



Artigo

Pensando os Arranjos Intermunicipais no Combate à Desigualdade: um estudo de quatro consórcios

*Thinking of Intermunicipal Arrangements to Combat Inequality: a study
of four consortia*

*Pensando en los arreglos intermunicipales para combatir la
desigualdad: un estudio de cuatro consorcios*

*Réflexion sur les accords intercommunaux pour lutter contre les
inégalités: une étude de quatre consortiums*

Patricia Laczynski¹

¹ Graduada em Administração de Empresas, mestre e doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP Brasil. Atualmente é docente da Escola de Ciências do Trabalho do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, São Paulo, SP, Brasil.

Resumo

Este trabalho objetiva responder a duas perguntas: *será que os consórcios são arranjos regionais possíveis de efetivarem políticas de combate à desigualdade? Serão os consórcios capazes de pensar a governança intermunicipal, a partir da redistribuição?* Como o Brasil é um dos campeões de desigualdade, procurou-se aprofundar a discussão prática da desigualdade e procurar caminhos a partir das sub regiões de se implementar políticas redistributivas. O objeto de análise da pesquisa são os consórcios intermunicipais. Metodologicamente, foram realizados estudos de quatro consórcios nas áreas de desenvolvimento e saúde. Conclui-se que os consórcios são capazes de implementar políticas *quase-redistributivas*, uma vez que suas ações beneficiam um grupo muito grande da sociedade, mas o custo não se origina de outro grupo social específico, mas de toda uma região.

Palavras-Chave: Desigualdade; Políticas Redistributivas; Consórcios Intermunicipais; Federalismo; Desenvolvimento.

Abstract

This work aims to answer two questions: Are consortia possible regional arrangements to implement policies to combat inequality? Will consortia be able to think about inter-municipal governance from the redistribution point of view? As Brazil is one of the champions of inequality, we have sought to deepen the practical discussion of inequality and look for ways to implement redistributive policies from the subregions. The object of the research is intermunicipal consortia. Methodologically, studies of four consortia in the areas of development and health were carried out. The conclusion is that consortia are capable of implementing quasi-distributive policies, since their actions benefit a very large group in society, but the cost does not come from another specific social group, but from an entire region.

Keywords: Inequality; Redistributive Policies; Intermunicipal Consortia; Federalism; Development.

Resumen

El presente documento tiene por objeto responder a dos preguntas: ¿Son los consorcios posibles acuerdos regionales para aplicar políticas de lucha contra la desigualdad? ¿Podrán los consorcios pensar en la gobernanza intermunicipal desde el punto de vista de la redistribución? Como el Brasil es uno de los campeones de la desigualdad, hemos tratado de profundizar en el debate práctico sobre la desigualdad y buscar formas de aplicar políticas redistributivas de las subregiones. El objeto del análisis de la investigación son los consorcios intermunicipales. Metodológicamente, se realizaron estudios de cuatro consorcios en las esferas del desarrollo y la salud. Se concluye que los consorcios son capaces de aplicar políticas

cuasidistributivas, ya que sus acciones benefician a un grupo muy amplio de la sociedad, pero el costo no proviene de otro grupo social específico, sino de toda una región.

Palabras Clave: Desigualdad; Políticas Redistributivas; Consorcios Intermunicipales; Federalismo; Desarrollo.

Resumé

Ce document vise à répondre à deux questions : les consortiums sont-ils des arrangements régionaux possibles pour mettre en œuvre des politiques de lutte contre les inégalités ? Les consortiums pourront-ils envisager la gouvernance intercommunale sous l'angle de la redistribution ? Le Brésil étant l'un des champions de l'inégalité, nous avons cherché à approfondir le débat pratique sur l'inégalité et à rechercher des moyens de mettre en œuvre des politiques de redistribution à partir des sous-régions. L'objet de l'analyse de la recherche est les consortiums intercommunaux. Sur le plan méthodologique, des études ont été menées sur quatre consortiums dans les domaines du développement et de la santé. Il est conclu que les consortiums sont capables de mettre en œuvre des politiques quasi-distributives, puisque leurs actions bénéficient à un groupe très important de la société, mais que le coût ne provient pas d'un autre groupe social spécifique, mais de toute une région.

Mots-Clés: Inégalité; Politiques de Redistribution; Consortiums Intercommunaux; Fédéralisme; Développement.

Introdução

Este trabalho pretende mostrar que embora o governo federal desempenhe um papel importante na redução das desigualdades intermunicipais, não é o único ator que contribui para a transformação do Brasil em um país mais igual. A união dos municípios para a ampliação da oferta dos serviços públicos, para o apoio aos pequenos produtores e para o desenvolvimento regional mostra a capacidade dos consórcios intermunicipais trabalharem na diminuição da desigualdade. As receitas de transferências federais que foram criadas com o objetivo de redistribuição podem ser melhor aproveitadas se os municípios se associam. Mesmo que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) aumente a receita per capita dos municípios pequenos, ele não dá conta de elevar o orçamento a ponto de o governo municipal construir ou manter um hospital, por exemplo. Isso faz com que seja necessária a criação de consórcios para que os municípios pequenos desfrutem de serviços mais amplos não apenas na área de saúde, mas também em outras áreas sob competência municipal.

O artigo está estruturado em sete partes: (a) Desigualdades; (b) Políticas redistributivas; (c) Consórcios intermunicipais; (d) Questões da pesquisa; (e) Análise e metodologia dos estudos de caso; (f) Resultados; e (g) Conclusões.

1. Desigualdade

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo. Segundo o Relatório “A distância que nos une”, no início de 2017, os seis maiores bilionários do País possuíam riqueza equivalente à da metade mais pobre da população. Além disso, os 5% mais ricos da população recebem mensalmente o mesmo que os demais 95% mais pobres.

A preocupação com o tema da desigualdade não é de hoje. Charles Tilly, por exemplo, em seu livro “Desigualdades Duráveis” (Durable Inequality, 1998) mostra o quanto a desigualdade é resistente. O autor explica como os pesquisadores têm se esforçado para explicar a desigualdade, mas não têm conseguido reduzir seus efeitos. No Brasil, em plena ditadura militar, nos anos de 1960 e de 1970, economistas e ministros de Estado estavam preocupados com a inflação, crescimento econômico e desigualdade. Discussões formulavam o problema como um dilema entre fazer crescer a economia para depois distribuir a riqueza ou se dever-se-ia ter foco na diminuição das desigualdades antes mesmo de se gerar maiores riquezas (Bouzan, 1963; Velloso, 1991).

