

Um Estudo Sobre o Desenho Institucional Do Consórcio De Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)

A research about the institutional profile of the food security consortium and local development (CONSAD)

Zelimar Soares Bidarra¹

Flávio de Matos Rocha²

Resumo: O artigo analisa o desenho institucional do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) e faz alguns apontamentos acerca das suas possibilidades e desafios. Tal Consórcio tem um desenho institucional diferenciado, dado que alia o formato jurídico de um consórcio público com a estrutura de funcionamento pressuposta para um conselho gestor de política pública. Os consórcios públicos podem ser entendidos como instrumentos de cooperação e coordenação federativa, que contemplam a possibilidade de realizar uma gestão associada de serviços públicos. Ainda que num campo político-jurídico muito contraditório, possibilita a cooperação federativa para a construção da segurança alimentar e do desenvolvimento local, além de promover a descentralização das políticas.

Palavras-chave: Consórcios públicos; Conselhos gestores; CONSAD; Segurança alimentar.

Abstract: This paper not only analyses the institutional profile of the Food Security Consortium and Local Development, but also make some appointments between your possibilities and challenges. This consortium has a different institutional profile, it joins the juridical form of a public consortium with the known operation of a public politic manager council. The public consortiums can be understood as an instrument of cooperation and federative organization. They have the possibility of doing a joint management of the public services. But it has some limitations when talked about the civil society participation and the deliberative forms of a management council. Even if in an antagonistic political and juridical spheres it allows a federative cooperation for building the food security and the local development and it also provides the decentralization of the politics.

Keywords: Public consortiums; Manager council; CONSAD; Food security.

JEL: H77

Introdução

O Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) faz parte de um dos eixos da Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA), integra o grupo das políticas estruturais apoiadas pelo Programa Fome Zero, o qual pretende ser eficaz na busca de respostas para a segurança alimentar, para o que propõe ações de geração de oportunidades de trabalho e de renda em áreas em que há grande incidência de pobreza. Por isso, estabelece como responsabilidade o enfrentamento da pobreza enquanto geradora da Insegurança Alimentar, através de uma política de cunho local.

O CONSAD se apresenta, no campo das políticas públicas, com um desenho institucional diferenciado: o de ser um consórcio público e não um conselho. Contudo, pretende compor a Política de Segurança Alimentar de modo descentralizado, democrático, possibilitando a participação da sociedade social para o controle social da mesma.

¹ Professora do Curso de Serviço Social na Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Email: zelimar@yahoo.com.br

² Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Mestre em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Unioeste/Campus de Toledo. Professor da Faculdade Sul Brasil/Toledo-PR

Nessa perspectiva, o CONSAD surge conciliando atuação institucional de um consórcio público aliado à estrutura de um conselho gestor. Esta inovação institucional pretende complementar o desenho federativo brasileiro, afetando a elaboração e a implementação das políticas, promovendo a descentralização, dando autonomia aos entes federados locais e, proporcionando a coordenação e cooperação entre eles.

Os Consórcios Públicos³ podem ser visto, de modo geral, como instrumentos de cooperação e coordenação federativa, que contemplam a possibilidade de realizar uma gestão associada de serviços públicos. Sua importância está na possibilidade de articulação entre diferentes esferas do governo para a execução de diversas competências, desde a formulação e execução de políticas sociais até as políticas que visam o desenvolvimento urbano e regional, bem como as políticas que agreguem regiões e Estados contíguos (CUNHA, 2004).

Tais Consórcios possibilitam como aponta Borges (2006), o provimento de bens públicos de modo eficiente. Ao invés de um ente federativo tentar prover um bem que sozinho não conseguiria, tanto por limitações financeiras quanto por questões de eficiência, ele coaduna recursos - quer seja financeiro, humano ou material - com outros entes da federação para a concretização de uma ação de modo mais eficiente e eficaz. A resolução de problemas que extrapolem o âmbito local e a possibilidade de equacionar tais problemas de modo conjunto é uma das maiores propostas da constituição dos Consórcios Públicos, enquanto mecanismo de efetivação de políticas públicas que consubstanciam uma relação intergovernamental.

Diferentemente da estrutura de um Consórcio Público que é responsável pela prestação direta de serviços, um Conselho Gestor de políticas atua sobre o processo de definição, monitoramento e avaliação de serviços executados pelas entidades, órgãos e programas neles inscritos. Sua proposta é de ser um mecanismo de oferta de serviços e de participação e controle social com o objetivo da promoção do desenvolvimento local. Para isso visa a participação efetiva das entidades públicas e civis em seu processo decisório, assim foram criadas condições para assegurar a consolidação do processo participativo. Aliado a isso, está a premissa de que a participação social assegura a busca por opções mais realistas e adequadas à realidade local, além de prover um novo canal de diálogo entre poder público e sociedade civil.

A partir destas considerações preliminares, o objetivo do presente artigo é o de analisar o desenho institucional do CONSAD e fazer alguns apontamentos acerca das suas possibilidades e desafios. De acordo com Lüchmann (2008), desenho institucional pode ser caracterizado como o conjunto de regras e normas que determinam como as ações individuais serão agregadas e transformadas em decisões coletivas. Nele se determina quem e o que será inserido no processo de decisão, assim como a estrutura e a seqüência dos processos.

Ao focar-se na discussão sobre o desenho institucional do CONSAD, destaca-se que o problema a ser considerado é o de observar a compatibilidade entre este desenho e a operacionalização da gestão do CONSAD. Para isto, dividiu-se este artigo em quatro partes, a contar desta Introdução. Na segunda parte, procura-se explicar sobre como o CONSAD se situa enquanto política pública. Na terceira, alude-se a figura dos consórcios públicos e dos conselhos gestores enquanto mecanismos institucionais do processo de descentralização. Na quarta, complementa-se a discussão sobre o desenho institucional do CONSAD e as suas implicações, por último algumas considerações.

³Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 ao art. 241 da Constituição Federal; Lei Nº 11.107, de 06 de Abril de 2005; Decreto Nº 6.017, de 17 de Janeiro de 2007.

