

ano 23 – n. 91 | janeiro/março – 2023
Belo Horizonte | p. 1-212 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v23i91
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN impresso 1516-3210
ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A3 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2022, a revista foi classificada no estrato A3 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de intersecção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Políticas Públicas Municipais: contribuições jurídicas para a redução da desigualdade social*

*Municipal Public Policies: legal
contributions to reduction of social
inequality*

Ricardo Hermany**

Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil)
hermany@unisc.br
<https://orcid.org/0000-0002-8520-9430>

Marli Daniel***

Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil)
marliadv36@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-5874-0341>

Recebido/Received: 22.08.2022/ 22 August 2022.

Aprovado/Approved: 07.02.2023 / 7 February 2023.

Resumo: Levando em consideração que no Brasil os índices de desigualdade seguem aprofundando o fosso da pobreza e da desigualdade social em suas diferentes dimensões, objetiva-se, com o presente estudo, investigar em que medida os municípios, por meio da atuação cooperada, são capazes de efetivarem políticas públicas para o alcance de dois objetivos fundamentais da República, descritos no texto constitucional: erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais. Para responder a questão posta, utiliza-se o método dedutivo, dados estatísticos, pesquisa documental e bibliográfica. Além disso, as fontes pesquisadas incluem publicações de órgãos oficiais nacionais e

Como citar este artigo/*How to cite this article*: HERMANY, Ricardo; DANIEL, Marli. Políticas Públicas Municipais: contribuições jurídicas para a redução da desigualdade social. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 91, p. 137-156, jan./mar. 2023. DOI: 10.21056/aec.v23i91.1687.

* O presente trabalho foi realizado com apoio do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) – Campus Erechim.

** Professor Titular da Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil). Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos e Mestre pela UNISC. *E-mail*: hermany@unisc.br.

*** Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil). Mestre em Direito pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Servidora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) – Campus Erechim. Advogada. *E-mail*: marliadv36@gmail.com.

internacionais, documentos legislativos, trabalhos acadêmicos e outros, relacionados com a temática proposta. Conclui-se que o alcance dos objetivos constitucionais, o combate à desigualdade, necessita estar presente nos mais variados segmentos, ou seja, a preocupação deve estar sempre voltada para a formação de uma agenda governamental nacional de apoio a novos arranjos capazes de articular novas possibilidades para as políticas públicas nos diferentes níveis de governo, entre os governos e a sociedade civil para que se consiga melhorar os índices de desigualdade brasileiros.

Palavras-chave: Cooperação interfederativa. Desigualdade. Políticas públicas. Municípios. Direito Público.

Abstract: Taking into account that in Brazil the rates of inequality continue to deepen the gap of poverty and social inequality in their different dimensions, the objective of this study is to investigate to what extent municipalities through cooperative action are able to implement public policies to achieve two fundamental objectives of the Republic, described in the constitutional text: eradication of poverty and reduction of social inequalities. To answer the question posed, the deductive method, statistical data, documentary and bibliographic research are used. In addition, the sources surveyed include publications from national and international official bodies, legislative documents, academic papers and others related to the proposed theme. It is concluded that the achievement of constitutional objectives to combat inequality needs to be present in the most varied segments, that is, the concern must always be focused on the formation of a national governmental agenda to support new arrangements capable of articulating new possibilities for public policies at different levels of government, between governments and civil society in order to improve Brazilian inequality rates.

Keywords: Interfederative cooperation. Inequality. Public policy. Municipalities. Public law.

Sumário: **1** Introdução – **2** Desigualdade e contexto desigual no Brasil contemporâneo – **3** Equidade e políticas públicas redistributivas – **4** Mecanismos municipais e regionais de indução e redistribuição para a redução das desigualdades sociais – **5** Conclusão – Referências

1 Introdução

A preocupação com as questões que envolvem a pobreza e a desigualdade social, no Brasil e no mundo, não é de hoje e, embora os pesquisadores se esforcem para explicar sua origem, causas e consequências, não conseguem reduzir seus efeitos. No Brasil, no período de 1960 até meados de 1980 a preocupação de ministros e chefes de Estado estava voltada para a solução dos níveis de inflação, crescimento econômico e desigualdade. O dilema das equipes técnicas centrava-se na dicotomia entre fazer crescer a economia, aumentar a capacidade de consumo, para, somente depois, pensar em critérios para distribuir a riqueza ou se o caminho seria manter o foco na diminuição da desigualdade antes mesmo de se pensar em gerar maiores riquezas e crescimento econômico.¹

Fato é que a partir dos anos 1980 e 1990 a política brasileira seguiu o rumo da consolidação democrática, acreditando que este seria o caminho para a redução das desigualdades sociais. Acreditava-se que a institucionalização de uma

¹ BOUZAN, Ary. Desenvolvimento Econômico, Inflação e Redistribuição de Renda. *Revista de Administração de Empresas (ERA)*, São Paulo, v. 3, n. 7, p. 77-96, abr./jun. 1963.

democracia formal, com liberalização e participação auxiliariam na consolidação do Estado para o alcance das condições para o desenvolvimento econômico, por meio do qual seria possível a redistribuição da riqueza a fim de diminuir os níveis de desigualdade existentes.^{2 3}

Ocorre que até o momento ainda se vive uma busca incansável para diminuir os níveis de desigualdade. Por isso, o presente trabalho debate o contexto da desigualdade no Brasil e se é possível reduzi-la a partir da ideia de desenvolvimento com equidade, utilizando-se das políticas públicas redistributivas, segundo uma visão mais ampla, estimulada por autores como Amartya Sen.⁴

Segundo esse autor, o desenvolvimento de uma nação consiste em travar uma luta com a eliminação de privações de liberdade que, segundo ele, limitam as oportunidades das pessoas de se desenvolverem e buscarem seus objetivos. Diante disso, buscam-se mecanismos de indução e redistribuição das riquezas geradas, alicerçados no poder local, cujo objetivo é fortalecer o capital social por meio da equidade para eliminação da pobreza e redução das desigualdades sociais persistentes.

No entanto, a pergunta que fica é: qual igualdade deve ser buscada? Ela é capaz de dirimir a discussão econômica sobre o combate à pobreza e a desigualdade social? É para esses questionamentos que a pesquisa busca respostas que possam trazer alguma possibilidade para a redução da desigualdade e da pobreza no Brasil.

