a gestão compartilhada, de forma que esta direcione seu desenvolvimento no esforço de manter a vocação preponderante da região do Broa, que é a de turismo de lazer, abrindo novos horizontes de gestão, dentro dos princípios da Política Nacional de Meio Ambiente.

**Palavras-chave:** gestão ambiental, turismo, desenvolvimento regional, consórcios públicos.

## ABSTRACT

This dissertation had as main objective to contribute to the analysis of the importance and viability of inter-municipal public consortia formation, for regional development in the Central Region of the State of São Paulo, considering the experience of the Project Viva o Broa, which established a process of cooperation between the municipalities of Brotas, Itirapina and San Carlos under the topic of public consortium. The basic hypothesis adopted was that this tool of public policy management, environment and tourism can contribute to the development and integration of the region under study, taking as basic requirement for understanding the dynamics between the actions and environmental participatory social actors involved and the possibility of incorporating the values of other ecosystem services that otherwise would not be observed. By means of the methodology adopted, were raised with information relevant to the implementation of that project, whereas interviews with schedule (open interview) for the composition of the diagnosis of endogenous factors which could justify the regional planning and justify the arrangement of mutual cooperation between those municipalities, with inclusion in whole or in part of micro river basins of Feijões and Lobo and the Dam of Lobo – Broa Reservoir. Were interviewed the mayors of three cities mentioned, those responsible for their legal departments and those responsible for tourism and environmental areas, and at least one of the designated representatives in each municipality Project Viva o Broa. The results and contributions made from the study of theoretical referential and the experience of the Project Viva o Broa, demonstrate that there are some limitations on the application of the model public consortia manager, on cultural issues, by lack of vision and political decision, by public management actions discontinuity, for lack of a better knowledge of the Law of the consortia and the possibilities of consortium actions, although note possibilities to achieve regional or local development, considering the environmental management from the viewpoint of sustainable tourism to the region, from participatory actions and, consequently, mutual cooperation arrangements, noting the tourism potential for the region as a possibility for social and economic development with environmental protection, provided that sustainable. The inter-municipal consortium drawn as a practical tool the Project Viva o Broa, presents the present differential actuation lines that cause incentives for the preservation of the environment in the Dam of Lobo, leading to its use in order to integrate the valuation of ecosystem services and its effects on the local economic variables. With the aid of practical applications from the various fronts set out in



Project Viva the Broa, it was demonstrated that such a mechanism of public administration cannot dispense with the shared management, so this directs its development in an effort to maintain the dominant role in the region of Broa, to leisure tourism, opening new horizons of management, within the principles of the National Policy Environment.

**Keywords:** environmental management, tourism, development, public consortia.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura Geral do Capítulo .....	28
Figura 2 – Mapa das Tipologias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, definidas pelo IBGE, 1998.....	44
Figura 3 – Estrutura geral do item .....	51
Figura 4 – Estrutura organizacional da rotina dos consórcios públicos intermunicipais .....	97
Figura 5 – Fluxograma de criação do consórcio público (Lei Federal nº 11.107/2005) .....	106
Figura 6 – Número de consórcios públicos por regiões .....	109
Figura 7 – Número de municípios participantes de consórcios intermunicipais em meio ambiente no Estado de São Paulo.....	110
Figura 8 – Percentual de municípios com consórcios públicos por região .....	115
Figura 9 – Estrutura geral do capítulo .....	121
Figura 10 – Conceito oscilante sobre meio ambiente.....	123
Figura 11 – Organograma do macroprograma .....	137
Figura 12 – Organograma do Ministério do Turismo .....	138
Figura 13 – Estrutura de coordenação da gestão descentralizada – Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil.....	145
Figura 14 – Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil.....	146
Figura 15 – Estrutura geral do capítulo .....	165
Figura 16 – Destaque da região do Broa para desenvolvimento do projeto (área interna delimitada por linha pontilhada azul). Em segundo plano (cores em tom laranja) apresentam-se os limites da APA de Corumbataí, Botucatu, Tejuapá.....	167
Figura 17 – Vista aérea da represa do Broa com destaque para os usos antrópicos na sua orla.....	168
Figura 18 – Limites espaciais do Consórcio Viva o Broa, abrangendo as microbacias hidrográficas do Feijão e do Lobo.....	174
Figura 19 – Material de divulgação do Projeto Viva o Broa.....	185
Figura 20 – Mural de divulgação do Projeto Viva o Broa.....	186
Figura 21 – Documentos comprobatórios da aprovação do Protocolo de Intenções .....	191

Figura 22 – Esquema do Projeto Viva o Broa – Consolidação do Consórcio

Público Intermunicipal .....205

## LISTA DE FOTOS

Foto 01 – reunião entre prefeitos, coordenação do Projeto Viva o Broa e entidades do entorno da Represa do Broa, 06/06/09.....	177
Foto 02 – Visita de representantes do Ministério de Turismo à represa do Broa (Brotas e Itirapina).....	180
Foto 03 – Reuniões setoriais – equipe técnica e pesquisadores.....	187

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Consórcios de Desenvolvimento no Estado de São Paulo .....	112
Quadro 2 – Variação temporal de nutrientes na Represa do Broa no período de 1983 a 2000.....	171
Quadro 3 – Relato dos prefeitos: experiência em arranjos de cooperação.....	192
Quadro 4 – Relato dos prefeitos: benefícios previstos no arranjo cooperativo.....	193
Quadro 5 – Relato dos prefeitos: riscos previstos no arranjo cooperativo.....	194
Quadro 6 – Relato dos prefeitos: entraves aos arranjos cooperativos.....	194
Quadro 7 – Relato dos prefeitos: conflitos para o estabelecimento de arranjos cooperativos.	195
Quadro 8 – Responsáveis pelo departamento jurídico das prefeituras: experiência em arranjos de cooperação.....	195
Quadro 9 – Responsáveis pelo departamento jurídico das prefeituras: dificuldades apontadas para efetivação de arranjos de cooperação.....	197
Quadro 10 – Responsáveis pelo departamento jurídico das prefeituras: conhecimento referente à Lei dos Consórcios Públicos.....	197
Quadro 11 – Responsáveis pelo departamento jurídico das prefeituras: aspectos que foram potencializados pela promulgação da Lei dos Consórcios Públicos.....	198
Quadro 12 – Responsáveis pelo departamento jurídico das prefeituras: dificuldades no estabelecimento de consórcios públicos.....	198
Quadro 13 – Entrevista com os dirigentes de turismo: experiências positivas com arranjos de cooperação.....	199
Quadro 14 – Entrevista com os dirigentes de turismo: experiências negativas com arranjos de cooperação.....	199
Quadro 15 – Entrevista com os dirigentes de turismo: contribuição da Lei dos Consórcios...	200
Quadro 16 – Entrevista com os dirigentes de turismo: dificuldade com questões ambientais e de turismo nos consórcios intermunicipais.....	200
Quadro 17 – Entrevista com os dirigentes de turismo: expectativas com relação ao projeto Viva o Broa.....	201

Quadro 18 – Entrevista com os técnicos ambientais dos municípios: dificuldade com questões ambientais e de turismo nos consórcios intermunicipais.....	202
Quadro 19 – Entrevista com os técnicos ambientais dos municípios: entraves organizacionais e/ou técnicos.....	202
Quadro 20 – Entrevista com os técnicos ambientais dos municípios: possíveis entraves às ações operacionais.....	203
Quadro 21 – Entrevista com os representantes dos municípios: contribuição da Lei dos Consórcios.....	203
Quadro 22 – Entrevista com os representantes dos municípios: expectativas com relação ao projeto Viva o Broa.....	204

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Municípios com existência de consórcio intermunicipal (população para o Brasil em 2005).....	98
Tabela 2 – Municípios com existência de consórcio intermunicipal (regiões do Brasil em 2005).....	99
Tabela 3 – Demandas da sociedade civil organizada e áreas das políticas públicas correlacionadas.....	180
Tabela 4 – Diretrizes geradas a partir do cruzamento de dados de diagnóstico sócio-ambiental e demandas da sociedade civil organizada.....	183

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABM – Associação Brasileira de Municípios  
ADA – Agencia de Desenvolvimento da Amazônia  
ADENE – Agencia de Desenvolvimento do Nordeste  
AMPIB – Associação dos Moradores e Proprietários de Imóveis do Broa  
APA – Área de Proteção Ambiental  
APLs – Arranjos Produtivos Locais  
APP – Área de Preservação Permanente  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BNB – Banco do Nordeste do Brasil  
BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul  
CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social  
CEPAM – Centro de Pesquisas Ambientais  
CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental  
CF – Constituição Federal  
CIPT – Consórcio Intermunicipal dos Vales dos Rios Tietê-Paraná  
CIS – Consórcio Intermunicipal de Saúde  
CIT – Centro Integrado de Turismo  
CIVAP – Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CNTur – Conselho Nacional de Turismo  
CNUMAD – Conferencia das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento  
CODASP – Companhia de Desenvolvimento Agrícola do Estado de São Paulo  
CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba  
CODIVAP – Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba  
CODIVAR – Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira  
COMAN – Consórcio de Municípios da Alta Mogiana  
COMTUR – Conselho Nacional de Turismo  
COMUNITUR – Conselho Municipal de Turismo de São Carlos  
CONDEMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente



CONDERG – Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de São João da Boa Vista  
CRHEA-USP – Centro de Recursos Hídricos e Ecologia Aplicada – Universidade de São Paulo  
CTI/NE – Comissão de Turismo Integrado do Nordeste  
DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável  
DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra a Seca  
EC – Emenda Constitucional  
EESC-USP – Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo  
EIA – Estudo de Impacto Ambiental  
EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo  
ERG – Escritório Regional  
ETE – Estação de Tratamento de Esgoto  
FAPESP – Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo  
FEHIDRO - Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo  
FIPAI - Fundação para o Incremento da Pesquisa e do Aperfeiçoamento Industrial  
FUMTUR – Fundo Municipal de Turismo  
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde  
FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo  
IBGA – Instituto Brasileiro de Gestão Ambiental  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IIEGA – Instituto Internacional de Ecologia e Gestão Ambiental  
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia  
MRG – Macrorregiões Geográficas  
MTur – Ministério do Turismo  
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio  
OMT – Organização Mundial do Turismo  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PDTIS – Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável  
PIB – Produto Interno Bruto  
PLC – Projeto de Lei Complementar

PM – Prefeitura Municipal

PMTS – Política Municipal de Desenvolvimento do Turismo Sustentável

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo

PNT – Plano Nacional do Turismo

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PPA – Plano Plurianual

PRODETUR - Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo Regional

PROMESO – Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais

PRT – Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Dados

SENAC – Serviço Nacional do Comércio

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUS – Sistema Único de Saúde

UC – Unidade de Conservação

UF – Unidades Federais

UICN – União Internacional para a Conservação da Natureza

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

USP – Universidade de São Paulo

VAMP – Visitor activity management process / processo de gerenciamento das atividades dos visitantes

WATERLAT - Rede de pesquisas voltada para o tema da Governabilidade e da Cidadania na Gestão da Água e da Saúde Ambiental na América Latina e no Caribe.

WCED – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

WWF – World Wide Fund for Nature

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
Hipótese.....	23
Objetivo .....	23
Metodologia.....	24
Organização do texto .....	25
<b>1. DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>28</b>
1.1 Introdução.....	28
1.2 Desenvolvimento .....	28
1.3 Desenvolvimento Regional.....	31
1.4 Desenvolvimento Endógeno.....	34
1.5 Desenvolvimento Sustentável.....	38
1.6 Políticas de Promoção do Desenvolvimento Regional e Local .....	42
1.7 Ações Participativas dos Atores Sociais.....	47
1.8 Síntese do Capítulo.....	49
<b>2. CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO POLÍTICA PÚBLICA REGIONAL .....</b>	<b>51</b>
2.1 Introdução .....	51
2.2 Políticas Públicas .....	52
2.3 Legislação.....	52
2.4 Consórcios Públicos .....	92
2.4.1 Histórico sobre o consórcio público no Brasil .....	94
2.4.2 Constituição dos Consórcios Públicos.....	100
2.4.3 Consórcios Públicos Intermunicipais .....	107
2.4.4 Consórcios Intermunicipais e Meio Ambiente .....	113
2.5 Síntese do Capítulo.....	117
<b>3. MEIO AMBIENTE E TURISMO REGIONAL.....</b>	<b>121</b>
3.1 Introdução .....	121
3.2 Meio Ambiente e Turismo.....	122
3.3 Políticas Públicas de Turismo .....	134
3.4 Políticas Regionais de Turismo .....	149
3.5 Gestão Pública do Turismo nos Municípios do Consórcio Viva o Broa.....	157

3.5.1 Município de São Carlos-SP .....	157
3.5.2 Município de Brotas-SP.....	159
3.6 Síntese do Capítulo .....	161
<b>4. PROJETO VIVA O BROA .....</b>	<b>164</b>
4.1 Introdução .....	164
4.2 Detalhamento do desenvolvimento da pesquisa de campo.....	165
4.3 Cenário da Região do Broa.....	166
4.3.1 Vocações Preponderantes da Região do Broa .....	168
4.3.2 Turismo em Áreas de Reservatórios.....	171
4.4 Justificativa da Gestão Compartilhada – Consórcio Intermunicipal .....	173
4.5 Estratégias de Gestão Compartilhada .....	176
4.5.1 Articulação Política .....	176
4.5.2 Diagnósticos Levantados .....	181
4.5.3 Propostas Técnicas .....	182
4.6 Comunicação e Divulgação do Projeto .....	184
4.6.1 Arquivo Físico e Digital do Projeto.....	184
4.6.2 Estrutura Final do Projeto.....	184
4.6.3 Imagem Visual do Projeto .....	184
4.6.4 Mural do Projeto .....	185
4.6.5 Divulgação do Projeto em Fóruns Científicos .....	186
4.7 Financiamento de Projetos Executivos .....	187
4.8 Articulação para Viabilizar a Aprovação do Consórcio .....	190
4.8.1 Assinatura do Protocolo de Intenções .....	191
4.8.2 Análise da Consolidação dos Consórcio Intermunicipal pelos Partícipes.....	191
4.8.3 Esquema do Projeto Viva o Broa Consolidação do Consórcio Intermunicipal.....	204
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>206</b>
Anexo A: Entrevista com os Departamentos Jurídicos das Prefeituras.....	213
Anexo B: Entrevista com os Prefeitos do Projeto Viva o Broa.....	215
Anexo C: Entrevista com Dirigentes de Turismo do Projeto Viva o Broa .....	217
Anexo D: Entrevistas com representantes dos municípios do Projeto Viva o Broa.....	218
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>219</b>

## INTRODUÇÃO

O caráter multidimensional da inter-relação entre o meio ambiente e as necessidades de garantir a sobrevivência da humanidade reporta a era da evolução antropogênica. Guardadas as devidas proporções, a humanidade, ao longo de sua trajetória evolutiva, gerou mais impactos ao meio ambiente, quando passou a concebê-lo como recurso econômico de natureza inesgotável. Na atualidade, conscientes de que tal concepção não é tão verdadeira, a humanidade vem desenhando, de forma mais pragmática, tentativas de modelar-se à realidade a qual os ecossistemas já demonstram certo grau de esgotamento, tendo em vista as mais diversas ocorrências indicativas de que algo precisa ser feito em favor do meio ambiente.

Assim, na busca de soluções para esse contexto, observa-se deficiências na coordenação entre a política de desenvolvimento econômico, social e ambiental. Neste aspecto, surge a conceituação desenvolvimento sustentável como ponto de partida para uma visão mais ampla e integrada sobre política de desenvolvimento. Contudo, ainda tal conceituação encontra dificuldades significativas e metodológicas, tendo em vista o balanço de ganhos e perdas sociais, econômicos e ambientais relacionados aos mecanismos de otimização do uso dos recursos ambientais em nível global, regional e local.

O advento da Revolução Industrial (século XVIII), caracterizada pela mudança de percepção da humanidade sobre a qualidade de vida, atrelada mais ao desenvolvimento econômico, tendo no modelo capitalista sua transformação socioeconômica, conduziu ao alto grau de transformação dos recursos disponíveis da natureza em capital financeiro. Essa trajetória econômica em que o comportamento humano em relação ao seu ambiente natural tem sido de forma exploratória, sem medir consequências na formulação do crescimento econômico a qualquer custo, não encontra mais respaldo entre os estudiosos de todas as áreas do conhecimento, tendo em vista que tais preceitos tornaram-se insustentáveis mediante ao elevado risco de perdas irreversíveis no funcionamento adequado dos ecossistemas terrestres. Mediante a tais ameaças, institucionalizadas pelas atividades humanas e a forçosa necessidade de garantir condições de vida para as gerações futuras das espécies, o conceito de cooperação mútua e processos de descentralização de políticas

públicas estão sendo difundidos como forma de promover o desenvolvimento econômico, reconhecendo que este deve estar associado à utilização dos recursos naturais de forma sustentável.

É necessário reconhecer que a crescente perda da diversidade ecológica decorre da falta de gestão ambiental, cujos modelos de gerenciamento socioambiental em que a coletividade se faz participativa do planejamento das ações intervenientes no meio ambiente, representam o diferencial para a promoção de desenvolvimento sustentável.

Não há dúvidas de que tais ações de planejamento devem então conjugar às preventivas e corretivas de forma a evitar a degradação dos recursos naturais. No entanto, o *modus operandi* no processo de planejamento do desenvolvimento econômico é fundamental que se estabeleça um equilíbrio entre o trabalho técnico e a negociação política para elaboração de planos e proposição de soluções, com a participação da sociedade. Neste contexto, faz-se necessário ouvir as demandas de cada uma das representações sociais para que se possa garantir e estimular a participação social no processo e, a partir disso, formar as redes sociais elevando dessa forma o nível de confiança existente dos diferentes grupos de pessoas e organizações em torno de objetivos comuns, uma vez que o conceito de região extrapola a condição geográfica para a de ator social, ou seja, um elemento vivo e atuante no processo de gestão de planejamento. Dessa forma, a solução dos problemas regionais e, por conseguinte, a melhoria da qualidade de vida demanda o fortalecimento da sociedade e das instituições locais, tendo em vista que são estas que transformam o impulso externo de crescimento em desenvolvimento regional. (OLIVEIRA e SOUZA LIMA, 2003).

O Brasil, com sua dimensão continental e uma população de cerca de 170 milhões de habitantes, conforme dados do IBGE (2011), distribuídos em, segundo a ABM (2011), 5.559 municípios de pequeno a médio porte, por si só, indicam que uma parcela dos problemas de gestão pública devam ser equacionados sob a forma de articulação e integração a partir de arranjos de cooperação entre os *stakeholders*<sup>1</sup>. Fato este que vem sendo consolidado, sobretudo, em relação às políticas sociais descentralizadas (saúde,

---

<sup>1</sup> Stakeholders: partes interessadas

educação e assistência social), bem como de proteção ambiental. Portanto, esse tipo de gestão pública representa uma alternativa para a racionalização do modelo de gestão, baseada na estratégia de descentralização de algumas políticas públicas (MONTORO E FIGUEIREDO 1987). Considerando tais aspectos, o estudo aqui proposto traz a análise de um mecanismo de arranjo de cooperação, como estratégia de enfrentamento e aprimoramento do manejo dos recursos naturais a partir de um contexto socioeconômico viável, de cunho sustentável, em que o conceito de cooperação mútua, a partir de ordenamento político e legal possa servir de variável propulsora de desenvolvimento regional/ local.

## **HIPÓTESE**

A hipótese elaborada para o presente estudo é que os consórcios públicos representam uma das ferramentas de gestão pública que auxilia o desenvolvimento regional, por consistir-se em mecanismos de decisão para fazer acordos, transações, dirimir conflitos e por ter a capacidade de transformar o impulso externo de crescimento econômico em gestão territorial participativa.

## **OBJETIVO**

O objetivo principal desta dissertação é analisar a importância e a viabilidade da formação de consórcios públicos intermunicipais para o desenvolvimento regional na Região Central do Estado de São Paulo, considerando a experiência do Projeto Viva o Broa, o qual estabelece processo de cooperação entre os municípios de Brotas, Itirapina e São Carlos sob a temática de consórcio público.

Este trabalho também tem os seguintes objetivos específicos:

- Realizar um levantamento dos facilitadores e das barreiras para a formação dos consórcios intermunicipais;
- Discutir políticas públicas de meio ambiente e turismo que colaborem para o desenvolvimento e integração regional.

## **METODOLOGIA**

O presente trabalho foi desenvolvido a partir de uma pesquisa bibliográfica e de um estudo de caso, que envolveu o projeto Viva o Broa e abrange as micro bacias hidrográficas dos ribeirões do Feijão e do Lobo e a Represa do Lobo – Broa, com inclusão total ou parcialmente nos municípios de Brotas, Itirapina e São Carlos.

De acordo com Roesch (2005) o estudo de caso vem sendo divulgado e defendido por diversos autores que o apontam como uma estratégia amplamente utilizada na pesquisa acadêmica. A autora destaca que alguns aspectos caracterizam o estudo de caso como uma estratégia de pesquisa: “permite o estudo de fenômenos em profundidade dentro do seu contexto; é especialmente adequado ao estudo de processos e explora fenômenos em vários ângulos”. (ROESCH 2005, p.199). Ressalta-se, segundo a autora, que nem sempre o estudo de caso é bem compreendido ou avaliado.

Para Roesch (2005, p.200), o estudo de caso pode ser único ou múltiplo e a unidade de análise pode ser um ou mais indivíduos, grupos, organizações, eventos, países, ou regiões. A autora afirma que um dos pontos fortes do estudo de caso é a “capacidade de explorar processos sociais à medida que eles se desenrolam nas organizações”.

As informações foram levantadas, por meio de entrevistas com roteiro (semi aberta) para a composição do diagnóstico dos fatores endógenos que possam justificar o planejamento regional. Foram entrevistados os prefeitos das três cidades citadas, os responsáveis pelos departamentos jurídicos das mesmas e os responsáveis pelas áreas ambientais e de turismo e pelo menos um dos representantes designado cada município no Projeto Viva o Broa.

Também consultou-se mapas e demais dados que permitem o conhecimento das características da área objeto de estudo.



## ORGANIZAÇÃO DO TEXTO

A dissertação foi dividida em cinco itens, sendo que um deles apresenta a parte o projeto Viva o Broa. A intenção é apresentar o referencial teórico e conceitual dos mecanismos que envolvem um processo de consórcio público, dando ênfase para os intermunicipais, de forma a permitir uma leitura e compreensão de tais mecanismos e a importância para a promoção de desenvolvimento regional, considerando o turismo sustentável como elemento principal desse processo, conforme as diretrizes do Projeto Viva o Broa, bem como apresentar as dificuldades inerentes ao processo relacionado ao objetivo principal que se propõe este trabalho.

O primeiro item – *desenvolvimento* – traz algumas considerações conceituais sobre o termo desenvolvimento, não apenas se detendo ao enfoque econômico, uma vez que a abordagem proposta será além da produção e acumulação de riquezas, ou seja, a que possa favorecer uma visibilidade para as questões socioambientais. Apresenta-se a peculiaridade do conceito de desenvolvimento regional e seus desdobramentos, quanto às políticas públicas, relacionadas à questão de sustentabilidade ambiental e a integração desta com os atores sociais.

Outro aspecto ainda relacionado ao primeiro item é que os arranjos de cooperação, visando o desenvolvimento regional, devem ser consideradas as articulações locais, sobretudo quanto às propostas e os interesses dos atores sociais envolvidos, de forma a se trabalhar no modelo de políticas públicas consensual, construindo e legitimando uma nova institucionalidade operacional que viabiliza a realização de projetos que proporcionem o desenvolvimento. Tal discussão apoiou para o reconhecimento da profunda dependência das ações políticas com as necessidades socioambientais endógenas.

O segundo item – *consórcios públicos como política pública regional* – apresenta conceitos sobre políticas públicas quanto aos aspectos de planejamento estratégico, tendo como foco as políticas de consórcios públicos, especificamente os de formato intermunicipais, tendo em vista a demanda atual, balizada no entendimento de gestão pública empreendedora deflagrada pelas necessidades atuais e globais de conformidade com os conceitos de eficácia e eficiência no setor público.

Na expectativa de traçar um cenário nacional da utilização do consórcio público, apresenta-se o aspecto histórico, sua fundamentação legal, a Lei Federal no 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto no 6.017/2007, bem como alguns relatos de experiências bem sucedidas.

O terceiro item – *meio ambiente e turismo* – contém algumas considerações conceituais sobre meio ambiente, balizado no ordenamento jurídico brasileiro, retratando alguns aspectos sobre a política nacional de meio ambiente nas três esferas governamentais (Federal, Estadual e Municipal). Nesta leitura esquemática, pretende-se externalizar os mecanismos reguladores da política pública para o turismo no País e a contribuição desses instrumentos, em nível local, para o manejo dos recursos naturais que podem servir de ferramenta de gestão pública ambiental, com responsabilidade compartilhada entre os atores sociais, na promoção da atividade turística como fator de desenvolvimento sustentável local. Neste aspecto, é relevante considerar que a política de turismo local deve equacionar medidas de controle dos impactos ambientais negativos que estão sujeitos tais atividades.

O quarto item – *projeto Viva o Broa* – é a principal contribuição do estudo, consistindo em uma aplicação dos pressupostos teóricos sobre os mecanismos legais relacionados à implantação de um Consórcio Público Intermunicipal a partir da experiência do Projeto denominado Viva o Broa, de arranjo de cooperação entre os municípios de Brotas, Itirapina e São Carlos, da região Central do Estado de São Paulo. Trata-se de um modelo de arranjo institucional de cooperação municipal, derivado da vontade política da construção de um pacto territorial para a realização de medidas preventivas e corretivas da degradação ambiental observada na represa do Broa e nas Bacias Hidrográficas dos Ribeirões do Feijão e Lobo e, conseqüentemente, o planejamento integrado de forma a delinear mecanismos que favoreçam, entre outros aspectos, o uso sustentável dos recursos naturais, a recuperação e conservação dos serviços ambientais, especialmente aqueles destinados às atividades turísticas, representados pelas águas da represa, de forma a delinear o processo de desenvolvimento integrado, considerando a mobilização e responsabilidades sociais, sobretudo com a participação dos atores sociais, fornecendo subsídios ao empreendedorismo e a gestão territorial participativa.

O quinto item apresenta as conclusões do trabalho de forma sistematizada, onde são elencados os principais resultados e contribuições alcançadas a partir do estudo do referencial teórico e da experiência do Projeto Viva o Broa. Apresenta também as principais limitações e possibilidades de desenvolvimento regional ou local, considerando a gestão ambiental sob a ótica do turismo sustentável para a região.

## 1. DESENVOLVIMENTO

### 1.1 Introdução

Neste item são apresentadas algumas considerações conceituais sobre o termo desenvolvimento. A figura 1 mostra o esquema dos temas abordados nesse item.

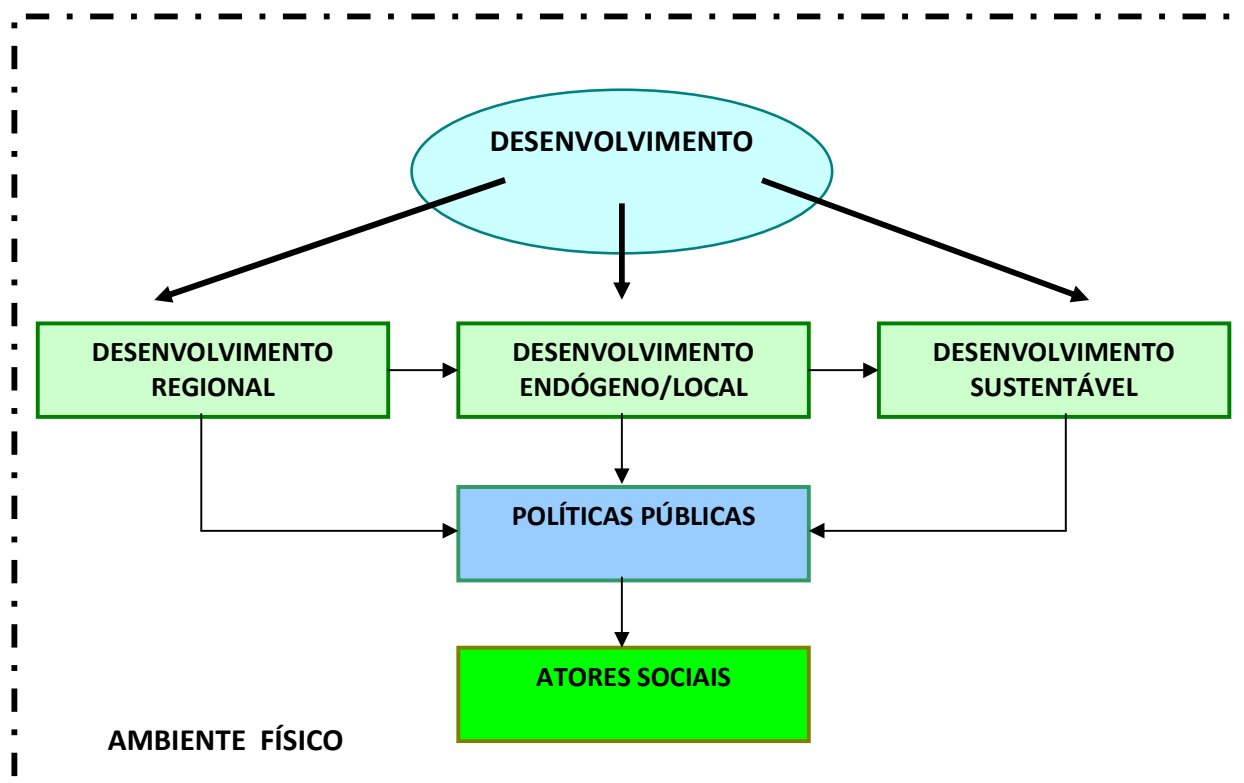


Figura 1 - Estrutura geral do item - desenvolvimento.

Fonte: elaborada pelo autor.

### 1.2 Desenvolvimento

Um dos oito macro-objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs), baseados na Declaração do Milênio, a ser atingido pelos 189 países membros da

Organização das Nações Unidas (ONU) até o ano de 2015, consiste em estabelecer uma parceria mundial para o Desenvolvimento. Neste aspecto, o termo desenvolvimento, ainda que sob uma proposta implícita de conciliação entre o que seja desenvolvimento, sensível à dimensão socioambiental, e o crescimento econômico, não se apresenta com a robustez de tal dimensão, por reportá-lo somente sob a ótica socioeconômica. Tal abordagem, baseada nas tendências globais até o ano de 1990, ano considerado base usado no cálculo das metas, não considerou as tendências históricas de uma região em particular ou de um país específico. Naquela ocasião, a linha de pensamento dos estudiosos, os da teoria econômica ambiental neoclássica<sup>2</sup>, sobre a problemática socioeconômica e ambiental mundial, influenciaram tais debates sobre a questão ambiental do planeta e tomadas de decisão (BRÜSEKE, 2003. p.29-39).

O conceito de desenvolvimento ganha interpretações diversas quando a questão envolve padrões e tendências históricas, tendo em vista a grande diversidade de interesses e preocupações dos economistas, associadas à questão de crescimento econômico. Neste aspecto, diante do quadro de contrastes envolvendo não apenas os interesses difusos, mas, sobretudo a incapacidade das formas sociais organizadas de se articularem para resolverem grande parte de seus problemas ambientais, pode-se inferir que o crescimento econômico não é indício de desenvolvimento. Conforme Sachs (2006), o crescimento econômico, se disponibilizado a serviço dos objetivos sociais desejáveis em uma sociedade e constituído de mecanismos capaz de mitigar os impactos ambientais negativos, neste aspecto, torna-se condição para o desenvolvimento.

Conforme Furtado (2000), o conceito de desenvolvimento, em relação à história contemporânea, pode adquirir dois sentidos distintos: um, no que se refere à evolução de um sistema social de produção, a partir do conhecimento científico e tecnológico elevando a produtividade por meio da força do trabalho. Outro, como o grau de satisfação das

---

<sup>2</sup> Com a publicação do Relatório Meadows (Meadows et al.,1972), bem como as obras de Boulding (1966) e Georgescu-Roegen (1971), as linhas de pensamento passam então a discutir a posição de “crescimento zero”, conhecida por “neo-malthusiana” e posições desenvolvimentistas de “direito ao crescimento, defendida pelos países em via de desenvolvimento.

necessidades humanas elementares (alimentação, vestuário, habitação). Todavia, esclarece que a idéia de desenvolvimento possui pelo menos três dimensões conceituais:

(...) a do incremento da eficácia do sistema social de produção, a satisfação de necessidades elementares da população e a da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos (FURTADO, 2000, p.22).

Em análise, para Furtado (2000) os processos de transformação das estruturas sociais e de modernização do estilo de vida, serviram de apoio à formação do sistema econômico mundial e a prevalência de um ou outro desses dois processos resultariam no desenvolvimento e sua antítese, o subdesenvolvimento.

A utilização de técnicas mais eficientes para se alcançar produtividade não implica alcançar igualmente uma condição de equilíbrio entre as necessidades elementares da população, bem como a de objetivos comuns entre os partícipes do sistema econômico. De uma forma geral, tais condições permeiam as diversas medidas necessárias que prevaleçam na concepção de desenvolvimento a capacidade de produtividade social juntamente com a de renda ou produto per capita. Dessa forma, o crescimento econômico não representa único fator de garantia de desenvolvimento. Neste aspecto, a plena realização humana, e não apenas a multiplicação de bens e serviços, objetiva tal garantia (BRITO, 1982; DELGADO, 2001).

Assim, entende-se que o conceito de desenvolvimento tem que estar coadunado às mudanças em todos os setores e não apenas em termos econômicos. O desenvolvimento é aquele fenômeno capaz de transformar as estruturas econômicas e sociais de um país, melhorando quantitativamente e qualitativamente ambas de forma a promover todas as melhorias necessárias e suficientes em termos de qualidade de vida dos cidadãos, reconhecendo-o como um direito humano (CARVALHO, 2008).

Todavia, a estrutura econômica apresenta diferenciações sobre os aspectos globais e locais (regionais), não diferentemente da sociedade, refletindo na forma conceitual do termo desenvolvimento, apenas se igualando quando traz para si o reconhecimento das necessidades quanto aos padrões de sustentabilidade mundial na manutenção do equilíbrio dos ecossistemas, tendo em vista o benefício da coletividade. Para tanto, considera-se o desenvolvimento regional uma especificidade do conceito de

desenvolvimento, uma vez que para atingir os objetivos daquele, em termos de sustentabilidade, conforme estabelecidos na ODMs, entende-se que a partir da regionalização obtém-se a forma mais adequada para o gerenciamento e a dinamização de um território. Dessa forma, o desenvolvimento regional, consiste em uma necessidade concreta, a partir das políticas públicas, de gerir eficazmente os fatores de desenvolvimento, tanto na otimização equilibrada dos recursos como na garantia de uma maior participação dos diferentes atores sociais e suas necessidades prementes. Neste sentido, Gaudard (2007, p.2), identifica os objetivos fundamentais do desenvolvimento regional em quatro itens:

- a) combater às assimetrias regionais; b) aproveitar os recursos e potencialidades endógenas das regiões; c) promover o ordenamento do território e, d) garantir da participação dos cidadãos na resolução dos problemas regionais<sup>3</sup>.

O conceito de desenvolvimento adquire nova feição, não apenas relacionado ao processo de crescimento econômico quantitativo, outros mais relacionados à própria mudança estrutural do sistema sobre o planejamento e ordenamento das políticas públicas.

Com o objetivo de traçar um panorama conceitual referencial para a dissertação, este capítulo resgata os principais aspectos teóricos sobre o desenvolvimento regional, com ênfase no aspecto endógeno, uma vez que suas premissas básicas justificam as principais idéias defendidas neste trabalho.

Após está contextualização, as demais seções trazem, de maneira objetiva, o conceito de desenvolvimento regional e seus desdobramentos, quanto às políticas públicas, relacionadas à questão de sustentabilidade ambiental e a integração desta com os atores sociais.

### **1.3 Desenvolvimento Regional**

---

<sup>3</sup> A autora apresenta como iniciativa prática para se promover o desenvolvimento regional, a adoção de uma nova metodologia de políticas públicas de incentivos e de estruturação local, a partir da Gestão Participativa, considerando a própria cadeia comunitária auto-organizada a partir das necessidades e vocações locais.

(...) Desenvolvimento Regional compreende a análise dos fenômenos econômicos no interior da região e as interações entre o conjunto de regiões de um mesmo país, enfatizando suas relações com o resto do mundo. (SOUZA, 2009, p. ix)

O conceito de desenvolvimento regional é comumente apresentado pelo referencial teórico da Geografia Econômica e pelas teorias dos economistas, em que o relaciona a concentração regional das atividades produtivas (HUGON, 1986). Todavia, o que determina a existência de uma região como pólo de desenvolvimento ou não, compreende um complexo de variáveis considerando espaço e tempo (ABLAS, 1973). Para este autor, o desenvolvimento econômico-regional tem um sentido de crescimento do bem-estar, identificado pela renda *per capita*, pela disponibilização e pelo acesso a serviços sociais, às condições de saúde e a outros indicadores.

Dentre os inúmeros aspectos que contribuem para que as regiões possuam diferentes dinâmicas de desenvolvimento, têm-se os relacionados às políticas administrativas e o capital social. Ambas vão promover a confiança e reciprocidade na economia à medida que as atividades econômicas venham legitimar o compromisso de estabilidade socioeconômica.

A teoria do desenvolvimento regional até a década de 40 refletia as condições históricas da época, restringindo-se à da localização das atividades econômicas e seus desdobramentos<sup>4</sup>. Entre 1940 e 1950, Perroux (1977) desenvolveu a noção de pólo de crescimento ou desenvolvimento, explicando as razões do processo de concentração e o papel das empresas líderes, indústrias motrizes e chaves (capazes de gerar efeitos de encadeamento e integração) no processo de crescimento regional. A partir dessa interpretação espacial do crescimento econômico, surgiram inúmeros trabalhos<sup>5</sup> sobre estratégias de industrialização de regiões.

---

<sup>4</sup> Apesar das análises de grandes economistas como Marshall (1982) e Adam Smith (1985), bem como de economistas da linha espacial, como Von Thünen e Lösch, a análise econômica tradicional não considerou o fator espaço (região).

<sup>5</sup> BOUDEVILLE (1972) E PAELINCK (1977) dentre outros, seguiram essa linha de pesquisa analisando as regiões da França e da Bélgica.



Para Perroux (1977), os espaços econômicos representam um conjunto de relações (econômicas, sociais, institucionais, políticas etc.) que se estabelece a partir da atividade humana e que define um objeto de interesse no campo da Economia. Tal espaço econômico, segundo Boudeville (1972), apresenta-se sob características dinâmicas, tendo em vista que atividades econômicas são dinâmicas em razão, por exemplo, dos avanços tecnológicos, em um espaço geográfico, mesmo sendo este considerado como “estável”, sob o ponto de vista físico. A região, por outro lado, é estabelecida por meio da existência de um efeito de contiguidade estatisticamente mensurável, sendo imprescindível a consideração da região dentro dos limites político-administrativos que lhe são pertinentes.

É importante ressaltar que as teorias de desenvolvimento regional, desde a década de 1950, inspiraram as políticas públicas de desenvolvimento em razão do novo paradigma produtivo, sustentado na automação integrada flexível e no processo de abertura e de desregulamentação econômica e comercial. Essas teorias passaram a analisar as externalidades resultantes da aglomeração industrial. A concentração de indústrias gera efeitos sobre o conjunto da economia, beneficiando as regiões que ela polariza. O pólo, como define Perroux, é o centro econômico dinâmico de uma região, de um país ou de um continente, e o seu crescimento se faz sentir sobre a região que o cerca. O desenvolvimento regional estará sempre ligado ao do seu pólo.

Como desdobramento dos estudos de Perroux, Kayser (1973) evidencia a presença da cidade como pólo ou nó que constitui uma teia ou rede de relações sociais, comerciais e políticas, orientando e organizando a vida econômica regional, dinamizando a vida da população. O conjunto de pólos articulados quer sejam representativos de cidades, regiões e nações, de acordo com sua abrangência, são considerados pontos de desenvolvimento. Embora possuam delimitação espacial (geográfica), do ponto de vista econômico esta configuração espacial pode ter descontinuidades, uma vez que pode intercalar outras áreas de influência consideradas pólos econômicos. Dessa forma, as fronteiras regionais, necessariamente, não coincidem com as administrativas do ponto de vista público. A expansão dessas fronteiras é a base exportadora que aumenta a integração entre as áreas, pelas trocas inter-regionais em função de uma estrutura produtiva característica, introduzindo um elemento de uniformidade para dada área. Todavia, os fatores que levam pessoas e atividade econômicas a se concentrarem em determinados

espaços ou, a se dispersarem com o tempo, estão relacionados à disponibilidade de recursos naturais, mudanças no meio ambiente e inovações tecnológicas. De qualquer forma, a definição de região ou de onde estão localizadas suas fronteiras não são relevantes, uma vez que a estrutura econômica e seus elementos constitutivos (nível de renda, estrutura produtiva, estrutura urbana, modos de transporte e dotação de recursos naturais) é que delimitam um maior ou menor dinamismo de crescimento. Conforme Souza (2009), na análise de desenvolvimento regional, definir com precisão o fator região não é tão relevante quanto determinar os mecanismos que causam e aceleram as disparidades regionais.

Por esse motivo é necessário considerar que as desigualdades na distribuição de renda, riqueza e oportunidades não são significativamente atenuadas pelo desenvolvimento, pois a industrialização e a modernização tendem a ocorrer de forma concentrada, acentuando a ocupação espacial desigual da população (OECD, 1995).

Segundo Becker e Dallabrida (2008), desenvolvimento regional ou local refere-se a um determinado processo de apropriação do espaço (seja por meio de uma ação do setor público ou privado), capaz de estimular as potencialidades e contribuir para a superação dos desafios locais/regionais, que privilegie a dimensão da inclusividade a partir da promoção dos atores/agentes regionais à condição de sujeitos atuantes deste processo, potencializando sua capacidade de auto-organização, implementando uma dinâmica territorial do desenvolvimento mais autônoma, menos desigual e segundo a lógica da sociedade. Neste aspecto, percebe-se que o conceito de desenvolvimento regional vai além das definições estabelecidas pela teoria do desenvolvimento econômico, chama para si o conceito de transversalidade do sistema, ou seja, do aproveitamento dos potenciais de cooperação mútua, confiança sócio-política e coordenação de lideranças de governança local.

#### **1.4 Desenvolvimento Endógeno**

As novas denominações do processo de desenvolvimento, como o desenvolvimento endógeno, surgiram a partir da década de 70, em decorrência da crise do sistema de produção capitalista, como o esgotamento do padrão de acumulação de produção, dado pelo modelo fordista de produção em massa (MORAES NETO, 1989),

significando consumo em massa; a desvalorização do dólar (FERGUSON, 2009); a crise do Welfare State, ou do “estado de Bem-Estar Social” (BARR, 2004); a intensificação das lutas sociais, bem como a crise do petróleo (STRAHAN, 2008). A partir das transformações sócio-históricas, que se refletiram na estrutura social, impulsionadas pela crise, provocaram uma retomada de várias formas de se restabelecer o padrão de acumulação pelo sistema capitalista. Novos paradigmas foram retomados (AMIN & ROBINS, 1994), constituindo as bases para o que seria, posteriormente, conhecido como desenvolvimento local e endógeno (BENKO, 1996).

Para González (1998) apud Barros et al. (2006), desenvolvimento local corresponde ao endógeno no Brasil, cuja característica consiste em obedecer a uma visão territorial de processos de crescimento e mudança estrutural do sistema. tal assertiva é corroborada por Lastres (1999) e Cassiolato & Lastres (2004). quer seja na organização da produção, na estrutura familiar, social e cultural, condicionando os processos de desenvolvimento por favorecer ou limitar a dinâmica econômica regional.

No final da década de 80, o conceito de desenvolvimento local começou a ser difundido no Brasil em decorrência das mudanças globais (MÖRNER, 1993; USGPO, 2003; VAN KOOTEN, 2004; LACY, 2005) que passaram influenciar os países emergentes, principalmente a partir de novos paradigmas de industrialização<sup>6</sup>. A teoria do Estado Mínimo (NOZICK, 1988) em que o Estado reduz suas funções na gestão de programas sociais, transferindo tal tarefa ao mercado, bem como toda gama de informação e perspectivas de desenvolvimento econômico a partir do neoliberalismo, conduziu à necessidade de haver um desenvolvimento endógeno, ou seja, “de baixo para cima”, cujo foco, segundo Sthor e Taylor (1981), apud LIMA e OLIVEIRA (2003), consiste no desenvolvimento pleno das potencialidades e habilidades humanas da sociedade local. Ao contrário das teorias clássicas sobre o desenvolvimento regional: a Teoria de Base de Exportação (NORTH, 1977), Teoria da Difusão (BROWN, 1968) e a Teoria do Pólo de Crescimento (PERROUX, 1967), todas centradas na ideia de uma força motriz de caráter

---

<sup>6</sup> Tais paradigmas ocorreram em várias regiões: EUA, França, Itália e Japão ( PIORE & SABEL, 1984; SCOTT & STORPER, 1986; FEDERWSCH & ZOLLER, 1988; SCHMITZ; 1988)

exógeno (força impulsora advindas de regiões centrais) capaz de influenciar as demais atividades econômicas (“centro-abaixo”), este outro paradigma (de baixo para cima), valoriza os fatores internos ou endógenos, em que as populações locais precisam ser ouvidas como garantia de se promover o desenvolvimento.

Para Lima e Oliveira (2003, 31p.), conceber o conceito de desenvolvimento regional, requer, sobretudo, considerar outros elementos que contribuem para tal conceituação:

Pensar em desenvolvimento regional é, antes de qualquer coisa, pensar na participação da sociedade local no planejamento contínuo da ocupação do espaço e na distribuição dos frutos do processo de crescimento.

Em outras palavras, tais características podem definir o desenvolvimento endógeno, ou seja, o desenvolvimento local a partir da operacionalização e da abordagem local dos recursos, com o envolvimento de todos os atores: a própria federação, a iniciativa privada e a sociedade civil e as inter-relações entre ambos, como forma de impulsionar e organizar o desenvolvimento local.

Baquero (1999) e Malé (2001), apud Barros et al.(2006), identificaram três parâmetros relevantes no processo de desenvolvimento endógeno: o econômico, o político e o sociocultural. A observância de tais argumentos possibilita que o desenvolvimento local se estabeleça por incorporar valores da sociedade ao sistema de produção (setor privado-empresas) e instrumentalização (poder público-políticas públicas). Neste aspecto, o conceito de governança<sup>7</sup> soma-se ao processo, tendo em vista a necessidade de se criar uma interface entre o poder público, o setor privado e a sociedade civil, para que se promova além do desenvolvimento, a sua descentralização e melhor distribuição regional/local. Assim, percebe-se que a estratégia de planejamento e de ação para se promover o desenvolvimento, quer seja concebido como local, ou endógeno, requer a estimulação da

---

<sup>7</sup> Segundo PUILLAUDE (1998, p.1), governança corresponde “ao exercício da autoridade política, econômica e administrativa para a gestão dos negócios de um país. Ela recobre os mecanismos, os processos e as instituições através das quais os indivíduos e os grupos articulam seus interesses, ponderam suas diferenças e exercem seus direitos e obrigações legais.. ...Não apreende o Estado enquanto entidade isolada, mas coloca em análise o conjunto das estruturas políticas e administrativas, das relações econômicas e das regras através das quais a vida produtiva e distributiva de uma sociedade é governada.”

diversificação da base econômica local, favorecendo o surgimento e expansão de empreendimentos que absorvam mudanças de paradigmas, ao utilizar seus ativos e suas potencialidades em favor da comunidade local, contribuindo eficazmente pela melhoria da qualidade de vida da população.

A capacidade da população local em liderar e conduzir seu desenvolvimento regional, a partir dos bens disponíveis em sua área e ao seu potencial endógeno, traduz a forma de desenvolvimento endógeno (SOUZA FILHO, 2010). Para esse autor, a concepção de desenvolvimento endógeno se verifica a partir da adoção de políticas de fortalecimento e qualificação das estruturas internas, a partir da criação de condições sociais e econômicas para a geração e absorção de novas atividades produtivas, considerando a importância da sociedade e das relações sociais em todo o processo de desenvolvimento regional.

A participação da comunidade no processo de desenvolvimento endógeno (local), não significa apenas o envolvimento da população em tomada de decisões sobre distribuição de lucros e benefícios, esta segue além, assegurando o papel de agentes atuantes e não apenas de beneficiários desse desenvolvimento. Para tanto, o caráter participativo e democrático que caracteriza este processo se valida a partir da compreensão desses agentes quanto à significância de suas realizações como cidadãos, com identificação sociocultural e territorial e, como partícipes de realidades locais diferenciadas pelas necessidades próprias ou comuns de vizinhança. Neste aspecto, a participação local é o maior desafio a ser enfrentado por qualquer estratégia de desenvolvimento local (MARTINS 2002), uma vez que a participação comunitária requer esforço pessoal no processo de aprendizagem das regras e meios de se fazer ouvir, entender e atender.

Outra questão a ser considerada nesta nova concepção de desenvolvimento é a referente à escala territorial, tendo em vista que o desenvolvimento local valoriza o espaço físico local, por aproximar-se da comunidade, instrumentalizando-a e envolvendo-a na superação de suas dificuldades a partir da promoção do desenvolvimento endógeno. Todavia, o conceito local pode não estar circunscrito em um território com limitações políticas. Pode ser um município, uma comunidade ou uma microrregião, em que as dimensões política, cultural, econômica, social e ambiental devem ser consideradas, mediante suas características endógenas, para que se promova desenvolvimento local.

Para Zapata et. al.(2007), o enfoque do desenvolvimento local, além do desenvolvimento econômico, engloba, de forma integrada, o desenvolvimento social, humano, cultural, político e ambiental, em que a estratégia de ação pressupõe princípios humanistas e ecológicos.

### 1.5 Desenvolvimento sustentável

Diante da magnitude dos problemas ambientais detectados, sobretudo em relação aos efeitos globais dos riscos ambientais a que estão sujeitos a humanidade, em decorrência dos modelos econômicos pós-guerra<sup>8</sup>, as organizações sociais e institucionais vêm adotando a expressão desenvolvimento sustentável, nos mais diversos sentidos, com o objetivo de alicerçar uma mudança necessária de paradigma sobre a equação binominal desenvolvimento/meio ambiente.

O termo desenvolvimento sustentável surgiu quando a União Internacional para a Conservação da Natureza - UICN<sup>9</sup>, em conjunto com a PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e a WWF- *World Wide Fund for Nature*, produziu em 1980, o documento sobre a *Estratégia Mundial da Conservação*<sup>10</sup>, em que define o desenvolvimento capaz de utilizar-se dos recursos naturais renováveis” para satisfazer as necessidades humanas e melhorar a qualidade da vida de forma que não necessariamente se destruam o acesso a eles pelas futuras gerações. O referido documento identifica como os principais agentes de destruição do meio ambiente a pobreza, a pressão populacional, a desigualdade social e as trocas de energia do sistema, propondo uma nova estratégia para o desenvolvimento, a partir do combate às desigualdades, com o objetivo de se alcançar uma

---

<sup>8</sup> Modelos baseados na crença do progresso ilimitado, na revolução tecnológica dos meios de produção, na força do sistema capitalista, aumentando a riqueza, trazendo o bem-estar a todos.

<sup>9</sup> Organização criada em 1948, constituída por instituições governamentais e não governamentais preocupadas com a integridade e diversidade da natureza.

<sup>10</sup> World Conservation Strategy, 1980), cuja versão mais atualizada se intitula "Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living" (IUCN/PNUMA/WWF, 1991).

estabilidade na economia mundial, estimulando a aceleração do crescimento econômico e combatendo os piores impactos da pobreza<sup>11</sup>. Embora criticado, o documento recebeu o apoio do PNUMA e em 21 de novembro de 1986, na Primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, realizada em Ottawa - Canadá, patrocinada pelas mesmas Organizações, onde surge a Carta de Intenções, documento dirigido à execução do objetivo "Saúde para Todos no Ano 2000", reforçando o conceito equidade e justiça social para o desenvolvimento sustentável ao inferir que a proteção dos ambientes naturais como dos artificiais e a conservação dos recursos naturais devem fazer parte das prioridades de todas as estratégias de promoção da saúde<sup>12</sup>. Por fim, a Comissão Mundial sobre Meio ambiente e Desenvolvimento – WCED, criada pela Organização das Nações Unidas – ONU, em 1983, presidida por Gro Harlem Brundtland<sup>13</sup>, adota a definição para desenvolvimento sustentável como *o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer as habilidades das futuras gerações de satisfazerem suas necessidades*.

