

2. Relações intergovernamentais e institucionalidade na reflexão teórica e analítica dos consórcios intermunicipais dentro do contexto federativo pós-1988

Neste primeiro capítulo, o tema dos consórcios intermunicipais será discutido a partir da dimensão teórica das relações intergovernamentais e da dimensão analítica do neoinstitucionalismo histórico.

A formação de consórcios intermunicipais tem suscitado alguns esforços da comunidade acadêmica a fim de compreender os motivos que desencadearam este processo comum entre diversos municípios brasileiros. Os referenciais teóricos que serão utilizados e aprofundados a partir deste momento, de certa forma, já estiveram presentes em alguns trabalhos produzidos pela literatura nacional. A necessária articulação entre os representantes dos governos municipais para que sejam formados os consórcios trazem para o tema discussões presentes no debate a cerca do processo político dentro do federalismo, sendo útil iluminar e problematizar as questões aí presentes. Na primeira seção serão debatidos os dois referenciais teóricos principais que contribuem para compreender a dinâmica das relações intergovernamentais no Brasil, a saber, a interação dada aos dois elementos do binômio competição-cooperação e a relação entre coordenação e cooperação, ambos marcados pelos princípios que distinguem a essência do federalismo: autonomia e interdependência.

Da mesma maneira, quando se analisa a formação de consórcios intermunicipais torna-se bastante útil tratá-los como novos arranjos institucionais que surgem em determinados contextos históricos e políticos e que passam a orientar a ação dos atores da mesma forma como são por eles orientados. Será mobilizada, então, na segunda seção deste capítulo, a vertente histórica da matriz neoinstitucionalista de análise dos processos políticos que envolvem a interação de diversos atores e as decisões e negociações sobre a implementação de políticas públicas.

Por fim, voltar-se-á para uma contextualização do cenário político do período no qual os consórcios intermunicipais apresentaram maior avanço, utilizando tanto os elementos do federalismo quanto os elementos da corrente histórica do neoinstitucionalismo. Terá destaque nesse momento a reconfiguração das relações intergovernamentais, em que os municípios adquiram maior destaque no período recente da história política do Brasil, seguindo um comportamento competitivo e predatório no início, e depois uma efetiva aproximação com o governo federal

acompanhada de uma maior presença de mecanismos de cooperação. Pretende-se, assim, caracterizar o contexto político federativo no qual os consórcios se fortaleceram como arranjo institucional utilizado entre os gestores públicos que neles identificaram uma alternativa ao discurso autárquico do hobbessianismo municipal que vigorou principalmente na década de 1990.

2.1

Os consórcios intermunicipais entre a autonomia e a interdependência, a cooperação e a competição

Será realizada, a partir de agora, uma alusão a alguns conceitos constantemente mobilizados ao se discutir as tendências do federalismo contemporâneo. Com efeito, a formação de consórcios entre municípios interfere no padrão federativo do país, mas o objetivo aqui traçado é compreendê-los em sua própria lógica, e não utilizá-los como meio para estudar um fenômeno mais abrangente ou uma forma de aproximação com este objeto mais geral que é a evolução do próprio federalismo brasileiro.

Desde a Constituição de 1988, os municípios brasileiros conquistaram uma posição privilegiada na estrutura de distribuição territorial de poder no Brasil com transformações significativas para o desenho institucional das políticas públicas. O status de ente federativo conferido ao poder local nos diferencia dos arranjos constitucionais que orientam os demais sistemas federais no mundo contemporâneo. Tornou-se um dos seus maiores desafios encontrar um equilíbrio nas relações intergovernamentais entre os eixos: descentralização/intergovernamentalidade, autonomia/interdependência e competição/cooperação. Esse é um dos motivos principais que torna mais produtivo abordar o tema dos consórcios intermunicipais a partir da lógica que orienta o sistema político federalista de maneira geral.

2.2.1

O federalismo como distribuição territorial do poder

O federalismo se caracteriza como um sistema político não-centralizado. Em sua estrutura, o poder é distribuído fundamentalmente entre múltiplos centros segundo um modelo matricial (em contraponto ao modelo de pirâmide ou de centro-periferia, característicos dos modelos concentradores de poder³), o que o define como um modelo

³ Uma das formas clássicas de caracterização do sistema político federalista é através da comparação com o sistema unitarista, no qual todo o poder político e decisório tende a se concentrar em

consensual de democracia, cuja essência é a divisão e distribuição do poder político (Lijphart, 2003: 213). Além disso, a autonomia das unidades federativas não pode ser retirada legitimamente sem alterar o espírito e a estrutura da Constituição, negando a caracterização precipitada entre os opostos centralização/descentralização (Ismael, 2005: 43). Este último seria característico dos Estados unitários, pois convém ao governo central atribuir ou retirar autonomia das unidades subnacionais, visto que o poderio destas é inferior constitucionalmente ao do governo nacional, em função da ausência do seu reconhecimento como portadoras de direitos originários que devem ser defendidos (Abrucio, 2006: 89-90). O federalismo afasta-se, assim, tanto da concepção centralizadora e hierárquica do modelo unitarista, quanto da concepção frágil e instável do modelo de confederação.

Embora a referência em relação ao surgimento da forma moderna do federalismo esteja ligada à experiência dos Estados Unidos, no mundo contemporâneo, diversas nações adotaram o federalismo como forma de Estado ampliando e diversificando a sua possibilidade de adaptação a diferentes realidades. Recomendado como sistema político apropriado para nações de grandes dimensões territoriais ou que enfrentam problemas de segmentação lingüística e cultural, clivagens étnicas e de grandes desigualdades socioeconômicas, o federalismo se expandiu pelo mundo abrangendo atualmente 28 países que abrigam mais de 40% da população mundial (Anderson, 2009: 17)⁴.

Frente a esta multiplicidade de arranjos federalistas e uma intensa disputa pelo sentido dos princípios que fundamentam a sua organização político-administrativa, Ismael estabeleceu uma definição mínima do federalismo capaz de comparar os modelos adotados pelos diversos países. Em poucas palavras, trata-se de um tipo particular de distribuição territorial do poder político, em que as relações de poder entre a União e os estados-membros, e destes entre si, são definidas na Constituição Nacional, pelo desenrolar do processo político e pela cultura política (Ismael, 2005: 44).

um governo central. Os modelos piramidal e centro-periferia de distribuição territorial do poder político podem ser vistos em Elazar (1987: 35).

⁴ Federações do mundo: África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Belau, Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Brasil, Comores, Canadá, Emirados Árabes Unidos, Espanha, Estados Unidos, Etiópia, Índia, Malásia, México, Micronésia, Nigéria, Paquistão, Rússia, St. Kitts e Nevis, Suíça e Venezuela.

2.1.2

O debate sobre relações intergovernamentais em um Estado Federativo

Partindo das últimas obras da ciência política nacional e internacional, o federalismo como processo político tem sido analisado no âmbito das relações intergovernamentais, dadas entre União, estados e municípios e destes entre si⁵. O binômio competição e cooperação tem sido especialmente valorizado pela sua capacidade de iluminar com maior clareza a dinâmica federativa, em detrimento das oposições utilizadas anteriormente como centralização x descentralização.