2 Desigualdade e contexto desigual no Brasil contemporâneo

Ao longo do tempo os conceitos sobre desigualdade, democracia, cidadania e pobreza foram se transformando e ampliando os seus conceitos, da mesma forma que evoluíram os conceitos sobre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. Sendo assim, discutir sobre desigualdade não significa unicamente discutir sobre a partilha da riqueza, antes ou depois do crescimento que ela gerou para um determinado país, significando sim, trazer à tona o debate sobre a democratização dos serviços públicos, da construção da cidadania ativa e da reorganização do poder.

Por isso, dentre os diversos temas que fazem parte da discussão sobre a redução da desigualdade e eliminação da pobreza, seja inicialmente compreender a desigualdade e suas diferentes facetas (econômica, política, jurídica, antropológica, sociológica, filosófica etc.), no contexto do Brasil contemporâneo. No campo

² AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

³ COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil – Uma abordagem tentativa. *Novos Estudos, CEBRAP*, São Paulo, n. 38, p. 38-52, 1994.

⁴ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

sociológico as diferenças são analisadas a partir de características externas das pessoas que compõem diferentes grupos e das relações que elas estabelecem entre as pessoas, instituições, organizações, suas crenças, seus valores, bem como, sobre as normas e maneiras de agir que as condicionam, ou seja, a desigualdade não pode gerar elementos hierarquizantes que possam gerar conflitos sociais ou políticos.

De outro lado, tem-se a economia preocupada com a desigualdade e o desenvolvimento pautando seu olhar a partir da evolução das sociedades e das trocas econômicas realizadas por elas ao longo do tempo. Para esta ciência, se o desenvolvimento ocorre de forma equilibrada com o desenvolvimento econômico e com o bem-estar social, não haveria preocupação com a diversidade de formas de vida ou de maneiras distintas de organização e comunicação, tudo andaria de forma a não gerar impactos nos níveis de desigualdade, bem como a prosperidade estaria ao alcance de todos.

Já no campo político e jurídico, os elementos que precisam ser estudados são os conceitos de igualdade, justiça e liberdade, pois são considerados a base do atual sistema democrático. Quanto à antropologia, esta analisa a diversidade de tipos e formas de atuar dentro ou fora de determinados grupos, permitindo reflexões sobre as relações interculturais e pluriculturais, que, por consequência, evitariam a desigualdade e, no campo da filosofia, o que se teria é um aprofundamento das definições de igualdade nas áreas sociais, política, jurídica e econômica.⁵

Por muito tempo, a preocupação do país quanto à redução da pobreza e diminuição da desigualdade ficou atrelada unicamente às questões da renda, no entanto, contemporaneamente, o debate passou a ser mais amplo, voltando-se para questões de desenvolvimento. A partir da Constituição Federal de 1988, com o processo democrático instaurado, com a descentralização político-administrativa vigente e com avanços no campo do desenvolvimento, o debate voltou-se para o papel do progresso técnico e para as melhorias dos arranjos institucionais locais, com o intuito de garantir equidade na distribuição da riqueza e para a sustentabilidade dos recursos naturais e culturais.⁶

Nas últimas décadas, percebeu-se que o desenvolvimento envolve mais do que a questão econômica, ou seja, o desenvolvimento incorpora outras dimensões, como o social, o cultural e o político, que consiste na eliminação das privações de liberdade capazes de limitar as oportunidades e capacidades dos seres

⁵ VILALTA, Montserrat Casas. Los conceptos sociales clave. Una opción ideológica para la selección de contenidos. El concepto de diferenciación. In: MARÍA, M.T.G.S. (Coord.). *Un currículum de ciencias sociales para el siglo XXI: qué contenidos y para qué*. Espanha: Diada Editora, S.L., 1999.

⁶ FLEURY, Sonia. Democracia, descentralização e desenvolvimento. In: *Democracia, descentralização e desenvolvimento*: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 23.

humanos.⁷ Nesse sentido, desenvolvimento envolve uma mudança de sentido e de significado da sociedade em relação às formas tradicionais de pensar as velhas relações, quanto à concepção de saúde, educação, bem-estar, alimentação, habitação, planejamento urbano, participação social, ou até mesmo dos métodos de produção e consumo.⁸

Ao lado disso, tem-se um mundo que passa por mudanças tecnológicas constantes, estas que transformaram o mundo do trabalho e as relações trabalhistas ocorridas por meio da revolução tecnológica que, inclusive, modificou o conceito de trabalho. A introdução do conceito de fazer mais com muito menos esforço aparentou ser a solução que faltava para dar mais acesso a bens e serviços a todos, no entanto, o impacto que essas transformações geram, tanto institucionais como sociais, é de benefícios que chegam para uma minoria, gerando ainda mais exclusão social e econômica. Embora algumas transformações cheguem lentamente, ainda assim, o resultado é de mais fragmentação e fragilização social.⁹

Segundo os argumentos de Amartya Sen,¹⁰ a resposta está entre a ponderação pela busca da igualdade do bem-estar e a busca pela igualdade de acesso aos bens primários para o bem-estar. Para o autor, elevar as capacidades individuais e coletivas deveria ser prioridade para os governos e deveria ser interpretado como oportunidade de as pessoas terem a capacidade de fazerem as escolhas e exercerem a cidadania.

Corroborando esse entendimento, O'Donnell¹¹ enfatiza que há uma estreita ligação entre democracia e certos aspectos da igualdade, pois os cidadãos possuem iguais direitos e obrigações, sendo que o contexto de pobreza e desigualdade social impõe limites ao exercício dos direitos formais, dificultando a percepção de democracia, por outro lado, alerta que se deve ter o cuidado de combinar alto grau de democracia com justiça ou igualdade social, pois não é qualquer democracia que possui a capacidade de melhorar o bem-estar das pessoas. Por isso, defende a democracia que confere aos indivíduos direitos e obrigações que derivam do pertencimento a uma comunidade política e que lhe é atribuído certo grau de autonomia pessoal e, conseqüentemente, de responsabilidade por suas ações.¹²

⁷ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

⁸ STIGLITZ, Joseph. Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral del desarrollo. *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, n. 7, IIG, p. 93-120, 2000.