2. Mecanismos institucionais do processo de descentralização

A Constituição brasileira de 1988 elevou os municípios ao mesmo nível de ente federativo de Estados e União. Esta modificação institucional possibilita a descentralização das políticas públicas e promove a busca por maior eficiência (SOUZA, 2001). No entanto, a autonomia gerada para os municípios não logrou promover de imediato a descentralização e nem a eficiência das políticas públicas, uma vez que ao dar autonomia para os municípios, quanto ao direcionamento das políticas públicas, criou-se um impasse no que se refere ao provimento das condições para a efetivação dessas políticas (ARRETCHÉ, 1999).

O impasse passa a existir quando se percebe que a gestão das políticas requer uma dinâmica diferente de uma estrutura centralizada. A execução de políticas por parte das esferas estaduais e municipais não é realizada apenas por deliberação do governo federal, a não ser em casos expressos constitucionalmente. Deste modo, surgem problemas relacionados à própria autonomia dos entes federativos, pois a implantação de políticas públicas fica condicionada à aceitação de cada ente, cabendo aos municípios a prerrogativa de aderir ou não a elas. Conforme Arretche (1999, p. 114):

Em Estados federativos, estados e municípios — porque dotados de autonomia política e fiscal — assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional. [...].

Assim, a gestão de políticas não determinadas por expressa imposição constitucional, não recai sobre a responsabilidade dos governos locais, já que dependem de sua adesão. Logo, a responsabilidade pela gestão das políticas costuma ser definida no campo das “trocas políticas” entre união, estados e municípios. Pois, as esferas locais costumam se absterem de assumirem a responsabilidade por tais políticas, dada sua fragilidade orçamentária.⁴

Diante deste fato, tem-se um problema, como o mostrado por Arretche (1999a), como o da necessidade de desenhos institucionais que busquem a adesão de entes federativos para a execução de uma política. Tal necessidade surge através da transferência das atribuições de políticas públicas do governo central para os níveis descentralizados. Isto pode ocorrer via estratégias de indução, capazes de atrair a adesão das esferas subnacionais para a responsabilidade pela gestão das políticas.

As estratégias de indução podem ser observadas através de diferentes tipos de relações intergovernamentais. Tais relações possibilitam aos entes federativos compartilhar decisões e responsabilidades, quando se trata da provisão de políticas públicas. Pós-Constituição de 1988 algumas inovações institucionais se apresentam como mecanismos de coordenação e cooperação entre as esferas intergovernamentais (CUNHA, 2004).

Dentre estas inovações institucionais, os Conselhos Gestores e os Consórcios Públicos se destacam. Estes dois mecanismos constituem o desenho institucional do

⁴ De acordo com Arretche (1999), essa abstenção seria a recusa dos governos locais em gerir uma política específica caso considerem seus custos elevados demais. Tais custos são de natureza econômica e política.

Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), uma das vertentes da atual Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA). Mas antes de se proceder a análise desses mecanismos institucionais do processo de descentralização, se faz necessário uma inserção sobre o CONSAD.

3. Historicizando o CONSAD

No bojo do Fome Zero, os CONSAD's foram criados em 2004, como uma iniciativa que visa promover a Segurança Alimentar através de uma política territorial que atue via promoção de política de geração de emprego e de renda. Buscando compor ações integradas para as especificidades de cada região, esses Consórcios objetivam construir um desenho institucional de política diferente, envolvendo tanto as esferas federal, estaduais e municipais quanto à sociedade civil (DE JESUS, 2006).

Os CONSAD's são associações entre municípios e tem como missão efetuar ações conjuntas no que se refere aos problemas locais relacionados à promoção da segurança alimentar. A articulação intermunicipal surge com uma proposta de interação permanente e institucionalizada, entre o poder público e a sociedade civil. Por essa razão, se institucionaliza a ação dos Consórcios através da criação de conselhos deliberativos, nos quais os municípios integrantes do Consórcio são representados pelo poder público e sociedade civil (IBAM, 2004).

Sua atuação na promoção da segurança alimentar ocorre através da geração de emprego e renda para a população local, visando a criação de um ambiente sócio-econômico propício para a garantia da Segurança Alimentar, através do incentivo à ações sustentáveis que garantam a essa população certa independência sócio-econômica.

Em suma, a proposta de um CONSAD é fortalecer a esfera local, mediante uma política permanente de geração de emprego e renda, garantindo assim o acesso a uma alimentação regular e adequada, corroborando com a noção de segurança alimentar alicerçada pelo programa Fome Zero.⁵

A escolha dos municípios para integrar cada Consórcio ocorreu mediante a realização do Estudo de Localização Territorial de Potenciais Consórcios de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável, em 2002, chamado de CONDELIS⁶. Em 2003 foram propostas algumas alterações, através de uma “avaliação crítica dos processos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) por meio das experiências e propostas vivenciadas pela sociedade civil, que terminaram com uma proposta chamada CONDELIS” (DE JESUS, 2006, p.57).

A proposta do CONDELIS incorporada pelo CONSAD é a de combater a pobreza e as desigualdades buscando incentivar processos de desenvolvimento endógenos. Por isso, os territórios alvos desse tipo de Política são regiões economicamente deprimidas, com baixa estrutura socioeconômica, com alta incidência de pobreza e baixa organização social (ORTEGA, 2007).

⁵ O Fome Zero é conjunto de ações coordenadas entre diferentes ministérios e distintas esferas de governo, no âmbito de uma Política Nacional de Segurança Alimentar. Embora esteja ligado as linhas de ação entorno das ações sobre Segurança alimentar executadas pelo Fome Zero, os CONSAD's não estavam no projeto inicial do programa (TAKAGI, 2006).

⁶ O CONDELIS foi realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), ainda em 2002, a pedido da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária (DE JESUS, 2006, p.57).

Buscando propiciar boa funcionalidade e uma representatividade adequada, do ponto de vista da participação democrática no âmbito dos CONSAD's, limitou-se o número de municípios integrantes em cada Consórcio. Geralmente de 5 a 20 municípios, cuja integração de cada município a um determinado consórcio se pauta pela identificação territorial entre eles. Esta chamada identificação territorial, na maioria das vezes, transforma-se em proximidade físico-espacial (IBAM, 2004; ORTEGA, 2007).