O que tem diferenciado substancialmente as análises sobre o federalismo é a forma pela qual cada modelo atribui um significado ou importância a cada parte do binômio competição/cooperação ou até mesmo o seu conjunto. A ênfase sobre os mecanismos cooperativos, competitivos ou o contínuo existente entre eles define o tipo de relação intergovernamental normativamente desejado (Abrucio e Costa, 1998: 24).

Através dessa perspectiva, pode-se dizer que Thomas Dye (1990) representa de forma mais sistematizada aqueles que consideram a competição o elemento fundamental para o fortalecimento da federação. Sua argumentação apóia-se no pressuposto de que essa é a base de sustentação do controle sobre o poder através de um sistema de pesos e contrapesos⁶, e da melhora na prestação de serviços públicos. Os efeitos do ambiente competitivo seriam o incentivo à inovação no terreno das políticas públicas, em que os cidadãos poderiam “votar com os pés”⁷ e a ampliação da responsividade do sistema. aumentar a competição entre as unidades subnacionais estimularia a criação de novos modelos de políticas públicas contribuindo para a melhoria da gestão governamental, de

⁵ David Nice apresenta em seu livro três modelos de federalismo a partir da perspectiva das relações intergovernamentais. O modelo competitivo apresentado por Nice destaca as suas versões centradas no poder nacional ou no poder estadual e também sua versão dual de relação entre União e estados, enfatizando apenas a dimensão vertical de competição entre os níveis de governo. O modelo interdependente de relações intergovernamentais inclui o federalismo cooperativo, o federalismo criativo, e os vários “novos federalismos”, destacando a partilha de responsabilidades e seus diversos níveis. Finalmente, o autor menciona os modelos de federalismo funcional, que ressaltam as divisões entre os burocratas, como educadores e operadores da lei (Nice, 1987: 4-13)

⁶ Essa virtude do modelo competitivo sustentado por Dye está diretamente relacionada com a preocupação madisoniana com o acúmulo de poderes no âmbito das discussões sobre a Constituição Federal, que foi assim apontada por Pierre Rosanvallon (2006: 13-14), “*la défiance libérale vis-à-vis du pouvoir [...] les Pères fondateurs du régime américain lui ont donné forme constitutionnelle. Toute la vision d’un Madison, pendant la période de discussion de la Constitution fédérale, est ainsi sous-tendue par l’a obsession de prévenir l’accumulation des pouvoirs*”.

⁷ Esta transposição do modelo de mercado para a prestação de serviços públicos, no entanto, já recebeu críticas, uma vez que a população não se utiliza de determinado equipamento social da mesma maneira que compra produtos no mercado, devido ao caráter compulsório de determinados serviços públicos, que não possibilitam aos usuários o mesmo poder de escolha que dispõem no mercado privado (Pollitt, 1990 *apud* Abrucio e Costa, 1998: 27).

forma que os melhores exemplos podem ser posteriormente utilizados como referência pelas outras unidades de governo ou até ampliados pelo governo federal e aplicados em uma extensão maior do território nacional.⁸ Esta concepção teórica fundamenta-se em uma valorização dos estados e governos locais dentro da estrutura federativa somada a uma relação negativa com a União, cujo raio de ação deveria ser o mais reduzido possível.

Por outro lado, temos aqueles que defendem a cooperação como princípio que deve orientar as relações intergovernamentais dentro de uma federação, recuperando, assim, o sentido original do termo federalismo, que remete a expressão do latim *foedus*, que significa aliança (Elazar, 1987: 5). Como importante representante desta corrente, temos Bernard Schwartz (1984), jurista que valoriza a importância da União na estrutura federativa. Ainda que reconheça o papel de cada ente para o sistema como um todo, Schwartz concentra suas argumentações exclusivamente nos mecanismos cooperativos. Segundo Croisat (1992: 89-91), o governo federal amplia sua área de atuação em função de dois objetivos principais: combater a disparidade entre os serviços públicos oferecidos aos cidadãos e coordenar as ações para atingir determinados fins, como a estabilidade econômica e o pleno emprego.

Já nas relações horizontais, as parcerias formais e informais entre as unidades subnacionais contribuem para consolidar o pacto territorial e indicam a vitalidade do mesmo. O surgimento de instâncias interestaduais na federação norte-americana esteve ligada à necessidade de aperfeiçoar práticas governamentais, de resolver problemas regionais e nacionais, de contribuir nas negociações entre União e estados-membros e de estabelecer uma legislação uniforme em todo país sem recorrer à União (Ismael, 2005: 56). A compreensão do processo político envolvido na formação de arenas políticas de cooperação horizontal passa, com efeito, pela identificação dos fatores que influenciam a unidade interna e os elementos que reforçam a coesão entre as unidades que as formam.

Na cooperação, entretanto, também podem ser encontrados alguns obstáculos, como, por exemplo, na relação vertical entre os entes federativos, quando confundida com verticalização, a cooperação pode resultar mais em subordinação das unidades subnacionais ao governo federal do que em parceria. Além disso, quando todas as

⁸ Osborne David e Ted Gaebler (1992) demonstram que grande a reinvenção da governança pública nos EUA se deveu às experiências realizadas nos governos subnacionais, valorizando a liberdade para implementar desenhos alternativos de gestão.

decisões dependem da anuência de todos os atores federativos, tende-se à uniformização das políticas, reduzindo o ímpeto inovador dos níveis de governo, e ao enfraquecimento dos *checks and balances* intergovernamentais, o que dificultaria a responsabilização da administração pública (Abrucio, 2005: 8).

Elazar introduz uma ferramenta metodológica para analisar as relações entre a União e as unidades subnacionais, e destas entre si, que se afasta das duas polaridades descritas acima. O autor propõe um modelo de federalismo em que há convivência entre elementos competitivos e elementos cooperativos, sendo compreendido a partir de um continuum entre as duas dimensões. Pode-se ter, dessa forma, uma federação que procure promover condições de vida mais homogêneas entre as populações de seus diferentes estados através de mecanismos cooperativos em determinados momentos, ou que busque preservar a autonomia dos estados, resultando em um ambiente mais desigual, através de mecanismos competitivos. O trecho a seguir define melhor essa reflexão:

“É possível dizer que a perspectiva apresentada por Elazar define um federalismo competitivo-cooperativo [...]. A cooperação está presente na origem e no desenvolvimento do arranjo federativo, influenciando permanentemente a relação entre os participantes. Entretanto, a cooperação tem limites. Não pode significar, por exemplo, a intervenção do governo federal sobre a esfera estadual ou permitir a criação de qualquer hierarquia federativa, de modo a comprometer a autonomia dos estados-membros. O que termina restringindo, no plano vertical a cooperação entre a União e os estados. A competição é resultado da não-centralização do modelo federalista. As diversas unidades estaduais, por exemplo, possuem, dentro dos condicionantes da constituição nacional, poderes para disputarem os recursos necessários para o seu desenvolvimento econômico e social. O ambiente competitivo, porém, não deve inibir a cooperação entre os estados, particularmente a formação de arenas políticas cooperativas estaduais e de projetos comuns de longo prazo” (Ismael, 2005: 50).