Com a abertura política brasileira, nos anos de 1980 e 1990 a grande preocupação de cientistas políticos se concentrou em tornou da consolidação democrática no Brasil (Avritzer, 1994; Costa, 1994; Lavalle e Isunza, 2011). Dentre estes pesquisadores, Lamounier (1987) postulava que, para o Brasil consolidar sua democracia, seria necessário reduzir a desigualdade.

Sua conclusão é de que a Nova República consistia um caso de democracia instável, uma vez que o sistema não se encontrava plenamente institucionalizado no Brasil. Adotando o modelo de poliarquia desenvolvido por Dahl (1997), Lamounier acrescenta a dimensão das condições socioeconômicas às duas dimensões teóricas de Dahl – a liberalização e a participação – e conclui que a democracia formal ainda estava longe da sua verdadeira consolidação. Ou melhor, para o autor, uma sociedade desigual (ou mesmo com pequenos avanços no sentido de uma maior igualdade) seria incompatível com a consolidação da democracia restabelecida por conta do fim do regime autoritário é incompatível com (Lamounier, 1987).

Assim como Lamounier, outros autores trazem à tona a questão da desigualdade como o grande desafio da nossa democracia. O'Donnel (1998) defende que há uma ligação estreita entre democracia e certos aspectos da igualdade entre cidadãos, ou seja, entre indivíduos portadores de direitos e obrigações. Para o autor, os contextos de extrema pobreza e desigualdade social apresentam limites para o exercício dos direitos formais por parcelas expressivas da sociedade, dificultando a noção de democracia (O'Donnel, 1998). Nesse mesmo caminho, Carvalho (2004), em seu livro *Cidadania no Brasil: o longo caminho* (2004) resgata a história do Brasil para estudar o processo de conquistas dos direitos civis, políticos e sociais, de acordo com as distinções da cidadania desenvolvidas por Thomas Humphrey Marshall (1967) – que teve como base a experiência histórica da Inglaterra e postula que a moderna noção de cidadania social levou três séculos para se constituir. Carvalho termina seu livro com a seguinte frase: “A precária democracia de hoje não sobreviveria à espera tão longa para extirpar o câncer da desigualdade” (Carvalho, 2004, p. 229).

Klikberg (2000), em seu livro *Desigualdade na América Latina: o debate adiado*, apresenta o contexto da desigualdade em nosso continente e traz um debate atualizado de como é possível reduzi-la a partir da ideia de desenvolvimento com equidade. É certo que o termo desenvolvimento é muito confundido com crescimento. Os especialistas das décadas de 1960 e 1970 tinham uma visão diferente da concepção atual, por isso, o debate girava em torno do crescimento. Ou seja, crescimento da produção, aumento dos rendimentos, industrialização, progresso tecnológico, ou modernização social. Mais recentemente, a visão de desenvolvimento passou a ser mais ampla, estimulada por autores como Amartya Sen (1999) que revolucionaram o modo de a economia ver o crescimento. Para este economista, o desenvolvimento está essencialmente relacionado à expansão das capacidades individuais e coletivas, interpretado por ele como oportunidades que o desenvolvimento oferece às pessoas de fazer escolhas e exercer sua cidadania. Ou seja, o desenvolvimento consiste na eliminação das privações de liberdade que limitam as oportunidades dos seres humanos. Além de mais ampla, esta visão de desenvolvimento reposiciona a própria concepção de economia. Para os economistas tradicionais, a ideia de economia está relacionada com a alocação eficiente dos fatores de produção para a geração de renda e riqueza. Para Amartya Sen, a economia está relacionada com o destino da renda e da riqueza socialmente gerados. Assim, enquanto para os economistas tradicionais a prioridade é a produção, para Amartya Sen o foco é o indivíduo. A partir da contribuição de autores como Sen, a Economia deixou de levantar e analisar apenas indicadores ligados à produção, mas passou a se preocupar também com a mensuração e com indicadores que dizem respeito à qualidade de vida, à educação, à saúde, às instituições políticas que garantem a participação efetiva dos indivíduos, saudáveis e informados, capazes de serem agentes de suas histórias e da história do meio em que vivem (Sen, 1999).

Kliksberg (2000) afirma que a discussão da equidade acabou avançando na Europa e nos Estados Unidos, mas na América Latina ainda seria incipiente. Para Kliksberg a equidade é chave para o desenvolvimento, uma vez que permite o combate à pobreza, alavanca investimentos na formação do capital humano, favorece as taxas de poupança nacional, influencia positivamente o desenvolvimento tecnológico, fortalece o capital social, estimula a confiança dos cidadãos entre si e a coesão social e aumenta a credibilidade da sociedade nos governantes e políticos. De fato, no Brasil, a equidade é pouco discutida, com exceção do campo da saúde, onde mais avançou o debate da equidade da universalização do atendimento e da democratização das políticas públicas.

A Constituição Federal brasileira, de 1988, é considerada um avanço para a democratização no país; na saúde, este avanço tem como resultado a criação do Sistema Único de Saúde, que ampliou o serviço para toda a população (antes era restrito aos empregados que contribuam com a previdência social), resultado da luta social pelo direito à saúde conduzido pelos profissionais desta área ao longo das décadas de 1980 e 1990.

A relação entre desigualdade, democracia e cidadania mostra também a ampliação dos seus conceitos. Assim como ao longo de alguns anos, o entendimento de crescimento e desenvolvimento econômico evoluiu, o conceito de desigualdade também se tornou mais abrangente. Discutir hoje desigualdade não significa apenas repartir o bolo antes ou depois de seu crescimento.