⁹ DAWBOR, Ladislau. *A era do capital improdutivo*. 2. ed. São Paulo: Outras Palavras & Autonomia Literária, 2018.

¹⁰ SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

¹¹ O'DONNELL, Guilherme. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 51, p. 37-61, 1998.

¹² O'DONNELL, Guilherme. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 51, p. 39, 1998.

Sabe-se que todos os países apresentam graus de desigualdade, uns mais outros menos, ou seja, nenhum país hoje pode se isentar de contribuir para a diminuição das desigualdades entre seus componentes, haja vista que todos possuem parcela significativa de responsabilidade para a melhoria da vida em todo o planeta.¹³ Essa infelizmente, também é a realidade do Brasil, onde a desigualdade se manifesta de diferentes maneiras, cuja forma mais perceptível talvez seja sob o aspecto socioeconômico, mas pode ser vista também em relação aos níveis de escolaridade, acesso a moradia, água potável, saneamento, serviços públicos, entre outros.

No entanto, a desigualdade brasileira é o somatório de um processo histórico exploratório e de injustiças, resultado dos modos de criação e reprodução da vida social, que tentaram reproduzir aspectos importados de outros países, que não condizem com a essência cultural aqui encontrada. Os aspectos da desigualdade no Brasil e na América Latina como um todo são reflexos das assimetrias nas relações de poder e distribuição da riqueza que oprimem cada vez mais determinados grupos, como mulheres nas suas diversas dimensões de participação social.¹⁴

Para mudar o quadro da desigualdade o país precisa garantir o Estado Democrático traduzido por meio de uma sociedade livre, plural e acompanhada da garantia plena do exercício dos direitos civis. Para tanto, é preciso que o governo preserve as liberdades e as garantias políticas, preserve e estimule o exercício dos direitos civis a toda a população e, acima de tudo, o governo precisa estabelecer redes de responsabilidade e controle dos recursos que são destinados para as políticas públicas de assistência social.¹⁵

Para o caso brasileiro, além da garantia dos direitos políticos e do exercício massivo do exercício dos direitos civis, aspectos como a dimensão territorial e a distância entre as esferas de governo aliadas às discrepâncias do sistema federativo também são questões que influenciam nas discussões para avançar no tema da desigualdade. Por si só, o sistema federativo gera graus de desigualdade, a partir do fato de que ele garante entre os entes federados diversidade política, como as diferenças de alíquotas de determinados tributos. Além disso, o governo central não dá conta de abraçar sozinho o campo das políticas redistributivas, portanto, o faz de forma compartilhada com os demais entes subnacionais, por intermédio das transferências intergovernamentais, sem estabelecer critérios que beneficiem os mais necessitados, acarretando em maior desigualdade social e regional.

¹³ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979. p. 84.

¹⁴ WANDERLEY, Luiz Eduardo. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M. C. (Org.). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 2000a.

¹⁵ O'DONNELL, Guilherme. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 51, p. 54, 1998.

Embora autores como Arretche¹⁶ defendam que o governo central deve concentrar maior autoridade política para melhor desempenhar suas funções regulatórias e redistributivas o que faria, por outro lado, a obtenção de índices maiores de cooperação entre as demais unidades federadas. Para a autora existe uma estreita relação entre a redução das desigualdades territoriais ou regionais e a concentração da autoridade política no governo central.¹⁷ Além disso, acredita que as políticas sociais e a garantia dos direitos civis no Brasil sempre foram assegurados apenas aos grupos de trabalhadores (com carteira assinada), o que reforçaria a exclusão social, agudizando ainda mais as questões de diferenças de renda e riqueza.¹⁸

Pode-se dizer que tanto do lado de como são produzidas as desigualdades, como do lado dos resultados que elas produzem, as desigualdades apresentam uma roupagem muito variada no Brasil; ou seja, ela não se apresenta apenas sob o aspecto de ricos e pobres, ou em sua condição social, ela está presente nas condições de trabalho (homem e mulher), no acesso a serviços, na desigualdade de raça e gênero, nas condições de vida urbana e rural, no acesso à educação e à saúde, entre tantas outras. A desigualdade é enorme também sob o ponto de vista de infraestrutura urbana, haja vista que as cidades brasileiras de médio e grande porte se apresentam como verdadeiros espaços de produção e reprodução da segregação social.

E as políticas urbanas acabam se apresentando de forma muito insuficiente por vezes, por atrelarem-se à esteira do capital privado e por reproduzir o modelo que é o de tentar colocar ordem, fazendo a cidade funcionar como máquinas, onde não há apenas desordem, e sim contradição, desrespeito ao direito à cidade e ao de viver a cidade em todos os seus aspectos.¹⁹ A consciência pelos direitos civis, políticos e sociais (constitutivos da cidadania) passa pelo reconhecimento de que a cidade é um verdadeiro palco para o direito de habitar com dignidade, ou seja, tudo que deve ser oferecido e desfrutado pelos cidadãos deve ser ofertado com equidade, respeito ao meio ambiente e à dignidade humana.

3 Equidade e políticas públicas redistributivas

Discutir desenvolvimento, erradicação da pobreza e desigualdades sociais em um contexto agudizado pela pandemia da Covid-19 exige que o tema da equidade se torne central no debate, uma vez que esse tema tem ficado aquém do desejado. Trabalhos

¹⁶ ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, p. 587-620, 2010.

¹⁷ ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, p. 593, 2010.

¹⁸ ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, p. 595, 2010.

