

A Federação Catarinense de Municípios (FECAM) e o Fomento de Consórcios Públicos: Explicações para a Originalidade do Caso

Autoria: Eliane Salete Filippim, Fernando Luiz Abrucio

Resumo:

O artigo tem como objetivo descrever e analisar a atuação da Federação Catarinense de Municípios (FECAM) na organização de Consórcios Públicos intermunicipais em Santa Catarina. A revisão de literatura pautou-se pela caracterização dos consórcios recorrendo à discussão conceitual sobre federalismo, arranjos territoriais e consórcios públicos. Adotou-se como procedimento metodológico o estudo do caso. Para coletar os dados, os pesquisadores se valeram de diferentes técnicas como a análise de documentos da FECAM; observação prática da atuação desta organização (método etnográfico) e pela aplicação de instrumento de pesquisa na forma de entrevista semi-estruturada. A observação etnográfica se deu pela participação dos pesquisadores, como observação e conversas, em eventos da FECAM. Com a finalidade de concretizar a descrição da atuação da FECAM na organização de consórcios públicos, descreve-se, neste estudo, particularmente seu protagonismo na implantação do CIGA. Foi escolhida a experiência da FECAM na implantação de consórcios intermunicipais pela sua singularidade na indução e no acompanhamento destes mecanismos de cooperação. O associativismo municipalista em Santa Catarina é um dos mais antigos e mais estruturados da Federação brasileira, e o estudo de um caso específico – em termos metodológicos, um caso extremo – cuja cooperação foi bem sucedida, pode contribuir para entender o que existe nele que poderia ser utilizado para pensar a disseminação de tal associativismo territorial para outros estados – ou que condições singulares produzem tal situação. Dentre os aspectos mais positivos da experiência estudada e que pode ser disseminado para outros casos similares, pode-se destacar, primeiro, a possibilidade de associações municipais induzirem o consorciamento intermunicipal com menos atrito político (inclusive partidário), uma vez que elas não aparecem como “parte interessada”, como no caso de iniciativas de municípios individuais ou do governo estadual. Em segundo lugar, o fundamento da ação da FECAM no consorciamento intermunicipal vem da sua legitimidade alcançada junto aos municípios. O fato de que todas as ações da FECAM são negociadas com os seus sócios, os municípios, e amplamente analisadas nos seus Conselhos, faz com que a FECAM dê passos respaldados neste consenso. Outro aspecto relevante nesta experiência é a elevada dose de conhecimento técnico e capacidade de gestão presente na equipe da FECAM e dos consórcios. A junção das três características – não ser um “competidor”, negociar cotidianamente consensos com os governos locais e ter uma estrutura técnica forte – resulta no fator explicativo do seu sucesso, que é se estruturar como um ente que é a soma de todos e, ao mesmo tempo, torna-se impessoal, resolvendo assim o problema das barganhas federativas. Com relação aos aspectos mais problemáticos, aponta-se especialmente a necessidade de fortalecer a participação efetiva da sociedade civil. A criação de canais para efetivar a participação, indicador chave para a análise de arranjos associativos, poderá fornecer melhoria no controle social das atividades da FECAM e dos consórcios intermunicipais.

1 Introdução

No atual debate sobre a questão do federalismo, há um consenso de que é necessário combinar descentralização com cooperação e articulação entre diferentes entes federados (União, estados e municípios), para assim resolver os problemas de coordenação federativa que não poderiam ser equacionados pelos governos locais individualmente (ABRUCIO, 2005; CRUZ, 2001; SPINK, TEIXEIRA e CLEMENTE, 2009). Neste estudo, busca-se focalizar especialmente a articulação intergovernamental concretizada em arranjos associativos de base territorial que visam soluções para problemas comuns, tais como os consórcios públicos municipais.

Desta maneira, este estudo, que é parte integrante de uma pesquisa mais ampla sobre Arranjos federativos de base territorial, tem como objetivo central descrever e analisar a atuação da Federação Catarinense de Municípios (FECAM) na organização de Consórcios Públicos intermunicipais em Santa Catarina.

Quanto aos **procedimentos metodológicos**, trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva que visa lançar um primeiro olhar sobre a questão dos consórcios públicos municipais em Santa Catarina. Para tanto, adotou-se como procedimento metodológico para o estudo do caso referente à FECAM, a consulta a documentos desta organização, a observação prática de sua atuação (método etnográfico) e a aplicação do Roteiro de Entrevista.

As entrevistas, feitas na sede da FECAM, foram realizadas com o seu Diretor Executivo e com os Diretores Executivos do Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal (CIGA) e da Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (ARIS). Para complementar a coleta de dados, foram realizadas consultas a municípios membros da FECAM e a outros consórcios públicos existentes em Santa Catarina. A observação prática se deu pela participação dos pesquisadores em eventos da FECAM e, particularmente, pela participação em reunião específica de difusão do consórcio CIGA em uma das associações de municípios filiada à FECAM.

Com a finalidade de concretizar a descrição da atuação da FECAM na organização de consórcios públicos, descreve-se, neste estudo, particularmente seu protagonismo na implantação do CIGA. Foi escolhida experiência da FECAM na implantação de consórcios, pois se entende que os consórcios intermunicipais resultam de um “esforço coletivo de gestão, intensificado com o processo de descentralização do estado brasileiro, decorrente do novo desenho constitucional de 1988” (PRADO *et al.* 2010, p. 2).

O associativismo municipalista em Santa Catarina é um dos mais antigos e mais estruturados da Federação brasileira. O estudo de sua experiência singular é uma forma de entender o que há de neste caso que poderia ser usado para compreender este caráter seminal, bem como o que existe por lá que poderia ser utilizado para pensar a disseminação de tal associativismo territorial para outros estados.

A origem deste processo associativo se deu no nível microrregional nos anos 1960, sendo que a primeira associação de municípios do estado foi criada na região Meio Oeste, em Joaçaba, no ano de 1961. Estas associações foram criadas por iniciativa dos prefeitos, especialmente aqueles do Oeste, que percebiam certo abandono do interior do estado por parte do governo central de Florianópolis. Uma vez que enfrentavam

dificuldades comuns e que, na maioria das vezes, elas extrapolavam tanto a capacidade de investimento, quanto os limites de atuação dos municípios, tais prefeituras resolveram unir forças e criar associações de municípios, num contorno geográfico próximos às já estabelecidas relações anteriores de vizinhança e cooperação. Atualmente existem 22 associações de municípios em Santa Catarina, sendo que 2 delas estão em fase de reconhecimento pela FECAM.

A experiência gerada por este associativismo regional e a necessidade de uma entidade que fizesse a interlocução destas associações de municípios com o governo estadual e federal fomentaram a criação da Federação Catarinense de Municípios (FECAM), caso que se apresenta neste trabalho.