A partir do Relatório Brundtland<sup>14</sup> a ideia de sustentabilidade foi introduzida na discussão sobre o meio ambiente, pela primeira vez, embora desde 1986, a ONU já adotara em seus relatórios um conceito de desenvolvimento mais abrangente, onde os aspectos humanitários, sob a ótica social, política e cultural, passaram a ser considerados para uma definição mais ampla do termo, como capaz de promover tanto o aumento da *renda per capita*, quanto à melhoria da qualidade de vida dos cidadãos (DERANI, 2001). Neste aspecto, reconheceu-se a necessidade de incluir os padrões de sustentabilidade e preservação ambiental como promotores do desenvolvimento, tendo em vista que a manutenção do equilíbrio ecológico também reduz o custo social embutido no processo

---

<sup>11</sup> Tal referendado documento foi criticado pelo fato de que para se atingir o desenvolvimento sustentável, o crescimento econômico e as demandas deveriam ser fundamentalmente mudados.

<sup>12</sup> Carta de Ottawa sobre a Promoção da Saúde, no item: A Criação de Ambientes Favoráveis.

<sup>13</sup> Diplomata e médica norueguesa, considerada líder internacional em desenvolvimento sustentável e saúde pública. Membro Especial da ONU para questões relacionadas às Alterações Climáticas.

<sup>14</sup> A Comissão Brundtland foi organizada pela ONU em 1983, para estudar a relação entre o desenvolvimento e o meio ambiente e criar uma nova perspectiva para abordar tais questões. O Relatório Brundtland influenciou as preocupações levantadas na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente, em 1972, em Estocolmo, ponto de partida para a criação de uma agenda global para mudança.

desenvolvimentista. Dessa forma, o adjetivo *sustentável* traz ao conceito de desenvolvimento o compromisso de promover a superação das desigualdades sociais, atendendo às necessidades humanas do presente, por meio do crescimento econômico, respeitando os limites ecológicos, para não comprometer às necessidades das futuras gerações<sup>15</sup>. Assim com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como ECO-92, realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992, o debate acerca do desenvolvimento sustentável ganhou contornos globais, o desenvolvimento sustentável passou a ser referido como instrumento de direito de desenvolvimento e como um direito humano<sup>16</sup>. Embora, não acompanhado de uma análise criteriosa a respeito do significado efetivo e das medidas necessárias para se alcançar o referido modelo de desenvolvimento, os objetivos derivados do conceito de sustentabilidade passaram a ser adotados pelas principais agências internacionais de fomento tais como, Banco Mundial, Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional, PNUMA, UICN, WWF e organismos de pesquisas *World Resources Institute, International Institute for Environment and Development, Worldwatch Institute*, dentre outros. Neste aspecto, estas organizações adotam para definição de suas políticas de apoio ao desenvolvimento uma conceituação com características ambíguas e contraditórias, conforme apresenta Baroni (1992) em seu estudo sobre as ambiguidades e deficiências do conceito de desenvolvimento sustentável, ao assumirem como sinônimos, termos como desenvolvimento sustentável, crescimento sustentável e sustentabilidade ecológica que possuem significados distintos, a pesar de incorporarem o mesmo adjetivo.

A própria UICN, em seu relatório, em 1991, reconhece o efeito contraditório do termo sustentável:

(...) crescimento sustentável é uma contradição em si mesmo: nada do que é físico pode crescer indefinidamente. Uso sustentável aplica-se somente a recursos renováveis: significa o uso desses

---

<sup>15</sup> Na Declaração do Rio de Janeiro, Princípio 3, prever que o direito ao desenvolvimento há de ser exercido de modo a possibilitar que se satisfaçam equitativamente as necessidades das gerações presentes e futuras (ONU, 1992).

<sup>16</sup> A adoção desse novo paradigma de desenvolvimento é responsabilidade de todos, principalmente dos povos mais desenvolvidos economicamente, tendo em vista serem os que mais promovem a degradação ambiental.



recurso em quantidades compatíveis com sua capacidade de renovação. Desenvolvimento sustentável é empregado nessa estratégia como o significado de melhorar a qualidade de vida humana dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas (...)

Daly (2004) comenta que na atualidade o termo desenvolvimento sustentável é usado como um sinônimo para o oxímoro crescimento sustentável e, para que faça sentido esta predileção, o referido termo precisa ser entendido como desenvolvimento sem crescimento, ou seja, a melhoria qualitativa de uma base econômica física que é mantida em um estado estacionário pelo transumo de matéria-energia dentro das capacidades regenerativas e assimilativas do ecossistema. Para o autor, desenvolvimento sustentável é uma adaptação cultural feita pela sociedade quando ela se torna consciente da necessidade emergente do crescimento nulo.

O pensar globalmente e agir localmente, premissa referendada nos debates, assinala a estreita relação entre espaço (região) e o desenvolvimento considerando as particularidades dos locais (MOURA et al., 2002), quanto de serem capazes de transformar as estruturas econômicas e sociais a partir da geração de emprego e renda, melhorando quantitativamente e qualitativamente o bem-estar dos cidadãos, utilizando, para tanto, os recursos naturais de forma equilibrada<sup>17</sup>. Tal assertiva decorre do reconhecimento do direito ao desenvolvimento como direito humano, conforme a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (ONU, 2010). Neste sentido, faz-se necessário ter um consenso social sobre qual a melhor forma de se alcançar o desenvolvimento e que este seja sustentável (LÉLÉ, 1991), uma vez que para se alcançar o desenvolvimento econômico ocorre uma pressão maior sobre os recursos ambientais (CLAVAL, 1987). Assim, faz-se necessário estabelecer as possibilidades de crescimento econômico para se promover o desenvolvimento, bem como o conjunto de ações participativas entre os atores sociais envolvidos de forma a conduzir as co-responsabilidades deste processo para a promoção da

---

<sup>17</sup> Princípio 2, dispõe que os Estados têm o direito soberano de explorar os seus próprios recursos, segundo as suas próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento e responsabilidade de assegurar que atividades sob o seu controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados.(ONU, 1992).

sustentabilidade. Para tanto, é preciso considerar que tal demanda requer estratégias políticas sobre as quais a regularidade das atividades econômicas e a qualidade ambiental não devem prescindir da justiça social e participativa, indispensáveis e indissociáveis para a construção da sustentabilidade, garantindo a sobrevivência da humanidade e dos recursos ambientais. Com base nestas responsabilidades surge no País o DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, modelo estratégico de planejamento e gestão compartilhada, desenvolvida a partir das parcerias entre as organizações governamentais e as não-governamentais, com o objetivo de indução do desenvolvimento local, de modo a favorecer o crescimento econômico e simultaneamente elevar o capital humano, social e de governança, considerando o uso sustentável do capital natural (PAULA, 2002).

O DLIS corresponde a uma das formas de metodologia de gestão que se aplica a estratégia de planejamento e gestão compartilhada para a promoção do desenvolvimento local sustentável. Conforme Paula (2002) este modelo apresenta algumas dificuldades tendo em vista aos interesses difusos ainda existentes entre os diversos atores sociais compostos pelo Estado, Mercado e Sociedade. Todavia, corresponde a uma estratégia de política cujo objetivo central conduz a promoção do desenvolvimento.

### **1.6 Políticas de promoção do desenvolvimento regional e local**

Sob o impacto dos objetivos elencados no Desenvolvimento do Milênio (ODMs), iniciativas governamentais – a política regional européia, bem como a brasileira, vêm sendo assumidas com a finalidade de atender às premissas estabelecidas, como por exemplo, no indicador denominado ajuda pública para o desenvolvimento. Como que em comum acordo com os objetivos fundamentais da Constituição Federal de 1988, art. 3º, inciso III, destaca-se como meta do referido indicador o de *avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório* (ONU, 2001). Nesse aspecto, as políticas públicas assumem o papel interveniente entre os vários segmentos sociais e políticos, reforçando a ligação e compromisso entre as organizações da sociedade situadas no ambiente em que se viabilizam e se reúnem para promover o desenvolvimento.

No relatório apresentado à Comunidade Européia que trata da política nacional de desenvolvimento regional do Brasil, destacou-se o programa de governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva sobre o compromisso com a determinação constitucional quanto à redução das desigualdades como um dos eixos centrais da estratégia de desenvolvimento do País. Neste sentido, instituiu-se a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), como instrumento prioritário e efetivo de planejamento e de implementação das políticas regionais, por meio do Decreto nº 6.047 de 22 de Fevereiro de 2007, que recebeu a chancela do Governo Federal por meio da Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, composta por representantes de 21 pastas, e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)<sup>18</sup>, da Presidência da República. Como política de Estado, a PNDR vem sendo implementada para que se possam obter resultados consequentes na questão regional, com o objetivo de promover a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, orientando os programas e ações federais no Território Nacional, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição (BRASIL, 2007). Neste sentido, a PNDR busca orientar a formulação e implementação de grandes projetos estruturantes junto às governanças que visam o atendimento das premissas de integração e desenvolvimento regional por meio do fortalecimento dos arranjos produtivos locais, propiciando a desconcentração espacial da produção e a valorização dos recursos existentes no território nacional, conforme estratégia do PPA 2004/2007 - denominado 'Brasil de Todos'<sup>19</sup>.

Como método de atuação, a PNDR propicia a criação de programas e ações de âmbito regional, atendendo o novo paradigma do desenvolvimento mundial, bem como os

---

<sup>18</sup> Criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, estabelece que cabe ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, e apreciar propostas de políticas públicas, de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade. <http://www.cdes.gov.br>

<sup>19</sup> MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Plano Brasil de Todos – Participação e Inclusão – PPA 2004-2007. Mensagem Presidencial. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2003, p. 108.

elencados pelos diferentes segmentos da sociedade brasileira, sobretudo em atenção às tradicionais desigualdades e potencialidades regionais do País. Um dos programas constituídos com tais objetivos tem-se o “Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial”, gerenciado pela Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional<sup>20</sup>, que busca planejar e implementar as ações da PNDR conforme as realidades regionais, fundamentadas em uma tipologia onde considerou, o nível microrregional, o rendimento domiciliar médio e o crescimento do PIB per capita, resultando na classificação das microrregiões brasileiras como baixa renda, estagnadas, dinâmicas e alta renda (Figura 2).

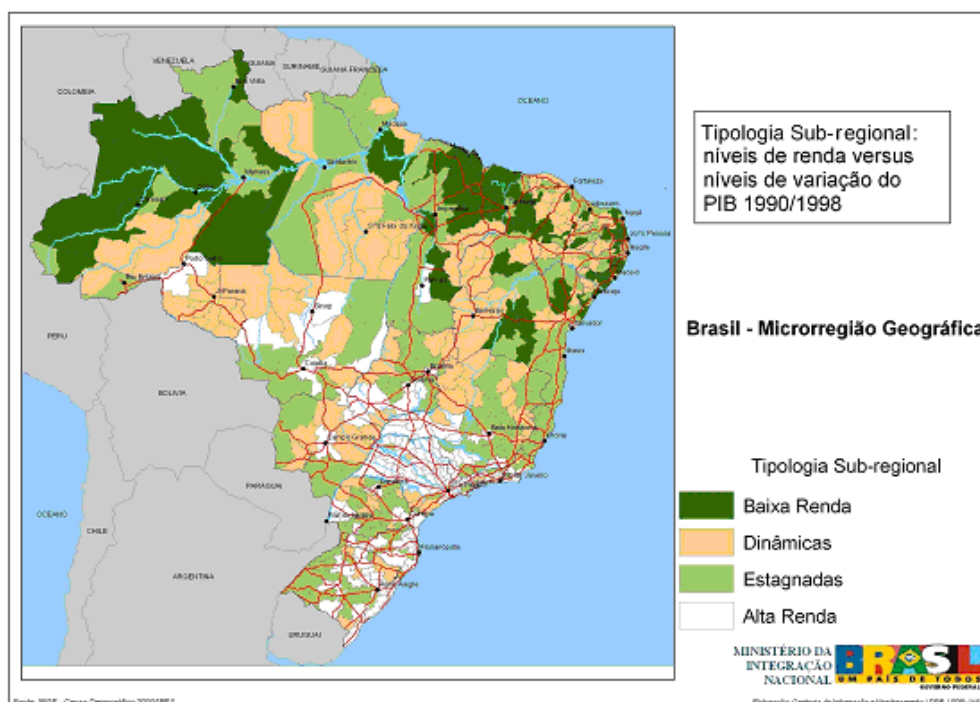


Figura 2 – Mapa das tipologias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

<sup>20</sup> O Ministério da Integração Nacional, aprovado pelo Decreto Nº 5.847, de 14 de julho de 2006, exerce ampla gama de atribuições, desde a concepção e aplicação de programas de desenvolvimento regional, passando pela defesa civil, políticas de irrigação e estratégias de desenvolvimento regional, até o ordenamento territorial. O seu principal desafio é integrar as políticas setoriais em uma escala regional.

Fonte: (www.ibge.gov.br)

Pela figura 2, percebe-se que o programa estabelecido encontra-se vasto ambiente de atuação junto às regiões Norte e Nordeste, onde atua com as entidades responsáveis pelas ações do programa – Ministério da Integração Nacional, Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) e Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf).

O projeto de recriação da SUDENE, o PLC nº 76/2003, aprovado no Congresso Nacional (novembro/2006), pode influir positivamente na confirmação da escala territorial, centrada na atuação sobre as macrorregiões geográficas (MRG) do IBGE, objetivando combater as desigualdades regionais e ativar as potencialidades econômicas das regiões brasileiras, tendo a base nas 'forças endógenas' do sistema regional, procurando explorar lacunas para a inclusão social e econômica, e assim encontrar meios de inserção sustentada nos mercados.<sup>21</sup>

Entre as novidades mais significativas previstas na PNDR, destacam-se<sup>22</sup>:

- Organização de diversas ações regionalizadas do governo federal, com foco nas microrregiões geográficas, em ações orientadas para a consecução dos objetivos estratégicos definidas na PNDR;
- Estruturação dos programas específicos para algumas áreas especiais em escala intermediária, em que foram propostos programas no PPA 2004-2007, como Programa de Faixa de Fronteira, Programa Conviver (convivência com o Semi-Árido), PROMESO (políticas sociais - valoriza iniciativas sociais), PROMOVER (apoio aos Arranjos Produtivos Locais).
- Promoção da descentralização, integração com Estados e Municípios e formação de parcerias com o setor privado.

---

<sup>21</sup> MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: MI, 2005.

<sup>22</sup> GONÇALVES, G.E.B. A proposta de política nacional de desenvolvimento regional: abordagem microrregional X modelo macrorregional, unidade ou fragmentação. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Administração, 2006. 312p.

Conforme Gonçalves (2006), a proposta de PNDR tenta se enquadrar em um contexto de formulação indicativa, em um figurino adequado a esse novo papel do Estado, no qual a atuação governamental assume um caráter mais difuso do que aquele adotado no passado, quando era o principal indutor de políticas para o planejamento e o provedor de fundos, e o governo imprimia ao planejamento um caráter mais coordenador e agente efetivo do desenvolvimento. Dessa forma, a atual PNDR apresenta abrangência muito maior, contemplando agora não somente as ações relevantes do próprio governo federal, mas todos os empreendimentos prioritários, do ponto de vista nacional, a serem eventualmente executados em parceria com outras entidades do setor público e, ou do setor privado, assim como aqueles que apresentam forte interdependência em relação aos primeiros, ainda que sejam empreendimentos exclusivos de outros setores. Neste aspecto, percebem-se as possibilidades de articulação das políticas regionais interativa entre os poderes públicos (Federal, Estadual e Municipal) com os privados e as ONG's<sup>19</sup>. Todavia, ainda ocorre vários obstáculos na implementação dos objetivos propostos pelo PNDR, mas, há um consenso da importância dos fatores e das condições internas à região na viabilização do processo de desenvolvimento regional. Esse entendimento sobre os fatores endógenos tem mobilizado os diversos atores sociais da região (econômicos, políticos, sociais) no sentido de apoiar ações direcionadas à promoção do desenvolvimento a partir da elaboração e execução de projetos econômicos estruturantes, ligados ao tipo de vocação regional, à existência de atividades típicas locais, ou econômicas criadas pela vontade política das lideranças locais ou regionais.

Atualmente, vêm sendo experimentadas diversas modalidades de desenvolvimento e de intervenção espacial, regional ou local, tais como:

- Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS);
- Agenda 21 Local;
- Redes de Economia Solidária;
- Arranjos Produtivos Locais (APLs);
- Projetos de Desenvolvimento Regional ou de Mesorregiões;
- Desenvolvimento Endógeno e de Sustentabilidade Ambiental;
- Desenvolvimento Territorial Rural;

- Clusters (integração de cadeias produtivas).

Como são experiências recentes no Brasil, ainda necessitam de indicadores de impacto e de instrumentos precisos de avaliação, contudo, demonstram iniciativas de busca ao atendimento da política de desenvolvimento regional, nada que justifique a exclusão do modelo centrado nas macrorregiões, inclusive para ancorar o nível de institucionalidade, de funcionalidade e de operacionalidade no manejo dessas outras experiências de gestão territorial.

De qualquer forma, os programas voltados ao desenvolvimento regional necessitam de ações integradas, traduzidas pelo conjunto de interesses de indivíduos ou grupos sociais em uma determinada base territorial. Para Arrais (2009), é imprescindível reconhecer tais interesses na elaboração, sobretudo, para o sucesso de qualquer estratégia de desenvolvimento regional. Caso o contrário tais políticas estruturadas nestes programas terão caráter universal com ações descontínuas antes mesmo de atingirem o seu público-alvo, por uma falta de aceitação pelos outros agentes políticos (estado e município).

### **1.7 Ações participativas dos atores sociais**

A participação dos atores sociais (econômicos, políticos, sociais) em processos de formulação de instrumentos de planejamento e acompanhamento de discussões e elaborações de planos e programas de desenvolvimento, nas esferas do Poder Público sejam municipais, estaduais e nacional, permite testar os referenciais teóricos, elencados ao longo de décadas de programas de leitura política “de cima para baixo”, ao das experiências adquiridas pelos agentes atuantes nos ambientes diversos da federação. A análise de planejamento e gestão política atual, sob o aspecto global que vem influenciando o Brasil, particularmente, tem introduzido novos parâmetros para que se alcance o modelo de desenvolvimento sustentável como principal referência para o desenvolvimento das sociedades. Todavia, a utilização desse modelo de análise esbarra em algumas questões problemáticas sobre o aspecto socioambiental local, com as políticas e as estratégias de intervenção formuladas por diversos setores muitos dos quais fora do alcance

espacial desses. Na tentativa de corrigir tais distorções estratégicas, surgem os modelos participativos de planejamento para o desenvolvimento como política pública, objetivando gerar a capacidade de harmonização e comprometimento ente os atores sociais. Tais ações participativas, sejam locais ou regionais, são balizares na formulação das ações criativas direcionadas às estratégias sustentáveis, viabilizando o processo de desenvolvimento.

Exemplos de modelo de gestão descentralizada e participativa, tendo como base uma política regional para o turismo em regiões específicas do país, tem-se o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil<sup>23</sup>, buscando o desenvolvimento regional por meio de uma gestão compartilhada levando-se em conta as especificidades locais e situando os diversos atores sociais como sujeitos do planejamento turístico; como o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo Regional/PRODETUR/NE<sup>24</sup>, resultado de uma parceria entre o governo Federal, os Governadores dos Estados do Nordeste, a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste/SUDENE, Banco do Nordeste do Brasil/BNB, a Comissão de Turismo Integrado do Nordeste/CTI/NE, Municípios e Organismos Internacionais e de Iniciativa Privada. Percebe-se que tais arranjos de cooperação estratégicos buscam enquadrar-se no novo conceito sobre o desenvolvimento em que é considerado o humano, o social e o sustentável.

Neste aspecto, as políticas públicas passaram a atribuir peso maior na definição de planejamento para alcançarem o desenvolvimento econômico e sustentável. Outro exemplo, tem-se com Conceição e Nuñez (2007), ao estudarem o processo de planejamento participativo relacionado ao desenvolvimento regional sustentável para a Região Metropolitana de Curitiba, apresentam uma metodologia de participação da sociedade civil denominada Indagação Valorativa, para a elaboração de reflexões e propostas com a finalidade de viabilizar o desenvolvimento sustentável. Tal metodologia muito resgatou o conceito de participação ou mobilização coletiva, tendo como base o diálogo, a cooperação e a troca de experiências positivas. Com a adoção da Indagação Valorativa possibilitou a

---

<sup>23</sup> BRASIL, Programa de Regionalização do Turismo – Roteiro do Brasil: Diretrizes políticas. Ministério do Turismo, Brasília, 2004.

<sup>24</sup> BANCO DO NORDESTE. Web Site Institucional. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Apresentacao/gerados/apresentacao.asp> Acesso em: 3 de janeiro de 2011.



caracterização de estratégias, diretrizes e políticas para a viabilização do desenvolvimento sustentável na região. Assim, os autores concluíram que a Indagação Valorativa corresponde a um mecanismo de produzir política participativa, tendo em vista a grande capacidade deste mecanismo de exprimir as reais preocupações e aspirações coletivas e aproximá-los para a construção da política de desenvolvimento sustentável, em que a mesma deixa seu aspecto unilateral, impositivo do poder público, para o do comprometimento efetivo de toda a sociedade local.

Bandeira (1999), em seu estudo sobre a participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional lembra que não é simples a tarefa de incorporar a participação ao cotidiano das ações de governo na escala regional, ajudando a viabilizar a formulação de políticas regionais que se aproximam da realidade das sociedades locais, tendo em vista que essa incorporação requer um esforço prévio de organização, de criação de novas instituições e de novas metodologias especificamente adequadas à gestão regional ou local.

O autor enfatiza que a consolidação desta política dependerá, antes de tudo, da própria persistência das lideranças da comunidade em reivindicar o avanço da participação, superando os múltiplos entraves oriundos até mesmo da própria fragilidade das estruturas da sociedade civil e da ausência de tradição participativa. Afirma ainda que o ponto mais crítico parece ser a necessidade de assegurar a credibilidade dessas iniciativas, muitas vezes abalada pela falta de resultados concretos e por eventuais tentativas de manipulação.

## **1.8 Síntese do capítulo**

Este capítulo teve como objetivo discorrer sobre os aspectos conceituais do termo desenvolvimento quanto à dimensão das políticas públicas. Para tanto, abordou-se o tema conforme o esquema da figura 1. Ao apresentar a conceituação de desenvolvimento regional, endógeno e sustentável e suas respectivas interações com as políticas públicas e os atores sociais construiu-se um cenário de análise mostrando que a promoção do bem estar social e o estímulo do desenvolvimento regional sustentável requerem iniciativas de descentralização de ações, a partir da cooperação entre os agentes partícipes na esfera

pública nacional, estadual e municipal com os demais interessados no desenvolvimento, criando condições catalisadoras de processos coletivos comuns e de demanda continuada.

A cooperação sistêmica entre os partícipes, levando em conta as experiências adquiridas em outros modelos de políticas públicas, pode ser constituída sob diversos modelos, desde que haja consenso sobre a necessidade de pensar de forma territorial as políticas, consolidando as articulações locais para se operacionalizar propostas de desenvolvimento, reconhecendo os limites dessa dimensão. É certo que haverá conflitos entre os diferentes atores envolvidos, tendo em vista os interesses locais. Contudo, para dirimir tais ocorrências, o caminho consiste no esforço de trabalho de estímulo desses atores a implementarem ações conjuntas de modo a construir e legitimar uma nova institucionalidade operacional que viabilize a discussão, a comparação e a seleção de projetos concretos e coletivos orientados ao desenvolvimento seja local ou não, ultrapassando os interesses difusos ainda arraigados em alguma esfera política.

## 2. CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO POLÍTICA PÚBLICA

### 2.1 Introdução

Neste item apresentam-se algumas considerações conceituais sobre políticas públicas quanto aos aspectos de planejamento estratégico, tendo como foco as políticas de consórcios públicos, especificamente os de formato intermunicipais, tendo em vista a demanda atual, balizada no entendimento de gestão pública empreendedora deflagrada pelas necessidades atuais e globais de conformidade com os conceitos de eficácia e eficiência no setor público. Neste sentido, apresenta-se um levantamento histórico no País desta ferramenta de gestão pública até sua fundamentação legal, bem como os mecanismos de atuação e implantação e alguns relatos de experiências bem sucedidas. Para tanto, optou-se pela por seguir, na apresentação ao deste item, o esquema da figura 3.

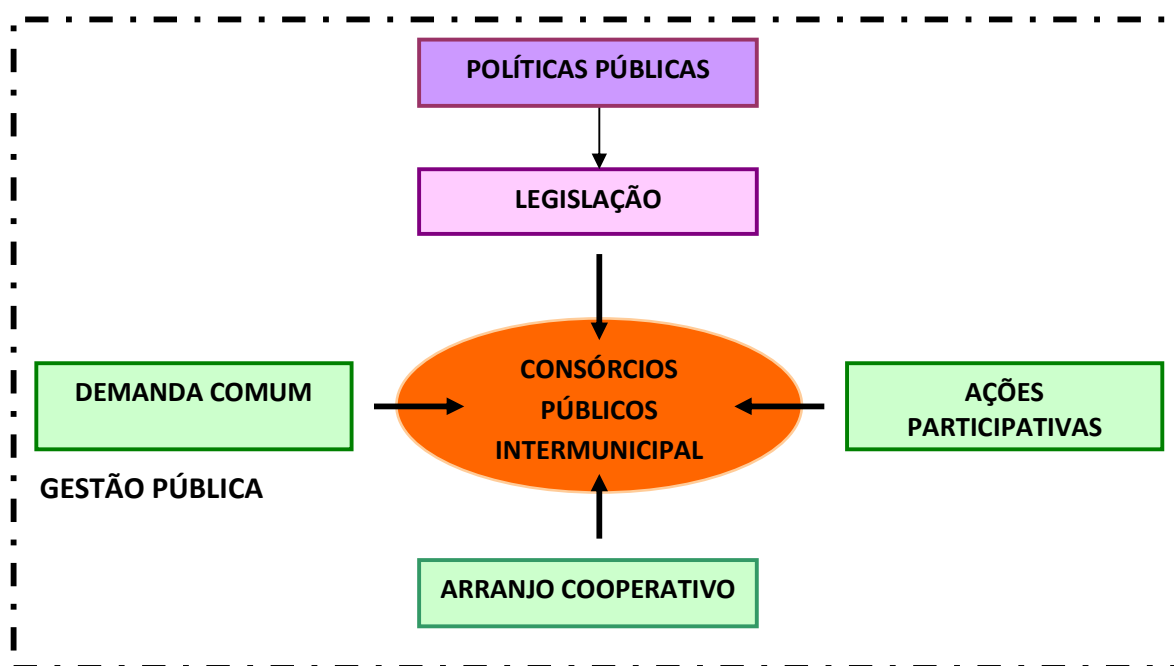


Figura 3 – Estrutura geral do item – consórcios públicos como política pública.

Fonte: elaborada pelo autor

## 2.2 Políticas Públicas

Devido às inúmeras transformações que ocorreram na sociedade, em decorrência das necessidades de ajustamento de parâmetros eficazes de estratégias de desenvolvimento, face às mudanças tecnológicas aceleradas e o processo competitivo deflagrado com economia globalizada, bem como aos novos e desafiadores papéis assumidos pelo setor público, a função do Estado tenta igualmente acompanhar tais alterações; anteriormente seu papel centrava-se em segurança pública e defesa política (SOUZA 2006).

Com a expansão da democracia, e a necessidade de adequação aos modelos de administração pública os quais impõe uma gestão empreendedora, voltada para a promoção econômica e para a satisfação das necessidades dos cidadãos em busca da maximização da produtividade e da eficiência, o desenvolvimento do Estado passou a ter responsabilidades diversificadas e distributivas na gestão por resultados. Na atualidade, afirma-se que a função do Estado é promover o bem-estar da sociedade, além de criar condições para o desenvolvimento. Neste aspecto, vem assumindo uma série de ações, nas mais diferentes áreas, capazes de confirmar tal função. Saúde, educação, meio ambiente passaram a mecanismos de políticas públicas para o desenvolvimento e aprimoramento das ações intervenientes capazes de legar a sociedade o bem-estar geral (MOURA 2002).

Segundo Souza (2006) o conceito de políticas públicas é algo discutido em várias áreas do conhecimento, contudo, em Ciência Política, é que ganha grande destaque nas discussões teóricas, cuja a ênfase recai sobre a ação dos governos. De qualquer forma, política pública representa um conjunto de ações, metas e planos os quais tornam-se decisões do governo (federal, estadual ou municipal), voltadas para a solução de problemas da sociedade. Tais ações são focadas nas demandas ou expectativas da sociedade, conforme pode-se perceber na definição de políticas públicas que o autor coloca em seu artigo “Políticas Públicas uma revisão da literatura”, onde reporta que as políticas públicas em sua essência estão ligadas fortemente ao Estado, cabendo a este (deputados, senadores e vereadores) determinar como os recursos e valores serão utilizados em benefício da sociedade, de como este recurso, sob forma de impostos, deve ser acumulado e investido, e

ao final, apresentar (prefeitos, governadores e inclusive o próprio Presidente da República) de que forma o dinheiro gasto foi utilizado em favor da sociedade.

As políticas públicas apresetam caráter dinâmico, tendo em vistas seus ajustes ou alterações, conforme a sociedade (público, trabalhadores, agentes institucionais, mídia) e suas demandas. Neste aspecto, o Estado deve ser visto como um sistema, constantemente em fluxo, internamente diferenciado, com princípios, normas e valores distintos em suas necessidades.

Conforme Souza (2006), não existe apenas uma ou melhor definição sobre o que seja política pública; resulta da atividade política para atender demandas da sociedade, - caracterizada por sua diversidade - e representada por grupos organizados (sindicatos, entidades de representação empresarial, associação de moradores, associações patronais e ONGs), denominados de Sociedade Civil Organizada.

Para atender os interesses da sociedade e seus diversos grupos os recursos podem apresentar-se escassos, e assim sendo, se transformar em motivo de disputas, aumentando as possibilidades de conflitos. Aumentar as possibilidades de êxito na competição, indivíduos que têm os mesmos objetivos tendem a se unir, formando grupos. O interesse público se forma, portanto, por meio da disputa de todos os grupos da Sociedade Civil Organizada, e em análise geral, servem como estímulos a mudanças e melhorias na sociedade, desde que ocorreram nos limites da lei e não coloquem em risco as instituições.

Cabe ao formulador de Políticas Públicas conseguir perceber, compreender e selecionar as diversas demandas, muitas dessas novas, recorrentes ou reprimidas, modeladas pela diversidade de interesses de acordo com renda, profissão, ideias, valores, e aspirações.

Analisadas as diversas demandas e expectativas da sociedade, o formulador de Políticas Públicas buscará fazer uma pré-seleção de prioridades para, em seguida, oferecer as respostas. Todavia, tais respostas nem sempre atendem às expectativas de todos os grupos. De qualquer forma, o Estado terá de formular e desenvolver ações para buscar atender expectativas, seja de forma integral ou parcialmente. Atendendo as principais (na sua percepção) demandas, diz-se que ele está voltado para o interesse público (ou seja, para o interesse da sociedade). Ao atuar nesta direção, o Estado busca maximizar o bem estar social. Assim, as Políticas Públicas são o resultado da competição entre os diversos grupos

ou segmentos da sociedade, bem como pelas características (demandas) territoriais, que buscam defender (ou garantir) seus interesses que podem ser específicos – como a construção de um sistema de captação e tratamento de águas residuárias em determinada região – ou gerais – como demandas por segurança pública e melhores condições de saúde.

A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1958) apud Souza (2006), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. De qualquer forma, a essência da política pública consiste no embate em torno de idéias e interesses, considerando o planejamento estratégico como medida organizacional efetiva.

O planejamento estratégico, na concepção das políticas públicas, consiste no exercício democrático de conciliar demanda social, determinação política e conhecimento técnico da realidade, com o objetivo de equacionar soluções capazes de reverter quadros de extrema necessidades sociais (privações e desigualdades). (SIMÕES PIRES, 2001). Observa-se que cabe ao técnico, no planejamento, o delineamento das decisões a seguir:

- a) Discussão qualitativa das variáveis para a tomada de decisão;
- b) Detalhamento das atividades necessárias à tomada de decisão (planos, programas e projetos); e,
- c) Providências para por em ação o que foi planejado.

O plano orçamentário, segue a função planejamento, e consiste em estimar a receita e fixar a despesa, considerando as metas elencada no planejamento realizado. Para tanto, algumas técnicas são empregadas, como a criação de cenários por meio da análise de modelos de gestão administrativa. A partir de então, a materialização dos objetivos e metas estabelecidos no planejamento poderão ser implantadas. Nessa função, de execução propriamente dita, procura-se arrecadar e utilizar as receitas previstas na realização das despesas fixadas. Neste sentido, é de ser esperar que outros parâmetros são incorporados ao estudos, em decorrência das variáveis adicionais, consideradas imprevisíveis, contudo presentes, tendo em vista a complexidade e dimensão de espaço e tempo das ações a serem implementadas (SIMÕES PIRES, 2001).

De acordo com Souza 2006, no processo de formulação de políticas públicas, todos esses parâmetros devem ser considerados no chamado de Ciclo das Políticas

Públicas. Esta formulação apresenta algumas fases que se interligam entre si, de tal forma que essa separação se dá mais no sentido de facilitar a compreensão do processo. São estas:

- da Formação da Agenda (Seleção das Prioridades);
- da Formulação de Políticas (apresentação de soluções ou alternativas);
- do Processo de Tomada de Decisão (Escolha das Ações);
- da Implementação (ou Execução das Ações); e,
- da Avaliação.

#### • **Da Formação da Agenda**

É difícil para os formuladores buscarem atender todos os problemas existentes em uma sociedade, uma vez que estes são abundantes, contudo, os recursos necessários para solucioná-los bastante escassos. Neste sentido, é necessário estabelecer quais as questões que serão tratadas pelo governo. O processo de definição da lista de principais problemas da sociedade é chamado de Formação da Agenda. Nesta análise são considerados a emergência, o reconhecimento e a definição das questões que serão tratadas e, como consequência, quais serão deixadas de lado.

Vários elementos contribuem para que determinado problema se insira na Agenda Governamental, tais como:

- Existência de indicadores. São uma série de dados que mostram a condição de determinada situação problemática.
- Feedback das ações governamentais. São os resultados obtidos com monitoramento dos programas anteriores, que apontam falhas nas medidas adotadas.

Todavia, mesmo que uma questão se insira na Agenda Governamental, somente quando fatores como vontade política, mobilização popular e a relação custo/benefício for mínima, ela poderá ser considerada prioritária.

O tratamento dos principais problemas se encontra no processo orçamentário.

#### • **Da Formulação de Políticas**

No momento em que uma situação é vista como problema e, assim sendo se insere na Agenda Governamental, é necessário definir as linhas de ação que serão adotadas para solucioná-los.

Este processo, no entanto, não ocorre de maneira pacífica, tendo em vista os diversos interesses dos atores sociais, considerando formas de ações favoráveis para alguns, em detrimento de outros que considerarão desfavoráveis aos seus interesses, ocorrendo assim um embate político. É nesse momento onde se deve definir qual é o objetivo da política, quais serão os programas desenvolvidos e as metas almejadas. Nesta definição, o corpo técnico da administração pública deve ser ouvido para que se possa ter um processo de elaboração de Políticas Públicas qualitativo. Nesta análise, consideram-se os seguintes passos:

- A conversão de estatísticas em informação relevante para o problema;
- Análise das preferências dos atores e;
- Ação baseada no conhecimento adquirido.

O responsável pela elaboração da Política Pública, para facilitar a formulação das propostas, deve se reunir com os atores envolvidos no contexto (área ou setor) onde ela irá ser implantada, para que estes verifiquem qual a melhor forma de se proceder em relação às mesmas. Dessa forma, o formulador terá condições de apontar a diretriz desejada por cada segmento social, auxiliando na escolha e contribuindo com a legitimidade da mesma.

#### • **Do Processo de Tomada de Decisões**

Essa fase é o momento onde se escolhe alternativas de ação ou, intervenção em resposta aos problemas definidos na Agenda. Ocorre a definição de qual o procedimento que se deve seguir antes de se decidir algo. As escolhas feitas nesse momento são expressas em leis, decretos, normas, resoluções, dentre outros atos da administração pública.

Deverá ser decidido quem participa do processo, se este será aberto ou fechado. No caso de ser aberto, é preciso determinar se haverá ou não uma consulta ampla aos beneficiários (Orçamento Participativo). Prevendo tal tipo de consulta é necessário estabelecer se a decisão será ou não tomada por votação, quais as regras em torno da



mesma, qual o número de graus (direta ou indireta) que envolverá a consulta que será feita aos eleitores, dentre outras.

- **Da Implementação**

Corresponde ao momento onde o planejamento e a escolha são transformados em atos. O corpo administrativo é o responsável pela execução da política. São responsáveis pela aplicação, o controle e o monitoramento das medidas definidas e durante esse período, a política pode sofrer modificações drásticas dependendo da postura do corpo administrativo.

Há dois modelos de implementação das Políticas Públicas:

- **De Cima para Baixo** - que é a aplicação *descendente*, ou seja, do governo para a população.

Reflete a uma concepção hierárquica da administração pública, segundo a qual a decisão tomada pela administração pública seja acatada e cumprida pelos demais envolvidos, sem questionamentos. Corresponde a um modelo centralizado, em que apenas um número muito pequeno de funcionários participa das decisões e opina na forma da implementação das Políticas Públicas.

- **De Baixo para Cima** - que é a aplicação *ascendente* ou, da população para o governo.

Caracterizado pela descentralização, cuida da participação dos beneficiários nas decisões e implementações das Políticas Públicas. Ele representa uma perspectiva participativa das Políticas Públicas, o que é possível pelo contato direto do cidadão com o aparato da administração pública.

Na fase de implementação, um dos fatores que podem comprometer a eficácia das políticas está relacionado às disputas de poder entre as organizações, principalmente quanto ao número de agências ou organizações envolvidas e o grau de lealdade entre as mesmas, bem como fatores outros, como estruturas e a preparação formal e treinamento do quadro administrativo encarregado da execução de políticas.

Dessa forma, quanto mais partícipes, ou seja, agências e organizações da administração pública envolvidas na execução de tarefas, mais propícia a deficiências estará a implementação de tais políticas.

Os fatores externos que podem contribuir para a problemática da execução das Políticas Públicas consistem na opinião pública, a disposição das elites, as condições econômicas e sociais da população e a posição de grupos privados. Para dirimir as ações conflituosas e poderem aplicar os objetivos e metas propostas na política, os atores políticos necessitam compreenderem e participarem de certas características necessárias à formulação de Políticas Públicas, como:

- **Racionalidade**, que é a capacidade de um Grupo Social (um ator) definir estratégias e cursos de ação para alcançar seus objetivos.
- **Interesses**, representam as preferências de um dado ator por uma certa política com a qual possui mais afinidade em detrimento de outras que desconhece ou não possui simpatia.
- **Capacidades de agir**, que reflete os recursos (carisma, possibilidade de mobilização, liderança, unidade, acesso aos meios de comunicação) que um ator possui na sua relação com seus representados, o que faz com que a sociedade ouça seus argumentos e os leve em consideração (ou não).

#### ▪ **Da Avaliação**

A avaliação é um elemento importante para as Políticas Públicas. Mesmo sendo apresentada como última etapa não significa que seja uma ferramenta para ser utilizada somente ao final de atuação da Política Pública. Esta etapa pode e deve ser feita em todos os momentos do ciclo de Políticas Públicas, tendo em vista que sua análise pode contribuir para o desempenho positivo da ação governamental e o alcance da maximização dos resultados com os recursos destinados, gerando conclusões aos gestores políticos a cerca das ações que mais produziram resultados satisfatórios. Assim, com a ferramenta avaliação permite-se:

- Gerar informações úteis para futuras Políticas Públicas;
- Prestar contas de seus atos;
- Justificar as ações e explicar as decisões;
- Corrigir e prever falhas;
- Responder se os recursos estão produzindo resultados esperados;
- Identificar as barreiras que impedem o sucesso de um programa;

- Promover o diálogo entre os atores sociais envolvidos; e ,
- Fomentar a coordenação e a cooperação entre os atores sociais envolvidos.

Idealmente, uma boa política deve cumprir as seguintes funções:

- Promover e melhorar os níveis de cooperação entre os atores envolvidos;
- Constituir-se num programa implementável;
- Reduzir o grau de incerteza sobre as consequências das escolhas feitas;
- Evitar o deslocamento da solução de um problema político por meio da transferência ou adiamento para outro momento ou grupo;
- Ampliar as opções políticas futuras e não presumir valores dominantes e interesses futuros nem predizer a evolução dos conhecimentos.

Para analisar a eficácia e eficiência de um programa, uma avaliação deve buscar responder se os produtos alcançados foram gerados em tempo hábil, se o custo para tais produtos foram os menores possíveis e se esses atenderam aos objetivos da política implementada. Em relação à sua sustentabilidade, seus efeitos positivos deverão se manter após o término das ações governamentais na área avaliada.

A avaliação pode ocorrer em relação ao grupo responsável por avaliá-la e em relação à finalidade da avaliação. De qualquer forma ambas consideram que o processo de avaliação leva em conta seus impactos e as funções cumpridas pela política, buscando determinar sua relevância, analisar a eficiência, eficácia e sustentabilidade das ações desenvolvidas, bem como servir como um meio de aprendizado para os atores públicos.

A capacidade de intervir nas políticas públicas, dada à sociedade organizada (organizações sindicais e profissionais, ONG's etc) junto ao Estado, garantida pela Constituição Federal de 1988, para a definição de prioridades, constitui uma forma democrática de controle social garantida por meio dos conselhos de políticas públicas, denominados de conselhos gestores de políticas setoriais ou conselhos de direitos, instituídos no âmbito da União, Estados e Municípios. Esses conselhos ganham destaque no cenário político por sua importância fundamental na gestão compartilhada de políticas

públicas nas ações intervenientes relacionadas à formulação de políticas públicas da saúde, educação, bem como infra-estrutura e meio ambiente.

A estruturação dos espaços de participação democrática em fóruns de identificação e captação de demandas da sociedade permite a descentralização de políticas públicas visando, dentre outros fundamentos, o aumento da eficiência na alocação dos recursos públicos, favorecendo maior entendimento entre os atores sociais quanto às decisões ou execuções das políticas públicas, (GOHM, 2001). No entanto, é no governo local que esta participação torna-se mais palpável, tendo em vista as próprias características de governabilidade, mesmo sob a possibilidade de riscos de interesses, oriundos do estreitamento das relações pessoais. De qualquer forma, a possibilidade de descentralização, mesmo com seus riscos inerentes, proporciona a valorização do controle dos recursos destinados a políticas sociais pela sociedade, principalmente por meio desses conselhos locais gestores de políticas públicas<sup>25</sup>, devido à redução da assimetria de informações e o aumento da capacidade cognitiva para sua interpretação e julgamento, condições favorecidas pelo processo de deliberação<sup>26</sup>.

A instituição da participação da sociedade civil está prevista em vários dispositivos da Constituição Federal<sup>27</sup>, para a cooperação na área de planejamento estratégico, sobretudo nas áreas de seguridade social, bem como naquelas consideradas relevantes no escopo local:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

.....  
XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

---

<sup>25</sup> GOHN, M. da G. O paradigma dos novos movimentos sociais. In: Gohn, M. da G., Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo:Edições Loyola, 2008.

<sup>26</sup> GOMES, E.G.M. Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições. São Paulo: EAESP/ FGV. 2003. 110p. (Dissertação de Mestrado. apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo)

<sup>27</sup> Constituição Federal de 1988.

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

.....

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

.....

III - participação da comunidade.

.....

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

.....

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Assim, para a regulamentação das normas relacionadas à gestão democrática das políticas públicas, elencadas na CF, leis ordinárias específicas foram editadas, nas esferas do Poder Público (Federal, Estadual e Municipal), instituindo os diversos conselhos gestores de política pública que também compõem o ordenamento jurídico brasileiro<sup>28</sup>. Portanto, estes conselhos presentes em quase todos os municípios do País são órgãos colegiados, permanentes e deliberativos (ou consultivos), com o objetivo de formular, supervisionar e avaliar as políticas públicas locais, regionais e nacionais.

O processo de descentralização de políticas públicas, fundamentado pela CF de 1988, favoreceu o fortalecimento do poder local, todavia, com pouca articulação vertical e horizontal entre os níveis federativos, contribuindo para uma ausência de política de desenvolvimento regional, reconduzindo às desigualdades locais e regionais deflagradas de há muito tempo.

Na expectativa de minimização de tais circunstâncias várias ações de consorciamento foram desenvolvidas entre os poderes locais, ainda que sob a fragilidade jurídica desse instrumento de cooperação. Com a garantia institucional da Emenda Constitucional – EC n<sup>o</sup> 19, que alterou a redação do Art. 241, *caput*, da Constituição

---

<sup>28</sup> VILELA, M.D.da A.legislação que disciplina os conselhos de políticas públicas. Brasília:Câmara dos Deputados.2005 9p.

Federal, passou-se então a permitir a gestão associada dos serviços públicos e, posteriormente, com a Lei nº 11.107/05, regulamentada pelo decreto 6.017/07, voltada, exclusivamente ao ordenamento disciplinar dos instrumentos de cooperação federativa.

### 2.3 Legislação

A EC nº 19/88 modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, dentre outras providências. Conforme Costaldello (1999)<sup>29</sup>, a proposta contida na Emenda Constitucional nº 19/98, que propiciou a reforma administrativa, oferece mecanismos para que a Administração Pública transponha o modelo burocrático weberiano<sup>30</sup> para o gerencial<sup>31</sup>. Neste contexto, significa que a Emenda n. 19/98 introduz, na Administração Pública brasileira, nítidos contornos neoliberais<sup>32</sup>. Assim, a reforma administrativa fundamenta-se na perspectiva da Administração Pública eficiente por meio da prestação eficaz de serviços públicos para os clientes-usuários (sociedade).

A gestão associada dos serviços públicos (art. 241,CF - EC nº. 19, de 1998)

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de

---

<sup>29</sup> COSTALDELLO, A.C. O regime jurídico dos agentes públicos e a emenda constitucional n. 19/1998. Resenha Eleitora- Nova Série, v. 6, n. 1 (jan./jun. 1999)

<sup>30</sup> Corresponde ao tipo burocrático de organização que concentra os meios de administração no topo da hierarquia e utiliza regras racionais e impessoais, visando à máxima eficiência, tendo como característica, dentre outras, o caráter legal das normas e regulamentos previamente estabelecidos por escrito, abrangendo todas as áreas da organização.

<sup>31</sup> *Managerialism ou public management*. ABRUCIO, F.L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP- Fundação Escola Nacional de Administração Pública. 1997. 52 p. (Cadernos ENAP n. 10)

<sup>32</sup> ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E. GENTILI, P. (Org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 10

encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

#### Prestação direta ou indireta de serviços públicos (art. 175 da CF):

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

#### Competência para regionalização de serviços públicos locais (art. 25, CF)

Art. 25. Compete aos Estados:

.....

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

#### Competência da União (art. 21, CF)

Compete à União:

.....

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

.....

#### Competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, CF)

.....

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

.....  
 IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;  
 .....

#### Competência para prestação de serviços públicos locais (art. 30, CF)

Art. 30. Compete aos Municípios:

.....  
 V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;  
 .....

#### ▪ **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, dispondo sobre normas gerais de licitação e de contratos administrativos relacionados a obras, serviços, bem como de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No parágrafo único do Art. 2º, *caput*, a referida Lei considera contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. Para tanto, tal instrumento será processado e julgado em conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos<sup>33</sup>.

#### ▪ **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**

---

<sup>33</sup> Redação dada pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; e 10.973, de 2 de dezembro de 2004 e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.



Estabelece normas para a concessão e permissões de serviços públicos e de obras públicas, previsto no art. 175, *caput*, da Constituição Federal, pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sendo que os entes federados poderão promover a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescritas na referida Lei, para que possam atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços.

▪ **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**

Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Esta parceria consiste em um contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa.

Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas<sup>34</sup>, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, enquanto que concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

▪ **Decreto nº 5.977, de 1º de dezembro de 2006.**

Dispõe sobre a aplicação, às parcerias público-privadas, do art. 21, *caput*, da Lei nº 8.987, de 1995, e do art. 31, *caput*, da Lei nº 9.074, de 1995, para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal, etc. Tais documentos podem restringir-se a indicação apenas do problema que se busca resolver com a parceria, deixando à iniciativa privada a possibilidade de sugerir diferentes meios para sua solução do problema exposto.

▪ **Lei nº 11.107, de 6 de Abril de 2005**

---

<sup>34</sup> que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995,

Dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum. O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

Os objetivos<sup>35</sup> dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

Com a referenda Lei, institucionaliza-se a atuação conjunta e coordenada dos entes federados, dotando-se o consórcio público de personalidade jurídica própria, de maneira a promover maior segurança e estabilidade nas relações interfederativas, vindo a ser regulamentado pelo **Decreto nº 6.017, de 17 de Janeiro de 2007** que estabelece normas para a sua execução.

Harger (2007) lembra que a Lei 11.107/05 trata de contratos de consórcios públicos, enquanto a Lei 8.666/93 trata de contratos administrativos. Embora sejam figuras contratuais, estes são contratos que identificam interesses contrapostos entre um particular e a Administração Pública, onde cada qual permanece com sua personalidade jurídica própria. Nos consórcios públicos inexistente contraposição de interesses em que se cria uma nova personalidade jurídica de Direito Público<sup>36</sup>, diferenciando de figuras societárias

---

<sup>35</sup> Art. 2º da Lei nº 11.107.

<sup>36</sup> Artigos 6º e 16º da Lei nº 11.107/05.

clássicas, tais como a empresa pública e a sociedade de economia mista, mas que passam a coexistir com estas.

Ter personalidade jurídica de direito público significa atribuir à entidade competências, funções e regimes próprios dos entes estatais. O que significa que embora dotados de personalidade autônoma, é um instrumento de realização das funções propriamente públicas<sup>37</sup>.

Do Art. 1º da Lei 11.107/05, dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum.

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

§ 2º A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

§ 3º Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

Dessa forma, torna possível a formação de consórcios públicos não apenas entre entes federativos da mesma espécie (consórcios intermunicipais), bem como diferentes entidades federativas (Estados e Municípios). Conforme Medauar e Oliveira (2006), os consórcios públicos são resultado da livre associação das entidades federativas para a consecução de objetivos que lhes sejam comuns e sua formação depende da celebração de um contrato<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> JUSTEN FILHO, M. Proposta legislativa de criação de consórcios públicos. Revista Eletrônica de Direito do Estado - REDE, v. 3, p. 3, 2005.

<sup>38</sup> Para Souza (2009), não se pode sustentar que seja o contrato a sua natureza jurídica, uma vez que o texto legal dá aos entes consorciantes a possibilidade de escolha quanto à forma, que será sempre uma associação de direito público (com o mesmo tratamento de autarquia) ou de direito privado (associação privada). Para Medauar (1995) apud MEDAUAR & OLIVEIRA (2006), tal tratamento está harmonizado com as linhas contemporâneas de atuação administrativa, onde é aplicado o uso de figuras contratuais ou convencionais.

Do Art. 2º, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público;

e

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

§ 2º Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado.

§ 3º Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.

Disposto de forma genérica, os objetivos dos consórcios estarão condicionados aos entes federativos que celebrarem o ajuste contratual, observando os limites constitucionais, ou seja, estarão condicionados ao que os consorciados definirem para aquela celebração de consórcio, não obstante os previstos no art. 241 da Constituição Federal.

Se os partícipes do consórcio se ajustam para executarem em conjunto certo serviço ou qualquer outro, estes serão considerados objetivos específicos do consórcio, todavia, se integrarão dentro dos objetivos genéricos contemplados na Constituição (CARVALHO FILHO, 2009). Observa-se que não se pode confundir denominadas competências constitucionais comuns, materiais ou administrativas<sup>39</sup> com os objetivos de interesse comum dos consorciantes, embora muitos desses podem ou não coincidirem quando se analisam os consórcios intermunicipais.

---

<sup>39</sup> Art. 23 da Constituição Federal.

O Decreto no 6.017/2007 que regulamenta e complementa o quadro normativo estabelecido na Lei 11.107/2005 exemplifica vários objetivos específicos para os consórcios públicos, admitindo-se outros, tendo em vista que há inúmeras atividades para as quais os entes federados se consorciaram. Dentre os objetivos, no que se refere o escopo do trabalho, tem-se o de ***promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente***<sup>40</sup> (art. 3º, VI). Pelas premissas assumidas perante as organizações internacionais, dentro do pacto estabelecido pelas nações sobre as mudanças climáticas globais, a cooperação recíproca para atender este objetivo torna-se importante para se alcançar maior eficiência e eficácia quanto à proteção ambiental, uma vez que a diversidade de ecossistemas das regiões do País ainda é um grande desafio institucional no que tange às políticas públicas existentes.