Arretche (2018) complexifica a discussão trazendo uma reflexão que o Estado é produtor de igualdade e de desigualdades simultaneamente, uma vez que suas políticas atingem categorias diferentes de públicos. Segundo a autora, a desigualdade econômica é o resultado de uma combinação de políticas públicas distintas, que, isoladamente, seus efeitos tendem a se concentrar sobre categorias distintas de beneficiários. As políticas de transferência de renda e de valorização do salário mínimo afetam principalmente os trabalhadores; as políticas educacionais impactam sobre os salários; as políticas tributárias e de transmissão de patrimônio afetam a renda dos mais ricos.

Este trabalho procura tratar do tema a partir da perspectiva mais ampla de desigualdade, relacionando esta questão à do desenvolvimento. Significa trazer à tona discussões acerca da redistribuição da renda, da democratização dos serviços públicos de qualidade, da construção de cidadania e da redistribuição de poder.

2. Políticas Redistributivas

Um dentre os diversos temas que compõem a discussão da redução da desigualdade é o das políticas redistributivas. Nas teorias sobre políticas públicas, chave é o trabalho de Theodore Lowi, que criou o primeiro esquema conceitual para distinguir as políticas públicas distributivas, regulatórias e redistributivas (Lowi, 1966). Lowi utiliza dois critérios de classificação: o impacto na sociedade – se é restrito (e benéfico) a um grupo pequeno de pessoas ou se o impacto é mais amplo, atingindo grupos diversos e de formas diferentes (os que são beneficiados e os

prejudicados); e o espaço onde se dão as negociações dos conflitos gerados pelas políticas públicas.

Para Lowi, as políticas distributivas são as políticas que têm como impacto o beneficiamento de uma parcela da população sem que nenhuma outra seja prejudicada. Por exemplo, quando um bairro ganha iluminação pública, os seus moradores são favorecidos, mas nenhum outro grupo é danificado. As políticas redistributivas são mais difíceis de serem implementadas, porque há, por definição, um grupo sendo beneficiado e outro, prejudicado. Por exemplo, uma parte da população pagará mais em impostos e a outra receberá mais em serviços. Os impactos das políticas redistributivas atingem categorias do tipo das classes sociais ou algo próximo a isso (ricos e pobres, grandes e pequenos). Nas políticas distributivas, existem tantos “lados” quanto são os itens tarifários, as pontes a serem construídas, os lotes de terra a serem distribuídos; no caso das questões redistributivas, nunca vão existir mais de dois lados e estes lados serão sempre claros, estáveis e consistentes. Como a natureza redistributiva influencia o processo político no sentido da estabilização e centralização do conflito, também faz com que o processo decisório tenda a sair da alçada mais restrita das assembleias legislativas. Lowi (1966), focalizando o caso dos Estados Unidos, explica que o Congresso americano, com suas bases descentralizadas e sua grande capacidade de barganha, tem condições de atuar convenientemente em decisões de tipo distributivo ou regulatório, mas não em relação aos grandes conflitos, como é o caso das políticas redistributivas. Assim, os responsáveis pelas decisões redistributivas é o próprio executivo (e não mais o legislativo). O próprio autor afirma que são poucos os casos de estudos referentes a decisões redistributivas e que, conseqüentemente, o aprofundamento dos estudos e a possibilidade de testá-los são prejudicadas (LOWI, 1966).

É certo que Lowi estava preocupado com as políticas públicas da década de 1960, nos Estados Unidos e no âmbito nacional. Mas seu modelo de entendimento das políticas públicas redistributivas acabou influenciando autores brasileiros que analisaram políticas públicas e de instâncias locais de governo (Carvalho, 1995; Santos, 1997). Embora no Brasil seja mais comum discutir políticas redistributivas a partir do papel do governo federal, os governos estaduais e municipais também precisam contribuir para a redistribuição, uma vez que o contexto de desigualdade afeta muito os espaços locais, a realidade urbana e rural e o contexto intraurbano. Theodore Lowi acaba contribuindo para essa análise, pois seu trabalho explicita o grau de dificuldade de se implementar políticas redistributivas, embora em tempo e espaço tão distintos.

3. Consórcios Intermunicipais

Se, por um lado a desigualdade e as políticas redistributivas são por si só importantes para serem analisadas e estudadas, no Brasil crescem cada vez mais as pesquisas sobre ações entre municípios, presentes nas discussões sobre cooperação intermunicipal, desenvolvimento regional e consórcios públicos. Neste sentido, este trabalho propõe um novo desafio para

discutir desigualdade e redistribuição no Brasil: o das sub-regiões ou das pequenas regiões de municípios.

Para trazer a discussão das políticas redistributivas no âmbito das sub-regiões, este trabalho traz a figura do consórcio intermunicipal como objeto de análise. Justifica-se estudar os consórcios neste trabalho, em primeiro lugar, porque os consórcios no Brasil são instrumentos de gestão local e que se institucionalizaram antes mesmo da legislação criada. Portanto, trata-se de uma figura interorganizacional já consolidada no que diz respeito à prática de cooperação intermunicipal. Em segundo lugar, porque muitos estudos, análises e pesquisas sobre consórcios intermunicipais foram realizados nos últimos 15 anos, mas nenhum avaliou a capacidade dos consórcios realizarem políticas públicas que pudessem resolver desafios de regiões desiguais.

O grande desafio das sub-regiões é gerar alguma lógica de políticas no nível intermunicipal, em especial redistributivas, uma vez que as políticas distributivas já são comuns no âmbito municipal. Assim, pergunta-se: *será que os consórcios são arranjos regionais possíveis de efetivarem políticas de combate à desigualdade? Serão os consórcios capazes de pensar a governança intermunicipal, a partir da redistribuição?* Estas são as questões centrais deste trabalho.

O que são os consórcios? Como eles se desenvolveram no Brasil? Os consórcios são considerados “organizações resultantes da disposição de cooperação dos atores políticos relevantes de diversos municípios (prefeitos) que decidem cooperar entre si para resolver problemas relativos a um tema ou a um setor específico” (Caldas, 2008). Segundo Cruz (2001), os primeiros consórcios intermunicipais brasileiros datam da década de 1960 (Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru) e da década de 1970 (Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba), ambos no Estado de São Paulo. Na década de 1980, em especial entre os anos de 1983 e 1986, durante a gestão do então Governador André Franco Montoro, vários consórcios intermunicipais foram criados no Estado de São Paulo, como estratégia de desenvolvimento microrregional e de produção de alimentos (Caldas, 2008; Cunha, 2004; Cruz, 2001).