O artigo foi concebido sem uma separação rígida entre apresentação de dados e análise, como estratégia para favorecer a reflexão acerca da realidade empírica no momento que ela é apresentada.

2 Arranjos territoriais e consórcios públicos

A constatação de que as prefeituras sozinhas não conseguem formular e implementar todas as políticas públicas (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2011), tem conduzido os municípios a buscar soluções cooperativas e em especial os consórcios. Para os mesmos autores “a tendência consorciada tem, de fato, se fortalecido nos últimos anos, ganhando novos formatos institucionais, mas os empecilhos à cooperação continuam fortes [...] de tal modo que os governos municipais ganharam autonomia, mas muitos deles não tinham condições financeiras, administrativas e políticas para usufruir da nova condição.”

Embora o consorciamento pareça, à primeira vista, uma saída muito adequada, ele requer um comportamento cooperativo fundamentado em três condições: a) a existência de uma forte identidade regional [para além da municipal], que será mais sólida se alicerçada em instituições duradouras, sejam estatais ou societárias; b) uma atuação indutiva do governo estadual ou federal, oferecendo incentivos para a colaboração ou garantindo recursos apenas se houver parcerias; e, ainda, c) caso haja fóruns ou árbitros federativos que tomem decisões em prol da cooperação (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 201, p. 5).

Numa revisão da trajetória dos consórcios públicos no Brasil, Coutinho (2010) aponta que o consorciamento entre entes federados vem desde 1891. Porém, até a redemocratização eles eram poucos e muito subordinados à política estadual. Desde a Constituição de 1988, eles se multiplicaram pelo país e ganharam mais recentemente um novo marco legal, com a Lei n. 11.107/05 dos Consórcios Públicos.

Sobre os consórcios intermunicipais de saúde, pioneiros no país, Neves e Ribeiro (2006) destacam que eles têm favorecido estratégias inovadoras que favorecem a produção de soluções regionais pactuadas. Salientam que as coalizões feitas em torno dos consórcios têm aumentado a cooperação entre os participantes, mesmo de diferentes partidos políticos.

A aprovação da legislação do Consórcio Público é um marco para as formas de colaboração intergovernamental e consorciamento no Brasil (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2011) e, do ponto de vista jurídico e etimológico, consórcio significa a união

ou associação de dois ou mais entes da mesma natureza, com poder de decisão, com autonomia e sem subordinação hierárquica entre eles.

Coutinho (2010, p. 14) afirma que “reconhece-se, ainda, os consórcios públicos como espaço privilegiado para gestão associada de serviços públicos, e além das vantagens de planejamento integrado para resolução de problemas que ultrapassam os limites fronteiriços de um ente, forma-se capital político e criam-se novas arenas para discussão de objetivos públicos.” O fim último de um consórcio público é a melhor prestação de serviços públicos e traz vantagens a cada ente cooperado, embora produza externalidades nem sempre atraentes aos agentes políticos, como aquelas ligadas a pouca percepção eleitoral.

A despeito dos avanços das formas consorciadas, a maioria das municipalidades tem evitado a cooperação regional. Seja por conta da competição político-partidária seja porque muitos governos locais optaram por um “municipalismo autárquico” (DANIEL, 2001) no qual preferem uma estratégia individualista, o fato é que ainda o federalismo é pouco entrelaçado e muito compartimentado (ABRUCIO, 2005). Sendo assim, há ainda muitas dificuldades para construir formas de associativismo territorial, e criar modelos institucionais que favoreçam a cooperação entre os entes governamentais é um dos maiores desafios do federalismo brasileiro.

Neste sentido, este estudo pretende suscitar a reflexão, a partir de um estudo de caso, sobre a relevância dos consórcios públicos como estratégia cooperativa e regionalizada de descentralização. O caso catarinense, de formação de consórcios por meio de uma associação de municípios, parece ser um modelo institucional bastante interessante, não só porque ele tem sido bem sucedido na conformação desses arranjos, mas também porque o faz por meio de uma estratégia que diminui a desconfiança entre as partes, estabelece um diálogo e uma negociação contínuas com os municípios e, não menos importante, implementa este processo por intermédio de uma estrutura profissionalizada e com maior capacidade técnica dos que os próprios governos locais.

Desta maneira, o caso da atuação da FECAM em favor dos consórcios públicos municipais em Santa Catarina foi analisado com base nos seguintes pontos: o tipo do arranjo; fatores explicam a formação do arranjo; fatores influenciaram a criação; mecanismo de indução; fontes de financiamento; estrutura administrativa; setor de atuação; principais relações; grau de autonomia; processo decisório; inovação; transparência; instrumentos de avaliação; participação social no arranjo; resultados; dificuldades encontradas no momento da criação do arranjo; relações com os níveis de governo; fatores explicam a permanência e sobrevivência do arranjo.

3 A atuação da Federação Catarinense de Municípios (FECAM) na organização de Consórcios Públicos intermunicipais

A FECAM foi, fundada no dia 03 de julho de 1980, na cidade de Chapecó, Oeste do estado, primeiramente com a denominação de Federação Catarinense das Associações Municipais. Quanto ao **tipo**, este arranjo associativo de base territorial, a FECAM, é pessoa jurídica de direito privado, de natureza civil, sem fins econômicos, com tempo de duração indeterminado e sede administrativa em Florianópolis, Santa Catarina. Alguns **fatores explicam a formação deste arranjo**, dentre eles destacam-se a experiência das associações micro-regionais existentes em SC anteriores à FECAM; a

necessidade de interlocução e representação dos municípios junto ao estado e junto à União; o movimento pela criação da Confederação Nacional de Municípios (CNM), do qual os prefeitos catarinenses participaram ativamente.

Um dos **fatores que mais influenciou** a criação da FECAM foi o movimento de prefeitos brasileiros na criação da Confederação Nacional de Municípios (CNM), no qual os prefeitos catarinenses estiveram muito envolvidos. Estes prefeitos, inspirados na articulação nacional, ocorrida no final dos anos 1970, trouxeram para Santa Catarina a proposta da criação de uma federação que articulasse as associações regionais de municípios atuantes no estado. Neste sentido, ao se criar a FECAM, ela atendeu, num primeiro momento, aos objetivos políticos de representação dos municípios junto aos demais entes federados, seguindo a mesma lógica da implantação da CNM. Este foco político foi complementado pela assessoria técnica, fornecida hoje pela FECAM, que iniciou somente nos anos 2000 (VEDANA, 2011).

A criação em 1980 do arranjo associativo denominado FECAM teve **atores** individuais de destaque no processo, tais como os prefeitos dos municípios de Chapecó, Brusque, São Francisco do Sul e São Joaquim, que, entre outros, fomentaram a criação desta federação, motivados pela necessidade de uma entidade que promovesse a causa municipalista e congregasse as associações de municípios existentes em Santa Catarina.

