

# DESAFIOS DO FEDERALISMO COOPERATIVO NA GESTÃO AMBIENTAL: IMPASSES E PERSPECTIVAS NA ATUAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS.

*Public consortium on environmental management facing cooperative federalism: impasses and prospects*

Recebido: 05.08.2019 Aceito: 10.08.2019

**Julio Cesar de Sá da Rocha**

Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia. Pós Pós-Doutor em Antropologia pela Universidade Federal da Bahia. Doutor em Direito pela PUC São Paulo. E-mail: [juliorochaufba@gmail.com](mailto:juliorochaufba@gmail.com). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7066612031979191>

**Ariadne Muricy Barreto**

Professora do Curso de Direito da Universidade Estadual de Feira de Santana/Bahia Doutoranda do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. E-mail: [ariadne.barreto@gmail.com](mailto:ariadne.barreto@gmail.com). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9549338506883597>

**RESUMO:** O artigo aborda a utilização dos consórcios públicos na implementação de políticas públicas, em especial, as políticas ambientais em face dos desafios do modelo de organização do federalismo brasileiro. Inserido no texto constitucional com a EC n. 19/98, os consórcios públicos passam a compor a Administração Pública brasileira, de forma mais significativa, a partir da publicação da Lei n. 11.107/2007, constituindo-se em um novo paradigma para gestão de políticas e serviços públicos. Este artigo tem como premissas analíticas as discussões sobre o conceito de estado constitucional ambiental e suas repercussões para a implementação de políticas públicas, considerando, entre outros, os contextos criados pelos impactos das peculiaridades do federalismo brasileiro; as assimetrias sociais, políticas e econômicas dos entes federados; bem como os impactos do processos de produção capitalista do espaço, sobre as dinâmicas de gestão, mitigando a efetividade das pretensões constitucionais para proteção do meio ambiente, urbano e rural, os ecossistemas que os integram. A metodologia da abordagem será qualitativa, aplicada e de caráter explicativo.

**ABSTRACT:** The article addresses the use of public consortia in the implementation of public policies, especially environmental policies, facing Brazilian federalism. Since the Constitutional Amendment . 19/98, public consortia have become part of Brazilian Public Administration. Such incorporation has been detailed by Act 11.107 / 2007, which establishes a new paradigm of public policy's management. This article is based on analytical premises about discussions on the concept of Environmental Constitutional State and its repercussions on the implementation of public policies. In order to face such debate, it considers, among others, the peculiarities of Brazilian federalism; social, political and economic asymmetries of federated entities. It also concerns mitigation of constitutional environmental protection as a result of the impact of capitalism production processes of space on management dynamics.. The research was based on a qualitative, applied and explanatory methodology approach.

**PALAVRAS-CHAVE:** consórcios públicos, ecossistemas, federalismo, gestão ambiental, regiões.

**KEYWORDS:** public consortia, ecosystems, federalism, environmental management, regions.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. Consórcios Públicos e os desafios para a proteção do meio ambiente na implementação de políticas públicas. 3. Consórcios Públicos, responsabilidades constitucionais dos Municípios e as perspectivas para gestão associada de serviços públicos ambientais. 4. Gestão associada de serviços públicos em face das perspectivas do Estado Constitucional Ambiental. 5. Conclusões. 6. Notas

## INTRODUÇÃO

As assimetrias sociais, políticas e econômicas características do federalismo associados aos processos de produção capitalista do espaço-tempo têm imposto dinâmicas de gestão que mitigam a efetividade das pretensões constitucionais para proteção do meio ambiente. Considerando os rearranjos institucionais representados pela consorciação de Municípios, que redesenham correlações de forças e geometrias de podernos territórios, este artigo apresenta alguns dos contextos nos quais está inserida a perspectiva de utilização dos consórcios públicos, bem como as potencialidades desses instrumentos jurídicos na ampliação de escalas e de acesso a bens e serviços relacionados à gestão ambiental e à função ambiental da cidade<sup>1</sup> conforme a sua integração a uma política municipal de meio ambiente previamente estabelecida e planejada.

A partir destes contextos o presente artigo explicita contextos da produção normativa ambiental no Brasil, as tensões existentes nas dinâmicas e campos de força que constituem o federalismo brasileiro e as possibilidades de atuação dos consórcios públicos nos desafios para a proteção do meio ambiente na implementação de políticas públicas.

Em face destes cenários, a segunda parte trata dos contornos constitucionais e federativos traçados no ordenamento brasileiro para atuação dos entes federados, destacando as responsabilidades constitucionais dos Municípios e as perspectivas para gestão associada de serviços públicos ambientais por consórcios públicos.

Por fim, o artigo apresenta as discussões e paradigmas firmados pelo conceito de Estado Constitucional Ambiental e as possíveis implicações na execução da gestão associada de serviços públicos ambientais.

A metodologia da abordagem será qualitativa, aplicada e de caráter explicativo.

O tema é relevante considerando que é a ainda recente a história da implementação dos consórcios públicos concebidos como instrumentos de referência para implementação da cooperação entre entes federados.

## 2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS E OS DESAFIOS PARA A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>2</sup>

O espaço urbano e as relações nele estabelecidas – como a precarização das relações de trabalho na indústria, comércio e serviços, a degradação ambiental e das condições de vida etc. – estão no centro da discussão produzida no mundo sobre os destinos da humanidade a partir da noção que mais da metade da população mundial vive em cidades<sup>3</sup>.

O aprofundamento da integração social global, através de novas tecnologias de comunicação e de transporte, potencializa e faz multiplicar essas questões.

