

CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERFEDERATIVOS E OS ASPECTOS DA AÇÃO COLETIVA OLSONIANOS EM MINAS GERAIS.

PAULO SÉRGIO MENDES CÉSAR
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
paulo_smendes@yahoo.com.br

RICARDO CARNEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO (EG)
ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br

Introdução

O artigo analisa aspectos importantes das motivações dos consórcios públicos. Nas últimas décadas os governos das esferas federal, estaduais e municipais têm enfrentado severos desafios. Os entes federados tendem a se unir para melhorar a gestão dos serviços, contudo, tal união não se opera tão racionalmente. Dessa sorte, pretende-se relacionar mecanismos de indução "olsonianos" à ação coletiva a exemplos de consórcios públicos intermunicipais.

Problema de Pesquisa e Objetivo

O estudo apresenta como problema de pesquisa a verificação de como os mecanismos de indução da ação coletiva se fazem presentes na criação de consórcios públicos. Pretende-se uma investigação de que se é possível ou não identificar aspectos da indução à ação coletiva em consórcios públicos.

Definiu-se como objetivo central investigar a validade da fundamentação teórica sobre a ação coletiva interfederativa, baseando-se para tanto em experiências de consorciamentos ocorridas em Minas Gerais

Fundamentação Teórica

São apresentados aspectos do município no sistema federativo brasileiro, visando a demonstrar de que forma a figura dos consórcios públicos pode significar uma alternativa a problemas decorrentes de uma autonomia administrativa e financeira insuficiente de grande parcela dos municípios individualmente. Também serão apresentadas as teorias de Mancur Olson quanto à lógica da ação coletiva, identificando, determinadas vantagens seletivas à participação em consórcios públicos intermunicipais.

Metodologia

O artigo se caracteriza pela predominância da pesquisa qualitativa e exploratória, por estudar casos de consorciamentos. O artigo adota revisão de literatura de diversas áreas do conhecimento. Para conceituação e caracterização do sistema federativo, municípios e consórcios públicos, foram consultados estudos e obras das ciências jurídicas, das administrativas e das ciências sociais.

Ainda foram realizadas pesquisas e análise documental, através de relatórios técnicos, editais públicos e leis.

Análise dos Resultados

Através da análise dos resultados foi possível comprovar a existência de diversos aspectos da ação coletiva "olsonianos" na formação dos consórcios públicos. Dessa sorte, benefícios seletivos, como menor preço nas licitações ou repasses financeiros para ente consorciado, promovem grande mobilização em prol da criação de um consórcio. A análise ainda permitiu avaliar diversas propostas e suas características, associando aos ensinamentos "olsonianos".

Conclusão

Em suma, depois de constatado, através das experiências de consorciamentos de Minas Gerais, que os aspectos olsonianos da ação coletiva se mostram presentes na criação dos consórcios públicos, resta claro que tais aspectos merecem atenção especial das instituições fomentadoras de consórcios públicos, com o intuito de tornar mais efetivas e eficientes as políticas públicas federais e estaduais de apoio aos municípios.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente.

ARRETCHE, Marta T. S. "Mitos da Descentralização: mais eficiência e democracia nas Políticas Públicas?".

MELO, Valdir. Ação Coletiva e o Problema de Coordenação.

_. Mecanismos para Problemas de Ação Coletiva.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro.

OLSON, Mancur. A Lógica da Ação Coletiva.

CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERFEDERATIVOS E OS ASPECTOS DA AÇÃO COLETIVA OLSONIANOS EM MINAS GERAIS.

1. INTRODUÇÃO

Os custos elevados com muitas das funções públicas assumidas pelos municípios, principalmente a partir da Constituição da República de 1988, somados a incapacidade gerencial das máquinas públicas no país, quase que obrigam as prefeituras municipais, principalmente de municípios de médio e pequeno porte, a buscarem meios de maximizar a utilidade de suas ações e orçamentos. Tem-se assim um quadro de restrição orçamentária delicado, não prescindindo de mecanismos de melhoria dos gastos públicos.

Nesse atual contexto de crises fiscais que permeiam as administrações públicas, torna-se fundamental a execução da atividade pública de forma racional e eficiente, otimizando a aplicação dos recursos escassos e reduzindo sempre que possível custos de forma permanente. E é nesse sentido que o presente trabalho pretende demonstrar ser a associação interfederativa denominada consórcio público uma ferramenta importante para obtenção de eficiência.

Nesse cenário, os consórcios públicos podem ser um suporte aos quase seis mil municípios brasileiros na superação de obstáculos históricos para a gestão institucional na grande maioria deles, decorrente, sobretudo, da precariedade de recursos técnicos, humanos e financeiros em geral ali vivenciada.

Considerando os elevados custos envolvidos na gestão de diversas funções públicas sob a titularidade dos municípios, acredita-se que a maioria dos municípios pequenos e médios possa se unir formalmente no intuito de tornar tal gestão eficiente em escala regional e local. São diversos custos expressivos para municípios isoladamente, como os de investimento com construção de empreendimentos para destinação final de resíduos sólidos; da manutenção e operação desses empreendimentos; de implantação de serviço de inspeção municipal para produtos de origem animal e vegetal; e ainda com a transferência dos ativos da iluminação pública, com investimentos de substituição de tecnologia do parque luminoso das áreas públicas.

Visando a investigar o fenômeno da criação de novos consórcios públicos, este artigo se propõe a verificar de que maneira os mecanismos de indução à ação coletiva se apresentam em tais processos de constituição de consórcios. Devido à reconhecida relevância atribuída por diversos estudiosos à obra de Mancur Olson, intitulada “A Lógica da Ação Coletiva” (OLSON, 2015), decidiu-se adotar a expressão “olsonianos” para os mecanismos de indução à ação coletiva apontados em sua obra.

Dessa sorte, o artigo inicialmente busca contextualizar o município no sistema federativo brasileiro e apresentar os principais conceitos e características da figura dos consórcios públicos.

A seguir são apresentados os principais mecanismos de indução da ação coletiva, partindo de aspectos da ação coletiva em geral e chegando à cooperação interfederativa e diversos mecanismos de fomento extraídos de legislações, editais de financiamento e políticas públicas estatais específicas.