Até a década de 1990, não havia legislação que contemplasse a formação de consórcios entre municípios. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 30, inciso I, determina que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Apenas em 1998, com a Emenda Constitucional nº 19, é que a Constituição Federal ganha o artigo 241 que determina que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Art. 241 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

O artigo 241 da EC nº 19 traz três novidades. Em primeiro lugar, ela introduz a própria idéia de Consórcio Público; até então, os consórcios intermunicipais brasileiros só podiam se formalizar com personalidade jurídica de direito privado. Embora a lei dos consórcios públicos só tenha sido aprovada sete anos depois, esta é a primeira vez em que aparece na legislação menção aos consórcios com personalidade jurídica de direito público. Em segundo lugar, vale ressaltar a permissão aos consórcios de gerirem serviços públicos. E, finalmente, a EC nº 19

permite que os consórcios sejam estabelecidos não apenas entre municípios, mas também entre estados e entre municípios, estados e União.

Apenas em 06 de abril de 2005, foi aprovada a Lei 11.107, que trata especificamente do assunto. A mesma foi regulamentada em janeiro de 2007, por meio do Decreto 6.017. A Lei 11.107 “dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências” (BRASIL, 2005). O art. 1º da lei define que o consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado; que a União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados e que os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o SUS.

Se na última década a legislação de consórcios avançou, como estão os consórcios no Brasil atualmente? Em primeiro lugar, vale a pena ressaltar que um panorama geral dos municípios brasileiros (IBGE, 2009) nos diz que a maioria dos 5.565 municípios brasileiros são pequenos e médios, com menos de 100 mil habitantes. Esses são os municípios que mais frequentemente se consorciam com seus vizinhos para, de forma coletiva, oferecerem algum serviço ou política pública. O argumento mais defendido para os pequenos municípios se consorciarem é que, dessa forma, eles podem superar suas dificuldades de recursos, além de criarem escala para oferecer os serviços públicos. Pelo Banco de Dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2009), a maioria dos municípios participantes de consórcios são de consórcios na área da saúde (2.323 municípios), sendo que 76% deles têm até 20.000 habitantes, lembrando que do total de municípios brasileiros, 70,5% deles são menores de 20.000 habitantes. Em segundo lugar, estão os municípios participantes de consórcios de meio ambiente (974 municípios), com 59% do total de municípios com menos de 20.000 habitantes. E, em terceiro lugar, aparecem os municípios participantes de consórcios de desenvolvimento urbano (847 municípios), também com 59% menores de 20.000 habitantes (IBGE, 2009).

4. Questões da Pesquisa

A pesquisa realizada pretendeu responder a duas questões: *os consórcios são arranjos regionais capazes de combaterem a desigualdade e se são capazes de pensar a governança intermunicipal a partir da redistribuição*. A partir daí, este trabalho levanta um aspecto para reflexão que deve servir de base de análise: o papel dos municípios e dos níveis superiores de governo (governos estadual e federal) na análise dos consórcios e de seu papel redistributivo. Marta Arretche (2010) discute desigualdade entre municípios, redistribuição e relações intergovernamentais. Sem mencionar os consórcios intermunicipais, a autora está preocupada em avaliar quais são as políticas que permitem que os municípios tenham gastos similares. A autora, em sua conclusão, defende que apenas o governo federal, a partir de políticas reguladas (como é o caso da educação e da saúde) pode regular e redistribuir para diminuir as desigualdades entre os municípios.

Este trabalho pretende mostrar que embora o governo federal desempenhe um papel importante na redução das desigualdades intermunicipais, não é o único ator que contribui para a transformação do Brasil em um país mais igual. A união dos municípios para a ampliação da oferta dos serviços públicos, para o apoio aos pequenos produtores e para o desenvolvimento regional mostra a capacidade dos consórcios intermunicipais trabalharem na diminuição da desigualdade. As receitas de transferências federais que foram criadas com o objetivo de redistribuição podem ser melhor aproveitadas se os municípios se associam. Mesmo que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) aumente a receita per capita dos municípios pequenos, ele não dá conta de elevar o orçamento a ponto de o governo municipal construir ou manter um hospital, por exemplo. Isso faz com que seja necessária a criação de consórcios para que os municípios pequenos desfrutem de serviços mais amplos não apenas na área de saúde, mas também em outras áreas sob competência municipal.

Mas, se por um lado, os consórcios são tão positivos para os municípios e suas populações, por que muitos prefeitos decidem por não se consorciarem ou mesmo abandonar os consórcios já criados? Por mais incentivos que existam, hoje no Brasil, não é obrigatório os municípios participarem de consórcios. Eles têm a autonomia de aceitarem ou não se associarem. Ou seja, por mais regulador que o governo federal possa se tornar em relação aos consórcios, as respostas no âmbito do local serão muito diferentes. Elas dependerão da realidade e do contexto de cada município naquele momento.

Assim, se as respostas às questões principais – se os consórcios são capazes de diminuir as desigualdades e se são capazes de redistribuir – forem positivas e, levando em consideração de que a relação entre o ator externo e o ator local é contingenciada pela política e pelos interesses locais, surgem outras perguntas para reflexão:

- Até que ponto este tema deve ser privilegiado pelos governos estaduais e federal?
- Até que ponto este tema deve ser apenas reconhecido como um caminho a mais que pode levar à redução da desigualdade?
- Até que ponto as instâncias superiores de governos devem criar mecanismos que incentivem os municípios a se consorciarem para maior equidade?

5. Análise e Metodologia dos Estudos de Caso

Foram realizados estudos de quatro consórcios intermunicipais. A pesquisa, que além de visita de campo, contou com revisão de literatura e análise de documentos, foi orientada a partir de um conjunto de sub questões descritivas e analíticas. Os consórcios intermunicipais estudados foram o Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP), o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira (CODIVAR), o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (CINPRA) e o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto São Francisco (CISASF). O CIVAP e o CODIVAR são dois consórcios de desenvolvimento no Estado de São Paulo. O CINPRA é um consórcio de produção e abastecimento no Estado do Maranhão e que

pode ser considerado de desenvolvimento e o CISASF é um consórcio intermunicipal de saúde no Estado de Minas Gerais.