Para a criação da FECAM não houve **mecanismo de indução** direto da parte da União ou do governo estadual. O que se pode considerar como mecanismo de indução indireto por parte da União, foi no processo bem anterior à existência da FECAM, quando a União apoiou, a partir da década de 1960, a criação de novas associações de municípios em território catarinense, por meio da ação da SUDESUL (Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul). O objetivo aqui do governo federal era estabelecer uma relação mais direta com os municípios, principalmente de dependência e controle, típica do período militar, com seu “unionismo autoritário” (ABRUCIO, 1998).

Pode-se considerar ainda, como mecanismo de indução indireta, que na organização inicial da FECAM, o Ministério do Planejamento do governo federal e a Secretaria de Planejamento, do governo estadual, forneceram orientação técnica sobre os processos e serviços que a FECAM passou a prestar aos municípios. A Secretaria de Planejamento do estado contribuiu, inclusive, com recursos financeiros após a instalação da FECAM, já num contexto em que a pressão por redemocratização gerava uma nova dinâmica federativa. Este auxílio foi importante para incrementar as capacidades institucionais da FECAM, mas não foi decisivo nem para a sua formação tampouco para a construção de sua estratégia de regionalização via consórcios intermunicipais.

A FECAM é regida por Estatuto e Regimento interno e as suas **fontes de financiamento** provêm 100% dos municípios catarinenses dela associados. Atualmente a FECAM tem como foco duas frentes de atuação, sendo que uma é a de representação institucional e política dos 293 municípios catarinenses e outra técnica, especializada na assessoria jurídica, contábil, tributária, social, entre outras, para atender as demandas dos municípios.

Em relação à **estrutura administrativa**, A FECAM é gerida pelos seguintes órgãos: Assembléia Geral; Conselho Deliberativo; Conselho Executivo e Conselho Fiscal. Com mandato anual, o Presidente da FECAM é um dos prefeitos, eleito também como

presidente do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal. A execução dos trabalhos fica a cargo da Diretoria Executiva.

Segundo o Art. 13 do Regimento Interno da FECAM, o critério da contratação ou disposição do pessoal técnico interno da federação, deverá obrigatoriamente obedecer a parâmetros de capacidade profissional e habilitação técnica para a função, exigida a apresentação de *curriculum vitae*, evitando-se sempre indicações políticas e fora dos requisitos que indiquem a ausência de objetivos específicos e necessidade da federação. Esta profissionalização constitui um fator importante para explicar o poder da FECAM, uma vez que, além de ser uma experiência pioneira e mais orgânica do que no resto da Federação, o associativismo intermunicipal catarinense diferencia-se por montar uma organização montada sob bases mais técnicas e estáveis.

Com relação ao quadro funcional, a FECAM conta com 21 empregados, todos contratados em regime CLT, por meio de processo seletivo específico (teste seletivo). Os cargos de maior destaque na estrutura interna da FECAM são o de Diretor Executivo e o de Coordenador de Gestão e Coordenador de Projetos. Para o cargo de Diretor Executivo da FECAM é exigido curso superior e experiência sólida na gestão pública. O Atual Diretor Executivo, é bacharel e Mestre em Direito; tem larga experiência na gestão pública voltada aos interesses municipalistas, uma vez que atuou como Secretário Executivo da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC). Para o cargo de Coordenador (De Gestão e de Projetos), é exigida formação em nível superior, experiência na gestão pública e na área de atuação da coordenação.

A FECAM visa atender aos interesses comuns dos 293 municípios catarinenses e tem como finalidade associar, integrar e representar os seus associados, compreendidos os órgãos públicos executivos e legislativos. Atua de maneira **intersetorial**, nas áreas jurídica, contábil, social, tributária, meio ambiente, administrativa, tecnologias de informação, ferramentas para controles, turismo e cultura, entre outras, seguindo a demanda dos municípios e/ou se antecipando e oferecendo soluções às necessidades dos mesmos.

No exercício de suas competências a FECAM lida com diversas instâncias de governo e organizações públicas. Este relacionamento se dá, sobretudo, quando a FECAM exerce seu papel de representação dos municípios, ao apresentar alguma reivindicação em nome deles e/ou defender algum postulado favorável aos municípios. Por ordem de importância, as **principais relações** que a FECAM estabelece com organismos públicos são: Governo do estado de SC; Congresso Nacional; Governo Federal; ALESC (Assembléia Legislativa de Santa Catarina).

Como exemplo da ação da FECAM na representação dos interesses dos municípios, em 2010 a Pauta Estadual de atuação da FECAM foi: Saneamento Básico; Programas de Benefícios Tributários; Descentralização Administrativa e Desenvolvimento Regional (revisão do processo de descentralização (SDRs). Já a pauta federal foi: Regulamentação dos gastos da União em Saúde; Autonomia Financeira dos Municípios; Partilha dos recursos decorrentes da exploração do petróleo; Aprovação da nova lei federal de licitações.

Do ponto de vista institucional o arranjo associativo territorial descrito tem elevado grau de **autonomia**, uma vez que sua ação não depende de nenhum ente externo. Sua

dependência é exclusiva dos associados, ou seja, dos municípios catarinenses. Contudo, na atividade de representação dos pleitos dos municípios, a FECAM depende do entendimento e vontade política das instituições com as quais interage. Ou seja, o sucesso no alcance das reivindicações oriundas dos municípios, não depende exclusivamente do empenho desta entidade, mas de variáveis externas, o que, muitas vezes, traz a não consecução dos postulados municipalistas.

Quanto ao **processo decisório**, o fluxo de decisão na FECAM parte do Conselho Executivo (nível estratégico), depois para o Conselho Deliberativo (Presidentes das Associações), depois para a Assembléia (que toma a decisão final) e o Conselho Fiscal faz o controle e a fiscalização da implementação das decisões.

A FECAM **inova** na forma de fazer a orientação técnica aos municípios, uma vez que se especializou em temas que demandam grande competência dos municípios. A FECAM tem perseguido o princípio constitucional da Eficiência na prestação de serviços aos seus associados. Embora ele pareça muito instrumental para configurar inovação, de acordo com Farah (2006, apud PRADO *et al.* 2010, p. 2), “depois de duas décadas marcadas por processos de reformas, o termo inovação se difundiu, passando a significar, além de democratizar a ação estatal [...], *adotar ou implantar processos eficientes de gestão* (grifo nosso).

Em Santa Catarina, cerca de 74% dos 293 municípios são considerados de pequeno porte e, de maneira isolada, não teriam condições de fazer frente a questões complexas que dependem de grande capacidade técnica e de eficiência em gestão. Desta maneira, a FECAM foi desenvolvendo competências na prestação de serviços e orientação aos municípios, fator que gerou a necessidade de criar consórcios para avançar na profissionalização em todas as áreas da atuação municipal. Neste sentido, a FECAM tem se tornado cada vez mais um órgão de orientação estratégica enquanto que os consórcios por ela fomentados vão assumindo o papel de executores.