Dentro deste modelo, a cooperação federativa pode ocorrer de diferentes formas segundo a sua natureza de atuação, sua organização e sua relação entre os entes envolvidos compondo um quadro específico em cada caso. Como tipificação ideal, pode-se tomar por base duas formas de cooperação fundamentais que possuem cada uma suas ramificações próprias: a cooperação vertical e a cooperação horizontal.

A cooperação vertical caracteriza-se por ser, geralmente, uma relação entre a União e os estados membros ou entre a União e os municípios, podendo haver ainda entre estados e municípios. Este tipo de cooperação ocorre quando há uma tentativa de

redução da assimetria entre uma unidade da federação superior e as unidades inferiores, ou seja, busca maior equilíbrio entre União, estados e municípios de forma vertical.

Por outro lado, na cooperação horizontal, trata-se da relação das unidades subnacionais entre si, ou seja, quando estados ou municípios estão unidos para discutir seus problemas e impasses comuns, buscando formas de resolvê-los através dos seus próprios recursos. Esta cooperação pode ser realizada na organização de fóruns políticos regionais ou nacionais, havendo, portanto, uma revalorização da dimensão horizontal das federações contemporâneas. Concluindo, as arenas políticas de cooperação horizontal demonstram vitalidade através da sua capacidade de articular os interesses entre os participantes e produzir acordos e negociações voltados para uma atuação que contemple os objetivos definidos de forma coletiva.

Estes dois grandes tipos de processos cooperativos não estão dissociados entre si havendo ainda um tipo de cooperação especial, denominada cooperação horizontal-vertical, em que a mobilização política interna antecede a deliberação sobre a intervenção do poder público federal desejado pelos estados e municípios. Este é o caso de ações políticas cooperativas que buscam articular interesses comuns entre unidades subnacionais a fim de somar forças na federação para uma futura negociação com o governo federal (Croisat, cit: 97).

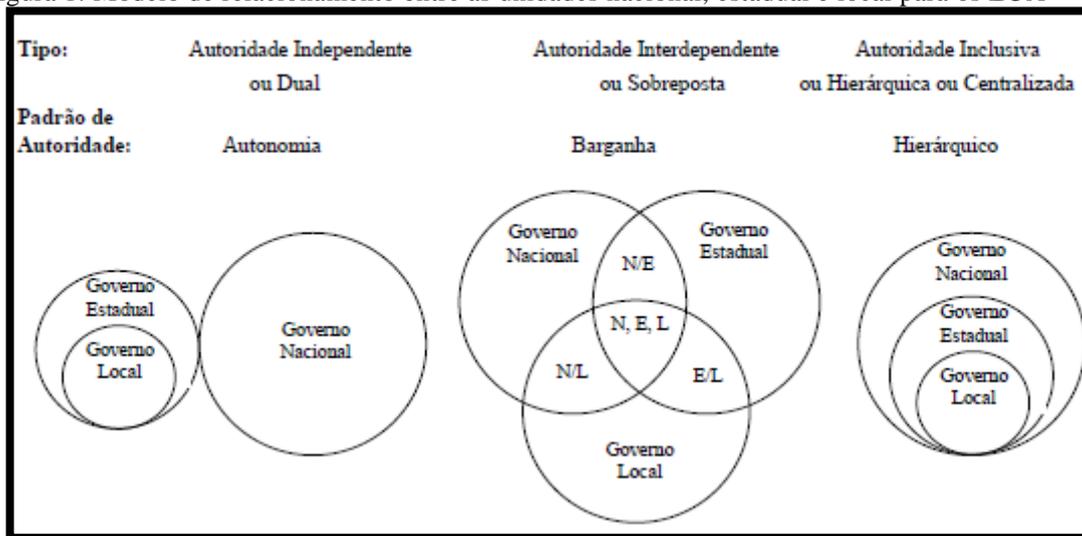
Há ainda outro vetor analítico sobre as relações intergovernamentais dentro de um sistema federal que contribui para a análise sobre a formação de parcerias cooperativas entre as unidades subnacionais. Trata-se da questão da coordenação entre os diferentes níveis de governo dentro de um sistema federativo, o que diz respeito a formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta (Abrucio, 2005: 4). Os princípios básicos que iluminam esta discussão estão presentes também na reflexão realizada por Elazar para caracterizar os sistemas federais. A combinação entre a autonomia e a interdependência existente entre os governos (*self-rule plus* e *shared-rule*) é considerada por ele como a definição mais simples do que representa a idéia de federalismo. Esta fórmula o resume como um sistema político, que envolve um tipo de vinculação contratual de caráter presumivelmente permanente que prevê a partilha do poder, trata da questão da soberania, e suplementa, mas não pretende substituir ou diminuir, as alianças onde elas existam (Elazar, 1987: 12).

A fórmula proposta contribui para esta discussão na medida em que se busca compreender a necessária relação de equilíbrio entre a autonomia inerente aos pactuantes e a interdependência intrínseca a eles, permanecendo um processo negociado

e extenso de decisões compartilhadas. O êxito do sistema federal seria garantido por uma série de arranjos contratuais que são produzidos a cada negociação e barganha entre os entes federativos, o que depende do processo político que conduz esta dinâmica (Abrucio e Costa, 1998: 31). O que está em jogo para a construção de um sistema federal bem sucedido é, dessa forma, encontrar caminhos que permitam a melhor adequação das propriedades virtuosas da competição e da cooperação, evitando-se os aspectos negativos de cada uma que surgem como obstáculo para o bom funcionamento do seu sistema político, além de um equilíbrio adequado entre o governo central e seus componentes (Elazar, 1993 *apud* Abrucio e Soares, 1998: 30). A coordenação federativa, que busca justamente este ponto de equilíbrio deve sempre respeitar os princípios da autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais como pré-requisito evitando-se que se produza uma hierarquia centralizadora.

Através de uma perspectiva que combina elementos das relações federativas e da distribuição territorial do poder, Wright caracteriza o modelo de relação intergovernamental próprio do federalismo de acordo com as diferentes formas de entrelaçamento possíveis e o padrão de autoridade vigente, tendo em vista o caso norte-americano. De acordo com Sano (2008: 44-46), das três situações básicas de relações intergovernamentais estabelecidas pelo autor, surgem também três tipos de coordenação federativa. O modelo de autoridade independente, típica do federalismo dual, em que as funções de cada ente são claramente delimitadas e não há necessidade de interlocução entre as partes, portanto, sem coordenação. O modelo de autoridade inclusiva, na qual o escopo de atuação das unidades subnacionais depende totalmente das decisões do governo federal de forma que estados e municípios se configuram como meras unidades administrativas, já que não demonstram capacidade de exercer sua autonomia decisória, com uma coordenação marcada por uma hierarquia verticalizada. E o modelo de autoridade interdependente, em que estão presentes áreas de interseção em que duas ou três esferas podem atuar simultaneamente numa mesma questão, limitando o poder e a influência das esferas de governo, o que torna a barganha política através de trocas e acordos intergovernamentais essencial para a dinâmica do padrão de autoridade, resultando em uma coordenação negociada. A figura 1 demonstra a esquematização gráfica destes modelos.

