

PAINEL 5 - CONSÓRCIO PÚBLICO: ALTERNATIVA DE MODELO DE GOVERNANÇA METROPOLITANA?

DATA: 28/11/2008

DEBATE

Professora FERNANDA MAGALHÃES

Solange, eu fiquei com uma dúvida que acho que já vem um pouco da outra reunião que nós tivemos, quando se fala de consórcio na questão das atribuições. Da forma como você colocou nessa interpretação ampla de serviço público, que o Consórcio poderia fazer tudo, na atribuição específica que é ordenamento do território, planejamento, enfim definir ações estratégicas para o território, o Consórcio poderia fazer isso? E como é que fica o caso de você ter um consórcio na região metropolitana, que você não tem o município que está no consórcio, mas obviamente o recorte fica incompleto, não dá para fazer o ordenamento. Que eu entendo que eventualmente se você tem os entes participando, aquela atribuição – eu não sei se essa é a interpretação – você é que vai dar. Mas onde fica o caso onde falta um ente, falta o município para completar o planejamento.

_____ (?)

Não é uma pergunta, é uma colocação, mas eu acho que é pertinente. Está se falando em consórcio, está se falando em gestão metropolitana, de governança e tal e eu acho que é bem pertinente. Na verdade é uma preocupação como o que vem ocorrendo historicamente com os organismos de planejamento metropolitanos, ele não tem resistido a mudança. Vários organismos desses tem desaparecido, a FIDEM, a CONDER na Bahia e mais um ou dois são exemplos de resistências históricas nesse processo de mudança. O que está ocorrendo agora é que talvez por equivoco, alguns governos estão transformando isso. Primeiro o organismo específico no caso do planejamento metropolitano ser transferido para um organismo de planejamento urbano do governo do estado. Ampliaram-se as especificidades quando o planejamento

metropolitano a gente sabe que é uma especificidade. Começa por aí uma falta de coerência do pensamento dos governos estaduais sobre essa questão. E depois, no caso específico do CONDER aí eu vou fazer até uma denúncia e espero a solidariedade da FIDEM, que resistiu como o CONDER resistiu esse tempo todo permanecendo como um organismo de planejamento metropolitano está sendo esvaziado das suas funções de planejamento e está se criando uma Secretaria de Estado uma Secretaria bem recente para fazer o planejamento metropolitano. Isso é uma questão “é lavar roupa suja em casa”. Mas eu acho que é uma denúncia que eu queria fazer, estamos a mil quilômetros de Salvador, da Bahia, mas acho pertinente que isso fique registrado em alguma ata desse seminário, porque é a nossa briga, é a briga da CONDER que será com o governo do estado da Bahia, o governo do estado da Bahia pode estar equivocado. Nós vivemos num período de grande exclusão, a revolução só acabou na Bahia em 2006 quando o governador do PT ganhou, até então nós continuávamos dentro de um regime de exceção. Nós tínhamos um coronel lá que mandava na Bahia e com isso ele fez inclusive uma série de intervenções – estou me prolongando um pouco, me perdoe Jorge, mas é um desabafo que tem pertinência. Eu particularmente não esperava que o governador do estado com essa visão modernista de um processo de gestão regredisse no que concerne a um organismo de tratamento metropolitano que tem toda uma história prestada em serviços prestados no estado. Eu queria deixar isso aqui registrado porque acho pertinente. Desculpe aí a colocação. Não se dirige exatamente aos palestrantes nessa questão do consórcio. Eu quero dar parabéns aos dois palestrantes pelo brilho e pela eficiência do discurso.

_____ **(?) MICROFONE NOVAMENTE COM ESTÁTICA!**

Eu vou dirigir mais uma pergunta aqui, parabenizar a pessoa de Solange e o debatedor Laércio, pela profunda explanação que foi feita com relação ao consórcio. E eu considero como prefeito eleito a partir de 1º de janeiro côm gestor, um dos problemas instrumentos da governança e do arranjo institucional entre os entes federativos, no caso os municípios. Eu gostaria de perguntar porque para mim não ficou muito claro duas questões. A primeira, se

o consórcio pode contratar está claro, mas contratar através de licitação. Se esse é o instrumento de contratação. A outra pergunta, o consórcio pode ser contratado por um ente que não faça parte, que não seja consorciado?

Dr. QUENTAL (?)