No que se refere aos mecanismos de **transparência**, observa-se que todas as ações da FECAM são publicadas no *site* da entidade e são igualmente divulgadas por ocasião da Assembléia Geral que ocorre anualmente. Contudo, não se observou na pesquisa, ações sistemáticas de comunicação efetiva com a sociedade civil. É possível que o arranjo tenha aqui uma oportunidade de ampliar e aprofundar sua comunicação tanto com os municípios, seus associados, quanto com o cidadão, foco finalístico da ação municipal e, por conseguinte, da FECAM.

Outra oportunidade de melhoria é observada quanto aos instrumentos de **avaliação** dos resultados do arranjo. A FECAM trabalha com base no Plano Anual de Trabalho, no qual estão traçadas as ações estratégicas e os objetivos de cada ano. Trimestralmente, a FECAM elabora Relatório de atividades que é avaliado pelo Conselho Executivo e pelo Conselho Fiscal. Desta maneira o que foi realizado é analisado com base no que foi planejado. Anualmente é elaborado o Relatório de Atividades e apresentado na Assembléia Geral. Embora a análise destes relatórios gere oportunidades de melhoria que são implementadas, a avaliação parece ficar um pouco “solta”, sem estabelecimento de indicadores para apurar resultados e sem uma mensuração efetiva que permita maior consistência da prática avaliativa.

Sobre a **participação social** no arranjo, não há participação direta do cidadão uma vez que o foco da atuação da FECAM é o município. A única forma de participação mais

ampliada se dá nos eventos abertos, tais como seminários e palestras. Contudo, é pouco perceptível a participação nestes eventos, de pessoas que não tenham íntima relação com o quadro funcional e/ou político dos municípios. Já os representantes dos municípios participam, sobretudo, das Assembléias Gerais e dos cursos promovidos pela Escola de Gestão Municipal (EGEM), criada pela FECAM.

Com relação aos principais **resultados** deste arranjo territorial, pode-se citar como pontos **positivos** que a FECAM consegue atender a maioria das reivindicações dos municípios que leva aos outros níveis de governo e têm grande legitimidade junto aos associados (municípios). Pode ser citada, como ilustração desta articulação da FECAM, que a mobilização municipalista possibilitou que a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado aprovasse o projeto que destinou parte dos recursos do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Via Terrestres (DPVAT) aos estados e municípios.

Ademais, o ponto positivo mais recente é a passagem da atuação mais centrada na *advocacy* dos municípios para uma ação baseada na ajuda técnica, em especial na montagem de consórcios. Este exemplo é interessante, pois já há, no Brasil, uma gama variada de associações de *advocacy* municipalista, mas a maioria delas ainda não atua na conformação de atividades consorciadas.

Já dentre os pontos **negativos**, observa-se que a FECAM poderia dar mais retorno para a sociedade civil das suas ações, criando um sistema de comunicação ágil e efetivo com a comunidade. Outro aspecto negativo é a escassez de recursos financeiros para manter os projetos da FECAM (VEDANA, 2011). Esta dificuldade com relação aos recursos reflete a própria situação dos municípios catarinenses que se ressentem da forma como estão estabelecidos os parâmetros para as transferências da União e do estado. No entanto, a instituição consegue ainda sobreviver com os recursos de seus associados, o que lhe dá uma autonomia importante para lidar com o jogo intergovernamental de barganhas e negociações.

Em 2011, a FECAM definiu, em seu Plano de Trabalho, 03 eixos para sua atuação: 1. Fortalecimento da representatividade político-institucional dos municípios e do associativismo municipal; 2. Excelência da gestão pública municipal; 3. Aprimoramento das competências técnicas e da infraestrutura da FECAM. Cada eixo foi desdobrado em projetos e ações estratégicas, igualmente estabelecidos no Plano de trabalho para 2011, aprovado em todas as instâncias decisórias da FECAM.

Na montagem e funcionamento da governança da estrutura incumbida de gerir o arranjo, segundo Vedana (2011), a FECAM ainda precisa melhorar a forma de representação das regiões na FECAM e incrementar a participação dos municípios na tomada de decisão, principalmente no comprometimento com as ações estratégicas assumidas nas Assembléias.

Nas **relações com os níveis de governo** observou-se na pesquisa de campo que há sensível dificuldade na relação da FECAM com o governo estadual após a criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), em 2003. Segundo Vedana (2011), o executivo catarinense não respeitou a demarcação que existia das micro-regiões nas quais se situam as associações de municípios e implantou 36 SDRs. Cada uma destas secretarias regionais tem um Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR) e um quadro administrativo próprio que, por vezes, sombreia e se sobrepõe a estrutura das

associações de municípios e, por conseguinte, a FECAM. Trata-se de uma forma de competição entre a ação regionalizada do governo estadual e a dos municípios organizados pela FECAM, modelo que pode ser um obstáculo à coordenação federativa.

O governo estadual desconsiderou a trajetória dos municípios catarinenses que já tinham, desde os anos 1960, ações pelo desenvolvimento regional. Conforme Filippim e Abrucio (2010), no ano de 2003, por força de lei, o governo de SC estabeleceu as Secretarias de Desenvolvimento Regional [SDRs] desconsiderando a experiência anterior. Além disto, a área geográfica das SDRs não respeitou a dos antigos fóruns de desenvolvimento e/ou das associações de municípios, rede de cooperação municipalista presente no estado desde 1961. A criação das SDRs em áreas geográficas diferentes daquelas das 22 associações de municípios, faz com que os agentes públicos precisem operar nas duas estruturas: na do governo estadual (SDRs) e na municipalista (associações). Como o recurso provindo do estado é norteado no Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR) das SDRs, estas secretarias acabam trabalhando em paralelo às associações de municípios em vez de promoverem a cooperação e a economia de recursos escassos.

Alguns **fatores explicam a permanência e sobrevivência** da FECAM. Dentre eles cita-se a sua posição mais distanciada frente à competição entre os governos locais, a legitimidade dela junto aos municípios, a economia de custos provinda da ação consorciada dos municípios e a forte representação dos interesses municipalistas que a FECAM exerce. Por outro lado, há alguns fatores que **podem levar ao enfraquecimento** ou mesmo ao término do arranjo. Especialmente a questão da escassez de recursos e o sistema de descentralização administrativa do governo do estado por meio da implantação e manutenção das SDRs.

A FECAM tem atividades em diferentes áreas da demanda municipalista, contudo destaca-se, neste estudo, a atuação da FECAM na organização de consórcios intermunicipais na sua área de abrangência, o estado de Santa Catarina. Este foco da atuação originou-se na sua própria finalidade, expressa no Estatuto da FECAM, quando no seu artigo 2, está o exposto o objetivo IX: “integrar e promover a cooperação entre os municípios e suas associações, com a criação e participação em entidades da sociedade civil organizada, voltadas ao planejamento, ao desenvolvimento social e econômico local e regional.”