Dentro desse contexto, processa-se um discurso persuasivo para afirmação de um pensamento hegemônico e de respostas rápidas, que se reproduzem como jargões. Supõem-se “crises” que anunciam a falência de modelos e pedem soluções emergenciais e de longo prazo. Pelo imperativo desse pensamento, difundido a partir do Consenso de Washington, têm sido ditadas, quase como um receituário, orientações e metas sem as quais, se costuma dizer, as cidades terão dificuldades de subsistir: planejamento estratégico, revitalizações, valorização da cultura como produto, empreendedorismo, sustentabilidade, participação e melhoria da imagem das cidades<sup>4</sup>. Tais orientações têm determinado agendas mundiais que repercutem na ordem interna dos países, suas formas de gestão, organização da economia e a reprodução das relações sociais nos espaços urbanos.

Milton Santos<sup>5</sup> chamou atenção para o assunto, assinalando que a “briga entre o chão e o cifrão, da qual está resultando uma sociedade fragmentada e uma federação ingovernável, não pode ser resolvida como se o dinheiro em estado puro fosse o único pressuposto da vida nacional”. Infelizmente, esta não é a realidade experimentada, mais diretamente, pelas pessoas que habitam em países periféricos. O cenário parcialmente descrito tem como pano de fundo e palco a dinâmica do processo capitalista de concentração de renda e espoliação, bem como a pauta que tal dinâmica traça para as cidades<sup>6</sup>.

Os contextos sociais políticos e econômicos vivenciados pelo Brasil, sob influência dos ditames neoliberais do Consenso de Washington e suas atualizações, de 1989 até o presente (Pós Consenso), repercutiram fortemente na organização da Administração Pública nacional, bem como na orientação da política econômica, no conteúdo e na forma de execução de políticas públicas, confrontando-se com os desafios postos para os entes federados, a partir da Constituição de 1988<sup>7</sup>, em face do processo de descentralização político-administrativa no país que acontece, entre outros, com crise fiscal e redução da capacidade pública de investimento.

No campo ambiental, muitos autores<sup>8,9</sup> vêm chamando atenção para a incongruência entre os avanços no que concerne aos arranjos institucionais, normas e leis do país e o atraso relativo às suas execuções<sup>10</sup>.

Segundo Acselrad<sup>11</sup>, a montagem de arcabouços institucionais responsáveis pelas dimensões ambientais das políticas governamentais é recente. Foi a partir dos anos 70 que se observou o processo de “ambientalização do Estado”, mediante o qual foi sendo interiorizada a questão ambiental de modo que se constituíssem instituições e práticas governamentais especializadas em políticas de meio ambiente.

Dentre os fatores que impulsionaram a montagem do arcabouço institucional das políticas ambientais, aponta Acselrad<sup>12</sup> como principais: o imperativo de absorção das lutas automeadas ambientais que passaram a eclodir; a necessidade de montagem de um pacto intragovernamental de gestão política das grandes transformações materiais em curso no território nacional; criação de um “meio ambiente único” para projetos de investimento na área de energia, mineração, vias de transporte e expansão da fronteira agrícola; um processo de conversão da natureza em variável a ser manejada, administrada e gerida de modo a não impedir o desenvolvimento.

Para Leite Lopes<sup>13</sup>, o termo ambientalização pode ser entendido como

os processos concretos pelas quais preocupações ambientais são introduzidas nas decisões políticas e econômicas, nas instituições científicas e educacionais, assim como na geopolítica. Ambientalização é a expressão concreta das amplas forças de esverdeamento das práticas institucionais; um processo histórico de interiorização pelas pessoas, por diferentes grupos sociais e por discursos institucionais das diferentes facetas da questão pública do meio ambiente

Neste contexto, a crescente estruturação dos órgãos ambientais de governo coincidiu com a configuração gradual do que parecia ser uma verdadeira crise do estado brasileiro: “Inflação crescente, crise fiscal, incapacidade de retomar crescimento, perda de capacidade de utilização dos instrumentos de política macroeconômica” – estes foram alguns dos traços da crise que teve por base a recusa da sociedade em legitimar o poder do Estado.

A crise fiscal se duplicou por uma crise de governabilidade e por dificuldades de consolidação de um pacto de dominação. Viu-se erodido o poder normativo da Administração Pública e a própria capacidade técnico-administrativa que permitiria operar com alguma eficiência também na área do meio ambiente. Da década de noventa a 2010, quando ocorreram muitas iniciativas na política ambiental, o que parece ter caracterizado a ação governamental foi o considerável isolamento entre o chamado “setor ambiental” do governo e os mecanismos para gestão estatal do território e de seus recursos.

Houve uma contenção no ímpeto normativo dos anos 1970, mas também, uma desconfiguração do arcabouço legal e normativo que foi construído em 1988. As pressões para enfraquecimento dos controles regulatórios ganham força na figura dos grandes agentes investidores do mercado mundial que, por meio de práticas de “chantagem locacional”, submetem a todos aqueles que buscam emprego, geração de divisas e receita pública a qualquer custo com propostas de flexibilização normativa e retrocessos legislativos.

As reformas político-institucionais iniciadas nos anos 90, com a abertura de mercados, privatizações e desregulação, foram mecanismos decisivos para liberar as grandes empresas transnacionais de constrangimentos que até há pouco eram impostos pelos sistemas políticos. A abertura dos mercados permitiu aos capitais atuarem diretamente como agentes políticos, buscando alterar, por sua influência, políticas ambientais e trabalhistas. Arguindo a sua capacidade de gerar empregos e receitas para os governos locais, as grandes empresas passaram a procurar obter vantagens fiscais e regulatórias como condição necessária para a alocação de seus investimentos.