4. Consórcios públicos

Dentro das inovações institucionais apresentadas como mecanismos de coordenação e cooperação entre esferas intergovernamentais, estão os Consórcios Públicos. Institucionalizados via proposta de Emenda Constitucional nº 19 de 1998, essa Emenda modificou o Art. 241 da Constituição brasileira de 1988; e criou mais uma forma de gestão compartilhada de políticas públicas.

Entende-se por Consórcios Públicos, a partir da Lei nº 11.107/05, segundo Mello (2006, p. 656):

[...] contratos realizados entre as pessoas de Direito Público de capacidade política, isto é, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em vista da realização de atividades públicas de interesse comum, e dos quais resultará uma pessoa jurídica que os congregará.

Define-se ainda, segundo Cunha (2004, p.21), que Consórcios Públicos são “... a associação pública formada por dois ou mais entes da Federação, para a realização de objetivos de interesse comum”. Logo, suas possibilidades residem na:

[...] ampliação do alcance e da efetividade das políticas e dos recursos nelas aplicados, uma vez que poderão permitir ação cooperada e maior racionalidade na execução de serviços em áreas como saúde, saneamento, geração de renda, infraestrutura, entre outras políticas de responsabilidade partilhada entre os entes federativos.” (Cf, p. 21-22).

Esta inovação institucional foi mais um passo à frente no processo de descentralização das políticas. Ela possibilitou novas formas de gestão de políticas públicas por parte das diferentes esferas governamentais, ao proporcionar a busca por melhor eficiência através da execução conjunta de serviços públicos. Com os consórcios construiu-se um instrumento de atuação integrada entre os entes federados, com a justificativa de se obter melhor o provimento dos bens públicos (CUNHA, 2004).

Inicialmente, os Consórcios foram utilizados de modo horizontal, isto é, por entes federativos da mesma natureza, como os consórcios intermunicipais. Nas relações verticais, entre entes federativos de natureza diferentes, a relação intergovernamental ocorre via convênios. Isto se tornou possível com a Emenda Constitucional nº 19/1998, ao art. 241 da Constituição Federal, e a Lei Federal nº 11.107/05, que estabelece que todos os entes federados podem articular-se através de Consórcios Públicos.

Esclarece-se que a diferença entre consórcio e convênio é da seguinte ordem: o primeiro é realizado entre entes federados de direito público, da mesma natureza, como municípios com municípios, estados com estados; o segundo entre entes de natureza diferentes como municípios e união. Os convênios são caracterizados como acordos voluntários, não contratuais e, portanto, não assumem personalidade jurídica. Consórcios, a partir da Lei nº 11.107/05, passam a ter personalidade jurídica, de direito público ou de direito privado (CUNHA, 2004; DI PIETRO, 2005).

Ao assumir personalidade jurídica, os consórcios assumem obrigações e adquirem direitos. Podem dispor de estrutura administrativa própria e, adquirem a possibilidade de executar políticas públicas, em nome dos entes consorciados. Ao assumir personificação jurídica deixam de ser, simplesmente, um instrumento de organização e prestação de um serviço específico (como seriam os convênios). A partir da Lei nº 11.107/05, os integrantes dos consórcios públicos têm igualdade jurídica, no sentido de que não há hierarquia entre os consorciados, todos têm a mesma competência e responsabilidade, e, não terá natureza contratual⁷ (BORGES, 2006).

Dentre as possibilidades de realização de um Consórcio Público está a de poder assumir a forma de cooperação para a execução de serviços diversos. E não apenas aqueles que, tradicionalmente, existiam antes da promulgação da Lei 11.107/2005. Antes, os Consórcios eram constituídos para a realização de serviços pré-determinados, como os voltados para a saúde, o saneamento básico, o tratamento do lixo e etc. Deste modo não havia a necessidade de dotar os consórcios com personalidade jurídica, uma vez que um instrumento de natureza contratual (como convênios) era o suficiente para a realização destes determinados empreendimentos.

Quando dotado de personalidade jurídica de direito público, os Consórcios Públicos passam a ser caracterizados como parte da administração indireta dos entes federados, conforme se observa através da Lei nº 11.107/05, art. 6º, §1º. Ao omitir uma caracterização como esta - a de integrar a administração indireta - para os Consórcios Públicos de direito privado, cria-se um impasse quanto à situação jurídico-institucional destes.

Entretanto, conforme argumenta Di Pietro (2005), qualquer instituição criada pelo poder público com a finalidade de desempenhar funções administrativas do Estado, deverão fazer parte da administração direta ou indireta, pois não há possibilidade de qualquer ente da federação constituir pessoa jurídica para desempenhar suas próprias atividades administrativas sem considerá-la como parte do Estado. Caso contrário se incorre em deixar atividade típica do Estado para a execução da iniciativa privada.

Os Consórcios Públicos podem ser classificados como Consórcios Administrativos, Consórcios Públicos de Direito Privado e Consórcios Públicos de Direito Público⁸ Os Consórcios Administrativos são considerados os constituídos antes

⁷ A natureza contratual, do ponto de vista jurídico, dos Consórcios públicos, reside no documento assinado pelos entes federados, quando criam o consórcio. Ao efetuar o “contrato de consórcio”, eles assumem responsabilidades quanto à consecução de um objetivo comum. Esta seria a natureza “contratual” dos consórcios públicos, sendo que este “contrato” necessita de uma pessoa jurídica que dê suporte à prática de atos e negócios jurídicos (SILVA, 2005).

⁸ A denominação de Consórcios Administrativos é puramente interpretativa, não se configura como outra modalidade de Consórcio Público, como o de direito privado e o de direito público. Eram assim denominados pelos juristas todos os consórcios existentes antes da Lei 11.107/05. Desde a Constituição de 1937 se permitiram as associações intermunicipais, mas estas eram regidas pela legislação civil, uma vez que os municípios só se constituíram como entes federados a partir da Constituição de 1988. Assim,

da Lei 11.107 (06/04/2005) – a chamada Lei dos Consórcios Públicos. Antes desta lei, os consórcios públicos eram destituídos de personalidade jurídica, e sua existência se dava via instrumento jurídico em que pessoas de diferente natureza jurídica ajustavam direitos e obrigações.