O artigo ainda se propõe a analisar em que medida os mecanismos de indução têm ou não surtido efeito em diversos processos de consorciamentos no estado de Minas Gerais.

2. PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

O presente estudo apresenta como problema de pesquisa a verificação de como os mecanismos de indução da ação coletiva olsonianos se fazem presentes nas propostas de criação de consórcios públicos. Em suma, pretende-se uma sucinta investigação de que se é possível ou não identificar aspectos da indução à ação coletiva em arranjos interfederativos, em especial consórcios públicos intermunicipais.

Dessa sorte, definiu-se como objetivo central do artigo investigar a validade da fundamentação teórica sobre a ação coletiva interfederativa, baseando-se para tanto em experiências de consorciamentos ocorridas em Minas Gerais.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A seguir serão apresentados importantes aspectos do enquadramento do município no sistema federativo brasileiro, visando a demonstrar de que forma a figura dos consórcios públicos pode significar uma alternativa a problemas decorrentes de uma autonomia administrativa e financeira insuficiente de grande parcela dos municípios individualmente.

Também serão apresentadas as teorias de Mancur Olson quanto à lógica da ação coletiva, identificando, para tanto, determinadas vantagens seletivas à participação em consórcios públicos intermunicipais presentes em determinadas legislações, políticas estatais e seus editais e linhas de financiamento específicas.

3.1. O Sistema Federativo e os Consórcios Públicos

Inicialmente, faz-se necessária uma contextualização das dificuldades administrativas e financeiras da maioria dos municípios brasileiros, bem como do sistema federativo brasileiro adotado pela Constituição da República de 1988.

Ao tratar das crises fiscais e consequente enfraquecimento estatal, Peters (1992, p. 305) apud Abrucio (2003), destaca que no pós-guerra os Estados ficaram sobrecarregados, “com muito a fazer e com poucos recursos para cumprir todos os seus compromissos”. Eis que nesse contexto que antecedeu a Constituinte de 1987, tornara-se praticamente inevitável e iminente uma reforma estatal, abarcando inclusive uma reconfiguração do pacto federativo.

Dessa feita, a Constituição de 88 integrou o município na Federação com ampliação de sua autonomia política, administrativa e financeira (MEIRELLES, 1993). O Movimento Municipalista contribuiu fortemente para os resultados consolidados na Constituição Federal. Matsumoto et al. (2012) apud Boico (2015) reforça que a atuação de entidades como a Confederação Nacional de Municípios, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, a Associação Brasileira de Municípios, a Frente Municipalista Nacional, além da Universidade de São Paulo e PUC, foram fundamentais para a pressão e o debate nas comissões da Organização do Estado e do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças.

De acordo com Arretche (1996), a maior autonomia conquistada pelos municípios nos processos de democratização e de descentralização deu sustentação à crença de que os municípios resolveriam sozinhos seus problemas de políticas públicas, bastando que para isso lhes fossem repassados o poder e os recursos necessários. Porém, como é sabido, os municípios encontram diversos obstáculos na gestão dos serviços públicos, sejam os serviços de interesse comum a mais de um município ou aqueles em que os custos elevados o tornam ineficiente ou tornam inexecutável isoladamente.

Na mesma linha, F. Oliveira (2007) aponta que houve grande inchaço do Estado na prestação de serviços nas áreas de saúde, educação, transporte, segurança, pesquisa e

desenvolvimento, justiça, seguridade social e outras. O autor acredita que a autonomia dos governos subnacionais restou limitada ao uso circunscrito dos recursos tributários na execução de suas funções, aos altos níveis de endividamento e alto grau de engessamento de seus orçamentos.

De acordo com Sachs (2005) e Carneiro e Brasil (2009) a Constituição de 88 onerou sobremaneira os municípios ao ampliar suas atribuições sem oferecer suficiente respaldo financeiro e fiscal. Apesar do incremento de recursos provenientes de transferências intergovernamentais.

Nesse sentido, a Constituição estabeleceu as competências exclusivas dos municípios em seu artigo 30, inciso I:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local (...).

No que se refere ao interesse local, Meirelles (1993), valendo-se de revisão de literatura e de julgados sobre o tema, esclarece que a expressão interesse local se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município. Assim, a competência municipal deve ser definida de acordo com a predominância do interesse local. E por diversos assuntos perpassarem pelos interesses locais, estadual e nacional, têm-se ainda as competências compartilhadas entre as três esferas de entes federados, preceituadas no artigo 23 da Constituição Federal:

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;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015).

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;

IX - 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. (...)

Guimarães (2010) indica que a Constituição Federal adotou o federalismo cooperativo como forma de organização do Estado e ainda estabeleceu como mecanismo de reforço ao federalismo cooperativo a gestão associada de serviços públicos. Ao discorrer sobre o federalismo cooperativo, F. Oliveira (2007) assevera que no modelo cooperativo a rivalidade entre as esferas central e descentralizada de poder deve ser substituída pela colaboração, em que ganha força o espírito de solidariedade para garantir o melhor equilíbrio federativo.

Apesar do modelo cooperativo do federalismo adotado no país, Ribeiro (2007) destaca que um grande desafio no tocante aos consórcios públicos diz respeito à adesão de

entes federativos. Os elevados custos de transação envolvidos nos processos de negociação política de constituição de consórcios podem inviabilizar sua efetivação.

Os consórcios públicos são considerados uma forma de cooperação institucional, principalmente horizontal, entre entes federados que se consolida com a criação de uma personalidade jurídica de direito público ou privado. Sachs (2005) afirma que o consórcio público representa um mecanismo para execução de funções públicas, permitindo aos municípios a oportunidade de se associarem na gestão de serviços e na execução de suas obras, podendo contar inclusive com a participação do Estado e da União.

Com o advento da Lei de Consórcios Públicos ou Lei 11.107 de 06 de abril de 2005, os consórcios públicos passaram a ter outra concepção. Isso porque, antes dessa lei, denominava-se convencionalmente consórcio público o pacto celebrado entre entes federativos da mesma esfera, ou seja, municípios com municípios e estados-membros com estados-membros, sendo outros pactos entre entes de esferas diferentes considerados convênios.