Quanto às competências administrativas que a lei outorgou para o funcionamento regular dos consórcios públicos<sup>41</sup>, referem-se a atribuições específicas de poder para o cumprimento de seus objetivos. Assim, os consórcios públicos têm aptidão para firmar convênios, contratos ou acordos de qualquer natureza<sup>42,43</sup>, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo, sendo assim, podem celebrar ajustes com terceiros para alcançar os objetivos pelos quais se consorciaram.

Do Art. 3º, o consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.

O protocolo de intenções corresponde a um documento subscrito (art. 4º) pelos partícipes do consórcio. Para Medauar (2006) tal documento pode ser entendido como aquele que desencadeia futuros convênios ou contratos, como especificações ou

---

<sup>40</sup> Tal objetivo tem ressonância com a Constituição Federal (Art. 23, III; VI; VII)

<sup>41</sup> Art. 2º, §1º, 2º e 3º da Lei 11.107/2005.

<sup>42</sup> Art. 2º, §1º, I da Lei 11.107/2005.

<sup>43</sup> Devido a isto, o consórcio pode celebrar contrato de gestão com organizações sociais – OS (Lei nº 9.637/98) e firmar termos de parceria com as organizações da sociedade civil de interesse público- OSCIP's (Lei nº 9.790/99).

concretizações formalizadas nesse acordo. O protocolo de intenções tem o sentido de materializar o intuito de cooperação, associação e conjugação de esforços dos entes federativos, tendo em vista a alcançar os objetivos de interesse comum, visando à futura celebração de um contrato de consórcio público (MEDAUAR & OLIVEIRA, 2006). Nesse momento, os pactuantes fazem um acerto prévio de caráter cooperativo das cláusulas que constarão no contrato de consórcio.

Tais cláusulas, necessárias do protocolo de intenções, encontram-se elencadas no art. 4º da Lei. Algumas são consideradas incontornáveis, ou seja, não podem estar ausentes de nenhum protocolo de intenções<sup>44,45</sup>. No entanto, cláusulas complementares de caráter não-obrigatório podem ser firmadas no protocolo de intenções, dependendo do próprio ajuste desse (CARVALHO FILHO, 2009).

Sem esse instrumento preliminar, ainda que se tenha a assinatura de um contrato de consórcio, este não produzirá os efeitos da Lei. Portanto, o protocolo de intenções é um documento necessário à formação de um consórcio público.

Do Art. 4º, são cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

- I – a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;
- II – a identificação dos entes da Federação consorciados;
- III – a indicação da área de atuação do consórcio;
- IV – a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;
- V – os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;
- VI – as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;
- VII – a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;
- VIII – a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado;

---

<sup>44</sup> Incisos I a IV, que trata da identidade dos consórcios.

<sup>45</sup> Incisos VI a VIII, que trata das regras para o funcionamento dos consórcios.

IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X – as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria;

XI – a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando:

a) as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público;

b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;

c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços;

d) as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados;

e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão; e

XII – o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

§ 1º Para os fins do inciso III do caput deste artigo, considera-se como área de atuação do consórcio público, independentemente de figurar a União como consorciada, a que corresponde à soma dos territórios:

I – dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;

II – dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de 1 (um) Estado ou por 1 (um) ou mais Estados e o Distrito Federal;

III – (VETADO)

IV – dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios; e

V – (VETADO)

§ 2º O protocolo de intenções deve definir o número de votos que cada ente da Federação consorciado possui na assembleia geral, sendo assegurado 1 (um) voto a cada ente consorciado.

§ 3º É nula a cláusula do contrato de consórcio que preveja determinadas contribuições financeiras ou econômicas de ente da Federação ao consórcio público, salvo a doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis e as transferências ou cessões de direitos operadas por força de gestão associada de serviços públicos.

§ 4º Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um.

§ 5º O protocolo de intenções deverá ser publicado na imprensa oficial.

No art. 4º, tem-se a delimitação do conteúdo mínimo que deve necessariamente compor o protocolo de intenções. Contudo, Harger (2007) lembra que esse artigo deve ser interpretado com ressalvas, uma vez que nem todas as cláusulas tidas como necessárias deverão constar, obrigatoriamente, em todos os consórcios, como há aquelas que não foram previstas e que deverão constar. A necessidade das cláusulas constarem no protocolo de intenções, ou não, dependerá dos objetivos a que destina a formação do consórcio.

É conteúdo obrigatório do protocolo: a denominação, a finalidade, o prazo de duração<sup>46</sup>, a sede do consórcio, a identificação dos partícipes consorciados, a indicação da área de atuação do consórcio, a forma de organização jurídica do consórcio, critérios de representação, normas relativas à organização e ao funcionamento dos consórcios que deverão ser reproduzidas no estatuto do consórcio, a forma de eleição e duração do mandato do representante legal do consórcio, bem como o número e as formas de provimento e remuneração dos empregados públicos.

Na organização e funcionamento dos consórcios, o protocolo de intenções deverá prever, além da Assembleia Geral<sup>47</sup> às normas básicas para sua atuação<sup>48</sup>.

No parágrafo 1º, a área de atuação está relacionada ao seu âmbito territorial, ou seja, a área de abrangência relacionada aos entes conveniados. Será a soma dos territórios municipais quando os o consórcio for constituído por Municípios ou por um estado e pelos Municípios nele contidos; quando for constituído por mais de um Estado, ou um ou mais Estados e o Distrito Federal e quando for constituído pelo Distrito Federal e Municípios. Os incisos II e V foram vetados e previam outras hipóteses de áreas de atuação dos consórcios relacionados a Municípios e Estados, constituídos por um ou mais Estados e Municípios e, dos Municípios, Distrito Federal e dos Estados, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal, um ou mais Estados e Municípios. Para Harger (2007) o veto foi bem

---

<sup>46</sup> A Lei 11.107/2005 não fixou prazos máximos ou mínimos de duração dos consórcios, deixando a oportunidade de existir consórcios com prazo indeterminado (art. 5º do Decreto 6.017/2007), mantendo-se a instituição enquanto for conveniente sua existência.

<sup>47</sup> Órgão máximo do consórcio público (Art. 4º, Inciso VII da Lei nº 11.107/2005). As assembleias gerais são, em princípio, órgãos máximos de várias instituições (CARVALHO FILHO, 2009).

<sup>48</sup> Art. 4º, Inciso VI da Lei nº 11.107/2005.



aplicado, tendo em vista não ser possível a celebração de um consórcio entre um Estado e um Município situado fora da jurisprudência daquele Estado. Neste sentido, haveria conflito entre dois princípios: o da igualdade entre os entes federados e o da autonomia desses.

No parágrafo 2º, no que se refere ao número de votos que cada consorciado possuirá na assembleia geral, o protocolo de intenções assegura um voto<sup>49</sup> a cada um dos partícipes.

O Decreto 6.017/2007, ao regulamentar a Lei dos Consórcios Públicos admitiu a participação de representantes da sociedade civil<sup>50</sup> nos órgãos colegiados do consórcio público, contudo, tal participação é expressamente vedada em relação à assembleia geral.

No parágrafo 3º, é perceptível que não é apropriado prever a alocação de recursos financeiros do ente federativo para o consórcio, tendo em vista que o contrato de consórcio público tem a finalidade de vincular os partícipes aos objetivos do ajuste e formalizar a relação jurídica de cooperação mútua e gestão associada de serviços (CARVALHO FILHO, 2009). É o contrato de rateio que se configura como instrumento adequado para tanto.

As exceções previstas no referido parágrafo, não se caracterizam como contribuições financeiras ou econômicas, mas, como instrumentos administrativos que auxiliam de forma mais eficiente os consorciados alcançarem seus objetivos (HARGER, 2007).

No parágrafo 4º, a cessão de servidores é prática comum na administração pública, podendo ocorrer entre pessoas administrativas ou entre órgãos públicos a partir de um acordo entre esses. A lei configura dois tipos de cessão, uma de servidor de ente consorciado diretamente para o consórcio público e outra, de servidor de entidade conveniada com a pessoa federativa para o consórcio. De qualquer forma, para ambas as cessões, a natureza jurídica da cessão é a mesma.

---

<sup>49</sup> Art. 5º, § 1º, Decreto 6.017/2007.

<sup>50</sup> Art. 5º, § 2º, Inciso I. Tal prerrogativa tem a intenção de democratizar a atuação dos consórcios a partir da interação desses representantes com os órgãos internos da gestão do consórcio com a finalidade de verificar a execução dos objetivos e atividades que justificaram sua formação.

Com regulamentação da Lei dos Consórcios estabeleceu-se alguns critérios sobre a cessão de servidores, como o acréscimo pecuniário à remuneração básica do servidor cedido será de acordo com a previsão do contrato de consórcio público. Findado o contrato, o servidor retornará ao órgão cedente.

Segundo Harger (2007), há outras cláusulas não previstas no art. 4º de grande magnitude. Conforme cita<sup>51</sup>:

- ...a) casos nos quais o mandato do representante legal do consórcio possa ser abreviado e procedimento para tanto;
- b) como proceder em caso de renúncia ao mandato por parte do representante legal do consórcio;
- c) condições básicas e minuta do contrato de programa;
- d) hipóteses de suspensão e expulsão de consorciado;
- e) penalidades aplicáveis pelo descumprimento do contrato;
- f) previsão mínima de recursos e obrigações a serem assumidos por ocasião do contato de rateio;
- g) quais os órgãos que integrarão o consórcio;
- h) quais os órgãos aptos a fiscalizar a atuação do consórcio além dos tribunais de conta;
- i) o modo de exercício do direito de retirada;
- j) condições básicas e minuta do contrato de rateio;
- k) regras para a elaboração do estatuto;
- l) o número de votos de cada consorciado;
- ....
- n) obrigações do consorciado ao exercer o direito de retirada ou em caso de extinção do consórcio;
- o) quorum para a tomada de decisões por parte da assembléia;
- p) qual o procedimento a ser adotado para a inclusão de novos membros não integrantes originários;
- ....
- t) previsão acerca da destinação dos bens doados ao consórcio nos termos do §3º do art. 4º da Lei nº 11.107/2005 por ocasião do exercício do direito de retirada dos consorciado previsto no art. 11º da Lei nº 11.107/2005;
- u) possibilidade de o consórcio realizar desapropriação e a delimitação da área a ser desapropriada.

Como mencionado anteriormente, há cláusulas consideradas necessárias no protocolo de intenções e o legislador acolheu-as no art. 4º, todavia há outras, conforme elencadas acima, que constaram do protocolo de intenções mediante ajuste e entendimento

---

<sup>51</sup> HARGER, M. Consórcios Públicos na Lei 11.107/05. Belo Horizonte: Fórum, 2007.150-151p.

dos partícipes. De qualquer forma, o contrato de consórcio público traduzirá os interesses e formalizações comuns dos consorciados.

No parágrafo 5º, a publicação integral do protocolo de intenções na imprensa oficial indicada pela legislação da entidade consorciada é previsto, tendo em vista tratar-se de negócio jurídico entre pessoas federativas, conforme o art. 37 (princípio da publicidade) *caput*, da Constituição Federal. Esta publicação poderá também ser feita, além da imprensa oficial, em jornais de grande circulação na área territorial de cada um dos entes federativos partícipes do protocolo, bem como por meio da Internet. É necessário, contudo, que esta publicação seja antes da elaboração da lei que ratifica o protocolo de intenções e que o prazo entre a publicação e a promulgação da lei ratificadora seja o suficiente para que os cidadãos interessados possam analisá-lo, tendo em vista tratar-se de instrumento de administração pública participativa.

O Art. 5º, o contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

§ 1º O contrato de consórcio público, caso assim preveja cláusula, pode ser celebrado por apenas 1 (uma) parcela dos entes da Federação que subscreveram o protocolo de intenções.

§ 2º A ratificação pode ser realizada com reserva que, aceita pelos demais entes subscritores, implicará consorciamento parcial ou condicional.

§ 3º A ratificação realizada após 2 (dois) anos da subscrição do protocolo de intenções dependerá de homologação da assembléia geral do consórcio público.

§ 4º É dispensado da ratificação prevista no *caput* deste artigo o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público.

O inciso IV do art. 2º do Decreto no 6.017/07, conceitua ratificação como “*aprovação pelo ente da federação, mediante lei, do protocolo de intenções ou do ato de retirada do consórcio público*”. Neste aspecto, o instrumento de ratificação visa a corroborar o ajuste de cunho preliminar que retrata a intenção dos entes federativos de formar o consórcio. Assim, a criação de consórcios públicos dependerá, via de regra, da edição da lei de ratificação, editada por cada um dos pactuantes do protocolo de intenções. Tal exigência da Lei nº 11.107/2005 considerou indispensável a aquiescência do Poder Legislativo do acordante, mesmo sendo a atividade de congregação por consórcio uma ação

de natureza administrativa. Todavia, para convênios e consórcios administrativos não personificados é dispensável a concordância do Legislativo, por se tratar de manifestação resultante de exercício da função administrativa, bastando apenas a vontade do agente mais elevado da Administração.

Nas situações em que é indispensável a anuência do Legislativo, pode-se deparar com uma grande demora na edição de todas as leis das entidades envolvidas com o protocolo, tendo em vista a diversificação de atuação das Casas Legislativas. Em decorrência disso, a coletividade quase sempre fica com o prejuízo, uma vez que muito dos objetivos para a formação do consórcio público envolvem serviços públicos e ajuda mútua em setores imperativos os quais configuram a melhoria da qualidade de vida das populações. Na análise de Carvalho Filho (2009) seria importante, antes de se firmar o protocolo de intenções que o Executivo procure avaliar as condições políticas que possam inferir na presunção de que a lei de ratificação venha a ser promulgada depois de assinado o protocolo, mesmo porque pelo Decreto 6.017/2007 ressalva-se que a recusa ou a demora na promulgação da lei ratificadora não podem ser penalizadas, uma vez que o protocolo de intenções não gera obrigações no que tange à celebração deste, é apenas um mecanismo de intenção prévia de vontades em relação a negócio jurídico futuro. A recusa revela ausência do ente federativo do protocolo de intenções no contrato de consórcio, enquanto que a demora, pode ocasionar o ingresso tardio, mediante alteração do referido contrato. Dessa forma, as obrigatoriedades só devem originar-se do contrato de consórcio que representa o negócio definitivo.

No parágrafo 1º, admite a hipótese de não coincidir o número de signatários do protocolo de intenções com o número de integrantes do contrato de consórcio público. Como tal prerrogativa não é o resultado esperado, a ausência do pactuante no consórcio somente se justificará por motivo grave e insuperável. De toda forma, o dispositivo prever tal ocorrência, de modo a garantir que seja firmado o contrato de consórcio por um número inferior ao dos participantes do protocolo de intenções.

O Decreto 6.017/2007<sup>52</sup> torna mais claro essa matéria porque prevê tal ocorrência, caso esteja previsto no protocolo de intenções. Assim, já de antemão, os interessados em se consorciar ficam cientificados sobre a possibilidade, ou não, do contrato de consórcio vir a ser celebrado ainda que dele não participe um ou alguns dos pactuantes do protocolo<sup>53</sup>.

No parágrafo 2º, permite que a ratificação seja realizada com reserva, ou seja, quando esta não abrange tudo o que foi pactuado no protocolo, implicando em um consorciamento parcial (situação de não-incidência clausular) ou condicional (situação de incidência clausular), desde que aceita pelos demais. A regulamentação ainda é mais clara, uma vez que a aprovação de cada reserva deve provir dos demais pactuantes, mas, se o consórcio já estiver constituído, caberá à assembleia geral fazê-lo<sup>54</sup>.

A demora superior a dois anos na ratificação do protocolo de intenções sujeitará o pactuante retardatário à prévia homologação de seu ingresso pela assembleia geral do consórcio público.

A ratificação será dispensada caso haja lei disciplinadora da participação do ente federativo em consórcio público<sup>55</sup>.

#### Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

- I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;
- II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

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

---

<sup>52</sup> Art. 6º, § 4º.

<sup>53</sup> CARVALHO FILHO, J.S. Consórcios públicos (Lei n. 11.107/2005 e Decreto n. 6.017/2007). Rio de Janeiro: Lumen Juris.. 2009. p. 90.

<sup>54</sup> Art. 6º, § 3º do Decreto 6.017/2007

<sup>55</sup> Art. 5º § 4º.

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

Os incisos I e II admitem duas modelagens jurídicas ao consórcio público, sendo que uma dessas será escolhida pelos entes federativos que deverá ser indicado o protocolo de intenções<sup>56</sup>.

Harger (2007) lembra que a Lei é dúbia sobre a importância da celebração do contrato, pois observando o art. 3º e o inciso I deste artigo, percebe-se que há uma contraposição dos dispositivos. Analisa que se a personalidade jurídica é adquirida pela vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções editadas pelos entes federados integrantes do consórcio público, não haverá necessidade de celebração de contrato.

Art. 7º Os estatutos disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público.

Este artigo estabelece que, além de disporem sobre a Assembleia Geral, os estatutos deverão dispor sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do consórcio público, reiterando do disposto no art. 4º, inciso VI. Assim, entende-se que além da Assembleia Geral, o consórcio poderá ter outros órgãos constitutivos<sup>57</sup>. Mais a frente, no art. 15º determina que no que não contrariar a Lei dos Consórcios, a organização e funcionamento dos consórcios públicos serão disciplinados pela legislação que rege as associações civis. Portanto, no que se refere à Assembleia Geral dos consórcios e sejam estes instituídos sob a forma de associação pública ou civil deverão respeitar os art. 59 e 60 do Código Civil<sup>58</sup>. Assim, os Estatutos Sociais são obrigatórios,

---

<sup>56</sup> Art. 4º, Inciso IV da Lei nº 11.107/2005.

<sup>57</sup> MEDAUAR, O; OLIVEIRA, G.J. de. Consórcios Públicos: comentários à Lei 11.107/05. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2006. p.80.

<sup>58</sup> Art. 59. Compete privativamente à assembléia geral: I – destituir os administradores; II – alterar o estatuto. Parágrafo único. Para as deliberações a que se referem os incisos I e II deste artigo é exigido deliberação

para o Consórcio Público de direito público (Associação Pública) e para o de direito Privado (Associação).

Art. 8º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.

§ 2º É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

§ 3º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio.

§ 4º Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

§ 5º Poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, o ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.

O Decreto 6.017/2007 em seu art. 2º, inciso VII, conceitua contrato de rateio: *contato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público.* Percebe-se que o objetivo principal desse contrato consiste no estabelecimento das obrigações econômico-financeiras assumidas pelos partícipes do consórcio com o consórcio público formado.

---

especialmente convocada para esse fim, cujo quorum será o estabelecido no estatuto, bem como os critérios de eleição dos administradores.

Art. 60. A convocação dos órgãos deliberativos far-se-á na forma de estatuto, garantindo a 1/5 (um quinto) dos associados o direito de promovê-las.

Carvalho Filho (2009) aborda que o contrato de rateio se configura quando atrelado ao contrato de consórcio público, não podendo lhe ser atribuído grau de autonomia ou independência, como é possível suceder ao contrato de consórcio público que pode subsistir sem o contrato de rateio. Isso ocorrerá quando não houver entrega de recursos financeiros para o consórcio.

O autor destaca que o contrato de rateio se configura como verdadeira condição para que o ente consorciado proceda à alocação de recursos para o consórcio.

Em relação ao parágrafo 1º, o contrato de rateio de consórcio público deve ser formalizado anualmente, para cada exercício financeiro, ou seja, não poderá ultrapassar àquele correspondente as dotações orçamentárias básicas, exceto nos casos explicitados no dispositivo.

No parágrafo 2º, as despesas genéricas referem-se todo o conjunto de gastos considerados inespecíficos a cargo do ente partícipe do consórcio. Tais despesas deverão ser específicas (despesas de pessoal, despesas para aquisição ou locação de determinados bens<sup>59</sup>, dentre outros).

O parágrafo 3º demonstra pertinente legitimar as partes do consórcio, além dele próprio, para exigir de cada partícipe, incluindo o próprio consórcio, o cumprimento das obrigações assumidas no contrato de rateio, desde que estejam em dia com suas obrigações. De certo que o não cumprimento das obrigações pelas entidades federativas consorciadas deve gerar providências judiciais sobre a inadimplência.

No parágrafo 4º, o dispositivo assegura a obrigação de o consórcio realizar uma gestão transparente e que atenda às determinações contidas na Lei Complementar 101/2000<sup>60</sup>.

No parágrafo 5º, o dispositivo recebe tratamento específico a ser expedido nos termos do art. 20 da Lei.

O Art. 9º, a execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.

---

<sup>59</sup> Por exemplo: maquinário

<sup>60</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal, Seções II, III, IV e V.



Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio.

Com este dispositivo há obrigatoriedade dos consórcios públicos, tanto de natureza pública (associações públicas) quanto de natureza privada (associações civis), a observação das normas de direito financeiro a que se sujeitam os entes federativos. Isso significa que as principais normas a serem seguidas quanto a execução de receitas e despesas, são as inseridas na Lei Federal 4.320/1964<sup>61</sup>, na Lei Complementar 101/200<sup>62</sup> (Lei de Responsabilidade Fiscal), nas leis de diretrizes orçamentárias<sup>63</sup>, bem como nas leis orçamentárias das entidades consorciadas, tendo em vista que na execução dos objetivos dos consórcios públicos há demandas de gastos, receitas e transferências de recursos.

Em relação ao parágrafo único, o mesmo encontra-se em consonância às disposições constitucionais sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades, tanto públicas como privadas, que realizam a gestão de recursos públicos<sup>64</sup>.

Art. 10. (VETADO)

Parágrafo único. Os agentes públicos incumbidos da gestão de consórcio não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio público, mas responderão pelos atos praticados em desconformidade com a lei ou com as disposições dos respectivos estatutos.

---

<sup>61</sup> Refere-se às normas de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços das pessoas federativas.

<sup>62</sup> Estabelece normas de finanças públicas direcionadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

<sup>63</sup> Incluindo as leis dos orçamentos anuais e dos planos plurianuais, conforme art. 165, I a III da Constituição Federal.

<sup>64</sup> Refere-se ao Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas dos Estados ou Tribunais de Contas Municipais, segundo os contratos de rateio firmados entre os entes federativos e o consórcio público que participam.

A redação do art. 10 previa a responsabilidade solidária dos consorciados pelas obrigações assumidas que recebeu veto do Presidente da República, tendo em vista que na responsabilidade solidária, o credor pode exigir o cumprimento da obrigação tanto do consórcio como dos entes consorciados. Como explicam Medauar e Oliveira (2006), neste aspecto haverá uma transferência automática de dívidas do consórcio para os consorciados, conduzindo prejuízo aos princípios da segurança jurídica e da estabilidade fiscal. Assim, com o veto, o regime aplicado passa a ser o da responsabilidade subsidiária, ou seja, a administração direta somente responde por obrigações quando comprovada a insolvência patrimonial do ente que integra a administração indireta.

A primeira parte do parágrafo único trata da responsabilidade dos agentes públicos encarregados da gestão dos consórcios, quanto à isenção desses das obrigações contraídas pelo consórcio público<sup>65</sup>, ou seja, os consórcios, tanto de natureza jurídica pública como privada, ambos arcam com a reparação dos danos que os seus agentes causarem a terceiros. Contudo, se tais atos praticados estiverem em desconformidade com a lei ou as disposições dos respectivos estatutos, aplica-se a Lei de Improbidade Administrativa, mesmo o de natureza jurídica privada, por lidarem igualmente com recursos públicos, devendo ajustar-se pelas normas de direito público.

Art. 11. A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembleia geral, na forma previamente disciplinada por lei.

§ 1º Os bens destinados ao consórcio público pelo consorciado que se retira somente serão revertidos ou retrocedidos no caso de expressa previsão no contrato de consórcio público ou no instrumento de transferência ou de alienação.

§ 2º A retirada ou a extinção do consórcio público não prejudicará as obrigações já constituídas, inclusive os contratos de programa, cuja extinção dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas.

Entende-se que pelo art. 11 é possível a retirada unilateral do partícipe do consórcio público e este direito será conforme o dispositivo legal determina o que

---

<sup>65</sup> Art. 37, § 6º da Constituição Federal.

demonstra certa razoabilidade, tendo em vista o Inciso XX do art. 5º da Constituição Federal<sup>66</sup>.

Harger (2007) lembra que seria bastante prudente que a questão em si seja disciplinada por ocasião da celebração do protocolo de intenções, bem como por ocasião da lei ratificadora, uma vez que pode haver consórcios públicos em que configuram apenas dois entes federados. Outro aspecto igualmente importante trata-se dos bens doados<sup>67</sup> ao consórcio pelo ente que se retira. Tais bens só poderão retornar ao ente que se retira se houver explícita previsão no contrato de consórcio ou no instrumento de transferência ou alienação. Não havendo tal cláusula, os bens destinados ao consórcio adquirem caráter de irreversibilidade. Contudo, o consorciado que se retirar pode retomar o serviço e os bens a ele vinculados, por força do § 1º do art. 12 da Lei dos Consórcios, o direito de cobrar tarifas pela prestação de serviço.

Diante da temporariedade dos consórcios públicos e possíveis retiradas de seus partícipes, o parágrafo 2º evidencia a questão de segurança jurídica, garantindo, naquelas hipóteses, as obrigações já constituídas, inclusive os contratos de programa<sup>68</sup>, serem honrados.

Art. 12. A alteração ou a extinção de contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembléia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

§ 1º Os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços.

§ 2º Até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantindo o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

---

<sup>66</sup> Art. 5º..., ... Inciso XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado.

<sup>67</sup> Art. 4º, § 3º da Lei nº 11.107/2005.

<sup>68</sup> Refere-se a um contrato acessório do contrato principal que é o Contrato de Consórcio.

O *caput* do artigo apresenta duas hipóteses, alteração e extinção de contrato de consórcio público.

No que se refere o parágrafo 1º, os serviços públicos pelos quais se destinava o consórcio produzem efeito futuro, mesmo com a extinção da pessoa jurídica do consórcio público. Entende-se, portanto, que esses efeitos devem ser acarretados pelo ente federativo que tenha a titularidade do serviço. Portanto, a pessoa titular vai receber os ônus e os bônus decorrentes da prestação do serviço em virtude da extinção da pessoa consorcial.

A responsabilidade solidária que trata o parágrafo 2º, conforme interpretação de Carvalho Filho (2009, 126p.), permite que o credor acione os devedores, isoladamente ou em conjunto, no cumprimento de suas obrigações. Prevê também a garantia do direito de regresso, ou seja, o partícipe consorciado que cumpriu a obrigação pode pleitear o reembolso do que pagou relativamente às pessoas que se beneficiaram com o adimplemento realizado por ele ou que provocaram o nascimento da obrigação. E ao devedor que cumpriu a obrigação no todo ação em que exerça seu direito de regresso em face dos demais devedores.

Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

O contrato de programa consiste no ajuste que tem por finalidade constituir e regulamentar as obrigações que um ente federado terá para com outro ou, para com o consórcio público, sempre na esfera da gestão associada de serviços públicos no que se refere a prestação de serviços públicos ou transferência, total ou parcial, de encargos, serviços, pessoal e bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

No parágrafo 1º, a seguir, têm-se os requisitos que deve ser respeitados por todos os contratos de programa celebrados entre as entidades federativas, entidades da Administração indireta e consórcios públicos<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Art. 13, *caput* e § 5º da Lei nº 11.107/2005.

§ 1º O contrato de programa deverá:

I – atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos, à de regulação dos serviços a serem prestados; e

II – prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.

§ 2º No caso de a gestão associada originar a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, o contrato de programa, sob pena de nulidade, deverá conter cláusulas que estabeleçam:

I – os encargos transferidos e a responsabilidade subsidiária da entidade que os transferiu;

II – as penalidades no caso de inadimplência em relação aos encargos transferidos;

III – o momento de transferência dos serviços e os deveres relativos a sua continuidade;

IV – a indicação de quem arcará com o ônus e os passivos do pessoal transferido;

V – a identificação dos bens que terão apenas a sua gestão e administração transferidas e o preço dos que sejam efetivamente alienados ao contratado;

VI – o procedimento para o levantamento, cadastro e avaliação dos bens reversíveis que vierem a ser amortizados mediante receitas de tarifas ou outras emergentes da prestação dos serviços.

O parágrafo 2º trata do conteúdo obrigatório dos contratos de programa dos quais se origine a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Tais contratos de programa deverão prever, além dos requisitos elencados no parágrafo anterior, os que constam nos incisos I a VI.

§ 3º É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.

No parágrafo 3º, a ocorrência de tal procedimento equivale a descaracterizar o compartilhamento de atividades que qualifica a associação de entes personalizados para a prestação de um serviço público.

Os poderes de planejamento, de regulação e de fiscalização caracterizam poderes de direção da entidade federativa que detém a titularidade de um serviço público, reveladores de sua autonomia no quadro federativo. Por conseguinte, não podem ser atribuídos tais poderes a quem prestará este serviço<sup>70</sup>.

§ 4º O contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos.

Pelo parágrafo 4º, tal dispositivo é para privilegiar a regularidade e a continuidade da prestação dos serviços públicos, favorecendo eventuais direitos e expectativas da comunidade beneficiada pelo consórcio, bem como salvaguardar direitos de terceiros (fornecedores de bens e serviços) ao contratado no ajuste de programa. Tal preceito reitera o que o §2º do art. 11 da Lei 11.107/2005 estipula.

Sobre o convênio de cooperação, o art. 241 da Constituição Federal o equiparou ao contrato de consórcio, considerando-os instrumentos legítimos para a operacionalização da gestão associada de serviços públicos, embora haja possibilidade de diferenciações entre esses documentos.

§ 5º Mediante previsão do contrato de consórcio público, ou de convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados.

Percebe-se, pelo parágrafo 5º, que celebração do contrato de programa pelas entidades de direito público (por exemplo, autarquias) ou de direito privado<sup>71</sup> (por exemplo,

---

<sup>70</sup> MEDAUAR, O; OLIVEIRA, G.J. de. Consórcios Públicos: comentários à Lei 11.107/05. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2006. p.108.

<sup>71</sup> Tal dispositivo excetua o que traz o art. 13, caput, da Lei no 11.107/2005, permitindo que outros entes personalizados façam parte em contrato de programa (MEDAUAR, O; OLIVEIRA, G.J. de. Consórcios Públicos: comentários à Lei 11.107/05. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. 110p.)

sociedades de economia mista) mediante prévia inserção em cláusula de consórcio público ou de convênio de cooperação.

§ 6º O contrato celebrado na forma prevista no § 5º deste artigo será automaticamente extinto no caso de o contratado não mais integrar a administração indireta do ente da Federação que autorizou a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação.

A entidade contratada deixará de integrar-se à administração indireta do ente federativo em caso de sua extinção ou desativação. Assim sendo, o contrato de programa eventualmente firmado fica automaticamente extinto.

§ 7º Excluem-se do previsto no caput deste artigo as obrigações cujo descumprimento não acarrete qualquer ônus, inclusive financeiro, a ente da Federação ou a consórcio público.

No parágrafo 7º, segundo Medauar e Oliveira (2006) apud HARGER (2007), tal dispositivo reflete improbidade, uma vez que o descumprimento de uma obrigação acarreta o dever de ressarcimento pelas perdas e danos. De acordo com os autores, na formulação do dispositivo o legislador quis referir-se a atos informais de cooperação, assim sendo, não são dotados de efeitos jurídicos obrigatórios.

Art. 14. A União poderá celebrar convênios com os consórcios públicos, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas.

Neste aspecto, a União independentemente de sua participação no consórcio, poderá celebrar tais convênios com o consórcio, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas, considerando os esforços quanto à adoção de planejamento estratégico, objetivo da reforma administrativa.

Art. 15. No que não contrariar esta Lei, a organização e funcionamento dos consórcios públicos serão disciplinados pela legislação que rege as associações civis.

A legislação que rege a organização e funcionamento das associações civis serão aplicadas aos consórcios públicos, desde que não haja conflito com as disposições da Lei de Consórcios.

Art. 16. O inciso IV do art. 41 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 41. ....  
 ....  
 IV – as autarquias, inclusive as associações públicas;  
 ...." (NR)

O dispositivo legal completa o § 1º do art. 6º da Lei no 11.107/2005 que inseriu os consórcios dotados de personalidade jurídica pública na Administração indireta dos consorciados.

Art. 17. Os arts. 23, 24, 26 e 112 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993<sup>72</sup>, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 23. ....  
 ....  
 § 8o No caso de consórcios públicos, aplicar-se-á o dobro dos valores mencionados no caput deste artigo quando formado por até 3 (três) entes da Federação, e o triplo, quando formado por maior número." (NR)

No art. 23<sup>73</sup> em seus incisos e alíneas da Lei Federal 8.666/1993 estabelecem os limites de preços que determinam se a licitação se efetuará por convite, tomada de preços ou concorrência, levando em conta o valor estimado do futuro contrato.

Com parágrafo 8º, aumenta-se esses limites, nos casos de licitações realizadas pelos consórcios.

---

<sup>72</sup> Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

<sup>73</sup> Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação: I - para obras e serviços de engenharia: a) convite: até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais); b) tomada de preços: até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); (Redação dada ao inciso pela Lei nº 9.648, de 27.05.1998)  
 II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior: a) convite: até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); b) tomada de preços: até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais); c) concorrência: acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). (Redação dada ao inciso pela Lei nº 9.648, de 27.05.1998)



"Art. 24<sup>74</sup>. ...

.....

XXVI – na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação.

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas." (NR)

O acréscimo deste inciso possibilita a dispensa de licitação quando os consórcios celebrem contrato de programa com ente federativo ou com entidade de sua administração indireta nos termos do referido inciso.

"Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos<sup>75</sup>.

A Lei no 11.107/2005 alterou o teor do art. 26 da Lei Federal 8.666/1993, adaptando-a as hipóteses de dispensa constantes dos Incisos XXV e XXVI, acrescentados por leis posteriores.

Art. 112. ....

§ 1o Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados.

§ 2o É facultado à entidade interessada o acompanhamento da licitação e da execução do contrato." (NR)

---

<sup>74</sup> Art. 24. É dispensável a licitação:

<sup>75</sup> Redação dada ao caput pela Lei nº 9.648, de 27.05.1998.

A Lei nº 11.107/2005 manteve o caput do art. 112<sup>76</sup> da Lei Federal 8.666/1993, alterou a redação do parágrafo único, tornando-o § 1º, em que acolhe hipótese diversa daquela tratada no *caput* do art. 112.

Art. 18. O art. 10 da Lei nº 8.429<sup>77</sup>, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos:

"Art. 10<sup>78</sup>. .....

.....

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei." (NR)

Tal acréscimo a partir da Lei de Improbidade Administrativa refere-se em casos de inobservância das formalidades prevista na Lei 11.107/2005, configure-se ato pelo qual justifica a Lei nº 8.429/92, sujeitando os consorciantes às sanções estabelecidas nessa lei.

Art. 19. O disposto nesta Lei não se aplica aos convênios de cooperação, contratos de programa para gestão associada de serviços públicos ou instrumentos congêneres, que tenham sido celebrados anteriormente a sua vigência.

A Lei nº 11.107/2005 entrou em vigor em na data de sua publicação, 01/04/2005. Esta orientação está de acordo com o art. 6º da Lei de Introdução ao Código

---

<sup>76</sup> Art. 112. Quando o objeto do contrato interessar a mais de uma entidade pública, caberá ao órgão contratante, perante a entidade interessada, responder pela sua boa execução, fiscalização e pagamento.

<sup>77</sup> Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional

<sup>78</sup> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente ...

civil – Decreto-lei 4.657/1942, o qual estabelece que a lei vigor terá efeito imediato e geral, repetidos o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

Art. 20. O Poder Executivo da União regulamentará o disposto nesta Lei, inclusive as normas gerais de contabilidade pública que serão observadas pelos consórcios públicos para que sua gestão financeira e orçamentária se realize na conformidade dos pressupostos da responsabilidade fiscal.

O artigo indica a necessidade de regulamentação das normas gerais de contabilidade pública que serão assimiladas pelos consórcios públicos, tendo em vista a Lei de Responsabilidade Fiscal, perante as obrigações financeiras e econômicas que são itens dos contratos de rateio, bem como no esclarecimento dos procedimentos mais diligentes para que tais despesas possam ser regularmente contabilizadas nas contas de cada ente partícipe do consórcio público.

A referida Lei Federal nº 11.107/2005 possibilitou introduzir o ordenamento jurídico a figura do consórcio público, em atendimento ao preceito do art. 241, da Constituição Federal. Pelo que se observa, para a formação do consórcio público, seja qual for a natureza jurídica assumida, diversos são os negócios contratuais que o envolve; alguns relacionados à própria constituição e a relação com pessoas administrativas, outros, aos ajustes consolidados com terceiros. De qualquer forma, o dispositivo legal vem ordenar, de certa forma, e ainda com a necessidade de ajuste, conforme os autores citados, as diversas relações de interesse e cooperação mútua entre os entes federativos para que alcancem em tempo hábil, soluções consensuais, acordadas que acabam fornecendo elementos norteadores de modelos de desenvolvimento regional/local duradouros e sustentáveis, no atendimento à comunidade e melhoria da qualidade de vida das populações em que se insere sua federação. O modelo de administração pública para alcançar os dispositivos da Constituição Federal de 1988, no que se refere à melhoria da qualidade de vida das comunidades e aumento da consciência participativa dos atores sociais e cooperação em obras, serviços e atividades em comum, reflete na edição e regulamentação dos consórcios públicos no País.

Neste contexto jurídico, o município se destaca pela função gerencial que o caracteriza, uma vez que representa o ente federativo que possui melhores condições para

que se faça chegar à comunidade local as soluções elencadas como metas a serem atingidas junto aos consórcios públicos. Neste aspecto, mesmo antes dessa legislação específica sobre consórcios públicos, já havia formas de cooperação federativa entre as esferas administrativas (consórcios administrativos e convênios) para suprirem problemas cotidianos e carências políticas.

## **2.4 Consórcios Públicos**

Segundo Caldas (2008), há algumas definições básicas para consórcios públicos. Uma primeira, onde os consórcios adquirem aspecto socorrista, por constituir uma ação conjunta com vistas à solução de problemas comuns. Outra, com aspecto econômico, definindo-o como uma instituição que reúne diversos municípios que se propõem a realizar ações conjuntas com o objetivo de maximizar a utilização dos recursos físicos e financeiros existentes. Uma terceira definição corresponde a criação de uma associação para execução de atividades e/ou serviços públicos de interesse comum cuja existência legal só seria para os entes do mesmo governo. Finalizando, os consórcios seriam acordos firmados entre diferentes entes, porém na mesma linha de administração pública com o objetivo de atender a interesses comuns, utilizando-se de todos os recursos necessários disponíveis por cada membro partícipe.

Considerando uma definição mais técnica, o consórcio público pode ser definido como um arranjo institucional de cooperação federativa. A sua constituição pelos entes federados deriva da vontade política da construção de um pacto territorial que, ao mesmo tempo respeita a autonomia de cada ente federativo e cria uma nova cultura de colaboração para alcançar interesses comuns, potencializando seus resultados (SILVA, 2005a). Assim, são parcerias formadas entre dois ou mais entes da Federação para a resolução de objetivos de interesse comum em qualquer área organizacional. Neste aspecto, os consórcios públicos podem ser constituídos com o objetivo de promover o desenvolvimento regional por meio de ações conjuntas para gerir em áreas de saúde pública, saneamento e tratamento de resíduos sólidos domiciliares, abastecimento e

alimentação, bem como execução de projetos urbanos, dentre outros. Conforme Ravanelli (2010)<sup>79</sup>, o consórcio público constitui um arranjo institucional que favorece uma nova prática de pactuação de agendas e cooperação intergovernamental, estratégia de potencialização da organização federativa do estado brasileiro, possibilitando uma maior articulação das iniciativas e políticas públicas entre as diferentes esferas do governo.

A somatória de definições para consórcio público revela a necessidade de união de forças institucionais, com seus diversos mecanismos, para a realização de objetivos comuns em que cada ente participe do consórcio, isoladamente, não teria condições de concretizar. Neste aspecto, cada arranjo institucional atender as especificidades de cada participante em busca de uma escala mais eficiente e eficaz dentro das políticas públicas integradas. Assim, conforme Almeida (1995)<sup>80</sup>, o consórcio público seria o instrumento que melhor responde a necessidade de uma maior institucionalização da cooperação intergovernamental para a gestão consorciada de atribuições compartilhadas entre os entes federados consorciados no âmbito do território, de forma a levar em consideração as desigualdades na capacidade administrativa e financeira dos mesmos.

Os consórcios públicos têm origem nas associações dos municípios que já eram previstas na Constituição de 1937. Todavia, com a Lei nº 11.107/05, regulamentada pelo Decreto 6.017 de 17 de janeiro de 2007, é que se introduziu no ordenamento jurídico a figura do consórcio público, em atendimento ao preceito do art. 241, da Constituição Federal de 1988, redação dada pela emenda constitucional nº 19.

Como já apresentado, os consórcios são instrumentos de caráter contratual, conseqüentemente, bastante estáveis, pela natureza jurídica de direito público que representa, não possuindo autonomia própria, e sim, delegada pelos entes federados constituintes. Sua característica marcante consiste na transformação das obrigações firmadas pelos governantes em obrigações legais da unidade federativa consorciada. Obrigatoriamente, as contribuições de cada ente devem estar amparadas nos respectivos

---

<sup>79</sup> RAVANELLI P. Consórcios Públicos – Os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e Colaboração entre os entes federados. III Congresso Consad de Gestão Pública. Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília/DF. 2010

<sup>80</sup> ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo - ANPOCS, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.

orçamentos em rubrica específica, portanto, aprovados pelos legislativos envolvidos (SILVA, 2005b).

#### **2.4.1 Histórico sobre o consórcio público no Brasil**

Observa-se na Constituição do Estado de São Paulo, pela reforma constitucional de 1921, o ordenamento jurídico já contemplava naquela época a existência do instrumento político de consorciamento:

Art. 60. As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém, de aprovação do Congresso as resoluções que nesse caso tomarem.

Em 16 de dezembro de 1935, foi promulgada a Lei Estadual paulista nº 2.484, que criou a Lei Orgânica dos Municípios, em seu artigo 100, tem-se;

Os municípios poderão associar-se para a realização de melhoramentos ou a execução de serviços de interesse comum, dependendo, as respectivas deliberações, de aprovação da Assembléia Legislativa.

Na época, tal dispositivo significou uma nova regra de funcionamento das Câmaras Municipais, estabelecendo seus limites de ações e disciplinando suas atividades, bem como proporcionando uma maior independência das cidades. Embora a Câmara Municipal de São Paulo tenha funcionado por um breve período (1936/1937), devido ao fechamento ocasionado pelo governo do Estado Novo, foi um avanço em termos de políticas públicas na época. Neste aspecto, outras determinações de cooperação foram promulgadas, ao longo dos anos, considerando tal dispositivo legal, bem como os subsequentes<sup>81</sup>.

Com a Constituição Federal de 1937, obteve-se, a partir do artigo 29:

Art 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O

---

<sup>81</sup> Os consórcios públicos que surgiram em São Paulo, sobretudo de 1983 a 1986, foram em decorrência de vários fatores, como a indução via Governo do Estado e os esforços de uma política visionária por parte dos políticos locais (CALDAS, 2008).

agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração.

Com a Constituição de 1946 cria-se a oportunidade da existência de uma pessoa jurídica de direito público que integra a administração indireta de mais de um ente federativo. Como consequência, em 1961, surge o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), instituição financeira pública de fomento, fundada por meio do consórcio com três entes federativos (Estado do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná), com o objetivo de proporcionar melhorias na Região Sul.

A partir de 1960, no Estado de São Paulo, foram instituídos outros consórcios públicos de natureza local, como o Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru (CIPS), com o objetivo de capacitar jovens por meio de cursos semiprofissionalizantes no interior do Estado. Na atualidade, em decorrência das várias modificações estruturais, a entidade passou para a categoria de organização não-governamental (ONG), atuando apenas junto ao Município de Bauru.

Já na década de 70, o Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (CODIVAP), composto por cerca de 25 prefeituras, tinha como objetivo de aproximar politicamente os partícipes para demandar soluções integradas frente aos problemas comuns enfrentados naquela região. Atualmente, com 40 anos de fundação, sob nova denominação, 39 Municípios o integram. Considerada pioneira no Brasil, o CODIVAP é considerado paradigma para o surgimento dos demais consórcios no País. Neste aspecto, o Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba, Serra da Mantiqueira e Litoral Norte, em busca do crescimento sustentável da região tem apostado em projetos ligados a infraestrutura, como a duplicação da Rodovia Tamoios, triplificação da Via Dutra, entre Taubaté e Jacareí, continuação da Rodovia Carvalho Pinto até o Estado do Rio de Janeiro, Aeroporto de Cargas que atenda a demanda da região e duplicação do Porto de São Sebastião; na área de Segurança, como o investimento e valorização do efetivo das polícias militar e civil, bem como no serviço de inteligência; e na área de Saúde,

por meio do trabalho de humanização nos serviços, construção de hospitais psiquiátricos e o do Hospital Regional no Litoral Norte.

No período compreendido entre 1983 a 1986, com o governo de Franco Montoro, os consórcios foram difundidos em diversas áreas, desde alimentos até a produção de artefatos para a construção civil, proteção da fauna e flora, exploração de pedreiras, dentre outros, tendo em vista os objetivos do governador Montoro em criar instrumentos que favoreceriam a descentralização das políticas públicas e a participação popular. Assim, pelo compromisso assumido em sua gestão, Franco Montoro favoreceu a criação de consórcios intermunicipais, os quais se multiplicaram e influenciaram a criação de outros que ainda estão vigentes, como o Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP) que em 2011 completou 25 anos de fundação.

Com o reforço da autonomia municipal e o processo participativo surgidos com as propostas do Governo de Franco Montoro, novos órgãos na estrutura administrativa foram criados, como a instituição de 42 Regiões de Governo, cada uma com um Escritório Regional (ERG), representante da Secretaria Estadual de Planejamento. A partir disso, os Municípios que as integravam passaram a tomar medidas coletivas para a resolução de suas demandas comuns. Dessa forma, surgiram os consórcios intermunicipais, congregando, até março de 1987, 355 Municípios em 43 entidades<sup>82</sup>.

No governo de Montoro os consórcios foram constituídos como associações civis de municípios, dotadas de personalidade de direito privado. Tal medida foi proposta a fim de facilitar a solução dos problemas locais sem burocratizações, tendo em vista que a legislação não especificava tal instrumento de participação federativa. Assim, a estruturação dos consórcios públicos seguia o previsto na Lei Orgânica dos Municípios, sendo, portanto, composto de um Conselho de Prefeitos, tendo um presidente e um vice, responsáveis pela política de atuação; de um Conselho Fiscal, formado de representantes de cada município, com a função de gestão e fiscalização das finanças e a contabilidade do consórcio, e; de uma Secretaria Executiva, responsável pela operacionalidade das ações e

---

<sup>82</sup> MONTORO, A.F; FIGUEIREDO, C. A batalha da descentralização e participação no governo Montoro. São Paulo: Bandeirantes. 1987. 233p.



atividades do consórcio. A figura 4 apresenta, de forma esquemática, a estrutura organizacional dos conselhos que compunham o consórcio, conforme a Lei nº 2.484/1935.

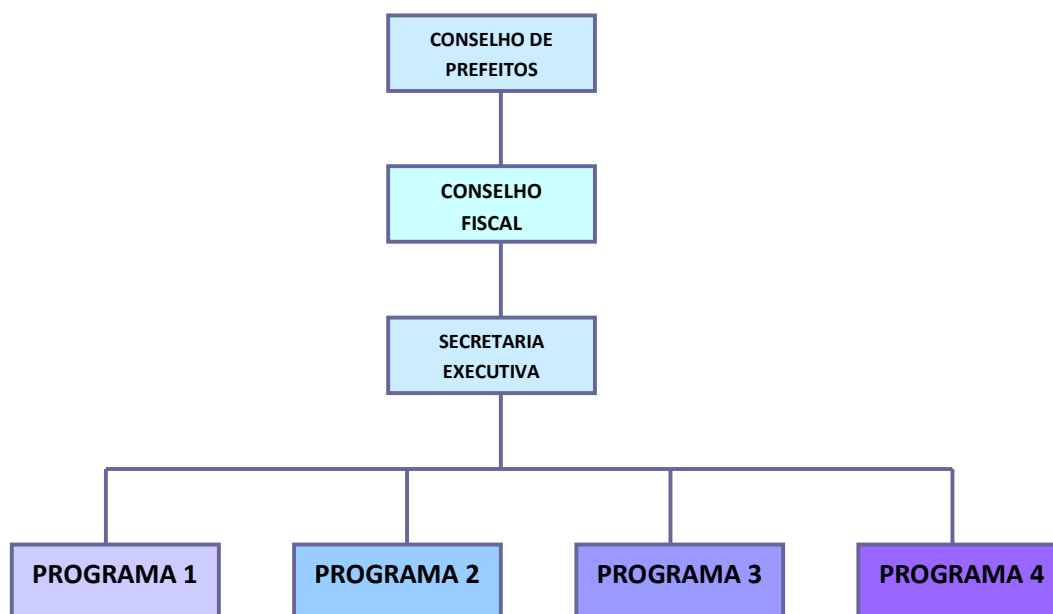


Figura 4 - Estrutura organizacional da rotina dos consórcios públicos intermunicipais.  
Fonte: Montoro 1987.

Naquela época, os consórcios poderiam desenvolver mais de um tipo de atividade, somando um número maior ou menor de municípios. A contribuição de cada partícipe não era igualmente, sendo estabelecida por critérios como: população, receita própria, orçamento, uso de bens, dentre outros. Caso necessário, os custos dos consórcios poderiam ser divididos de forma fixa ou variável, contudo, tinham como normas contábeis as mesmas de empresas privadas, preservando-se os princípios licitatórios, dada a natureza jurídica de direito público de que se instituíam.

Após a promulgação da Emenda Constitucional nº19 (EC-19/98) observou-se um aumento dos consórcios intermunicipais, de 12, em abril de 1994 para 143, em dezembro de 1998, elevando o número de partícipes de 160 municípios para 1.740<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> CALDAS (2008).

Grande parte desse contingente deu-se pela possibilidade também da constituição de consórcios na sistemática dos SUS – Serviço Único de Saúde<sup>84</sup>, com o objetivo de realização de ações na área de saúde pública. É certo que algumas práticas pioneiras de consorciamento para a área de saúde pública possibilitaram a sua normatização no plano nacional<sup>85</sup>.

As informações do IBGE referentes a 2005 indicam que em 5.564 municípios brasileiros, cerca de 3.762 declararam fazer parte de algum tipo de consórcio público municipal, seja com o Estado, a União ou Intermunicipal conforme tabela 1.

Tabela 1 - Municípios com existência de consórcio intermunicipal (população para o Brasil em 2005).

Grandes Regiões e Classes de tamanho (população)	MUNICÍPIOS							
	Total	Com existência de consórcio público intermunicipal na área da administração						
		Educação	Saúde	Desenvolvimento Urbano e Social	Habitação	Meio Ambiente	Transportes	Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos
<b>Brasil</b>	<b>5.564</b>	<b>248</b>	<b>1.906</b>	<b>477</b>	<b>106</b>	<b>387</b>	<b>295</b>	<b>343</b>
Até 5000	1362	54	588	104	27	69	78	90
5001-10000	1310	48	497	91	22	80	63	68
10000-20000	1298	58	397	105	16	78	48	64
20001-50000	1026	48	279	96	19	93	60	64
50001-100000	313	21	82	33	9	32	22	26
100001-500000	220	16	59	41	10	29	20	28
> 500000	35	3	4	7	3	6	4	3

<sup>84</sup> Lei nº 8.080/1990 que institui o Sistema Único de Saúde. Lei Orgânica da Saúde (LOS)

<sup>85</sup> Art. 10, Lei 8.080/190: Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondem.

Fonte: IBGE 2005<sup>86</sup>

Conforme Prates (2010)<sup>87</sup> aborda, embora apresentem um número significativo, é comum que grande parte desses encontra-se fragilizados em relação a sua operacionalidade. Outro aspecto sobre essa elevada proporção está no fato de que os municípios possuem alguma forma de cooperação junto à União ou ao Estado a que pertence com mais de um tipo ou modalidade de consórcio público municipal.