Os Consórcios Públicos de Direito Privado são considerados pessoas jurídicas instituídas por entes federativos, para a realização de objetivos e interesses comuns, mas personificadas sob o direito privado. Geralmente adotam a forma de associações ou fundações. Os Consórcios Públicos de Direito Público são definidos como associações públicas, sendo, pois, equiparados a autarquias, Nesse sentido incorporam o *status* de membros do que se conhece por administração indireta (CUNHA, 2004).

Os Consórcios Administrativos de acordo com o Decreto nº 6.017 (17/01/2007), podem se transformar em Consórcios Públicos. O incentivo para isso pode ser encontrado no Art. 39, o qual dispõe que só celebra convênios com a União os Consórcios Públicos de Direito Público. Percebe-se que em tal Decreto está posto o impasse quanto à existência dos três tipos de consórcios, uma vez que mesmo os Consórcios de Direito Privado não poderão celebrar convênios com a União. Outro aspecto a ser ressaltado é o fato de que mesmo sendo de direito privado, tal modalidade de Consórcio deve seguir as mesmas normas dos de direito público (Art. 6º, 2º parágrafo, inciso II). Em síntese, mesmo se tendo três modalidades político-jurídicas, apenas os Consórcios Públicos de direito público estão autorizados a receberem recursos públicos para desempenharem atividades de Estado.

5. Conselhos gestores

No Brasil, o surgimento dos conselhos de políticas públicas deu-se durante o processo da transição democrática, final da década de 1970 e início da década de 1980. No entanto, tais conselhos tinham como características “*o caráter opinativo, fiscalizador e consultivo*”. Eram conselhos populares ou comunitários, representados pelos movimentos sociais. Destacaram-se na estratégia e lutas para ampliar e alargar a democratização do Estado (PETRARCA 2008, p.33).

A Constituição de 1988 regulamentou os conselhos gestores como espaços para a prática da participação popular, colocando-os na situação de co-gestores das políticas públicas. O canal de participação social constituído pelos conselhos pretende modificar a relação entre Estado e as organizações da sociedade, na medida em que eles venham a se constituir numa estratégia privilegiada, com melhores condições, para alcançar níveis avançados de democratização das relações político-institucionais (MARTINS *et al.*, 2008).

Os conselhos foram incorporados à estrutura do governo, em todas as suas instâncias (do central até o local) visando garantir a descentralização político-administrativa e fortalecer o papel da participação da população no âmbito das políticas públicas, quer seja na formulação ou no monitoramento (COSTA, 2008).

A inovação se apresenta nas características e possibilidades de alguns deles terem deixado de ser apenas de caráter consultivo e passaram a ter prerrogativas de determinar e decidir sobre as políticas públicas. Criaram-se condições de reordenar as

eram realizados contratos entre entes privados, por isso de se chamarem Consórcios Administrativos, pois não passava de atos da administração pública a realização desses acordos e, não havia a necessidade de autorização legislativa para sua constituição (DI PIETRO, 2005; SCALABRINI, 2011).

políticas rumo a práticas mais democráticas, através do caráter deliberativo (GOHN, 2007).

Conforme Martins *et al* (2008, p.159):

Quanto ao seu poder de decisão, os conselhos podem ser deliberativos ou consultivos. O conselho deliberativo é aquele que possui o poder de discutir e decidir sobre os rumos das políticas públicas executadas pelo governo, e o consultivo tem como função emitir pareceres e dar sugestões sobre as políticas, não possuindo poder decisório.

Os conselhos podem ser classificados, basicamente, em três tipos: a) conselhos de programas, que são atrelados aos programas governamentais existentes, estando suas prerrogativas no âmbito dos respectivos programas (conselhos municipais de desenvolvimento rural, emprego e alimentação escolar); b) conselhos de políticas, vinculados a políticas públicas amplas. Estruturado em sistemas nacionais, com fóruns públicos, utilizados como canais de intermediação de interesses específicos dos diversos grupos sociais. Tendo como função ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado (conselhos de saúde, educação e assistência social); c) conselhos temáticos, ligados a uma área/tema sem legislação e existente na esfera local (conselhos municipais de direitos da mulher, de cultura, de esportes, de carnaval) (TATAGIBA, 2002; MARTINS *et al.*, 2008).

Para Tatagiba (2002, p.55), a novidade histórica dos conselhos gestores, entre outras características, é que surgiram como instrumentos privilegiados para a resolução dos conflitos, desde a expectativa que eles promoviam a construção de acordos que não seja pautada pela “troca de favores ou práticas clientelistas ou mesmo de cooptação”. A condição de instância deliberativa lhe garante a competência jurídica para influenciar no processo de elaboração das políticas públicas, controlando orçamentos, partilhando o poder e redefinindo as prioridades, isto é: portando-se como indutores de novos padrões de relação entre o Estado a Sociedade. Isto em razão da relativa autonomia em relação ao governo.

Os conselhos gestores podem ser, ao mesmo tempo, arenas para a representação e para as disputas entre propostas totalmente diferenciadas mas, também, podem ser foros para a preservação do tipo da gestão política que melhor corresponda aos interesses dos governantes. Nessa perspectiva, esses conselhos abrem-se para os embates entre perspectivas que, nem sempre, são de todo contrárias e, por outro lado, como espaços de defesa de interesses mais ou menos articulados esses conselhos permitem que os sujeitos mantenham ou redefinam suas posições... (BIDARRA, 2006, p. 43)

O padrão de interação se modifica conforme as arenas em que se processam as disputas, estando então, dependente da organização dos arranjos institucionais para promover diferentes níveis de interação entre Estado e sociedade:

[...] Os conselhos constituem canais de participação e representação das organizações sociais na gestão de políticas públicas específicas. Obrigatórios por lei federal em diversos setores (saúde, educação, criança e adolescente, assistência social e trabalho), os conselhos se diferenciam de acordo com o município: (i) pelo poder de decisão, deliberativo ou consultivo; (ii) pelos critérios de representação dos

diferentes segmentos sociais, amplos ou restritos; e (iii) pela dinâmica e pelas condições de seu funcionamento, isto é, os instrumentos e a estrutura à sua disposição. Nesse sentido, entendemos que os conselhos municipais são a maior expressão da instituição, pelo menos no plano legal, do modelo de governança democrática no âmbito local. (SANTOS JÚNIOR, AZEVEDO E RIBEIRO, 2004, p. 21).