Os consórcios públicos interfederativos podem simplificar a gestão administrativa por meio da ação cooperada entre municípios, beneficiando áreas como a saúde, educação, transporte público, abastecimento de água, tratamento de resíduos sólidos, entre outros (SACHS, 2005). Por esta razão, os consórcios públicos podem ser compreendidos como um instrumento eficiente de cooperação interfederativa, sobretudo a intermunicipal ou horizontal.

Medauar e Oliveira (2006) defendem que, apesar de a Lei de Consórcios Públicos não mencionar expressamente nenhum preceito constitucional, ela se baseia no parágrafo único do art. 23, transcrito abaixo, bem como no art. 241 da Constituição de 88, introduzidos pela Emenda à Constituição n.º 19/1998:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

Parágrafo único. 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 53, de 2006).

A leitura do parágrafo único do art. 23 de nossa Carta Magna revela que a regulação da cooperação entre os entes federativos deveria se dar por lei complementar, e não por lei ordinária, como a é a Lei 11.107/2005.

Segundo Ribeiro (2007), a Lei de Consórcios Públicos, foi a primeira dedicada exclusivamente à cooperação federativa, regulamentando tanto os consórcios públicos, como a gestão associada de serviços públicos. A Lei de Consórcios Públicos atende ao preceito do art. 241 da Constituição Federal:

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 os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998).

Medauar e Oliveira (2006) esclarecem que os consórcios públicos são resultado de livre associação de entes federados, para atender objetivos comuns dos entes consorciados. Ainda com os autores, tem-se que suas atividades são desenvolvidas em área de atuação que corresponde ao território desses entes. É o que os autores chamam de “espaço interfederativo”.

3.2. Mecanismos de Indução para Constituição de Consórcios Públicos

Olson (2015) defende que as ações coletivas não seguem a mesma lógica que rege as ações individuais, pois, a menos que o número de membros do grupo seja pequeno, ou que haja alguma forma de coerção ou incentivo que represente vantagem individual, os indivíduos racionais não agem em prol do interesse coletivo ou do grupo. Ao aprofundar no tema, o autor busca explicar o comportamento de indivíduos racionais que se associam objetivando benefícios coletivos que se convertam em vantagens individuais.

De acordo com Olson (2015) a existência de um interesse comum nos benefícios de uma ação coletiva não é suficiente para levar um grupo grande de potenciais beneficiários a se organizar voluntariamente com a finalidade de realizar ação coletiva. Por isso, Olson sugere que os membros do grupo sejam movidos por autointeresse e também que ajam racionalmente, empregando meios adequados aos fins.

Apesar do interesse comum dos membros de um grupo pela obtenção de um benefício coletivo, Olson (2015) destaca que, nem sempre os indivíduos irão cooperar. Pois em situações em que o indivíduo estando certo do recebimento do benefício coletivo, mesmo sem agir, oportunamente, tende a se omitir, deixando que os outros indivíduos do grupo ajam por ele.

Segundo a lógica olsoniana, os benefícios coletivos advêm da ação coletiva. Todavia, em se tratando de políticas públicas setoriais, passíveis de cooperação horizontal intermunicipal, os bens ou serviços também podem ser produzidos isoladamente pelos municípios. Destarte, pretende-se aqui uma utilização dos mecanismos de indução à ação coletiva olsonianos para analisar cooperações intermunicipais.

No que se refere a problemas de ação coletiva, que segundo Melo (2014) estão na raiz de várias políticas públicas, a utilização de mecanismos para solucioná-los se faz necessária. Merece destaque dentre tais mecanismos o marketing social, praticado por instituições de fomento a cooperação interfederativa através da constituição de consórcio público para gestão conjunta de determinadas políticas públicas.

Sucintamente, dentre os principais mecanismos de indução a consórcios públicos, pode-se destacar conforme relatório da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana - Sedru (2014, p. 3):

1. O ganho de escala com o rateio (baseado em população ou alguma variável da temática) de custos fixos pelos entes federados;
2. A prioridade nos pleitos por recursos do PAC relacionados a resíduos sólidos, conforme art. 18 da Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos);
3. No caso de municípios de Minas Gerais, de acordo com o Decreto 45.181, de 25 de setembro de 2009, deve ocorrer o acréscimo de repasse de ICMS Ecológico em 10% ao município que se consorciar e em 30% quando for sede de empreendimento licenciado para destinação final de resíduos;
4. A própria licitação, com ampliação dos limites das modalidades, duplicação dos valores de dispensa ou a possibilidade de ser simplesmente compartilhada entre os municípios, obtendo escala objetivando melhor preço final, mas mantendo os contratos individualizados por município;
5. As possibilidades de financiamento ampliadas (Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Ministério da Justiça, Fundo Estadual de Direitos Difusos, Ministério das Cidades, BNDES, BDMG, FUNASA, Fundação Banco do Brasil, etc.);
6. A melhoria da imagem do Poder Executivo municipal junto ao Ministério Público Estadual, visto que demonstra uma medida do conjunto de

municípios na busca por soluções eficientes, principalmente para a questão dos resíduos sólidos.

Os ganhos advindos do consorciamento para gestão associada de resíduos sólidos são diversos. Além dos apresentados acima, merece destaque o ganho de escala no custo por tonelada de resíduos decorrente da agregação de municípios. O estudo na Agência Nacional das Águas – ANA – de 2004 já demonstrava conforme tabela abaixo:

Tabela 1 – Custos de implantação de aterro e aquisição de equipamentos por número de habitantes.

População Município (Habitantes)	Custo Implantação Aterro Per Capita (R\$ Per Capita)	Custo Implantação + Aquisição Equipamentos (R\$ Per Capita)
1.390	123,67	447,41
3.500	63,30	191,88
35.000	23,90	46,90
100.000	13,62	24,62

Fonte: BRASIL, 2004.

Nesse sentido é possível identificar diversos editais públicos para financiamento na área do saneamento básico. Cita-se, por exemplo, o Edital de n.º 001/2011 do Ministério de Meio Ambiente que disponibilizou até R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) por proposta de consórcio público para elaboração de plano intermunicipal de resíduos sólidos.