Em Santa Catarina, os consórcios intermunicipais constituídos para o enfrentamento de problemas comuns aos municípios têm no Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Alto Rio Negro Catarinense, o Consórcio Quiriri, o pioneirismo neste tipo de arranjo. Constituído em 1997, o Consórcio Quiriri foi instituído na forma jurídica de Associação Civil Sem Fins Lucrativos. Em sua constituição inicial participaram os municípios de Campo Alegre, Rio Negrinho e São Bento do Sul. Em 1999, dado o interesse em compartilhar as ações ambientais consorciadas, incluiu-se o município de Corupá no consórcio (FUERST, 2011). Com a promulgação da Lei 11.107 de 2005, sobre os consórcios públicos, o Consórcio Quiriri sofreu adequações para seu enquadramento neste marco legal.

A impossibilidade de um município resolver problemas tais como o ambiental no horizonte estreito de suas configurações geográficas e/ou administrativas, gerou o aparecimento deste e de outros consórcios, igualmente dependentes da cooperação intermunicipal: na área da saúde, do saneamento, da agricultura, entre variados campos.

A filosofia da cooperação para o enfrentamento de problemas nos quais há interdependência dos municípios e que norteou a constituição e a natureza da FECAM tem fundamentado a sua ação no fomento e na articulação de consórcios nos mesmos limites geográficos nos quais já operam as associações de municípios. Estas associações, em número de 22, constituem-se num espaço de articulação política e de concertação das forças e interesses dos municípios de uma determinada microrregião. Outro fator que determinou a ação da FECAM no fomento aos consórcios foi a necessidade de encontrar financiamento para a consultoria especializada aos municípios. Uma vez que a FECAM é mantida pela contribuição dos municípios, tornava-se difícil cobrar por mais um serviço que viesse a oferecer, mesmo que estes serviços fossem fortemente necessários para a governança municipal.

Desta maneira, a partir da publicação da Lei dos Consórcios públicos de direito público, Lei n. 11.107 de 2005, da qual os dirigentes da FECAM participaram ativamente na elaboração, a entidade passou a protagonizar a articulação dos municípios por meio do consorciamento, seguindo sua filosofia de unir forças para solucionar problemas comuns aos territórios regionais, racionalizar custos, garantir a continuidade da ação pública, minimizar os efeitos da polarização partidária e incentivar a participação dos municípios.

Portanto, a FECAM atua diretamente na criação e organização de consórcios intermunicipais em diferentes áreas, balizando a atuação e acompanhando a efetividade da ação dos mesmos. Esta federação contribui de maneira significativa na cooperação intermunicipal de diferentes formas (PROBST, 2011). Diretamente, a FECAM organiza a criação do consórcio, chama para si a responsabilidade de instituí-lo, faz assessoria jurídica e suporte técnico e, em alguns casos, financia o início dos consórcios por meio de custeio para despesas com material de expediente, equipamentos, deslocamentos de profissionais e estrutura física. Indiretamente, a FECAM incentiva a criação de consórcios fornecendo assessoria técnica e jurídica e acompanhando as atividades cooperativas de iniciativa dos municípios catarinenses.

A FECAM fomentou diretamente a criação dos consórcios CIGA (Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal) e ARIS (Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento). Indiretamente, a FECAM fomentou e acompanha a criação do consórcio de saúde dos municípios da GRANFPOLIS (CIS-GRANFPOLIS), vinculado à associação de municípios, do consórcio de saúde dos municípios da AMUREL (CISREC), do consórcio de saneamento da região da AMVALI, e de maneira geral, a FECAM apóia e orienta os quase 30 consórcios públicos formados por municípios existentes no território catarinense (BRUSTOLIN, 2011). Nenhuma entidade municipalista brasileira tem esta abrangência na indução e acompanhamento de consórcios.

Para tomar um caso ilustrativo da ação da FECAM no fomento aos consórcios intermunicipais, elegeu-se, neste estudo, a descrição do papel da FECAM na criação do **Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal (CIGA)**, uma vez que este consórcio é o que está em pleno funcionamento e com estrutura definida. A partir de estudos técnicos da FECAM e de sua própria atuação na assessoria especializada na área de informática aos municípios, a FECAM lançou aos municípios a proposta de criação de um consórcio e desenhou toda sua estrutura administrativa e de serviços, bem como a forma de operacionalização.

O Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal (CIGA) foi criado, por iniciativa da FECAM em 29 de novembro de 2007 e trata-se de um arranjo de Direito Público com regime jurídico de Direito Público. Para motivar os municípios a participar do CIGA, a FECAM realizou reuniões e eventos nos quais divulgou os objetivos e vantagens do CIGA e convidou os municípios a participar. Segundo Burstolin (2011), foram pelo menos 2 reuniões em cada uma das 22 associações de municípios, além da realização de eventos estaduais, chegando a aproximadamente 50 eventos de divulgação e motivação para a participação dos municípios no CIGA.

A área de abrangência deste consórcio é a mesma dos municípios associados à FECAM, portanto 293 municípios. Porém inicialmente o CIGA foi constituído por apenas 13 prefeituras que celebraram o Protocolo de Intenções, restando autorizado o ingresso dos demais municípios catarinenses. Atualmente o CIGA conta com 81 municípios consorciados, número que pode aumentar (BRUSTOLIN, 2011). A FECAM percebeu a necessidade de oferecer aos municípios ferramentas de *internet* que proporcionassem soluções aos problemas e necessidades neste campo.

O CIGA tem como objetivo desenvolver ferramentas de governança eletrônica, por meio do emprego de tecnologias da informação e comunicação (TIC). Visa ao desenvolvimento, implantação, capacitação, manutenção e suporte de sistemas de tecnologia da informação e comunicação que permitam o diálogo entre governo e cidadão, o aprimoramento da gestão pública e a inclusão digital, resultando em atendimento das demandas da sociedade.

O CIGA atua diretamente desenvolvendo ferramentas ou contratando no mercado aquelas ferramentas que não pode desenvolver colocando-as a serviço dos municípios consorciados. Dentre os Fatores mais importantes na explicação sobre a formação do arranjo, está a necessidade de tecnologias de informação e comunicação (TICs) com menores custos. Os municípios ficavam reféns das empresas que prestam serviços de informática e comunicação oficial. Com o CIGA, além de uma economia de escala, os municípios têm maior segurança em perpetuar as ferramentas de informática que precisam e também podem ter maior controle sobre as mesmas determinando a forma como elas devem evoluir para atender suas especificidades (BRUSTOLIN, 2011).