Por um lado, passaram a acionar os mecanismos de uma competição interlocal, movida pela disposição de cada localidade atrair para si os recursos de investimento disponíveis no mercado global. Por outro, passaram a dividir as sociedades locais, que se viram premidas, por um lado, pela necessidade de criar empregos e, por outro, pelas pressões das corporações que buscam vantagens locais – sob as formas da desregulação fiscal, social e ambiental. Ali onde os governos locais cedem, o capital obtém as condições socioambientais que mais lhes favorecem; onde os governos locais não cedem, criam-se, pelo déficit de investimento, condições para o enfraquecimento da organização da sociedade, de modo a aí também preparar-se um futuro mais hospitaleiro para as corporações.

A tão bem falada “competição” cuida de fazer com que as condições sociais e ambientais médias do território sejam suficientemente desreguladas para liberar os empreendimentos de qualquer compromisso social ou com a preservação do meio ambiente. Eis aí os resultados nefastos da nova correlação de forças propiciada pelas reformas políticas efetuadas pelo neoliberalismo<sup>14</sup>.

Confrontado a pressões permanentes, seja das forças da liberalização econômica, seja dos adeptos do desenvolvimentismo, podemos dizer que o processo de ambientalização do Estado brasileiro foi truncado, configurado como “uma ação ou obra interrompida, deixada incompleta ou impedida de ser levada a cabo”<sup>15</sup>.

Para Acsegrad<sup>16</sup>, uma política ambiental democrática pode criar limites à pressão empresarial por desregulação ambiental elaborando, à imagem de uma política de combate à guerra fiscal, instrumentos que limitem a capacidade das grandes empresas pressionarem os governos estaduais e municipais a flexibilizarem suas normas ambientais através da chantagem de criação de emprego e receitas fiscais.

Esses cenários explicitam contradições inerentes aos processos de acumulação capitalista, em especial sobre os projetos de desenvolvimento ou de crescimento econômico e os seus reflexos sobre a produção do espaço, bem como sobre as assimetrias sociais políticas e econômicas dos entes federados. Também deflagraram, em anos mais recentes, a título de um fortalecimento do cumprimento das atribuições constitucionais colocadas ao poder local, processos de territorialização e de implementação de atividades econômicas de desenvolvimento regional impulsionando a criação de novos arranjos institucionais na Administração Pública.

Os consórcios públicos aparecem como possibilidade de utilizar a cooperação federativa em parcerias com articulação e conciliação de interesses que transcendam as fronteiras político-administrativas dos entes federados para a administração associada de serviços públicos em quadros de escassez de recursos técnicos, financeiros e de gestão, principalmente diante das dificuldades dos Municípios para realizar investimentos em infraestrutura urbana e social<sup>17</sup>.

Há, portanto, uma modificação nas práticas de regulação territorial dadas às novas configurações das dimensões político-institucionais e econômicas. Na gestão associada de serviços públicos permite-se que haja concertação de entes públicos e privados, mediante regras públicas, de modo que funcionem como um condomínio de interesses e de políticas, podendo agregar todos os atores locais. Ancorado nas instâncias de responsabilidade compartilhada, o processo de regionalização das políticas públicas no Brasil baseado nos consorciamentos pode promover a articulação local de diversas políticas de desenvolvimento e mobilização de recursos, redefinindo os territórios de ação para a articulação e fortalecimento dos fluxos econômicos e sociais<sup>18</sup>.

### 3 CONSÓRCIOS PÚBLICOS, RESPONSABILIDADES CONSTITUCIONAIS DOS MUNICÍPIOS E AS PERSPECTIVAS PARA GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS AMBIENTAIS.

A Constituição Federal estabelece capítulo ambiental e no artigo 225 indica que o *meio ambiente* é um direito e um dever de todos (poder público e sociedade), e, por isso, impõe a responsabilidade comum quanto à sua defesa e preservação para as presentes e futuras gerações. No parágrafo primeiro desse artigo, estabelece para o poder público, de forma não exaustiva, ações que visam assegurar a efetividade desse direito. Não obstante, o capítulo específico sobre o tema, os deveres do poder público em relação ao meio ambiente perpassam diversos da CF/88.

Com efeito, J.J. Gomes Canotilho, José Rubens Morato Leite, Herman Benjamin<sup>19</sup>, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer<sup>20</sup> defendem como norteadora da abordagem constitucional ambiental a concepção de um *Estado Constitucional Ambiental* como uma perspectiva a ser alcançada, mas cujas bases já se evidenciam no texto constitucional. Trata-se, aqui, da utopia como um conjunto de ideias, valores e sentimentos que têm um papel propulsor de transformações em relação à realidade.

A base constitucional dessa concepção reside na centralidade que assumiram os princípios do desenvolvimento sustentável e do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as ações dos poderes públicos e dos cidadãos. A respeito, Juarez de Freitas<sup>21</sup>, afirma que o princípio que conforma o *direito ao meio ambiente sustentável* estaria implícito entre os valores supremos e princípios fundamentais da CF/88 como base para existência humana e para garantia da dignidade da pessoa. Seria, portanto, para Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer<sup>22</sup>, bem como para Germana Belchior<sup>23</sup>, uma categoria estruturante, um novo paradigma interpretativo da legislação infraconstitucional, que condicionaria toda a interpretação do texto constitucional, em um movimento de “esverdeamento da Constituição”.

Para Juarez de Freitas<sup>24</sup>, a interpretação combinada dos incisos II e III do art. 3º com os artigos 170, 174, parágrafo 1, 192, 205, 218, 219 e 225, entre outros, da CF/88 revela que o princípio do desenvolvimento sustentável se configura como *um valor supremo, um princípio ético-jurídico vinculante e um dos objetivos fundamentais* da República. Em face de tal análise, esse princípio impõe-se como regente da atividade econômica e da formulação das políticas públicas governamentais. O desenvolvimento sustentável passa a ser, portanto, valor supremo e princípio constitucional-síntese que apresenta uma pluridimensionalidade (ambiental, social, econômica, jurídico-política e ética), que exige uma completa reconfiguração do modelo tradicional de desenvolvimento, restrito ao crescimento material. Em consequência, torna-se, também, uma nova referência para o controle (social e institucional) das políticas públicas.