A partir das considerações sobre a importância dos conselhos e dos consórcios, para se alcançar a descentralização, nota-se que a participação dos municípios tem-se ampliado, na medida em que se tornaram instância implementadora de políticas. Este processo se constitui mediante o modelo de descentralização dos recursos da união, que exige a instituição dos conselhos municipais para o recebimento de repasses financeiros. Neste caso, os conselhos tornam-se necessários como espaços públicos, ou melhor, mecanismos institucionalizados de participação (CÔRTEZ, 2005).

Para Petrarca (2008, p.33): “[...] os conselhos municipais tornaram-se ferramentas-chave na descentralização e na ampliação do papel político dos governos municipais, uma vez que a composição e criação dos conselhos são definidas pelas leis orgânicas municipais”. Desta forma, é importante assinalar que o protagonismo de instância local não pode ser reduzido na “prefeiturização”, dado que os municípios não podem ser compelidos a responderem às situações estruturais, que dizem respeito ao projeto econômico-social e, os quadros municipais não dispõem de capacidade política e nem técnico-operativa para a resolutividade.

6. Discutindo o desenho institucional dos CONSADs

Tal como anteriormente exposto, os CONSADs são modalidades de Consórcio Público que combinam premissas de funcionamento político dos conselhos gestores de políticas públicas. O CONSAD segue uma estrutura de funcionamento proposta no Guia do CONSAD, feito pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) em 2004, chamada de Estrutura Decisória⁹, composta por:

- Nível Deliberativo Máximo

Nesta instância tem-se uma modalidade de atuação dos consorciados que se assemelha às características de Fórum, na medida em que pressupõe a participação de membros dos segmentos sociais e econômicos que atuam no território em que se implementa programas geridos pelo CONSAD local.

Imposta esclarecer que o Fórum constitui deliberação e modo de expressar decisões sobre políticas, linhas de ação e prioridades. Nele constitui-se a orientação geral e as opções da condução dos programas. Desta forma, o equipara-se a um conselho deliberativo¹⁰ do CONSAD, sendo composto por até seis representantes de cada município que integra tal consórcio.

Contudo, em razão de sua característica de Fórum deve observar o princípio da representação majoritária da sociedade civil, (2/3 dos representantes devem ser da sociedade civil) ficando o restante para o poder público municipal (Prefeitura, Câmara de Vereadores).

- Nível Decisório Gerencial

⁹ O texto que se segue corresponde ao resumo do Guia do CONSAD, IBAM (2004 p.14-19).

¹⁰ O Guia do CONSAD (IBAM, 2004, anexo B, p. 12) denomina de Fórum, o conselho gestor do CONSAD, e lhe atribui as mesmas prerrogativas deliberativas de um conselho gestor.

Instância responsável pelos aspectos gerenciais do CONSAD, que tem a característica de uma Comissão, ou Comitê ou similar. Cuidam da elaboração, execução e acompanhamento do planejamento realizado no CONSAD, além de articular e concretizar pactos e parcerias necessários para a viabilização dos programas.

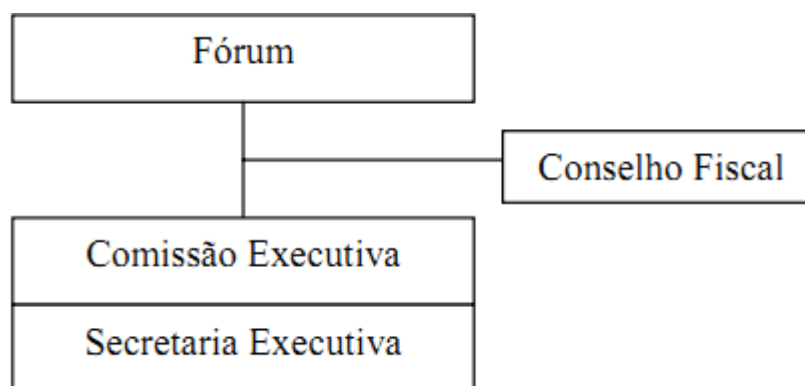
Esta instância é composta por uma Comissão executiva integrada por três representantes, sendo um de entes públicos municipais e dois de entes da sociedade civil.

- Nível Operacional

Instância encarregada do apoio logístico às ações do CONSAD. Pode ter o formato de uma Secretaria Executiva, Secretaria Geral ou outro órgão, cujo responsável gerencia as ações e o funcionamento cotidiano da entidade garantindo a fluência e supervisiona a execução das tarefas. Diferentemente da instância anterior, nesta o posto de secretário e os profissionais que integram a equipe são de contratados diretamente pelo CONSAD ou cedidos pelas Prefeituras que integram a composição de um CONSAD.

Para a preservação da transparência nas ações do CONSAD constitui-se de um órgão com características de Conselho Fiscal, o qual se incumbe da fiscalização financeira e contábil da movimentação dos diferentes tipos de recursos obtidos pelo CONSAD.

Figura 1 - Configuração do modelo referencial de estrutura organizacional do CONSAD



Fonte: IBAM (2004, p.16)

Para a sustentação e legitimação institucional desta estrutura, de modo que possa representar a cooperação entre um conjunto de atores, seja de natureza pública e os de natureza não-pública, é necessária a formalização de uma Associação Civil. A partir dela caminha-se para a institucionalização do CONSAD mediante a assinatura de um Acordo de Programa, que permite a legalização da participação dos municípios. A esta Associação dá-se o nome da sigla CONSAD e se estabelece um Estatuto, com objetivos, competências e forma de organização, tendo ainda suas regras de funcionamento estabelecidas em um Regimento Interno (IBAM, 2004, p.19).