Ainda na temática resíduos sólidos, pode-se exemplificar o apoio estatal a consórcios públicos através do Aviso de Manifestação de Interesse n.º 1/2015 do Ministério do Meio Ambiente. Consistiu em um chamamento de consórcios públicos intermunicipais com atuação na gestão de resíduos sólidos para firmar cooperação técnica com a República da Coreia objetivando a elaboração de projeto da temática sem custos para o consórcio público.

Também se pode citar, apenas a título exemplificativo, o Edital de n.º 55/2015 do Ministério das Comunicações que permite que consórcios públicos implantem e gerenciem centros de produção e pós-produção de conteúdos digitais criativos em Arranjos Produtivos Locais ou Parques Tecnológicos situados no País, para uso compartilhado por micro, pequenas e médias empresas do setor.

Ademais, a lei 11.107/2005 prevê diversos outros benefícios para os entes consorciados, tais como racionalização do uso dos recursos existentes destinados ao planejamento; programação e execução de objetivos de interesse comuns; criação de vínculos ou fortalecimento dos vínculos preexistentes com a formação ou consolidação de uma identidade regional; instrumentalização da promoção do desenvolvimento local, regional e nacional; conjugação de esforços para atender às necessidades da população, a qual não poderia ser atendida de outro modo diante de um quadro de escassez de recursos.

Outras vantagens advindas com a figura do consórcio público são o estímulo que representa em relação às políticas públicas, que têm maior probabilidade de serem executadas de maneira mais técnica e eficiente, e a possibilidade de se coordenar a ação entre diversos entes federativos.

Nesse sentido Sachs (2005) afirma que o consórcio público representa um mecanismo para execução de funções públicas de interesse comum das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, permitindo aos municípios a oportunidade de se associarem na gestão de serviços e na execução de suas obras, contando inclusive com a participação do Estado e da União.

Acerca dos objetivos dos consórcios públicos, os incisos do §1º do art.2º da Lei 11.107/2005 estabelecem:

- 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.

Para Sachs (2005), o novo instrumento vai simplificar a gestão administrativa por meio da ação cooperada entre municípios, beneficiando áreas como a saúde, educação, transporte público, abastecimento de água, tratamento de resíduos sólidos, concursos públicos, entre outros.

Assim, a Lei de Consórcios pode trazer eficiência, ao buscar criar condições de superação das barreiras causadas pela insuficiência de recursos na implementação de políticas públicas. Corroborando tal entendimento, pode-se usar a citação de Espírito Santo (2004, p.171):

(...) considerando a otimização dos recursos públicos, com sua racionalização, em áreas específicas, tais como educação, saúde, transportes, saneamento básico, nas quais os problemas estão, de certa forma, entrelaçados e entranhados na órbita de dois ou mais Municípios, o consórcio apresenta-se como instrumento operacional de grande valia, pois possibilita um maior rendimento dos esforços empregados por seus partícipes, evitando-se a dispersão de recursos humanos e materiais, maximizando, por via de consequência, o aproveitamento dos recursos municipais.

Observa-se que vários aspectos atribuídos aos consórcios públicos contribuem para que esta gestão pactuada figure como ferramenta promotora de eficiência, de modo que a seguir serão apresentadas algumas dessas características, com respectiva justificativa para agregação de eficiência.

Nesse desiderato, pode-se citar a própria natureza jurídica atribuída aos consórcios públicos como potencial catalisador de eficiência. Alves (2006) afirma que, quanto à natureza jurídica, melhor seria a alternativa da associação pública de natureza autárquica, como a personalidade jurídica das autarquias educacionais e das agências reguladoras e executivas, integrando a categoria de autarquias de regime especial, consideradas aquelas que possuem privilégios específicos, além daqueles já normalmente conferidos às autarquias comuns. Ele assevera que a autarquia materializa o esforço da administração pública no sentido de descentralizar o exercício de determinada função típica, como meio de alcançar o destinatário final dos serviços públicos de maneira mais eficiente.

Alves (2006) ainda considera a própria personalidade jurídica oriunda dos consórcios públicos como um *plus* de eficiência, ao passo que permite a ampliação da efetividade da cooperação interfederativa, substituindo um vínculo tido como precário dos antigos consórcios administrativos por um de caráter permanente, além de desenvolver uma gestão associada que não se esgota na consecução de objetivos pontuais e temporários. Nesse ponto, há de se ter cuidado com o excesso de otimismo, pois a ininterrupção pode representar o oposto, se mal sucedido o consórcio, caso em que manteria durante longo período uma administração consorciada desastrosa.

De acordo com o disposto no inciso I do §1º do art. 2º da Lei 11.107/2005, os consórcios públicos poderão celebrar acordos de qualquer natureza. Tal dispositivo, segundo Alves (2006), já demonstra a disposição dos legisladores em favor da mobilidade dos

organismos de gestão associada, para a consecução eficaz de seus objetivos. Abaixo o referido dispositivo:

§ 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; (...).

Outro aspecto importante pode ser retirado do art. 2º da Lei 11.107/2005, em que o legislador conferiu liberdade para os consórcios definirem seus próprios objetivos. Alves (2006, p. 54) acredita que tal liberdade representa uma evolução qualitativa na forma de o legislador federal regular matéria de aplicação local, eliminando o viés autoritário e vertical, que historicamente marcou o processo legiferante.

A Lei também prevê a possibilidade de recebimento de auxílios, contribuições e subvenções, mais uma iniciativa que visa propiciar a consumação dos objetivos da associação consorciada de entes federativos. Todavia, a capacidade atribuída aos consórcios públicos para receber auxílios, contribuições e subvenções, instituída no §1º do art. 2º, refere-se a outras entidades da Administração Pública que não os entes consorciados. Assim, fica restrita ao contrato de rateio a possibilidade de transferência de recursos dos entes consorciados ao consórcio.