É só um esclarecimento pelo que o nosso colega baiano fez. Na realidade hoje é bom deixar isso claro, a Agência CONDEPE/FIDEM ela não é somente um órgão metropolitano, ela é uma instituição de planejamento de todo o Estado de Pernambuco. Só que ela absorveu na realidade três órgãos de planejamentos antes existentes, que era a FIDEM que era só metropolitano, a FIAM que era do interior do estado e o CONDEPE. Só que ela absorve então com isso as funções também de Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana. Mas a FIDEM, FIDEM não existe mais. Hoje existe a Agência CONDEPE/FIDEM, que ainda hoje muita gente ainda faz confusão, pensa que existe FIDEM e existe CONDEPE separado. Mas na realidade hoje é um único organismo que cuida do planejamento do estado, inclusive o metropolitano. Nós temos na nossa estrutura atual, que ela está sendo inclusive revista, existe um projeto de revisão da estrutura do planejamento, ela tem uma diretoria de desenvolvimento da região metropolitana, especificamente. Era esse o esclarecimento.

FÁTIMA (MG)

A gente teve a oportunidade várias vezes de discutir sobre a questão do consórcio e a gestão metropolitana, eu e a Paula aqui até estamos brincando “se você for falar, me avisa que eu também vou me inscrever”, que a gente teve várias vezes oportunidades de discutir essa questão. Primeiro quero deixar claro que a nossa Secretaria em Minas, ela tem um papel grande de apoiar consórcios no Estado de Minas, tem um livro organizado pela nossa Secretária Adjunta, fizemos várias oficinas de apoio a organização de consórcios em Minas e acreditamos que é o instrumento extremamente importante. Entretanto em Minas nós temos um arranjo institucional para a gestão metropolitana próprio, que não é específico para consórcio. Eu não vou me alongar porque a nossa Sub-Secretária vai fazer uma apresentação hoje à

tarde. A observação que eu queria só fazer, é que eu acho muito esclarecedora a palestra da professora colocando principalmente os pontos favoráveis e desfavoráveis. Eu queria até dizer o seguinte, a sua observação final de que os estados podem optar pela adesão ao consórcio ou pela constituição. Eu acho que pode ter os dois, pode apostar por constituir uma região metropolitana com arranjo institucional e também ter consórcios para complementar esse arranjo. Em Minas, a experiência que a gente tem visto é, eu acho que todas aquelas dificuldades, todos aqueles pontos desfavoráveis de certa forma, a forma do arranjo institucional ela conseguiu facilitar esse processo. O que a gente tem visto não é que o consórcio não possa ser utilizado quando algum estado entender de criar uma região metropolitana. Mas pode ter outras formas também. É só isso que eu queria dizer, que talvez nessa questão principalmente no que diz respeito a essa dependência da vontade de adesão tanto do executivo quanto do legislativo dos municípios e do estado no caso, quanto também a questão da maior dependência de liderança política aglutinadora de processos de negociar. Mas principalmente eu acho que no caso da questão das desigualdades regionais o que a gente vê é aquilo que você disse, uma pactuação se dá quando há interesse recíproco. Agora o município tem o interesse de resolver o problema dele, mas será que ele tem interesse, o município, de resolver o problema da desigualdade regional? Eu acho que esse ponto da desigualdade regional, da interferência no ordenamento do território para tentar reverter essa desigualdade regional no planejamento do desenvolvimento integrado da região metropolitana é que eu vejo que um arranjo institucional mais instituído legalmente, legitimado de preferência, previamente. Lá em Minas a gente teve todo um processo de discussão no legislativo do estado, com a participação da sociedade civil antes de ter a lei, que instituiu arranjo institucional, ele também pode ser uma alternativa. Eu acho que finalmente nós chegamos a um acordo, o documento do GTI que Paula apresentou, contemplou todas as nossas discussões. Eu acho que a questão é exatamente essa, o consórcio é sim uma alternativa, eu acho que pode ser sim uma alternativa, mas pode haver outras. E ele deve ser sempre visto como uma possibilidade complementar mesmo que haja outras. Essa é a colocação que eu acho importante fazer.