As questões chaves do estudo foram divididas em dois blocos: um descritivo e um analítico. Estas questões chaves são a base da compreensão de cada um dos consórcios, a partir de olhares diferentes. As questões descritivas são:

- *Quantidade de municípios do consórcio*: para entender se o consórcio é grande ou pequeno; quais são os municípios mais atuantes; se os municípios estão inadimplentes ou não.
- *Tema de atuação do consórcio*: para saber qual a área dos serviços e políticas públicas que o consórcio está inserido.
- *Região do consórcio*: se é uma região rural ou urbana, de municípios pequenos ou grandes; se é uma região pobre ou rica, com oferta de serviços públicos; qual a economia regional; se a região tem centros de ensino e pesquisa; empresas (indústria, comércio e serviços); se a região tem pequenos produtores (agrícolas ou empresariais).
- *População da região*: com o intuito de saber o tamanho da população que o consórcio atende;
- *Ano de criação do consórcio*: para saber se o seu tempo de existência é grande ou ainda está se consolidando;
- *Estrutura decisória do consórcio*: para entender como funciona o processo de tomada de decisão: se há conselho de prefeitos, como eles participam do consórcio; se as reuniões são frequentes.
- *Estrutura operacional do consórcio*: para compreender como as decisões tomadas são operacionalizadas; se o consórcio tem capacidade de executar as ações necessárias e desejáveis; como são definidas as prioridades de operação do consórcio.
- *Equipamentos do consórcio*: não apenas do ponto de vista quantitativo, mas também para entender se o consórcio é mais articulador político ou se atende o público em geral;
- *Consórcio público ou de direito privado*: para entender se o consórcio já se adequou à nova lei ou se ele mantém uma estrutura de direito privado e funciona de forma mais informal.

As questões analíticas têm como objetivo, além de compreender os consórcios estudados, servir de base para uma análise mais profunda da relação dos consórcios com os temas da desigualdade e das políticas redistributivas. São elas:

- *Funcionamento de repasse dos municípios participantes para o consórcio*: para compreender se o repasse é proporcional à população, ao orçamento, se os municípios maiores repassam mais que os pequenos.
- *Economia de escala*: para saber se os municípios estão conseguindo oferecer serviços e implementar políticas públicas a um custo individual menor e com benefícios maiores, uma vez que estão trabalhando de forma associada;
- *Iniciativa / liderança na criação do consórcio*: quem teve a iniciativa de criar o consórcio, qual era a proposta inicial, o que se pretendia, como os demais municípios se envolveram com a ideia.
- *Participação da sociedade civil*: para saber se o consórcio discute com a sociedade civil o rumo e os planos da região.

- *Participação dos vereadores*: para saber se, além dos executivos municipais, os parlamentares da região, em especial os vereadores, participam das decisões e das discussões do consórcio.
- *Relação com os outros níveis de governo*: para entender como se dá a relação com o governo estadual e com o governo federal; se há apoio dessas instâncias superiores de governo e o consórcio é dependente ou não delas.
- *Combate à desigualdade*: se os consórcios influenciam no combate à desigualdade a partir de suas ações e programas.
- *Política redistributiva*: se os consórcios apresentam características de políticas redistributivas.

A partir da definição das questões analíticas, foram realizados os estudos dos casos, a partir de levantamento bibliográfico, indicadores dos municípios e de visitas de campo.

No caso deste trabalho, os casos tiveram sua contribuição para a exploração de questões que ainda não foram discutidas. Ou seja, explorar o quanto os consórcios podem realizar políticas redistributivas. A visão do campo-tema (SPINK, 2003) considera cinco eixos temáticos dentro da pesquisa de campo, a saber:

- a) Relação entre pesquisado e pesquisador;
- b) Uso de múltiplos e diferentes métodos dentro da mesma investigação;
- c) Abordagem sobre processos sociais e valorização da análise de práticas discursivas;
- d) Pesquisa realizada com um ponto de partida, com um processo de estranhamento em relação ao tema, com um olhar multidirecional e com a ausência de um ponto de chegada (ou de término) da pesquisa; e
- e) Elaborar a narrativa dos processos, histórias, casos.

Assim, em todas as visitas de campo, foram realizadas várias entrevistas e conversas com o objetivo de compreender a realidade local, a visão que as pessoas têm dos consórcios, a relação entre as pessoas, os gestores, os políticos, os prefeitos. Buscou-se nessas conversas levantar o máximo de informações não apenas técnicas e administrativas dos consórcios, mas também as relações políticas existentes. Não foi preparado um questionário, mas sim um roteiro de perguntas que serviu de base para todas as conversas:

- *Descrição*: que lugar é este; como as pessoas vivem; o que elas querem; quais os objetivos da experiência;
- *Responsáveis*: quem são os responsáveis diretos e indiretos;
- *Parceiros*: quem são os parceiros; quais os tipos de parcerias;
- *Recursos*: recursos humanos; recursos financeiros; equipamentos; infraestrutura;
- *Formulação*: qual o contexto da experiência; qual a origem da experiência; qual a fonte da ideia; qual a rede que permitiu a formatação dessa ideia; se o público beneficiário participou da formulação;
- *Etapas de implementação*: quais as mudanças que ocorreram desde a criação da experiência até hoje; quais as principais dificuldades encontradas; como essas dificuldades foram superadas; é possível identificar os conflitos e dificuldades surgidos na implementação e como estes foram superados;

- *Relações com outras experiências*: como é a relação com os municípios; como é a relação com as políticas municipais; a partir do olhar dos executores da experiência, quais são as conexões, redes e vínculos mais significativos;
- *Caráter redistributivo*: buscou-se entender se os consórcios têm algum caráter redistributivo em suas ações e se eles permitem diminuir as desigualdades.

6. Resultados

Mesmo que os consórcios ainda sejam desconhecidos da população, sua atuação beneficia as pessoas que vivem nessas regiões. As visitas de campo permitiram que as análises dos consórcios aprofundadas. Conversar com os envolvidos com o funcionamento dos consórcios, com os técnicos das prefeituras, com os prefeitos e com as pessoas nas ruas possibilitou perceber o impacto desses arranjos regionais nas vidas da população.