A Tabela 2 mostra como esses consórcios intermunicipais estão considerando as regiões administrativas da União, indicando que a maior concentração encontra-se nas regiões Sul e Sudeste do país. Tal ocorrência se verifica em função dessas regiões concentrarem a maior parte da população brasileira e serem mais densamente institucionalizadas, situação esta mais propícia a existência de consórcios públicos intermunicipais.

Tabela 2 – Municípios com existência de consórcio intermunicipal (regiões do Brasil em 2005).

Grandes Regiões e Unidades da Federação	MUNICÍPIOS/GRANDES REGIÕES							
	Total	Com existência de consórcio público intermunicipal na área da administração						
		Educação	Saúde	Desenvolvimento Urbano e Social	Habitação	Meio Ambiente	Transportes	Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos
<b>Brasil</b>	<b>5.564</b>	<b>248</b>	<b>1.906</b>	<b>477</b>	<b>106</b>	<b>387</b>	<b>295</b>	<b>343</b>
NORTE	449	30	34	42	12	24	30	15

<sup>86</sup> IBGE, Diretoria de Pesquisa, coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

<sup>87</sup> PRATES, A. Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência européia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. In: III Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2010, Brasília. III Consad de Gestão Pública, 2010.

NORDESTE	1793	60	195	97	28	76	24	83
SUDESTE	1668	78	880	199	33	150	156	99
SUL	1188	51	656	78	20	85	30	133
CENTRO-OESTE	466	29	141	61	13	52	55	13

Fonte: IBGE 2005<sup>65</sup>

A intensificação da prática de consorciamento intermunicipal verificada na base de dados do IBGE não ocorreu de forma homogênea, destacando-se o setor da saúde sobre os demais, em decorrência da Lei Orgânica da Saúde<sup>63</sup> que apresenta os consórcios intermunicipais como um instrumento de gestão do SUS para a implementação de um sistema integrado e regionalizado. Caldas (2008) comenta que a adesão dos municípios a participarem de qualquer tipo de Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS) decorre da sanção dada a esses, visto que a Legislação, ainda incipiente em relação ao tema consórcio, cita-o como alternativa viável para desenvolver ações e serviços de saúde.

De qualquer forma, o destaque para o setor saúde evidencia a presença dos governos estaduais incentivando a prática dos consórcios públicos, sobretudo na região sudeste (Tabela 2), com destaque para os Estados do Paraná e Minas Gerais.

Pelo observado, os consórcios públicos intermunicipais surgiram a partir de uma dinâmica local, gerada pelas necessidades financeiras setoriais, influenciando posições legais e políticas nas esferas estadual e federal de forma a adquirirem ordenamento jurídico específico<sup>88</sup>.

#### 2.4.2 Constituição dos consórcios públicos

Com o ordenamento jurídico a partir da Lei no 11.107/2005 para a constituição dos consórcios públicos, muitos entes federativos ainda desconhecem as regras estabelecidas por este. Quando tomam ciência da mesma, confundem-se com os consórcios

---

<sup>88</sup> Lei nº 11.107, de 6 de Abril de 2005. Regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de Janeiro de 2007.

despersonalizados anteriores à legislação<sup>89</sup>. Com isto, a falta de coordenação e mesmo a de estruturação das Procuradorias Municipais tem favorecido o quadro ainda difuso para tal instrumento de cooperação. Ainda assim, a crescente celebração de consórcios observados nos últimos anos no Brasil decorre do esforço do Governo Federal em criar incentivos a esta modalidade de gestão de políticas públicas, que vai desde a abertura de crédito<sup>90</sup>, como o benefício previsto em lei de ampliação dos valores referenciais para as modalidades de licitação, que são considerados em dobro ou em triplo para os consórcios públicos, dependente do número dos consorciados<sup>91</sup>, bem como a possibilidade de redução dos limites mínimos da contrapartida exigida pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000<sup>92</sup> para as transferências voluntárias da União, quando os recursos forem destinados a consórcios públicos ou à execução de ações desenvolvidas pelos consórcios<sup>93</sup>.

Conforme a Lei dos Consórcios Públicos, o instrumento de cooperação pode ser firmado entre todas as esferas de governo, desde que observadas certas regras previamente fixadas. Entretanto, a União somente participará de Consórcios Públicos em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados<sup>94</sup>. Com isto, busca-se evitar possíveis questionamentos quanto à ingerência indevida da União sobre os Municípios, ferindo a autonomia federativa dos Estados, contudo, em contrapartida, acaba por ferir esta mesma autonomia federativa dos Municípios, pois estes se colocam a depender da adesão dos Estados ao consórcio público,

---

<sup>89</sup> Consórcios relacionados a área de saúde e de saneamento básico.

<sup>90</sup> Benefício previsto na Lei, mas não regulamentado pelo Senado Federal que falta dispor sobre a capacidade de endividamento dos consórcios.

<sup>91</sup> Art. 17 da Lei 11.107/2005.

<sup>92</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instrumento regulador das contas públicas no Brasil que estabelece metas, limites e condições para gestão das Receitas e das Despesas e obriga os governantes a assumirem compromissos com a arrecadação e gastos públicos. Regulamenta o Art. 163 da Constituição Federal.

<sup>93</sup> Art. 39, §2º, V da Lei 12.017/2009, que trata das diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010, dentre outras.

<sup>94</sup> Como preconizado no § 2º, do art. 1º, da Lei nº 11.107/2005.

possibilitando o uso político deste instrumento, até que tenham certo grau de maturidade das instituições e dirigentes políticos no país<sup>95</sup>.

Amorim (2010)<sup>96</sup>, em seu estudo sobre “Consórcios Públicos – O Poder de diálogo das prefeituras junto aos governos estadual e federal”, elenca alguns resultados positivos possíveis a partir da adoção e criação de consórcios públicos intermunicipais:

- 1) **Ampliação de atendimento:** os governos municipais podem ampliar o atendimento aos cidadãos e, conseqüentemente, o alcance das políticas públicas, tendo em vista a disponibilidade maior de recursos e o apoio dos demais municípios.
- 2) **Eficiência e eficácia no uso dos recursos públicos:** no caso dos consórcios com o de compartilhamento de recursos escassos, como de equipamentos (máquinas de terraplanagem, unidades de saúde ou de disposição final de resíduos sólidos). O volume de recursos aplicados como investimento no consórcio e o custeio de sua utilização são menores do que a soma dos recursos que seriam necessários a cada um dos municípios para produzir os mesmos resultados.
- 3) **Gestão de ações:** em políticas públicas de âmbito regional (como no caso das políticas de desenvolvimento econômico local), quando da aquisição de equipamentos de alto custo.
- 4) **Poder de dialogação e negociação dos municípios:** criar melhores condições de negociação dos municípios junto aos governos estadual e federal, ou junto a entidades da sociedade, empresas ou agências estatais.
- 5) **Aumento na transparência das ações:** como as decisões tomadas pelos consórcios são de âmbito regional e envolvem vários atores, naturalmente elas se tornam mais visíveis, por exigir um processo de discussão mais aprofundado em cada município e em termos regionais, abrindo espaço para uma maior fiscalização da sociedade sobre a ação dos governos.

---

<sup>95</sup> MEDAUAR & OLIVEIRA (2006)

<sup>96</sup> AMORIM, M.R.M. de A.J. de. Consórcios Públicos – O Poder de diálogo das prefeituras junto aos governos estadual e federal. [www.seplan.go.gov.br/sepin/pub/conj/.../10.htm](http://www.seplan.go.gov.br/sepin/pub/conj/.../10.htm) Acesso em: 11 dez. 2010.

Para Cruz (2001), antes da constituição de um consórcio intermunicipal, faz-se necessário observar alguns parâmetros considerados essenciais, como: existência de interesses comuns entre os municípios e identidade intermunicipal; disposição de cooperação por parte dos administradores públicos na busca de solução conjunta para seus problemas e decisão política em se consorciarem; superação dos conflitos político-partidários, bem como a existência de proximidades física entre os municípios interessados no consórcio. Mediante tais quesitos, e atendendo ao ordenamento jurídico (BRASIL, 1988; BRASIL, 1997; BRASIL 2005; BRASIL, 2007), o consórcio se consolidará de forma a gerir ações de negociação e interesses comuns, eliminando, em parte, entraves políticos institucionais de modelos robustos existentes na administração pública, como a dispersão de recursos (BONATTO, 2004).

A questão relevante ao optar-se por consórcio intermunicipal vem da própria conceituação de região de abrangência consorciada, visto que a mesma extrapola os indicadores geográficos e administrativos ao assumir a conformidade econômica, definindo e identificando necessidades e responsabilidades comuns, agregando forças usualmente antagônicas produzindo um processo regional de cooperação, dentro do que teoricamente é apontado como exemplo de governança urbana (ROLNIK e SOMEKH, 2000).

Embora todo este arcabouço institucional, sua operacionalidade não é simples, tendo em vista todo o processo de articulação institucional, o delineamento dos objetivos comuns, a forma de financiamento da gestão compartilhada e a negociação política legal necessária, dentre outros, em torno da definição de cláusulas do contrato que constitui o consórcio em si, bem como o peso político de cada ente que o compõe.

Alcançadas as definições das cláusulas contratuais, ou seja, do documento denominado protocolo de intenções, este deve ainda ser apreciado pelas respectivas casas legislativas de cada unidade federativa partícipe, tendo em vista à autonomia de cada ente assegurada na Constituição.

Como instrumento de gestão intergovernamental, o consórcio público assume diversas finalidades e objetivos comuns, atendendo ao arranjo institucionalizado por meio das premissas que o constitui. É possível constituir um consórcio público atendendo especificidades de cada serviço público, bem como para funções públicas integradas, desde

que coerente com o acordo político firmado no arranjo institucional. Assim, o consórcio público vem sendo utilizado como resposta à necessidade de uma maior institucionalização da cooperação intergovernamental para a gestão consorciada de atribuições compartilhadas, permitindo a gestão de políticas públicas mediante as desigualdades na capacidade administrativa e financeira dos consorciados (ALMEIDA, 1995)<sup>97</sup>.

As estratégias de cooperação variam conforme a área de atuação, a região a ser atendida, a data de criação, o formato de parceria e o quadro de demandas comuns. Contudo, sob qualquer formato, os consórcios públicos são iniciativas que contribuem de forma efetiva pra o rompimento do imobilismo por parte da grande dos consorciados perante as necessidades prementes de se promover o desenvolvimento socioeconômico, a partir das alternativas criadas para melhorar as condições de vida de sua microrregião. Conhecer a gestão desses novos arranjos institucionais possibilita maior avanço na implementação de políticas públicas.

O consórcio público deverá atender certas premissas que, em síntese, correspondem ao atendimento das seguintes proposições:

- Visão estratégica dos problemas e desafios de um dado território.
- Capacidade de diálogo e entendimento (concertação política) entre os associados.
- Arranjo estruturante e sustentado.
- Sustentabilidade política institucional, técnica gerencial e financeira.

As estratégias para a implantação de um consórcio público envolvem:

- a) objetividade de propósito e focalização de objetivos,
- b) agregação de capacidade técnica gerencial,
- c) mobilização e compartilhamento de recursos dos entes federados consorciados,
- d) possibilidades de financiamento externo,
- e) envolvimento de outros atores públicos, privados e do terceiro setor,

---

<sup>97</sup> ALMEIDA, T.M. Federalismo e políticas sociais, CEPAL. Série Políticas Sociais, junho 1995.



f) participação das comunidades locais.

Na formação dos consórcios, em observância ao disposto na Lei dos Consórcios, há necessidade de atender alguns procedimentos, dentre os quais a dialogação entre os entes políticos que queiram viabilizar tal arranjo institucional, o que Medauar e Oliveira (2006) consideram como ambiente de diálogo e de concertação como prática administrativa. Com o ajustamento de objetivos comuns e metas a serem atingidas, as etapas seguintes serão de estruturação do instrumento de gestão intergovernamental:

1. Elaboração do projeto de lei.
2. Elaboração e aprovação do Protocolo de Intenções (documento preliminar, com diretrizes e conteúdo mínimo fixado por Lei)
3. Autorização do Legislativo (onde ocorre a ratificação do protocolo de intenções, mediante lei específica que deverá ser aprovada por cada Poder Legislativo dos entes partícipes)
4. Convocação da Assembleia Geral (instância máxima do consórcio, composta pelos entes consorciados, para elaborar os estatutos e regimentos e contratos com as responsabilidades financeiras de cada partícipe)
5. Elaboração e aprovação do Contrato de Consórcio (contrato de rateio, de programa, de operação de crédito na definição de formas e garantias de financiamentos)
6. Eleição de presidente e vice-presidente do consórcio.
7. Constituição do conselho fiscal (ou Curador).
8. Preparação de Ata de Fundação.
9. Publicação da ata e extrato do estatuto.
10. Obtenção do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica-CNPJ.
11. Obtenção do Alvará de Localização.
12. Reconhecimento de Utilidade Pública.
13. Elaboração de Regimento Interno.

A figura 5 apresenta o fluxograma simplificado de criação do consórcio público, pelas disposições legais.

Tais instrumentos de cooperação, após serem constituídos pelos municípios, passam a participar das políticas de transferência de verbas regulares, ou seja, verbas destinadas à saúde, educação e assistência social. Neste sentido, tornam-se alternativa gerencial de ações propostas para tais verbas, tendo em vista a agilidade na execução de projetos, atendendo de forma mais eficiente e eficaz as demandas locais e regionais.

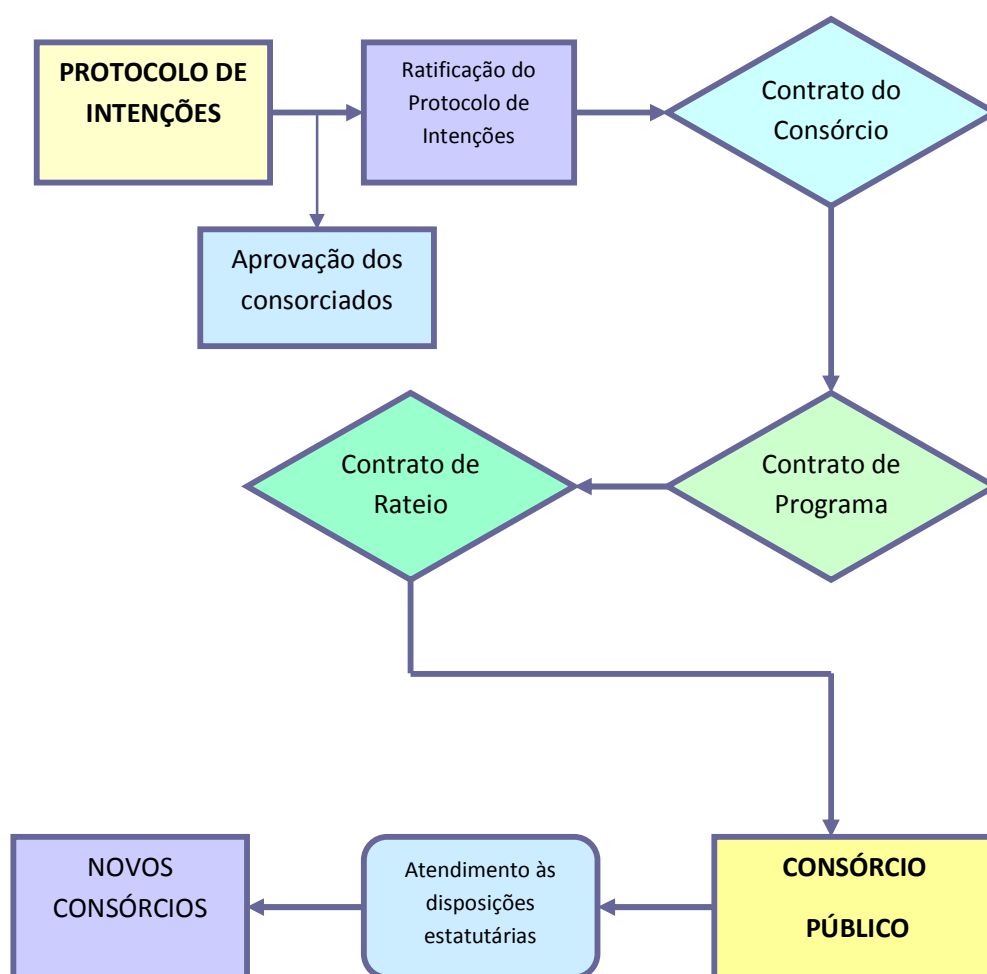


Figura 5 – Fluxograma de criação de consórcio público (Lei Federal nº 11.107/2005)

Fonte: elaborada pelo autor

Com a promulgação e regulamentação da Lei dos Consórcios percebe-se que os consórcios públicos, além de instrumentos de cooperação federativa, tornam-se um mecanismo de gestão pública capaz de produzir resultados satisfatórios na área de políticas públicas, desde que enseje os preceitos ação participativa e integração regional para a consolidação do desenvolvimento econômico e socioambiental. Com tal fundamentação, constituem-se, essencialmente, em um novo instrumento de gestão intergovernamental, possibilitando uma maior articulação das iniciativas e políticas públicas entre as diferentes esferas governamentais no espaço macro e sub-regional.

### **2.4.3 Consórcios Públicos Intermunicipais**

Na análise de Bonatto (2004), os consórcios públicos intermunicipais representam uma ferramenta de gestão pública capaz de contribuir para o desenvolvimento econômico e social regional a partir da resolução de problemas comuns, pela definição de um novo espaço local onde haja participação sinérgica dos diversos atores-públicos e sociais, aumentando significativamente o rendimento de seus esforços, evitando a dispersão de recursos, melhorando a sua capacidade técnica, gerencial e financeira.

Com tal instrumento é possível fazer alianças em regiões de interesse comum, como no caso de bacias hidrográficas ou polos regionais de desenvolvimento, melhorando a prestação de serviços públicos. Neste aspecto, há uma grande possibilidade de atuação dos consórcios para a promoção do desenvolvimento regional, tendo em vista a capacidade desses em assumir funções de incentivo a atividades e funcionar como agentes de controle e prevenção da "guerra fiscal" entre municípios.

O papel do município ganha especial contorno neste contexto, uma vez que é o ente federativo que reúne melhores condições para que se faça chegar à população local as soluções para suas carências. Se bem administrado, o município consegue exercer importante função gerencial e a proximidade com os problemas cotidianos permite uma melhor visualização das alternativas de solução dos mesmos. Ainda que seja possível a

constituição de consórcios públicos entre outros entes, os Municípios serão peça fundamental na maioria dessas associações<sup>98</sup>.

As possibilidades de atuação conjunta dos municípios por meio da instituição consórcio público possibilitam articulações de planejamento, em nível local, para se alcançar o desenvolvimento local, por meio da visão integrada e interdependente dos interesses comuns. Como base para os consórcios intermunicipais, as estratégias territoriais de desenvolvimento, objetivando a utilização dos recursos endógenos e a diversificação local, conduz aos seus partícipes a legitimidade para a convocação de outros mecanismos de cooperação. Conduto observa-se que a partir uso efetivo dos consórcios intermunicipais, seus constituintes podem discutir formas de promover tal desenvolvimento e melhor argumentarem, junto ao governo Federal, sobre as perspectivas da agenda das cidades e do desenvolvimento regional. Dessa forma, os municípios podem se consorciarem para resolverem suas pretensões sob os mais variados objetos de trabalho<sup>99</sup>, conforme disposto no estatuto da instituição cooperativa.

O relatório do IBGE (2009), sobre o perfil dos municípios brasileiros, demonstra que com o crescimento das atribuições dos municípios, a partir da década de 1990, a demanda pela a implementação de políticas setoriais eficientes, com base no instituto consórcio públicos, vem sendo consolidada e adquirindo na escala local, arranjos federativos capazes de promover o desenvolvimento endógeno, segundo a percepção do

---

<sup>98</sup> SOUZA, F. F. de. A implantação dos consórcios públicos instituídos pela Lei nº 11.107/2005. Oportunidades e desafios deste instrumento de cooperação federativa. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2395, 21 jan. 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/14204>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

<sup>99</sup> a) Serviços públicos, que possibilitam a amortização de custos fixos e investimentos (programas de complemento nutricional); b) Saúde, que possibilitam a operacionalização das unidades de saúde de vários níveis e redução de custos de procedimentos, deslocamento e aquisição de equipamentos; c) Obras públicas, que possibilitam compartilhar recursos para diversas obras pela aquisição ou locação de máquinas para o uso comum; d)Atividade-meio, que possibilita o uso comum de equipamentos e desenvolvimento de sistemas informatizados; e) Meio Ambiente, para projetos de recuperação ou preservação do meio ambiente, no que se refere ao manejo dos recursos hídricos e demais questões ambientais, como saneamento básico, resíduos sólidos, enchentes; e, f) Desenvolvimento econômico regional, possibilitando incentivar as atividades econômicas a partir da divulgação do potencial turístico regional e sua exploração racional, além de programas de capacitação profissional da mão-de-obra local.

fortalecimento da governança local, por meio da cooperação, construção de parcerias e da pactuação dos atores sociais envolvidos. Neste sentido, os consórcios intermunicipais, bem como outros modelos de cooperação, ganharam destaque na década, para a proteção ambiental, sobretudo aqueles relacionados à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos hídricos, a partir do desenvolvimento de programas e atividades.

A região Sudeste, com 1.668 municípios, é a que mais se destaca no cenário desta instituição cooperativa, nos três níveis (figura 6). Este destaque decorre da política de descentralização já instalada, do número de municípios e da densidade populacional, conseqüentemente, as formas de cooperação demandadas, sobretudo, nas áreas de saúde, meio ambiente, turismo, gestão de resíduos sólidos e saneamento e desenvolvimento urbano, não obstante, que muitos municípios façam parte de mais de um tipo ou modalidade de consórcio público para o atendimento dessas áreas.

Ao contrário da região Sudeste, a Norte apresenta número bem menor em todos os tipos, sobretudo com o governo Federal. Uma possível explicação para tanto pode estar relacionada à falta de planejamento estratégico das governanças locais e a compreensão dos mecanismos dos consórcios públicos de direito público, sob a forma de captação de recursos para os municípios consorciados. Não diferente do que ocorre na região Nordeste.

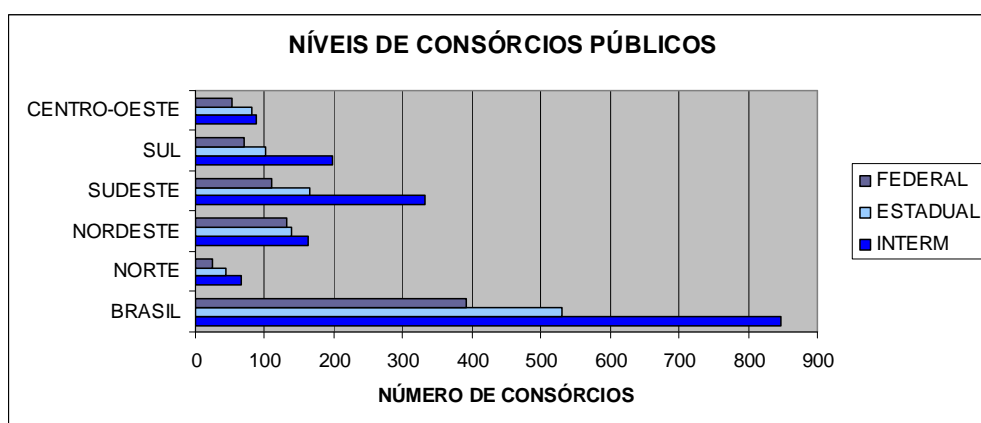


Figura 6 – Número de consórcios públicos por Regiões.

Fonte: IBGE 2009.

Na Análise de CRUZ et al. (2009), os Consórcios Intermunicipais no Estado de São Paulo apresentam a característica de desenvolvimento mais abrangente, além de suporte à produção material, tendo em vista o forte apelo à ação participativa e democratização das políticas públicas. Neste aspecto, percebe-se que tal dispositivo tem sido a alternativa encontrada para o trabalho integrado e articulado entre os municípios paulistas.

Na figura 7, tem-se, o número de municípios participantes de consórcios intermunicipais em Meio Ambiente no Estado de São Paulo, para a execução de projetos, obras, serviços ou consultorias, de interesse comum ou de desenvolvimento regional, nas seguintes áreas de atuação: controle de erosão, reflorestamento, recursos hídricos, educação ambiental, tratamento de esgoto, abastecimento de água, disposição final resíduos sólidos domiciliares e hospitalares, educação ambiental, reflorestamento, tratamento de esgotos, segundo a Fundação Sistema Estadual de Dados - SEADE (2003).

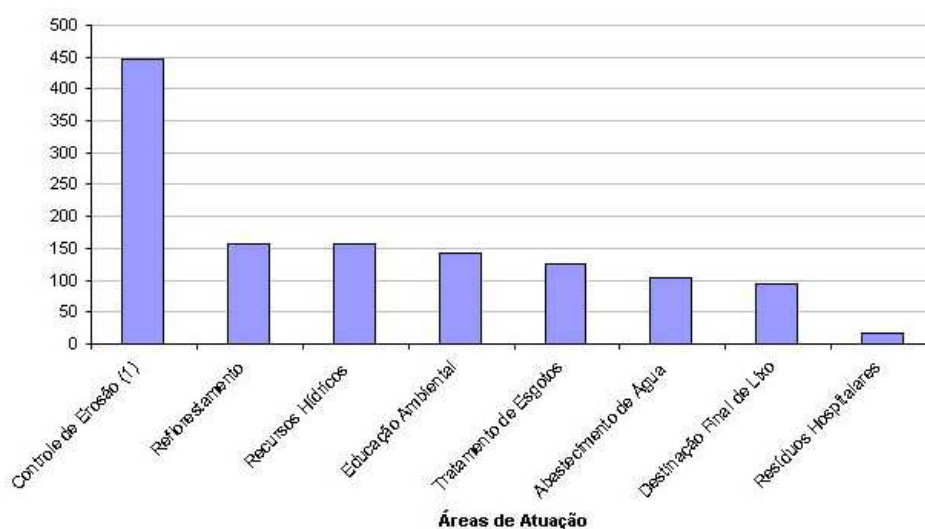


Figura 7 – Número de municípios participantes de consórcios intermunicipais em Meio Ambiente no Estado de São Paulo.

Fonte: Codasp (2003).

Pelo levantamento realizado para a área de atuação em infraestrutura relacionada ao controle de erosão nas estradas rurais, o número de partícipes elevado se dá em decorrência do Programa Pró-Estrada, criado em 2000, com o incentivo do governo do estado a partir da Companhia de Desenvolvimento Agrícola do Estado de São Paulo-CODASP, cujo objetivo principal é a conservação de estradas rurais. A participação, considerando dados atuais, é de 420 municípios em 73 consórcios intermunicipais, sendo que não há um município-polo, devido à natureza do programa e de sua estruturação. O benefício deste programa, além dos objetivos para que foi criado, vem ocasionando a melhoria da produtividade de alguns municípios, e, conseqüentemente, favorecendo o desenvolvimento de microrregiões do Estado.

Segundo o estudo exploratório de Silva et. al (2009)<sup>100</sup> sobre os Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento criados a partir de 1980 no Estado de São Paulo e que permaneceram ativos até 2005, são: Consórcio Intermunicipal do Vale Paranapanema (CIVAP); Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de São João da Boa Vista (CONDERG); Consórcio Intermunicipal dos Vales dos Rios Tietê-Paraná (CIPT); Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira (CODIVAR) e, o Consórcio de Municípios da alta Mogiana (COMAM). O Quadro 1 traz uma leitura resumida da formação e atuação destes consórcios de desenvolvimento, bem como a contribuição destes para o estudo.

Na análise dos autores, tais consórcios para o desenvolvimento local permanecem atuantes na atualidade junto ao cenário da administração pública, por atuarem na solução dos problemas comuns, considerando como ferramenta básica a cooperação entre os municípios e o entendimento da adoção de uma política de descentralização administrativa regional. Sob tais conceitos, a maioria buscou delinear seus objetivos a partir da prestação de serviços diretamente à comunidade, de forma eficiente e com visibilidade.

---

<sup>100</sup> LEITE, C.C.; SILVA, I.G. da; ARAÚJO, F. F. de, CRUZ, M. do C.; SILVA, V.M.da. Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento do Estado de São Paulo:mudando para sobreviver. II Congresso Consad de Gestão Pública. Consórcios Intermunicipais De Desenvolvimento - Mudando Para Sobreviver. 2009. Resumo. Pág. 39

Neste aspecto, ambos propiciaram uma superação das divergências partidárias colocando como meta a busca pela melhoria de serviços à população.

Destacam ainda, que para a implantação e continuidade dos consórcios faz-se necessário o comprometimento das lideranças, o trabalho de implementação das ações propostas, a existência de uma estrutura administrativa mínima e profissionalizada, a busca por parcerias estratégicas para se atingir os objetivos foram algumas das características que viabilizaram as ações concretas desses consórcios que os consolidaram no cenário da administração governamental regional.

**Quadro 1** – Consórcios de desenvolvimento no Estado de São Paulo. Fonte: Adaptado de CRUZ, M. C. M. T, et.al CEPAM 2009.

<i>SÍNTESE E CONTRIBUIÇÃO</i>	
<i>CIVAP</i>	Em 1985, a partir do Cierga - Consórcio Intermunicipal do Escritório da Região de Governo de Assis, captando recursos dos partícipes para financiar o levantamento pedológico com fins de diagnosticar o meio físico da região. Em 2000, ganha nova denominação – Civap, realizam diagnóstico do meio físico e dos recursos hídricos que auxiliaram no Plano da Bacia Hidrográfica do Médio Tietê, o planejamento turístico sustentável e o desenvolvimento de projetos experimentais de agricultura irrigada. Incluem ainda, projetos de educação ambiental, recomposição de matas ciliares, dentre outros.
	Sua contribuição é na forma de procedimento e de organização para a implementação de políticas públicas, considerando a região como um todo, propiciando uma atuação conjunta, focada no desenvolvimento da região. Destaca-se pela especialização na produção e inovação tecnológica.
<i>CONDERG</i>	Em 1985, abrangendo 16 municípios, com objetivos voltados para área de informática, por meio da centralização do serviço de emissão de carnês de IPTU e Imposto sobre Serviços – ISS. A partir de 1986, passou a atuar na área da saúde, que possibilitou a criação do Conderg-Hospital. Desde 2001, atua com o Pró-Estrada, na área de infraestrutura junto ao governo estadual.
	Sua contribuição é a forma de atuação relacionada a lideranças políticas e a articulação de parcerias com as universidades no que tange a prestação de serviços de saúde, permitindo alcançarem uma excelência na área de saúde pública e de desenvolvimento social. Destaca-se pela especialização na área da saúde.
<i>CITP</i>	Em 1989, abrangendo, em 1995, 62 municípios, o Consórcio Intermunicipal dos Vales dos Rios Tietê e Paraná, com o objetivo de promover ações para o desenvolvimento dos municípios limítrofes aos rios Tietê-Paraná na implantação da Hidrovia Tietê-Paraná, inclusive. Atualmente, conta com 68 municípios partícipes, voltados para projetos menores que fortaleçam as tendências econômicas existentes, priorizando projetos de incentivo ao turismo.
	Sua contribuição é a estratégia de atuação adotada, na atualidade, consiste em trabalhar as necessidades e oportunidades pontuais, considerando o envolvimento



	das comunidades locais. Destaca-se pela especialização na promoção de ações de desenvolvimento econômico local.
<b>CODIVAR</b>	Em 1989, abrangendo 20 municípios, com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico regional do Vale do Ribeira. Em 2001, tornou-se consórcio com atuação na área da saúde, com a finalidade de planejamento, adoção e execução de medidas destinadas à promoção do sistema de saúde da região. Ampliou o número de participantes, totalizando 25 municípios.
	Sua contribuição é a forma de atuação relacionada a lideranças políticas da região, permitindo a união entre os municípios. O programa de saúde criado destaca-se pela permanência e a profissionalização da equipe administrativa e sua forma organizacional flexível na implementação dos serviços prestados às comunidades. Destaca-se pela especialização na área da saúde.
<b>COMAM</b>	Em 1985, abrangendo 26 municípios, na atualidade, com o objetivo de promover o desenvolvimento integrado da região de Franca, com criação e manutenção de farmácia regional, fabricação de artefatos de cimento, realização de programa de alimentação a partir da apicultura e cunicultura.
	Sua contribuição é a forma de atuação relacionada a lideranças políticas baseada no modelo de descentralização político-administrativa do governo Montoro. Destaca-se pela especialização em trabalhos de articulação política.

Em Cruz (2001)<sup>101</sup> demonstra que os consórcios intermunicipais representam uma forma de cooperação intermunicipal para o aproveitamento das potencialidades socioeconômicas locais, em que cada partícipe deve buscar identificar quais os arranjos cooperativos que possam auxiliar, de forma integrada, a alcançarem os seus objetivos e, dessa forma, assegurarem a melhoria da qualidade de vida da sua população.

O grau de comprometimento e de permanência dessas ações sobrepõe questões partidárias e de conflitos que surgem pela disputa individualizada por recursos em prol das soluções conjuntas na viabilização de oportunidades construtivas na escala da administração pública regional.

#### **2.4.4 Consórcios Intermunicipais de Meio Ambiente**

---

<sup>101</sup> CRUZ, M. C. M. T. . Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. 1. ed. São Paulo: Pólis/Centro de Documentação e Informação, 2001. v. 1. 96 p.

Pela complexidade de que se revestem, as questões ambientais locais demandam, para seu equacionamento, recursos quase sempre pouco disponíveis no orçamento de uma prefeitura, sobretudo para aquelas relacionadas à mitigação de impactos ambientais de natureza antrópica. No auxílio para o enfrentamento desses problemas, a governança local pode utilizar-se dos consórcios públicos, em que unindo esforços a outras administrações locais, governos estaduais ou governo federal, consigam elaborar projetos e programas que venham sanar tais prerrogativas voltadas para o desenvolvimento regional. Com a fundamentação nas leis ambientais, sobretudo a 6.938/81<sup>102</sup>, tais consórcios públicos podem representar uma associação entre dois ou mais municípios, ou entre esses e os Estados e a União visando à execução de projetos, obras e/ou serviços de interesse comum. Neste aspecto, há também a possibilidade de realização de convênios de parceria com o setor privado ou apoio do setor privado ou de comunidades. De qualquer forma, todos os tipos de cooperação mútua são acordos firmados que tenham o significado de promover o desenvolvimento local, contanto que tais ações não venham ferir os preceitos e ordenamento das políticas ambientais no seu contexto global, regional e local.

O Munic (2009)<sup>103</sup> aponta que todos os tipos de consórcio, considerando as Grandes Regiões (figura 8), tendem a aumentar sua presença à medida que se avança das menores para as maiores classes de tamanho da população dos municípios. Os maiores percentuais para cada tipo de consórcio são: intermunicipais – 22,5%, na Região Centro-Oeste; 21,8%, nas Regiões Sudeste e Sul. Os estaduais – 11,5%, na Região Sudeste e 11,4% na Região Centro-Oeste. Já os federais – 4,2%, na Região Norte, seguido da Região Centro-Oeste, com 4,1%. Se considerar a Unidade da Federação, o destaque é o Rio de Janeiro, onde 50,0% dos municípios participam de consórcios intermunicipais. Um aspecto característico desta participação consiste na própria situação geomorfológica desses municípios, em que a topografia, além do território político, comanda a formação de convênios cooperativos na área ambiental.

---

<sup>102</sup> Lei que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, fundamentada nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 235 da Constituição Federal.

<sup>103</sup> IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic 2009.

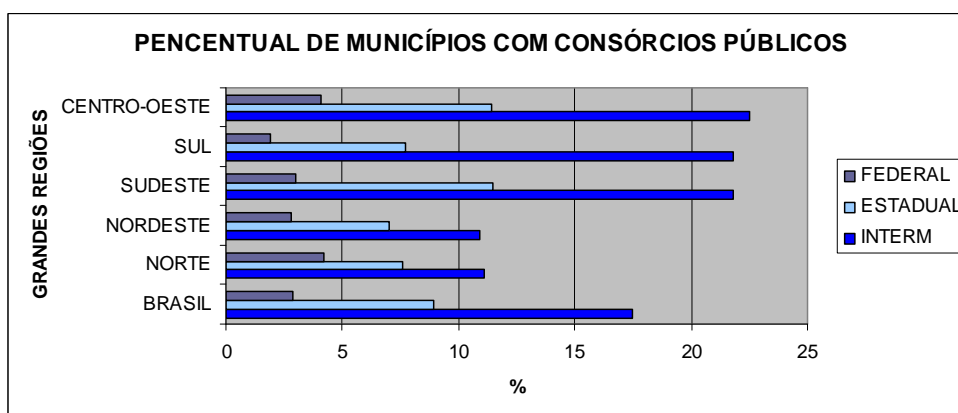


Figura 8 – Percentual de municípios com consórcios públicos por Regiões.

Fonte: IBGE 2009.

Considerando os demais tipos de consórcios, as Unidades da Federação que se destacam são novamente os Estados do Rio de Janeiro, onde é maior a presença de convênios (15,2% dos municípios), e do Espírito Santo, onde é maior a incidência de apoios (17,9%)<sup>104</sup>.

A maior participação desses consórcios se verifica pela elevação do número relativo dos municípios com Conselho Municipal de Meio Ambiente que passa de 36,7%, em 2004, para 56,3%, em 2009, e do aumento da proporção dos municípios com Fundo de Meio Ambiente (de 14,5 % para 29,6%). Este melhor ordenamento estrutural de gestão municipal para as questões ambientais advêm da participação dessas governanças locais, sobretudo, nos Comitês de Bacias Hidrográficas.

Assim, a celebração de consórcios públicos intermunicipais para a descentralização de políticas ambientais com o objetivo de buscar soluções aos problemas relacionados ao meio ambiente e sua defesa, bem como de executar projetos e serviços de interesse comum voltados para o desenvolvimento ambiental vem aumentando, tendo em vista a busca pela estruturação por parte dos municípios em gestão ambiental municipal

<sup>104</sup> Munic (2009) - Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

com a consolidação de uma Agenda 21 local. Ainda que este crescimento esteja atrelado ao tamanho da população do município, o enfrentamento das questões ambientais junto aos Comitês de Bacias Hidrográficas tem favorecido que as governanças locais, por meio de seus Conselhos Municipais de Meio Ambiente, encontrem mais facilmente soluções conjuntas para seus problemas ambientais.

Um outro elemento significativo na constituição dos consórcios na área do meio ambiente, além dos recursos hídricos, é o saneamento. Esses projetos apresentam objetivos gerais comuns entre a maioria dos municípios, por buscarem a preservação do meio ambiente e, ao mesmo tempo, suprirem as necessidades de melhoria na qualidade de vida dos cidadãos que habitam na região. Neste aspecto, pode-se exemplificar o Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçã<sup>105</sup>.

Outro tema muito abordado por esses consórcios é quanto aos recursos hídricos, como é o caso do Consórcio Intermunicipal Lagos São João no RJ<sup>106</sup>. Por outro lado, os consórcios poderão também tratar de assuntos como saneamento básico, enchentes, bem como os relacionados ao uso e ocupação do solo no que tange aos aspectos urbanos, o que permitirá que esses arranjos cooperativos tenham um papel importante de interlocutor entre

---

<sup>105</sup> Consórcio Intermunicipal Vale do Jiquiriçã (CIVJ), fundado em 1993, por prefeitos de 17 municípios da Bacia do Rio Jiquiriçã, com o objetivo geral de elaborar e executar programas de desenvolvimento ambiental da Bacia do Rio Jiquiriçã. Suas atividades são baseadas na análise e respeito às necessidades expressas pela população local, visando o equilíbrio do homem em seu meio ambiente. O Consórcio vem atuando em outros projetos nas áreas de educação, qualificação da mão-de-obra, recomposição de matas ciliares, educação ambiental, elaboração de planos diretores, desenvolvimento cultural, implantação de agroindústrias, esgotamento sanitário / limpeza urbana, turismo, planos de desenvolvimento regional e municipal, entre outros projetos abordados com uma visão holística e que incorporam as principais necessidades / carências e participação da população. Disponível em <http://ancien.riob.org/ag2000/jiquirica.htm> (acesso em 01/02/2011)

<sup>106</sup> O Consórcio Intermunicipal Lagos São João, fundado em 17 de dezembro de 1999, com o objetivo de consolidar a Política Nacional e Estadual de Recursos Hídricos na Região, feito alcançado em 23 de fevereiro de 2005, com a posse dos representantes titulares e suplentes do Comitê de Bacia Lagos São João, criado pelo Decreto Estadual nº 36.733 de dezembro de 2004, atualmente vem se dedicando, além de suas demais atribuições estatutárias, à missão de desempenhar a função de Secretaria Executiva do Comitê de Bacia. Dessa forma, o Consórcio vem se dedicando a execução de projetos de gestão integrada e recuperação ambiental da região, que são deliberados pelo Comitê. Disponível em <http://www.lagossaojoao.org.br/> (acesso em 01/02/2011)

os diferentes níveis de governo, tendo como impositivo contundente a necessidade de desempenho e modelagem de medidas que visem o desenvolvimento local e ao mesmo tempo, a sustentabilidade desse, considerando as diferentes necessidades sociais, os limitados recursos financeiros e humanos.

No Estado de São Paulo, os consórcios de meio ambiente foram diferenciados entre os que atuam com recursos hídricos e os que atuam com resíduos sólidos. Segundo Cepam (2005) apud CRUZ (2010), há cerca de 15 iniciativas de meio ambiente, sendo 10 em recursos hídricos e o restante para resíduos sólidos, perfazendo um total de 196 municípios partícipes abrangendo aproximadamente cerca de 12.000.000 habitantes. Um aspecto diferenciado também é observado nos consórcios de recursos hídricos, uma vez que pela natureza de ação, envolvem bacias hidrográficas, favorecendo a participação de municípios de outros estados. No caso, há três municípios mineiros que participam dos arranjos de cooperação no Estado.

A possibilidade desses arranjos cooperativos na forma de consórcios entre os entes federativos, sob qualquer nível, e para as diversas áreas de atuação permite a maior agilidade na implementação de ações que se alinham por interesses comuns com um desembolso menor e com melhores resultados. Sob tais aspectos, os consórcios em uma visão totalitária podem ser vistos como uma forma de fortalecimento das governanças locais, abstraindo-se da subordinação desses a projetos federais ou estaduais e suas políticas. Portanto, trata-se de um arranjo de cooperação, de apelo administrativo e, ao mesmo tempo, político.

## **2.5 Síntese do capítulo**

Este capítulo teve como objetivo central discorrer sobre algumas considerações sobre a instituição Consórcios Públicos e o dispositivo legal que lhe ordena. Esta análise, foi subdividida conforme a Figura 1. Ao partir da introdutória sobre políticas públicas, buscou-se tecer algumas considerações a cerca da Lei Federal nº 11.107, de 6 de Abril de 2005, a partir do ordenamento jurídico de outras que igualmente contribuíram na questão legal para os consórcios públicos. Neste aspecto, buscou-se apresentar a instituição como

um instrumento de gestão intergovernamental que possibilita uma maior articulação das iniciativas e políticas públicas entre as diferentes esferas governamentais.

A constituição desse instrumento de gestão governamental requer esforço dos candidatos à consorciação, uma vez que exigem de certa forma desprendimentos de linhas partidárias, debate, articulação e negociação política na definição das cláusulas que farão parte do contrato de constituição do consórcio. Sob tais circunstâncias, o peso político de cada partícipe, os objetivos comuns e a forma de financiamento da gestão compartilhada, definirão a permanência da instituição consórcio público. Neste aspecto, há de se considerar a concepção estratégica de planejamento participativo com a comunidade como forma de adaptação a permanente mudança da realidade local, impulsionada pelas ações externas. Assim, percebe-se que ações compartilhadas permitem que programas desenvolvidos para a prestação de serviços à comunidade se desenvolvam e se aperfeiçoam estabelecendo modelos de gestão para políticas públicas locais.

Portanto, a possibilidade de formação dos consórcios em diferentes temas, desde investimentos em infra-estruturas e em projetos privados, estendendo-se à saúde e a área tecnológica até chegar a temas mais atuais que envolvem o manejo e a conservação dos recursos ambientais representa o exemplo mais concreto de uma nova forma de governança pública em gestão regional e local, com maior autonomia, que prima pela melhora técnica e financeira na realização das metas coletivas. É a tendência de uma política que quebra o círculo vicioso da descontinuidade administrativa, que envolve participantes governamentais e civis (não-governamentais) chamada de consórcio público.

De certo que não existe um modelo único para a instituição consórcio público, contudo, o aperfeiçoamento dessa experiência propicia o norteamento dos demais arranjos institucionais futuros, a partir da indicação de fatores mobilizadores para as políticas específicas de cooperação entre os municípios. As estratégias de trabalhar de forma cooperada é variável segundo a área de atuação, espaço territorial, parceria e objetivos comuns. No entanto, as alternativas criadas para melhorar as condições de vida das comunidades que compõe a municipalidade, equacionadas de forma participativa, são capazes de promover soluções de desenvolvimento local/regional, articulando crescimento econômico com outros fatores estratégicos de desenvolvimento.

A possibilidade de atendimento em relação às necessidades locais, a partir das políticas integradas, é determinante para o sucesso do modelo cooperativo a partir da instituição consórcios públicos. Neste aspecto, são infinitas as possibilidades, desde que venham ao encontro de mecanismos simplificados de natureza consultiva, ou seja, da participação da comunidade. Nesse sentido, o envolvimento da comunidade contribui de forma eficaz para aumentar a permanência desses dispositivos institucionais, resguardando-os de riscos de abandono frente às flutuações de interesses político-administrativos.

Os consórcios públicos são instrumentos que favorecem o trabalho articulado entre os municípios participantes na implantação de políticas públicas, principalmente para aqueles de pequeno porte, que não possuem recursos suficientes para a prestação de serviços na área social, de infraestrutura e “fôlego” para buscar financiamentos. Assim, tais arranjos cooperativos ou, qualquer outra forma de cooperação intermunicipal (agência, rede, associações, dentre outros), são ferramentas viáveis e fundamentais para que se alcance o desenvolvimento local. Sua eficiência decorre de práticas assertivas de gerenciamento e vontade política.

A participação dos entes federativos em um consórcio público requererá amadurecimento dos partícipes quanto ao entendimento dos processos de gestão compartilhada e do próprio instituto, tanto dos administradores públicos quanto dos técnicos municipais e da comunidade beneficiária, uma vez que as vantagens adquiridas advêm em prazo relativamente longo, que geralmente ultrapassa o prazo de um mandato municipal. O entendimento e o desprendimento da visão imediatista e partidária dos atores sociais envolvidos correspondem elementos positivos para a consolidação dessa instituição.

O referencial legal, a Lei Federal nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007, contribui de forma significativa para a implementação e atuação dos consórcios públicos e a gestão associada de serviços públicos, protegendo juridicamente estes dois institutos importantes de cooperação federativa, uma vez que os reconhece como pessoas jurídicas de direito público, tornando-os autoridades para a prática de atividades antes reservadas ao Poder público apenas; favorece a segurança das relações entre os entes partícipes pelas determinações quanto à legitimidade desses em exigirem o cumprimento das obrigações assumidas por força dos contratos de rateio dos custos da entidade; e, fortalece a instituição consórcio público por estabelecer que a retirada de qualquer partícipe

não prejudica as obrigações constituídas até e então. Estas, por sua vez, deverão ser honradas ou indenizadas, mesmo na hipótese de extinção do vínculo associativo. Assim, os entes federativos responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes.



### 3. MEIO AMBIENTE E TURISMO REGIONAL

#### 3.1 Introdução

Neste capítulo são apresentadas considerações conceituais sobre meio ambiente, consubstanciado pelo ordenamento jurídico brasileiro, alguns aspectos sobre a política nacional de meio ambiente, considerando as esferas governamentais. Neste aspecto, buscou-se externalizar os mecanismos reguladores da política pública para o turismo no País e a contribuição desses instrumentos, em nível local, para o manejo dos recursos naturais que podem servir de ferramenta de gestão pública ambiental, com responsabilidade compartilhada entre os atores sociais, na promoção da atividade turística como fator de desenvolvimento sustentável local. Para tanto, mantendo a hierarquização didática, apresentada no capítulo anterior, a figura 9 esquematiza os temas abordados neste capítulo.

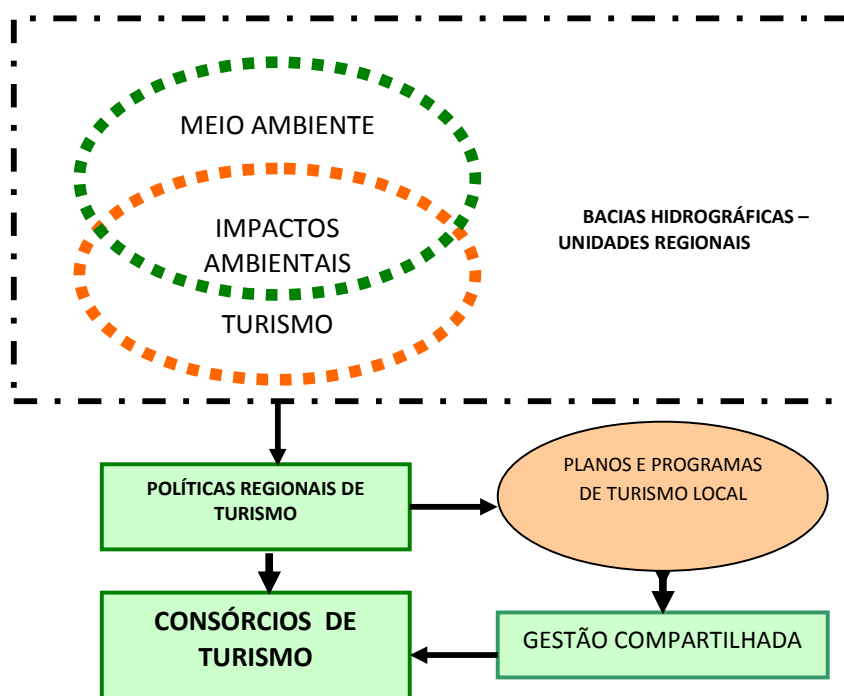


Figura 9 – Esquema de apresentação do item – meio ambiente e turismo regional

Fonte: elaborada pelo autor

### 3.2 Meio Ambiente e Turismo

O conceito da expressão meio ambiente comumente tem sido confundido com o de natureza ou de recursos naturais. Essa confusão decorre da própria exploração do tema que ganhou cada vez mais na sociedade, sobretudo, após 1973, em decorrência das questões ambientais emanadas da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, conhecida como a Conferência de Estocolmo. Após, em 1992, com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como Eco-92, realizada na cidade do Rio de Janeiro, o meio ambiente despertou maior interesse da mídia e também em debates políticos. Dessa forma, o referido termo passou a ser considerado elemento de estudo dos juristas especializados e da ecologia, na busca de uma formulação mais completa e mais integrada do que a apresentada até então.

O Brasil teve que iniciar a reestruturação de sua política ambiental tanto devido ao desdobramento das recomendações e exigências impostas por organismos internacionais de concessões de empréstimos destinados a projetos cuja demanda corresponde a promoção do desenvolvimento econômico, quanto pelos compromissos assumidos. Essa reestrutura envolve tanto a base legal como a funcional a partir da criação de um órgão federal. Em 1981 estabeleceu-se os objetivos, as diretrizes e os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, por meio da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, a qual terminou por consagrar a expressão Meio Ambiente e precisou a sua terminologia no artigo 3<sup>o</sup><sup>107</sup> :

Meio Ambiente – o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas forma.

Pela definição dada pela lei, o meio ambiente passa ser considerado um todo, intercambiando os aspectos da natureza de modo interativo e integrativo no sistema. Neste aspecto, a lei englobou a ideia de ecossistema como a base local onde os seres vivos

---

<sup>107</sup> Lei n° 6.938/81 – dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. [www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L6938.htm).

interagem constantemente com o seu ambiente do qual é diretamente dependente. Tal conceituação não difere em outros países, como no Chile, conforme sua legislação<sup>108</sup>:

o sistema global constituído por elementos naturais e artificiais de natureza física, química ou biológica, socioculturais e suas interações, em permanente modificação pela ação humana ou natural e que rege e condiciona a existência e desenvolvimento da vida em suas múltiplas manifestações.

A interpretação da expressão meio ambiente apresentar-se-á de forma variada, tendo em vista as diferentes concepções terminológicas, a quantidade e a potencialidade dos problemas ambientais deflagrados e os interesses econômicos difusos na questão ambiental no contexto atual. De qualquer forma, o conceito vai oscilar entre dois polos: meio de vida e fornecedor de recursos naturais, conforme apresentado na figura 10.