Figura 1: Modelo de relacionamento entre as unidades nacional, estadual e local para os EUA



Fonte: Wright (1988: 40 *apud* Sano, 2008: 45)

A coordenação pode ser realizada por meio de diferentes formas. Primeiro, através de regras legais que obriguem os atores a compartilhar decisões e tarefas. Segundo, quando o governo federal assume o papel de coordenador/indutor, exercendo o seu poder de arbítrio dos conflitos políticos e de jurisdição e incentivando a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no terreno das políticas públicas (Abrucio, 2005: 45). As ações dos governos locais, desse modo, dependem em grande parte da ação do governo federal, que pode unilateralmente induzir decisões e comportamentos nos primeiros, produzindo impactos sobre as políticas públicas que foram descentralizadas (Arretche, 2000: 33). Este último aspecto é central na discussão que será travada no decorrer deste trabalho buscando esclarecer a relação entre a coordenação e cooperação no processo de formação e desenvolvimento dos consórcios intermunicipais. Por fim, é importante ressaltar que, conforme demonstrou Abrucio (2006), a coordenação intergovernamental é o elo crítico nos processos de descentralização, em particular em federações com o histórico de competição oligárquica e desigualdades regionais como no caso brasileiro. Da mesma forma, Arretche (2000: 48) afirma que no caso da gestão de políticas públicas em que os custos políticos e/ou financeiros são elevados, para a barganha federativa do governo federal, que consiste em atribuí-las ou imputá-las a outro nível de governo, se efetivar de forma bem-sucedida, é necessário um sistema de incentivos que coordene o processo de transferência de atribuições.

Para identificar o padrão de relações intergovernamentais em sete países federais, Costa (2009) constrói uma análise baseada no argumento de que os padrões e a

dinâmica da cooperação tanto vertical como horizontal estão fortemente relacionadas com os padrões e a dinâmica da coordenação federativa.⁹ Dessa forma, embora se trate de dois aspectos diferentes das relações intergovernamentais, estas duas dimensões estão relacionadas entre si, produzindo impactos sobre a institucionalidade do próprio federalismo e também, de forma mais específica, sobre a institucionalização ou a fragilidade dos consórcios intermunicipais no Brasil.

Uma contribuição chave para esclarecer este debate é a de Abrucio e Soares (2001: 48-49), que, valendo-se das conclusões do debate sobre relações intergovernamentais de que a interação entre os níveis de governo deve evitar, ao máximo possível, os jogos do soma-zero e de soma-negativa e não colocar em linhas opostas e em confronto radical a competição e a cooperação, afirmam que a obtenção do equilíbrio desejado depende da constituição de *redes federativas*. O modelo defendido pelos autores é o de criação de instituições, políticas e práticas intergovernamentais que reforcem os laços de parceria, sem perder o pluralismo e a autonomia da estrutura federativa, envolvendo um conjunto de condições e ações para resolver os problemas de processos de decisões compartilhadas. Estas redes devem observar a presença de (i) regras institucionais que favoreçam a cooperação sem enfraquecer a autonomia e a possibilidade de autocontrole intergovernamental; (ii) fortalecimento das capacidades de coordenação dos governos estaduais, regionais e federal junto aos poderes locais; (iii) construção de uma cultura política intergovernamental baseada nos princípios da tolerância e da negociação; (iv) arranjos de políticas públicas que favoreçam o compartilhamento de decisões e responsabilidades, (v) estímulo a ações e parcerias cooperativas entre municipalidades, tanto com processos formais quanto com processos informais; (vi) fortalecer institucionalmente e financeiramente as administrações públicas locais para que possam realizar as funções que lhes forem descentralizadas; (vii) formas democráticas de controle das ações governamentais locais e fiscalização dos fóruns em que as decisões são tomadas tanto em nível central quanto em nível

⁹ Para maiores detalhes sobre o resultado da pesquisa em relação aos países selecionados pelo autor (EUA, Alemanha, Austrália, Canadá, Índia e México), ver Costa (2009: 15-16). Sobre o Brasil, o autor afirma que o nosso modelo de federalismo se aproxima mais do grupo formado por Índia e México, em que as relações intergovernamentais apresentam instabilidade institucional, nível acentuado de competitividade e baixo nível de cooperação, em que os governos não têm confiança na estabilidade do ambiente político-institucional nem recursos administrativos e fiscais para estabelecer relações cooperativas horizontais formais e estáveis. Em relação aos consórcios intermunicipais, o autor argumenta que, conquanto tenha sido aprovada lei específica sobre a matéria, apresentando incentivos legais para os mecanismos de cooperação horizontal, a dinâmica das relações intergovernamentais no Brasil não seria favorável para os mecanismos de cooperação vertical.

compartilhado; e (viii) a criação de canais entre o poder público com a sociedade civil e seus atores.

Os consórcios intermunicipais podem ser pensados, destarte, como uma arena política de cooperação horizontal, sendo os elementos produtores de coesão interna o elo crítico que permite a institucionalização da parceria entre as partes. Além disso, a capacidade de coordenação das relações intergovernamentais contribui para o sucesso da cooperação horizontal, assim como ações conjuntas e de parceria no nível subnacional podem facilitar a coordenação desejada pelos níveis federal e estadual, mantendo um cenário mais previsível para que se possa tomar as decisões compartilhadas necessárias.

2.2

Os Consórcios intermunicipais à luz do neoinstitucionalismo histórico

A análise sobre os consórcios intermunicipais através das bases conceituais das relações intergovernamentais presentes no nosso sistema federal e suas implicações sobre as políticas públicas terá um suporte analítico relativo à dimensão temporal conferido pelo neoinstitucionalismo histórico. A forma pela qual esta importante corrente da ciência política que vem se fortalecendo nas últimas décadas aborda as instituições como elementos chave no processo político contribuirá para a reconstituição histórica dos consórcios estudados, para a articulação entre regras, políticas e atores envolvidos, e para a análise dos eventos estratégicos que interferem na reconfiguração das relações de poder que influenciam a formação dos consórcios e a alteração nas estruturas políticas que eles próprios produzem.