_____ (?)

Eu queria fazer um comentário rápido que vem dos primórdios, quando se iniciou as regiões metropolitanas elas foram todas fortes. Todas as nove regiões metropolitanas brasileiras, elas foram todas fortes. E tinha um aspecto muito importante do porque disso. Primeiro, porque os estados assumiram um desafio que na época era desconhecido. Segundo, esse estado tinha uma capacidade técnica instalada que os municípios não tinham, nem mesmo o município da capital. O estado era muito mais capacitado do que eles. E terceiro, havia recursos a Fundo Perdido, coisa que desapareceu, recursos a fundo perdido para grandes programas, para grandes projetos metropolitanos. O que é que aconteceu. Aí vem a questão que você levantou. O que aconteceu foi que um estado alimentado por recursos passou a atuar na região metropolitana. E os municípios infelizmente passaram a ser apenas beneficiários, viveram todos esses trinta anos como beneficiários. Sempre que se discutia: olha, vamos pegar o FPM e dividir, fazer um rateio para o programa metropolitano, sempre foi sonoro o que acontecia. O que havia era os prefeitos visitando as Fidebens (?) os CONDERS e as Metroplans para que os programas metropolitanos beneficiasse o mais possível os seus territórios, se situasse nos seus territórios. Hoje quando a gente fala em governança, metropolitana, esse modelo não existe mais. Eu não posso fazer uma linha estadual e dizer que o municípios participam do Conselho fazer, mas ele faz se quiser. Isso não é legitimado porque uma lei estadual sozinha não legitima coisas que são da competência do município todo. De modo que eu acho que aquelas regiões metropolitanas que vão muito bem, devem continuar porque todas foram muito bem durante vinte anos, sem ter nenhuma legitimação dessa ordem. Agora, não podemos deixar de dizer que há um vazio de governança legítima, mesmo naqueles casos que estão funcionando bem, paciência, que continuam funcionando bem, mas o vazio persiste. E aonde não está funcionando bem é importante voz uníssima, que ajude a criar uma governança metropolitana já.

_____ (?)

Eu vou começar aqui pelo nosso prefeito Josemario, ele pergunta a questão dos contratos, como é que o consórcio vai contratar as pessoas. O consórcio é uma autarquia pública. E em sendo uma autarquia pública tem que obedecer a legislação, é a 4.320, é a lei, é a 101, é a 8.666 e tantas outras que a legislação tem. Contratar tem que ser por concurso público. Agora, eu sugiro que o consórcio contrate por concurso público, mas CLT, para a pessoa entrar como CLT, já dando a diferença nesse negócio de consórcio. Estrutura mínima, vai buscar tudo fora. É o que as empresas modernas estão fazendo aí. Ninguém é diferente disso. Quem não fez está quebrando, a própria GM não fez e está quebrando lá no mundo todo. Quer dizer, gastar muito vai quebrar. Então o consórcio tem que ser exemplo, é a estrutura mínima e vai buscar o apoio da academia, das universidades, dos centros de tecnologia, das consultorias. O consórcio tem que fazer acontecer. Não pode ser o serviço público pendurou o paletó e vai sair não, tem que estar lá para trabalhar. Tem que ser coisas absolutamente bem montadas. A questão da participação do estado professora Fátima, eu não acho que o estado deva participar do consórcio porque vamos quebrar como acontece já em alguns cantos do estado que quer participar e está participando, o princípio da equidade do voto. Começa logo por aí. O estado daqui entrando aqui nos 14 municípios metropolitanos é 14 contra 1, a não ser que bote um percentual para o estado lá em cima. E se botar um percentual para o estado lá em cima senhores prefeitos, eu não recomendo nenhum prefeito entrar. Aí é decisão de vocês ficarem.... não é beneficiário como falou o Jório aqui, muito bem colocado, é subserviente. CONDERM: Chegou projeto olhe: sim senhor! É isso que a gente tem que acabar. Tem que entender que esse instrumento é um instrumento para os entes federativos. Se os entes não procurarem agora se fortalecer, por favor, acaba com esse negócio de municipalismo, que isso não existe. Porque esse é um instrumento que é para exatamente para fortalecer quem é mais fraco, que é o município. Eu entendo que a participação do estado até pode acontecer, mas numa necessidade, numa coisa pontual. Até porque eu não me lembro se a professora falou isso, mas o consórcio pode ter os 14 municípios mas eu posso ter atividades somente de cinco municípios. Não necessariamente precisa