O CIVAP apoiou a criação de cursos superiores em Assis, permitindo que os jovens pudessem estudar sem a necessidade de sair da região. Os projetos voltados ao meio ambiente, em especial à reciclagem de lixo, têm impactado na melhoria da qualidade de vida. A região do Vale do Paranapanema, com municípios muito pequenos, não apresenta mais o problema de depósito, coleta e destinação de lixo reciclável. Os pequenos agricultores têm tido oportunidades de participarem de cursos de melhoria de sua produção, a partir da articulação que o consórcio desenvolve com outras instituições (como o SEBRAE e universidades). Além disso, os serviços públicos de saúde na região melhoraram com a capacitação dos funcionários das secretarias municipais de saúde e com o maior acesso da população a medicamentos (com a produção da farmácia de manipulação do CIVAP Saúde, que abastece as redes públicas municipais da região).

Se os municípios pequenos têm um orçamento mais limitado, a relação entre os seus prefeitos e a população é muito mais próxima. Os consórcios permitem que os prefeitos atendam ainda mais a sua população com a oferta de serviços especializados ou apoio técnico. O CINPRA é um exemplo forte de quanto o consórcio impactou na vida dos pequenos produtores. Muitos deles passavam necessidade; seus filhos não frequentavam a escola. Com a criação do CINPRA, além do apoio técnico que a EMBRAPA levou aos produtores, foram criadas Casas Familiares Rurais, gerando oportunidade de estudos para as crianças (adolescentes), e foram implementados programas específicos para que os pequenos agricultores pudessem ter uma renda.

A concepção de desenvolvimento que os técnicos do CINPRA construíram a partir da cooperação intermunicipal, municipalização da agricultura e profissionalização de jovens e adultos, foi transformada em programas de geração de trabalho e renda e educação. Mas não é só uma melhoria na vida das pessoas que o CINPRA conquistou. Com um conceito claro de que era necessário pensar a região a partir de seus recursos, o CINPRA foi inovador ao construir um pensamento sobre desenvolvimento territorial que mudou o modo de pensar e agir dos prefeitos locais. Eles perceberam que buscar apoio com o governo estadual e com o governo federal era

importante, mas que a união e a cooperação entre os municípios também trariam muitos benefícios para a região.

O CODIVAR tem, justamente nessa união e cooperação, seu ponto forte. Os prefeitos perceberam que se não unissem, a região do Vale do Ribeira seria sempre a mais pobre do Estado de São Paulo. Apesar do CODIVAR não ter conquistado muitos resultados, o CONSAÚDE (que foi criado a partir desse consórcio) e a totalidade de serviços (especializados) de saúde oferecidos à população são frutos do quanto o consórcio impacta na vida das pessoas. Embora a população não conheça os consórcios, tanto no Vale do Ribeira, como no Alto São Francisco (região do CISASF), a população sabe que pode contar com serviços médicos de qualidade.

Importante ressaltar que as pessoas que utilizam desses serviços não são as mesmas que podem viajar para São Paulo e Belo Horizonte para se tratarem, no caso de alguma doença. Os serviços de saúde especializados que os consórcios oferecem salvam vidas, melhoram a sua qualidade e promovem equidade.

Quando os envolvidos com os consórcios são indagados sobre a melhoria de vida que os consórcios geram para a população em geral, eles mostram um conhecimento maduro sobre os benefícios que os consórcios trazem. Não apenas os técnicos e prefeitos ligados aos consórcios de saúde, mas também com relação aos consórcios de desenvolvimento. Os gestores sabem que, independente da população conhecer os consórcios como organizações, esses arranjos regionais estão trazendo muitas vantagens para as pessoas das regiões. Eles compreendem os limites e os problemas dos consórcios, mas têm consciência sobre os seus benefícios. Mas quando indagados se os consórcios podem agir de forma redistributiva, eles ficam surpresos e não conseguem ter uma opinião formada. Com exceção do diretor técnico do CINPRA que mostrou segurança ao afirmar que este consórcio tem caráter redistributivo (papel da capital do Estado), os outros técnicos acreditam que os consórcios não desempenham este papel. Mas mais do que a negação ou a dúvida, fica aqui o registro do elemento surpresa. Até hoje, as pessoas envolvidas com o dia a dia dos consórcios, às vezes há mais de 10 anos, nunca lidaram com o tema da política redistributiva em suas agendas.

Para finalizar, um estudo de quatro consórcios está longe de ser representativo, mas apresenta muitos pontos importantes de análise e permite avançar com novas perguntas. São esses avanços que serão apresentados no próximo capítulo.

Considerações Finais

Os primeiros consórcios intermunicipais nasceram no Brasil ainda nas décadas de 1960 e 1970 (CRUZ, 2001), cresceram em número e se fortaleceram institucionalmente. Receitas de transferência com objetivo de redistribuição de recursos, como é o caso do FPM, FUNDEB e recursos do SUS não garantem que os municípios pequenos – grande maioria dos municípios brasileiros – implementem políticas e serviços públicos. Somente a partir da cooperação com outros municípios, é que os municípios pequenos conseguem prestar serviços e executar políticas públicas que municípios médios e grandes conseguem de forma individual. Neste sentido, pode-se afirmar que os consórcios são instrumentos que combatem a desigualdade a

partir de dentro (a partir dos municípios; a partir do local) e não simplesmente aumentando valores per capita do orçamento, que muitas vezes não significam ações práticas. Em nenhum momento, no entanto, as políticas dos consórcios se enquadram como as redistributivas de Lowi, mas suas ações permitem propor uma nova distinção dentro do modelo: os consórcios são *quasi-redistributivos*. Ou seja, os consórcios não são plenamente redistributivos, mas trabalham com um conjunto maior da população do que a do município individualmente. Segundo Lowi (1966), as políticas redistributivas são aquelas que uma parte da população paga mais em impostos do que recebe em serviços. Ou seja, os consórcios não são exatamente instrumentos de que utilizam de recursos pagos por uma parte da população, mas direcionado para outra, mas eles só conseguem prestar serviços para uma população de um município porque obtêm recursos da população deste município e de outras populações de outros municípios também. O impacto dos consórcios na vida da população pode ser benéfico para o grupo de pessoas que não têm condições e recursos para pagar serviços privados.