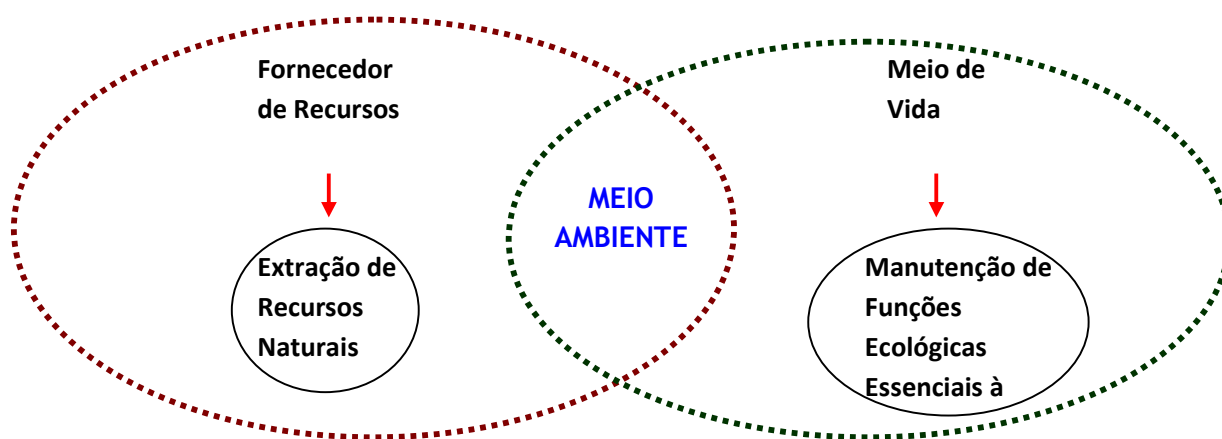


Figura 10 – Conceito oscilante sobre Meio Ambiente.

Fonte: Adaptado de SANCHÉZ (2008, p 495)

Theys (1993), após analisar várias classificações, tipologias e definições de ambiente, considerou três maneiras diferentes de conceituar o termo meio ambiente. O autor considerou uma concepção objetiva, nenhuma espécie tem maior importância que a

<sup>108</sup> Ley de Bases de Medio Ambiente n° 19.300, de 3 de março de 1994, art. 2°.

outra; uma concepção subjetiva, o meio ambiente representa um sistema, ou seja, um agrupamento de relações considerando o homem e o meio entre “sujeitos” e “objetos”; e, uma visão tecnocêntrica, considerando a relação das sociedades contemporâneas com o seu ambiente. Esta relação é mediada pelo emprego de técnicas cada vez mais sofisticadas, necessitando o gerenciamento dessa relação para tentar determinar as condições de produção do melhor ambiente possível para o ser humano, bem como para determinar o que é suportável pela natureza. Dessa forma, pode-se estabelecer limites sobre as interferências das ações antrópicas sobre o meio ambiente.

De qualquer forma, as diversas linhas do conhecimento científico vão, conforme suas acepções, acrescentando termos ou, substituindo outros, para que possam contribuir de forma em conjunto e, mais acertadamente, no planejamento e gestão ambiental para que a sociedade alcance suas metas de desenvolvimento igualitário e sustentável.

A Constituição Federal de 1988 consagrou definitivamente o termo ao referi-lo em diversos dispositivos, abordando-o como o maior número de aspectos e de elementos: natural ou físico, constituído pelos recursos naturais, como solo, água, ar, flora e fauna e a correlação entres estes e os demais<sup>109</sup>; artificial, construído ou alterado pelo ser humano, constituindo os espaços urbanos e rurais; cultural, correspondente ao patrimônio histórico, cultural, paisagístico, ecológico, científico e turístico; e, meio ambiente do trabalho, extensão do meio ambiente artificial, que corresponde ao conjunto de fatores relacionados às condições ambientais de trabalho, desde o local, equipamentos, operações, processos e produtos quanto ao aspecto de salubridade e adaptabilidades das condições físicas e psicológicas do trabalhador.

Parece razoável que o entendimento do que constitui o meio ambiente, fora as controvérsias filosóficas e epistemológicas considerando os diferentes campos do conhecimento, é que determina o alcance de políticas públicas, de empreendimentos e da sociedade civil. Neste aspecto, a política ambiental no Brasil, ao longo de sua estruturação, foi dirigida para problemas específicos a partir da poluição industrial e seus

---

<sup>109</sup> Lei 6.938/81, Art. 3º .

desdobramentos no meio físico (solo, água e ar), alcançando, na atualidade, abordagens integradas à gestão ambiental considerando ecossistemas totais. Naquela abordagem inicial, a conservação do meio ambiente significava oposição à política de desenvolvimento econômico e social (CAVALCANTI 2003).

Com a ampliação da visão ambiental, integrando política de desenvolvimento ao conceito de proteção ambiental pôde-se trabalhar a conceituação desenvolvimento sustentável, mencionada no item 1 deste trabalho. Assim, com o entendimento que a conservação do meio ambiente, em sua conceituação mais ampla, encontra-se estreitamente relacionada com a eficiência econômica e justiça social, conforme explica Beni (1998), tal conceituação passou a ter ampla aceitação. Contudo, os conflitos conceituais e metodológicos no arranjo promocional de desenvolvimento sustentável ainda são evidentes, uma vez que traduzem certo desconforto nos diversos ramos do conhecimento quanto aos aspectos de otimização do uso dos recursos naturais ser compatível com a prosperidade econômica, considerando todas as áreas.

Não diferentemente, o setor turístico surge no debate, em 1993, como prioritário na linha da sustentabilidade econômica (BENI 2006). Para tanto, a atividade de turismo adquiriu status ecologicamente sustentável, assegurando a viabilidade da atividade em longo prazo, por reconhecer a necessidade de proteger certos aspectos do meio ambiente para uma qualidade ambiental, não se distanciando das perspectivas econômicas nesse reconhecimento. Assim, sob tal perspectiva, a conservação ambiental tornou-se meta tão importante quanto à eficiência econômica e justiça social para geração de renda e melhoria da qualidade de vida daqueles que dela dependem. Como a base do turismo é o meio ambiente, este ganha uma definição mais ampla, conforme Lickorish (2000):

meio ambiente se refere ao meio físico, o qual é formado por componentes naturais e construídos. O ambiente natural é aquele que provém da natureza – clima e temperatura, água, topografia e solos, flora e fauna etc. – e meio ambiente construído é aquele fabricado pelos homens, principalmente todos os tipos de construções e outras estruturas.

Como qualquer outra atividade econômica, o turismo também pode ocasionar mudanças no meio físico, econômico e sociocultural onde se instala. Neste contexto, a

implantação do turismo em uma região, pode ocasionar relevantes impactos ambientais de ordem negativa ou positiva naquele ambiente, e estes poderão ser minimizados ou mesmo potencializados, desde que observados e respeitados os atributos locais da paisagem, bem como os interesses da população local. Caso tais premissas não sejam consideradas no planejamento turístico, as modificações podem levar a problemas sociais antes que antes não existiam.

A observância da vocação paisagística, sobretudo quanto aos aspectos ambientais característicos, que podem ser de natureza frágil, deve ser focada na proposição de metas de desenvolvimento, uma vez que qualquer interferência antrópica pode impactá-lo, provocando desastres de magnitude imprevisível. Os ambientes que são favorecidos em beleza cênica devem ser compatíveis ao uso e manejo das atividades turísticas para se promover o desenvolvimento econômico local. Há muitos recursos naturais protegidos por lei que sua exploração para fins turísticos requerer o cumprimento de certas determinações legais e entendimento de valores de educação ambiental. Neste sentido, a educação ambiental e o fortalecimento dos conceitos sobre a matéria representam o primeiro passo para a implantação de uma atividade turística, uma vez que os ordenamentos jurídicos a cerca das áreas ambientais que devem ser protegidas, conforme preconiza a Constituição Federal, não são suficientes para o entendimento dos limites ambientais (COSTALDELLO 1999). Sob tais circunstâncias encontram-se empreendimentos voltados para a atividade turística que são implantados nestas áreas protegidas legalmente, consumindo esforços do ministério público em ajustamentos de conduta com o objetivo de minimizar os impactos ambientais ali estabelecidos, bem como conduzir tal atividade a uma qualidade operacional e planejada de forma a aperfeiçoar as ações já estabelecidas. Muitos desses casos envolvem contingente humano que vêem nesta oportunidade mecanismos de melhoria da qualidade de vida, no que se refere à condição de escala de consumo. Assim, no aspecto socioeconômico, a atividade cria a oportunidade de ganhos que conduz o aspecto legal a propor instrumentos de ajustamento, como o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC para se evitar problemas maiores relacionados aos cidadãos dependentes desses espaços econômicos e promover a justiça social (RUSCHMANN 1997).

Como áreas potencialmente turísticas têm-se as de proteção ambiental (APA)<sup>110</sup>, que são áreas em geral extensas, dotadas de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, com um certo grau de ocupação humana, instituídas com o propósito de proteger a diversidade biológica, bem como disciplinar o processo de ocupação de modo a assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. Neste ambiente, o desenvolvimento da atividade turística deve seguir por base conceitos e fundamentos do turismo sustentável, destacando a modalidade nomeada como ecoturismo<sup>111</sup> (EMBRATUR, 1995). Entre as categorias de Unidades de Conservação com atributos naturais para tal atividade com o objetivo auto-sustentáveis e lucrativos para as comunidades locais, têm-se, além das APAs, a RPPN<sup>112</sup> e os Parques Nacionais<sup>113</sup>. Contudo, observa-se que os investimentos nessas áreas são insuficientes para obter um aproveitamento melhor das atividades. Neste aspecto destacam-se as dificuldades na gestão de turismo, englobando todos os mecanismos de interação para a promoção do desenvolvimento local, desde o

---

<sup>110</sup> Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, cria as Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental. As Áreas de Proteção Ambiental, classificadas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) como unidades de uso sustentável, segundo seus objetivos de criação, são autorizadas nos seus limites atividades econômicas não causadoras de danos ambientais.

<sup>111</sup> Para MADER (2010) a conceituação do termo Ecoturismo engloba três itens: medidas de conservação, participação da comunidade, atividade lucrativa e auto-sustentável. Em sua linha de pensamento é necessário observar estes itens com o objetivo de não somente esclarecer o que significa ecoturismo, mas também para delinear-se futuros projetos ecoturísticos, lembrando que para estes, balizados nesta conceituação, serão exigidos alianças intersetoriais para se obter o sucesso do negócio.

No contexto atual, tal modalidade já apresenta incorporada aos modelos e programas desenvolvidos pelos órgãos públicos de gestão em turismo.

<sup>112</sup> Art. 21 da Lei 9.985/00: “Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica”. Corresponde a uma área de conservação em propriedade particular.

<sup>113</sup> Aprovado em setembro de 1979, pelo Decreto nº 80.017, corresponde a áreas geográficas extensas e delimitadas, dotadas de atributos naturais excepcionais, cujo objetivo básico consiste na preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, na recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

gerenciamento descentralizado participativo e integrado dos atores sociais locais até a implementação de diretrizes da política nacional para o setor, comprometendo todo o processo de oportunidades e potencialidades locais para o desenvolvimento sustentável, bem como contribuindo para a instauração de riscos ambientais, inerentes à utilização dos recursos ambientais da sociedade para o seu desenvolvimento, pelo uso incorreto dos espaços naturais. Assim, a ausência da aplicação dos princípios de sustentabilidade, conforme recomenda BRASIL (2007), a falta de planejamento e os fatores relacionados às políticas são os que causam pressões enormes nas áreas naturais.

Na busca de minimizar estas distorções, o Ministério do Meio Ambiente publicou o documento “Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação”, com o objetivo de apresentar um conjunto de princípios, recomendações e diretrizes práticas com vistas a ordenar a visitação em Unidades de Conservação, desenvolvendo e adotando regras e medidas que assegurem a sustentabilidade do turismo, na tentativa de que as unidades de conservação possam estabelecer um plano de gestão de visitas, que integre o visitante com a natureza, sem que haja modificações significativas que venham causar impactos ambientais negativos ao sistema natural.

O uso turístico dessas áreas encontra-se condicionado ao número de pessoas que as Unidades de Conservação podem suportar, ou seja, da capacidade de carga do ambiente. Segundo Costa (2002), a conceituação de capacidade de carga envolve diferentes considerações e juízos científicos, apresentando uma variedade de valores os quais devem ser associados aos objetivos de manejo específico para cada área, assim sua conceituação torna-se relativa. Todavia, segundo vários autores, a capacidade de carga pode ser definida como a presença turística que produz impactos na comunidade, no meio ambiente e na economia local, aceitável tanto pelos turistas, quanto pela comunidade receptora, e com implicações para sua sustentabilidade futura. Portanto, essa capacidade está relacionada ao grau de tolerância à quantidade de indivíduos em determinado lugar, tornando-se de difícil definição, uma vez que os aspectos da capacidade de carga a serem considerados variarão conforme as características socioeconômicas e psíquicas do usuário-turista (RUSCHMANN, 2000). De qualquer forma, a capacidade de carga consiste em um parâmetro muito importante para o planejamento turístico nesses locais, pois sugere limite



para entrada e permanência de visitantes, que, se ultrapassado, tornará o local de destinação dos turistas insustentável.

Na determinação da capacidade de carga faz-se necessário, conforme a orientação dos pesquisadores na área, a análise de fatores locais (estrutura social, cultural, meio ambiente, estrutura econômica, estrutura política e recursos) para melhor analisar a situação presente e estabelecer prognósticos futuros do ambiente, bem como considerar a análise de fatores externos (características dos turistas que visitam o local, quanto aos aspectos preferenciais da atividade turística). Após estes estudos, são analisados os impactos ambientais provocados no meio físico, biótico e antrópico. Com base em todos os aspectos levantados, são estabelecidos normas e parâmetros para se determinar a capacidade de carga e com isto formular modelos de planejamento turístico local.

Outros fatores como a capacidade de manejo, que corresponde à soma de condições que a administração de uma área protegida necessita para poder cumprir com qualidade suas funções e objetivos (COSTA, 2002), bem como o monitoramento de impactos de visitantes devem ser analisados, tendo em vista que todo e qualquer tipo de visitação nessas áreas naturais causa impacto ambiental. Logo, é necessário avaliar os impactos ambientais, sejam positivos ou negativos, para que se possam indicar os níveis mínimos e máximos de ocorrência e aceitabilidade. Dessa forma, poder-se-á colocar em prática as medidas estabelecidas pelo SNUC (2000) como o plano de manejo sustentável, o plano de gestão participativo, envolvendo todos os atores sociais que detêm interesses no local, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), o estudo da capacidade de carga do ambiente, a capacitação de pessoal para funções de vigias e guias ambientais para o monitoramento do fluxo de usuários-turistas, a criação de programas de educação ambiental e Legislação Ambiental, estabelecimento de infraestrutura organizacional e espacial de forma a não descaracterizar o ambiente natural local.

Junior e Pires (2008), ao empregarem a técnica de processo de gerenciamento das atividades dos visitantes (*Visitor Activity Management Process - VAMP*), na propositura de identificar e propor formas de minimizar os impactos gerados pela visitação desordenada no Parque Estadual da Ilha do Mel (PR), observaram que o local sofre pressão pela ocupação em todos os seus limites e a ausência de um plano de manejo, de objetivos claros de uso público e de investimentos em infraestrutura, que deixam a unidade de conservação

distante dos objetivos propostos pelo SNUC, em detrimento ao potencial turístico encontrado no parque. Outro aspecto levantado pelos pesquisadores está relacionado às divergências de interesses entre os gestores ambientais e empresários dos setores ligados ao turismo, expondo os recursos naturais do parque, de forma acelerada, ao desgaste e aos impactos ambientais ao meio físico. Dessa maneira, percebe-se que a utilização desses espaços de grande valor cênico para a atividade turística necessitam de projetos relacionados ao uso público que propiciem melhor planejamento e zoneamento, assegurando o desenvolvimento do turismo adequado à capacidade de carga do ecossistema de modo que os recursos naturais e culturais gerem renda e sejam preservados. Tais determinações minimizam os impactos ambientais inerentes à atividade turística nesses ambientes.

Ruschmann (1997) em seu estudo sobre turismo e planejamento sustentável, tendo em vista a proteção do meio ambiente, considera que o desenvolvimento do turismo em seu aspecto econômico pode ser viável e constituir-se de um dos objetivos de planos de desenvolvimento econômico seja em nível nacional, endógeno ou local, desde que compreendidos em um plano, programa ou projeto de desenvolvimento de turismo, tendo em vista que os impactos sociais e ambientais são praticamente inevitáveis.

Neste aspecto, os impactos mais decorrentes do turismo em ambientes naturais estão associados à produção de resíduos sólidos de característica domiciliar (lixo) e, na maioria das vezes intensificados pela falta de capacidade das municipalidades em gerenciar o serviço de coleta em períodos de fluxo populacional flutuante sobre o seu território (CRUZ, 2001). O estabelecimento de infraestruturas destinadas aos turistas como construções de empreendimentos podem provocar, igualmente, impactos ambientais negativos (supressão de vegetação, erosão de encostas, afugentamento de espécies da fauna e perda da diversidade biológica, poluição sonora e visual, contaminação das águas de lagos, rios e oceanos). Impactos sócio-culturais podem ocorrer ainda, uma vez que o desenvolvimento econômico acarretado pela atividade turística, bem como a oportunidade de intercâmbio entre as pessoas oriundas de realidade diferentes, reflete na estrutura social e nos aspectos culturais da população local, influenciando-as de forma significativa em seus hábitos e costumes, causando transformações e descaracterizações nos hábitos da comunidade local.

Conforme Valentine (1992) e Serrano (2001) os impactos ambientais negativos ocasionados pelo turismo em Unidades de Conservação - UC, dentre outros, podem ser:

No meio físico:

- impacto visual devido ao comprometimento da qualidade visual da paisagem em função da construção de infraestrutura, de áreas para descanso e da abertura de trilhas e acessos;
- impacto sonoro pela interferência sonora, visual e olfativa típico da área, resultantes do barulho, excesso de cores e odores estranhos dos visitantes;
- poluição do solo, dos cursos d'água e interferência na alimentação dos animais, ocasionados pela deposição inadequada de resíduos sólidos (lixo);
- remoção de atrativos naturais (pedras, vegetais, pequenos animais) para servirem de souvenirs para os visitantes;
- erosão do solo ocasionado pela exposição do mesmo quando da construção de infraestrutura nessas áreas; e,
- assoreamento das áreas de manguezais em decorrência de processos de erosão .

No meio biótico:

- mudanças no comportamento dos animais ocasionados pelo número excessivo de visitantes em uma determinada área;
- destruição da vegetação, morte de animais ocasionados pelos incêndios provocados por descarte de vidros e cigarros; e,
- empobrecimento da dieta dos animais, ocasionados pelo hábito dos visitantes de alimentar os animais;
- alteração na dinâmica populacional de algumas espécies decorrentes da alteração de seu habitat.

Mas, existem impactos ambientais positivos causados pelo turismo sobre o meio ambiente, tanto para a área protegida, como para a comunidade local e visitantes que podem ser desde a preservação e restauração de sítios históricos à criação de parques nacionais. Para Serrano (2001), tais benefícios, dentre outros, correspondem:

Meio antrópico:

- criação de programas de educação ambiental;

- difusão de informações a partir dos programas de educação ambiental;
- integração das UCs com as comunidades locais e com a sociedade;
- geração de recursos a partir das taxas de visitação, favorecendo a manutenção e financiamento das UCs; e,
- aumento da oferta de espaços de recreação e lazer para a sociedade, constituindo uma alternativa de exploração econômica das áreas protegidas.

Embora tais benefícios correspondam a impactos ambientais positivos, aqueles impactos negativos são em maioria e mais prejudiciais e, estão quase sempre associados à falta de planejamento nos locais potencialmente de vocação turística. O planejamento consiste em uma análise sistêmica onde são observadas as oportunidades e as potencialidades do ambiente, assim como os riscos da utilização dos recursos ambientais por parte da sociedade. A partir de um conhecimento detalhado do ambiente que se pode inferir sobre a melhor forma de utilizá-lo em uma atividade turística, ou mesmo evitar sua utilização para fins turísticos por ser um ambiente naturalmente instável, ou seja, que as condições naturais impeçam sua exploração devido aos riscos como, por exemplo, movimento de massa/desabamento. Daí a necessidade de elaboração de estudos sistêmicos e determinísticos por parte do setor público e privado, a cerca da capacidade de suporte, manejo e monitoramento desses ambientes para a construção de modelos de gestão compartilhada e descentralizada com objetivos voltados para o desenvolvimento sustentável local.

O planejamento consiste em uma análise sistemática durante todo o processo de estudo, analisando as oportunidades e potencialidades, bem como os riscos e perigos inerentes da utilização dos recursos ambientais por parte da sociedade. A partir de um conhecimento detalhado do ambiente que se vai utilizar em uma atividade turística é que se poderá planejar a forma mais adequada de utilização turística dessa destinação ou até mesmo evitar a sua utilização caso seja ambientalmente muito vulnerável.

O turismo representa um instrumento de desenvolvimento socioeconômico e cultural para uma região e, ao mesmo tempo, se conduzido sem planejamento pode levar à degradação não só do patrimônio ambiental natural, como das estruturas sociais e da herança histórico-cultural dos povos. Neste sentido, há um consenso de que o desenvolvimento do turismo, de forma sustentável, necessita ser fortalecido a partir da

criação de instrumentos públicos de gestão ambiental representativos dos interesses dos diversos atores sociais que necessitam dessa atividade para promoverem seus trabalhos. Para tanto, faz necessário o estabelecimento de políticas públicas locais e regionais de controle da atividade turística a partir da adoção de instrumentos de gerenciamento com objetivos comuns<sup>114</sup> para a condução do desenvolvimento dessa atividade, em conformidade com os princípios de sustentabilidade ambiental e socioeconômica.

De certo que o desenvolvimento de atividades turísticas em áreas naturais, bem como em propriedades rurais, nas modalidades turismo rural ou de aventura, nem sempre conduzem às premissas para efetivação do turismo sustentável, uma vez que sua consolidação depende de estudos que levem a indicadores de sustentabilidade de ordem local, os quais dependem de monitoramentos contínuos que venham auxiliar na tomada de decisão dos gestores da atividade turística. Hanai (2006) lembra que em um processo de implementação de um plano de turismo, o monitoramento contínuo constitui-se um instrumento importante na identificação dos desvios das medidas proposta no planejamento da atividade turística sustentável, bem como para avaliar as condições favoráveis, de forma a conduzi-los de forma eficiente ao processo de desenvolvimento da atividade nos moldes estabelecidos no planejamento.

Segundo alguns estudos na área de turismo<sup>115</sup>, o Brasil é considerado o primeiro país da América Latina em matéria de recursos paisagísticos de diversidade ambiental e o 13º no ranking mundial, com capacidade de promover o desenvolvimento socioeconômico e interferir de forma positiva no PIB do País, o que demonstra a sua importância para a economia. Contudo, o mesmo estudo aponta carências de investimentos para o desenvolvimento do setor, o que altera esse quadro em larga escala, intensificado pela falta de políticas e estruturas administrativas integradas com as políticas públicas municipais que

---

<sup>114</sup> Turismo Responsável - Manual para Políticas Públicas Locais, de 2003, o Dr. Waldemar Wirsig, representante do BID no Brasil, lembra da necessidade da criação e adoção de estratégias para o setor, uma vez que o fortalecimento e promoção da sustentabilidade do turismo no país pode gerar resultados econômicos e sociais de forma sustentável. Para tanto, ele lembra que somente com uma ação conjunta dos setores público e privado e da sociedade civil no processo de formulação pode-se potencializar os benefícios dessas ações, reduzindo os riscos ambientais e tornando os resultados mais eficazes.

<sup>115</sup> [www.oxfordeconomics.com/OE\\_Tourism.asp](http://www.oxfordeconomics.com/OE_Tourism.asp)

possa atingir os aspectos de ordenamento territorial e de proteção dos recursos naturais e culturais locais. Neste aspecto, Silva Netto e Hanai (2006) enfatizam que muitas das iniciativas para se desenvolver o turismo sustentável local estão condicionadas a interesses econômicos privados, em geral por agentes externos, havendo certa exclusão dos agentes internos (comunidade local) sobre a participação dos benefícios gerados pela atividade turística implantada, descaracterizando desta forma, os princípios pressupostos pelo turismo sustentável e, conseqüentemente, o desenvolvimento sustentável.

Na visão de Vidal e Márquez (2007) já há um consenso entre os atores sociais internacionais, nacionais e locais sobre o potencial do turismo para fortalecer políticas sustentáveis que venham proporcionar um ordenamento que contribua para o desenvolvimento sustentável para além das fronteiras de um município ou de um país. Contudo, é necessário considerar a identidade paisagística dos ambientes associadas à identidade cultural das comunidades visivelmente desprovidas de recursos e que, em muitos casos, encontram-se inseridas em locais potencialmente ricos em atrações. O grande desafio, segundo Maldonado (2007), consiste em coadunar os interesses difusos em termos mercadológicos dos atores sociais para o atendimento dos princípios básico de planejamento da atividade turística em bases sustentáveis.

### **3.3 Políticas Públicas de Turismo**

Na análise de Cruz (2002), a história das políticas públicas em turismo no Brasil pode ser dividida em quatro períodos, considerando a análise de todos os diplomas legais promulgados até 2001.

O primeiro período, segundo o autor, pode ser conhecido como a “pré-história” jurídico-institucional das políticas nacionais de turismo, que teve início em 1938<sup>116</sup>, finalizado em 1966<sup>117</sup>. Nesse período, não havia uma compreensão sobre a competência política governamental em relação à questão turística. Assim, os assuntos relacionados às

---

<sup>116</sup> Decreto Lei nº.406/38.

<sup>117</sup> Decreto nº . 55/66.

atividades turísticas eram tratados em diferentes departamentos, variáveis de acordo com a troca da gestão administrativa, o que resultou na dificuldade de gestão e continuidade das políticas públicas durante décadas.

Com o Decreto-lei nº 60.224/67, que regulamentou o Decreto-lei no 55/66, iniciou-se a segunda fase da história das políticas públicas em turismo, a partir da criação do Sistema Nacional de Turismo, constituído pelo Conselho Nacional de Turismo- CNTur, que além de outras atribuições, formula as diretrizes a serem obedecidas na política nacional de turismo (art. 6º); pela EMBRATUR, responsável por estudar e propor ao CNTur atos normativos necessários à promoção da política nacional de turismo, bem como aqueles relacionados ao seu funcionamento (art. 20) e pelo Ministério da Relações Exteriores.

O Conselho Nacional de Turismo, formado por representantes do governo federal e dos diversos segmentos do turismo<sup>118</sup>, é um órgão colegiado com a atribuição de assessorar o Ministro de Estado do Turismo na formulação e aplicação da Política Nacional de Turismo e dos planos, programas, projetos e atividades derivados, sendo ainda assessorado por Câmaras Temáticas.

O marco principal, nesta fase, foi a criação da EMBRATUR como uma autarquia a qual considerava o turismo como uma “indústria nacional a ser fomentada”, conforme análise de Becker (1996), que em decorrência das prioridades estratégicas do governo militar sua atividade era rigidamente controlada.

Posteriormente, já na década de 80, o governo legitima certa liberalidade deste mercado. Ainda nesse período dá-se o início a articulação do turismo com a questão ambiental. Assim, com a reestruturação da EMBRATUR, pela Lei no. 8.181/91, inicia-se a terceira fase. Com essa mudança, em 1987, a EMBRATUR lança oficialmente um produto novo no mercado, o turismo ecológico.

Beni (2006) lembra que no final desta década esperava-se que a melhor forma de organização para a política de turismo no Brasil seria o estabelecimento de um colegiado do setor, o Sistema Nacional de Turismo, constituído pela EMBRATUR, CNTR e o

---

<sup>118</sup> Na atualidade é integrado por 65 conselheiros de instituições e entidades do setor em âmbito nacional.

Ministério da Indústria e Comércio, com o objetivo de se alcançar maior eficiência de gestão de recursos e operacionais, contudo, tal estruturação ainda apresentava algumas falhas, sobretudo às relacionadas à iniciativa privada que continuava sem representatividade no sistema.

No período da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada entre 3 e 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro, conhecida como Eco-92, com a divulgação do conceito de desenvolvimento sustentável e das consequências dos danos ao meio ambiente das atividades antrópicas e as responsabilidades dos países desenvolvidos sobre tais questões, propiciaram a promulgação de novas regulações para as políticas públicas, principalmente do turismo no país. Em decorrência dessas mudanças, em 1992 houve a formulação de um Plano Nacional de Turismo (Plantur), instrumento de política de turismo focado no desenvolvimento regional, responsável pela estruturação de um conjunto articulado de macroprogramas e programas<sup>119</sup> que, alinhados com os Programas e as Ações do Plano Plurianual de Governo, estabeleceram as condições para a sua efetivação no âmbito do governo federal (figura 11). Como fundamento, o Plano atende a diversificação e a distribuição geográfica de Polos de Turismo, antes concentrado apenas no Sul e no Sudeste do país, a partir da criação do Prodetur-Nordeste, Programa de Ação para o Turismo no Nordeste Brasileiro.

O Plano Nacional de Turismo (PNT), seguindo a linha de uma gestão descentralizada, procura centrar-se nos municípios a política de desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística. Para tanto, conta com os Conselhos Municipais de Turismo, criados pelos municípios de forma a se organizarem para formar os Roteiros Integrados<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> Os macroprogramas são constituídos por um conjunto de programas que organizam, por temas afins, as diversas atividades executivas da atuação ministerial e seus parceiros. Os programas, por sua vez, se desdobram em diversas ações, que traduzem o seu detalhamento em projetos e atividades que propiciarão a realização das metas (BRASIL, 2007).

<sup>120</sup> Uma das ações relacionadas ao Programa de Planejamento e Gestão da Regionalização do Macroprograma Regionalização, com o objetivo priorização das regiões turísticas a partir de recortes de áreas com maior potencialidade para alcançarem padrões de qualidade internacional. Assim, numa ação integrada dos governos estaduais, o programa identificou e estão sendo trabalhados, prioritariamente, 87 roteiros que abrangem 474 municípios em 116 regiões turísticas.



Becker e Egler (1995) apontam que a principal mudança no cenário político do turismo nesta fase, corresponde à substituição da ênfase dada ao desenvolvimento em seu aspecto de crescimento econômico, para a adoção da valorização e da preservação do patrimônio natural e cultural do país e para a valorização do homem.

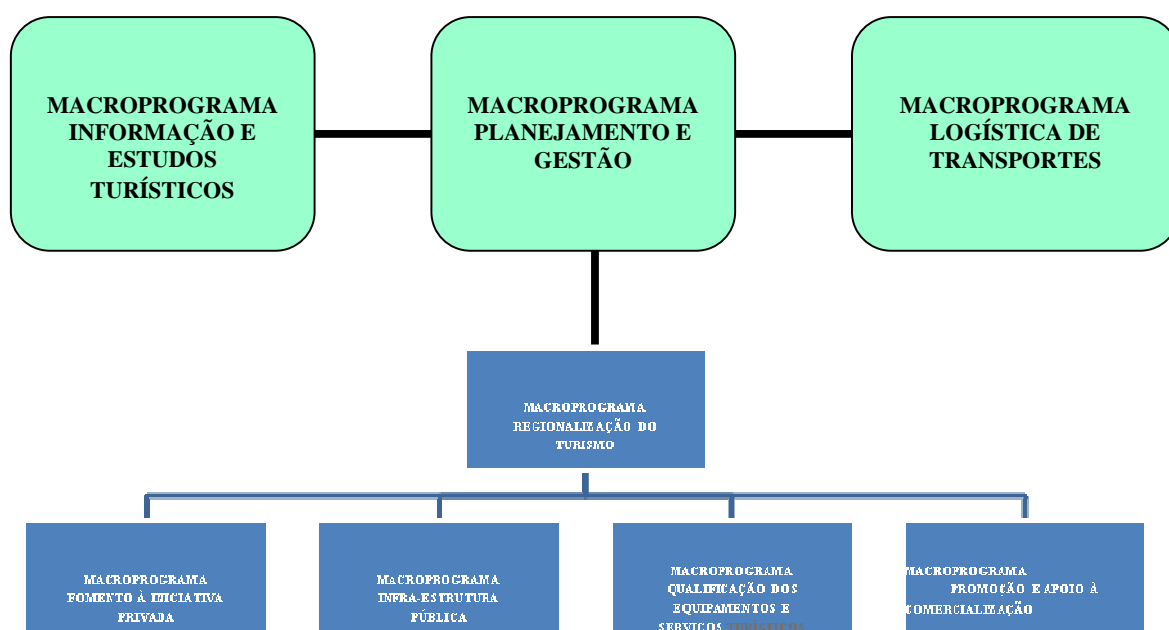


Figura 11 - Organograma do macroprograma.

Fonte: [www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)

Em 2003, inicia-se a quarta fase na evolução da política pública para o setor com a criação do Ministério do Turismo – MTur, (figura 12), com o objetivo e propósito de desenvolver o turismo como uma atividade econômica sustentável, com papel relevante na geração de empregos e divisas, proporcionando a inclusão social.

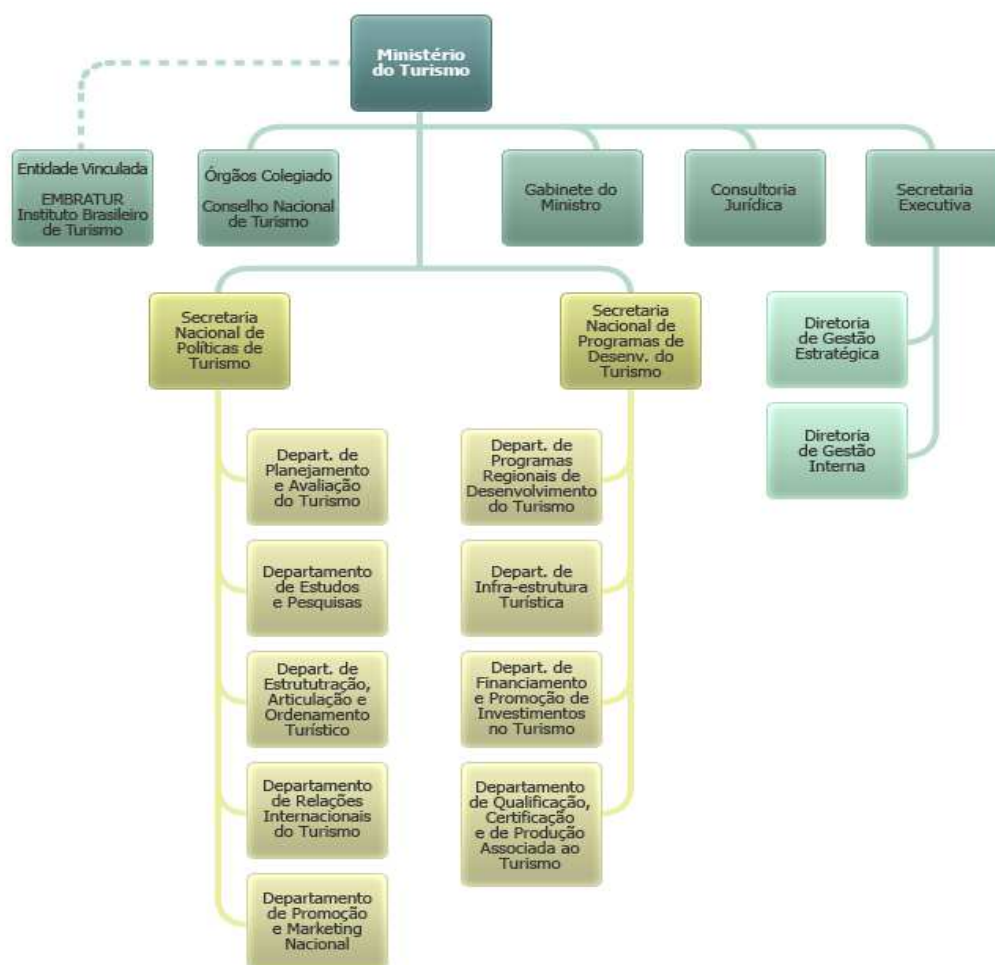


Figura 12 - Organograma do Ministério do Turismo

Fonte: [www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)

Em sua estrutura organizacional interna o MTur é composto por órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro, além dos seguintes órgãos finalísticos:

- Secretaria Nacional de Políticas de Turismo: com a função de formular, elaborar, avaliar e monitorar a Política Nacional do Turismo, de acordo com as diretrizes propostas pelo Conselho Nacional de Turismo, bem como

articular as relações institucionais e internacionais necessárias para a condução dessa Política.

- b) Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo: com a função de realizar ações de estímulo às iniciativas públicas e privadas de fomento, de promoção de investimentos em articulação com os PRODETUR, bem como apoiar e promover a produção e comercialização de produtos associados ao turismo e a qualificação dos serviços. Portanto, o órgão possui atribuição de promover o desenvolvimento da infraestrutura e a melhoria da qualidade dos serviços prestados.
- c) Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur: autarquia que tem como área de competência a promoção, a divulgação e o apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos do País no exterior.

Compete ao Gabinete do Ministro: ([www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br))

- I - assistir ao Ministro de Estado em sua representação política e social, ocupando-se das relações públicas e do preparo e despacho do seu expediente pessoal;
- II - promover a articulação entre o Ministério e os órgãos que compõem a Presidência da República;
- III - providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados pelo Congresso Nacional e acompanhar o andamento dos projetos de leis, em tramitação, de interesse do Ministério;
- IV - providenciar a publicação oficial e a divulgação das matérias relacionadas com a área de atuação do Ministério;
- V - planejar, coordenar e supervisionar o desenvolvimento das atividades de comunicação social do Ministério;
- VI - assistir ao Ministro de Estado nos seus deslocamentos no âmbito do território nacional e no exterior;

VII - receber, registrar, responder às reclamações, sugestões, elogios e denúncias na defesa dos direitos e interesses dos usuários dos serviços turísticos;

VIII - coordenar e desenvolver atividades, no âmbito internacional, que auxiliem a atuação institucional do Ministério, em articulação com o Ministério das Relações Exteriores e outros órgãos da Administração Pública; e

IX - exercer outras competências que lhe forem cometidas pelo Ministro de Estado.

Compete à Secretaria Executiva: ([www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br))

I - assistir ao Ministro de Estado na supervisão e coordenação das atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério;

II - supervisionar e coordenar a execução das atividades de organização e modernização administrativa, bem como as relacionadas com os sistemas federais de planejamento e de orçamento, de administração financeira, de contabilidade, de administração dos recursos de informação e informática, de pessoal civil e de serviços gerais, no âmbito do Ministério; e

III - auxiliar o Ministro de Estado na definição das diretrizes e na implementação das políticas e ações da área de competência do Ministério.

Compete à Secretaria Nacional de Políticas de Turismo: ([www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br))

I - subsidiar a formulação, elaboração e monitorar a Política Nacional de Turismo, de acordo com as diretrizes propostas e os subsídios fornecidos pelo Conselho Nacional de Turismo;

II - analisar e avaliar a execução da Política Nacional de Turismo;

III - coordenar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Turismo;

IV - conceber instrumentos e propor normas para a implementação da Política Nacional de Turismo;

V - subsidiar a formulação, a elaboração e avaliar os planos, programas e ações do Ministério, necessários à consecução da Política Nacional de Turismo;

VI - conceber as diretrizes para a formulação de estudos, pesquisas, análises e levantamentos de dados destinados à formulação, implementação e avaliação da Política

Nacional de Turismo;

VII - desempenhar as funções de Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Turismo;

VIII - orientar, acompanhar e supervisionar a execução dos projetos de qualificação dos serviços turísticos, estruturação e diversificação da oferta turística e de incentivo ao turismo no mercado interno, compreendendo a divulgação dos produtos turísticos brasileiros no mercado nacional;

IX - orientar o levantamento e a estruturação dos indicadores relativos ao turismo, com a finalidade de acompanhar a dinâmica do mercado turístico nacional e internacional e subsidiar a avaliação da implementação da Política Nacional de Turismo;

X - articular com organismos e instâncias nacionais e internacionais, visando ao desenvolvimento do turismo nacional;

XI - promover a cooperação e articulação com os órgãos da Administração Federal, Estadual, do Distrito Federal e Municipal em projetos de suas iniciativas que possam contribuir para o fortalecimento e desenvolvimento do turismo nacional;

XII - promover a cooperação e articulação com os fóruns, conselhos, consórcios e entidades articuladoras do turismo nos âmbitos estaduais, regionais e municipais;

XIII – responsabilizar-se pela análise técnica e documental referente aos processos de parcerias, convênios, contrato e congêneres, no âmbito de suas atividades, em

XIV - articular com os demais órgãos governamentais e entidades da Administração Pública em seus programas, projetos e ações que interagem com a Política Nacional de Turismo.

Compete à Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo:

([www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br))

- I - subsidiar a formulação dos planos, programas e ações destinados ao desenvolvimento e fortalecimento do turismo nacional, necessários à consecução da Política Nacional de Turismo;
- II - subsidiar a formulação e acompanhar os programas de desenvolvimento regional de turismo e a promoção do apoio técnico, institucional e financeiro necessário ao fortalecimento da execução e participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nesses programas;
- III - subsidiar o desenvolvimento de planos, projetos e ações para a captação e estímulo aos investimentos privados nacionais e internacionais, em conformidade com as diretrizes da Política Nacional de Turismo;
- IV - promover a cooperação e a articulação dos instrumentos da Administração Pública para financiamento, apoio e promoção da atividade turística;
- V - regulamentar e apoiar a certificação das atividades, empreendimentos e equipamentos dos prestadores de serviços e fixar os critérios de avaliação dos organismos de certificação de conformidade;
- VI - apoiar a qualificação profissional e a melhoria da qualidade da prestação de serviços para o turista;
- VII - apoiar a diversificação da oferta turística, mediante o incentivo à produção associada ao turismo;
- VIII - propor diretrizes e prioridades para aplicação do Fundo Geral de Turismo - FUNGETUR;
- IX - orientar, acompanhar e supervisionar a execução dos projetos e programas regionais de desenvolvimento do turismo, de capacitação, de infra-estrutura, de financiamento, e de fomento e captação de investimento nacional e estrangeiro para o setor do turismo; e
- X – responsabilizar-se pela análise técnica e documental referente aos processos de parceria, convênios, contratos e congêneres, no âmbito de suas atividades, em conformidade com a legislação vigente e com os instrumentos normativos internos.

Como o Ministério do Turismo se orienta pelas diretrizes definidas no Plano Nacional de Turismo, o mesmo implementou um modelo de gestão pública descentralizada

e participativa, concebido pelo PNT, integrando as diversas instâncias da gestão pública e da iniciativa privada, por meio da criação de ambientes de reflexão, discussão e definição das diretrizes gerais para o desenvolvimento da atividade nas diversas escalas territoriais e de gestão do País, alcançando todas as regiões brasileiras e todos os setores representativos do turismo, de modo a legitimar e a subsidiar a ação ministerial e dos seus parceiros (BRASIL, 2007). O referido modelo de gestão propôs a constituição de um sistema nacional de gestão do turismo no País composto, no seu nível estratégico, por um núcleo básico formado pelo Ministério do Turismo, pelo Conselho Nacional de Turismo e pelo Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo.

O Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo é um órgão consultivo, formado por representantes do setor público, incluindo representantes dos municípios e regiões turísticas, da iniciativa privada e do terceiro setor, além de outras entidades de relevância estadual vinculadas ao turismo, que tem como função no processo de gestão descentralizada auxiliar no apontamento de problemas e soluções, concentrando as demandas oriundas dos estados e municípios. Tais órgãos cumprem um papel fundamental na descentralização e operacionalização das políticas e recomendações, constituindo um canal de interlocução entre o governo federal e os destinos, nas regiões turísticas e nos municípios. Dessa forma, os Fóruns e Conselhos Estaduais ficam conectados às necessidades advindas dos municípios e regiões turísticas, com as seguintes atribuições, conforme Brasil (2007):

- Contribuir na construção e implementação do Plano Nacional de Turismo, atuando como fórum facilitador e articulador para o encaminhamento de ações conjuntas.
- Elaborar os programas, projetos e ações estratégicas, aportando recursos e capacidade gerencial, co-responsabilizando-se para a construção de uma nova realidade.
- Criar parcerias e articular com os diversos atores, para executar e avaliar os programas e projetos concebidos.

No nível intermediário da gestão descentralizada, encontram-se as instâncias de representação das macrorregiões turísticas, que discutem e dispõem sobre os temas e

questões relacionados ao desenvolvimento da atividade, em área de abrangência que extrapola os limites dos respectivos territórios estaduais.

Para cumprir a função de articulação em todos os elos da cadeia de relacionamento, a gestão descentralizada (Figura 13) tem a sua ação complementada na ponta, pelas instâncias de representação regional do turismo e pelos municípios, onde a atividade turística se realiza. Nesse sentido, os municípios são incentivados a criar os conselhos municipais de turismo e organizarem-se em instâncias de representação regional, pública e privada, possibilitando a criação de ambientes de discussão e reflexão adequados às respectivas escalas territoriais, complementando, assim, o sistema nacional de gestão do turismo.

Dessa forma, em consonância à Constituição Federal de 1988<sup>121</sup>, o Ministério do Turismo passa a inovar na condução de políticas públicas por meio do modelo de gestão descentralizada, orientado pelo pensamento estratégico de cooperação e integração das atividades da produção turística nas diferentes esferas de planejamento e gestão do turismo no País<sup>122</sup>. Para atender tais premissas, foram criados vários programas como o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT)<sup>123</sup>, lançado em 2004, que buscou

---

<sup>121</sup> Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

<sup>122</sup> Decreto nº 7.381, de 2 de dezembro de 2010, que regulamenta a **Lei nº 11.771**, de 17 de setembro de 2008, estabelece as normas sobre a Política Nacional de Turismo, definindo as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e dispõe sobre o Plano Nacional de Turismo - PNT, institui o Sistema Nacional de Turismo, o Comitê Interministerial de Facilitação Turística, dispõe sobre o fomento de atividades turísticas com suporte financeiro do Fundo Geral de Turismo - FUNGETUR, o cadastramento, classificação e fiscalização dos Prestadores de Serviços Turísticos e estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas.

Lei nº - 11.771, de 17 de Setembro de 2008: Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, definindo as atribuições do Governo Federal no planejamento, no desenvolvimento e no estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, sobre atividades e serviços turísticos, e condições para o seu funcionamento e fiscalização; o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, relacionado ao exercício e à exploração de atividades e serviços turísticos; e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, que renomeia a Embratur.

<sup>123</sup> (BRASIL, 2004), prevê uma gestão pública descentralizada, de abordagem comunitária participativa, a partir da formação de Conselhos, Fóruns e Planos de Turismo, proposta fundamentada considerando as bases da sociedade.



estruturar a atividade turística com ênfase na política de desenvolvimento regional, visando à estruturação, qualificação, diversificação e o desenvolvimento integrado da oferta turística brasileira, a partir da organização, planejamento e gestão das atividades turísticas por regiões (Figura 14).



Figura 13 – Estrutura de Coordenação da Gestão Descentralizada - Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil

Fonte: [www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)

Das diretrizes que fundamentam o Programa como modelo de gestão regionalizada, tem-se: ([www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br))

- a consolidação de coordenações de turismo em âmbito municipal, regional estadual e nacional;
- a aplicação de instrumentos metodológicos que possam responder às necessidades nacionais e às particularidades de cada realidade, tais como: o inventário da oferta turística, matrizes para a definição, estruturação e avaliação de roteiros, métodos e técnicas para a mobilização e organização local com foco na região;

- a definição de parâmetros de modelo de acompanhamento e avaliação; e,
- a implantação de um sistema de informações que gerencie e faça circular os dados do Programa.

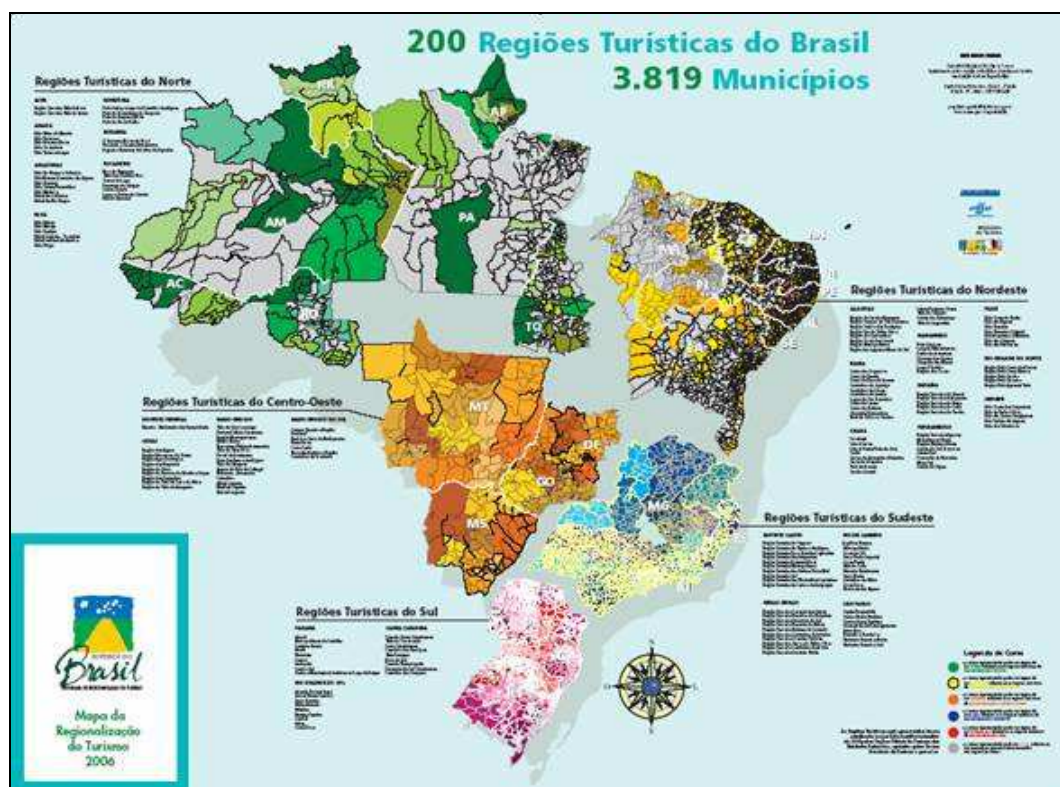


Figura 14 – Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil

Fonte: [www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)

O Programa é coordenado pelo Ministério do Turismo, com apoio do Conselho Nacional de Turismo, por meio da Câmara Temática de Regionalização. Cabe ainda ao MTur estabelecer canais de interlocução com as Unidades Federais (UF), por meio de Órgãos Oficiais de Turismo, apoiados pelos Fóruns Estaduais de Turismo e pelas Câmaras Temáticas de Regionalização Estaduais – que fazem parte dos Fóruns. Os Órgãos Oficiais de Turismo das UFs, por sua vez, se relacionam com as regiões turísticas por meio das Instâncias de Governança Regionais, instaladas, ou em fase de instalação, e com os

municípios, mediante os Órgãos Municipais de Turismo e seus colegiados locais, que, em alguns casos, são os já criados Conselhos Municipais de Turismo.

Assim o PRT estabelece um sistema de hierarquia e de prioridade das políticas de turismo, em que a esfera municipal se submete às regionais, que por sua vez são geridas pelas estaduais, que são orientadas pela instituição máxima do governo federal, o qual se atribui à Coordenação Nacional do Programa de Regionalização do Turismo, na determinação das diretrizes estratégicas; do planejamento e da coordenação de ações estratégicas em âmbito nacional, bem como na articulação, negociação de parcerias com as diversas esferas do governo, setores privados e organismos não-governamentais nacionais e internacionais. Ainda com a tarefa de monitorar e avaliar as ações do Programa, em âmbito nacional e produzir e disseminar dados e informações.

A Instância de Governança Regional, apoiada pelo Órgão Oficial de Turismo da UF e pelo Fórum Estadual de turismo, se responsabiliza pelas mesmas ações elencadas em âmbito estadual e regional. Também cabe a essa instância traçar os objetivos e metas de sustentabilidade ambiental.

Nas regiões turísticas onde ainda não tenham sido criados os Fóruns, Conselhos ou Comitês Regionais de turismo, tais atribuições deverão ser dadas ao Órgão Oficial de Turismo da Unidade da Federação (UF) juntamente com representantes dos Órgãos Oficiais de Meio Ambiente da UF e dos municípios que compõem a região turística, dos atores sociais (representantes de outros órgãos públicos, iniciativa privada, sociedade civil organizada e terceiro setor).