entrar todos. Então porque esse consórcio não ser como a professora colocou “multi-funcional” ou “multi-finalitário”. Por que não? Ele é criado assim, vocês viram a confusão que é para criar um negócio desse. Quer dizer, ter que voltar às Câmaras todas as vezes que se queira montar um Protocolo de Intenção! Só quem não tem experiência de processo político aqui é que vai se meter a fazer isso. É muito melhor você criar aquele comando político que nós chamamos de estratégico dentro da linha da consultoria. E esse ponto estratégico que é o ponto de comando, é o ponto das diretrizes, é quem vai definir qual vai ser o plano de ação. E o plano de ação vai ser executado pela gerência do processo. E aí a gerência vai fazer aquilo operar, dar resultado. Não necessariamente você precisa ter vários comandos. Isso vai dar uma confusão danada. Imagina eu listei aqui professora: planejamento, transporte, trânsito, saúde, água, meio ambiente, resíduos sólidos, patrimônio histórico, moradia, educação, questões urbanas, turismo, conurbação e tal. Quem disse isso aqui foi o presidente da Câmara, imagine fazer um consórcio para cada um! O prefeito vai ter que comprar uma cadeira para ficar somente se reunido de consórcio.

Professora SOLANGE

Eu vou fazer um comentário acerca de algumas questões. A questão da Dra. Fernanda, ela pergunta o seguinte: ela diz que não ficou muito claro os objetivos das atribuições dos consórcios. Os consórcios podem se associar, os municípios e entes-federativos então podem se associar por uma série de objetivos, como eu coloquei. Mas há um limite, um limite constitucional para isso que é o limite da competência federativa que os entes federativos tem. Então se é um consórcio apenas de municípios, a competência que esse consórcio ente municipal vai ter é só aquela que é atribuída constitucionalmente aos entes locais, evidentemente. Na questão do planejamento. O Plano Diretor, por exemplo, ele é competência dos municípios, eles podem se reunir para fazer e o Plano Diretor é territorialmente ele é municipal, é local. Eles podem se reunir para pensar? Podem. Podem se reunir para pensar regionalmente, é uma perspectiva diferente. Mas a Lei do Plano Diretor vai ter que ser aprovada evidentemente em cada território municipal.

Então a perspectiva regional ela pode ser dada no consórcio intermunicipal, evidentemente, mas eles não podem extrapolar as competências dos entes locais.

Sr. _____ (?)

Mas o estado professora me permita, o estado pode participar no contrato de programa.

Professora SOLANGE

Eu vou continuar agora. Em relação a consórcio municipal. Se a questão a ser tratada é uma questão mais abrangente, que dependa de uma competência que só o estado possa exercer, evidentemente que o consórcio não pode prescindir da participação do estado. Então o estado tem que estar presente ali, nessa composição. O estado tem que estar presente. E na falta de um ente? Bom, a gente precisa avaliar politicamente qual é a falta que vai fazer esse ente federativo. A ausência dele o que que provoca. É possível trazê-lo? É possível pelo consenso, fazer com que ele se interesse? Que mecanismos o estado talvez possa usar para criar o interesse dos municípios todos se associarem a ele. Essa é uma questão política mesmo, de convencimento, acredito para que todos participem. Mas não há uma solução jurídica “eu não quero me associar”. Não há juridicamente o que se fazer. É política a solução aí. Eu não sei se eu respondo a tua inquietação. Com relação a pergunta do prefeito. Ele está perguntando se o consórcio precisa licitar não só em relação a contratação de funcionário público não é? Então precisa. Mesmo os consórcios constituídos sob a forma de direito público ou de direito privado, tanto faz, eles tem sim que observar as normas de licitação, eles tem que licitar, eles tem que contratar por concurso público e eles são subordinados a fiscalização do Tribunal de Contas. É que não deu tempo de eu falar isso.

(FALA DA PLATÉIA – INAUDÍVEL). Ele está perguntando se o consórcio ao fazer uma compra, ele tem que licitar. Ele tem. Para serviço, se ele vai delegar a execução de um serviço público por meio de concessão, autorização, permissão, ele precisa licitar na forma da lei de concessões serviços públicos. Agora, se essa delegação da prestação de serviços for para uma entidade –

administração indireta de qualquer um dos consorciados, aí ele pode fazer por meio do tal Contrato de Programa. Esse Contrato de Programa dispensa licitação (CONTINUA PLATÉIA – INAUDÍVEL). A segunda parte da sua questão. O senhor pergunta se ele pode ser contratado por um ente que não faça parte do consórcio. Eu não vejo sentido nisso. Primeiro, o consórcio só pode fazer aquilo que está previsto no Protocolo de Intenções dentro do contrato de construção do consórcio. Evidentemente que um consórcio de direito público jamais poderia prever uma prestação de serviço. Um consórcio de direito privado talvez, mas qual seria o sentido disso?