Segundo Marques (1997: 68), o neoinstitucionalismo¹⁰ pode ser definido como um “lugar analítico e metodológico para o qual têm convergido estudiosos descontentes

¹⁰ A nomenclatura atribuída a este movimento de inovação metodológica e analítica como “neoinstitucionalismo” poderia sugerir uma retomada do institucionalismo da Ciência Política, marcado por comparações estáticas de estruturas institucionais e jurídicas em diferentes países e estados norte-americanos. Eduardo Marques, no entanto, através de suas notas críticas à literatura sobre Estados, Políticas Estatais e atores políticos, identifica no neoinstitucionalismo surgido a partir da década de 1970, como uma reação aos estudos de política comparada e de ciência política de inspiração “behavioralista”, uma ancestralidade muito mais relacionada a autores como Alex de Tocqueville, Karl Marx, Max Weber e Karl Polanyi do que ao antigo institucionalismo. Outro aspecto relevante assinalado pelo autor, quando o compara a outros movimentos em destaque, é que, embora tenha surgido como uma crítica construtiva da perspectiva marxista, o neoinstitucionalismo não se constitui como uma corrente teórica propriamente dita, uma vez que são articulados os mais diversos prognósticos e matrizes disciplinares, chegando a afirmar que para os que a utilizam “quase tudo importa”. Sua maior importância, portanto, é reconhecida pelo ferramental analítico de grande valia para o estudo do Estado e suas políticas públicas, em que se

com os enfoques correntes em suas disciplinas e áreas temáticas respectivas”, podendo ser encontrados autores oriundos de lugares teóricos e epistemológicos muito distintos. A importância das instituições para o estudo de fenômenos sociais, então, mobiliza e intriga inúmeros estudiosos das diversas áreas que compõem as chamadas ciências sociais. Os adeptos do neoinstitucionalismo enfrentam o desafio de compreender e tornar inteligíveis os processos políticos envolvidos quando se depara com a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, a partir da mediação entre as estruturas sociais e o comportamento individual, realizada justamente pelas instituições (Théret, 2003: 225).

Outro aspecto fundamental que costuma subverter as ortodoxias do individualismo metodológico é a necessidade da cooperação nas negociações estratégicas entre os atores políticos e sociais, o que se mostrou condição essencial ao se ter em vista a interdependência dos interesses quando se trata de bens coletivos (Pinto, 1998: 15). Na teoria desenvolvida por Mancur Olson (1999), cujo principal pilar de sustentação é o indivíduo auto-referido e maximizador de preferências, há algumas insuficiências sob o ponto de vista sociológico que a torna incapaz de explicar certos comportamentos de atores envolvidos em situações de interação social.¹¹ As premissas axiomáticas presentes na lógica que norteia a ação coletiva defendida por Olson, que desconsideram inclusive que a própria concepção de indivíduo é ela mesma uma construção social, atribuem um grau de imprevisibilidade e uma ausência de estabilidade nestas situações que inviabilizam a sua compreensão.

A partir desta percepção, alguns estudiosos passaram a atribuir às instituições a capacidade de produzir comportamentos coletivos minimamente padronizados, sendo de capital importância o esclarecimento sobre como a relação entre atores e instituições produziram resultados diferenciados ao longo da história. Douglass North (1990:3), um dos principais ícones desta corrente de pensamento, afirmou em seu livro que as “instituições reduzem as incertezas ao produzir uma estrutura para a vida cotidiana, elas são um guia para as interações humanas”.¹²

rejeita o enfoque determinista presente nas teorias gerais globalizantes produzindo uma perspectiva na qual a hierarquia dos agentes é feita *a posteriori*. (Marques, 1997:76).

¹¹ Uma boa crítica aos pressupostos teóricos da *rational choice* a partir de uma perspectiva culturalista do individualismo, pode ser vista no capítulo 2 de Pinto (1998), especialmente a passagem entre as páginas 48 e 52.

¹² No texto original: “Institutions reduce uncertainty by providing a structure to everyday life. “They are a guide to human interaction”.

A sistematização teórica do significado das instituições, no entanto, não apresenta uma uniformidade capaz de sintetizar de forma simples o que o próprio termo significa. Embora seja difícil encontrar um consenso em relação à sua definição, será apropriada como balizamento a reflexão realizada por Marcos Ribeiro de Moraes, em seu trabalho sobre as relações intergovernamentais na Alemanha através de uma abordagem institucional dos arranjos federativos.

Ao buscar uma conceituação que se aproxime tanto da teoria da Escolha Pública, quanto da teoria da Nova Economia Institucional, Moraes (2001: 32-33) acredita que as diferenças entre as definições encontradas dizem respeito à ênfase e ao raio de abrangência que cada tradição atribui às instituições, sendo possível elaborar uma idéia que atravesse as duas concepções. O autor destaca, assim, que a partir dos estudos de Ostrom (1986) e Nablí e Nugent (1989), a literatura identifica dois grandes grupos que ora as define como padrões de comportamento, ora as compreende como regras do jogo. No primeiro grupo, “as instituições corresponderiam a regularidades apresentadas pelo comportamento dos indivíduos que emergem de um conjunto de regras”. Mais importante do que as próprias regras, “seria o que os indivíduos fazem dessas regras ao tomar suas decisões”. Do outro lado, estão os que, ao buscar o padrão recorrente na interação entre indivíduos, consideram as restrições a que esses indivíduos estão submetidos o elemento fundamental que produz qualquer evolução na expectativa em relação aos modelos comportamentais. Há ainda os que não excluem a produção de padrões de comportamento a partir da própria prática interativa entre os indivíduos.

Três características comuns que estão presentes na maior parte das definições de instituição que são encontradas na literatura especializada, elencadas pelo autor, contribuem para o conceito que ele mesmo irá desenvolver como referência: a configuração do complexo de regras e restrições, sua habilidade em conformar as relações entre indivíduos e grupos de indivíduos em suas relações sociais e a estabilidade e previsibilidade que devem possuir para serem consideradas como tal. Tendo essas propriedades identificadas em mente, Moraes constrói uma definição mínima das instituições, delimitando-as como um “conjunto de regras e restrições que governam as relações sociais entre indivíduos ou grupos, emprestando a essas relações uma certa estabilidade e previsibilidade”. Podem ser incluídos nessa abstração os diversos mercados existentes na economia, as organizações formais, *as relações contratuais*, assim como as regras culturais, os códigos de conduta e as normas de comportamento determinadas pela tradição e pelo costume (Moraes, 2001: 34-35).

Um segundo ponto a ser problematizado no tocante às análises institucionais é a natureza do debate que está presente nesta discussão, ou seja, a forma como são operacionalizadas essas questões. Quando se discute a importância das instituições na conformação das relações interpessoais e das relações políticas, Peter Hall e Rosemary Taylor afirmam que duas questões atravessam tal análise: como construir a relação entre instituição e comportamento e como explicar o processo de surgimento das instituições e porque elas se modificam (Hall e Taylor, 2003: 194).