Com este entendimento, alguns órgãos de controle externo passaram, recentemente a incorporar parâmetros de aferição do desenvolvimento sustentável nas políticas e ações administrativas governamentais como, por exemplo, no art. 3º da Lei 8.666/1993 (Alterada pela Lei n. 12.349/2010), segundo o qual os procedimentos licitatórios destinam-se a garantir a “*observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável*”, ou seja, devem contribuir para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mediante a inserção de critérios sociais, ambientais e econômicos nas aquisições de bens, contratações de serviços e execução de obras, como observa-se nas ações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Somam-se, também, a estas práticas, as auditorias ambientais realizadas pelo Tribunal de Contas da União, a necessária transversalidade entre ações de saneamento e de saúde<sup>25</sup>, previstas na lei que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico (Lei n. 11.445/2007) para citar algumas. Sem dúvidas, ações que induzem a adoção de novos instrumentos e práticas de gestão vocacionadas para uma atenção à proteção do meio ambiente, como princípio estruturante fundamental para todas as atividades humanas e demandam novas formas de atuação dos gestores públicos.

Adere a este ponto de vista José dos Santos Carvalho Filho<sup>26</sup>, ao ressaltar a importância da internalização de princípios ambientais, como paradigmas para orientar a ação administrativa como princípios reconhecidos e implícitos entre o rol descrito no art. 37 da CF/88 como deveres dos gestores públicos.

#### 4 GESTÃO ASSOCIADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS EM FACE DAS PERSPECTIVAS DO ESTADO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL

Não obstante esse viés interpretativo, acolhido por constitucionalistas, administrativistas ambientalistas do campo jurídico, bem como do campo da administração pública, às iniciativas citadas, a gestão ambiental costuma ser tratada de forma setorial, apartada das necessárias inter-relações entre as demais políticas de Estado e as decisões sobre o desenvolvimento nas suas múltiplas dimensões.

Não raro, aponta Zhouri<sup>27</sup>, as ações de proteção ao meio ambiente são tratadas como obstáculos e atrasos para o desenvolvimento. As normas em matéria ambiental refletem tais tensões ao tratarem da busca do equilíbrio entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico, bem como, das necessidades de cooperação entre os entes para a proteção ambiental em face das responsabilidades constitucionais comuns.

A Lei 6.938/1981, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) estabelece as responsabilidades e as diretrizes para atuação do Estado e da sociedade. Merecem destaque, entre vários, os princípios que orientam a *ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo* (inciso I), *o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais*(inciso III), bem como a *educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente*(inciso X).

A estes foram acrescidas as responsabilidades e as diretrizes para atuação do Estado e da sociedade, os objetivos e instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente-PNMA, bem como a configuração do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA em relação ao qual há competências institucionais específicas para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios<sup>28</sup>. Tal assunto é de grande importância para identificar as potencialidades e limites das responsabilidades de cada unidade federativa.

Os entes federados possuem competências e obrigações constitucionais diversas, inclusive em matéria ambiental, como as dispostas na Constituição em artigos 20 a 32 para citar as mais importantes. As referidas competências são classificadas em macro categorias: as competências legislativas (capacidade de criar legislação sobre aquela matéria específica (em apertada síntese compete à União dispor sobre normas gerais e aos Estados, DF e Municípios legislar de forma complementar) e as competências administrativas (dever de planejar e executar atividades administrativas sobre a matéria tratada nos dispositivos). Ao Município estão reservados os assuntos de interesse local, ou seja, a maioria dos serviços públicos utilizados pelas populações que habitam os seus territórios. Tais assuntos são importantes para identificar as potencialidades e limites das responsabilidades de cada unidade federativa.

Para este artigo, ressaltam-se as dificuldades geradas em torno da implementação dos dispositivos do artigo 23<sup>29</sup>, que trata de competências comuns dos entes federados. Em quase a totalidade dos dispositivos deste artigo, há atividades comuns sobre as macro áreas para estudos dos temas ambientais definidas na literatura deste campo, a saber, meio ambiente: natural, criado ou artificial (urbano), do trabalho e cultural. Não obstante, onde começa e termina a ação de cada ente na proteção aos ecossistemas sob sua responsabilidade?

Para superar as dificuldades geradas pelo termo “comum”, o parágrafo único do artigo citado dispõe que leis complementares “fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Este dispositivo é concebido como um dos mais relevantes para implementação do federalismo cooperativo no Brasil. Princípio que orienta a cooperação mútua dos entes federados para o desenvolvimento ecologicamente equilibrado do país (parágrafo único do artigo 23, combinado com os artigos 225 e 170, para citar alguns).

A zona de sobreamento foi mitigada, em matéria ambiental, com a publicação da Lei Complementar 140/2011, que impõe como objetivos fundamentais para atuação comum desses entes: proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente; harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente, bem como garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Tais premissas corroboram para diminuição das assimetrias sociais, políticas e econômicas, bem como dos passivos ambientais existentes entre as unidades subnacionais, considerando, também, que os biomas ou mesmo os problemas ambientais e as suas peculiaridades não respeitam os limites geográficos territoriais e demandam ações articuladas e cooperadas entre aqueles que devem defendê-los e preservá-los ou que sofrem os seus, eventuais, impactos negativos.