¹⁹ LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Moraes, 1978.

e pesquisas importantes sobre dificuldades sociais e regionais são produzidos sem que se fale dele, tanto em países desenvolvidos como na América Latina, sem contar que comumente é visto como “ante exemplar” em matéria de efeitos quanto aos altos níveis de desigualdade.²⁰

Defende-se a ideia, pois acredita-se que a equidade é um fator importante e que dá resultados, pois apresenta possibilidades de diminuir a pobreza naqueles contextos com baixos níveis de desigualdade do que em relação a contextos com muita desigualdade. Por meio da equidade possibilita-se a redução do grau de desigualdade tornando possível alavancar com ferramentas para a formação de capital humano forte e, por meio destes, é possível gerar estratégias de melhoria das políticas públicas de desenvolvimento de novas tecnologias, de fortalecimento das políticas sociais e redistributivas. A equidade possibilita sinergias que geram confiança nas instituições e entre os cidadãos, aumentando a coesão social e o grau de associativismo, e isso tem impacto na saúde pública, na governabilidade, na melhora dos resultados econômicos, sociais e políticos em longo prazo.²¹

Nota-se que no Brasil, no campo das políticas públicas, a área que mais avançou no debate sobre os benefícios da equidade foi a área da saúde. Como é sabido, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representa um marco em termos de avanços na democratização do país, especialmente para a saúde, que pode ser traduzido pela criação do Sistema Único de Saúde (SUS). O que até então estava restrito aos grupos de pessoas que possuíam algum tipo de vínculo trabalhista, a partir de 1988, o serviço de atendimento à saúde foi ampliado, passando a ser um direito universal, de acesso para todos, indistintamente.

No campo da saúde a equidade é fundamental, pois se as inequidades persistissem seriam consideradas injustas e indesejáveis. Se as pessoas recebessem atendimentos ou tratamentos diferenciados em saúde por apresentarem variações físicas, biológicas ou diferentes formas de sofrer ou adoecer seria uma afronta aos direitos humanos. Por outro lado, as diferenças quanto ao acesso aos serviços de saúde são determinadas socialmente e não por variações naturais ou por escolhas de estilos de vida menos saudável, por exemplo, isso porque estilos de vida no Brasil não são livres escolhas para a maioria da população, estão determinados tanto por restrições de renda como pelo acesso limitado e inadequado a uma alimentação saudável, moradia, saneamento básico etc.

Desta forma, observa-se que as inequidades em saúde são estabelecidas pelas diferenças sociais e econômicas, onde a relação entre essas diferenças e a

²⁰ KLIKSBURG, Bernardo. *Desigualdade na América Latina: o debate adiado*. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2000. p. 15.

²¹ KLIKSBURG, Bernardo. *Desigualdade na América Latina: o debate adiado*. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2000. p. 24.

justiça social, ou ainda, a relação entre a equidade de acesso a esse serviço e a justiça social se aproximam. Se analisado de forma geral pode-se confundir essas diferenças como o que alguns chamam de justiça e igualdade, uma vez que essas diferenças apontam para a preocupação em se estabelecerem regras justas para a organização social de determinada comunidade.²² Indo mais além, o sentido de equidade é ainda mais específico, pois cada indivíduo merece ser atendido de acordo com suas necessidades, embora exista um consenso de que a equidade no aspecto da saúde é dada no sentido de igual utilização do sistema. No entanto, uma mesma utilização do sistema de saúde pode gerar custos diferenciados de acesso pelas especificidades de cada usuário.²³

A prática do conceito de equidade é algo deixado ao descaso ou para o futuro, como é feito com a distribuição de renda, isso porque sempre surgem argumentos racionais que justificam o seu adiamento. Seguindo no exemplo da saúde, um argumento seria o de que embora grandes conquistas sejam feitas no campo da equidade com a implantação do SUS, pela sua universalização, uma grande parte da população é atendida por planos privados de saúde. Essa dinâmica que surgiu com a resignificação do modelo médico assistencialista deixa transparecer a desigualdade no acesso ao sistema de saúde público brasileiro existente.

Muitos serviços disponíveis na rede privada não estão disponíveis na rede SUS, demonstrando que as inequidades não podem ser desvinculadas da situação de profunda desigualdade social e econômica existente no país.²⁴ Diante disso, defende-se a ideia de que as políticas públicas de saúde, bem como as de educação, segurança, habitação, saneamento básico e outras, não devam estar atreladas ao objetivo de redistribuição de renda e combate à desigualdade, embora, indiretamente elas contribuam para que a realidade se transforme.

Essa tarefa deve ficar a cargo de políticas públicas específicas, como as relativas às melhorias de trabalho, geração de novos postos de emprego, incentivo ao empreendedorismo, fortalecimento e ampliação de programas sociais de acesso à moradia, bem como a busca por um sistema tributário mais justo e uma administração pública mais qualificada. Todas essas possibilidades estão relacionadas com a qualidade profissional e tecnológica dos serviços públicos que não podem ser dificultados em razão de obstáculos decorrentes da política ou da gestão dos sistemas públicos.²⁵

²² CAMPOS, Gastão Wagner de Souza. Reflexões Temáticas sobre Equidade e Saúde. *Saúde e Sociedade*. v. 15, n. 2, p. 24, maio/ago. 2006. (Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, Associação Paulista de Saúde Pública).

²³ GIOVANELLA, Lígia *et al.* Equidade em saúde no Brasil. *Saúde em Debate*, Brasília, n. 49/50, p. 17, dez. 1995/mar. 1996.

²⁴ GIOVANELLA, Lígia *et al.* Equidade em saúde no Brasil. *Saúde em Debate*, Brasília, n. 49/50, p. 20-21, dez. 1995/mar. 1996.

²⁵ CAMPOS, Gastão Wagner de Souza. Reflexões Temáticas sobre Equidade e Saúde. *Saúde e Sociedade*, v. 15, n. 2, p. 30-32, maio/ago. 2006. (Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, Associação Paulista de Saúde Pública).

No contexto atual do país, o centro das políticas sociais tem se deslocado da visão de redistribuir riqueza para medidas compensatórias dos seus efeitos, uma forma encontrada de controlar parcialmente e mitigar a pobreza extrema. Acontece que esse agir do Estado tende a transformar certos direitos sociais (universais) em programas e medidas técnicas não focadas que acabam por não se constituir em direitos, tornam-se apenas medidas imediatistas que não consolidam propriamente os direitos sociais, faltando a lógica política constitucional, diluindo o princípio do direito à racionalidade técnica do gasto social e do acesso universal dos direitos sociais, reforçando ainda mais que a desigualdade é um fenômeno histórico e que, para combatê-la, precisa-se de um compromisso político em nível nacional.²⁶