7. O CONSAD como consórcio público

A finalidade dos consórcios públicos é a de promover a gestão associada dos serviços públicos entre os diferentes entes da Federação. Mas, antes de se constituir como consórcio público, há a necessidade, conforme o Art. 3º da Lei 11.107/05 e o Art. 4º do Decreto nº 6.017/07, de prévia celebração de um protocolo de intenções, aprovado pelos representantes dos entes que pretendem se consorciar. Em seguida, procede-se a celebração do “contrato de consórcio público” precedido por lei que ratifica o protocolo de intenções. A referida lei deve obter a aprovação do legislativo de cada ente.¹¹

Pela Lei 11.107/05 e pelo Decreto nº 6.017/07, o consórcio público deve ser organizado por estatutos, aprovados por assembléia geral do consórcio. Nota-se que, ao se constituir como personalidade jurídica de direito público, os entes federados consorciados criam, neste processo, em suas próprias estruturas administrativas (uma vez que aprovado pelo protocolo de intenções e pelo contrato de consórcio público) uma administração indireta, representada por uma Associação Pública (BORGES, 2006).

A Associação Civil é regida pela legislação civil, exceto quando da realização de licitações, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal (esta se rege pela CLT) que seguem as normas de direito público (Art. 6º, §2º da Lei 11.107/05).

A Lei 11.107/05, no Art.13º, trata das obrigações dos entes da Federação ao se vincularem em consórcios públicos. Neste caso as obrigações devem estar constituídas e reguladas por “contrato de programa”, como condição de sua validade. O contrato de programa deve estar previsto no protocolo de intenções e no contrato de constituição do consórcio.¹²

O CONSAD, ao constituir-se em consórcio, passou a agregar não só os entes Federados, mas parte da sociedade civil¹³. Adotou como forma de existência uma personalidade jurídica de direito privado, a associação civil. O que lhe é apropriado para: “... utilizar-se a figura do Acordo de Programa como instrumento formalizador da convergência de interesse na execução de atividades voltadas a segurança alimentar e o desenvolvimento local.” (IBAM, Anexo B, p. b3).

A associação civil formada tem a responsabilidade de gerir as atividades que constam no Acordo de Programa (“contrato”), ratificado através do protocolo de intenções, no momento da constituição do consórcio. Desta forma, pode firmar convênios, contratos, receber e fazer doações financeiras, e celebrar convênios com a união. Segundo o IBAM (2004, anexo, p. b6), dentro da sua área específica de atuação, o CONSAD está apto para fomentar atividades voltadas para a promoção da segurança

¹¹ Depois de ratificado, o protocolo de intenções passa a ser denominado como Contrato de Consórcio Público (DI PIETRO, 2005; SILVA, 2005; BORGES, 2006).

¹² Contrato de programa, de acordo com Di Pietro (2005, p.11): “... obrigações que um ente da Federação constitui para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito da gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos”.

¹³ No documento utilizado como referência para a constituição dos CONSADs, o campo da denominada sociedade civil é integrado e definido: (...) Por entes privados entende-se as organizações de direito privado e as organizações da sociedade, tais como: associação de produtores, de empresários, de comerciantes, entidades sociais, cooperativas, sindicatos, organizações não-governamentais, organização da sociedade civil de interesse público, e outros. (GUIA DO CONSAD, 2004, p. 17)

alimentar e o desenvolvimento local, para isto deve buscar parcerias com outros entes públicos e privados.

Para o financiamento das atividades e dos serviços efetuadas através do consórcio, os recursos podem vir de doações, através da prática da atividade econômica (desde que não ocorra partilha dos ganhos entre os entes associados e sim, aplicados nas atividades efetuadas pelo consórcio), via convênios com as esferas governamentais, abertura de crédito especial, desde que autorizado pelos entes que constituem o consórcio e via dotações financeiras advindas dos consorciados.

8. O CONSAD como modalidade de conselho gestor

Para assegurar a participação efetiva dos consorciados no processo que envolve as decisões, o CONSAD, conforme Art. 4º, VII da Lei nº 11.107/2005 e do Art. 5º, VII do Decreto nº 6.017/2007, deve contar com o foro de uma assembléia geral, enquanto instância máxima do Consórcio. Nesse aspecto encontra-se diferença de proposição entre o guia formulado pelo IBAM que organiza a concepção do CONSAD e a definição expressa no texto da lei.

Na proposta do IBAM (2004), o CONSAD tem como órgão deliberativo máximo o Fórum, com prerrogativas deliberativas de um conselho gestor, e com representatividade para os entes consorciados, seguindo uma proporcionalidade de conselheiros por cada município representado, além de estabelecer a proporcionalidade da representação entre poder público e sociedade civil.

Para isto no Guia do CONSAD:

Preconiza-se a necessidade da existência de um órgão que atue como instância máxima deliberativa, com características de Fórum e com ampla participação dos diferentes segmentos sociais e econômicos atuantes no território em consideração (IBAM, 2004, p. 15).

Nesta perspectiva, o fórum do CONSAD é composto por até seis representantes de cada município, observado o princípio da representação majoritária da sociedade civil (ter 2/3 dos representantes). Assim, o CONSAD conta, por município, com: 2 entes provenientes do setor público (Prefeitura, Câmara de Vereadores) e 4 membros da sociedade civil, eleitos de forma independente do poder público.

A princípio, mantém-se a estrutura similar a de um conselho gestor de políticas públicas, todavia com a visível limitação de não haver alternância de poder entre as entidades que representam a sociedade civil, uma vez que só participam do Fórum aquelas entidades que são consorciadas. Em tese, somente os consorciados tem a prerrogativa de serem representados no conselho do consórcio¹⁴. Está-se diante da emblemática situação de privatização de uma matéria de interesse público, dado que trata de mecanismo de minimização dos efeitos das desigualdades econômico-sociais.