O Órgão Municipal de Turismo, apoiado pelo Colegiado local, tem como atribuições: ([www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br))

- mobilizar os segmentos organizados para o debate e indicação de propostas locais para a região;
- integrar os diversos setores locais em torno da proposta de regionalização;
- participar de debates e formulação das estratégias locais para o desenvolvimento da região; e
- planejar e executar ações locais, integradas às regionais.

Uma vez estabelecidos os objetivos, as metas e as diretrizes do PNT e do Programa de Regionalização, estes deverão ser monitorados e avaliados, na busca de um constante aperfeiçoamento e adequação. Para tanto, desenvolveu-se o Sistema de Monitoramento e Avaliação que envolve, conjuntamente, todos os Planos, Programas e Projetos implementados. Na análise geral, este sistema representa um grande passo como um dos instrumentos de gestão mais eficazes e úteis para as organizações públicas, privadas e da comunidade, nesse novo paradigma do turismo no Brasil, uma vez que permite o compartilhamento de ações e descentralização junto aos atores sociais. Para tanto, a metodologia do PRT se apóia na ideia de desenvolvimento, a partir da dimensão territorial, centrada na organização de Arranjos Produtivos Locais (APLs)<sup>124</sup>.

Para o PRT, a descentralização das ações busca promover o desenvolvimento sustentável das regiões turísticas, tendo como estratégia a constituição de redes de parcerias<sup>125</sup> e cooperação em todos os níveis de atuação. Com isso, é garantida a troca permanente de informações nos processos de planejamento e tomada de decisões.

Na evolução das políticas públicas de turismo no Brasil ocorre, portanto, a evolução das políticas específicas de turismo em áreas naturais. Neste aspecto, há um consenso no trato do ecoturismo como ponto estratégico para o alcance do desenvolvimento do turismo no País, tendo em vista a própria extensão territorial a qual engloba várias regiões equatoriais que se diferenciam em climas e geomorfologias (AB´SABER, 1969 e 1970; CASSETI, 1996; SILVA, 2000; CENIRA, 2001), principalmente na região amazônica, na região litorânea, no Pantanal, os Campos do Sul, dentre outras. Contudo, há ainda alguns entraves para o desenvolvimento desse mecanismo no País, que deverão ser desarticulados à medida que a implementação das diretrizes do PNT sejam

---

<sup>124</sup> APLs são aglomerados de atividades produtivas, localizadas em determinado espaço geográfico, que possuem afinidade econômica e são desenvolvidas por empresas autônomas de pequeno, médio e grande porte, intensamente articuladas, formando um ambiente de negócios onde prevalecem relações de recíproca cooperação entre as diferentes partes envolvidas. (BRASIL, 2004).

<sup>125</sup> A formação de parcerias envolvendo os setores público e privado, a sociedade civil e o terceiro setor apresenta-se como fator fundamental no estabelecimento desse propósito. Atualmente, encontram-se inseridos na operacionalização do Programa ONGs, instituições financeiras, dirigentes de classe, órgãos públicos das instâncias federal, estadual e municipal, associações locais e cooperativas, órgãos multilaterais e instituições públicas e privadas de ensino técnico e superior – especialmente da área do turismo (BORGES, 2008).

compatibilizadas, a partir da participação efetiva de todos os segmentos atuantes no setor, amparados por informações e incentivos dos mais variados, demonstrando a viabilidade econômica e ambiental da atividade.

### **3.4 Políticas Regionais de Turismo**

Conforme o Ministério do Turismo (2011), a atividade turística<sup>126</sup> para um país como o Brasil, com grande diversidade de recursos naturais e extensão litorânea paisagística tropical, torna-se um elemento importante de incentivo e estímulo ao desenvolvimento local e regional, capaz de conduzir a um desenvolvimento equilibrado em termos de justiça social, de viabilidade, de eficiência econômica e de sustentabilidade ambiental. Todavia, é consenso que para tanto, precisa-se contar com um planejamento integrado e participativo.

Neste sentido de modelo de gestão descentralizada e participativa, com base em uma política regional para o turismo, implementou-se o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (2004), substituindo o antigo Programa Nacional de Municipalização do Turismo- PNMT. Nesse formato, o programa volta-se para o interior do país, observando as riquezas ambientais, culturais e patrimoniais existentes nos municípios, com o objetivo de criar oportunidades de serviços e produtos diversificados de forma qualificada para atender as exigências dos turistas. De acordo com o Plano Nacional de Turismo - PNT, publicado no site do Ministério do Turismo(2011), outros órgãos e programas devem ser mobilizados para a viabilização do turismo, e implementação das infraestruturas de apoio, como PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e os respectivos PRODETUR que são: PRODETUR NE (Programa de Ação Para o Desenvolvimento do Turismo do Nordeste do Brasil); PRODETUR SUL (Programa de Ação Para o Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil); PROECOTUR ou PRODETUR NORTE (Programa de Ação Para o Desenvolvimento do Turismo no Norte

---

<sup>126</sup> O turismo representa a atividade econômica como uma das principais do País, sendo o quinto principal produto na geração de divisas em moeda estrangeira.

do Brasil); e PRODETUR JK (Programa de Ação Para o Desenvolvimento do Turismo no Centro e Sudeste do Brasil)<sup>127</sup>.

Nesse desenho em planejamento turístico, destaca-se o PRODETUR/NE. Criado em 1991, resultado da parceria entre o governo Federal, os Governadores dos Estados do Nordeste, a superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Comissão de Turismo Integrado do Nordeste (CTI/NE), Municípios e Organismos Internacionais e de Iniciativa Privada, foi dividido em duas fases.

De acordo com as diretrizes do PRODETUR – NE, cada polo de turismo deve ter um PDITS – Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável. Dos cinco polos de turismo que o estado classificou, apenas o Polo Costa das Dunas. Ou seja, a partir dos 167 municípios que atualmente compõem o estado do Rio Grande do Norte, 82 deles estão inseridos nas propostas de roteiros turísticos organizados em polos.

A criação dos polos segue uma das principais diretrizes políticas propostas no PNT que é a interiorização, desconcentração e diversificação dos produtos turísticos nos estados e municípios, fazendo com que, de acordo com o modelo de descentralização da gestão, os mesmos fiquem a cargo de criarem seus planos e de formularem suas propostas de turismo agrupados de acordo com a sua cultura, características paisagísticas e geomorfológicas.

Na análise de Cabral (2011), há uma crítica sobre tais programas porque, embora ambos fossem voltados para o desenvolvimento turístico regional e local, estes apresentam ambiguidades em suas propostas, tendo em vista que o Programa de Roteiros do Brasil tinha em seu escopo a inserção da comunidade no desenvolvimento do turismo local, enquanto que o PRODETUR/NE, para o fortalecimento do turismo receptivo internacional, financiados por capital estrangeiro para a instalação de pesados

---

<sup>127</sup> Na análise de Cabral (2006), tal envergadura de programa é ainda pretensiosa e fora da realidade, tendo em vista os diversos problemas socioeconômicos enfrentados pela maioria dos municípios brasileiros. De qualquer forma, representa uma ação que busca no formato de gestão compartilhada, no âmbito do planejamento turístico, atender a um grande desafio de promover o desenvolvimento econômico e social local.

equipamentos turísticos em áreas de ecossistemas frágeis, excluindo as comunidades locais e agregando problemas econômicos e ambientais.

Inegavelmente o desenvolvimento do turismo está intimamente relacionado ao crescimento econômico, demandando um complexo conjunto de ações setoriais para este desenvolvimento, e assim sendo, impactando e potencializando de forma intensa. Por isso torna-se necessário uma ação intersetorial integrada nas três esferas da gestão pública e da parceria com a iniciativa privada, conforme a proposta do PAC, para que os recursos turísticos nas diversas regiões do País se transformem, efetivamente, em produtos turísticos, propiciando o desenvolvimento econômico da atividade de forma sustentável<sup>128</sup>, com a valorização e a proteção do patrimônio natural e cultural e o respeito às diversidades regionais. Neste contexto, tem-se no Plano Nacional de Turismo – PNT 2007/2010 – uma Viagem de Inclusão, premissas para o planejamento e gestão com o objetivo de colocar o turismo como indutor desse desenvolvimento a partir da geração de emprego e renda no País. E a partir dessa visão, o Plano tem como principais estratégias de ação a descentralização da gestão do turismo; a desconcentração da atividade em áreas litorâneas (interiorização); o fortalecimento do turismo doméstico; a qualificação da mão de obra para o turismo e a criação de um banco de dados com atributos do turismo para fins de pesquisas científicas e mesmo como subsídio a planejadores.

O PNT 2007/2010, na segunda gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2006-2010), é um instrumento com um objetivo comum, de consenso de todos os segmentos turísticos envolvidos, de transformar a atividade turística em um importante mecanismo de melhoria do Brasil e fazer do turismo uma ferramenta estratégica de inclusão social. Foi delineado para induzir tal inclusão por duas vias: a da produção, a partir da criação de novos postos de trabalho, ocupação e renda; e a do consumo, com a absorção de novos turistas no mercado interno, fortalecendo o mercado interno, nesta especial ênfase da função social do turismo. Neste diapasão, o programa representa a continuidade das ações já desenvolvidas pelo Ministério do Turismo e pela Embratur no sentido de consolidar o

---

<sup>128</sup> Conforme Melo e Silva (2002), apud CABRAL (2011), há uma diferenciação entre crescimento econômico de desenvolvimento econômico, sendo o primeiro relacionado ao aumento do PNB – Produto Nacional Bruto; o segundo, ao aumento da produção nos setores primário e secundário, a distribuição da renda acional e a mobilidade social.

Brasil como um dos principais destinos turísticos mundiais. Para tanto, conforme Brasil (2007), apresenta os seguintes objetivos gerais e específicos relacionados às metas, macroprogramas e programas:

➤ **Objetivos Gerais**

- Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais.
- Promover o turismo com um fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros.
- Fomentar a competitividade do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional e atrair divisas para o País.

➤ **Objetivos Específicos**

- Garantir a continuidade e o fortalecimento da Política Nacional do Turismo e da gestão descentralizada.
- Estruturar os destinos, diversificar a oferta e dar qualidade ao produto turístico brasileiro.
- Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado nacional e internacional e proporcionar condições favoráveis ao investimento e à expansão da iniciativa privada.
- Apoiar a recuperação e a adequação da infraestrutura e dos equipamentos nos destinos turísticos, garantindo a acessibilidade aos portadores de necessidades especiais.
- Ampliar e qualificar o mercado de trabalho nas diversas atividades que integram a cadeia produtiva do turismo.
- Promover a ampliação e a diversificação do consumo do produto turístico no mercado nacional e no mercado internacional, incentivando o aumento da taxa de permanência e do gasto médio do turista.



- Consolidar um sistema de informações turísticas que possibilite monitorar os impactos sociais, econômicos e ambientais da atividade, facilitando a tomada de decisões no setor e promovendo a utilização da tecnologia da informação como indutora de competitividade.
- Desenvolver e implementar estratégias relacionadas à logística de transportes articulados, que viabilizem a integração de regiões e destinos turísticos e promovam a conexão soberana do País com o mundo.

Pelos objetivos propostos observa-se a necessidade da união de políticas territoriais, que representam políticas de ações diretas para intervenção no território. Assim, percebe-se que o turismo agrega setores para sua espacialização, como as de infraestrutura de base, logísticas de transportes e integração de espaços no substrato (MORAES, 2002). O referido plano faz uma avaliação do turismo no contexto internacional e nacional, a partir de indicadores, ratificando a sua importância na economia mundial, bem como sua importância no contexto nacional.

Segundo o PNT, o turismo no Brasil necessita de fato ser estruturado a partir de uma gestão descentralizada, tendo suas estratégias voltadas para a geração de emprego e renda, entrada de divisas, aumento do fluxo de turistas estrangeiros, para investimentos, promoção e marketing e qualificação profissional. Esse conjunto de ações direciona a exposição e o conhecimento de novos produtos turísticos brasileiros como forma de ampliar a comercialização desses diversos produtos no mercado externo, diversificando a oferta e atraindo novos fluxos de turistas para as regiões no Brasil potencialmente favoráveis à atividade.

Considerando uma abordagem local, observa-se que há problemas de gestão que ainda não foram superados quando se trata de planejamento em turismo, tendo em vista as fragilidades locais inerentes às políticas locais no setor, compostas de um plano de turismo que contemple sistematicamente todas as ações que são engendradas em seus territórios, bem como a inexistência de um estudo de ordenamento territorial para o setor. Nesta perspectiva, a WWF-Brasil, por meio de seu Programa de Turismo e Meio Ambiente, juntamente o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) fecharam uma parceria, em meados de 2003, com a finalidade de ampliar o debate sobre as estratégias para o desenvolvimento de Políticas Públicas Locais em Turismo Sustentável. Tal parceria

propiciou a publicação do Manual para Políticas Locais de Turismo Responsável. O referido documento é composto por duas partes:

- **Parte 1** – direcionada aos subsídios políticos e legais ao desenvolvimento do turismo responsável, onde analisa-se a atual política e estrutura administrativa do turismo no Brasil e suas interações com as políticas municipais, além de considerações sobre a competência do município para legislar a atividade, bem como identifica-se e analisa-se técnicas das políticas e leis federais que afetam ou são afetadas pela atividade turística, especificamente em seus aspectos de ordenamento territorial e de proteção dos recursos naturais e culturais;
- **Parte 2** – direcionada as leis, órgãos, instrumentos e estratégias de gestão da política de turismo responsável, onde encontra-se modelos de leis e decretos de incentivo e controle do desenvolvimento turístico que, devidamente adaptados à realidade de cada município, disponibilizem ao poder público local o ferramental jurídico básico para a organização de um sistema municipal de meio ambiente e turismo; propostas de organização administrativa do turismo em nível municipal e seus principais órgãos e instrumentos de planejamento e gestão; e, a abordagem sobre os procedimentos e estratégias mais adequados para a gestão efetiva e participativa do turismo local.

São apresentados, ao longo de todo o livro<sup>129</sup>, artigos e estudos de casos de como os municípios ou os diferentes especialistas consultados propõem soluções para a formulação e aplicação de políticas públicas locais em turismo sustentável. Em seus anexos podem-se obter referências e diretrizes estabelecidas por instituições nacionais e internacionais destinadas aos segmentos do ecoturismo, turismo aventura, turismo rural e o mergulho recreativo, assim como os princípios e diretrizes do Código de Ética da

---

<sup>129</sup> WWF-BRASIL. Turismo Responsável – Manual para Políticas Públicas. Org. SALAZAR, S. Brasília, DF. WWF- Brasil, 2004. 220p.

Organização Mundial do Turismo - OMT, da Convenção da Biodiversidade e da Carta de Quebec, dentre outras.

O referido manual teve como objetivo principal instrumentalizar o poder público municipal, mediante um amplo processo de discussão com as comunidades e demais agentes locais, para o estabelecimento ou aprimoramento de instrumentos legais que darão sustentação e estímulo à atividade turística ecológica e socialmente responsável, contribuindo de forma a se criar um turismo mais responsável e gerador de benefícios amplos para a sociedade. Esse entendimento decorre da análise de que somente por meio da formulação e implementação de políticas adequadas é que os governos locais poderão reverter os benefícios do turismo em favor das comunidades minimizando ou evitando, ao mesmo tempo, danos ambientais.

O manual representa um tratado de política de turismo local, com informações pertinentes aos gestores locais para a implementação de instrumentos legais e de planejamento para que se tenha um ordenamento turístico local. Neste aspecto, menciona que tais mecanismos devam atender os assuntos territoriais, ambientais e socioculturais, dentre outros, a partir de Planos Diretores de Turismo, bem como o Zoneamento Ambiental e Turístico. De qualquer forma, lembra que os instrumentos de gestão da política municipal de turismo responsável variam de acordo com o contexto territorial regional em que se encontram. Assim, nem todos são de competência exclusiva do poder local, havendo, portanto, no processo de planejamento de desenvolvimento do turismo local a participação interativa dos demais entes federativos nas iniciativas de implementação que dependem de gestores estaduais e regionais, bem como da iniciativa privada e comunidade. O interesse dos gestores públicos locais e dos municípios é que vai determinar o ritmo de institucionalização das políticas e instrumentos de turismo responsável. A existência desse interesse coletivo, seguramente, favorecerá a implementação de um sistema de gestão equilibrado, do ponto de vista ambiental e social, nos municípios com potencial turístico, garantindo que a atividade cumpra seu objetivo de sustentabilidade, favorecendo os negócios, as comunidades e os visitantes.

Iniciado o processo, faz-se necessário constantes monitoramentos dos avanços conquistados e dos problemas ainda não resolvidos, para que as demandas e necessidades de ajustes no sistema de políticas de turismo e meio ambiente adotados sejam parte de um

processo eficiente de participação e interação dos atores sociais, que trabalhando de maneira conjunta, alcance seus desejos de qualidade de vida e promovam o desenvolvimento sustentável do turismo.

Para que a atividade turística possa realizar suas perspectivas a partir do desenvolvimento sustentável, com alto potencial a partir de seu modo de ser produtivo, ela deve ser gerida de tal modo que proporcione a garantia das condições de sustentabilidade. Neste aspecto, segundo Sachs (1993), para que se alcance esta sustentabilidade faz-se necessário atingi-la em outros níveis, como no social, no econômico, no ecológico, no espacial e no cultural. Para o autor, não é possível entender a sustentação econômica isolada das dimensões de sustentação social, cultural, ambiental e espacial. Nesta análise, toda e qualquer ação destinada a garantir a manutenção dos padrões de renda e geração de emprego, propostas do processo de desenvolvimento econômico, vai repercutir na sociedade como um todo, afetando as demais dimensões. Da mesma forma, não é possível entender as preocupações ambientais em si, se elas são impeditivas do crescimento econômico, social, cultural e paisagístico de uma região (CARVALHO, 2001). Assim, pode-se perceber a essência da preocupação de Sachs, que reside na determinação de um modo de relacionamento harmonioso entre as cinco dimensões defendidas por ele para o desenvolvimento sustentável, de tal forma que uma determinada região possa atingir padrões de desenvolvimento sustentável, mantendo intacto o ambiente, a qualidade de vida e os indicadores sociais para as gerações futuras. Nesse aspecto, lembra Carvalho (2005) que:

(...) a maioria dos autores reconhece a necessidade de uma participação mais ampla da sociedade na definição do planejamento turístico de forma a garantir o desenvolvimento sustentável.

Tal determinação evidencia a importância da identificação sociocultural e ambiental das comunidades, antes de qualquer coisa, pela identificação de que os beneficiários da própria ação turística sejam como agentes locais (comunidades, empresas) ou visitantes, é parte inseparável do ambiente que o cerca. Criar mecanismos de participação nas decisões em políticas de turismo sustentável, mesmo diante da diversidade de interesses e das dimensões do planejamento turístico em si, torna-se imprescindível

diante das necessidades e exigências globais para o desenvolvimento econômico no escopo conservacionista.

Diante dessas evidências, os municípios que apresentam aptidão para atividades de turismo, com ênfase a proteção ambiental, necessitam de um planejamento ordenado e interativo no setor, de modo que venha subsidiar na prevenção de danos e direcionar o planejamento ambiental do turismo, proporcionando o desenvolvimento econômico local de forma sustentável, ou seja, garantindo a conservação da natureza e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento da atividade do turismo, auxiliando também o progresso econômico e social.

### **3.5 Gestão Pública do Turismo nos Municípios do Consórcio Viva o Broa**

#### **3.5.1 Município de São Carlos-SP**

Segundo a Organização Mundial do Turismo - OMT (2003), o compromisso político pelo desenvolvimento do turismo de modo planejado e sustentado é essencial para proporcionar a base para a sua implementação. Nesse sentido, em 2001, a partir da gestão administrativa do prefeito Newton Lima Neto, a área de turismo do município, antes vinculada a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, passa para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável, Ciência e Tecnologia, onde foi estruturado o Departamento de Fomento ao Turismo. Com esta iniciativa, o setor de turismo tornou-se reconhecido pelo poder público como atividade econômica, ocupando espaço em uma Secretaria da área econômica do município.

A partir de então, foram criados, o Conselho Municipal de Turismo – COMUNITUR, instituído pela Lei 12.973, de 4 de abril, e o Centro Integrado de Turismo - CIT. Com tais ações, o município foi reconhecido pelo Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR, por meio da Deliberação Normativa nº 432 – EMBRATUR, como Município de Interesse Turístico.

Nesse diapasão, com objetivo de criar uma política para o setor de turismo e percebendo sua importância, a Administração Municipal apoiou à realização de dois Projetos de extrema importância para nortear o desenvolvimento sustentável do turismo em

São Carlos: Plano de Desenvolvimento do Turismo de São Carlos, elaborado pelo Professor Dr. Paulo César Milone, com apoio do CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, publicado no ano de 2002; e o Projeto de Desenvolvimento, Turismo e Gestão Integrada de São Carlos e Região, elaborado pela Professora Dra. Beatriz Helena Gelas Lage, através do Núcleo de Turismo da Universidade de São Paulo – USP, com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, publicado em 2003. Na análise da pesquisadora<sup>130</sup>:

a condição de abrigar um fluxo de quase 200 mil turistas por ano e, se não mais pela ausência de infra-estrutura, São Carlos precisa ser modernizada, adequada e acordada para a nova realidade. Aparentemente as políticas públicas estão abertas, mas, não dependem somente do governo.

A partir desses estudos, a prefeitura, por meio do Departamento de Fomento ao Turismo, vem incentivando a estruturação do setor, promovendo uma revitalização urbana e ambiental para alcançar o embelezamento da cidade e divulgar o potencial turístico, ampliando a captação de eventos que possam aumentar o fluxo turístico local, e dessa forma, criar condições de realização de atividades turísticas na região.

De acordo com o *site* da prefeitura Municipal de São Carlos (2011), o Departamento de Fomento ao Turismo, com sua sede no Centro Integrado de Turismo – CIT tem por missão desenvolver o turismo como atividade econômica sustentável, buscando a geração de emprego e renda locais. Para tanto, apresenta como objetivos:

- integrar as diversas esferas de governo, setor privado, comunidade e terceiro setor no processo de monitoramento, avaliação e decisão do turismo local, incentivando a atuação do COMUNITUR - Conselho Municipal de Turismo e a criação do FUMTUR - Fundo Municipal de Turismo;
- promover o do turismo local, divulgando as potencialidades, serviços e eventos;

---

<sup>130</sup> LAGE (2003).

- consolidar roteiros turísticos na localidade e participar da integração regional, tanto no programa de regionalização do turismo como na rede mercocidades;
- investir no turismo receptivo, na captação e geração de eventos;
- investir na qualidade da prestação dos serviços turísticos criando, em parceria com a iniciativa privada e entidades do setor, cursos de capacitação e requalificação profissional; e,
- desenvolver infraestrutura física, dotando o município de novos equipamentos e adequação de atrativos.

Para o cumprimento de seus objetivos encontra apoio junto ao Ministério do Turismo por meio das verbas empenhadas nos diversos projetos elaborados que vêm contribuindo para a estruturação da atividade no município, uma vez que São Carlos tem um grande potencial para desenvolver o turismo (LAGE, 2003), por ser um município dos que abriga os mais importantes centros educacionais do Estado de São Paulo. Assim sendo, é considerado referência nacional em alta tecnologia, produção cultural e científica, além de apresentar competitivo e diversificado complexo industrial, qualificando-o ao turismo de negócios.

O clima ameno, os aspectos geográficos, o rico patrimônio histórico e cultural, composto pelas fazendas históricas de café, bem como o Parque Ecológico de São Carlos, referência em estudo e diversidade, o município ainda oferece boas opções no terceiro setor, pelo comércio e gastronomia diversificados. Tais prerrogativas fizeram com que se integrasse ao Consórcio Intermunicipal de Municípios, juntamente com os municípios de Analândia, Brotas, Itirapina e Torrinha, que criou o Circuito Turístico Chapada Guarani, que foi escolhido como um dos roteiros internacionais do turismo de São Paulo.

Na temática de planejamento e desenvolvimento do turismo, o Departamento de Fomento ao Turismo vem se destacando em trabalhos de parcerias com a elaboração de programas e projetos, estabelecendo metas e diretrizes para o crescimento do turismo no município, como o Consórcio Intermunicipal Viva o Broa.

### **3.5.2. Município de Brotas-SP**

O Município de Brotas é detentor de vários eventos importantes, ao longo de sua história, na consolidação do turismo local. Todavia, na década de 80, é que foi elaborado um Plano de Ecoturismo para o município que possibilitou a participação do município em um “consórcio”, composto por 13 municípios da Bacia do Rio Jacaré Pepira. Esses municípios desenvolveram o Projeto Piloto denominado “Consórcio Intermunicipal da Bacia do Rio Jacaré”, que teve o apoio do Governo Estadual, do CEPAM - Centro de Pesquisas Ambientais e da UNICAMP.

No ano de 1993, foi criada a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, influenciada pela política de turismo do Estado voltada para o desenvolvimento regional, tendo em vista as possibilidades referentes ao turismo ambiental no local. Nesse sentido, o município passou a se destacar como pioneiro quanto à participação da gestão pública no processo de desenvolvimento do turismo especializado na exploração de atrativos naturais. Para tanto, contou com a colaboração do trabalho da Escola de Agronomia Luis de Queiroz - ESALQ, que por meio do trabalho intitulado “Uso Turístico do Ambiente Natural em Brotas – Manejo do Público Visitante”, avaliaram os impactos sofridos pela exploração de atividades turísticas nos seus recursos hídricos e de outros tipos característicos da região. A partir desses estudos e outros, a municipalidade obteve junto ao poder Legislativo Municipal a aprovação de um conjunto de Leis voltadas para a gestão da atividade ecoturística em seu território.

Na década de 90, foi criado o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), visando motivar os empreendedores locais a investirem na melhoria da infra-estrutura turística de hospedagem, alimentação e nos sítios.

Em 1994, Brotas foi reconhecida pela EMBRATUR (Instituto Brasileiro de Turismo) como “CIDADE TURÍSTICA” (*Del. Normativa nº 329/94*). No mesmo ano, por meio da Coordenadoria de Turismo de Brotas, implantou-se o pré-projeto para o desenvolvimento ecoturístico de Brotas.

A partir de 1997, com nova gestão administrativa e convênios com universidades, obtiveram vários trabalhos sobre o turismo no município que redesenharam as possibilidades e alcances na atividade. Tais estudos contribuíram para que em 1998 fosse assinado um termo de cooperação técnica com a Fundação Florestal, entidade ligada ao Instituto Florestal do Estado de São Paulo, para a elaboração de uma agenda ambiental e de



controle do produto turístico. Nesse mesmo ano, Brotas conseguiu o selo turístico da EMBRATUR, tornando-se ‘oficialmente’ uma cidade turística.

Somente no ano de 1999, com a união do Governo Municipal, do Conselho Municipal de Turismo e dos empresários do setor, bem como com a parceria das ONG’s e EMBRATUR, começaram a elaboração de normas e políticas para o desenvolvimento do turismo sustentável com o objetivo de buscar alternativas para o planejamento e a gestão do ecoturismo no município. Nesse processo, os atores sociais envolvidos procuram estabelecer, a partir de ações conjuntas, metas para a consolidação da atividade turística de forma a atender os pré-requisitos da sustentabilidade. Um dos resultados desses esforços em conjunto foi a Normatização do Turismo, publicada em 2002, como parte da Política Municipal de Desenvolvimento do Turismo Sustentável (PMTS). A Normatização representou um fator de preponderância do município sobre os demais municípios brasileiros com propostas e características semelhantes na atividade turística que igualmente pretendiam iniciar ou consolidar um processo de implantação da infraestrutura necessária para a atividade turística. Desde então, o município vem se destacando no cenário turístico, em termos de políticas públicas de turismo, tendo em vista a identificação do estágio atual de desenvolvimento do setor. Assim sendo, mediante aos ajustes necessários da atividade turística nesta modalidade, de Ecoturismo no País, o município de Brotas poderá servir como modelo de um planejamento ambiental e turístico auxiliando os tomadores de decisões sobre a prática das atividades do ecoturismo e do turismo de aventura, e ao mesmo tempo, esclarecendo junto à comunidade local e visitantes, sobre os processos que envolvem as atividades associadas ao turismo, sobretudo na aplicação efetiva de programas voltados à conservação, à conscientização e à educação ambiental.

### **3.6 – Síntese do capítulo**

Este capítulo teve como objetivo: (a) discorrer sobre o conceito de meio ambiente, consubstanciado pelo ordenamento jurídico brasileiro; (b) apresentar aspectos sobre a política nacional de meio ambiente nas esferas governamentais com o objetivo de apresentar as políticas públicas dos municípios envolvidos no escopo do trabalho. Neste aspecto, buscou-se apresentar a definição de meio ambiente como espaço ambiental que

pode contribuir para o desenvolvimento sustentável local, a partir da atividade de turismo na modalidade de ecoturismo e seus desdobramentos. Elencou-se alguns impactos ambientais gerados pela atividade turística, com o objetivo de demonstrar que qualquer atividade que pode modificar o meio ambiente, conduz a um impacto ambiental, mesmo que este seja de grau pouco relevante. Sob tais aspectos, alguns foram apresentados para o entendimento da necessidade de medidas legais para a atividade em questão. Para tanto, faz-se necessário um ordenamento jurídico e pressupostos dos entes federativos, com o entendimento da gestão compartilhada para o desenvolvimento da atividade.

As características e potencialidades naturais representam elementos necessários para a implantação da atividade turística. Contudo, a política de turismo local, balizada pelas demais em hierarquia superior, conduz ao aperfeiçoamento e melhorias, sobretudo quanto às medidas a serem equacionadas e adotadas no controle dos impactos ambientais negativos que estão sujeitos tais atividades.

Qualquer proposta de implementação da atividade turística em uma dada região, necessariamente, precisa se balizar na legislação e nos planos elaborados pelos órgãos gestores de maior competência. Contudo, outras específicas, como a de uso e ocupação do solo, em nível local, bem como o próprio ordenamento setorial das atividades a partir do plano diretor, devem ser igualmente consideradas, servindo como suporte para medidas de preservação ambiental.

A municipalidade que apresenta em suas áreas potencial para o desenvolvimento da atividade turística com característica para Ecoturismo necessita de formalizar planos e projetos a partir de planejamentos adequados, com a contribuição dos diversos setores administrativos, comunidades e terceiro setor para a consolidação de suas metas de desenvolvimento sustentável e a dinâmica diferenciada desse processo, sobretudo quanto à de preservação/conservação dos ambientes explorados na atividade de turismo, buscando salvaguardar as condições dos recursos paisagísticos naturais e construídos. Neste contexto, observa-se que a situação da atividade turística tem se tornado preocupante em muitos destinos pela falta das técnicas para o planejamento no setor. Áreas idealizadas para a prática do ecoturismo têm recebido um fluxo cada vez maior de visitantes, e muitas dessas não estão preparadas para o turismo, tendo em vista a falta de política pública e, conseqüentemente, gestão de turismo.

A atividade do ecoturismo, embora seja uma atividade relativamente nova no País, necessita ser bem planejada de forma a conduzir o crescimento econômico local, dentro das premissas do desenvolvimento sustentável. Para tanto, o comprometimento e o envolvimento dos diversos setores da sociedade (poder público local, empresários, comunidades locais, turistas, dentre outros) com a legislação, com a internalização do conceito sobre o meio ambiente e com a educação ambiental, conduzirão maiores probabilidades de êxito no setor, beneficiando muitas ações em prol do desenvolvimento sustentável. Sob tal ótica, o processo participativo com a comunidade e o maior envolvimento com os demais setores produtivos e consultivos conduzirão a atividade turística ao rol das que tratam a conservação do meio ambiente como mecanismo de benefício econômico de inclusão social pela possibilidade de junção emprego e renda, ou seja, de opção de renda extra para as comunidades do entorno, colaborando definitivamente para o desenvolvimento sustentável da região.

## 4. PROJETO VIVA O BROA

### 4.1 Introdução

Neste capítulo apresentam-se os motivos que levaram à constituição do Projeto Viva o Broa, sobretudo o processo de tomada de decisão em torno do consórcio público intermunicipal envolvendo Brotas, Itirapina e São Carlos, com o propósito de implantar o referido projeto ambiental estratégico na Bacia Hidrográfica do Ribeirão do Lobo e Represa do Lobo (Broa). A partir do consórcio público, buscou-se reavaliar os objetivos pretendidos por esta iniciativa, entre outros aspectos, conjugar medidas preventivas e corretivas da degradação ambiental observada na Bacia Hidrográfica do Ribeirão do Lobo e na Represa do Lobo (Broa), que favoreçam o uso sustentável dos recursos naturais. Para alcançar este resultado o Projeto Viva o Broa apresenta-se com a missão de conjugar as experiências ambientais e de gestão compartilhada junto aos membros consorciados, valorizando os saberes locais, incentivando a participação social e a pesquisa para implantação de ações que se resgate e garanta o desenvolvimento regional, particularmente no que tange às atividades turísticas.

Por assim ser, mantendo a hierarquização didática, apresentada nos itens anteriores, a figura 15 esquematiza os temas abordados neste item.

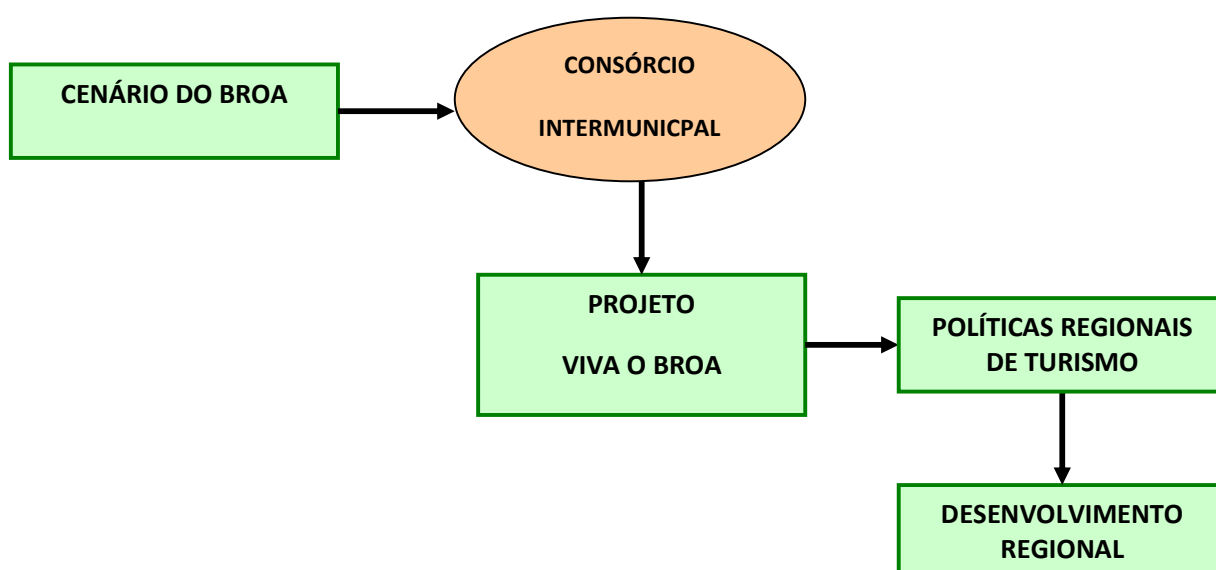


Figura 15 – Estrutura geral do item – Projeto Viva o Broa.

Fonte: elaborada pelo autor

#### **4.2 Detalhamento do desenvolvimento da pesquisa de campo**

Para entender os motivos que impulsionaram o surgimento do Consórcio Público Intermunicipal Viva o Broa, bem como seu funcionamento e atuação, utilizou-se para a coleta de dados entrevistas com roteiro, consulta a documentos e observação pessoal.

O Anexo A apresenta o roteiro de entrevista envolvendo os departamentos jurídicos das prefeituras. A entrevista foi direcionada por quatorze questões abertas, porém os entrevistados tinham a liberdade de inserir outras observações que achassem pertinentes. Essa forma norteou todas as entrevistas. O roteiro de entrevista foi construído de forma que, em uma primeira parte qualifica o entrevistado e após passa a investigar os aspectos legais e as dificuldades encontradas. Foram entrevistados três responsáveis pelos departamentos de negócios jurídicos dos municípios. As entrevistas duraram em média uma hora e meia horas.

O Anexo B apresenta o roteiro que norteou as entrevistas com os prefeitos. Nesse roteiro investiga-se, em um primeiro momento, aspectos do entrevistado, para posteriormente investigar aspectos específicos do consórcio. Foram entrevistados dois dos três prefeitos dos municípios envolvidos, Itirapina e São Carlos, e as entrevistas duraram em média uma hora e meia. Com o prefeito de Brotas, mesmo autor tendo ido ao município e solicitado inúmeras vezes a entrevista, ou a resposta da mesma por escrito, não se obteve retorno.

O Anexo C apresenta o roteiro de entrevista com os dirigentes de turismo das prefeituras dos municípios envolvidos. Seguindo o formato dos roteiros anteriores, primeiramente, há questões pertinentes ao perfil do entrevistado e, após foca-se nos aspectos do consórcio. Foram entrevistados três dirigentes com tempo médio de entrevista de uma hora e meia.

Por fim, o anexo D apresenta o roteiro de entrevista com os representantes técnicos dos municípios que seguiu a mesma lógica dos anexos anteriores. Foram entrevistados três representantes com duração média de uma hora e meia.

As entrevistas foram realizadas no período de 25/07/2011 a 16/09/2011.

### 4.3 Cenário da Região do Broa

A região conhecida como “Broa”, situada na divisa entre os municípios de Itirapina e Brotas, está localizada na região central do estado de São Paulo e nela encontra-se a Represa do Lobo, comumente conhecida como “Broa”. Vale citar que a Represa do “Broa” é considerada uma das poucas represas do Estado de São Paulo a manter certa qualidade das águas, congregando em seu espaço físico uma rica variedade de atributos naturais de especial valor ambiental e beleza cênica.

A região do Broa está inserida na Bacia Hidrográfica do Alto Jacaré-guaçu, afluente do rio Tietê, dentro dos limites da Área de Proteção Ambiental de Corumbataí-Botucatu-Tejupá, perímetro Corumbataí<sup>131</sup> (Figura 16). Os atributos ambientais a serem protegidos na APA e que justificaram a sua formação incluem as cuestas basálticas; a vegetação do Cerrado; os morros testemunhos; os recursos hídricos superficiais; as áreas de afloramento do Aquífero Botucatu-Pirambóia e o patrimônio arqueológico (Decreto Estadual nº. 20.960/1983).

A Represa do Broa (Figura 17), sistema que se destaca majoritariamente na paisagem, concentra grande parte da visitação pública, com estimativa de 10.000 pessoas nos fins de semana e cerca de 30.000 pessoas nos feriados prolongados como o carnaval (TUNDISI et al., 2003:2). A represa foi construída em 1936 com o objetivo de geração de energia elétrica passando, de forma simultânea, a ser procurada cada dia mais para o turismo. É um reservatório de cerca de 9 km de extensão por 2 km de largura e com profundidades que variam de 2 a 12 metros (TUNDISI & CALIJURI, 1990).

---

<sup>131</sup> A APA Corumbataí – Botucatu – Tejupá, criada pelo Decreto Estadual nº. 20.960, de 8 de junho de 1983, visa à proteção das Cuestas Basálticas, Morros Testemunhos das formações geomorfológicas locais, Aquífero Guarani e o patrimônio arqueológico, representado pelo Abrigo Barandi, com registros pré-históricos de cerca de 6.000 anos, além da vegetação natural, representada pela Mata Atlântica e o Cerrado e sua fauna associada.

Porém, em tal região é possível constatar um conflito: por carência de áreas de lazer, o Broa e especialmente a represa tornaram-se uma das poucas opções para o turismo, o que aliado à falta de planejamento do uso e ocupação do solo e à precariedade do gerenciamento estão provocando perdas do potencial ambiental, afetando o bem estar das comunidades usuárias, com mais evidência para aquelas que se utilizam dos recursos hídricos como opção de lazer.

A represa do Broa, mesmo apresentando ainda certa qualidade de suas águas para os esportes de contato primário, já apresenta sinais de degradação, como excesso de macrófitas, redução do estoque e da qualidade do pescado, assoreamento e alterações dos parâmetros de qualidade da água. Tais alterações certamente são ocasionadas pela forma inadequada como as bacias contribuintes estão sendo ocupadas, incluindo usos como monoculturas, mineração, urbanização, esgotos domésticos, que somados ao turismo de massa e à especulação imobiliária, potencializam os impactos (TUNDISI et al., 2003).



Figura 16 – Destaque da região do Broa para desenvolvimento do projeto (área interna delimitada por linha pontilhada azul). Em segundo plano (cores em tom laranja) apresentam-se os limites da APA de Corumbataí, Botucatu, Tejuapá.

Fonte: Adaptado, Prefeitura Municipal de Itirapina.



Figura 17: Vista aérea da Represa do Broa com destaque para os usos antrópicos na sua orla.

Fonte: Adaptado, Prefeitura Municipal de Itirapina.

A água como elemento circulante não tem fronteiras e, uma vez degradada refletirá desequilíbrios para os sistemas adjacentes e à jusante, propagando e aprofundando as perdas ambientais, sociais e econômicas. Devido à intensificação do uso antrópico da área e ao fato de a Represa do Broa se localizar na divisa entre dois municípios, cria-se a necessidade de consenso e apoio de diferentes administrações para a negociação de ações que visam a resolução e/ou mitigação dos conflitos locais e regionais. Neste contexto, tornou-se conveniente a construção de uma base jurídica que sustentasse estratégias conjuntas de gestão, no formato de um consórcio intermunicipal, o qual teve seu planejamento centrado no “Projeto Viva o Broa”.

#### 4.3.1 Vocações Preponderantes e Impactos na Região do Broa

Como já citado, a região do Broa está inserida nos limites da APA de Corumbataí, Botucatu, Tejuapá, perímetro Corumbataí, criada com o objetivo de proteger



atributos ambientais de destacada beleza e valor, os quais propiciaram a evolução de duas importantes vocações de uso antrópico:

- 1) *para pesquisa científica* – focada há décadas no estudo dos diversos ecossistemas e suas inter-relações ecológicas e de serviços ambientais, resultando em uma expressiva quantidade de conhecimentos científicos divulgados em nível nacional e internacional, muitos deles norteadores de políticas ambientais brasileiras; e
- 2) *para turismo de lazer* - atraídos, em primeiro lugar pela Represa do Broa e, em segundo lugar, pela paisagem composta de belos riachos, cuevas basálticas, morros testemunho, vegetação de Cerrado, animais silvestres, matas de galeria, além de áreas rurais características da cultura do Estado de São Paulo.

Avalia-se que o uso da região para pesquisa científica e formação de recursos humanos tem caráter de conservação ambiental, não gerador de impactos, enquanto que o uso para o turismo, da forma como tem sido aplicado, com várias deficiências de identidade, é um forte gerador de impactos ambientais negativos e de cunho cumulativo.

É preciso citar que, além dos impactos causados pela atividade turística, a região do Broa está passando por uma rápida conversão de uso do solo, o que tem acelerado a perda da biodiversidade pela perda de habitats, gerando desequilíbrios ecológicos devido à simplificação da paisagem. Usos anteriores da terra, caracterizados por pastagens, pequenas lavouras, pequenos núcleos de silviculturas e, especialmente, a permanência de fragmentos de mata e muitas capoeiras nas propriedades e entre propriedades, são convertidas, na atualidade quase unicamente em monoculturas de cana-de-açúcar ou plantações de eucalipto, sem um planejamento da sua expansão. Até o ano de 2009, o citado processo de ocupação da paisagem não levava em consideração os condicionantes legais que norteiam os usos dos recursos na APA, como também nas zonas de amortecimento das unidades de conservação inseridas na APA, quais sejam: Estação Ecológica de Itirapina e Estação Experimental de Itirapina.

Assim, após anos de uso indiscriminado dos recursos da região do Broa, o ambiente geral da região do Broa, tanto terrestre quanto aquático, está cada dia mais

deteriorado, perdendo o poder de absorver os impactos causados por interesses antrópicos conflitantes, que ameaçam uma de suas vocações preponderantes, que é o turismo voltado para a natureza.

De modo resumido, os interesses conflitantes da região do Broa incluem:

- *especulação imobiliária* que promove retalhamento do terreno e concentração humana, como também estimula a criação de condomínios e demais construções que avançam sobre os ecossistemas naturais como o cerrado, as áreas de mananciais e as áreas de preservação permanente;
- *turismo de lazer apresentando em alguns locais a conotação de turismo de massa*, cujos protagonistas se caracterizam pela filosofia do usufruir e nada produzir, acarretando expressivos ônus ambientais locais;
- *esgotos domésticos e resíduos sólidos* indevidamente dispostos, constituindo-se em fontes de contaminação das águas e do solo;
- *monoculturas*, especialmente a da cana-de-açúcar e a silvicultura de eucalipto, que não convivem com a riqueza biológica e sim com a pobreza biológica. O cultivo da cana-de-açúcar, além de inserir o fogo como fator destrutivo, também insere os agrotóxicos e demais insumos perigosos no ambiente;
- *atividades de mineração* que degradam o ambiente e deixam um passivo ambiental difícil de ser recuperado (MATHEUS et al., 2005).

Uma das maiores preocupações das autoridades ambientais com respeito à região do Broa refere-se à qualidade das águas dos seus sistemas de drenagem superficial. A determinação da qualidade das águas é um poderoso indicador do que está ocorrendo em nível de impactos em uma dada bacia hidrográfica, funcionando como uma radiografia ambiental. Ao analisar-se a qualidade das águas da Represa do Broa, por exemplo, em uma perspectiva temporal (Quadro 2), pode-se observar que a mesma está em processo de eutrofização artificial provocada pelo aumento da concentração de nutrientes, como nitrogênio e fósforo (LEITE & ESPÍNDOLA, 2000; TUNDISI et al., 2003). O progresso da eutrofização promove cada vez mais uma diminuição do teor de oxigênio dissolvido e um aumento do número de bactérias, inclusive patogênicas, além de gases

indesejáveis que inviabilizam os usos múltiplos da água, como a recreação de contato primário e secundário (natação, mergulho, esportes náuticos como esqui aquático e iatismo). Inviabiliza também a pesca, o abastecimento público e a geração de energia elétrica.

<b>Variação dos nutrientes na represa do Broa de 1983 a 2000</b>
Nitrito: de 24 a 610,85 µg/L
Nitrato: de 15,3 a 255,00 µg/L
Amônio: de 0,72 a 39,85 µg/L
Fosfato Total Dissolvido: de 7,07 a 18,78 µg/L

Quadro 2 - Variação temporal de nutrientes na Represa do Broa no período de 1983 a 2000.

Fonte: Leite & Espíndola (2000).

Nas águas da represa do Broa, além da eutrofização foram detectados efeitos de toxicidade aguda nos sedimentos por meio de bioensaios com microcrustáceos, revelando que está ocorrendo a entrada de substâncias e contaminantes no sistema (MOTHEO, 2005). Marinelli (2002), estudando a introdução de espécies, estrutura de habitats e padrões de diversidade de peixes na Represa do Broa cita que “a evolução das variáveis ambientais, nos últimos 20 anos, evidencia os efeitos do estresse a que os ecótonos estudados (da Represa) vem sendo submetidos, marcados por alterações hidrodinâmicas e alteração das fontes e aumento da carga original de nutrientes”.

#### **4.3.2 Turismo em Áreas de Reservatórios**

Uma das justificativas para o desenvolvimento do Projeto Viva o Broa foi evitar resultados negativos das atividades turísticas em áreas de reservatórios comprovados em outros locais. As experiências no Brasil envolvendo esta questão têm mostrado que as mesmas resultam em impactos sócio-ambientais que podem chegar ao nível de verdadeiros desastres ecológicos. Um exemplo dentro do Estado de São Paulo é o da “Praia Azul”, na

Represa de Salto Grande, município de Americana, onde o não reconhecimento de seu valor econômico e o descuido com sua conservação/recuperação (no tempo certo) resultaram em um cenário desastroso (TEIXEIRA, 2000). Isto ocorre porque as atividades de recreação que são identificadas após a criação de um reservatório, são rapidamente seguidas por um processo descontrolado de instalação e expansão de loteamentos, abertura de ruas, infraestrutura urbana, comércio e turismo de massa, sendo que estes fatores acabam subtraindo a qualidade da recreação, quer seja pela degradação ambiental, quer seja pela perda da qualidade da água, para citar apenas duas, extinguindo-se a própria atividade turística.

De acordo com Queiroz (2000), o turista que sai da cidade quer se livrar da deterioração do ambiente urbano, como a poluição sonora, visual, atmosférica, violência, congestionamentos e doenças psicossomáticas, as quais o levam a diferentes níveis de estresse. Mas, como turista em um espaço natural, este ser acaba reproduzindo no ambiente de não-trabalho os mesmos desajustes ambientais dos quais pensa estar fugindo, onde é agredido. O resultado é que no ambiente de lazer, ele transforma-se em agressor da natureza.

Exemplificando as agressões, Ruschmann (1997) cita que em áreas de reservatórios o turista se torna um agressor da atmosfera ao provocar a poluição química com os motores e consumo de energia; a poluição sonora com o barulho de diversos motores, som alto em carros e em bares, além do barulho provocado pela aglomeração de turistas. Também é um agressor da qualidade da água quando lança nesta os esgotos, lixo sólido jogado nas ruas, e os óleos e graxas das embarcações. É um agressor do ambiente natural do entorno quando constroem casas de veraneio ao redor do reservatório, além de edificações e pavimentações como banheiros, pontos de piquenique, vias de acesso, em que ocorre a destruição da vegetação e dos ecossistemas naturais para dar lugar a carros, casas e aglomeração humana. Este turista ainda agride os elementos naturais ao agir como vândalo, gerando incêndios intencionais ou não intencionais; como saqueador da natureza, roubando desta, animais e plantas silvestres e, como fator de desequilíbrio ecológico ao suprimir plantas e animais nativos em favor de plantas exóticas e animais domésticos.

Traçando um paralelo com o turismo praticado na região do Broa, até o momento este é caracterizado como “de massa” ou sem planejamento, o que tem gerado

benefícios econômicos para poucos (donos de bares, de hotéis, de casas de veraneio, etc.) e prejuízos à qualidade da recreação para a totalidade dos usuários, podendo levar ao colapso da vocação em curto e médio prazos. O que se observa nesta região é um passivo ambiental que cresce a cada dia, por exemplo: esgotos, insumos agrícolas e agrotóxicos (estes usados com muito mais frequência nos últimos 4 anos) nas águas da represa, de rios e cachoeiras que colocam em risco os banhistas e pescadores; a beleza cênica da paisagem que se esvai paulatinamente dando lugar a projetos imobiliários, usos inadequados do espaço físico (retalhamento de lotes, adensamento populacional) e monoculturas que se expandem sem planejamento. Como passivo também podem ser citado o turista de massa que degrada e impacta o ambiente que o recebe.

#### **4.4 Justificativas da Gestão Compartilhada – Consórcio Intermunicipal**

Depreende-se do exposto nos parágrafos anteriores, que para ser mantida a atividade e o valor turístico da região do Broa, o atual uso deverá ser ajustado aos moldes de um que priorize a qualidade ambiental em todos os seus ângulos, de modo a poder refletir na sustentabilidade social, econômica e ambiental. Urge, pois, para esta atividade, um plano de gestão que reoriente no sentido de garantir os atributos sustentadores do próprio potencial turístico da região. Isto ocorrerá a partir do momento em que tais atributos sejam valorados e definidas diretrizes gerais de desenvolvimento local, o que indiretamente beneficiará as atividades científicas de geração de conhecimentos por meio da manutenção das estruturas e funções ambientais. Um plano de gestão que esteja comprometido em favorecer a manutenção da vocação turística da região do Broa deverá, igualmente, incluir todas as demais formas de uso do solo em novas estratégias produtivas que respeitem a capacidade suporte do meio ambiente e a biodiversidade.

Diante deste cenário constata-se que a região do Broa apresenta aspectos importantes para a propositura de uma gestão compartilhada na forma de um consórcio intermunicipal, o que de fato ocorreu unindo os municípios de Itirapina, Brotas e São Carlos. Quatro aspectos podem ser destacados: geográfico, recurso hídrico, social e desenvolvimento regional (Figura 18).