Longe de pacificar a questão, essa lei trouxe obstáculos e muitos desafios, especialmente para as gestões municipais, território que sedia concretamente as intervenções humanas (art. 9º). Além de especificar a responsabilidade de cada esfera federativa, a lei estimula entre estas o fomento à *gestão ambiental compartilhada, democrática e descentralizada* e estabelece para tanto as formas e os instrumentos de cooperação para atingir os objetivos previstos no art. 3º e garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais (art. 4º e 6º). Convém salientar a recentíssima posição do governo federal em implementar a delegação ambiental para Estados e Municípios, através da edição da Instrução Normativa nº 8, de 20 de fevereiro de 2019.

Em face destes normativos, impõe-se aos Municípios brasileiros, a obrigatoriedade de instituição de um sistema municipal de meio ambiente (SISMUMA), órgãos para a formulação das políticas ambientais, bem como estruturas administrativas para a sua execução e fiscalização. Do mesmo modo compete, a adequação do arcabouço normativo municipal para regulação dos procedimentos inerentes ao exercício destas competências.

Para orientar a ação municipal no cumprimento destas normas no Estado da Bahia, citado aqui como exemplo destes desafios nacionais, o Ministério Público do Estadual, através da sua Câmara Temática de Sistema Municipal de Meio Ambiente/Centro de Apoio às Promotorias de Meio Ambiente e Urbanismo (CEAMA)<sup>30</sup> elaborou as Notas Técnicas n. 01/2013 e 01/2014, que tratam, respectivamente, das *diretrizes básicas para elaboração e revisão da política municipal de meio ambiente* (PMMA) e da *estruturação do sistema municipal de meio ambiente*, a partir da análise conjunta das legislações federal e estadual. Tais documentos, disponíveis no sítio eletrônico do MP/BA são ofertados aos Municípios no bojo do Programa Município Ecolegal-Gestão para o Meio Ambiente e, além da orientação, tem, também o objetivo de *avaliar a legalidade dos atos municipais, em especial do licenciamento ambiental e*



*as omissões recorrentes dos Municípios com relação a não realização de fiscalização ambiental, da capacidade do seu órgão ambiental e da constituição do Conselho de Meio Ambiente, dentre outros.*

Destacam-se, destes documentos, alguns requisitos tidos como essenciais à estruturação e implementação da PMMA, como: que a lei instituidora da PMMA seja a referência para a produção e interpretação dos atos normativos municipais em matéria ambiental, de modo que na sua elaboração ou revisão sejam consolidadas dos principais elementos dos textos esparsos existentes, a fim da harmonização das suas normas e para se evitar futuro conflito de interpretação (antinomias); inserção de artigo que relacionará, de forma expressa, todas as disposições que serão revogadas com a entrada em vigor da nova lei, com atenção ao princípio da vedação do retrocesso<sup>31</sup> e recomenda a estipulação de prazos para sua regulamentação.

Além destes cuidados, apresenta como conteúdos mínimos do normativo: os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos<sup>32</sup>; a instituição do SIMUMA com o estabelecimento das competências dos órgãos que o integram; os mecanismos de participação social no processo de planejamento e implementação das políticas ambientais.

Para instituição ou revisão do SIMUMA, a NT 01/2014 CTSIMUMA/CEAMA orienta a elaboração de relatório analítico que revelem a situação da gestão ambiental no Município (estruturas de gestão, funcionamento, cenários que propiciem uma visão sistêmica dos Municípios etc.) e análise da PMMA. Neste particular, evidencia a necessidade de análise crítica e propositiva sobre aspectos relacionados aos normativos, as estruturas administrativas e à efetividade de sua implementação. Nota-se especial atenção conferida ao funcionamento do órgão ambiental capacitado (do qual trata a LC 140/2011), do conselho municipal de meio ambiente, do sistema municipal de informações ambientais, dos procedimentos de fiscalização, no exercício de polícia administrativa em matéria ambiental, e de licenciamento.

ANT 01/2014 CTSIMUMA/CEAMA faz, ainda, referência às Resoluções nº 3925/2009 e 4327/2013 que dispõem sobre o Programa Estadual de Gestão Ambiental Compartilhada-GAC, explicitando aspectos relevantes sobre a interpretação do Ministério Público sobre os limites e as possibilidades de exercício das competências estaduais e municipais em matéria da gestão ambiental compartilhada.

O documento traz contribuições importantes para organização dos Municípios, em especial, quando se observa o diagnóstico feito pelo próprio Ministério Público Estadual sobre a situação dos Municípios baianos quanto ao cumprimento das normas ambientais e estruturação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente, segundo o qual mais de sessenta por cento destes entes não possuem estruturas, instrumentos e pessoal com perfil adequado para o desempenho das atividades na área ambiental.

Considerando os cenários descritos a respeito das múltiplas tensões geradas pelas características do federalismo brasileiro, em especial, o descompasso entre responsabilidades legais e a capacidade financeira de gestão dos entes e os seus reflexos na gestão de políticas sociais e ambientais<sup>333435</sup>, a atuação mediante consórcios públicos intermunicipais tem gerado grandes expectativas. E apresenta potencialidades importantes em ação para superar as limitações e insuficiências dos municípios em implementar e gerenciar políticas públicas<sup>36</sup>.

No Estado da Bahia, de 2007 até a presente data, foi implementado um conjunto de iniciativas inovadoras para fortalecimento do federalismo cooperativo, dentre as quais, o fomento e apoio à criação, estruturação de consórcios públicos como estratégia para melhor implementação das políticas públicas estaduais de forma regionalizada, reduzindo as assimetrias entre os Municípios e estimulando a cooperação federativa para

o desempenho das competências constitucionais comuns. Entre estas, destacam-se a instituição dos Territórios de Identidade como referência para implementação de políticas públicas, o fomento à pactuação social entre instituições da sociedade civil, governos municipais e governo estadual a respeito do desenvolvimento territorial no âmbito dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial-CODETERs, a criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial-CEDETER, entre outros, posteriormente consignados na Lei Estadual da Política de Desenvolvimento Territorial (n. 13.214/2014).