Como já foi discutido, as categorias pensadas e desenvolvidas por Lowi estavam voltadas aos Estados Unidos, ao governo federal, nos anos de 1960 e tinham como preocupação a discussão das arenas de negociação das políticas públicas. Ao trazer para a realidade brasileira, dos governos subnacionais e das sub-regiões, nos anos 2000 e com a preocupação prática das políticas redistributivas, fica evidente que entre um tipo e outro de política pública, podem surgir novos tipos, que se adaptaram às novas institucionalidades. Portanto, o que chamamos de *quasi-redistributivas* é uma adequação das políticas distributivas e redistributivas a um novo contexto. Assim como o conceito de *quasi-moeda*, que não substitui a moeda, mas permite que as pessoas possam adquirir determinados bens em determinados estabelecimentos comerciais (por exemplo, um cartão de vale alimentação permite às pessoas adquirirem produtos em redes de supermercados credenciados), as políticas *quasi-redistributivas* não são exatamente redistributivas, mas permitem que a parcela da população mais pobre possa ter acesso a serviços e bens públicos. A diferença entre as políticas *quasi-redistributivas* e as redistributivas é que as primeiras são financiadas por um conjunto maior de grupos populacionais (os municípios podem ser considerados como grupos de população), permitindo serviços para os mais pobres, enquanto as políticas redistributivas são claramente financiadas por um grupo da população mais rico e os seus benefícios são voltados para um grupo mais pobre. E a diferença entre as políticas *quasi-redistributivas* e as distributivas é o seu impacto. As políticas distributivas são voltadas para um grupo pequeno da população (um bairro, uma rua) e as políticas *quasi-redistributivas* têm um impacto em todo o município (e, neste caso, em toda a região do consórcio).

Em suma, os consórcios são arranjos regionais possíveis de efetivarem políticas de combate à desigualdade? Sim, os consórcios são instrumentos que potencializam os municípios para ampliar o acesso da população a serviços públicos e, conseqüentemente, a melhorar a qualidade de vida das pessoas com mais equidade.

Os consórcios são capazes de pensar a governança intermunicipal, a partir da redistribuição? Neste caso, os consórcios são capazes de pensar a governança intermunicipal a partir da *quasi-redistribuição*, uma vez que suas ações não são resultado direto de benefícios para um grupo social a partir do pagamento por outro grupo.

Uma vez que os consórcios são instrumentos capazes de diminuir as desigualdades regionais e funcionam em uma lógica aqui chamada de *quasi-redistributiva*, é importante uma reflexão sobre o tipo de políticas implementadas pelos consórcios. Ou seja, na ponta, os

consórcios estão redistribuindo? Dos quatro consórcios estudados neste trabalho, o CISASF e o CINPRA são os que mais se aproximaram de consórcios executores de políticas redistributivas. O CISASF, com a sua proposta de descentralizar serviços especializados de saúde, permitiu a implementação de políticas de saúde voltadas à população mais pobre, que nunca teve acesso antes a este tipo de serviços. É fato que os consórcios de saúde que são criados com o objetivo de melhorar a qualidade do atendimento à população, com mais serviços especializados, com mais condições de atendimento, com mais equipe profissional, com mais equipamentos (hospitais, laboratórios, consultórios), já têm esta concepção de funcionamento. Portanto, o CISASF pode ser o representante de muitos outros consórcios de saúde no Brasil e tem grande chance de permitir a generalização da conclusão de que os consórcios de saúde são capazes de implementar políticas redistributivas e de maior equidade.

Não se pode deixar de lado, no entanto, que a saúde é um campo, uma área das políticas públicas. Os consórcios de desenvolvimento podem ser um instrumento mais eficaz de pensar as regiões a partir de seus territórios, e não a partir de políticas setoriais. Neste sentido, a potencialidade dos consórcios de desenvolvimento em tratar de políticas redistributivas, a partir do olhar do território, é muito ampla, mas pouco discutida, com poucas práticas e sem estar ainda na agenda dos gestores públicos e dos acadêmicos. O CINPRA traz algumas possibilidades de implementação de políticas redistributivas a partir de um consórcio. Além do fato de que São Luiz sempre repassou mais recursos financeiros para o consórcio do que os outros municípios menores e embora estes últimos tenham sido os grandes beneficiários do CINPRA, o consórcio maranhense trabalha com duas ideias que podem ser pensadas e amadurecidas como políticas redistributivas.

Em primeiro lugar, o CINPRA foi criado para evitar que o Maranhão comprasse tantos produtos hortifrutigranjeiros do Sul e do Sudeste e estimulasse mais ainda a produção agrícola do próprio Estado. O consórcio tem como objetivo maior a redistribuição da produção e comercialização de produtos agrícolas do sul para o nordeste (ou para o Maranhão).

Em segundo lugar, ao estimular e fortalecer os pequenos produtores rurais, o CINPRA tratou de voltar suas ações para um grupo da população mais pobre e que sempre esteve à margem das políticas públicas. A concepção de desenvolvimento do CINPRA fortaleceu os agricultores familiares, oferecendo a eles alternativas de geração de renda. Mas foi além, esses agricultores começaram a produzir e comercializar para a população do Maranhão, mais especificamente de São Luiz. A partir dessa lógica é possível trabalhar com conceitos de trabalho decente, segurança alimentar, consumo consciente e comércio justo. A política de desenvolvimento regional do CINPRA leva em consideração o desenvolvimento territorial, os recursos da região e o crescimento econômico com a melhoria de vida da população. Há claramente uma mudança de visão de política pública na região e de formas de lidar com a pobreza: do assistencialismo ao desenvolvimento. Há claramente uma política de redistribuição, não só de produção de riqueza e geração de renda, mas de poder.