¹⁴ Essa questão não aparece no Guia do CONSAD. Entretanto, deve ser observado que o consórcio se constitui, enquanto pessoa jurídica, de uma associação civil; e ela é integrada pelos que participaram de sua criação. Logo, são estas entidades que se fazem representar no conselho do consórcio. Desta forma, vê-se, portanto, que a representação da sociedade civil é restringida no ato de criação da Associação Civil.

Este fato explicita a fragilidade da participação popular e a subversão da idéia de espaço público para o controle social no âmbito da Política de Segurança Alimentar.

Mesmo assinaladas tais limitações, o Guia do CONSAD (IBAM, 2004, p. 17), estabelece que: “(...) o processo decisório participativo e democrático é o caminho adequado para opções mais realistas e pertinentes e para o comprometimento com as decisões tomadas.”. Nele, deve resguardar o pluralismo como um dos pressupostos de um processo decisório participativo, das categorias que fazem parte das atividades econômicas e sociais dos territórios.

Considerações finais

A discussão dos limites e das possibilidades do desenho institucional do CONSAD se mostra mediante a análise de alguns aspectos que estão interligados. Destacam-se os fatores relacionados à estrutura jurídica adotada, as condições em que se apresenta a questão da participação da sociedade civil e a capacidade de deliberação do Fórum do CONSAD.

Os problemas da estrutura jurídica se mostram por meio do ato de assunção de personalidade jurídica. Ao adquirir personalidade jurídica, consórcios públicos assumem obrigações e direitos e, entre demais atribuições, adquirem a possibilidade de executar políticas. A escolha do modelo jurídico (direito público ou privado) gera alguns pontos emblemáticos.

O primeiro se pauta pela discussão da possibilidade dos consórcios públicos se revestirem tanto do direito público (associações públicas) quanto do direito privado (associação civil). Segundo o Art. 6º, §2º da Lei nº 11.107/05, mesmo sendo de direito privado os consórcios públicos deverão respeitar algumas normas de direito público.

No entanto, pode-se argumentar que o CONSAD foi pensado para congrega o poder público e a sociedade civil, conforme o Guia do CONSAD (IBAM, 2004). E a escolha do formato de Consórcio está associada às possibilidades que a personalidade de direito privado possibilita. Por definição, de acordo com o Art. 2º inciso I do Decreto nº 6.017/2007, Consórcio Público é:

(...) pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. (grifo nosso)

Partindo dessa consideração, entende-se que a Lei nº 11.107/2005, assim como o Decreto nº 6.017/2007, não aventa a possibilidade de se configurar enquanto Consórcio Público um agregado de entidades de natureza jurídica distinta, como entes federados e sociedade civil. Isso se evidencia através do trecho supracitado e grifado. Tal fato demonstra que a consolidação do CONSAD articulando poder público e sociedade civil, só é permitida via sua caracterização jurídica de direito privado.

Para Silva (2005, p. 05):

... conclui-se que o consórcio público se respaldará, em termos de existência no mundo jurídico, ou sob a forma de uma associação

pública, constituindo pessoas de direito público interno e sujeitando-se integralmente às normas de direito público ou será associação civil, integrando o rol das pessoas de direito privado e, neste caso, ressalta-se, sujeita à observância dos dois regimes (público e privado).

Entende-se que o CONSAD, com a premissa de articulação permanente e institucionalizada entre o poder público e a sociedade civil, só pode encontrar o caminho de sua existência através da personificação de direito privado. Entretanto, neste seu hibridismo, uma vez que responde tanto a normas de direito público quanto de direito privado, cria uma situação controversa.

Enquanto ente de natureza pública, não há qualquer contrariedade no sentido de se contestar sua existência, pois se entende que adotando o regime de direito público se garante a forma adequada de se proceder na busca do interesse público, uma vez que essa deveria ser a finalidade dos consórcios públicos.

Mas adotando natureza de direito privado eles se tornam administração indireta dos entes públicos consorciados. Decorre que na defesa dos interesses públicos, não se espera procedência adequada quando se está diante de um ente privado, que atua com base em premissas de mercado. Então como admitir a realização de atividades típicas de Estado por entes privados? O que assegura que entes privados terão o mesmo comprometimento com a justiça e a equidade social?

Salienta-se que adotando a forma de direito privado, através de uma associação civil, se possibilita que parte da sociedade civil integre o consórcio¹⁵. Tal fato potencializa maior participação e controle social rumo à maior democratização e descentralização dos serviços que deverão ser ofertados, assim como melhoram a definição do escopo desses serviços a serem realizados.

Entretanto, quanto às condições em que se apresenta a participação da sociedade civil, vê-se que ela é limitada. Em princípio, a sociedade civil que se fará representar no consórcio será somente aquele que for partícipe dele. Procedem-se então alguns posicionamentos quanto a esse fato: haverá alternância entre as entidades que representam a sociedade civil? Como se procede à escolha dessas entidades? Elas, de fato, adquirem legitimação para representar a sociedade civil?

Aparentemente, de acordo com os procedimentos jurídicos, pode-se alterar o estatuto do consórcio no formato de associação civil e, dessa forma, alterar as instituições participantes. No entanto, cabe salientar que tal medida é refém dos que já compõem o consórcio. Basta saber se estes terão motivação (ou espírito democrático) para promover mudanças. Fica evidente, pelo motivo exposto, a precária, se não inexistente, dinâmica participativa.

Quanto à escolha das entidades da sociedade civil, no projeto de construção do CONSAD, se preconiza a pluralidade, conforme Guia do CONSAD (2004, p.17): “[...] O pluralismo aqui defendido pretende assegurar que todos os atores sociais estejam legitimamente representados no processo de tomada de decisão que os afeta.”. A pluralidade pode ser atingida, desde que se obedeça a procedimentos democráticos para o processo de escolha das entidades.