Esse compromisso deve ser entendido a partir do contexto que a pobreza é resultado do processo de empobrecimento social, que ocorreu tanto por determinantes econômicas, políticas, como culturais. Deve-se perceber os pobres como aqueles destituídos de poder econômico, trabalho e informação, além de se considerar os clássicos indicadores de renda, programas e planos adotados pelos governos ao longo do tempo, que, embora possam ter minorado em algum grau a situação, não conseguem superá-la diante da atual formação econômica e social capitalista. Embora sua erradicação tenha um horizonte utópico, é preciso lançar um olhar de lucidez para minorar os efeitos perversos da sua existência.²⁷

Quando se aborda o tema de como diminuir a desigualdade, a discussão sempre se volta para dois pontos cruciais, de um lado está o quanto a desigualdade dificulta a consolidação da democracia no Brasil, e de outro, o quão urgente é alavancar a discussão de quais formas podem ser adotadas para combater a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil. Uma alternativa fundamental para o objetivo é elaborar, implementar e colocar em prática políticas públicas redistributivas bem regulamentadas, amparadas em uma reorganização administrativa e tributária do governo, para que possam ter sucesso elas precisam passar por critérios que observem o impacto que cada uma gera na sociedade, se será restrito e benéfico a um grupo pequeno ou se o seu impacto será amplo. Ainda, quando atinge grupos diversos e de formas diferentes, deve-se ponderar quem são os beneficiados e os que serão prejudicados, bem como quais serão os espaços de negociação e mitigação dos conflitos gerados pelas políticas públicas que serão implementadas.²⁸

²⁶ IVO, Anete Brito Leal. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 4, 2004.

²⁷ WANDERLEY, Luiz Eduardo. Enigmas do social. In: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BÔGUS, L.; YAZBEK, M. C. (Org.). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 2000b. p. 286-287.

²⁸ LOWI, Theodore J. Distribution, regulation, redistribution: the functions of government. Ripley, Public Policies and Their Politics, W.W. Norton e Company Inc. NY, 1966. In: *Distribuição, regulação e redistribuição: as funções do governo*. Trad. André Villalobos. São Paulo: FUNDAP, 1984.

Políticas públicas redistributivas são aquelas onde uma parte da sociedade arca com o custo, normalmente por meio do pagamento de impostos para que algumas categorias sejam beneficiadas. Como as políticas desse tipo envolvem relações que oneram mais de uma categoria de indivíduos, as decisões relacionadas devem ser planejadas e executadas de forma relacional. Em outras palavras, pode-se dizer que elas não devem ser pulverizadas ou casuísticas, precisam ter uma estrutura básica que envolve quem paga, o que é, para quem se destina, sendo que, nas políticas que envolvem questões redistributivas, esses dois lados precisam estar presentes, devem ser claros, estáveis e consistentes, pois mexem com as estruturas de poder questionando privilégios adquiridos que são difíceis de serem retirados.²⁹

Em termos de políticas públicas redistributivas a questão central é o financiamento desse tipo de política pública, ou seja, ela sempre será financiada pelo Estado, embora possa ocorrer de várias maneiras. Elas podem ser financiadas a partir de um imposto específico, sobre novas fontes, como, por exemplo, a criação de um imposto ecológico, de uma tributação de uso sobre os recursos naturais ou sobre a emissão de gases potencialmente poluentes pela exploração de determinado minério, dentre tantos outros, no entanto, esses impostos não possuem um caráter meramente redistributivo, mas, sim, de distribuir o ônus entre aqueles que usufruem de determinado recurso (a Terra), que normalmente é propriedade de todos, cuja arrecadação poderia ser direcionada para o atendimento de políticas públicas aos mais pobres.

Em termos de tributação existem muitas discussões e autores que defendem alternativas redistributivas, demonstrando que a carga tributária das pessoas mais pobres no Brasil é muito elevada quando comparada com a das famílias mais ricas. Por conta disso, os argumentos são no sentido de direcionar a estrutura tributária para os impostos diretos, aliviando a carga tributária daqueles que possuem rendimentos menores, uma vez que atualmente os tributos são pagos indiretamente pela população mais pobre. Defendem que essa alteração seria uma ferramenta importante para minorar a concentração de renda, ou seja, uma mudança na incidência tributária que faria diminuir a injustiça social fiscal e, por certo, seria uma contribuição fundamental para corrigir as distorções de desigualdade no país.³⁰

Outras medidas como as transferências intergovernamentais também são mecanismos que servem para melhorar o aporte de receitas dos entes subnacionais.

²⁹ LOWI, Theodore J. Distribution, regulation, redistribution: the functions of government. Ripley, Public Policies and Their Politics, W.W. Norton e Company Inc. NY, 1966. In: *Distribuição, regulação e redistribuição: as funções do governo*. Trad. André Villalobos. São Paulo: FUNDAP, 1984.

³⁰ PIRES, Julio Manuel. Distribuição da receita tributária entre os níveis de governo: perspectiva histórica e debate atual. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, FGV, v. 30, n. 5, p. 157, set./out. 1996.

As transferências entre os governos e diferentes níveis (verticalidade) funcionam como ferramenta de distribuição de recursos e se justificam em razão das inúmeras desigualdades regionais existentes, relativas ao crescimento e desenvolvimento econômico, sendo determinadas pelo volume de arrecadação e de autofinanciamento das unidades subnacionais — Estados e Municípios.³¹ Nesse sentido, acredita-se que as políticas públicas redistributivas estão entre as melhores para diminuir as desigualdades econômicas e sociais do país.

4 Mecanismos municipais e regionais de indução e redistribuição para a redução das desigualdades sociais

Sabe-se que os municípios pequenos (até 5.000 habitantes) têm um orçamento bastante limitado e a relação com a comunidade é favorecida, deixando a população muito mais próxima dos agentes políticos. Normalmente, quando os prefeitos saem às ruas, as pessoas conseguem conversar com eles, realizar pedidos, expor os problemas diretamente (quase como ocorre no orçamento participativo) e, acima de tudo, cobrar soluções para aquelas demandas que estão dificultando suas vidas, sendo que, em muitos lugares, essas atitudes são muito produtivas se colocadas em prática, dependendo muito da postura do agente público quanto à receptividade e ao exercício de escuta que ele realiza.