O consórcio não atua com o que já existe em soluções de informática nos municípios, mas sim no desenvolvimento de novas soluções. Como exemplo de seu foco de atuação, o CIGA criou o Diário Oficial dos Municípios (DOM/SC) eletrônico. Desta maneira, o CIGA se antecipou às necessidades dos municípios, criando uma estratégia para a publicação oficial que sempre constituiu um problema para os municípios. Com o DOM/SC além do princípio da transparência, garante-se maior agilidade e a economia de recursos públicos.

Quanto aos **principais atores** que agiram no processo de criação do CIGA, observa-se que fôramos seguintes: a FECAM, pois já tinha experiência em consorciamento; o centro de tecnologia da própria FECAM, que percebeu a necessidade deste tipo de arranjo; e o CONFAZ-M/SC (Conselho de órgãos fazendários de Santa Catarina), formado pelos secretários municipais de finanças que entendiam como necessária a estruturação do consórcio. Cabe uma pequena observação aqui: o CONFAZ-M é mais um exemplo da riqueza do associativismo territorial de Santa Catarina.

Referente aos **mecanismos de indução** vindos da União, do governo estadual ou de outra estrutura institucional na fundação do arranjo territorial, o CIGA teve a atuação, sobretudo, da FECAM e dos municípios. Observou-se no processo, o rápido reconhecimento do CIGA pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Da parte da União, especialmente da Receita Federal, houve dificuldade para reconhecer o CIGA. Esta dificuldade foi observada quando a Receita se negou a dar validade jurídica ao Diário Oficial dos Municípios (DOM/SC). O impasse, porém, foi contornado por meio da ação de esclarecimento dos dirigentes do consórcio. O governo estadual não induziu a formação do consórcio, mas rapidamente o reconheceu, fator observado especialmente quando o DETRAN reconheceu a legitimidade do lançamento das multas de trânsito no DOM/SC.

Quanto à **base legal**, o arranjo foi formalizado após a promulgação da Lei sobre consórcio público de direito público (Lei 11.107/2005) e do Decreto Federal n. 6.017/2007. O CIGA está alinhado ainda aos seguintes ordenamentos: a) Lei Municipal, pois todos os municípios que se consorciaram ao CIGA, precisam ratificar esta participação por meio de Lei enviada a câmara de vereadores; b) Protocolo de Intenções do CIGA promulgado em 29/11/2007; c) Contrato de Consórcio Público; resultado da conversão do Protocolo de Intenções depois de sua ratificação por lei; d) Regimento Interno; e) Resoluções e atos expedidos pela autoridade do consórcio.

A **fonte de financiamento** do CIGA é 100% oriunda dos seus associados, ou seja, da contribuição dos 81 municípios. Quanto aos funcionários, a admissão ao quadro funcional do CIGA se dá por meio de concurso público. O CIGA tem, no momento 03 (três) funcionários: Diretor Executivo (20h/semanais) e 02 Técnicos em TI (40 h/semanais). Contudo, tem previsto um quadro mais abrangente, pois prevê a expansão de suas atividades.

Analisando o perfil dos cargos ocupados atualmente no CIGA, observa-se que o atual Diretor Executivo é bacharel em Direito, possui Mestrado em Direito pela UFSC e experiência em administração pública. Os 02 Técnicos em TI alocados no CIGA possuem formação e experiência na área, e foram selecionados mediante concurso público de provas. Ressalte-se, mais uma vez, que o princípio da profissionalização é fundamental para o sucesso das organizações incumbidas de gerir ou coordenar os arranjos associativos territoriais. Apesar da equipe reduzida, o CIGA tem alcançado a consecução de seus objetivos e a satisfação dos consorciados, sobretudo em relação à implantação e manutenção do Diário Oficial Municipal. Esta satisfação foi observada em consulta realizada no âmbito desta pesquisa a usuários do DOM/SC nos municípios consorciados ao CIGA. O fator de maior satisfação citado pelos usuários é o da economia gerada pelo uso do DOM em relação à publicação impressa dos atos oficiais. Contudo, os usuários apontam o distanciamento do cidadão que ainda não conhece e não se interessa (aparentemente) pela consulta ao DOM.

Quanto às funções, hoje ocupadas no quadro funcional do CIGA, cabe ao Diretor Executivo do CIGA promover a execução das atividades e gestão, praticar todos os atos relativos à gestão dos recursos humanos, elaborar a Proposta Orçamentária Anual e o Plano de Trabalho a serem submetidos à apreciação da Assembléia Geral do CIGA; elaborar a Prestação de Contas e o Relatório de Atividades; movimentar, quando a este delegado, as contas bancárias e os recursos financeiros do CIGA; executar a gestão administrativa e financeira do CIGA dentro dos limites do orçamento aprovado pela Assembléia Geral, e observada à legislação em vigor, em especial as normas da

administração pública e propor ao Conselho de Administração a requisição de servidores públicos para servir ao CIGA.

Já ao Técnico em TI compete participar do desenvolvimento de projetos, elaboração, implantação, manutenção, documentação e suporte de sistemas e hardware, bem como de executar serviços programados. Com relação à **Estrutura Administrativa do arranjo** e as funções de cada parte da estrutura do arranjo, Conforme o Art. 12 do Protocolo de Intenções, o CIGA está organizado na seguinte estrutura: Assembléia Geral; Conselho de Administração; Conselho Fiscal; Diretoria Executiva.

Em relação às principais organizações públicas que lidam com a estrutura administrativa do arranjo, inclusive em termos de ordenação de importância, são: 1. Prefeituras; 2. FECAM; 3. Associações de Municípios; 4. Juntas Comerciais; 5. Ministério Público; 6. Tribunal de Contas de SC; 7. Assembléia Legislativa de Santa Catarina (ALESC).

Quanto à **autonomia** do arranjo do ponto de vista institucional, o CIGA tem grau de autonomia *médio* em relação à FECAM, pois ela lhe fornece a estrutura física e a legitimidade que o CIGA necessita para o alcance de seus objetivos. Com relação aos municípios consorciados, a dependência é elevada, uma vez que o CIGA depende do que arrecada dos seus membros. Em 2011 a arrecadação mensal do CIGA está na ordem de R\$ 28.000, sendo que os menores municípios-membro colaboram com R\$ 224,00 e os maiores com R\$ 2.464,00 ao mês.

Referente à estrutura do **processo decisório** do arranjo territorial, as decisões do CIGA se dão por meio de uma fase prévia de legitimação na qual as políticas do consórcio são consensuadas entre seus associados, por meio do debate aberto. Assim que previamente consensuadas, as decisões de escopo mais abrangente e estratégico são tomadas de forma efetiva na Assembléia Geral. Já as decisões de caráter mais rotineiro e de manutenção são tomadas diretamente pelo Diretor Executivo.