De 2007 até o presente, o Estado passou a desenvolver uma série de políticas públicas em parceria com os consórcios públicos, de direito público, como as referentes ao licenciamento ambiental, cadastro florestal, regularização fundiária, infraestrutura hídrica, enfrentamento dos efeitos da seca, estradas vicinais e recentemente, na gestão ambiental compartilhada. E, em curso, somam-se a criação dos consórcios públicos: a) na área da saúde: para gestão de policlínicas de saúde, serviço de atendimento médico de urgência-SAMU, laboratórios regionais entre outros; b) na área desenvolvimento rural: assistência técnica e extensão rural; c) e, também, na área de segurança pública.

Segundo dados oficiais, até o momento, foram constituídos trinta e cinco consórcios públicos no Estado da Bahia, sendo as experiências de consorciamento intermunicipais baianas referenciadas nacionalmente como paradigmas de práticas de gestão bem-sucedidas<sup>37</sup>, destacando-se, inclusive a alta capacidade de arrecadação de recursos de transferências voluntárias.

Isto porque, em face das autonomias dos entes federados, o Governo Federal, que é responsável pela edição de normas de caráter geral, mas também o ente que detém a maior arrecadação de recursos, desde o ano de 2011 até a presente data, tem priorizado na Lei de Diretrizes Orçamentárias da União a destinação de recursos de transferências voluntárias<sup>38</sup>, aquela destinada à cooperação federativa, para consórcios públicos. No mesmo sentido, a União inseriu nas Leis da Política Nacional de Saneamento (Lei n. 11.445/2007) e da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/2010) incentivam a implementação destas políticas por meio dos consórcios públicos como estratégia para elevação das escalas de aproveitamento de recursos e de redução dos custos envolvidos<sup>39</sup>.

O Observatório Nacional de Consórcios noticiou em seu site que:

Em 2014, o estado da Bahia recebeu mais de 70% dos recursos do Governo Federal repassados através dos convênios com consórcios públicos. O valor total de repasses realizados foi de R\$ 111,18 milhões, com R\$ 88,7 milhões direcionados para o estado baiano, seguidos por Paraná (R\$ 5,6 milhões), Pernambuco (R\$ 5,3 milhões) e Santa Catarina (R\$ 2,9 milhões). Pelo segundo ano consecutivo, a Bahia lidera esse ranking, sendo que em 2013 chegou a receber R\$ 115,9 milhões, de um total de R\$ 192,6 milhões repassados através do Sistema de Convênios do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Sinconv).

Em que pese algumas inquietações dos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas e até o Ministério Público, a respeito do funcionamento dos consórcios públicos, crescem as experiências exitosas de atuação dos consórcios públicos no Brasil. Na área ambiental, podem ser citados, no Rio Grande do Sul, o Consórcio da Bacia Hidrográfica do Rio Sinos (Pró-Sinos) para o saneamento básico de municípios da Bacia, o Consórcio

Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos; no Espírito Santo o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Básico e o Consórcio Público para Tratamento e Destinação Final Adequada de Resíduos Sólidos da Região Doce Oeste e 27 Consórcios com atuação na área de resíduos sólidos em Minas Gerais para destacar alguns<sup>40</sup>(FEAM, 2014).

Não obstante às possibilidades de ampliação acesso a recursos entre os Municípios consorciados há que se analisar a efetividade da implementação de políticas e serviços por tais consórcios e seus impactos nos Municípios.

Estes exemplos, ora tomados como caracterizadores dos desafios do federalismo cooperativo nos cenários descritos e das peculiaridades da gestão ambiental como responsabilidade dos Municípios, explicitam as zonas de conflito e os impasses para a efetiva proteção ao meio ambiente e os desafios postos aos gestores públicos para otimização dos recursos públicos e dos meios de gestão disponíveis, entre estes somam-se os consórcios públicos.

## 5 CONCLUSÕES

Os argumentos apontados no presente artigo, explicitam a relevância do tema e a inovação paradigmática inserida pelos consórcios públicos na gestão de políticas públicas, especialmente àqueles referentes ao sistema de competências comuns expressas no art. 23 da CF/88, para as quais se torna imperativa a cooperação entre os entes federados.

Destinados à gestão associada de serviços públicos, os consórcios públicos – previstos no art. 241 da CF/88 e posteriormente regulamentado pela Lei nº 11.107/2005 e pelo Decreto nº 6.017/2007 – constituem-se como alternativas importantes para a implementação de políticas públicas por Municípios em face das peculiaridades do modelo de federalismo brasileiro, uma vez que, entre outros motivos a serem analisados, ainda é real o impasse gerado com a CF/88 quanto à quantidade de encargos decorrentes da repartição das competências e a desproporcionalidade das receitas dos Municípios para cumprir as suas responsabilidades,

Outro ponto relevante reside nos desafios paradigmáticos do federalismo cooperativo, do Estado Democrático Ambiental de Direito, das diretrizes e instrumentos do modelo de Administração Pública gerencial em relação ao modelo de desenvolvimento econômico vivenciado no Brasil e na Bahia e seus reflexos na gestão ambiental.

Princípios e diretrizes para atuação estatal dos Poderes da República, em especial o Poder Executivo, no exercício das suas competências constitucionais, conformam, necessariamente, a incorporação dos princípios do desenvolvimento sustentável e meio ambiente ecologicamente equilibrado, entre outros princípios relacionados à defesa do meio ambiente. Tais princípios tornam-se paradigmas interpretativos de todo o texto constitucional e infraconstitucional, impondo aos gestores desafios importantes para a gestão das políticas públicas de todas as áreas.