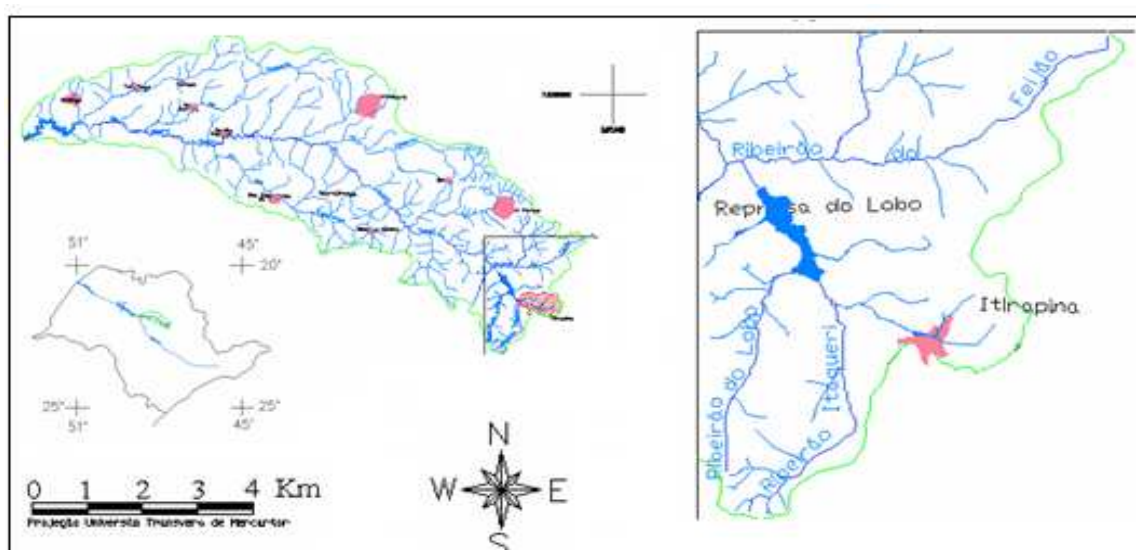


Figura 18 - Limites espaciais do Consórcio Viva o Broa, abrangendo as microbacias hidrográficas do Feijão e do Lobo.

Fonte: Prefeitura Municipal de Itirapina.

- a) *geográfico*: apesar da Represa do Broa estar localizada na divisa entre os municípios de Itirapina e Brotas, 75% das pessoas que freqüentam a represa nos fins de semana e feriados, como também 80% das pessoas que possuem residências na orla da Represa são moradores da cidade de São Carlos. Os restantes 25% são oriundos de outros municípios próximos, como Araraquara, Porto Ferreira, Descalvado, Ribeirão Preto, Americana, Limeira, Rio Claro, Santa. Bárbara do Oeste, Campinas, São Paulo, e dos próprios municípios de Itirapina e Brotas.
- b) *recurso hídrico*: a água como elemento circulante não tem fronteiras e, uma vez degradada refletirá desequilíbrios para os sistemas adjacentes e à jusante. Como a Represa do Broa faz divisa entre municípios, cabe aos municípios o gerenciamento deste recurso, sobretudo na área.

- c) *social*: o forte compromisso de caráter social da cidade de São Carlos em participar deste processo, advém do fato de que grande parte dos usuários da represa são moradores de São Carlos, além da micro bacia do ribeirão do Feijão estar inserida naquela área.
- d) *desenvolvimento regional*: como o aspecto mais marcante da região do Broa está ligado ao turismo, a busca dos resultados da valorização turística justifica a cooperação compartilhada que se fundamenta o consórcio, que tem como meta promover o setor de serviços regionais e mesmo locais, como turismo, educação, capacitação, atualização tecnológica aplicada às atividades endógenas, qualificação profissional, comércio, lazer, artesanato e, acima de tudo, preservação e sustentabilidade ambiental. De acordo com estudos realizados na região, o valor dos bens e serviços recreacionais relacionados ao terceiro setor na área da Represa do Broa variou de 130 a 175 milhões de reais.

Dentro do universo de possibilidades citadas há ainda os atributos naturais da região sobre os quais podem ser agregados valores monetários ligados ao turismo ou à geração de conhecimentos pela prática da pesquisa científica. No campo do turismo os desdobramentos de atividades incluem: trilhas; observação de pássaros; esportes de contato primário; recreação; canoagem; pesca amadora; alpinismo; comércio de produtos endógenos como artesanatos, mel de meliponídeos e roupas personalizadas; qualificação profissional como guias receptivos locais; doceria regional, artistas, entre outros. No campo da pesquisa científica os desdobramentos incluem: projetos PELD - pesquisa de longa duração; biologia da conservação em áreas prioritárias; prospecção biológica; políticas de incentivo à conservação; valoração ambiental/pagamento por serviços ambientais; educação ambiental; funcionamento ecossistêmico e gestão de bacias hidrográficas; recursos hídricos subterrâneos (Aquífero Guarani), entre outros

## **4.5 Estratégias de Gestão Compartilhada**

Os aspectos geográfico e social que caracterizam a região do Broa, justificam o envolvimento dos municípios de Itirapina, Brotas e São Carlos em trabalhar de forma compartilhada, na forma de um consórcio intermunicipal. Percebe-se que existe um compromisso de caráter administrativo de Itirapina e Brotas, mas existe também um forte compromisso de caráter social da cidade de São Carlos em participar deste processo, além do fato de a micro bacia do ribeirão do Feijão estar inserida neste município.

O objetivo da formalização de um consórcio intermunicipal para tratar da região do Broa é permitir que os três municípios realizem, por meio de aliança jurídica e específica e de forma mais econômica, obras, serviços e atividades de interesse comum. Isto tem sido possível porque os problemas, as reivindicações e as aspirações são semelhantes para os três governos. Da mesma forma a região do Broa congrega peculiaridades geográficas, sociais, econômicas e culturais comuns aos três governos, de forma a permitir que o consórcio mantenha uma linguagem única, facilitando o planejamento e a execução das ações de interesse coletivo.

### **4.5.1 Articulação Política**

Como o Projeto Viva o Broa surgiu da necessidade de conciliar atividades turísticas na Represa do Lobo (Broa) com a sua recuperação ambiental e preservação, a convite dos prefeitos Oswaldo Barba, de São Carlos, Omar de Oliveira Leite, de Itirapina, e Antonio Benedito Salla, de Brotas, o Prof. Dr. Newton Lima Neto, ex-prefeito de São Carlos assumiu a Coordenação Geral do Projeto (Foto 01). A coordenação executiva ficou a cargo do Diretor de Turismo de São Carlos, Sr. Emiliano Saran Azevedo. Para a Comissão Técnica do Projeto, foram indicados pelos respectivos prefeitos os seguintes representantes: Janete Brigante – Prefeitura Municipal de São Carlos; Julio Lourenção Neto – Prefeitura Municipal de Brotas; Monica Gasparini – Secretária de Turismo de Brotas; Daniel Demichelis – Secretário de Turismo e Meio Ambiente de Itirapina; Alípio Marques Jr. – Secretário de Saneamento de Itirapina.





Foto 01 – reunião entre prefeitos, coordenação do Projeto Viva o Broa e entidades do entorno da Represa do Broa, 06/06/09

Mediante a necessidade de formalização do consórcio intermunicipal, em 15 de janeiro de 2009 houve uma reunião para apresentação do Projeto, tendo em vista a recuperação e a preservação ambiental da represa do Broa e do seu entorno, possibilitando o desenvolvimento sustentável do turismo na região, conforme entendimento dos poderes públicos locais. Na ocasião estiveram presentes, os representantes públicos dos municípios mencionados e o Coordenador Geral, Dr. Newton Lima Neto, hoje, Deputado Federal, bem como os especialistas integrantes do Projeto e demais representantes da sociedade. Em tal reunião, formalizou-se a intenção de acordo e cooperação mútua para o desenvolvimento de ações de execução do Projeto.

A partir das diretrizes formuladas pelos prefeitos dos três municípios, em reunião realizada em 06/06/2009, a Comissão organizou uma agenda de atividades de contato com entidades representativas da área foco do consórcio visando a síntese de demandas, e com especialistas visando à elaboração de um diagnóstico geral da área, a síntese dos aspectos socioambientais mais relevantes a serem trabalhados na região do Broa, e as propostas técnicas a partir de uma estratégia participativa. As reuniões com representantes da comunidade usuária do Broa e com entidades de pesquisa incluíram:

- ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BROA - organizada pelo ex-vereador de São Carlos Rubens Ratti e pelo Sr. Antonio Marcianinho- Nico, comerciante de Itirapina;
- ASSOCIAÇÃO DE PROPRIETÁRIOS DE IMÓVEIS DO BROA – APIB/Itirapina, presidida pelo Sr. Antonio Carlos Senise;
- ASSOCIAÇÃO DE CONVÍVIO CULTURAL E SOCIAL DA REPRESA DO BROA/BROTAS, presidida pelo empresário Ítalo Cardinali Filho;
- ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BAIRRO LAGOA DOURADA/BROTAS, presidida pela Sra Cleide Simonetti;
- ONG CORPO BRASIL, presidida pelo Sr. Milton Aizemberg.
- EESC-USP - Prof. Dr. José Roberto Campos. Discussão sobre as possibilidades de resolução dos aspectos de saneamento básico no entorno da Represa do Broa. Solicitação de elaboração de proposta para o tratamento de esgoto da região.
- IIEGA (Instituto Internacional de Ecologia e Gestão Ambiental) - Prof. Dr. José Galízia Tundisi. Discussão sobre questões ambientais inerentes à correta gestão dos recursos naturais da região, baseado em anos de pesquisas do IIEGA no entorno e na Represa do Broa. Solicitação de elaboração de proposta de projeto.
- CRHEA-USP - Prof. Dr. Evaldo L. G. Espíndola e Dra. Clarice R. Botta. Discussão sobre aspectos de qualidade das águas da Represa do Broa e de seus tributários. Solicitação de elaboração de proposta de monitoramento ambiental para a região.
- SENAC SÃO PAULO - Dr. Jorge Silveira Duarte. Discussão de propostas de desenvolvimento regional sustentável e gestão em rede, envolvendo o público usuário da Represa do Broa. Solicitação de elaboração de proposta de projeto.
- MINISTÉRIO DO TURISMO – Ministro Luis Barreto; Sr. João Paulo Rillo, Assessor Especial do Ministro do Turismo; Sr. Valdir Neves, Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Programas do Turismo (área de infraestrutura) e Sr. Charles Abreu Capella, Coordenador

Geral de Acompanhamento de Projetos de Infraestrutura. Encontros com representantes do Ministério do Turismo e visita in loco na represa (Brotas e Itirapina; Foto 02).

## Ministro anuncia R\$ 1 milhão

Durante a visita, Luiz Barreto pôde conhecer os projetos para represa do Lobo e também de revitalização do turismo local.

O ministro do Turismo, Luiz Barreto, esteve nas dependências do Balneário Santo Antônio (Broa) para conhecer o projeto Viva o Broa, que visa traçar estratégias para o turismo sustentável em relação à represa, lançado no início de maio pelas prefeituras de São Carlos, Itirapina e Brotas e anunciou a liberação da verba de R\$ 1 milhão para o Balneário.

A visita foi acompanhada dos prefeitos Oswaldo Barba (São Carlos), Omar Oliveira Leite (Itirapina), o prefeito Antonio Benedito Salla (Brotas), e o ex-prefeito de São Carlos Newton Lima, que é um dos idealizadores do projeto.

De acordo com o ministro, a visita é muito importante, pois unifica as três cidades em prol de um só objetivo, o de manter o cartão de visita da região longe da poluição ambiental.

“Esta verba dará início a um projeto que irá ter continuidade em projetos subsequentes. Não é um projeto pequeno, mas sim muito audacioso que visa o futuro dessa região, pois projeta o que será o Broa nos próximos 20 anos. Eu fico muito contente em ajudar a construir e dar o pontapé inicial desse projeto, que vai significar o esgotamento sanitário das atuais residências em torno do Broa”, afirma o ministro Barreto.

Segundo o coordenador do projeto, Newton Lima, ao se alterar o atual quadro de impactos, será possível alavancar e otimizar as atividades de lazer e projetar o turismo ecológico e sustentável em área de grande potencial. “Nós queremos que esse grande cartão postal paulista sobreviva e se transforme em fonte de renda, trabalho e que esteja ligado sempre à preservação ambiental”.

“O primeiro recurso vem para começar o processo de saúde pública e saneamento básico do local, lembrando também que a represa não está poluída, se estivesse já teria sido interdita pela CETESB”, comenta o prefeito de Itirapina, Omar Leite.

Para o secretário municipal de Turismo de Itirapina, Daniel Demichelli, a verba marca o início de um projeto de transformação da represa. “Na verdade esse projeto marca o início de um processo que é transformar toda a região em um grande polo de turismo sustentável e de melhorias de qualidade de vida

Ess  
o i  
pel  
rar  
Ele  
que  
bai  
tid  
gra  
i  
salt  
pol  
visa  
isso  
tura



Após a assinatura para a liberação da verba, Broa é “ab



Visita foi acompanhada dos prefeitos Omar Leite, Antonio Salla, ministro Luiz Barreto, ex-prefeito Newton Lima e Oswaldo Barba



**Foto 02** - Visita de representantes do Ministério de Turismo à represa do Broa  
(Brotas e Itirapina).

O esforço de congregar, sensibilizar e envolver a comunidade usuária no Projeto Viva o Broa teve uma importante fase que foi a síntese das suas demandas (Tabela 4), que constam em cartas de reivindicações das entidades do entorno da represa e em relatórios e anotações, constantes nos arquivos do Projeto Viva o Broa, as quais norteariam a formatação das diretrizes ou frentes de trabalho do projeto.

**Tabela 3** - Demandas da sociedade civil organizada e áreas das políticas públicas correlacionadas.

<b>POLÍTICA PÚBLICA</b>	<b>PRINCIPAIS DEMANDAS DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA*</b>
<b>Saneamento Básico</b>	- Plano Integrado de Sistemas Coletores de Esgotos, de Emissários e de ETE do Balneário Santo Antônio e Estudo da macrodrenagem das micro-bacias.
<b>Sistema Viário e Segurança Pública</b>	- Acostamento asfaltado; Terceira faixa do km 8-10 e Construção do trecho em nível no km 8 da Rodovia Domingos Innocentini. - Dispositivo de acesso para a Vivenda do Broa e para o CRHEA-USP (incluindo sinalizador sonoro) e Asfaltamento e iluminação da Rua Luiz Crivelari Neto. - Readequação do trevo com a Rodovia Airton Sena, assim como sua iluminação. - Melhorias na rede de distribuição de energia elétrica e telefonia móvel.
<b>Turismo e Infra-estrutura Turística</b>	- Equipamentos para a recepção de turistas, como banheiros, bicas d'água, chuveiros, tomadas de força, churrasqueiras e quiosques do Balneário Stº Antônio. - Implantação de sinalização referente aos nomes das ruas e números dos imóveis de todo Balneário Stº Antônio. - Desenvolvimento das atividades endógenas (sustentáveis). - Linha inter municipal de ônibus (Brotas-Lagoa Dourada-São Carlos).
<b>Educação, Cultura e Lazer</b>	- Escola para ensino infantil e alfabetização de adultos. - Área de lazer para a comunidade (Parquinho e Quadra esportiva) e eventos culturais

\*As sociedades ouvidas foram: Associação de Convívio Cultural e Social da Represa do Broa; Condomínio Broa Eco Village (Broa; Condomínio Vivenda do Broa; Condomínio Vila Pinhal (Broa; Miskey Empreendimentos Imobiliários Ltda. Iate Clube & Eco-Resort (Broa; Associação dos Moradores do Bairro Lagoa Dourada (Broa; Associação de Proprietários de Imóveis no Broa (APIB).

#### 4.5.2 Diagnósticos da região do Broa

O diagnóstico da região do Broa baseou-se na pesquisa bibliográfica mais recente, de constatações *in loco*, de relatos de moradores locais e da vivência da administração pública na sua região de abrangência (Brotas e Itirapina). O quadro resultante mostrou um sistema natural que está se degradando a passos largos devido ao uso inapropriado dos recursos naturais.

Dentre os principais impactos e irregularidades diagnosticados na área destacam-se a entrada de esgotos domésticos que promovem um enriquecimento de nutrientes nas águas da represa. Tais enriquecimentos, ou aumento do nível trófico do sistema, acarreta perturbações e riscos à saúde pública, por provocar crescimento e formação de bancos de macrofitas; risco de doenças e demais enfermidades de veiculação hídrica aos banhistas; perigo potencial de florescimento de cianobactérias (ou algas azuis), as quais liberam cianotoxinas altamente tóxicas para o ser humano; riscos de contaminação de peixes frequentemente pescados e consumidos; contaminação e alteração da cadeia trófica aquática e alteração da emissão de gases de efeito estufa, e morte das águas da represa desencadeando perdas ambientais, sociais e econômicas.

Outros problemas foram apontados pelo diagnóstico, como:

- Uma deficiente infraestrutura turística no Balneário Santo Antônio (local de maior visitação);
- Ocorrência de um turismo de massa com visíveis impactos sobre o meio ambiente, em especial no Balneário Santo Antonio.
- Um estado precário das vias de acesso à represa, sem iluminação adequada, mal sinalizada e com freqüentes acidentes rodoviários.

- Uma comunidade usuária (moradores, visitantes e turistas) pouco informada da importância e fragilidade dos sistemas naturais do Broa e sobre atitudes sustentáveis, carecendo de programas de educação ambiental.
- Uma forte pressão antrópica sobre ecossistemas naturais de cerrado, fragmentos de mata estacional, várzeas, riachos e nascentes.

Após diagnóstico ambiental, realizado pela Prefeitura Municipal de São Carlos, feito a pedido do Prefeito Municipal para a região da represa do Broa, agendou-se uma visita aos Prefeitos de Itirapina e Brotas com o objetivo de apresentar o referido documento e levantar possibilidades de cooperação mútua para a minimização de impactos ambientais observados, bem como equacionar estratégias de atuação para se promover o desenvolvimento regional sustentável. Naquela ocasião, após a apresentação do diagnóstico ambiental, bem como do uso das potencialidades da região, ficaram acordados a necessidade de dar maior ênfase aos aspectos endógenos atentando para a identificação de núcleos ou aglomerados afins e para o entendimento de seus principais gargalos e potencialidades, com o objetivo de definir as intervenções promotoras do desenvolvimento mais apropriadas a cada caso. Neste aspecto, optou-se para a formalização de uma gestão compartilhada para que a comunidade pudesse inferir sobre quais as diretrizes a serem direcionadas para a promoção de seu desenvolvimento.

O diagnóstico da região do Broa, após concluído, foi utilizado como base para análise comparativa e comprovativa das diretrizes formuladas com base apenas nas demandas da comunidade.

#### **4.5.3 Propostas Técnicas**

Como resultado do cruzamento das demandas sociais com os diagnósticos da região do Broa, gerou-se sete novas diretrizes ou linhas temáticas contemplando os temas: saneamento básico; ciência e tecnologia; projetos urbanísticos; segurança viária e serviços públicos; turismo; Gestão do Desenvolvimento Local/ Educação Ambiental e projetos ambientais (Tabela 4).

**Tabela 4** - Diretrizes geradas a partir do cruzamento de dados de diagnóstico sócio-ambiental e demandas da sociedade civil organizada.

<b>LINHAS TEMÁTICAS</b>	<b>DIRETRIZES</b>
<b>Saneamento Básico</b>	Instalação de sistemas adequados de tratamento e disposição dos esgotos domésticos e resíduos sólidos
<b>Ciência e Tecnologia</b>	Preservar e explorar a região como pólo de geração de conhecimento e formação de recursos humanos, por meio de projetos de pesquisas e estudos ambientais nos ecossistemas integrantes
<b>Projetos Urbanísticos</b>	Reordenar o aparelhamento turístico da orla da represa, reprogramando o espaço, o uso e a oferta de recursos de lazer e entretenimento com vistas ao turismo responsável e sustentável
<b>Segurança Viária e Serviços Públicos</b>	Melhoria do sistema viário, empreendendo asfaltamentos, pavimentação e sinalização; atendimento à melhorias no abastecimento de energia elétrica, iluminação pública e infraestrutura para acesso à internet
<b>Turismo</b>	Planejamento e desenvolvimento do turismo, do ecoturismo e das atividades de recreação (na água), atentando para os benefícios e custos relacionados ao meio ambiente
<b>Gestão do Desenvolvimento Local/ Educação Ambiental</b>	Investimento na mudança de paradigmas; estímulo à civilidade e à ecologia da ação; fortalecimento da sociedade civil, poder público e setor privado da região da Represa do Lobo (Broa) por meio da gestão em rede
<b>Projetos Ambientais</b>	Aplicação de mecanismos de parcerias para a conservação, proteção e recuperação dos atributos ambientais da APA Corumbataí, nas bacias em foco e nos ecossistemas marginais à Represa do Broa.

Definidas as diretrizes, a preocupação foi de que as mesmas devessem ser implantadas sempre com a participação social, ouvidas suas demandas, pois esta participação promoveria o sentimento de pertencimento ao projeto. Da mesma forma as diretrizes do Projeto Viva o Broa visam promover efetiva melhoria da qualidade ambiental e da qualidade de vida da população local, na forma de mais oportunidades de trabalho e renda, afirmação cultural e fortalecimento, nos marcos do novo paradigma do

desenvolvimento com sustentabilidade ambiental, o que implica sempre na obrigatoriedade da conservação/recuperação ambiental.

## **4.6 Comunicação e divulgação do Projeto**

### **4.6.1 Arquivo físico e digital do projeto**

Como forma de ordenar o processo de formatação do Projeto Viva o Broa, foi montado um arquivo físico e digital do mesmo no Centro Integrado de Turismo (CIT São Carlos), reunindo-se sistematicamente toda informação e ação referente à construção daquele. Em meio físico e digital foram montadas pastas para agrupar dados, documentos, mídias, projetos elaborados e em elaboração, fotos, atas de reuniões, entre outros documentos.

### **4.6.2. Estrutura final do Projeto**

Foi elaborada a versão final do Projeto Viva o Broa, no formato de um programa, contendo todos os tópicos necessários ao completo entendimento da temática e das justificativas que ensejam a formação do consórcio intermunicipal, enriquecidos com as propostas técnicas as quais foram subsidiadas pelas demandas das sociedades organizadas da região do Broa. Cópia da versão final do Projeto Viva o Broa acompanha este relatório.

### **4.6.3 Imagem visual do projeto**

Foram pensados vários materiais e mídias que permitam divulgar e dar visibilidade ao Projeto Viva o Broa (Figura 19). Alguns destes materiais estão em fase final de criação, sendo que o primeiro deles é a logo do projeto que acompanhará todos os veículos de divulgação e comunicação. As propostas de logo estão sendo criadas pelo Departamento de Publicidade e Marketing da Secretaria Municipal de Comunicação de São Carlos.





Figura 19 – Material de divulgação do Projeto Viva o Broa

#### 4.6.4 Mural do projeto

O segundo material de divulgação é representado por um mural idealizado para ser instalado em pontos estratégicos da orla da represa do Broa de modo a atualizar a comunidade com relação aos passos do projeto, como também veicular outras informações relacionadas e de utilidade pública (Figura 20). A proposta estrutural de mural está sendo criada pela Fundação Pró Memória, Prefeitura Municipal de São Carlos, sendo que após reuniões com a comissão do projeto, foi aprovado o modelo visualizado abaixo, o qual utiliza telha feita de material reciclado, eucalipto tratado e lona plástica.



Figura 20 – Mural de divulgação do Projeto Viva o Broa

#### 4.6.5 Divulgação do projeto em fóruns científicos

Uma forma importante de divulgação do Projeto Viva o Broa é a participação em eventos de cunho científico e de políticas públicas, oportunidade valiosa para levar a discussão da proposta de trabalho para outros fóruns de especialistas. Neste sentido, o Projeto foi aceito para ser apresentado na Conferência Internacional da Rede WATERLAT: “*A tensão entre a justiça social e a justiça ambiental: o caso da gestão da água*”, evento promovido pela *Newcastle University* e pelo Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, que ocorrerá entre os dias 25 e 27 de outubro de 2010 no Memorial da América Latina, São Paulo-SP. O artigo apresentado foi: “*Projeto Viva o Broa – Integração de municípios para a construção de alternativas de gestão dos recursos naturais e do controle da água na Represa do Lobo (Brotas –Itirapina – São Carlos/SP) promotores do desenvolvimento local*”.

#### 4.7 Financiamentos de projetos executivos

Desde o início das atividades, o grupo gestor do Projeto Viva o Broa teve a colaboração de algumas entidades científicas que se destacam pelo desenvolvimento de estudos científicos na região do Broa. Estas entidades foram convidadas a apresentar projetos executivos que atendessem demandas imediatas no campo social, econômico, ambiental e de saúde pública da área em questão. As diretrizes para tais projetos são discutidas em várias reuniões com tais entidades, sendo que em muitos momentos ocorre também a contribuição de representantes das associações locais (Foto 03).



**Foto 03** – Reuniões setoriais – equipe técnica e pesquisadores

Os projetos, uma vez finalizados são encaminhados para órgãos de fomento específicos na busca dos recursos para a sua execução. Os projetos apresentam como proponentes, ora um município, ora outro, devido ao fato de ainda não estar completa a aprovação do consórcio público. Esta conduta inicial adotada pelo grupo gestor tenta responder à expectativa gerada na comunidade do Broa que, despertada, quer ver resultados, sendo que tal expectativa não caminha na mesma velocidade das questões jurídicas. Assim, a agenda de projetos em andamento inclui, mesmo antes da efetivação do consórcio:

- Projeto “*Plano Diretor do Saneamento da Região do Broa*”. Apoio na execução: FIPAI/SHS/EESC/USP (responsável: Prof. Dr. José Roberto

Campos). Proponente: PM de Brotas. Projeto finalizado e agendado para cadastramento no dia 27 de junho de 2010 junto ao PAC-2 (Programa de Aceleração do Crescimento Fase 2).

- Projeto “*Capacitação em Educação Ambiental, Pesquisa e Monitoramento na Bacia Hidrográfica do Ribeirão do Lobo – Represa do Broa, Brotas – Itirapina – São Carlos, SP – Brasil*”. Apoio na execução do projeto: IIEGA e IBGA. Proponente: PM de Brotas. Enviado ao Ministério de Ciência e Tecnologia e aprovado com recursos da ordem de 450.000,00 + 14.000,00 de contra partida (Proposta Siconv n. 111825/2009). Os recursos serão liberados em duas etapas, sendo a primeira etapa de R\$ 262.000,00 e a segunda etapa de R\$ 188.000,00.
  
- Projeto “*Diagnóstico das nascentes e várzeas: subsídios para ações de adequação ambiental e educacional na área de influência do Projeto Viva o Broa*”. Apoio na execução do projeto: IIEGA e IBGA. Proponente: PM de Brotas. Custos globais de R\$ 604.500,00 (R\$ 586.775,00 a ser solicitado do MCT + R\$ 18.000,00 de contrapartida do governo de Brotas. Este projeto está em fase final de elaboração para envio ao MCT, com previsão de início para novembro de 2010.
  
- Projeto “*Minha Arte*” que visa atender uma das demandas da comunidade, buscará meios para alavancar o artesanato local como alternativa de renda e desenvolvimento social, mas sempre com foco em ações sustentáveis. Apoio na elaboração do projeto: IBGA, PM de São Carlos, PM de Brotas e PM de Itirapina. Este projeto está em fase de elaboração para envio ao MTur.

Da execução da agenda de trabalho geraram-se outros resultados diretos e indiretos no ano de 2009, que beneficiaram e beneficiarão a região do Broa, como:

- Contratação de assessoria jurídica para formatação do Protocolo do Consórcio e demais etapas formais para sua implantação;
- Liberação pelo Ministro do Turismo, de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) para obras de coleta de esgoto no Balneário Santo Antônio
- Realização de ato público em defesa do patrimônio ambiental do Broa que contou com a presença do Ministro do Turismo, dos Prefeitos Municipais, Presidentes e Vereadores das câmaras municipais, autoridades, comunidades locais, escolares dos três municípios e imprensa.
- Aprovação de recursos da ordem de R\$ 450.000,00 do Ministério da Ciência e Tecnologia para o projeto “*Capacitação em Educação Ambiental, Pesquisa e Monitoramento na Bacia Hidrográfica do Ribeirão do Lobo – Represa do Broa, Brotas – Itirapina – São Carlos, SP – Brasil*”.
- Liberação pelo Governo Federal de recursos do Ministério do Turismo, solicitados pelo prefeito de Itirapina, por intermédio do Deputado Federal José Mentor, no valor de R\$ 487.500,00, destinados a infraestrutura turística do Balneário Santo Antônio.
- Liberação de recursos do Governo do Estado de São Paulo/*Projeto Água Limpa*, solicitados pelo prefeito de Itirapina, para estudo de implantação da estação de tratamento de esgoto no Balneário Santo Antonio, no valor de R\$ 160.000,00, por intermédio do Deputado Federal Lobbe Neto.
- Liberação pelo Governo Federal de recursos do Ministério do Turismo, solicitados pelo prefeito de Itirapina, para infraestrutura turística no valor de R\$ 122.000,00.

- Execução de obras na estrada que liga a Represa do Broa ao bairro Lagoa Dourada, Brotas, por meio do *Programa Melhor Caminho*, do Governo do Estado de São Paulo, por demanda do prefeito de Brotas.

#### 4.8 Articulação para viabilizar a aprovação do consórcio

Depois de dirimidas as dúvidas e inseguranças relativas ao novo formato do instituto de consórcio público, o que foi possível articulando-se reuniões de esclarecimentos e fortalecimento de compromissos intermunicipais, o grupo gestor do Projeto Viva o Broa conquista a aprovação do *Protocolo de Intenções* para a criação da “Associação Pública – Consórcio Intermunicipal Viva o Broa” pelas Câmaras Municipais dos municípios consorciados (Figura 21).

**Prefeitura Municipal de São Carlos**  
Departamento de Fomento ao Turismo  
CLIPPING

JORNAL: A Folha DATA: 22/05/2010 Pág: 6

Meio ambiente

### Câmara votará projeto que confirma protocolo de criação do “Viva o Broa”

A Câmara Municipal de São Carlos realiza sua 16ª sessão plenária nesta terça-feira (4) às 18h30 no edifício Euclides da Cunha. Os vereadores votarão em regime em tramitação urgente, o projeto de lei da Prefeitura que estabelece a ratificação do Protocolo de Intenções para criação da Associação Pública denominada Consórcio Intermunicipal “Viva o Broa”.

O projeto de lei apresentado pelo Executivo tem o objetivo de reunir esforços para ações preventivas, corretivas e de revalorização para preservação contra a devastação ambiental, social e econômica que vem ocorrendo na Represa do Lobo (Broa).

O Consórcio Intermunicipal em associação pública terá como associados os municípios de São Carlos, Itirapina e Brotas – conforme documento assinado em janeiro deste ano pelos prefeitos Oswaldo Barba (São Carlos), Omar de Oliveira Leite (Itirapina) e Antônio Benedito Salla (Brotas). O objetivo é a recuperação de um dos maiores reservatórios artificiais do Estado de São Paulo.

A reunião dos municípios consorciados permitirá o desenvolvimento de ações conjuntas de turismo sustentável, saneamento e recuperação ambiental, com investimento de recursos financeiros das cidades envolvidas.

Divulgação



**ATOS OFICIAIS**  
**PODER EXECUTIVO**

**Prefeitura Municipal de São Carlos**

**LEIS**

**LEI Nº 15.285**  
**DE 17 DE MAIO DE 2010.**

Dispõe sobre a ratificação do Protocolo de Intenções para criação da Associação Pública denominada Consórcio Intermunicipal Viva o Broa, e dá outras providências.

O Prefeito Municipal de São Carlos faz saber que a Câmara Municipal de São Carlos aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

Art. 1º Fica ratificado o Protocolo de Intenções para criação do Consórcio Público Intermunicipal Viva o Broa, que objetiva a conjugação de esforços para ações preventivas, corretiva e de revalorização para reversão da espiral de degradação ambiental, social e econômica, observada na Represa do Broa, e nos ecossistemas do seu entorno.

Parágrafo único. O Consórcio Intermunicipal mencionado no caput constituirá em associação pública, tendo como associados os Municípios de São Carlos, Itirapina e Brotas.

Art. 2º As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

São Carlos, 17 de maio de 2010.

OSWALDO B. DUARTE FILHO  
Prefeito Municipal  
JOÃO CARLOS PEDRAZZANI  
Secretário Municipal de Governo  
Registre-se na Divisão de Expediente e Publique-se

Figura 21 - Documentos comprobatórios da aprovação do Protocolo de Intenções – São Carlos/SP.

#### **4.8.1 Assinatura do Protocolo de Intenções**

Um importante passo foi dado no dia 31 de março de 2011 quando o Prefeito de Itirapina, assinou a Lei nº 2.469 que ratificou o Protocolo de Intenções, com a finalidade de constituir o Consórcio Público Intermunicipal Viva o Broa, em cujo artigo 1º tem-se: *“Fica ratificado o Protocolo de Intenções para a criação do consórcio Público Intermunicipal Viva o Broa, que objetiva a conjugação de esforços para ações preventivas, corretiva de valorização para reversão da degradação ambiental, social e econômica observada na represa do Broa e nos ecossistemas nativos do seu entorno.”* A partir de então, o Projeto vem sendo desenvolvido com cronograma adequado às premissas acordadas pelos representantes dos municípios.

#### **4.8.2 Análise da Consolidação do Consórcio Intermunicipal pelos Partícipes**

A exposição da análise pelos partícipes baseia-se nas entrevistas já citadas anteriormente.

##### **A. Prefeitos dos Municípios**

Para os representantes do poder público, em suas trajetórias na área da administração pública, dois já participaram de processos gestacional baseado em arranjos de cooperação, sendo que relacionados com economia solidária e com áreas de preservação. No modelo proposto de desenvolvimento sustentável na área de turismo, o proposto pelo Projeto Viva o Broa, representa o de maior magnitude em termos de ações compartilhadas e atendimento síncrono às reivindicações advindas pela comunidade. O quadro 3, sintetiza o relato dos prefeitos com relação à experiência em participação de arranjos de cooperação.

<b>Em algum momento da trajetória política, já participou de algum processo gestacional baseado em arranjos de cooperação?</b>	
<b>Município</b>	<b>Respostas</b>
Itirapina	É a primeira experiência e diz ser de importância histórica.
São Carlos	Já tem experiência trabalhando em políticas públicas de educação, junto a universidades.

Quadro 3 – Relato dos prefeitos: experiência em arranjos de cooperação.

No entendimento sobre os benefícios advindos desse arranjo de cooperação, o Prefeito Prof. Dr. Oswaldo Baptista Duarte Filho, do Partido dos Trabalhadores, em seu depoimento, menciona o fato das questões relacionadas à utilização de recursos, à captação de recursos, bem como à cultura regional alcançarem patamares de realizações e benefícios diretos às comunidades no formato mais regional, ampliando ganhos e desenvolvimento de modo a todos serem contemplados. Neste aspecto, lembra que o maior beneficiado é o próprio município em si, bem como a questão da preservação do meio ambiente, modificando a imagem antiga de turismo degradador para um turismo sustentável, patrocinado junto aos municípios a partir do intercâmbio de informações, proporcionando feiras e eventos que venham contribuir para o turismo regional sustentável. Tais perspectivas são possíveis no trabalho de cooperação mútua, de forma a garantir a estabilidade e expansão desse mercado promissor, se baseado nos modelos de uso e manejo sustentáveis.

O Prefeito de Itirapina, Dr. Omar De Oliveira Leite, do Partido dos Trabalhadores, lembra que a partir das possibilidades advindas da consolidação consorcial e baseada nas medidas equacionadas no Projeto viva o Broa, há grandes possibilidades de elevar o município de Itirapina à categoria de uma estância turística, tendo em vista que o município tem potencial imenso de turismo no formato proposto.

O quadro 4 apresenta uma síntese relatada pelos prefeitos de São Carlos e Itirapina.



<b>Quais os benefícios que se pode prever neste arranjo cooperativo?</b>	
<b>Município</b>	<b>Respostas</b>
Itirapina	Benefícios a população com a preservação e gestão ambiental e incentivo ao turismo com incremento de turistas e eventos.
São Carlos	Incentivo a uma nova cultura na gestão pública municipal com visão e ação regional. Mais força na captação de recursos.

Quadro 4 – Relato dos prefeitos: benefícios previstos no arranjo cooperativo.

Na visão política e social, é de entendimento dos representantes públicos que o consórcio público constitui-se em um processo de auto-organização permanente. No entendimento como gestores, as estratégias para se adaptarem às mudanças inerentes a própria instituição consórcio público, tendo em vista os diferentes graus de desenvolvimentos dos partícipes, consistem em ampliar a forma de pensamento para a adoção de políticas de desenvolvimento regional e exercer o sentimento de desprendimento. Tal estratégia de gestão pública exige uma série de concessões que deverão ser feitas e conduzidas de forma a não prejudicar aquele partícipe mais necessitado economicamente dos resultados da implantação do consórcio.

Para que um consórcio público se torne um processo de auto-organização permanente precisa, portanto, fazer com que toda a sua documentação, seja no âmbito jurídico e institucional, envolvendo o executivo, legislativo e o judiciário, esteja realmente linear, com metas bem definidas e dinâmicas de modo a garantir continuidade e permanente revisão de estratégias que garantam sua sobrevivência baseada no esforço conjunto entre comunidade e poder público local.

Para sua sustentabilidade tem que garantir que a legislação possa ter emendas positivas e reativas de forma a evitar qualquer vazio advindo de gestões públicas futuras desarticuladas ao processo. Como mecanismo de gerenciamento e planejamento, o Consórcio Viva o Broa é um consórcio é inteligente, conforme afirmação do Prefeito de Itirapina, tendo em vista o mecanismo público de que se serve na concretização de ações intervenientes e participativas da melhoria do ambiente pelo formato da sustentabilidade. Na captação de recursos, igualmente se mostra eficaz, uma vez que estruturado os projetos,

determinado recurso, seja Estadual ou Federal, pode ser solicitado de forma menos burocrática, garantindo a minimização de problemas econômicos na execução de obras e serviços urgentes e necessários para a comunidade. Dessa forma, o consórcio é hoje a maneira mais inteligente de gestão pública, sobretudo, para os municípios pequenos conseguirem fazer com que a coisa pública aconteça de modo a beneficiar a sociedade em tempo mais hábil.

Destacam-se também com relação à visão dos prefeitos, os quadros 5, 6 e 7, a seguir.

<b>Quais os riscos que se pode prever neste arranjo cooperativo?</b>	
<b>Município</b>	<b>Respostas</b>
Itirapina	Desarticulação por falta de envolvimento e decisão política de quem dirige o processo.
São Carlos	Desmobilização de quem esta envolvido e descontinuidade das ações.

Quadro 5 – Relato dos prefeitos: riscos previstos no arranjo cooperativo.

<b>Em que situações poderão ocorrer algum entrave desses arranjos em sua gestão?</b>	
<b>Município</b>	<b>Respostas</b>
Itirapina	Interesses políticos alheios ao processo que podem incentivar desarticulação do Consórcio.
São Carlos	Há incentivo a formação e consolidação do consórcio.

Quadro 6 – Relato dos prefeitos: entraves aos arranjos cooperativos.

<b>As divergências político-partidárias, bem como diferenças pessoais podem ainda ser consideradas áreas de conflitos para esses arranjos?</b>	
<b>Município</b>	<b>Respostas</b>
Itirapina	A visão das pessoas em relação ao arranjo cooperativo pode gerar conflito.
São Carlos	Os interesses e a visão política dos envolvidos pode gerar conflito e descontinuidade.

Quadro 7 – Relato dos prefeitos: conflitos para o estabelecimento de arranjos cooperativos.

### **B. Departamento Jurídico dos Municípios**

Uma primeira observação é com relação à experiência dos responsáveis pelos departamentos jurídicos com arranjos de cooperação; o quadro 8 nos mostra que somente o município de São Carlos possui um experiência consistente do tema visto que já houve a participação do setor jurídico em muitos destes arranjos.

<b>Durante o período de trabalho no Setor Jurídico, quantos arranjos de cooperação já participaram?</b>	
<b>Município</b>	<b>Respostas</b>
Brotas	Quatro arranjos de cooperação
Itirapina	Nenhum
São Carlos	Inúmeros

Quadro 8 – Responsáveis pelo departamento jurídico das prefeituras: experiência em arranjos de cooperação.

Quanto às dificuldades encontradas pelos Setores Jurídicos das Prefeituras envolvidas no processo de arranjo de cooperação, a maioria delas, não consiste na formação e na efetivação propriamente dita desses arranjos, mas sim na manutenção e no

desenvolvimento dos mesmos, uma vez que no início as partes interessadas e as composições intermunicipais mostram-se bastante dispostas e altamente focadas nos assuntos, contudo, com o passar do tempo a tendência é diminuir drasticamente este foco, transferindo obrigações para um ou outro município cuidar, desarticulando metas e objetivos comuns. Portanto, um dos grandes desafios é manter-se focado nos propósitos mantenedouros pelos quais houve o consorciamento. Para tanto, conforme comentado pelo representante da Prefeitura de São Carlos, Dr. José Renato Prado, faz-se necessário investir em capital humano, ou seja, ater de profissionais com formação acadêmica e experiência administrativa pública que possam estar assessorando os prefeitos sobre os aspectos administrativos e legais relacionados aos arranjos consorciais. Portanto, cada município deveria ter à disposição do consórcio, uma ou mais pessoas com dedicação exclusiva de modo a gerenciar os problemas advindos e inerentes ao processo em si. Tal situação, na prática não ocorre.

Além disso, há algumas dificuldades em se trabalhar com consórcios públicos no que se refere nas divergências de interesses e objetividade, que devem ser dirimidas em prol do interesse em comum, bem como na busca da desburocratização ainda existente que de qualquer forma contribui para dificultar ainda mais qualquer atividade, não só a de consórcios, mas como também de qualquer ação em termo municipal. Neste aspecto, faz-se necessário criar um procedimento específico para o consórcio que esta sendo estabelecido, e não se valer de já padronizações, respeitando as peculiaridades de cada organização que se habilita a consorciar-se. Para tanto, é importante considerar as normas de regência desses que já são estritamente analíticas. Por isso é exigível preparo dos profissionais envolvidos, sobretudo na adoção de uma visão mais acurada sobre as normas gerais afetas ao Direito Público.

Para a formalização dos Consórcios Públicos, é necessário constituição de um contrato, sendo antes, a necessidade de firmar-se negócio jurídico preliminar, ou seja, subscrição de um protocolo de intenções. Sob tal negócio, a maior dificuldade na elaboração desse documento observada pelo setor jurídico deu-se em relação ao estabelecimento de uma regra uniforme em todos os municípios, bem como a necessidade prévia de autorização legislativa. Tais impedimentos tendem a tornar os procedimentos pouco ágeis.

A seguir nos quadros 9, 10,11 e 12 pode-se verificar o relato dos responsáveis pelos departamentos jurídicos dos três municípios com relação a: dificuldades com relação a arranjos de cooperação; conhecimento da legislação de consórcios públicos e aspectos que podem ser potencializados pela mesma; dificuldades na consolidação de consórcios públicos intermunicipais e, por fim as expectativas com relação ao projeto Viva o Broa.

<b>Quais as maiores dificuldades encontradas na formação e efetivação dos arranjos de cooperação?</b>	
<b>Município</b>	<b>Respostas</b>
Brotas	Sem dificuldades na formação e efetivação; Vê dificuldade no desenvolvimento e manutenção dos arranjos, que com o passar do tempo sobrecarrega um ou outro município.
Itirapina	Vê como dificuldade ou desafio o fato de ser o primeiro arranjo de cooperação legalmente constituído e a luz da nova lei.
São Carlos	Vê como dificuldade a falta de recursos humanos/capital humano.

Quadro 9 – Responsáveis pelo departamento jurídico das prefeituras: dificuldades apontadas para efetivação de arranjos de cooperação.

<b>Conhece a Lei dos consórcios Públicos (Lei nº 11.107/05) e o Decreto nº 6.017/07?</b>	
<b>Município</b>	<b>Respostas</b>
Brotas	Conhece a legislação, porém superficialmente.
Itirapina	Conhece a legislação por ter que trabalhar na formação do Consórcio Viva o Broa.
São Carlos	Conhece a legislação.

Quadro 10 – Responsáveis pelo departamento jurídico das prefeituras: conhecimento referente à Lei dos Consórcios Públicos.

<b>No que se refere à Lei dos Consórcios, sua promulgação veio facilitar os arranjos cooperativos? Em quais aspectos?</b>	
<b>Município</b>	<b>Respostas</b>
Brotas	Facilita a criação dos arranjos cooperativos por ser legislação específica.
Itirapina	Facilita a criação; Legaliza a ação e motiva os municípios a trabalharem em arranjos de cooperação.
São Carlos	Facilita e disciplina a gestão associada além de colaborar no aprimoramento da prestação dos serviços públicos, de forma compartilhada.

Quadro 11 – Responsáveis pelo departamento jurídico das prefeituras: aspectos que foram potencializados pela promulgação da Lei dos Consórcios Públicos.

<b>Qual o maior entrave no processo de estabelecimento de um Consórcio Público Intermunicipal?</b>	
<b>Município</b>	<b>Respostas</b>
Brotas	Falta de objetividade, de metas claras e especificidade das ações.
Itirapina	Complexidade e burocracia
São Carlos	A necessidade de preparo dos profissionais envolvidos por ser matéria complexa.

Quadro 12 – Responsáveis pelo departamento jurídico das prefeituras: dificuldades no estabelecimento de consórcios públicos.

### **C. Dirigentes de turismo dos municípios**

Os dirigentes de turismo dos três municípios relataram aspectos positivos e negativos relacionados aos arranjos de cooperação. A síntese pode ser vista nos quadros 13 e 14.

<b>Poderia relatar a experiência positiva desses arranjos?</b>	
<b>Município</b>	<b>Respostas</b>
Brotas	União de esforços para trabalhar regionalmente, onde todos os municípios envolvidos possam ter benefícios. Força para solicitar recursos.
Itirapina	Entrosamento que fortalece as ações e a integração regional.
São Carlos	Visão regional e a existência de boas idéias e projetos que podem ser realizados conjuntamente.

Quadro 13 – Entrevista com os dirigentes de turismo: experiências positivas com arranjos de cooperação.

<b>Poderia relatar a experiência negativa desses arranjos?</b>	
<b>Município</b>	<b>Respostas</b>
Brotas	Desmotivação e desmobilização dos participantes.
Itirapina	Desmobilização e morosidade nas ações.
São Carlos	Falta de incentivo aos integrantes das equipes de trabalho; Descontinuidade de ações; Não ser uma das prioridades dentro das ações de governo.

Quadro 14 – Entrevista com os dirigentes de turismo: experiências negativas com arranjos de cooperação.

Os dirigentes também opinaram sobre: a contribuição da Lei dos Consórcios Públicos; as dificuldades relacionadas às questões ambientais e de turismo e, por fim, suas expectativas com relação ao Projeto Viva o Broa. A síntese extraída das entrevistas podem ser vistas nos quadros 15, 16 e 17.

<b>No que se refere à Lei dos Consórcios, mais efetivamente sobre o intermunicipal que consolida o Projeto viva o Broa, veio facilitar os arranjos cooperativos entre os municípios envolvidos? Em quais aspectos?</b>	
<b>Município</b>	<b>Respostas</b>
Brotas	Conhece superficialmente a lei, mas entende que a ela disciplina e incentiva as parcerias para a formação dos Consórcios.
Itirapina	Contribui na gestão ambiental e incentivo ao turismo sustentável.
São Carlos	É um importante instrumento que ajuda a formação do Consórcio.

Quadro 15 – Entrevista com os dirigentes de turismo: contribuição da Lei dos Consórcios.

<b>Qual(is) a(s) dificuldade(s) em se trabalhar as questões ambientais e/ou de turismo por meio dos Consórcios Intermunicipais?</b>	
<b>Município</b>	<b>Respostas</b>
Brotas	Executar os projetos até o fim.
Itirapina	Conflito entre a gestão ambiental e os interesses econômicos;
São Carlos	Não identifica dificuldades, mas cita a necessidade de maior engajamento dos participantes e firmeza na decisão política.

Quadro 16 – Entrevista com os dirigentes de turismo: dificuldade com questões ambientais e de turismo nos consórcios intermunicipais.

<b>Quais suas expectativas em relação ao Projeto/Consórcio Viva o Broa?</b>	
<b>Município</b>	<b>Respostas</b>
Brotas	Gestão ambiental e incentivo ao turismo; Fortalecer a articulação regional.
Itirapina	Trabalho conjunto e contínuo com vista a garantir o desenvolvimento sustentável.
São Carlos	Criação de um ambiente favorável ao turismo sustentável.



Quadro 17 – Entrevista com os dirigentes de turismo: expectativas com relação ao projeto Viva o Broa.

#### **D. Técnicos Ambientais dos Municípios**

Os técnico ambientais dos municípios relataram, quanto às dificuldades em se trabalhar as questões ambientais por meio dos Consórcios Intermunicipais, que estas se referem a condição de que algum município pode estar inserido em uma categoria de Unidade de Conservação. No caso do município de Itirapina, como esclarece o secretário de Meio Ambiente, Sr. Alípio Marques Junior, na condição de APA em sua totalidade, e como tal, tem como objetivo principal a proteção de riquezas naturais que estejam inseridas dentro de um contexto de ocupação humana, conforme estabelecido pela Lei no 6.902, de 27 de abril de 1981, sempre necessita do aval da agência ambiental estadual (CETESB) para desenvolver qualquer manejo. Tal situação tem dificultado algumas ações emergenciais e, não diferentemente, quanto ao Projeto Viva o Broa. Contudo, a maior dificuldade encontrada, conforme esclarece a Dra. Janete Brigante, representante do município de São Carlos, está em aproximar a comunidade, de diferentes municípios consorciados, das propostas ambientais advindas deste consórcio, no sentido de tornar esta comunidade parte ativa das decisões e do planejamento do consórcio. Em sua análise destaca que sem o envolvimento e o interesse da comunidade em se apoderar das ações do consórcio, pouco avanço pode ser esperado em termos de atingir os objetivos pretendidos. Uma síntese das respostas podem ser vista no quadro 18, a seguir.

<b>Qual(is) a(s) dificuldade(s) em se trabalhar as questões ambientais por meio dos Consórcios Intermunicipais?</b>	
<b>Município</b>	<b>Respostas</b>
Brotas	Falta de ações equânimes e desmobilização.
Itirapina	Perfil ambiental do município e burocracia.
São Carlos	Sensibilização e envolvimento da comunidade.

Quadro 18 – Entrevista com os técnicos ambientais dos municípios: dificuldade com questões ambientais e de turismo nos consórcios intermunicipais.

Quanto à estrutura organizacional e à técnica, todos os representantes são categóricos em afirmar que não ocorre entraves nestes setores, o observado é que a maioria dos partícipes encontram dificuldades em otimizar as ações do projeto, tendo em vista a sobrecarga de trabalho dos gestores envolvidos (membros da comissão). Praticamente todos estão impossibilitados de oferecer dedicação exclusiva à gestão do consórcio, por dividirem várias outras responsabilidades dentro do quadro municipal e dentro do cargo que exercem. O consórcio, uma vez sendo estruturado necessita de ter um corpo técnico próprio, de modo a fazer as ações fluírem, principalmente as relacionadas a obras, como na área de saneamento, de forma a ganhar agilidade e finalizações operacionais. Os quadros 19 e 20 apresentam a visão dos representantes de cada município com relação aos entraves.

<b>O Projeto Viva o Broa, em termos de estrutura organizacional e técnica, apresenta algum entrave? Caso positivo, indique qual(is)?</b>	
<b>Município</b>	<b>Respostas</b>
Brotas	Falta de equipe técnica exclusiva para gerir o Consórcio.
Itirapina	Falta de equipe específica para o Projeto.
São Carlos	Equipe que atualmente trabalha no Projeto/Consórcio tem outras prioridades e não consegue dedicação exclusiva.

Quadro 19 – Entrevista com os técnicos ambientais dos municípios: entraves organizacionais e/ou técnicos.

<b>Há alguma dificuldade operacional em seu Setor para implementar as ações estabelecidas pelo Projeto? Em caso positivo, indique-as.</b>	
<b>Município</b>	<b>Respostas</b>
Brotas	O setor tem outras demandas e não consegue priorizar o Projeto.

Itirapina	Falta de recursos financeiros e humanos.
São Carlos	Não há dificuldade.

Quadro 20 – Entrevista com os técnicos ambientais dos municípios: possíveis entraves às ações operacionais.

Quanto aos aspectos que a Lei de Consórcios Públicos e sua contribuição para viabilizar os arranjos de cooperação, o quadro 21 apresenta o relato dos técnicos ambientais dos municípios.

<b>No que se refere à Lei dos Consórcios, mais efetivamente sobre o intermunicipal que consolida o Projeto viva o Broa, veio facilitar os arranjos cooperativos entre os municípios envolvidos? Em quais aspectos?</b>	
<b>Município</b>	<b>Respostas</b>
Brotas	Facilita os arranjo cooperativo, mas deve apresentar equipe técnica que possibilite uma gestão completa do consórcio. No aspecto ambiental pode ser um grande diferencial para a região.
Itirapina	Reconhece a importância da lei.
São Carlos	Promove a segurança jurídica e disciplina a formação dos consórcios, além de possibilitar uma nova e forte ferramenta para captação de recursos e execução de projetos compartilhados.