2.2.1

O neoinstitucionalismo histórico: dimensão temporal dos eventos políticos, path dependence, *increasing returns* e conjunturas críticas

O neoinstitucionalismo histórico¹³, por sua vez, surgiu como uma tentativa de reformular as variáveis explicativas que estruturavam as interações sociais que engendram o conflito entre grupos rivais pela apropriação dos recursos econômicos e de poder, sendo sua distribuição considerada desigual de antemão. Recusando os parâmetros considerados pelos estruturo-funcionalistas como responsáveis pelo funcionamento do sistema político¹⁴, porém mantido o princípio de que este era composto de partes que interagem, os autores vinculados à corrente histórica do neoinstitucionalismo argumentam que a organização institucional da comunidade política e da economia política é o principal fator a estruturar o comportamento coletivo e a estruturar os resultados distintos. Além disso, o Estado deixa de ser um agente neutro arbitrando entre interesses concorrentes, através de respostas às exigências funcionais do sistema, e passa a ser concebido como um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos (Hall e Taylor, cit: 195).

Pode-se dizer, de maneira geral, que a abordagem realizada privilegia as especificidades históricas e o arcabouço institucional na elaboração das estratégias dos atores em detrimento de análises baseadas em modelos estáticos. Assim como no neoinstitucionalismo sociológico, prevalece na corrente histórica a percepção de que as instituições não apenas constroem as interações sociais, mas também alteram a conformação das preferências dos atores, que são elas próprias endógenas ao modelo e construídas no bojo dos processos sob estudo (Marques, 1997: 78). Sano ressalta, ainda,

¹³ No mapeamento de Salles (2006), os autores mais representativos desta vertente seriam Judith Goldstein, Kathleen Thelen, Margaret Weir, Paul Pierson, Sven Steinmo e Theda Skocpol.

¹⁴ Esses parâmetros seriam características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos.

que a relação entre instituições e sociedade ocorre nos dois sentidos, possibilitando que uma determinada política pública, até então vista como variável dependente, passa a ser analisada também como variável independente (Sano, 2008: 59).

Um dos principais nomes do neoinstitucionalismo histórico, Paul Pierson demonstra como os argumentos relacionados à noção de *path dependence*, um dos conceitos mais importantes elaborados por essa vertente (que será mais explorado a seguir), desmontam muitos subcampos que sustentam grande parte das análises políticas (Pierson, 2000a: 251). Para o autor, as respostas funcionalistas dadas por cientistas políticos que se utilizam de respostas racionais e eficientes a necessidades sociais e coletivas apresentam uma fragilidade. Pierson sustenta sua constatação ao argumentar que uma solução utilizada no passado pode, na verdade, ser resultado de alternativas plausíveis desconsideradas anteriormente. Desta forma, a vantagem do neoinstitucionalismo histórico estaria em, ao invés de assumir a eficiência relativa de uma explicação, avaliar através do que chamou de “retornos crescentes”¹⁵ a validade das afirmações funcionalistas, cogitando a possibilidade de que outras fontes de racionalidade tenham influenciado as opções de atores e instituições políticas e se tornado atraente ao longo de suas trajetória, o que torna o próprio processo político mais inteligível (idem: 263-4).

No tocante ao surgimento e ao desenvolvimento das instituições, esta vertente os situa em uma cadeia de causalidades diversificada que recorre tanto à perspectiva calculadora quanto à perspectiva cultural. As suas análises sugerem que as estratégias induzidas por um contexto institucional dado podem se tornar visões de mundo ao longo do tempo, à medida que são internalizadas e posteriormente retransmitidas por organizações oficiais terminando por moldar as imagens de si e as preferências dos interessados. Além disso, por incorporar outros fatores, como os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão de idéias em seu esquema interpretativo, esta corrente termina apresentando uma visão de mundo mais complexa do que aquelas defendidas pelas demais correntes. A importância atribuída ao poder, em particular às relações assimétricas de poder, sobre as quais todos os seus adeptos incidem seus estudos, retrata bem a concepção e a forma de analisar as instituições, elaborando cenários em que as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo decisório (Hall e Taylor, cit: 199-200).

¹⁵ No original, *increasing returns*.

O ponto principal elaborado pelos adeptos desta vertente do neoinstitucionalismo que interessa aqui é a introdução da perspectiva histórica como uma variável chave de suas interpretações. Torna-se fundamental, portanto, compreender os elementos principais que estruturam esta concepção.

O primeiro é o *path dependence*, cuja principal noção é de que os acontecimentos do passado podem dar vazão a cadeias de causalidade que influenciam o presente, o que significa dizer que o leque de ações futuras é reduzido pelas escolhas realizadas no passado, de tal forma que o desempenho e as possibilidades das decisões tomadas “hoje” serão condicionadas por decisões tomadas “ontem” (North: 1990: VII). Postulou-se, nesse sentido, uma concepção própria de desenvolvimento histórico de causalidade social dependente das propriedades de cada local, propriedades essas herdadas do passado, em detrimento de uma visão tradicional em que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar e em qualquer situação os mesmos resultados.

Podemos enumerar, nesse sentido, quatro exemplos de análises baseadas na importância do legado histórico para o resultado de determinadas situações políticas em quatro áreas distintas.

No prefácio que escreveu para o livro de Ricardo Brinco (2008) sobre as diferentes formas de gestão metropolitana encontradas no Canadá, Barquero sinaliza para uma importante nuance introduzida por Brinco para dar conta dos processos que diferenciam cada experiência por ele analisada. O espanhol destaca como no trabalho do brasileiro o modelo de organização e de gestão não depende só da forma específica adotada para conciliar os interesses locais. As transformações observadas são produto das demandas geradas no interior da própria sociedade, tratando-se de um processo social complexo e de longa maturação, sobredeterminado pela cultura e pelas normas de cada país e de cada cidade (Brinco, 2008: 17).

No mesmo sentido, Arretche (2000: 73) afirma que os determinantes da variação do alcance da descentralização das políticas sociais no Brasil no período pós-Constituição de 1988 estão atrelados aos atributos institucionais das políticas que se pretendia descentralizar, em que o legado das políticas prévias, dentre outras variáveis, constitui-se como uma dimensão analítica fundamental. A autora sustenta sua posição com base no argumento de que “os interesses organizados em torno da forma como estavam distribuídas as atribuições nas modalidades institucionais prévias atuam no sentido de sua manutenção” (Arretche, 2000: 31).

Outro exemplo pode ser encontrado em Souza (2004b: 63), que, ao analisar a situação das Regiões Metropolitanas (RMs) brasileiras em função da forma como foram institucionalizadas as relações intergovernamentais nelas envolvidas, frisou que a associação marcante entre centralização e autoritarismo presente no modelo de gestão das regiões metropolitanas representou um legado histórico negativo para as RMs. Sendo considerado um instrumento que não se ajustava ao clamor pela descentralização dos processos decisórios dos discursos na constituinte, tornou-se uma entidade obsoleta e foi estabelecida uma incompatibilidade entre as suas características fundamentais oriundas do seu estatuto jurídico-político e as novas demandas por práticas mais democráticas e melhor coordenadas entre os níveis de governo.

As duas autoras se apropriam do conceito de *path dependence* através da reflexão ensejada por North e Levi, relacionando-o não simplesmente com a noção de que a história e o passado contam, mas que os custos necessários para alterar um caminho adotado são muito altos, dificultando uma modificação na rota estabelecida por um determinado arranjo institucional.