Porém, como não há nenhuma regra ou norma que estabeleça essa obrigatoriedade, pode-se recair em clientelismo ou mesmo em troca de favores na

¹⁵ Uma vez pensado para conciliar poder público e sociedade civil, a única forma que possibilitaria isso seria um consórcio de direito privado. Pois ele congrega pessoas de direito privado, ao contrário de um consórcio de direito público, em que só deve congrega internamente pessoas de direito público. Através da figura do “Acordo de Programa”, se institui o consórcio com entes federados e parte da sociedade civil (SILVA, 2005; SCALABRINI 2011).

escolha dessas instituições, assim como ser chamada a participar instituições que apóiem situações políticas postas, e excluir as que são contrárias.¹⁶

No que se refere à capacidade de deliberação, ao se ter enquanto instância deliberativa uma assembléia geral (Fórum) não se investe numa dinâmica participativa mais intensa, de encontros democráticos mais regulares, como o de funcionamento dos conselhos gestores.

Se a assembléia é o grande foro de discussão das grandes diretrizes, a operação cotidiana das ações, o seu monitoramento e controle são entregues a um corpo técnico (assembléia geral) ou a um quadro dirigente, tal como uma organização privada, não tendo muito significado, ao menos no plano institucional, a representatividade do Fórum que conta com 2/3 da sociedade civil.

Não se procede esperar força deliberativa como de um conselho gestor. Primeiro por não ter o mesmo respaldo institucional de um e, segundo, porque vai depender das definições postas no estatuto da sociedade civil que dá origem ao CONSAD. Desse modo, o CONSAD se afasta definitivamente do formato de conselho gestor, ao qual não pode realizar as premissas de um, como [...].

As pretensões do programa não podem ser levadas a contento, vez que várias questões ideais não podem ser confirmadas pela realidade política ou jurídico-institucional. Mesmo assim, o CONSAD se apresenta com uma institucionalidade diferenciada, ao consegue inserir uma nova dinâmica capaz de promover interações entre poder público e sociedade civil, mesmo que limitando a participação e o controle do consórcio por esta última – sendo tal fato uma das premissas apresentadas pelo CONSAD.

Ele efetiva a cooperação federativa, quando permite aos entes federados compor ações conjuntas no que se refere aos problemas locais relacionados à promoção da segurança alimentar, e promove a descentralização das políticas públicas, mesmo que ao se configurar como personalidade de direito privado se lhe apontem incertezas quanto à sua capacidade idônea de efetuar políticas públicas.

Referências

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, nº 40, p.111-141, jun. 1999.

BIDARRA, Zelimar S. Conselhos Gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. **Serviço Social e Sociedade**, n. 88. Ano XXVI. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 19**, de 04 de Junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a

¹⁶ Na realidade, a escolha das entidades para compor os consórcios foi selecionada por Entidades Implementadoras Regionais (EIRs) e estas escolhidas por meio de Editais, via FINEP (ORTEGA, 2007). Mas isso não livra de críticas este processo. As EIRs podem escolher aqueles segmentos mais tradicionais ou aqueles mais organizados, deixando de fora outros segmentos. Embora este não seja espaço para tal discussão, o melhor é que se remetesse para fóruns específicos a escolha das entidades, com vistas a garantir, pelo menos, mais legitimidade para a representação.

cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 20 de set., 2011.

BRASIL. **Lei Nº 11.107**, de 6 de Abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 20 de set., 2011.

BRASIL. **Decreto Nº 6.017**, de 17 de Janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>. Acesso em: 20 de set., 2011.

BORGES, Alice Gonzalez. Os consórcios públicos na sua legislação reguladora. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Salvador, nº7, Set/Out/Nov, 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7072>>. Acesso em: 12 de set., 2011.

CÔRTEZ, S. M. V. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar**, Curitiba, nº 25, p. 143-174, 2005. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/educar/article/viewFile/2243/1875>>. Acesso em: 28 de mar., 2011.

COSTA, V. M. R. Teoria democrática e conselhos de política social. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA-PEREIRA, P. A. (Org). **Política social e democracia**. 4ª edição, São Paulo: Cortez/UERJ, Rio de Janeiro, 2008.

CUNHA, R. E. da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**. Ano 55, nº3, Jul-Set, 2004.

DE JESUS, C. M. Desenvolvimento territorial no Brasil: a experiência dos consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento local. Uberlândia, UFF/ Instituto de Economia, 2006. (Dissertação de Mestrado).

DI PIETRO, M. S. Z. O consórcio público na Lei nº 11.107, de 6.4.2005. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Publico da Bahia, n. 3. Julho/agosto/setembro, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 12 de set., 2011.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3ª edição, São Paulo, Cortez, 2007. (Coleção questões da nossa época, v. 84).

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Guia do CONSAD** – Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local. IBAM/DES/NEL, Versão 3, 2004. <<http://www.mds.gov.br/backup/teste/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/consad/guiaconsadrev3.pdf>>. Acesso em: 17 de mar., 2011.

LÜCHMANN, L. H. H. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: Rubens Pinto Lyra. (Org.). **Participação, democracia e segurança pública. A experiência brasileira.** João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2008, p. 45-65.

MARTINS, M. F. et. al. Conselhos municipais de políticas públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, Brasília, vol. 59, nº2, p.151-185, abr/jun, 2008.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo.** 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

ORTEGA, A. C. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADs. **RER**, Rio de Janeiro, vol. 45, n.02, p. 275-300, abr/jun 2007.

PETRARCA, F. R. Participação política, problemas sociais e atuação em conselhos gestores municipal. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul, v. 28, nº 1, p. 28-49, jan/jun. 2008.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. (Org). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2004.

SCALABRINI, J. H. A natureza jurídica dos consórcios intermunicipais e as conseqüências trazidas pela Lei nº 11.107/05. **Revista de Direito Público.** Londrina, v.6, nº1, p.196-215, Jan/Abr. 2011.

SILVA, C. D. O.. Lei nº 11.107/05: marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros. **Jus Navigandi**, Teresina, a 9, n. 705, 10 jun. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6872>>. Acesso em: 12 de set., 2011.

SOUZA, C. Federalismo e descentralização na constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **DADOS— Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 44, nº 3, p. 513 a 560, 2001.

TAKAGI, M. A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios. Campinas, IE/Unicamp, 2006. (**Tese de Doutorado**).

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo. São Paulo: Paz e Terra, 2002.