Conforme o estabelecido no art. 8º da Lei 11.107/2005 os consórcios não podem contratar operações de crédito, devendo receber recursos dos entes consorciados apenas para finalidades específicas. Compensando essa vedação, a Lei 11.107/2005 cuida de atribuir outras fontes de receitas aos consórcios públicos para suprir suas despesas e alcançar seus objetivos pretendidos, de forma eficiente. Assim, o § 2º do art. 2º prevê a emissão de documentos de cobrança, bem como a arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por ele administrados.

Convém esclarecer que preço público representa um valor monetário que a Administração Pública exige do adquirente pela prestação de determinado serviço (DI PIETRO, 2001). Destarte, os consórcios públicos poderão cobrar preço público visando à justa remuneração do capital, ao melhoramento e à expansão dos serviços e ao equilíbrio econômico e financeiro do contrato. Vale ainda lembrar que as receitas obtidas de cobrança de tarifas e preços públicos pelos consórcios públicos advêm do uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados. (ALVES, 2006)

Pode significar mais eficiência nos consórcios públicos o direito de exigir o pleno cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio quando adimplente o signatário, visto que também se presume uma forma de cobrança quanto à qualidade e à própria realização do estabelecido.

Visando a melhor consecução dos objetivos comuns, Alves (2006) revela que o consorciamento público preconiza prazo de duração indeterminado, vez que os próprios objetivos das Administrações Públicas consorciadas têm prazo indeterminado. Certamente representaria um empecilho à gestão compartilhada eficiente o estabelecimento de prazos, visto que seu término ou poderia provocar ruptura das atividades desenvolvidas, ou a sua renovação poderia ultrapassar o período necessário para sua consecução. Contudo, pelo mesmo raciocínio já exposto acima, a duração indeterminada também pode ser nociva caso o consórcio revele-se ineficiente.

Eficiência também pode advir da possibilidade de celebrar contrato de programa, vez que este objetiva, entre outros fins, harmonizar a convivência entre concessionários e órgãos vinculados às Administrações que compartilharão a prestação de serviços objeto da gestão associada, tornando mais fácil, desse modo, a consecução eficiente dos objetivos ali pretendidos.

Os mais visíveis e impactantes instrumentos catalisadores de eficiência trazidos com os consórcios públicos dizem respeito às mudanças promovidas na Lei de Licitações, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Nesse sentido, Sachs (2005) expõe que a Lei 11.107/2005, ao tratar das normas gerais de contratação de consórcios públicos, altera profundamente a Lei de Licitações, permitindo um ganho de eficiência na gestão e na execução das despesas públicas.

Assim, o § 8º do art. 23 foi introduzido para facilitar contratações administrativas que serão efetuadas em nome próprio pelos consórcios públicos. Segundo Justen Filho (2008), o mesmo intento traduziu-se na edição de regras específicas para contratação direta por dispensa de licitação, tal como no art. 24 da Lei 8.666/1993, que foi alterado, passando seu parágrafo único a mencionar não apenas as empresas estatais e agências executivas, mas também os consórcios públicos.

Para Justen Filho (2008, p. 278) tal solução explica-se somente pela intenção de incentivar a constituição de consórcios públicos. O autor não consegue visualizar outra justificativa:

(...) os diversos entes políticos podem considerar que um fator adicional em favor da formalização do consórcio reside na simplificação do regime licitatório, eis que haverá a elevação dos limites para a adoção das diversas modalidades licitatórias.

O art. 112 da Lei 8666/1993 agora trata também da possibilidade de se realizar o certame do qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades vinculados aos entes consorciados. Para Alves (2006) tal possibilidade visa estimular a gestão associada de serviços públicos, flexibilizando os procedimentos licitatórios, mesmo quando a contratação der-se individualmente, pelos entes consorciados.

Ainda referente às mudanças trazidas à Lei de Licitações, quando se tratar de consórcio público, os valores em que se pode utilizar a modalidade convite e a tomada de preços foram duplicados e até triplicados, além de ter sido ampliado o rol de dispensa de licitação (SACHS, 2005).

Em geral, a maioria das propostas de consorciamento irão se valer dos benefícios propriamente. Olson (2015) defende que se pode vincular o fornecimento de um bem privado à participação na ação coletiva, de modo a incentivar indivíduos a aderir e a “incentivos seletivos”, específicos para aqueles municípios que aderirem a consorciamentos. Tal prática se mostra muito comum em editais com incentivos financeiros priorizados a consórcios públicos, em atenção ao estabelecido na Política Nacional de Resíduos Sólidos:

Art. 18 (...)

§ 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Municípios que:

I - optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos.

Dentro desta ótica de incentivos seletivos olsonianos, pode-se ainda citar o ICMS Ecológico, parcela do repasse estadual do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS – a municípios que atendem determinados critérios ambientais, como destinação adequada de resíduos sólidos. Trata-se então de dispositivo presente à Lei Estadual mineira n.º 18.030, de 12 de janeiro de 2009, em que municípios consorciados que destinem adequadamente seus resíduos sólidos terão acréscimo de 10% de sua cota parte de ICMS Ecológico, sendo que se o município for sede do empreendimento para destinação fara jus a 30% de acréscimo.

4. METODOLOGIA

O artigo se caracteriza pela predominância da pesquisa qualitativa e exploratória, por adotar estudos de casos de consorciamentos em Minas Gerais. Visando a sua fundamentação teórica, o artigo adota revisão de literatura de diversas áreas do conhecimento. Para conceituação e caracterização do sistema federativo, municípios e consórcios públicos, foram consultados estudos e obras das ciências jurídicas, das administrativas e das ciências sociais.

Já para análise dos aspectos da indução da ação coletiva e da cooperação interfederativa foram utilizados como referencial teórico principalmente obras das ciências sociais e das ciências jurídicas.

Ainda na fundamentação teórica foram realizadas pesquisas e análise documental, através de relatórios técnicos, editais públicos de fomento e leis com incentivos próprios para consórcios públicos.

Considerando o objetivo do artigo, através de exploração documental e bibliográfica foram estudados casos específicos de alguns processos de consorciamentos ocorridos em Minas Gerais. Dessa forma, desejando analisar acadêmicos como determinadas propostas de consorciamentos se comportaram em reação a determinadas vantagens seletivas e a aspectos da ação coletiva, o estudo valeu-se de registros históricos contidos em relatório técnico, protocolos de intenção, atas de assembleias e em artigos.