Por fim, Lynn Harvey (2003:6), ao elaborar um estudo sobre as formas de articulação intergovernamentais entre governos locais nos EUA, afirma que um fator importante na determinação da busca por soluções colaborativas entre unidades locais de governo são as interações anteriores entre as partes. Ou seja, unidades que já tenham adotado anteriormente arranjos institucionais compartilhados como parte das soluções de seus problemas são mais propensas a buscar soluções conjuntas quando comparadas às unidades que não possuem esforços de cooperação em seu passado.

Em outro trabalho, Souza destaca que a idéia de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou reverter a rota das políticas atuais está ancorada no incrementalismo. Este modelo de formulação e análise de políticas públicas, construído por Lindblom (1979), Caidem e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1982), possui uma perspectiva que concebe as decisões tomadas como um processo incremental. Isto é, os autores argumentam que os recursos governamentais para um programa, um órgão, ou uma dada política pública não partem “do zero”, eles são produtos de decisões marginais, incrementais e pouco substantivas, uma vez que desconsideram mudanças políticas nos programas governamentais (Souza, 2007: 73).

Uma construção mais criteriosa e complexa do conceito de *path dependce* está presente nos trabalhos de Pierson (2000a, 2000b e Pierson e Skocpol, 2005). O autor

reivindica um deslocamento da questão a ser colocada quando se analisa um determinado processo político, ampliando a investigação da preocupação sobre quais são as variáveis envolvidas, para a preocupação também sobre a ordem na qual elas aparecem, o que potencialmente enriqueceria a nossa compreensão sobre dinâmicas sociais complexas. Nas palavras citadas pelo autor em referência a Charles Tilly: “quando as coisas acontecem em uma dada sequência afeta como elas acontecem”.¹⁶ Isto, para Pierson, entretanto, não basta. Os cientistas sociais querem saber por que, onde e como a história influencia. Ou seja, o mero sequenciamento dos eventos envolvidos em um determinado processo político é insuficiente, tendo em vista a necessária articulação com argumentos teóricos que sustentem as análises sobre a temporalidade. É nesse aspecto que se faz necessária uma problematização do conceito de *path dependence*, cuja invocação frequente sem um significado mais claro tem dificultado a sua compreensão (Pierson, 2000b: 74).

Além disso, é preciso lembrar que, conforme demonstrou North (1990: 98-9), a reivindicação daqueles que se utilizam deste conceito não é afirmar uma inevitabilidade em que o passado prediz o futuro. As alternativas disponíveis aos atores políticos ainda existem, mas como definiu Pierson (2000b: 75), as mudanças possíveis são delimitadas, uma vez que há dois movimentos que interagem se retroalimentando. De um lado, as opções viáveis em um primeiro momento passam a estar bloqueadas no período seguinte em que há um autorreforço de retornos positivos, de outro, os compromissos acumulados em um caminho já percorrido tornam as mudanças mais difíceis de serem realizadas e condicionam a forma como as novas alterações ocorrerão, restringindo as alternativas futuras. A esta formulação sobre a importância do passado, mais especificamente, de determinada sequência de eventos para a explicação de resultados sociais, Pierson denominou de processo de autorreforço da trajetória antes estabelecida, o que significou relacionar o conceito de *path dependence* à noção de *self-reinforcing processes*.¹⁷ Em resumo, cada passo ao longo de uma trajetória particular produz

¹⁶ “*When things happen in a sequence affects how they happen.*” (Pierson, 2000b:73, grifos do autor).

¹⁷ Pierson utiliza os termos “*positive feedback*” e “*increasing returns process*” para sofisticar a sua compreensão a respeito do conceito de *path dependence*, ampliando a definição oferecida por Levi. Pierson afirma que a idéia oferecida pela autora de que uma direção tomada induz novos movimentos na mesma direção é mais bem esclarecido da seguinte forma: “in a increasing return process, the probability of further steps along the same path increases with each move down that path. This is because the relative benefits of the current activity compared with other possible options increase over time. To put in a different way, the costs of exit, of switching previously plausible alternative, rise. Increasing return processes can also be described as self-reinforcing or positive feedback processes” (Pierson, 2000b: 252)

consequências que tornam a própria trajetória mais atrativa nas próximas escolhas, de forma que, assim que os efeitos começam a se acumular, gera-se um poderoso ciclo virtuoso (ou vicioso, dependendo do efeito produzido) de atividade de autorreforço (Pierson, 2000a: 253).¹⁸ Para esclarecer que não se trata de um mecanismo determinístico, será demonstrado mais adiante através de outro conceito analítico que as alterações na trajetória de uma política geralmente ocorrem quando novas condições rompem ou sobrecarregam os mecanismos específicos que reproduzem a rota estabelecida, tornando-lhes insustentáveis.

Ao elaborar uma compreensão mais sofisticada do conceito de *path dependence*, Pierson destaca a necessidade de se pensar a articulação seqüencial entre as causas e os efeitos, ao invés de focar-se exclusivamente em explicações sincrônicas. Para realizar essa tarefa, Pierson encontra no trabalho de North, em contraposição aos que postulavam que somente instituições isoladas estariam sujeitas aos mecanismos de autorreforço, uma referência fundamental contida na idéia da existência de uma “rede interdependente de matriz institucional”. Esta rede induz formas complementares de organização que reproduzem novos arranjos institucionais influenciados por essa matriz, responsáveis pela potencialização de “sólidos mecanismos de retornos crescentes” (Pierson, 2000b: 255)¹⁹. A partir desta observação realizada por North para compreender os diferentes resultados de desempenho econômico alcançados pelos países na história do capitalismo, Pierson procura estabelecer um paralelo que permita utilizar este referencial dos *increasing returns* em processos de natureza social e política. Sem deixar de lado as especificidades em relação aos objetos de investigação econômica²⁰, o autor ainda ressalta que três características próprias dos processos políticos tornam os mecanismos de autorreforço ou retroalimentação positiva

¹⁸ Este raciocínio de Pierson é reforçado pela lógica matemática encontrada nos processos presentes em urnas do tipo “Polya”. Para maiores esclarecimentos, ver Arthur (1994).

¹⁹ Para Pierson, a principal contribuição de North para os cientistas políticos deve-se a duas razões. Primeiro, ao esclarecer que o trabalho de Arthur (1994) diz respeito às características de processos de desenvolvimento tecnológico como resultado da sua interação com algumas qualidades das atividades de relações sociais, o que significa explicá-lo pela dimensão política da importância dos arranjos institucionais, não apenas pela tecnologia exclusivamente. Segundo, North enfatiza que o desenvolvimento institucional está sujeito aos *increasing returns*. Com efeito, esta é a virada provocada pelo conceito de *path dependence* na explicação dos padrões de emergência, persistência, e mudança institucional, responsável pelo significado que representa para a perspectiva adotada pelos cientistas políticos na interpretação destes processos (Pierson, 2000a: 256).