Sr. _____(?)

Professora, até porque na lei quando fala, quando você retifica o protocolo e transforma em contrato de consórcio. Mas aí quer dizer o seguinte no meu entender, que a partir do momento que foi ratificado, que aquilo virou contrato de consórcio, a partir daquele momento, o município o entes membro, já está contratando o consórcio para fazer, mas somente para os entes membros e dentro do seu território.

Professora SOLANGE

Essa dúvida é, enquanto pessoa jurídica do direito privado, ele pode ser contratado por outro. Não vejo sentido nisso. Não há proibição, mas também não.... (NÃO TERMINOU A FRASE). Fátima coloca a questão de um estado poder optar. Eu coloquei a questão do estado poder optar entre, eu diria, um consórcio de objetivos mais amplos – é isso que eu quis dizer – como alternativa de governança. Não tem sentido ele instituir região metropolitana e também ter um consórcio para articulação mais ampla. Então aí seria a questão de optar mesmo, evidentemente. Mas é claro que a região metropolitana pode, se houver instrução (?) de uma região metropolitana como eu disse, criativa, com participação dos municípios, eu não vejo a necessidade aí do consórcio, de um consórcio de integração mais ampla. Mas evidentemente que sempre de forma complementar também no caso de assistência de região metropolitana eficiente, os consórcios também vão ter lugar de forma complementar. Com certeza.

Sr. _____(?)

Em cima de uma colocação que o meu amigo Laércio Queiroz fez em relação a participação ou não do estado em consórcio. Eu acho que quando ele disse que o estado não deveria participar, eu tenho certeza que ele está fazendo essa colocação não em nome do estado de Pernambuco, mas sim em nome dele como consultor. Esse tema ainda está sendo debatido dentro do governo, principalmente no que se refere ao consórcio relativo a governança metropolitana, a gestão. Nós estamos, como a gente vai provavelmente mostrar alguma coisa no final do evento, nós estamos debatendo isso internamente, estamos fazendo alguns estudos em relação a isso, de alternativas onde uma delas é o consórcio. E nesse caso, pelo menos o primeiro entendimento da Agência CONDEPE/FIDEM do Secretário de Planejamento, é que neste caso o estado sim deveria participar do consórcio mais amplo de governança. Agora se ele vai participar de consórcio de prestação de serviço, é outra discussão. Esse tema ainda não foi abordado de forma definitiva com o governador. A gente não teve condições de ter agenda, ele já está sabendo, ele já viu alguns trabalhos que a gente já mostrou a ele, mas não tivemos ainda condição de discutir o assunto com ele para se chegar, digamos assim, a um consenso dentro do núcleo do governo sobre esta questão de adequação do Sistema Gestor Metropolitano. É isso que nós vamos tentar após o seminário tentar construir, uma agenda que vai participar governo do estado e os 14 municípios da região metropolitana, para avançar nessa discussão da adequação do Sistema Gestor. A gente sabe que ele precisa ser repensado, ainda não tem e nem poderia ter porque ainda não sentamos com os 14 municípios, principalmente com os prefeitos eleitos, para colocar isso de forma muito clara na mesa e discutirmos.

_____ (?)

Eu queria aproveitar a oportunidade e sugerir ao CONDEPE/FIDEM. Eu fui contratado pelo governo do estado para montar o Consórcio Metropolitano o Edital diz com ênfase em resíduo sólido, com ênfase, mas é o Consórcio Metropolitano. E estamos trabalhando nessa lógica porque é preciso observar

a importância do contrato dentro do programa, inclusive salvaguardando a posição do estado como estado na ação e de qualquer serviço público. Isso é muito importante. Se o CONDEPE/FIDEM está tratando também – só a título de sugestão – nessa linha de governança metropolitana também com os 14 municípios, para não haver sobreposição de atividade que a gente possa sentar e conversar sobre isso para analisar tudo, para não haver choque de jogo.

A COORDENAÇÃO: O retorno está marcado para às 14h30. Obrigado a todos e boa tarde.