Dessa forma, na próxima seção são apresentadas características específicas de diversas propostas de consorciamentos em Minas Gerais com o respectivo enquadramento de seus mecanismos de indução olsonianos à ação coletiva.

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção se destina a verificar em que medida os aspectos da ação coletiva olsonianos podem ser identificados em alguns consórcios públicos criados em Minas Gerais. Para tanto, faz-se necessário de antemão caracterizar sucintamente os municípios mineiros.

De acordo com informações do IBGE (Censo de 2000), o perfil dos municípios mineiros é composto majoritariamente por municípios pequenos. Enquanto cerca de 1% dos municípios de Minas Gerais possuem população acima de 350 mil habitantes, cerca de 57% dos municípios possuem população abaixo de 10 mil habitantes conforme observado na tabela abaixo:

Tabela 2 – Distribuição dos municípios em relação ao número de habitantes – Minas Gerais.

Faixa de População (hab.)	Quantidade de municípios	% de municípios
Até 5.000 hab.	240	28%
Entre 5.001 a 10.000 hab.	251	29%
Entre 10.001 a 50.000 hab.	296	35%
Entre 50.001 a 100.000 hab.	37	4%
Entre 100.001 a 350.000 hab.	23	3%
Acima de 350.000 hab.	6	1%

Fonte: IBGE, Censo, 2010.

Retomando a lógica olsoniana, propõe-se abaixo uma correlação de cada pressuposto a um exemplo de criação de consórcio público ocorrido nos últimos anos no estado Minas Gerais. As informações foram retiradas, na grande maioria, do Relatório sobre os Consórcios Públicos em Minas Gerais (SEDRU, 2014) e de minutas de protocolo de intenções relacionadas às respectivas propostas de consorciamento anexas ao relatório.

Em que pese a peculiaridade de cada proposta de criação de consórcio público, segundo informações contidas no relatório acima mencionado, a maioria das propostas de consorciamento para destinação final de resíduos sólidos fomentadas pela Sedru objetivava a obtenção de repasses financeiros mediante editais ou programas específicos federais ou estaduais. Tal característica reforça a lógica olsoniana da indução da ação coletiva através de vantagens seletivas, ou seja, atribui-se determinado benefício apenas para os que atuarem em conjunto.

Em especial, a criação do consórcio público para gestão integrada de resíduos sólidos da região de Itajubá corrobora para o entendimento de que grupos menores possuem ação coletiva ou cooperação mais propícia. Trata-se de uma proposta que envolvia inicialmente 06 (seis) municípios e previa a construção e operação de aterro sanitário na cidade de Itajubá. Houve assim a criação do Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Microrregião do Alto Sapucaí para Aterro Sanitário – CIMASAS – e onze (11) municípios o integram atualmente (SEDRU, 2014).

Noutra linha, proposta de consorciamento da região do município de Formiga, oriunda do Ministério de Meio Ambiente e contemplando mais de 30 (trinta) municípios, devido principalmente aos elevados custos de transação acabou não se concretizando (SEDRU, 2014). Segundo Olson (2015) os custos de entrar em contato, discutir, deliberar, comunicar e supervisionar o cumprimento de tarefas acabam por inviabilizar a ação coletiva.

Melo (2013), na mesma linha de Olson (2015), chama atenção para o problema de coordenação no campo das políticas públicas, notadamente mais complexo em grandes grupos. Segundo ele, a utilização de mecanismos como a comunicação, a padronização, a amarração, o apelo à moralidade, a coerção e a figura do líder podem solucionar o problema de coordenação inerente à ação coletiva em políticas públicas.

Outro ponto levantado por Olson (2015) diz respeito ao que ele denomina de grupo privilegiado, em que alguns membros possuem interesse mais intenso na ação coletiva e acabam conduzindo o processo. Em alguns casos pode-se somar o interesse ao aspecto da liderança, em que um conduz o processo enquanto os outros passam a reconhecer e legitimar a condução daquele. Em se tratando de propostas de criação de consórcio público, tais aspectos se mostram bem comuns em agrupamentos com municípios maiores responsáveis pela condução do processo. Em Minas Gerais merecem destaque as propostas de consórcios públicos para destinação de resíduos sólidos das regiões de Frutal, de Itajubá e de Janaúba (SEDRU, 2014). O histórico de participação dos municípios pelo demonstra que estes desempenharam importante papel de condutores do processo. Estes consórcios conseguiram captar recursos financeiros do governo federal e implementaram empreendimentos de destinação final adequada de resíduos sólidos, a saber, aterros sanitários. Seria o que Olson (2015) denomina exploração do grande pelos pequenos.

Também ocorre a união de grupos pequenos com objetivos semelhantes, que passam a atuar juntos, viabilizando um grupo grande. Percebe-se tal fenômeno na união de duas associações microrregionais mineiras, a Associação de Municípios da Microrregião do Piranga – AMAPI – com a Associação Microrregional de Municípios da Mantiqueira Norte – AMMAN – para constituição de um consórcio público intermunicipal e multifinalitário forte, o Consórcio Intermunicipal Multisetorial do Vale do Piranga – CIMVALPI (SEDRU, 2014). Olson (2015) ainda chamaria atenção para que nesse caso das associações a pré-existência de associativismo é um fator que colabora para a cooperação.

Olson (2015) ainda aponta que a formação do grupo nem sempre é voluntária, pode se basear na coerção ou ameaça de coerção. Temendo sanções legais, inclusive criminais, verificam-se em Minas Gerais diversos consórcios públicos criados em atenção às exigências impostas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei Federal 12.305/2010, que estabelecia em seu art. 54 o prazo para destinação adequada de resíduos sólidos. Considerando a incapacidade dos municípios médios e pequenos em atender tal dispositivo, tornou-se praticamente obrigatório o consorciamento para enfrentamento conjunto de tal determinação.