Por sua vez, como visto, o modelo de federalismo brasileiro, ao dispor competências concorrentes e complementares entre os entes federados, traz para estes, em especial, o desafio da coordenação de ações e da cooperação para o melhor desempenho das competências comuns, não obstante a repartição desigual das receitas paradoxalmente aos seus encargos constitucionais. Estas, entre outras, são razões que tem orientado a indução, pela União, em diferentes estratégias, seja na inserção nas Leis de Diretrizes Orçamentárias Anuais da

priorização da destinação de transferências voluntárias à consórcios públicos, seja em leis setoriais como nas Leis da Política Nacional de Saneamento (Lei n. 11.445/2007) e da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/2010), no sentido de melhor aproveitar escalas e gerar ganhos de eficiência na implementação de políticas públicas. Evidentemente cabe registrar que a temática de resíduos sólidos continua extremamente grave e constitui um dos problemas ambientais brasileiros não resolvidos.

Entretanto, sobre os consórcios públicos, há poucos dados sobre a efetividade destes investimentos e da atuação do instrumento na gestão ambiental compartilhada e os impactos qualitativos para as populações locais, as destinatárias de tais políticas por um ambiente urbano sadio.

## NOTAS

1. Sobre a temática da função ambiental da cidade Júlio Rocha (1999) destaca que “a urbanização designa o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural, sendo que esse processo suscita grande preocupação nas autoridades políticas e científicas internacionais, na medida em que o crescimento populacional desordenado traz implicações de variadas ordens, principalmente no que tange à qualidade de vida das pessoas, saúde, educação, violência urbana e impactos ao meio ambiente. Além disso, destaca o autor que “Tais funções sociais da cidade (habitação, condições adequadas de trabalho, recreação e de circulação humana), são inspiradas na Carta de Atenas de 1933, sendo que “o pleno desenvolvimento dessas funções deve ser compreendido como o direito à cidade” (ROCHA, Julio Cesar de Sá. **Função Ambiental da Cidade: direito ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.p. 36). Ver também: ROCHA, Julio Cesar de Sá; GORDILHO, Heron. **Direito da terra, meio ambiente e ecologia humana**. Salvador: EDUFBA, 2018.
2. Conceito: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da federação para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (Art. 2º, inciso I do Decreto 6017/2007 que regulamentou a Lei 11.107/2005. Os Consórcios Públicos também estão previstos no artigo 241 da Constituição Federal de 1988 em face da redação conferida pela Emenda Constitucional nº 19/1998) Conferir :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. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm)>. Acesso em 11/1/2016. BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de Abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm)>. Acesso em 11/1/2016.
3. <https://esa.un.org/unpd/wup/>
4. HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. Trad.: Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.
5. SANTOS, Milton. **O chão contra o cifrão**. Folha de São Paulo. São Paulo, 28 de fevereiro de 1999. Brasil, p. 5.
6. Idem nota 6
7. BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (De 10 de Novembro de 1937). Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em 11/1/2016.

8. ZHOURI, Andréa. **Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental.** *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2008, vol.23, n. 68, p. 97-107. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010269092008000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269092008000300007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 11/1/2016.
9. ACSELRAD, Henri. Paradoxos da ambientalização do Estado brasileiro: liberalização da economia e flexibilização das leis. In: RIBEIRO, Clara Torres; LIMONAD, Ester; GUSMÃO, Paulo Pereira de (Orgs.). **Desafios ao planejamento:** produção da metrópole e questões ambientais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 115-136. Ver também : ACSELRAD, Henri. **Quatro teses sobre políticas ambientais ante os constrangimentos da globalização.** 2002. Disponível em: [www.mma.gov.br/port/sca/ppg7](http://www.mma.gov.br/port/sca/ppg7). Acesso em: 11/1/2016.
10. No mesmo sentido, o projeto de pesquisa de Laís Maia sobre “**Consórcio dos Municípios da Estrada de Ferro Carajás no Maranhão**” no Programa de Pós-graduação do IPPUR/RJ. Conferir ainda: MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. **Governança pública:** novo arranjo de governo. Campinas: Alínea, 2013. DINIZ, Clélio Campolina. “**A nova configuração urbano-industrial no Brasil.** In: Kon, Anita (org.), *Unidade e fragmentação da nação: a questão regional no Brasil.* Editora Perspectiva, 2002. PIRES, E. L.; NEDER, R. T. **A governança territorial no Brasil: as instituições, os fatos e os mitos.** *Geografia e Pesquisa. Ourinhos/SP, Unesp, v. 2, n. 2, p. 31-45, jul/dez. 2008.* PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coord.). **Consórcios Públicos: Instrumento do federalismo cooperativo.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.
11. ACSELRAD, Henri. A Constitucionalização do Meio Ambiente e a Ambientalização Truncada do Estado Brasileiro. In: OLIVEN, Ruben George et al. **A constituição de 1988 na vida brasileira** São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2007, p. 15
12. Idem nota 12
13. LOPES, José Sérgio Leite. Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. **Horizontes Antropológicos.** Porto Alegre, v. 12, n. 25, 2006, p. 15.
14. ACSELRAD, H.; SILVA, M. G. Rearticulações sociais da terra e do trabalho em áreas de grandes projetos hidrelétricos na Amazônia - o caso de Tucuruí. In: ZHOURI, Andréa (Org.). **As Tensões do lugar hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental.** Belo Horizonte: EdUFMG, 2011, v. , p. 61-92.
15. Idem nota 10 p. 17
16. Idem nota 10
17. BATISTA. Sinoel. **O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão de consórcios públicos.** Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011.
18. ABRAMOVAY, R. Ricardo; **Finanças de proximidade e desenvolvimento territorial.** In *O Futuro das Regiões Rurais.* Porto Alegre: UFRGS Editora: 2003.
19. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.** 4 ed. revisada. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.
20. SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental:** Estudos

sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Meio Ambiente. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

21. FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade- Direito ao Futuro**, Belo Horizonte: Fórum, 2012.
22. Idem nota 21
23. BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica Jurídica Ambiental**. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.
24. Idem nota 22
25. Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: (,,,)VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;
26. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. rev., ampliada, atualizada até 31.12.2012. São Paulo: Atlas S.A, 2013. Conferir também: CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios públicos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
27. Idem nota 9
28. BRASIL. **Resolução CEPRAM nº 4.327, de 31 de outubro de 2013**. Dispõe sobre as atividades de impacto local de competência dos Municípios, fixa normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente e ao combate da poluição em qualquer de suas formas, conforme previsto na Lei Complementar nº 140/2011, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.meioambiente.ba.gov.br/arquivos/File/GAC/150514Resolucao4327ImpactoLocal\\_dosMunicipios.pdf](http://www.meioambiente.ba.gov.br/arquivos/File/GAC/150514Resolucao4327ImpactoLocal_dosMunicipios.pdf)>. Acesso em 11/1/2016.
29. Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
  - I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o *patrimônio público*;
  - II - cuidar da *saúde* e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
  - III - proteger os documentos, as obras e outros *bens de valor histórico, artístico e cultural*, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
  - IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros *bens de valor histórico, artístico ou cultural*;
  - (...)
  - VI - proteger o *meio ambiente e combater a poluição* em qualquer de suas formas;
  - VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
  - VIII - fomentar a *produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar*;
  - X - promover programas de *construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico*;
  - X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
  - XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e *exploração de recursos*

*hídricos e minerais* em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a *segurança do trânsito*.

(*grifos nossos*)

30. Órgão auxiliar do Ministério Público do Estado da Bahia
31. Princípio que *“busca proteger os titulares dos direitos fundamentais da atuação do legislador, uma vez que este não pode elaborar uma norma que venha a retroceder nas garantias e nas tutelas jurídicas já existentes no momento de sua elaboração”* Nota Técnica 01/2013 CTSISMUMA/CEAMA
32. A NT 01/2013 CTSIMUMA/CEAMA ressalta:*avaliação de impacto ambiental, licenciamento ambiental, fiscalização e monitoramento ambiental, educação ambiental, sistema de informação, zoneamento ambiental (conciliado com Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano), fundo municipal de meio ambiente, bens e espaços territoriais e especialmente protegidos, compensação ambiental e outros instrumentos setoriais de acordo com a realidade ambiental do Município.*
33. ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil problemas de coordenação e autonomia.** 2004. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/ArretcheSPP2004.pdf>>. Acesso em: 11/1/2016. BAHIA. **Programa de Gestão Ambiental Compartilhada.** Disponível em: <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=GACOBJ&p=PROGAC>>. Acesso em 12/12/2015.
34. ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria Fátima Infante; BEIRA, Lígia. (Orgs.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos.* 1 ed. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007, v. 1, p. 13-31.
35. RAVANELLI, P. **Consórcios Públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre entes federados.** III Congresso Consad de Gestão Pública, março 2010. Disponível em: <[http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material\\_%20CONSAD/paineis\\_III\\_congresso\\_consad/painel\\_51/consorcios\\_publicos\\_os\\_desafios\\_do\\_fortalecimento\\_de\\_mecanismos\\_de\\_cooperacao\\_e\\_colaboracao\\_entre\\_os\\_entes\\_federados.pdf](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_51/consorcios_publicos_os_desafios_do_fortalecimento_de_mecanismos_de_cooperacao_e_colaboracao_entre_os_entes_federados.pdf)>. Acesso em 10 de Julho de 2014. Ver também LIMA, José Dantas. **Consórcios de desenvolvimento intermunicipal: instrumento de integração regional.** João Pessoa: ABES-PB, 2003.
- LACZYNSKI, Patrícia; ABRUCIO, Fernando. Desigualdade e Cooperação Federativa: um novo olhar para a discussão dos consórcios. IN: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (orgs.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 71-80.
36. FONSECA, Francisco. Consórcios públicos: possibilidades e desafios. In: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (orgs.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 29-40. Ver também> TREVAS, Vicente Carlos y Plá. **Consórcios públicos e o federalismo brasileiro.** In: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (orgs.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 15-28.
37. Centro multiinstitucional de apoio aos consórcios públicos e ao aperfeiçoamento do federalismo brasileiro, vinculado à Frente Nacional de Prefeitos. Disponível em: <<http://www.ocpf.org.br/consorcios-publicos/bahialidera-captacao-de-recursos-por-meio-de-convenios-com-consorcios-publicos/>>. Acesso em: 10/01/2016.
38. BRASIL. **Portaria nº 127, de 29 de maio de 2008.** Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível

em: <[https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria\\_127\\_com\\_suas\\_alteracoes\\_ultima\\_19jan10.pdf](https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria_127_com_suas_alteracoes_ultima_19jan10.pdf)>. Acesso em: 11/1/2016.

39. BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, vol. 3, n. 1, março 2002, p. 13-28.
40. Fundação Estadual do meio Ambiente. **Diagnóstico de consórcios intermunicipais para gestão de resíduos sólidos em Minas Gerais**. [http://www.feam.br/images/stories/2015/MINAS\\_SEM\\_LIXOES/ARQUIVOS/diagnostico-consorcios-grsu-mg-bolsa-feam\\_fapemig\\_v12\\_sitefeam%20.pdf](http://www.feam.br/images/stories/2015/MINAS_SEM_LIXOES/ARQUIVOS/diagnostico-consorcios-grsu-mg-bolsa-feam_fapemig_v12_sitefeam%20.pdf). Acesso em 02/072017.