Sobre as **inovações** presentes no arranjo, o CIGA inova na área de atuação, ou seja, nas TICs, objeto do consórcio (soluções para informatização municipal). Inovação também na forma, pois é um consórcio aberto, que pode crescer. Aponta-se que o CIGA começou em 2007, com 13 municípios associados, e em 2011 chegou a 81 membros – ou seja, em 4 anos multiplicou por seis o seu tamanho. Na verdade, muito do sucesso dos arranjos associativos territoriais está na capacidade de conciliar inovações na forma – rompendo com o modelo muito homogeneizador e compartimentalizado do federalismo brasileiro – e no conteúdo, uma vez que a permanência e a aceitação de tais institucionalidades de consorciamento vinculam-se bastante à obtenção de resultados concretos para um problema de política pública, o que exige muitas vezes um ângulo diferente do padrão até então prevalecente.

Em relação aos mecanismos de **transparência**, todas as ações e documentos do CIGA estão publicados no seu *site*. Além deste expediente, as assembleias são espaço de divulgação e publicização das ações do CIGA. Uma forma de verificar a efetividade da transparência dos atos oficiais municipais proporcionada pelo CIGA se dá por meio do controle de acessos das publicações no Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina (DOM/SC). A Diretoria Executiva do CIGA monitora as vistas ao DOM/SC e observa

que desde 01/01/2009 até 31/12/2010, o DOM/SC teve 89.302 visitas ao *site*, num tempo médio de permanência de 1min 47segundos.

Quanto aos instrumentos de **avaliação** de resultados do arranjo, não há instrumento específico e sistemático de avaliação, contudo, o CIGA serve-se da comparação entre o que foi planejado (Plano de trabalho anual do CIGA) e o que foi implementado (relatório anual) para analisar seus resultados. Um dos indicadores utilizados é a economia estimada com a publicação dos atos no DOM/SC. Por exemplo, durante o exercício de 2010, apurou-se uma economia aos municípios consorciados de R\$ 6.348.200,00.

Segundo Brustolin (2011), são **pontos positivos** da atuação do CIGA, entre outros, a disseminação de conhecimento e experiências existentes e/ou novas para os municípios; políticas de informação e comunicação mais completas e padronizadas; a criação de procedimentos para publicação oficial, como, por exemplo, a elaboração de regras para notas eletrônicas. Quanto aos **pontos negativos**, ele destaca a limitação de recursos financeiros e a falta de equipe para atuar em todas as frentes de expectativas. Destaca ainda, como dificuldade, o engessamento político-burocrático presente na Lei de Consórcios Públicos, como o observado na necessidade, expressa na Lei, de que algumas decisões do consórcio sejam ratificadas por todos os municípios. Esta prerrogativa faz com que em cada mudança e/ou avanço necessários ao CIGA, tenha que fazer tramitar em todas as câmaras municipais a ratificação destas melhorias. Cabe comentar aqui que esta dificuldade de governança não pode gerar um argumento que reduza o peso dos municípios nas decisões consorciadas. Ao contrário, a reflexão, inclusive ancorada na análise de outros casos desta pesquisa, é que o modelo de Consórcio Público de Direito Privado é mais flexível e adequado à maioria das demandas por cooperação intergovernamental vis-à-vis à legislação referente ao Consórcio Público de Direito Público.

No que tange aos mecanismos de **participação social**, observa-se que a participação do cidadão não ocorre de maneira direta, pois quem participa do CIGA são os municípios. A participação social somente ocorre quando da realização de eventos abertos. O CIGA recebe, no entanto, sugestões e solicitações vindas do público em geral por telefone e por meio do *site*.

Os dirigentes do consórcio não percebem maiores dificuldades na execução de suas atribuições, e explicam a permanência e sobrevivência do arranjo por três fatores: a) programas objetivos que atendem questões pontuais dos municípios; b) bom canal para resolver problemas comuns dos municípios; e c) estreita relação com a FECAM. É interessante notar que, na visão dos seus dirigentes, há pouca preocupação de que o CIGA venha a se enfraquecer ou mesmo seja extinto.

Quanto aos aspectos mais positivos da experiência estudada e que podem ser disseminados para outros casos similares, observa-se a política de gestão do consórcio; a consecução das decisões; e o próprio objeto do consórcio. Já quanto aos aspectos mais problemáticos da experiência estudada e como estes problemas podem trazer **ensinamentos** para outros casos similares, citou-se a necessidade de estabelecer uma boa estrutura do financiamento do consórcio, a necessidade de observar cuidadosamente a elaboração do Protocolo de Intenções para garantir a expansão do consórcio e a necessidade de ter legitimação prévia do consórcio. No caso estudado a legitimidade do

CIGA foi transferida pela FECAM, fomentadora deste consórcio. É possível que sem o aval da FECAM, este consórcio não alcançasse a amplitude que vem conquistando.

Uma vez que a articulação de consórcios intermunicipais atende a uma lógica por um lado de descentralização na prestação de serviços públicos e por outro de integração para maior economia de custos, a preocupação gerencialista de eficiência está bem presente na experiência estudada e tem assegurado a qualidade na prestação de serviços. Um fator que remete a estudos futuros, é que no caso do CIGA ele tem atraído pequenos e médios municípios da mesma maneira, enquanto que em outras unidades da federação parece que os consórcios públicos intermunicipais parecem atrair mais os pequenos municípios (FREITAS JÚNIOR e MESQUITA, 2010). Isso parece ser resultado da atuação integradora e legitimadora da FECAM, que representa o conjunto dos municípios catarinenses, levando assim à atração de municipalidades médias que geralmente preferem não dividir poder com os pequenos. A repetição de um modelo como este noutros estados pode trazer mais os médios municípios para arranjos associativos territoriais, ampliando o necessário entrelaçamento federativo no Brasil.

Com relação à **participação do governo federal** no arranjo a percepção dos entrevistados é que ela inexistente. Cogitaram que esta participação poderia se dar por meio de transferências voluntárias da União, embora haja grande receio devido a descontinuidade e a forma injusta como os recursos são distribuídos para os municípios (BRUSTOLIN, 2011).

Em relação aos aspectos político-partidários e as disputas deles originadas, eles parecem não afetar de maneira significativa os arranjos, seja a FECAM, seja os consórcios (PROBST, 2011). É possível que quando os consórcios atingirem áreas que constituem arenas de disputas partidárias, este componente se surja com mais força. Isso ocorre mais nas Regiões Metropolitanas e/ou de forte densidade urbana, com maior ou menor conurbação.

Conclusão

A FECAM atua na criação e na manutenção de consórcios intermunicipais por meio da articulação de temas de interesse, partindo de demandas por soluções conjuntas que atendam as problemáticas dos municípios. Estes consórcios fomentados pela FECAM visam apresentar soluções a problemas objetivos enfrentados pelos municípios. A adesão do município aos consórcios propostos pela FECAM é livre e vai se dando conforme o consórcio vai apresentando resultados, especialmente aqueles voltados para a economicidade.