Ainda pode-se constatar em Minas Gerais, a participação de diversas associações microrregionais de municípios na constituição de consórcios, cedendo inicialmente, inclusive, sede física, infraestrutura e capital humano para operacionalização desses consórcios públicos. É possível traçar paralelo entre tal prática e o argumento olsoniano da cultura associativa desses municípios, visto que os mesmos já possuem consolidada experiência associativista há anos através das associações de municípios (CARMO, 2015).

Nesse sentido, em 2015 foram criados vários consórcios públicos em Minas Gerais com o patrocínio das associações microrregionais de municípios. Dentre as principais motivações para a criação destes consórcios merece destaque a obtenção de melhores preços nas licitações relacionadas à assunção dos ativos da iluminação pública (CARMO, 2015).

De acordo com Carmo (2015) as estimativas de preços nas licitações municipais por ponto de iluminação pública em 2015, de acordo com valores praticados no mercado, estavam a partir de R\$ 5,94 para manutenção, entre R\$ 0,35 a R\$ 0,45 para serviço de *call center* e entre R\$ 0,85 a R\$ 1,00 para contratação de software de gestão dos ativos. A ideia que conduziu o processo era a obtenção de escala de pontos da iluminação pública. Os valores abaixo demonstram o ganho obtido através das licitações através de consórcios públicos, que adotaram em sua grande maioria licitações compartilhadas instituídas no parágrafo 1º do artigo 112 da Lei n.º 8.666/93, possíveis apenas para consórcios públicos:

Tabela 3 – Valores licitados, por ponto de iluminação pública - Consórcios públicos em Minas Gerais.

Consórcio Público/ Associação IP - município sede	Número de pontos IP	Valor/ponto manutenção (R\$)	Valor/ponto Call Center (R\$)	Valor/ponto Software (R\$)
AMASP - Itajubá	15.614	7,78		
CIMMES - Pouso Alegre	40.417	4,58		
AMOG - Guaxupé	23.518	4,15	1,22	
CIMPLA - Araxá	7.978	7,00		
CIMAJE - Diamantina	25.829	5,09	0,32	1,20
CIMARG - Lavras	42.749	5,26		
CASIP - Conselheiro Lafaiete	56.287	7,53		
CIMAMS - Montes Claros	127.982	6,48		
CISPAR - Patos de Minas	29.218	7,50	0,15	0,07
CIMVALPI - Ponte Nova		4,51		
CPGIRS - Andradas	23.935	6,28	0,26	0,08
COMASF - Luz	26.503	5,70	0,45	0,19
CIMCENTRAL - Sete Lagoas	44.745	4,40	0,54	0,90
CICANASTRA - Capitólio	48.145	5,80		
CIMEJE - Araçuaí				
CONSMEPI - João Monlevade	40.618	4,90	0,44	0,19
CIMERP - Muriaé		5,34		

CIMEV - Corinto	26.392	5,40		
CODAMA - Barbacena	20.997	Operação direta		
CIMME - Conceição do Mato Dentro	6.098	6,69	0,27	0,41
COMVALES - Urucuaia	41.985	6,48		
CIMPAR - Juiz de Fora	28.329	4,80	0,37	0,40
CIESP - Mar de Espanha	8.378	4,85	Direto pelo consórcio	
IPER - Itambacuri	5.870	5,20		
COMVALE - Uberaba	51.899	6,60		
CIDES - Uberlândia	49.764	5,94		
CIGEDAS - São João Del Rey	30.319	5,26		
CIMDOCE - Governador Valadares	42.748	5,58	0,46	0,45
CIDES LESTE - Caratinga		5,90	0,40	0,23
CIMVI - Divinópolis	51.591	5,70		

Fonte: Sedru, 2014

Segundo aponta Carmo (2015), à medida que os valores obtidos em processos licitatórios para terceirização da manutenção dos ativos de iluminação pública foram sendo difundidos, novas propostas de consórcios surgiram visando à obtenção de valores semelhantes em licitações consorciadas. Tal fenômeno corrobora a crença olsoniana que a ação coletiva pode ser induzida por vantagens seletivas, a saber, melhor preço obtido em processos licitatórios para os municípios que se consorciam na temática iluminação pública.

6. CONCLUSÃO

Como observado, o fomento à criação de consórcios públicos para racionalizar custos e melhorar a qualidade de determinados serviços públicos deve ser compreendido como uma importante política pública, especialmente dos governos federal e estaduais. E por se tratar de política pública relativamente recente, mostra-se extremamente relevante estudar as principais causas que efetivamente induzem o consorciamento. Por esta razão, considerando o atual contexto de escassez de recursos públicos suficientes para gestão plena de tais políticas públicas principalmente em âmbito dos pequenos e médios municípios, bem como pela limitada capacidade administrativa, financeira e operacional da administração pública municipal, geralmente relacionada às limitações técnicas de seu capital humano, torna-se salutar tal aprofundamento a respeito da temática de cooperação intermunicipal envolvendo determinadas políticas públicas passíveis de cooperação.

Após serem apresentados aspectos positivos quanto ao atingimento de eficiência na atividade estatal promovidos pela constituição de consórcios públicos, pode-se concluir que o consorciamento representa um grande facilitador para a realização das atividades de interesse público. Visto que seria possível, potencialmente, uma melhoria dos gastos públicos relacionados às principais políticas públicas municipais passíveis ou aconselháveis para implementação e execução através de consórcios públicos.

Considerando que recursos públicos melhor gastos representam mais recursos disponíveis para outras políticas públicas, pode-se concluir que potencialmente os consórcios públicos permitem uma melhoria da satisfação geral da população advinda da melhoria das gestões públicas municipais.

Compreender quais as motivações e os principais desafios envolvendo essa forma de cooperação federativa se faz necessário para que políticas públicas voltadas para o fomento de consorciamentos obtenham maior êxito.

A análise resultante dos levantamentos realizados sobre as propostas de consorciamento mineiras permitiram verificar a influência do tamanho do grupo, do papel do município polo como líder do processo, bem como de determinadas vantagens seletivas para o sucesso da cooperação intermunicipal. A análise dos resultados permitiu inclusive verificar a influência da coerção, mesmo que tácita, para incentivar o consorciamento, visto que individualmente grande parcela dos municípios não possuem condições de atender certas exigências impostas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Por esta razão, os exemplos de constituições de consórcios públicos em Minas Gerais apresentados neste estudo validaram os mecanismos olsonianos de incentivo à ação coletiva.