A desigualdade discutida neste trabalho não se limita a uma única categoria e, sim, é discutida a partir de variadas dimensões, sem se restringir unicamente à renda. É considerada também a partir do acesso a serviços públicos, como saúde e moradia, desigualdades regionais, dentre outras, isso porque entende-se que a preocupação com a redução da desigualdade brasileira é relevante em todos os aspectos necessitando deixar para trás certas concepções, como a de que ela é necessária para o crescimento econômico, ampliando a ideia de repartir os ganhos para superar a desigualdade.

A partir disso, a concepção da urgência em políticas redistributivas destaca-se nas discussões a respeito das políticas públicas relacionadas com o combate à desigualdade. Nesse sentido o estudo avança nas relações horizontais e inter-governamentais para trazer alguns argumentos de como os municípios podem ou qual a sua capacidade para executarem políticas redistributivas, uma vez que, como já enfatizado, os municípios são desiguais e a possibilidade de reverter parte dos recursos arrecadados em políticas redistributivas não é bem vista aos olhos da maioria da população pelo medo de que essas políticas se convertam em políticas conservadoras, corruptas ou clientelistas.³²

³¹ CALDAS, Eduardo L. *O Processo de Criação de Municípios no Estado de São Paulo entre 1991 e 1996: uma abordagem institucionalista*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. EAESP/FGV, 2002.

³² ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, p. 596, 2010.

Por razão, cresceu nas últimas décadas o número de consórcios intermunicipais no Brasil, com o objetivo de se fortalecerem institucionalmente, gerar mais transparência aos recursos transferidos da União e dos Estados para os Municípios, bem como garantir que os municípios menores implementem políticas públicas e serviços públicos adequados e suficientes para a sua população. A partir da década de 1960 e 1970, quando surgiram os primeiros consórcios intermunicipais, os municípios perceberam que por meio da cooperação era mais fácil aos municípios pequenos prestar os serviços e executar políticas públicas de sua competência do que se o fizessem de forma individualizada.

Os consórcios intermunicipais despontam como instrumentos que combatem a desigualdade a partir do local (de dentro) e não são simplesmente ferramentas para aumentar os valores dos orçamentos municipais, que muitas vezes não resultam em ações concretas. Embora não se vislumbrem as ações dos consórcios como redistributivas, no entanto suas ações têm se mostrado como permissivas para as políticas públicas específicas para essa finalidade.³³ Ou seja, os consórcios não utilizam recursos pagos por uma parcela da população e os direcionam para outra, mas conseguem otimizar os recursos disponibilizados pelos entes consorciados e prestar serviços para uma parcela maior da população, gerando impactos positivos, especialmente na área da saúde.

Os consórcios intermunicipais são organizações resultantes da disposição da cooperação dos entes públicos municipais (entre si ou com os entes superiores), que decidem para solucionar problemas relacionados a uma área ou setor específico.³⁴ A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 30, inciso I, determina que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, no entanto, foi com a Emenda Constitucional nº 19 que o texto constitucional ganha o artigo 241, que determina:

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.³⁵

³³ LOWI, Theodore J. *Distribution, regulation, redistribution: the functions of government*. Ripley, Public Policies and Their Politics, W.W. Norton and Company Inc. NY, 1966. *Distribuição, regulação e redistribuição: as funções do governo*. Trad. André Villalobos. São Paulo: FUNDAP, 1984.

³⁴ Tese Doutorado em Ciência Política, Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – FFLCH, USP. São Paulo, 2007. p. 55. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-07042008-102411/publico/TESE_EDUARDO_LIMA_CALDAS.pdf. Acesso em: 4 abr. 2022.

³⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988.

O artigo 241 trouxe algumas novidades em relação aos Consórcios Públicos. A primeira delas é a própria ideia de Consórcio Público, pois até esse momento os consórcios intermunicipais brasileiros eram formalizados com personalidade jurídica de direito privado e a partir desse momento a legislação atribui personalidade jurídica de direito público. Passa também a ressaltar a permissão para os consórcios gerirem serviços públicos por meio de termo de cooperação firmado com o ente público municipal. Além disso, a EC nº 19 autoriza que os consórcios possam ser criados entre Municípios, entre Estados e Municípios e entre Estados e União.³⁶

Até 2003, existia pouco debate sobre os consórcios intermunicipais, porém, foi na área da saúde que as principais discussões foram estabelecidas por profissionais da área e que tiveram a percepção de começar as discussões, para em 06 de abril de 2005, o Brasil publicasse a Lei nº 11.107, que trata especificamente sobre o tema.³⁷ Em seu art. 1º, a lei define que o consórcio público será instituído por associação pública ou por pessoa jurídica de direito privado e a União somente participará de consórcios em que também façam parte os Estados, nos quais estejam situados os Municípios consorciados.

Além disso, os consórcios públicos na área da saúde devem obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulamentam o Sistema Único de Saúde (SUS). Já no art. 4º está fixada a determinação que a área de atuação do consórcio público, independentemente de figurar a União como ente consorciado, é a que corresponde à soma dos territórios, ou seja, dos Municípios quando o consórcio for criado pela união apenas de Municípios ou por um Estado e Municípios; dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído por mais de um Estado (ou com a adição do Distrito Federal) e, dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído por eles.³⁸

Pelas determinações do art. 6º, o consórcio público adquirirá personalidade jurídica de direito público quando se constituir de associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções. Será de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil. Para o caso dos consórcios públicos com personalidade jurídica de direito público, ele passará a integrar a administração indireta dos entes consorciados e, para o caso de formar-se por pessoa jurídica de direito privado, o consórcio seguirá as normas de direito público no que couber à realização de licitações, celebração de contratos, prestação de

³⁶ CUNHA, Rosani Evangelista. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumentos de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 55, n. 3, p. 5-36, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v55i3.249. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/249>. Acesso em: 4 abr. 2022.

³⁷ BRASIL. *Lei Federal nº 11.107*, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 4 abr. 2022.