Quadro 21 – Entrevista com os representantes dos municípios: contribuição da Lei dos Consórcios.

A maior expectativa detectada junto aos técnicos representantes dos municípios consiste na possibilidade, com a efetivação do consórcio, de se estabelecer um modelo de gestão sustentável nas microbacias do Logo, Itaqueri e Feijão, tornando a região um modelo real de como municípios juntos podem melhorar a vida das pessoas, proteger o patrimônio natural e garantir a vocação preponderante que é o turismo de lazer e ecológico.

O quadro 22 apresenta uma síntese das expectativas dos técnicos ambientais de cada município.

<b>Quais suas expectativas em relação ao Projeto/Consórcio Viva o Broa?</b>	
<b>Município</b>	<b>Respostas</b>
Brotas	Demonstra receio com a possível falta de recursos humanos e financeiros.
Itirapina	Acredita na efetivação do consórcio e na preservação ambiental da região.
São Carlos	Inovação com a criação de um modelo de gestão sustentável e compartilhada.

Quadro 22 – Entrevista com os representantes dos municípios: expectativas com relação ao projeto Viva o Broa.

Sob o aspecto administrativo há um certo receio de que não sejam alocados os recursos necessários para o funcionamento no consórcio. Pode-se conseguir recursos para projetos, como por exemplo, para execução de uma rede de água ou de esgoto, ou uma estação de tratamento, dentre outros, contudo, poderá haver dificuldades relacionadas a alocação de recursos próprios das prefeituras para o pagamento do pessoal que irá fazer parte efetiva do consórcio. Tais situações podem inviabilizar a operacionalidade do consórcio. Para que este cenário não ocorra é necessário o planejamento de alocação de recursos, um orçamento correto, pessoal técnico disponível, ou seja, a existência de uma estrutura mínima que consolide e fortaleça a organização consórcio público intermunicipal.

#### **4.8.3 Esquema do Projeto Viva o Broa – Consolidação do Consórcio Público Intermunicipal**

O projeto Viva o Broa está consolidado e apresenta, atualmente, o esquema da figura 22; nesta pode-se observar que há três grandes linhas de atuação: educação ambiental; infraestrutura e pesquisa e monitoramento.

A atuação do consórcio com relação à educação ambiental, concentra-se na capacitação de gestores municipais e formação continuada de professores municipais.

Outro ponto forte de atuação é a infraestrutura com foco no turismo sustentável. Por fim, a pesquisa e monitoramento concentra-se em apoio à pesquisas científicas com tema ambiental e também apoio aos processos de gestão e de políticas públicas.

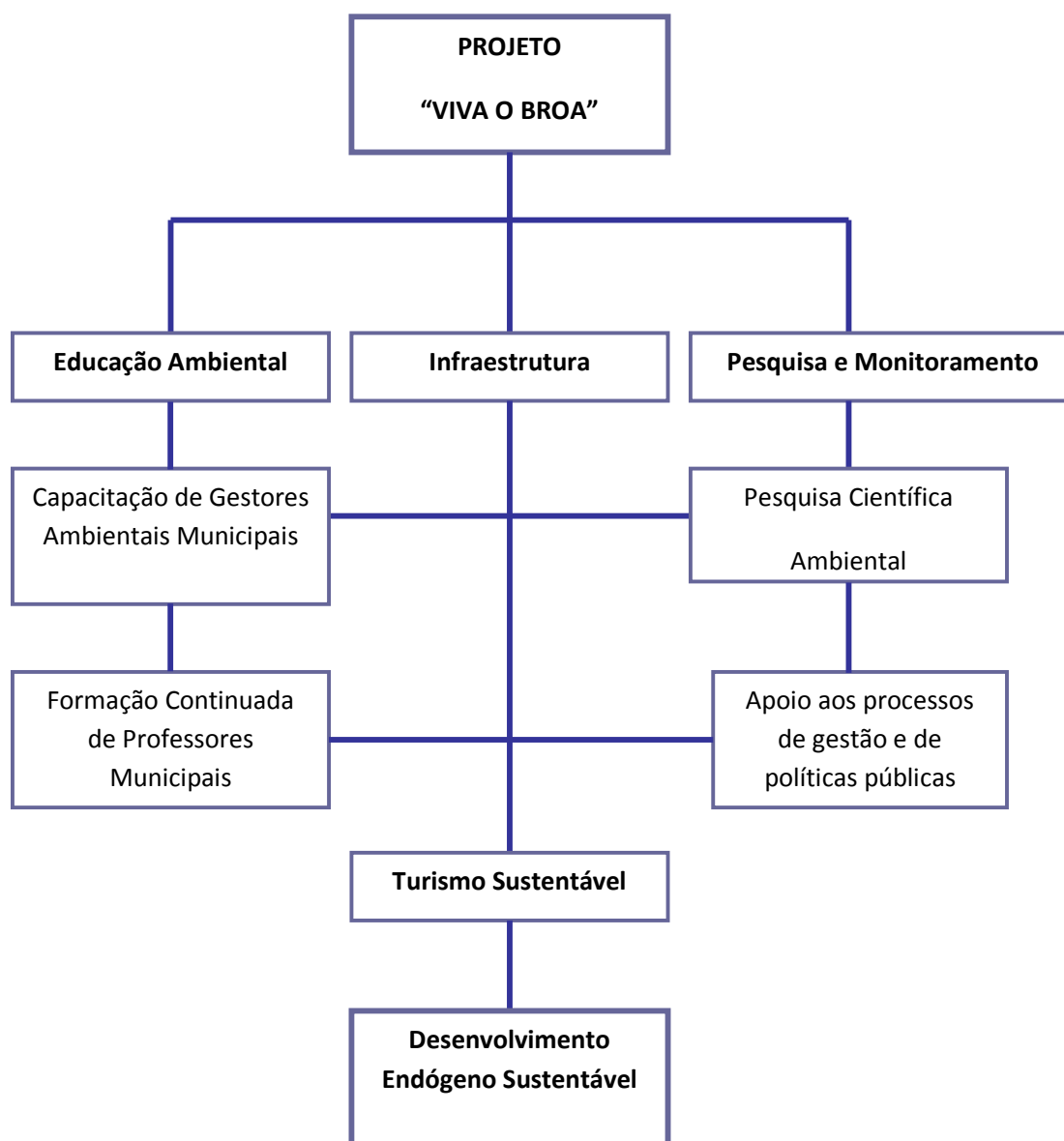


Figura 22 – Esquema do Projeto Viva o Broa  
Elaborada pelo autor.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento regional, sob a ótica atual, representa uma tentativa de ajuste do conceito dentro dos procedimentos considerados de sustentabilidade ambiental. Por este viés, ainda que pouco definido e efetivo, requer esforço mútuo entre os diversos interesses sociais. Tais diligências necessitam ser capazes de estimular as potencialidades locais, sejam de ordem humana ou ambiental, de forma a contribuir para a superação de outros desafios, de ordem econômica. Neste aspecto, há que se considerar o avanço que pode ocorrer neste cenário, a implementação de políticas públicas locais em processos descentralizados, onde a participação dos atores sociais e seus interesses possam ser incluídos no processo de desenvolvimento, transformando-os em sujeitos efetivamente atuantes no processo em si.

A partir da cooperação mútua e a intensificação dos esforços para se alcançar o crescimento econômico local, com o desenvolvimento do turismo, preocupando-se com o entorno e elevando este mesmo crescimento a patamares regionais, poder-se-á atingir o desenvolvimento econômico, desde que observados os diversos fatores que elegem a categoria de desenvolvimento, criando assim, as condições catalisadoras de processos coletivos comuns e de demanda continuada.

No contexto da sustentabilidade, as potencialidades locais são estabelecidas a partir das características do meio, ou seja, dos recursos naturais preponderantes. No caso em estudo, a Bacia Hidrográfica do Ribeirão do Lobo e Represa do Lobo (Broa), devido à destacada riqueza natural, apresenta como diferencial para a região ser explorada pelo turismo ecológico e de lazer, para tanto, seus ambientes devem ser favorecidos pelo uso sustentável dos recursos naturais e cênicos ali existentes. Assim, com o objetivo de potencializar estas tendências, o Projeto Viva o Broa tem como missão, primeiramente conjugar as experiências ambientais e de gestão compartilhada, considerando os interesses da comunidade como elementos norteadores, de forma que a partir do consorciamento intermunicipal estes interesses possam ser coadunados, valorizando os saberes locais, incentivando a participação social e a pesquisa científica para implantação de ações que se resgate e garanta o desenvolvimento regional, particularmente no que tange às atividades turísticas.

A cooperação sistêmica entre os partícipes consorciados, levando em conta as próprias experiências adquiridas em outros modelos de políticas públicas, pode contribuir para que se estabeleça um consenso de ações, muito embora as articulações locais para se operacionalizar as propostas de desenvolvimento regional, mostraram-se limitadas do ponto de vista político, propriamente dito. De certo que os conflitos são esperados, uma vez que a propositura requer a participação de diferentes atores e os interesses locais na esfera política. Contudo, o esforço do trabalho técnico da equipe do Projeto Viva o Broa buscou atenuar tais ocorrências. De qualquer forma, a implementação das ações conjuntas demonstrou a viabilização do modelo proposto, por construir e legitimar uma nova institucionalidade operacional que se orienta pela discussão, comparação e seleção de projetos concretos e coletivos que buscam o desenvolvimento, seja local ou não, ultrapassando os interesses difusos ainda arraigados em alguma esfera política.

Independentemente a qualquer vontade, seja política ou não, o fator ambiental naquela localização favorece a tramitação de indivíduos das mais diversas localidades do entorno a buscarem as áreas do reservatório como refúgio de lazer. Todavia, o trânsito desordenado e a falta de equipamentos para o turismo vêm provocando muitos impactos ambientais de ordem sistêmica, indo desde a poluição química, com os motores e consumo de energia à poluição sonora em decorrência da aglomeração dos turistas. Essas ocorrências acontecem no dia a dia e aumentam exponencialmente nos períodos de feriados prolongados e de verão, com a alta temporada há intensificação do barulho de diversos motores, som alto em carros e em bares. Destaca-se também o aumento da geração de esgoto podendo este comprometer as águas da represa e a balneabilidade.

No sentido de atenuar os impactos citados, o Projeto Viva o Broa busca o trabalho de educação ambiental, a partir da proposta de fixação de locais de orientação para os usuários permanentes e sazonais, bem como de logística de monitoramento com agentes de turismo, devidamente treinados para o balneário. Equacionada estas soluções, há de se considerar outras propostas para os moradores locais, principalmente para os que habitam a orla da Represa. Para tanto, o acordo de cooperação mostra-se mais eficiente, sobretudo, na questão da disposição dos resíduos sólidos e tratamento das águas residuárias (esgoto).

A expectativa de atuação do Projeto, e especialmente a partir da instituição do consórcio, é de que a médio prazo o turismo praticado na região do Broa, antes

caracterizado como “de massa”, sem planejamento e gerador de benefícios econômicos para poucos (donos de bares, de casas de veraneio, etc), bem como de prejuízos à qualidade da recreação para a totalidade dos usuários, venha a se tornar modelo de ecoturismo, guardando as devidas proporções, de forma a evitar um colapso da vocação local. Para tanto, as medidas e ações do Projeto são suficientes para a adequação das atividades turísticas de forma a garantir a qualidade ambiental em todos os seus ângulos, de modo a poder refletir na sustentabilidade social e econômica da região.

O plano de gestão proposto pelo Projeto Viva o Broa reorienta os atributos sustentadores do potencial turístico da região, uma vez que busca valorizar tais atributos e define, de forma objetiva, as metas gerais comungadas pelos partícipes para a conquista do desenvolvimento local, beneficiando também as atividades científicas ali fortemente consolidadas, por meio da manutenção das estruturas e funções ambientais ou chamados laboratórios naturais. Tais elementos, uma vez conhecidos e divulgados, contribuem para que o plano de gestão proposto se fortaleça no formato de sustentabilidade, beneficiando não só a vocação turística da região do Broa, mas, igualmente, contribuindo para orientar o uso e manejo do solo em novas estratégias produtivas que respeitem a capacidade de suporte do meio ambiente e a biodiversidade.

A possibilidade de atingir tais premissas decorre da oportunidade surgida com a Lei Federal no 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto no 6.017/2007, uma vez que os consórcios públicos permitem a gestão associada de serviços públicos, sendo elemento facilitador de cooperação mútua, tornando-os autoridades para a prática de atividades antes reservadas apenas ao Poder Público. Com este remédio jurídico, questões que envolvem o manejo e a conservação dos recursos ambientais tornam-se menos complicados de serem equacionados, uma vez que essa forma de governança pública possibilita o gerenciamento regional e local, bem condizentes com as unidades de planejamento e gestão que são as bacias hidrográficas. A autonomia para o exercício de atividades que muitas vezes superam os limites federativos favorece a realização de metas coletivas que podem conduzir a melhoria técnica e financeira de forma regional, conduzindo ao desenvolvimento da região.

A possibilidade de atendimento às necessidades locais, a partir das políticas integradas, é o principal referencial para o sucesso desse modelo cooperativo, e o Projeto Viva o Broa, em plena atividade, vem consolidando tais premissas, sobretudo pelos



esforços da equipe técnica junto à comunidade. Nesse sentido, o interesse da comunidade em se envolver demonstra a eficácia desse dispositivo institucional, independentemente das flutuações político-administrativos que podem existir. Assim, tais mecanismos de cooperação intermunicipal demonstram uma grande oportunidade para o fortalecimento de políticas públicas locais que venham atender às demandas comuns de uma região, assegurando a melhoria da qualidade de vida da população.

A partir das demandas geradas da participação social, foram definidas as diretrizes do Projeto Viva o Broa, diretrizes estas comprometidas com uma efetiva melhoria da qualidade ambiental e, conseqüentemente, da qualidade de vida da população local, traduzida em mais oportunidades de trabalho e renda, afirmação cultural e o fortalecimento do desenvolvimento com sustentabilidade ambiental, consubstanciada pela obrigatoriedade legal da recuperação e conservação do meio ambiente e pelas bases da Política Nacional de Meio Ambiente.

Para tanto, os elementos facilitadores com o consorciamento, como, por exemplo, a maior segurança jurídica em todas as fases do acordo de cooperação intergovernamental, permite que haja maior transparência entre os partícipes e a sociedade, embora ainda não haja no país nenhum caso concreto, a luz da nova lei, de julgamento de contratos e contas por parte dos Tribunais de Contas dos Estados, por tal mecanismo, é correto admitir que em termos de políticas públicas, tal ferramenta de gestão será fundamental para estimular o desenvolvimento e integração regional. Dessa forma, a possibilidade de ampliar o atendimento das demandas do cidadão vem justificar o próprio acordo de cooperação.

Todavia, como em todo processo de mudança de paradigma, há entraves na realização de algumas ações, tendo em vista que alguns agentes do poder público local carecem de visão e decisão política e quando estas existem, outros obstáculos surgem em função da falta de equipe técnica devidamente preparada para absorver as diretrizes da Lei dos Consórcios e outros remédios jurídicos existentes para a consecução dos processos administrativos na esfera pública. Aliado a isto, há ainda a falta de experiência dos administradores públicos em gestão e planejamento para o setor, bem como a escassez de informações concretas sobre o tema, intensificado com a falta de manifestação dos juristas do direito administrativo.

A expectativa na área é que com a recente criação do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo, uma parceria entre a Frente Nacional de Prefeitos e a Caixa Econômica Federal, criada com objetivo de acompanhar o processo de implementação dos consórcios, desenvolver reflexões estratégicas sobre o tema, acompanhar o desenvolvimento do marco regulatório sobre a matéria, venha a contribuir com eficácia nesse sentido. De todo modo, por ser uma nova perspectiva de gerenciamento no setor de políticas públicas, entende-se que sua absorção e efetividade demandam tempo, que como em outras circunstâncias se opõe as necessidades da comunidade que quase sempre, são urgentes. A pressa na resolução de problemas, muitos deles, herdados de gestões anteriores, talvez seja a causa pelo adiamento da aplicabilidade da referida lei, em alguns casos. Contudo, com a maior divulgação das possibilidades e facilidades a partir da constituição do acordo de cooperação sob tal modalidade, entende-se que grande parte dos entes federativos buscará solucionar suas questões ambientais adotando esse formato, sobretudo o da governança participativa.

No caso do Projeto Viva o Broa as diferenças partidárias foram superadas para que se chegasse à construção do Consórcio, mas também foi perceptível que uma das maiores preocupações dos prefeitos, e de toda os envolvidos, é com relação aos processos eleitorais que podem trazer uma descontinuidade do trabalho já iniciado, tendo em vista que o mesmo carece de tempo mais longo para sua maturação, transpassando os períodos eleitorais. Outros questionamentos foram levantados como a falta de recursos financeiros e materiais, principalmente o de uma equipe técnica específica que possa gerir o Consórcio, desde sua criação até a elaboração de projetos, contribuindo para viabilizar a captação de recursos estaduais e federais. As equipes técnicas que atualmente trabalham no Consórcio Viva o Broa, por exemplo, têm outras demandas no seu dia a dia e essas por fazerem parte de uma função anteriormente estabelecida em seus cargos de origem, são “prioridades” frente as demandas do Consórcio. Neste aspecto, deslocar pessoal técnico qualificado de funções estratégicas da administração tem sido um dos problemas a serem mitigados. Outros desafios que precisam ser vencidos ainda persistem, como:

- Aprofundar o conhecimento da Lei dos Consórcios e todas as possibilidades de consorciamento, desenvolvendo o senso de praticidade sobre ações de interesse comum junto aos gestores.
- Romper com círculo vicioso da descontinuidade administrativa que marca boa parte dos Consórcios Públicos.
- Vencer as carências de recursos financeiros e humanos e montar equipes técnicas multidisciplinares que tenha como prioridade a gestão do consórcio em cada região abrangida pelo Consórcio.
- Resolver problemas comuns e implementar ações efetivas, tendo respostas eficientes e resultados tangíveis às comunidades, capaz de sensibilizar e mobilizar ainda mais os atores locais
- Sensibilizar e capacitar recursos humanos, desenvolver a cultura do planejamento regional com a possibilidade de mobilizar esforços e criar formas de reivindicar e negociar com mais força junto ao governo estadual e federal.
- Desenvolver de forma cada vez mais profunda e transparente o trabalho articulado entre os municípios, equipes técnicas e sociedade civil na implementação de políticas públicas.
- Elaboração de Plano de Ação, com base nas demandas sociais, mas também que esses tenham uma factibilidade bem previsível, a ponto de não frustrar a comunidade interessada e que essa possa, em conjunto com os gestores públicos, fazer um permanente monitoramento e uma avaliação das ações realizadas.

Conclui-se por fim que na trajetória entre Projeto Viva o Broa e o recém formado Consórcio Viva o Broa, ações decisivas foram tomadas para a real integração dos municípios, preparando-os para pensar em uníssono sobre o desenvolvimento de metas que reflitam na melhoria da qualidade de vida das comunidades envolvidas. Como Consórcio Público Intermunicipal Viva o Broa, passa-se agora para uma fase de implementação efetiva do Consórcio, revelando aos consorciados todos os benefícios oferecidos por esta forma jurídica de associação, mas que exigirá a superação dos desafios e barreiras aqui

elencados, e outros que surgirão, mas que ao fim se tenha um exitoso arranjo de cooperação local, marcado pelas ações unificadas entre o poder público e sociedade civil, permeando assim uma nova cultura ou um novo paradigma em termos de desenvolvimento e integração regional.

## Anexo A

### Entrevista - Departamentos Jurídicos das Prefeituras envolvidas no Projeto Viva o Broa

- 1- Nome do entrevistado. Formação acadêmica. Período de atuação no Setor Jurídico da Prefeitura?
- 2- Durante o período de trabalho no Setor Jurídico, quantos arranjos de cooperação já participaram?
- 3- Quais as maiores dificuldades encontradas na formação e efetivação dos arranjos de cooperação?
- 4- Já trabalhou com gestão associada de serviços públicos? Caso positivo, relate esta experiência.
- 5- Conhece a Lei dos consórcios Públicos (Lei nº 11.107/05) e o Decreto nº 6.017/07?
- 6- Baseada em sua vivência, qual (is) dificuldade (s) em se trabalhar com Consórcios Públicos? E os intermunicipais?
- 7- A organização consórcio público, em termos de estrutura jurídica, apresenta algum impedimento?
- 8- Qual o maior entrave no processo de estabelecimento de um Consórcio Público Intermunicipal?
- 9- Qual o custo para se participar de um Consórcio Público Intermunicipal?
- 10- Pela Lei de Consórcios Públicos, para sua formalização é necessário constituição de um contrato, sendo antes, a necessidade de firmar-se negócio jurídico preliminar, ou seja, subscrição de um protocolo de intenções. Qual a maior dificuldade na elaboração desse documento?
- 11- Como o protocolo de intenções serve de base para a formação do contrato de consórcio, em sua análise, quais as cláusulas necessárias que devam fazer parte desse protocolo que o negócio jurídico não pode dispensá-las?
- 12- De certo que a referida lei tratou de três modalidades de ajuste de Consórcio: o protocolo de intenções, o contrato de programa e o contrato de rateio. Em sua análise, qual desses negócios jurídicos melhor se encaixa no Consórcio Intermunicipal Viva o Broa?

13- Considerando os aspectos relacionados ao negócio jurídico, o que o senhor acha do Consórcio Intermunicipal que consolida o projeto Viva o Broa?

## **Anexo B**

### **Entrevistas com os prefeitos das cidades do Projeto Viva o Broa**

- 1- Nome do entrevistado. Partido pelo qual foi eleito.
- 2- Trajetória Política: histórico de candidaturas, cargos eletivos, militância em movimentos sociais?
- 3- Em algum momento da trajetória política, já participou de algum processo gestacional baseado em arranjos de cooperação?
- 4- Dos compromissos de campanha, quais as prioridades temáticas e setoriais estabelecidas durante a campanha eleitoral que encontram relação com a instituição de arranjos cooperativos?
- 5- Qual o entendimento desses arranjos em termos de políticas públicas?
- 6- A organização consórcio público, em termos de estrutura jurídica, em sua gestão apresenta algum impedimento?
- 7- Qual ou quais as áreas pertinentes a serem tratadas nos consórcios públicos para a região?
- 8- Qual o custo para se participar de um consórcio público?
- 9- Quais os benefícios que se pode prever neste arranjo cooperativo?
- 10- Quais os riscos que se pode prever neste arranjo cooperativo?
- 11- Do ponto de vista organizacional, qual a iniciativa que se pode ter da sua gestão para a instituição consórcio público?
- 12- Seu município participa de algum consórcio intermunicipal além do Projeto Viva o Broa? Não.
- 13- Quais ou qual a vantagem os arranjos cooperativos podem trazer para o seu município?
- 14- Quais as áreas interessantes, em seu município, poderiam ser tratadas em um consorciamento?
- 15- Qual o grau de importância desses arranjos cooperativos para estas áreas em seu município?
- 16- Em que situações poderão ocorrer algum entrave desses arranjos em sua gestão?

- 17- As divergências político-partidárias, bem como diferenças pessoais podem ainda ser consideradas áreas de conflitos para esses arranjos?
- 18- A cooperação exigida nas relações inter-organizacionais pressupõe a existência de confiança, conforme explicam alguns cientistas sociais. Neste aspecto, os conflitos inerentes a esses arranjos de cooperação, podem revelar uma preocupação com o que se está desenvolvendo no consórcio? A sua isenção não significaria tão pouco falta de interesse e descaso com suas proposições?
- 19- Os consórcios, pela função de integração têm mais força e peso político na aprovação de projetos estratégicos. Há receio de que esses arranjos cooperativos se transformem em uma instituição com maior poder que as prefeituras?
- 20- Na visão política e social, um consórcio público constitui-se de um processo de auto-organização permanente. No seu entendimento como gestor, quais as estratégias para se adaptar a estas mudanças inerentes à própria instituição consórcio público?



## **Anexo C**

### **Entrevistas com os Representantes das áreas de turismo dos municípios que fazem parte do Projeto Viva o Broa**

#### **Prefeitura de Brotas**

- 1- Nome do entrevistado. Formação acadêmica. Período de atuação no Setor.
- 2- Durante o período de trabalho na prefeitura, de quantos arranjos de cooperação no setor já participou?
- 3- Poderia relatar a experiência positiva desses arranjos?
- 4- Poderia relatar a experiência negativa desses arranjos?
- 5- Conhece a Lei dos consórcios Públicos (Lei nº 11.107/05) e o Decreto nº 6.017/07?  
Não. Conheço superficialmente.
- 6- No que se refere à Lei dos Consórcios, mais efetivamente sobre o intermunicipal que consolida o Projeto viva o Broa, veio facilitar os arranjos cooperativos entre os municípios envolvidos? Em quais aspectos?
- 7- Qual(is) a(s) dificuldade(s) em se trabalhar as questões de turismo por meio dos Consórcios Intermunicipais?
- 8- O Projeto Viva o Broa, em termos de estrutura organizacional e técnica, apresenta algum entrave? Caso positivo, indique qual (is).
- 9- Há alguma dificuldade operacional em seu Setor para implementar as ações estabelecidas pelo Projeto? Em caso positivo, indique-as.
- 10- Como poderiam ser dirimidas?
- 11- Quais suas expectativas em relação ao Projeto/Consórcio Viva o Broa?

## **Anexo D**

### **Entrevista com Representantes Técnicos do Projeto Viva o Broa.**

#### **Prefeitura de Brotas**

- 1- Nome do entrevistado. Formação acadêmica. Período de atuação no Setor.
- 2- Durante o período de trabalho na prefeitura, na área ambiental , de quantos arranjos de cooperação no setor já participou?
- 3- Poderia relatar a experiência positiva desses arranjos?
- 4- Poderia relatar a experiência negativa desses arranjos?
- 5- Conhece a Lei dos consórcios Públicos (Lei nº 11.107/05) e o Decreto nº 6.017/07?
- 6- o que se refere à Lei dos Consórcios, mais efetivamente sobre o intermunicipal que consolida o Projeto viva o Broa, veio facilitar os arranjos cooperativos entre os municípios envolvidos? Em quais aspectos?
- 7- Qual(is) a(s) dificuldade(s) em se trabalhar as questões ambientais por meio dos Consórcios Intermunicipais?
- 8- O Projeto Viva o Broa, em termos de estrutura organizacional e técnica, apresenta algum entrave? Caso positivo, indique qual(is)?
- 9- Há alguma dificuldade operacional em seu Setor para implementar as ações estabelecidas pelo Projeto? Em caso positivo, indique-as.
- 10- Como poderiam ser dirimidas?
- 11- Quais suas expectativas em relação ao Projeto/Consórcio Viva o Broa?

## Referências

AB´SÁBER, A. N. Um conceito de geomorfologia a serviço das pesquisas sobre o Quaternário. Geomorfologia. n. 18, IG-USP, S. Paulo, 1969.

AB´SABER, A.N. Províncias geológicas e domínios morfo-climáticos no Brasil. São Paulo: IGEOG/USP. 26p, 1970.

ABLAS, L. alguns aspectos do desenvolvimento econômico regional. Planejamento & Conjuntura, Salvador-BA, p. 35-60. n. 69, 03 out. 1973.

ABM: Associação Brasileira de Municípios. Disponível em: <[http:// www.abm.org.br](http://www.abm.org.br)>. Acesso em: 16 dez. 2010

ABRUCIO, F.L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP- Fundação Escola Nacional de Administração Pública. 1997. 52 p. (Cadernos ENAP n. 10)

ALMEIDA, M. H. T. ; CARNEIRO, L. P. . Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. Opinião Pública, Campinas, v. IX, n. 1, p. 124-147, 2003.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo - ANPOCS, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995

AMARAL FILHO, J. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. In: Planejamento e políticas públicas. Brasília, IPEA, n. 14, p.35-70, 1997.

AMIN, A.; ROBINS, K. Regresso das economias regionais? a geografia mítica da acumulação flexível. In: BENKO, George; LIPIETZ, Alain (Org.). As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta Editora, 1994. p. 77-101.

AMORIM, M.R.M. de A.J. de. Consórcios Públicos – O Poder de diálogo das prefeituras junto aos governos estadual e federal. [www.seplan.go.gov.br/sep/sep/pub/conj/.../10.htm](http://www.seplan.go.gov.br/sep/sep/pub/conj/.../10.htm) Acesso em: 11 dez. 2010

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E. GENTILI, P. (Org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 10

ARRAIS, T. A. Apontamentos metodológicos sobre desenvolvimento regional. Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. XIV, nº 849, 30 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-849.htm>. Acesso em 24/09/2010.

- BANDEIRA, Pedro. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. Texto elaborado para o projeto “Novas Formas de Atuação no Desenvolvimento Regional”, financiado pelo convênio IPEA/BNDES/ANPEC. 1999
- BARONI, M. ambigüidades e deficiências do conceito de desenvolvimento sustentável. Revista de administração de empresas. São Paulo, 32(2):14-24. abr/jun. 1992.
- BARR, N. Economics of the welfare state. 4<sup>a</sup> ed. Oxford: Oxford University Press. 2004. 432p.
- BARROS, A.B.G; SILVA, N.L.O. da; SPINOLA, N.D. Desenvolvimento local e desenvolvimento endógeno: questões conceituais. Revista de Desenvolvimento Econômico, n. 14, julho14.
- BECKER, B K. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. In: YÁZIGI, Eduardo et al. (Orgs.). Turismo, Espaço, Paisagem e Cultura. São Paulo: Hucitec. 1996. 181-193pp.
- BECKER, B. K., EGLER, C. Brasil, uma potencia regional na economia do mundo. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 1995.267p.
- BENI, M.C. O conceito de sustentabilidade na política de turismo e meio ambiente. Revista de administração, São Paulo v. 33, n. 4, p.53-55, out/dez. 1998.
- BENI, M.C. Política e planejamento de turismo no Brasil. São Paulo: Aleph. 2006.200p. (série turismo)
- BENKO, G. B. Emergência de um novo sistema produtivo do livro: economia, espaço e globalização na aurora do século XXI. São Paulo: Editora Hucitec, 1996. 266 p.
- BONATTO, V.A.C.C. Os consórcios intermunicipais para gestão associada de serviços públicos. Monografia de Bacharelado em Direito. Faculdade de direito- FIC. Curitiba, fev de 2004.
- BORGES, L.B. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Análise interdisciplinar de uma política pública em Goiás. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília 2008.177 p. (Dissertação de Mestrado)
- BOUDEVILLE, J.R. Aménagement Du territoire et polarisation. Paris:Génin, 1972
- BOULDING, K.E., 1966. The economics of the coming spaceship earth. In: JARRETT, H. (ed.). Environmental quality in a growing economy. Baltimore: John Hopkins.University Press.
- BRASIL. Constituição (1988). Emendas constitucionais, de 5 de outubro de 1988. República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/.../constituicao/constituicao.htm>>. Acesso em: 22 dez. 2010.

BRASIL. Constituição (1998). Emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal. República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 4 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil.../emendas/.../emc19.htm>>. Acesso em: 22 dez. 2010

BRASIL. Decreto nº 12.017, de 12 de agosto de 2009. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 ago. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_.../Lei/L12017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_.../Lei/L12017.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2010.

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. 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, 18 jan. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/.../\\_ato2007.../2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/.../_ato2007.../2007/decreto/d6017.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2010.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 maio. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/.../Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/.../Lcp101.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2010.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/.../\\_ato2004.../2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/.../_ato2004.../2004/Lei/L11079.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2010.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 abril. 2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/.../2005/Lei/L11107.htm>>. Acesso em: 22 dez. 2010

BRASIL. Lei nº 5.977, de 01 de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 3º, caput e § 1º, da Lei no 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a aplicação, às parcerias público-privadas, do art. 21 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e do art. 31 da Lei no 9.074, de 7 de julho de 1995, para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 4 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil..03/...2006/2006/.../D5977.htm>>. Acesso em: 22 dez. 2010

BRASIL. Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Diário Oficial [da] República

Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1 set. 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2010

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/.../\\_ato2004.../2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/.../_ato2004.../2004/Lei/L11079.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2010

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/.../2005/Lei/L11107.htm>>. Acesso em: 22 dez. 2010

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil.../Leis/L8666cons.htm>>. Acesso em: 22 dez. 2010.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil.../Leis/L8987cons.htm>>. Acesso em: 22 dez. 2010.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 maio. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9637.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2010.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 março. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2010.

BRASIL. Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das Leis no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 8.666, de 21 de junho de 1993, no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no 9.074, de 7 de julho de 1995, no 9.427, de 26 de dezembro de 1996. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 maio. 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil.../Leis/L8987cons.htm>>. Acesso em: 22 dez. 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, Brasília 2004.

BRASIL. Ministério do Turismo. Roteiros do Brasil: Turismo e Sustentabilidade. Brasília: 2007. 126p.

BRASIL. Presidência da República. Decreto no 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

BRASIL. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Sustentabilidade Ambiental. Ministério do Turismo: Brasília, 2006.

BRITO, E. Reflexos jurídicos da atuação do Estado no domínio econômico. São Paulo: Saraiva, 1982, 47p.

BROWN, L. Diffusion dynamics. A review and revision of the quantitative theory of the spatial diffusion of innovation. Lund: Royal Univesity of Lund Press, 1968, 94 p.

BRÜSEKE, F.J. O Problema do desenvolvimento sustentável. In CAVALCANTI, C. (org.) Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 4ª ed., 2003.

CABRAL, A.K.P. As políticas regionais de turismo e as ações do Prodetur/NE em João Pessoa. 12p. Disponível em [www.periodicodeturismo.com.br/.../viewArtigo.php?...](http://www.periodicodeturismo.com.br/.../viewArtigo.php?...) Consultado em 8 de março de 2011.

CABRAL, A.K.P. Passado e presente: uma análise da potencialidade turística no Conjunto Franciscano de João Pessoa. João Pessoa, PB: 2006. 88 p.

CALDAS, E.de L. Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais.) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2008. 227p. Tese (Doutorado em Ciência Política)

CARVALHO FILHO, J.S.Consórcios públicos (Lei n. 11.107/2005 e Decreto n. 6.017/2007). Rio de Janeiro: Lumen Juris. 213p. 2009.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. (Orgs). Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de perspectiva do Observatório da Realidade Organizacional. Recife: EDUFPE; 2003. p. 23-40.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. In.

CARVALHO, J. C. de A. Desenvolvimento sustentável e turismo: o caso dos Lençóis Maranhenses. Dissertação de Mestrado. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas– Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro; 2005.168p.

CARVALHO, M.B. de O. O imperativo moral por um desenvolvimento sustentável. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA, v. 16, p. 307-322, 2008.

CASSETI, V. Abordagem sobre os estudos do relevo e suas perspectivas (Notas Preliminares). Anais do I Simpósio Nacional de Geomorfologia. Rev. Sociedade & Natureza, Uberlândia, ano 3, n. 15, p. 37-43, jan/dez, 1996

CASSIOLATO, J. E. ; LASTRES, H. M. M. . Arranjos produtivos locais e sistemas locais de inovação. Nexos Econômicos, p. 9-22, 2004.

CAVALCANTI, C. (Org.). Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez: Recife. PE: Fundação Joaquim Nabuco, 2003. p.29-39.

CENIRA, M. L. C. A Cartografia do Relevo no Contexto da Gestão Ambiental. Tese. Unesp, Rio Claro. 128f, 2001.

CLAVAL, P. Geografia do Homem – cultura, economia, sociedade. Almedina: Coimbra-Portugal. 1987. 495p

CONCEIÇÃO, R.J da; NUÑEZ, B.E.C. Planejamento participativo e desenvolvimento regional sustentável: uma análise do método aplicado na região metropolitana de Curitiba (RMC). In: Seminário Nacional Paisagem e Participação”: práticas no espaço livre público. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP). 2007. 11p.

COSTA, Patrícia Cortes. Unidades de Conservação. São Paulo: Aleph, 2002.168p.

COSTALDELLO, A.C. O regime jurídico dos agentes públicos e a emenda constitucional n. 19/1998. Resenha Eleitora- Nova Série, v. 6, n. 1 (jan./jun. 1999)

CRUZ, M. C. M. T; LEITE C.C; ARAUJO F. F; SILVA, IG; SILVA V.M. Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento – Mudando para Sobreviver, 2009, acessado em [www.cepam.sp.gov.br](http://www.cepam.sp.gov.br), 2011.

CRUZ, M. C. M. T. . Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. 1. ed. São Paulo: Pólis/Centro de Documentação e Informação, 2001. v.1. 96 p.

CRUZ, M. do C. Cooperação intermunicipal: a experiência paulista como instrumento para o desenvolvimento local In: DOWBOR, L. & POCHMANN, M. (Org.) Políticas para o desenvolvimento local. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 83-103, 2010.

CRUZ, M.C.M.T. Cooperação intermunicipal: a experiência paulista como instrumento para o desenvolvimento local. In: políticas para o desenvolvimento local. Org.: DOWBOR, L. & POCHMANN, M. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2008. 400p.

CRUZ, R. de C A. Políticas de turismo e território. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2002. v. 1. 167 p.

CRUZ, R. de C. A. Introdução à geografia do turismo. 2.ed. São Paulo: Roca, 2001. v. 1 107p.



DALLABRIDA, V.R.; BECKER, D. Dinâmica territorial do desenvolvimento. In: BECKER, D. & WITTNAM, M.L. (Org.) Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares. Rio Grande do Sul: EDUNISC, p. 175-203, 2008.

DELGADO, A.P.T. O direito ao desenvolvimento na perspectiva da globalização: paradoxo e desafios. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, 165p.

DERANI, C. Direito ambiental econômico. 2ª ed., rev. São Paulo, Max Limonad: 2001. v.1 297p.

EMBRATUR/IBAMA. Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo. Brasília-DF: MICT, 1995.

FEDERWISH, F. e ZOLLER, H. G. Technologie nouvelle et ruptures regionales. Paris: Economica, 1986. p. 59-81

FERGUSON, N. A ascensão do dinheiro: a história financeira do mundo. São Paulo: Editora Planeta do Brasil. 2009, 424p.

FURTADO, C. Introdução ao desenvolvimento. Enfoque histórico-estrutural. São Paulo: Paz e Terra. 3ª Ed. 2000, XX p.

GAUDARD, D. de M. Introduzindo o conceito de desenvolvimento sustentável regional para pequenos municípios com MDL. Disponível em: [www.agrosoft.org.br/agropag/22620.htm](http://www.agrosoft.org.br/agropag/22620.htm) Publicação: 03/01/2007 Acesso em: 16/09/2010

GEORGESCU-ROEGEN, N., 1971. The entropy law and the economic process. Cambridge: Harvard University Press.

GOHN, M. da G. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. Cortez Editora, São Paulo, 2001.

GOHN, M. da G. O paradigma dos novos movimentos sociais. In: Gohn, M. da G., Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

GOMES, E.G.M. Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições. São Paulo: EAESP/ FGV. 2003. 110p. (Dissertação de Mestrado. apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo)

GONZÁLEZ, R. R. La escala local del desarrollo: definición y aspectos teóricos. Revista de Desenvolvimento Econômico-RDE, Salvador-BA, n.1, novembro de 1998, p.6.

growth. Nova York: Universe Books.

HANAI, F.Y. Análise do processo de inserção do turismo sustentável em espaços naturais e rurais: o caso da região da bacia hidrográfica de montante do rio Mogi-Guaçu. Escola de

engenharia de São Carlos (EESC): Universidade de São Paulo. 2006. 191p. (Exame de qualificação de Doutorado)

HARGER, M. Consórcios Públicos na Lei 11.107/05. Belo Horizonte: Fórum, 2007.199p.

HIRSCHMAN, Albert. Transmissão inter-regional e internacional do crescimento econômico. In: SCHWRTZMAN, J. Economia regional – textos escolhidos. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 1977. p.35-52

HUGON, P. História das doutrinas econômicas. São Paulo:Atlas, 14 ed. 1986. 432p.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 11 dez. 2010.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geográfica e Estatística, [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) , acessado em 2011.

JUSTEN FILHO, M. Proposta legislativa de criação de consórcios públicos. Revista Eletrônica de Direito do Estado - REDE, v. 3, p. 3, 2005

KAYSER, Bernard. A região como objeto de estudo da geografia. In: GEORGE, Pierre et al. (Org.). A geografia ativa. 3. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973. p. 279-321.

LACY, M. J. Security and climate change: international relations and the limits of realism. New York: Routledge, 2005. 164 p. (Routledge research in environmental politics, 9)

LAGE, B.H.G. Projeto de Desenvolvimento, Turismo e Gestão Integrada de São Carlos e Região, São Paulo, 2003.

LASTRES, H. M. M. ; et al . Globalização e inovação localizada. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. (Org.). Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais do Mercosul. Brasília: IBICT/MCT, 1999, v. , p. 31-71.

LEITE, C.C.; SILVA, I.G. da; ARAÚJO, F. F. de, CRUZ, M. do C.; SILVA, V.M.da. Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento do Estado de São Paulo:mudando para sobreviver. II Congresso Consad de Gestão Pública. Consórcios Intermunicipais De Desenvolvimento - Mudando Para Sobreviver. 2009. Resumo. Pág. 39

LÉLÉ, S. M. Sustainable Development: A critical review. World Development. Great Britain, Pergamon Press 19(6):607 . 21, jun., 1991.

LICKORISH, L.J., JENKINS, C. L. Introdução ao Turismo. Trad: Fabíola de Carvalho S. Vasconcellos. Rio de Janeiro:Campus. 2000. 288p.

LIMA, J.E. de S.; OLIVEIRA, G.B. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. Rev. FAE, Curitiba, v.6, n.2, p.29-37, maio/dez. 2003.

MADER,R. Latin America's new Ecotourism: *What is it?* Disponível no site: [http:](http://)

MALDONADO, C. Fortalecendo as redes de turismo comunitário – REDTURS na América Latina. (Org. VOZZA, A.) In: Turismo sustentável e desenvolvimento local. @local.glob: Programa Delnet – Centro Internacional de Formação da OIT – n. 4. 2007. 8-14p.

MARSHALL, A. Princípios de economia: tratado introdutório. São Paulo: Abril Cultural, 1982. 2v

MARTINS, S.R.O. Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas. Interações: Revista Internacional de Desenvolvimento Local, Campo Grande: UCDB. Vol 3, n. 5, set, 2002, p. 51-59.

MEADOWS, D.H., MEADOWS, D.L., RANDERS, J., BEHRENS III, W. Limits to growth. Nova York: Universe Books, 1972

MEDAUAR, O. Direito Administrativo Moderno. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, 375p.

MEDAUAR, O; OLIVEIRA, G.J. de. Consórcios Públicos: comentários à Lei 11.107/05. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2006. 174p.

MINISTÉRIO DO TURISMO, [www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br), acessado em 2011.

MIRANDA, F.C.P de. Comentários à constituição Federal de 10 de novembro de 1937. Vol. I. Rio de Janeiro: Pongetti, 1938, 605p.

MONTORO, A.F; FIGUEIREDO, C. A batalha da descentralização e participação no governo Montoro. São Paulo: Bandeirantes. 1987. 233p.

MORAES NETO, B. R. . Marx, Taylor, Ford : as forças produtivas em discussão. 1ª ed. São Paulo- SP: Editora Brasiliense, 1989. v. 1. 132 p.

MORAES, A. C. R. Meio Ambiente e Ciências Humanas. 3ª. ed. São Paulo: Hucitec, 2002. 100 p.

MÖRNER, N. A. Global Change: the Past and Future, GTPEQ, AEQUA, 1993 (in Actas da 3ª Reunião do Quaternário Ibérico, p. 15-17)

MOURA, M. S. S. ; MELO, V. P. ; CASTRO, R. ; MEIRA, L. ; LORDELO, J. A. . Gestão do Desenvolvimento Local, Tempos e Rítmicos de Construção - O Que Sinalizam as Práticas. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36, p. 609-626, 2002.

NORTH, D. Teoria da localização e crescimento econômico regional. In: SCHARTZMAN, J. (Org.), Economia Regional: textos escolhidos: Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977. p.291-313

NOZICK, Robert. Anarquía, Estado y Utopía. México: Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 94-283.

OLIVEIRA, G.B. de; SOUZA LIMA, J. E. de. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. Rev. FAE, Curitiba, v.6, n.2, p.29-37, maio/dez. 2003.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT- OECD. Davis, A.: Local economies and globalization. Paris:OECD, 1995. 45p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. Declaração do Milênio. Nova York, 6-8 de Setembro de 2000

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. Plano para Consecução dos Objetivos da Cimeira do Milênio. Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal. 8p. Disponível em [www.onuportugal.pt](http://www.onuportugal.pt) Acesso em 23/09/2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. Programme des nations unies pour Le développement . Disponível em: <http://www.undp.org/french/> .Acesso em 07/10/2010

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. Rio Declaration. United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro,Brasil, 3-14 de junho de 1992. Documento não traduzido oficialmente pela Organização das Nações Unidas.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO - OMT. Guia de desenvolvimento do turismo sustentável. Porto Alegre: Bookman, 2003.

PAELINCK, J. A teoria do desenvolvimento regional polarizado. In SCHARTZMAN, J. Economia Regional: textos escolhidos: Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977. p.157-194

PAULA, J. DLIS - passo a passo.Ed.AED. Brasília – DF. 2002. 67p.

PERROUX, François. A economia do século XX. Trad. José Lebre de Freitas. Lisboa: Herder, 1967. 758 p.

PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: SCHWRTZMAN, J.(Org.), Economia Regional – textos escolhidos. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 1977. p. 145-156.

PIORE, M. J.; SABEL, C. F. The second industrial divide: possibilities for prosperity. New York: Basic Books, 1984. p. 281-308.

POUILLAUDE, A. Gouvernance et développement des micro-entreprises: Approche conceptuelle et methodologique. Document de travail 25, CED, Université Montesquieu-Bordeaux IV, Bordeaux. 1998. 9p. Disponível em: <http://ged.u-bordeaux4.fr/ceddt25.pdf>. Acesso em 05/10/2010.

PRATES, A. Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência européia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. In: III Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2010, Brasília. III Consad de Gestão Pública, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITIRAPINA, [www.itirapina.sp.gov.br](http://www.itirapina.sp.gov.br) , acessado em 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS, [www.saocarlos.sp.gov.br](http://www.saocarlos.sp.gov.br) , acessado em 2011.

RAVANELLI P. Consórcios Públicos – Os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e Colaboração entre os entes federados. III Congresso Consad de Gestão Pública. Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília/DF. 2010

ROESCH, S. M. de A. Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2005. 297p.

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. São Paulo em Perspectiva, abril de 2000.

RUSCHMANN, D. V. de M. Turismo e planejamento sustentável: A proteção do meio ambiente. Campinas: Papyrus. 1997. 199p.

SACHS, I. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Coleção Idéias Sustentáveis. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. 96p.

SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI. In. BURSZTYN, M. (Org). Para pensar o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Brasiliense; 1993.29-56p.

SANCHÉZ, L.E. Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.495p.

SCHMITZ, R. Flexible specialisation: a new paradigm of small scale industrialization. University of Sussex Sussex: I/ Institute of Development Studies. (IDS discussion paper, n.261). 1988.

SCOTT, A. J.; STORPER, M. Production, work, territory the geographical of industrial capitalism. London: Allen & Unwin, 1986.344p.

SERRANO, C. M. T. A vida e os parques: proteção ambiental, turismo e conflitos de legitimidade em unidades de conservação. In: SERRANO, C. M. T., BRUHNS, H. T. (orgs.). Viagens à natureza: turismo, cultura e ambiente. 4 ed. Campinas: Papirus, 2001. p.103-125.

SILVA NETTO, J. P. da; HANAI, F.Y. Os desafios da sustentabilidade do desenvolvimento do turismo em comunidades rurais brasileiras. In: VII Congresso Latinoamericano de Sociología Rural, 2006, Quito - Equador. Anais - La cuestión rural en América Latina: exclusión y resistencia social - ALASRU/International Rural Sociology Association, 2006. p. 01-14.

SILVA(a), C. D. O. Lei orgânica nacional dos tribunais de contas: instrumento de aprimoramento das instituições brasileiras de controle externo. Fórum Administrativo – Direito Público – FA. ano 5, n. 47, jan. 2005. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 4969. Este artigo também está disponível na Internet, no endereço eletrônico da Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON ([www.ampcon.org.br/doutrina.htm](http://www.ampcon.org.br/doutrina.htm)). Acesso em: 12 jun. 2010.

SILVA(b), C. D. O. Lei nº 11.107/05: Marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros. Jus Navigandi, Teresina, a. 9, n. 705, 10 jun. 2005. Disponível em: [jus2.uol.com.br](http://jus2.uol.com.br) > ... convênios e consórcios. Acesso em: 12 jun. 2010.

SILVA, T. C. Indicadores Geomorfológicos de Sustentabilidade Ambiental – Aplicabilidade no Brasil. In Revista Brasileira de Geomorfologia V. 1, n 1 pp 73 a 79, 2000.

SIMÕES PIRES, M.C. Concepção, financiamento e execução de políticas públicas no estado democrático de direito. Tribunal de Contas de Minas Gerais. Belo Horizonte, v. 39, n. 2, p. 141-192, abril-jun 2001.

SMITH, A. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. 2 ed. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

SNUC - SISTEMA NACIONAL DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. Lei 9.985, de 18 de junho de 2000. Disponível em <http://www.mma.gov.br>. Acesso em 20 fev. 2011.

SOUSA, N.de J. de Desenvolvimento regional. São Paulo: Atlas, 2009. 198p.

SOUZA FILHO, J. R. Desenvolvimento regional endógeno, capital social e cooperação. Disponível em: <http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/desenvolvreg.htm>>. Acesso em: 27 set. 2010.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. IN Sociologias nº 16. Junho/dezembro 2006, p. 20-45.

SOUZA, F.F. de. A implantação dos consórcios públicos instituídos pela Lei no 11.107/05. Oportunidade e desafios deste instrumento de cooperação federativa. Jus Navigandi,

Teresina, ano 15, n. 2395, 21 jan. 2010. Disponível em <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/14204>>. Acesso em 11 de jan. 2011.

STRAHAN, D. A Última Crise do Petróleo: o manual de sobrevivência para a extinção iminente do Homem do Petróleo. Porto-Portugal:Publicações Europa-América. 2008. 352p

THEYS, J. L'environnement á la recherche d'une définition. Institut Français de l'environnement, Note de Méthode n. 1, 1993.

UNIÃO INTERNACIONAL PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA- UICN; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE- PNUMA; FUNDO MUNDIAL PARA A NATUREZA- WWF. Cuidando do Planeta Terra: estratégia para o futuro da vida. São Paulo, out 1991.

UNITED STATES CONGRESS – USGPO. The economics of climate change: a primer. Washington, Congressional Budget Office, for sale by the Supt. Washington DC, USGPO, 2003. p. 58-66. Disponível em: <http://purl.access.gpo.gov/GPO/LPS31403>. Acesso em 14 /11/2009.

VALENTINE, P. S. Nature-based tourism. In: Weiler, B. & Hall, C. M. (orgs.). Special interest tourism, London: Belhaven Press, 1992.p.105-127.

VAN KOOTEN, G.C. Climate change economics: why international accords fail. Cheltenham, Eng., Northhampton, Mass.:Edward Elgar, 2004. 167 p.

VIDAL, A.; MÁRQUEZ, D. Turismo e território: o desenvolvimento local sustentável no centro de debate. (Org. VOZZA, A.) In: Turismo sustentável e desenvolvimento local. @local.glob: Programa Delnet – Centro Internacional de Formação da OIT – n. 4. 2007. 2-7p.

VILELA, M.D.da A.legislação que disciplina os conselhos de políticas públicas. Brasília:Câmara dos Deputados.2005 9p.

[ww2.planeta.com/mader/ecotravel/tour//latam.html](http://ww2.planeta.com/mader/ecotravel/tour//latam.html). Consultado em 11 de junho de 2010.

[ww2.planeta.com/mader/ecotravel/tour//latam.html](http://ww2.planeta.com/mader/ecotravel/tour//latam.html). Consultado em 11 de junho de 2010.

ZAPATA, T ; SILVEIRA, C. ; ALBUQUERQUE, F. ; DAMO, M.; PAIXAO, P.; JOFILSAN, P. ; PINZON, R. ; BRITO, S ; OSORIO, C. . Fragmentação territorial e os conflitos no processo de desenvolvimento regional. In: ZAPATA, T. (Org.). Desenvolvimento Local e Participação Social. 2 ed. Recife - Pernambuco: Instituto da Assessoria para o Desenvolvimento Humano - IADH, 2007, v., p. 05-181.