Em suma, depois de constatado, através das experiências de consorciamentos de Minas Gerais, que os aspectos olsonianos da ação coletiva se mostram presentes na criação dos consórcios públicos, resta claro que tais aspectos merecem atenção especial das instituições fomentadoras de consórcios públicos, com o intuito de tornar mais efetivas e eficientes as políticas públicas federais e estaduais de apoio aos municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente *in* **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Orgs. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink, trad. Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

ALVES, Vladimir. **Comentários à Lei dos Consórcios Públicos**. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2006.

ARRETCHE, Marta T. S. “Mitos da Descentralização: mais eficiência e democracia nas Políticas Públicas?”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 31, ano 11, ANPOCS, junho de 1996.

BOICO, Luciano Cezar. **Descentralização Administrativa e Desafios para os Municípios: Debatendo o Pacto Federativo com Ênfase na Situação Recente da Amurel**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Economia do Centro Sócio Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 2015. Disponível em: <file:///F:/DISSERTA%C3%87%C3%83O/Banco%20de%20dados/Monografia%20do%20Luciano%20Cezar%20Boico.pdf>. Acesso em 03 de Abril de 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1998)**. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **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 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8666cons.htm>>. Acesso em 02 de Abril de 2016.

_____. **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://www010.dataprev.gov.br/sislex/pagin as/42/2005/11107.htm](http://www010.dataprev.gov.br/sislex/pagin%20as/42/2005/11107.htm)>. Acesso em 06 de março de 2016.

_____. **Lei Nº 12.305**, De 02 de Agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm>. Acesso em 06 de março de 2016.

_____. Agência Nacional das Águas. Projeto de gerenciamento integrado das atividades desenvolvidas em terra na bacia do São Francisco. Estudo Técnico de Apoio ao PBHSF N° 4. Resíduos Sólidos, Brasília, 2004. 37p.

_____. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. **Edital de Chamada Pública n.º 55/2015 SEI-MC**. Tem como objetivo a seleção de entidades para implantação, gerenciamento e sustentabilidade de centros de produção e pós-produção de conteúdos digitais criativos em Arranjos Produtivos Locais (APL) e/ou Parques Tecnológicos situados no País, para uso compartilhado por micro, pequenas e médias empresas do setor. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/documentos/documentos/edital-usinas-digitais-2015.pdf>> . Acesso em: 12/07/2016.

_____. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Edital de Chamada Pública SRHU/MMA n.º 001/2011**. Apoio aos Estados, Distrito Federal, Consórcios Públicos e Municípios para a elaboração dos Planos de Resíduos Sólidos. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/srhu2008/_ECAP/157_ecap28102011020246.pdf> . Acesso em: 12/07/2016.

_____. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Aviso de Manifestação de Interesse nº 001/2015** - chamamento de consórcios públicos intermunicipais que atuem na gestão de resíduos sólidos a apresentar manifestação de interesse em sediar projeto na região sob sua jurisdição. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/o-ministerio/editais-e-chamadas-publicas/item/8554>> . Acesso em: 12/07/2016.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma Administrativa**. Apoio Institucional: Ministério da Administração e da Reforma do Estado. Publicado em novembro de 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 30 de novembro de 2015.

BRISOLA, Juliana. **A Eficiência e o Estado Liberal**. Artigo publicado em 28/11/2003. Disponível em: <http://www.proeficiencia.com.br/artigos_detalhe.ap?idartigo=7>. Acesso em 13 de outubro de 2015.

CARMO, Débora Dias do. **Transferência dos Ativos da Iluminação Pública em Minas Gerais: A Experiência de Formação de Consórcios Intermunicipais**. VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII_Consad/129.pdf>. Acesso em: 14/07/2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13.ed. São Paulo : Atlas, 2001.

ESPIRITO SANTO, Leonardo Motta e XAVIER CANÇADO, Maria de Lourdes Flecha Lima. **Curso Prático de Direito Administrativo**. 2º ed. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2004, p. 171.

GUIMARÃES, Tatiana Cordeiro. **O Consórcio Público como Instrumento de Fortalecimento do Federalismo Brasileiro** - Marco Legal, Vantagens e Condições de Formação. Dissertação defendida em 2010. Belo Horizonte: FJP, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12.ed. São Paulo, Dialética, 2008

MEDAUAR, Odete; e OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios Públicos: Comentários à Lei 11.107/2005**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELO, Valdir. **Ação Coletiva e o Problema de Coordenação**. Textos para Discussão n.º 1911. Brasília: IPEA, 2013

_____. **Mecanismos para Problemas de Ação Coletiva**. Textos para Discussão n.º 1985. Brasília: IPEA, 2014

MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 18.030**, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios. Disponível em: < <http://www.turismo.mg.gov.br/images/stories/icmsturistico/lei-18030-2009.pdf>>. Acesso em 01 de maio de 2016.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana – Sedru. **Relatório sobre os Consórcios Públicos em Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2014.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro. Belo Horizonte: FJP, 2007.

OLIVEIRA, Marcos José Tavares de. **O princípio da eficiência e os novos rumos da administração pública brasileira**. Monografia apresentada como exigência final do curso de Pós-graduação lato sensu em Direito do Estado (Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Tributário) da Universidade Cândido Mendes – UCAM. Publicada em 2007. Disponível em: < https://www.researchgate.net/publication/28776625_O_principio_da_eficiencia_e_os_novos_rumos_da_administracao_publica_brasileira>. Acesso em 02 de Março de 2016.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: Edusp, 2015.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. **Planejamento Urbano**: entrevista à Agência CNM sobre consórcios públicos. Entrevista de 17 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?iId=44460>>. Acesso em 01 de dezembro de 2015.

SACHS, Diogo Egidio. **Aglomerado Urbano x Consórcio Público**. Artigo publicado em 13 de abril de 2005. Disponível em: < <http://www3.mt.gov.br/opiniao/artigo-aglomerado-urbano-x-consorcio-publico/15633>>. Acesso em 23 de Fevereiro de 2016.