³⁸ BRASIL. *Lei Federal nº 11.107*, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 4 abr. 2022.

contas e admissão de pessoal, esta que será regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).³⁹

Os consórcios podem formalizar ações de planejamento, regulação, fiscalização ou prestação direta de serviços públicos, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. São enquadradas como ações de planejamento às atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas ou privadas, onde por elas um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada, segundo padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta, prestação e fixação dos valores, tarifas e outros preços públicos.⁴⁰

Por outro lado, a fiscalização é tida como atividade de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir a utilização, efetiva ou parcial do serviço público, inclusive quando operada por transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.⁴¹ Com isso, percebe-se que os consórcios públicos existem para a produção de políticas públicas, atribuindo maior estabilidade e previsibilidade a elas e não apenas para a aproximação política entre os gestores municipais sem qualquer comprometimento mais específico.⁴²

Embora Caldas⁴³ acredite que os consórcios criados no Brasil não necessitam do impulso do governo federal para que fossem formados, eles são o resultado das dinâmicas locais, representam certa importância para essa comunidade, constituindo-se no resultado do reconhecimento das ações pioneiras levadas a cabo por técnicos e políticos que acreditam no consórcio como uma organização apta a fortalecer o poder local e a região da qual faz parte.⁴⁴ O que é importante

³⁹ BRASIL. *Lei Federal nº 11.107*, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 4 abr. 2022.

⁴⁰ BRASIL. *Decreto nº 6.017*, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, e dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, 2007. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 4 abr. 2022.

⁴¹ BRASIL. *Decreto nº 6.017*, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, e dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, 2007. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 4 abr. 2022.

⁴² DIEGUEZ, Rodrigo C. Consórcios Intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 291-319, jul.-dez. 2011.

⁴³ CALDAS, Eduardo L. *Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – FFLCH, USP. São Paulo, 2007. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-07042008-102411/publico/TESE_EDUARDO_LIMA_CALDAS.pdf. Acesso em: 4 abr. 2022.

⁴⁴ CALDAS, Eduardo L. *Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – FFLCH, USP. São Paulo, 2007. p. 178. Disponível em:

também de ser ressaltado é que a consolidação dos consórcios intermunicipais é reconhecida pelos municípios como um tipo de arranjo que traz resultados positivos para o local e para a região reforçando a confiança na cooperação e legitimando a atuação dos consórcios.

Seja em áreas urbanas ou rurais, a preocupação com maior capacidade de articulação entre os entes municipais está cada vez mais presente também nos debates que envolvem o desenvolvimento social e regional, no entanto, a preocupação deve estar sempre voltada para a formação de uma agenda governamental nacional de apoio a esses novos arranjos capazes de articular novas possibilidades para as políticas públicas nos diferentes níveis de governo, entre os governos e a sociedade civil e com o setor privado. Outra preocupação deve ser a de que a desigualdade não é exclusiva do Brasil, no entanto, o país tem ficado entre os países com maior índice de desigualdade, por isso, ela deve ser discutida cotidianamente para que possam surgir soluções para a sua redução a níveis aceitáveis.

Se a desigualdade pode ser pensada a partir de algumas dimensões, como a existente entre ricos e pobres, local e regional ou do ponto de vista intraurbano, pode-se defender que o impacto dos consórcios sobre essas dimensões contribui também para amenizar outras desigualdades, como a de raça e gênero, condições habitacionais, de educação, saneamento, saúde etc. Isso se deve ao fato de que eles facilitam que as pessoas que residem dentro de sua área de abrangência tenham acesso similar a serviços públicos, porque conseguem reduzir o tempo de espera por certos serviços, melhorando a qualidade, a partir do local e do tempo, o que permite maior acesso.

Sendo a desigualdade entre ricos e pobres uma condição que não está restrita somente às condições de saúde, mas também de educação, moradia, renda, além das desigualdades de gênero, os consórcios podem ser um instrumento indutor para diminuir esse abismo, sendo que as desigualdades regionais e as diferenças de arrecadação e geração de recursos em relação ao porte de cada município também são fatores que apresentam oportunidades e condições de vida desiguais para as pessoas.⁴⁵ Essas desigualdades impactam na escala de geração de políticas públicas de cada ente, por isso, a união de esforços, por meio da cooperação permite organizar e implementar melhor as políticas públicas especialmente nos municípios com menor capacidade de recursos.

https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-07042008-102411/publico/TESE_EDUARDO_LIMA_CALDAS.pdf. Acesso em: 4 abr. 2022.

⁴⁵ CALDAS, Eduardo L. *Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – FFLCH, USP. São Paulo, 2007. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-07042008-102411/publico/TESE_EDUARDO_LIMA_CALDAS.pdf. Acesso em: 4 abr. 2022.

Não se trata de uma defesa de que os municípios sozinhos não sejam capazes de estruturar a própria governança local, porém, entende-se que o processo pode ter melhores resultados e atingir uma gama maior da população se pensada e estruturada pela interação de forma cooperada, seja entre entes de mesmo nível ou com o apoio dos níveis superiores. Embora se acredite que a combinação de esforços por parte do governo federal ou estadual com os municípios é uma indução importante, pois o impacto de uma política articulada a partir do governo federal é sempre mais vasta, pois é ele que detém o maior aporte de recursos, estes que são necessários para que qualquer política pública tenha sucesso.

5 Conclusão

O presente estudo preocupou-se em investigar em que medida os municípios por meio da atuação cooperada são capazes de efetivarem políticas públicas para o alcance de dois objetivos fundamentais da República, descritos no texto constitucional: erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais. Observou-se que a desigualdade brasileira é o somatório de um processo histórico exploratório e de injustiças, resultado dos modos de criação e reprodução da vida social, que tentaram reproduzir aspectos importados de outros países, que não condizem com a essência cultural aqui encontrada.

Percebeu-se que, para mudar o quadro da desigualdade, o país precisa garantir o Estado Democrático de Direito traduzido por meio de uma sociedade livre, plural e acompanhada da garantia plena do exercício dos direitos civis. Além dessas garantias, aspectos como a dimensão territorial e a distância entre as esferas de governo aliadas às discrepâncias do sistema federativo também são questões que influenciam nas discussões para avançar no tema da erradicação da pobreza e da desigualdade.

Por isso, destacou-se que, por si só, o sistema federativo gera graus de desigualdade, a partir do fato de que ele garante entre os entes federados diversidade política, como as diferenças de alíquotas de determinados tributos. Por conta disso, o governo central não dá conta de atender sozinho o campo das políticas públicas distributivas ou redistributivas, portanto, o faz de forma compartilhada com os demais entes subnacionais, por intermédio das transferências intergovernamentais, sem estabelecer critérios que beneficiem os mais necessitados, acarretando em maior desigualdade social e regional, ou seja, pouco ou nada contribui para o equilíbrio das desigualdades sociais.