Na experiência estudada, observou-se que o argumento da racionalização de recursos é o principal motivador para a que o município e/ou a região adote a solução da cooperação intermunicipal. Percebe-se, portanto, uma elevada dose de pragmatismo que orienta a ação dos gestores públicos municipais em Santa Catarina. Este racionalismo dos municípios na busca da solução tem produzido o efeito positivo do rápido crescimento dos consórcios propostos pela FECAM, como no caso estudado, quando se observou que o CIGA saltou de 13 associados em 2007 para os 81 municípios-membro em 2011. A saída pelo consorciamento a partir das vantagens econômicas, no caso da FECAM, não é contraditória com a filosofia do associativismo, uma vez que esta é que gerou o colchão de legitimidade e credibilidade que dá base à formação dos consórcios pela FECAM.

Dentre os aspectos mais positivos da experiência estudada e que pode ser disseminado para outros casos similares, pode-se destacar que o fundamento da ação da FECAM no consorciamento intermunicipal vem da sua legitimidade alcançada junto aos municípios. Primeiro, porque ela não é vista como algo ameaçador do ponto de vista político, aumentando sua capacidade de atrair apoio. Além disso, o fato de que todas as ações da FECAM são negociadas com os seus sócios, os municípios, e amplamente analisadas nos seus Conselhos, faz com que a FECAM dê passos seguros e respaldados neste consenso. Outro aspecto muito relevante nesta experiência é a grande dose de conhecimento técnico e capacidade de gestão presente na equipe (enxuta) da FECAM e dos consórcios. A especialização na prestação de serviços aos municípios permite que a FECAM gere, acumule e dissemine soluções eficientes e eficazes às demandas dos municípios, os quais, no geral, não tem pessoal qualificado e estável para lidar com a maioria de seus problemas coletivos.

Com relação aos aspectos mais problemáticos da experiência estudada, aponta-se especialmente a necessidade de fortalecer a participação efetiva da sociedade civil, seja na FECAM, seja nos consórcios por ela fomentados. A criação de canais para efetivar a participação, indicador chave para a análise de arranjos associativos, poderá fornecer melhoria no controle social das atividades da FECAM e dos consórcios intermunicipais, além de propiciar a transparência e a interface com os cidadãos residentes neste território, cujo atendimento de suas demandas é o fim último da ação dos governos. Sugere-se, por exemplo, a criação na estrutura decisória dos consórcios de um mecanismo para a participação dos conselhos de políticas públicas que existem em todos os municípios, conforme sua área de atuação, coerente com a dos consórcios.

Outro aspecto que apresenta uma oportunidade de melhoria tanto para a FECAM quanto para o Consórcio estudado é a implantação de cultura de mensuração dos resultados, por meio da adoção de indicadores de desempenho e de controle sistemático da *performance* destes indicadores, dando ciência dos mesmos tanto aos municípios associados quanto à sociedade civil. Desta forma os dirigentes da FECAM e dos Consórcios intermunicipais poderiam desenvolver e implantar sistemas de gestão mais eficazes e atender de maneira efetiva seus objetivos estratégicos.

Por fim, cabe ressaltar que tanto o governo estadual como o federal não têm atuado fortemente nesta experiência – no caso estadual chega a haver até uma competição. Para alavancar mais o consorciamento, seria interessante se estes outros níveis se somassem à FECAM no processo de articulação dos municípios para objetivos regionais comuns.

Referências

- ABRUCIO, F. L. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.
- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, n. 24, jun, 2005.
- ABRUCIO, F. L.; SANO, H., SYDOW, C. T. **Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as Regiões Metropolitanas**. In KLINK, J. (organizador). Governança das Metrôpoles. São Paulo Editora Annablume, 2011.
- BRUSTOLIN, E., entrevista: **Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal (CIGA)**, [março 2011]. Diretor Executivo do CIGA. Entrevistadora Eliane Salette Filippim. Florianópolis:13h30min., 21 março 2011.

CRUZ, M. C. **Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração nacional ascendente**. São Paulo. Polis/Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV/Fundação Ford, 2001.

COUTINHO, F. M. A. Os Consórcios Públicos como Instrumento Potencializador de Políticas Públicas. In Encontro Nacional de Pós Graduação em Administração, XXXIV, Rio de Janeiro, 2010. **Anais...** Rio de Janeiro, ANPAD, 2010.

CIGA. Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal. Florianópolis, 2011. <http://www.ciga.sc.gov.br/> Acesso em: 07 de maio de 2011.

DANIEL, C. Autonomia municipal e as relações entre os estados e a União. In HOFMEISTER, W. & CARNEIRO, J.M.B. (organizadores). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer, 2001.

FECAM. Federação Catarinense de Municípios. Florianópolis. 2011. Disponível em: <http://www.fecam.org.br/> Acesso em: 07 de março de 2011.

FILIPPIM, E. S., ABRUCIO, F. L. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense. **RAC Revista de Administração Contemporânea**. V.14, p. 212 - 228, 2010.

FREITAS JÚNIOR, D. B. e MESQUITA, D. L. Consórcios Intermunicipais de Políticas Públicas em Minas Gerais: Redes para a Prestação Eficiente de Serviços ao Cidadão. In Encontro Nacional de Pós Graduação em Administração, XXXIV, Rio de Janeiro, 2010. **Anais...** Rio de Janeiro, ANPAD, 2010.

FUERST, L. **O consórcio Quiriri**, [março 2011]. Secretária Municipal de Planejamento e meio ambiente. Enviado por e-mail a Eliane Salete Filippim. Rio Negrinho: 28 de março de 2011.

NEVES, L. A.; RIBEIRO, J. M. Consórcios de saúde: estudo de caso exitoso. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 10, out. 2006. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102 Acesso em 10 março 2011.

PRADO, O.; BORGES, W. A.; GODOY, M. D.; FARAH, M. F. S.. Inovações e Consórcios Intermunicipais: a Experiência do Consórcio Quiriri. In Encontro Nacional de Pós Graduação em Administração, XXXIV, Rio de Janeiro, 2010. **Anais...** Rio de Janeiro, ANPAD, 2010.

PROBST, M.F., entrevista: **O papel da Fecam no fomento aos consórcios**, [março 2011]. Diretor executivo ARIS. Entrevistadora: Entrevistadora Eliane Salete Filippim. Florianópolis: 13h, 21 março 2011.

SPINK, P.; TEIXEIRA, M.A.C. & CLEMENTE, R. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. **Cadernos Metrópole**, vol. 11, n. 22, pp. 453-476, jul/dez 2009.

VEDANA, C. **O papel da Fecam no fomento aos consórcios**, [março 2011]. Diretor Executivo da FECAM. Entrevistadora: Entrevistadora Eliane Salete Filippim. Florianópolis: 8h30min, 21 março 2011.