O CINPRA, em última instância e de forma inconsciente, trabalha com o objetivo de combater as manifestações da desigualdade que Kliksberg (2000) apresenta: (a) alto índices de mortalidade infantil; (b) desigualdade no acesso à propriedade de terra e no tamanho médio das terras, o que influencia na menor produtividade agrícola e menor demanda por trabalhador no campo; (c) número maior de empresas pequenas e médias do que o seu acesso a crédito; (d) educação deficiente e a formação de profissionais para o mercado de trabalho altamente prejudicada. A concepção de desenvolvimento do CINPRA pretende não somente aumentar a

qualidade de vida da população dos pequenos agricultores rurais, mas também torná-los cidadãos, com direitos. Claro que a sua atuação está distante do que Guillermo O'Donnell (1998) e José Murilo de Carvalho (2004) defendem em relação à conquista dos direitos civis. Segundo esses autores, a população dos países da América Latina (e Brasil) ainda não conquistaram completamente os direitos civis, impactando no processo de amadurecimento democrático e de cidadania.

Talvez pelo seu caráter de combate à desigualdade, de promoção da justiça e de política redistributiva, a existência do CINPRA foi e está ameaçada. A verdade é que o consórcio, mesmo com toda a sua concepção de desenvolvimento, não conseguiu desencadear um processo de desenvolvimento alternativo, focado no ser humano, como propõe Amartya Sen (1999 e 2001). O desafio que fica é como os consórcios podem se fortalecer e entrar na agenda dos governantes não apenas como instrumentos de cooperação, mas também enquanto instrumentos de combate à desigualdade, de políticas redistributivas e de construção da democracia. Lamounier (1987), entre outros autores (inclusive o próprio Lowi) apresentam de forma tão clara as dificuldades de executar ações que tratem de redistribuição de riqueza, de poder:

A proposição de que uma maior igualdade ajuda a sustentar a democracia é certamente correta no longo prazo, mas os passos e políticas concretas que reduzirão a desigualdade podem também abalar o sistema democrático no curto prazo. Isto é bastante evidente quando falamos em desconcentração da renda e da riqueza, e especialmente no que diz respeito à questão da propriedade da terra. Virtualmente qualquer política que vise promover a desconcentração ocasiona perdas visíveis e imediatas e, portanto, tende a mudar a base de apoio político, muitas vezes na direção de forças não-democráticas (Lamounier, 1987: 58).

Os municípios só conseguem oferecer esses benefícios a um grupo social (a uma parcela da população ou mesmo a toda a população) se a região toda contribuir com o pagamento. Importante ressaltar que os consórcios só pensarão esta governança intermunicipal a partir de um processo de maturidade dos prefeitos e técnicos envolvidos com os consórcios. O tema da redistribuição ainda não faz parte da agenda das pessoas que tocam os consórcios. Um dos caminhos encontrados para que os consórcios exerçam políticas redistributivas é a partir da indução dos governos federal ou estadual.

Referências Bibliográficas

- Arretche, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 96, 2018.
- Arretche, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, 2010, p. 587-620.
- Avritzer, Leonardo. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- Bouzan, Ary. Desenvolvimento Econômico, Inflação e Redistribuição de Renda. *Revista de Administração de Empresas (RAE)*, São Paulo: FGV, v. 3, n. 7, abr/jun 1963, p. 77-96.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal. Acessado em 11 de maio de 2017, de: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.asp
- Brasil. (1998). Emenda constitucional nº 19. Câmara dos Deputados Federais. Acessado em 11 de maio de 2017, de: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-norma-pl.html>
- Brasil. (2005). Lei 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Presidência da República. Acessado em 23 de novembro de 2017, de: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=11107&ano=2005&ato=e9ag3YE5EMRpWTffc>
- Brasil. (2007). Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Presidência da República. Acessado em 23 de novembro de 2017, de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm
- Caldas, Eduardo de Lima. (2008). *Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais*. Tese (Doutorado em Ciência Política) Departamento de Ciência Política, FFLCH, USP.
- Carvalho, José M. (2004). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Carvalho, Sônia Nahas. (1995). O Sentido da Mudança na Legislação de Uso do Solo. *São Paulo em Perspectiva*, 9(2), 52-56.
- Costa, Sérgio. (1994). Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil – Uma abordagem tentativa, *Novos Estudos*, CEBRAP, 38, 38-52.
- Cruz, Maria do Carmo Meireles T. (2001). Consórcios intermunicipais de saúde, educação e assistência social do Estado de São Paulo. *Informativo CEPAM. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, Cepam. Unidade de Políticas Públicas, 1(2).
- Cunha, Rosani E. (2004). Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *IX Congreso Internacional del CLAD*, Anais do IX Congreso Internacional del CLAD, pp. 1-21. Madrid.
- Dahl, Robert. (1997). *Poliarquia*. São Paulo: Edusp.

- Gurza Lavalle, Adrian., & Isunza, Ernesto. (2011). A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, v. 84, 2011, p. 95-140.
- IBGE. (2009). Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.
- Kliksberg, Bernardo. (2000). *Desigualdade na América Latina: o debate adiado*. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO.
- Lamounier, Bolívar. (1987). Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 4(2), 43-64.
- Lowi, Theodore. (s/d)[1966]. *Distribuição, regulação, redistribuição*. São Paulo.
- Marshall, Thomas H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar.
- O'Donnell, Guillermo. (1998). Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos CEBRAP*, 51, 37-61.
- Oxfam. (2017). *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*. Acessado em 23 de novembro de 2017, de: <https://www.oxfam.org.br/um-retrato-das-desigualdades-brasileiras/a-distancia-que-nos-une/>
- Santos, Maria Helena de Castro. (1997). Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *Dados*, Rio de Janeiro, 40(3), 335-376.
- Santos, Maria Helena de Castro. (1999). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Spink, Peter. (2003). Pesquisa de campo em Psicologia Social: Uma perspectiva pós-construcionista. *Psicologia e Sociedade*, 15(2), 18-42.
- Tilly, Charles. (1998). *Durable Inequality*. California: University of California Press.
- Velloso, João Paulo R. (1910). A dimensão da estratégia: crescimento com redistribuição e reformas. Em Velloso, João Paulo R. (coord.). *Crescimento com redistribuição e reformas: reverter a opção pelos não-pobres*. Rio de Janeiro: José Olympio.

Recebido em 28/08/2018
Revisado em 18/11/05018
Aceito 09/12/2018