Pontuou-se também que é preciso incluir no debate o tema da equidade, pois ela demonstra ser um fator importante e que dá resultados, pois possibilita gerar estratégias de melhoria das políticas públicas de desenvolvimento de novas tecnologias, de fortalecimento das políticas sociais e redistributivas. Ela facilita

sinergias que geram confiança nas instituições e entre os cidadãos, aumentando a coesão social e o grau de associativismo, e isso tem impacto na saúde pública, na governabilidade, na melhora dos resultados econômicos, sociais e políticos em longo prazo.

Nesse sentido, o artigo abordou a desigualdade sobre diferentes dimensões, pois entende-se que ela deva ser considerada a partir do acesso a serviços públicos, como saúde e moradia, desigualdades regionais, dentre outras, isso porque entende-se que a preocupação com a erradicação da pobreza e redução da desigualdade brasileira é relevante em todos os aspectos, necessitando deixar para trás certas concepções como a de que ela é necessária para o crescimento econômico, ampliando a ideia de repartir os ganhos para superar a desigualdade. Por isso, a urgência em se pensar em políticas públicas capazes de atacar os diferentes níveis de desigualdade.

Portanto, o estudo avançou na análise das relações horizontais e intergovernamentais para trazer argumentos de como os municípios podem ou qual a sua capacidade para executarem políticas públicas a fim de cumprir com os objetivos constitucionais, uma vez que, como já enfatizado, os municípios são desiguais e a possibilidade de reverter parte dos recursos arrecadados em políticas redistributivas nem sempre é bem recebida pela população. Por isso, destacou-se que os consórcios intermunicipais são instrumentos que combatem a desigualdade a partir do local (de dentro) e não são simplesmente ferramentas para aumentar os valores dos orçamentos municipais, que muitas vezes não resultam em ações concretas.

Embora o debate sobre a desigualdade necessite estar presente nos mais variados segmentos, conclui-se que a preocupação deve estar sempre voltada para a formação de uma agenda governamental nacional de apoio a novos arranjos capazes de articular novas possibilidades para as políticas públicas nos diferentes níveis de governo, entre os governos e a sociedade civil. Embora a desigualdade não seja exclusiva do Brasil, o país tem ficado entre os países com maior índice de desigualdade, por isso ela deve ser discutida cotidianamente, para que possam surgir soluções para a sua redução a níveis no mínimo aceitáveis.

Referências

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, p. 587-620, 2010.

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 (ERA)*, São Paulo, FGV, v. 3, n. 7, p. 77-96, abr./jun. 1963.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. *Decreto nº 6.017*, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, e dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, 2007. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 4 abr. 2022.

BRASIL. *Lei Federal nº 11.107*, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 4 abr. 2022.

CALDAS, Eduardo L. *Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – FFLCH, USP. São Paulo, 2007. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-07042008-102411/publico/TESE_EDUARDO_LIMA_CALDAS.pdf. Acesso em: 4 abr. 2022.

CALDAS, Eduardo L. *O Processo de Criação de Municípios no Estado de São Paulo entre 1991 e 1996: uma abordagem institucionalista*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – EAESP/FGV, 2002.

CAMPOS, Gastão Wagner de Souza. Reflexões Temáticas sobre Equidade e Saúde. *Saúde e Sociedade*, v. 15, n. 2, p. 23-33, maio/ago. 2006. (Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, Associação Paulista de Saúde Pública).

COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil – Uma abordagem tentativa. *Novos Estudos, CEBRAP*, São Paulo, n. 38, p. 38-52, 1994.

CUNHA, Rosani Evangelista. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumentos de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 55, n. 3, p. 5-36, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v55i3.249. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/249>. Acesso em: 4 abr. 2022.

DAWBOR, Ladislau. *A era do capital improdutivo*. 2. ed. São Paulo: Outras Palavras & Autonomia Literária, 2018.

DIEGUEZ, Rodrigo C. Consórcios Intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 291-319, jul.-dez. 2011.

FLEURY, Sonia. Democracia, descentralização e desenvolvimento. In: *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

GIOVANELLA, Lígia *et al.* Equidade em saúde no Brasil. *Saúde em Debate*, Brasília, n. 49/50, p. 13-22, dez. 1995/mar. 1996.

IVO, Anete Brito Leal. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 57-67, 2004.

KLIKSBERG, Bernardo. *Desigualdade na América Latina: o debate adiado*. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2000.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Moraes, 1978.

LOWI, Theodore J. Distribution, regulation, redistribution: the functions of government. Ripley, Public Policies and Therir Politicies, W.W. Norton e Company Inc. NY, 1966. In: *Distribuição, regulação e redistribuição: as funções do governo*. Trad. André Villalobos. São Paulo: FUNDAP, 1984.

NEVES, Luiz Antonio da Silva. *Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região de Penápolis (SP): elementos de cooperação política*. 128 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública/FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2001.

O'DONNELL, Guilherme. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 51, p. 37-61, 1998.

PIRES, Julio Manuel. Distribuição da receita tributária entre os níveis de governo: perspectiva histórica e debate atual. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, FGV, v. 30, n. 5, p. 149-158, set./out. 1996.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, Celina. Regiões Metropolitanas: Condicionantes do Regime Político. *Lua Nova*, n. 59, p. 137-158, 2003.

STIGLITZ, Joseph. Participación y desarrollo: Perspectivas desde el paradigma integral del desarrollo. *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, n. 7, IIG, p. 93-120, 2000.

VILALTA, Montserrat Casas. Los conceptos sociales clave. Uma opção ideológica para la selección de contenidos. El concepto de diferenciación. In: MARÍA, M.T.G.S. (Coord.). *Un currículum de ciencias sociales para el siglo XXI: qué contenidos y para qué*. Espanha, Diada Editora, S.L., 1999.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M. C. (Org.). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 2000a.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. Enigmas do social. In: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M. C. (Org.). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 2000b.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

HERMANY, Ricardo; DANIEL, Marli. Políticas Públicas Municipais: contribuições jurídicas para a redução da desigualdade social. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 91, p. 137-156, jan./mar. 2023. DOI: 10.21056/aec.v23i91.1687.