²⁰ Os aspectos principais seriam (i) o problema central da ação coletiva como questão inerente à esfera política, (ii) a alta densidade das instituições, (iii) a possibilidade de utilização da autoridade política para reduzir as assimetrias de poder e (iv) a intrínseca complexidade e opacidade dos processos políticos como fenômenos cuja inteligibilidade está inscrita na própria sociedade dificultando a sua compreensão (Pierson, 2000a: 257).

particularmente mais intensos, dificultando a reversão da trajetória iniciada, o que termina configurando uma dinâmica institucional com maior capacidade de explicar a estabilidade e a mudança na política. Primeiro, a ausência dos mecanismos que levam ao aumento da eficiência da concorrência e da aprendizagem. Segundo, o curto tempo de ação para as tomadas de decisão disponível aos atores políticos. Por fim, a interpretação sociológica da realidade que é construída e reforçada ao longo do processo em que estes mecanismos atuam (idem: 257-260).

Após construir esta base teórica que sustenta a sua sistematização, Pierson apresenta as quatro características que marcam os processos políticos nos quais o conceito de *path dependence* opera de forma significativa os seus resultados: o equilíbrio múltiplo, a contingência dos eventos, a função crítica do momento e da sequência em que os eventos ocorrem e a inércia ou resistência do novo equilíbrio formado a ser irrompido (Pierson, 2000b: 263). O que o autor pretende demonstrar é que se fosse possível congelar o momento inicial em que uma dada política é adotada, teríamos uma disponibilidade de ações possíveis a serem realizadas. A partir do momento em que uma determinada ação ou conduta é escolhida, entretanto, as decisões subsequentes serão condicionadas por ela, contingenciando o leque de opções que passa a ser disponibilizado. Mesmo que uma ação possa ser considerada inicialmente de menor expressão em relação às demais, sua influência no processo político não pode ser ignorada. O seu impacto final deve ser mensurado também pelo momento em que ela ocorre dentro da sequência de eventos que irá caracterizar tal processo. Ou seja, se uma ação aparentemente marginal ocorrer no momento adequado para interferir nas outras ações futuras, ela pode se tornar uma peça chave para a compreensão do processo como um todo. Da mesma maneira, se uma decisão com grandes expectativas em relação às suas conseqüências ocorrer em um momento desfavorável ou demasiadamente tardio para que a ordem pré-estabelecida seja subvertida, ela pode não representar impacto algum sobre a estrutura daquele processo. Tendo sido construído um processo político em que ocorreu o *feedback* positivo através dos mecanismos de *increasing returns*, um novo equilíbrio é formado, criando-se também uma resistência às tentativas de alterá-lo. O trecho a seguir sintetiza este raciocínio ao mesmo tempo em que o relaciona ao neoinstitucionalismo histórico:

“In the best historical institutionalist scholarship it [path dependence] refers to the dynamics of self-reinforcing or positive feedback processes in a political system... A clear logic is involved in strictly defined path dependent processes: Outcomes at a critical

“... juncture trigger feedback mechanisms that reinforce recurrence of a particular pattern into the future” (Pierson e Skockpol, 2002: 6).

A questão fundamental, segundo Sano (2008: 60), que deve ser retirada de toda esta discussão para compreender a evolução institucional e suas mudanças é identificar os processos de reprodução e os mecanismos específicos de *feedback* sobre os quais se assentam as instituições, responsáveis pela manutenção e a reprodução dos padrões vigentes. Se por um lado o conceito de *path dependence* é bastante útil para compreender a continuidade no fluxo dos eventos históricos, por outro, o conceito de conjunturas críticas é imprescindível para não tornar as análises engessadas no tempo. Este outro conceito refere-se a momentos nos quais mudanças institucionais importantes produzem “bifurcações” conduzindo o desenvolvimento por um novo trajeto (Hall e Taylor, cit: 201), ou ainda, um grande deslocamento na posição relativa dos atores políticos e sociais em relação aos instrumentos de poder (Pierson, 2000 apud Abrucio, 2005: 51).

O atributo principal de um evento para que ele seja considerado uma conjuntura crítica não é a magnitude *a priori* de sua ocorrência. Assim como no processo que caracteriza o conceito de *path dependence*, a questão central é o efeito que ele poderá causar. O que está em jogo nesta análise é a capacidade de um determinado evento ou política implementada desencadear uma reorganização das relações de poder. Além disso, percebe-se que, a partir de uma dada situação dramática no sistema político em que é identificado um impasse decisório e a solução encontrada resulta em um novo trajeto a ser seguido, novos processos de *feedback* positivo são disparados e um novo padrão de relações políticas passa a ser institucionalizado. Com isso, embora se reconheça a importância dos mecanismos relacionados ao *path dependence* responsáveis por restringir futuramente o escopo de escolhas disponíveis para os atores e instituições, nenhuma situação pode ser considerada intransponível ou imutável. A dinâmica no processo político permanece como característica intrínseca, já que, de forma diferente às relações econômicas, não é possível na política a busca por um ponto ótimo de equilíbrio em que todos estejam satisfeitos, em virtude do conflito e da assimetria de poder se constituírem como umas de suas unidades básicas. O pacto estabelecido neste tipo de relação está constantemente sendo reconstruído (d’Avila Filho, 2010: 3), o que permite que novas questões e novos conflitos que hão de surgir ao longo do processo alterem as estruturas de poder, engendrando novas conjunturas críticas.

A relação existente entre os dois conceitos foi assim apresentada por Pierson:

“De modo mais preciso, processos de trajetória dependente envolvem três fases distintas – três estágios em uma seqüência temporal: (1) a conjuntura “crítica” inicial, quando eventos disparam movimentos em direção a uma “rota” ou trajetória particular de duas ou mais possíveis; (2) o período de reprodução, em que o feedback positivo reforça a trajetória iniciada na fase anterior; e (3) o fim da trajetória, em que novos acontecimentos considerados como conjunturas críticas deslocam o equilíbrio de longa duração”. (Pierson, 2000b: 76).

Tendo estes dois conceitos como referência, torna-se mais claro a forma como os adeptos do neoinstitucionalismo histórico encaram os pontos que movem a discussão comum entre as correntes. Em comparação com as vertentes sociológica e da escolha racional, em que se predomina um raciocínio dedutivo sobre a criação das instituições, a trajetória histórica sugere um método indutivo de investigação, através da busca pelos indícios das razões pelas quais os atores históricos se comportaram. Segundo Hall e Taylor (cit: 219), “essa insistência neo-weberiana no significado atribuído pelos atores históricos às suas próprias ações aumenta consideravelmente o realismo das análises produzidas”. Para Théret (cit: 229), isto significa que na concepção dos neoinstitucionalistas históricos as instituições possuem a função de regular conflitos inerentes ao desenvolvimento da diferenciação de interesses e à assimetria de poder, ao passo que para os demais sua função seria a de solucionar problemas de coordenação.

2.2.2

Os fundamentos da escolha pela vertente histórica do neoinstitucionalismo

A vertente histórica do neoinstitucionalismo, enfim, é utilizada aqui em decorrência de três fatores principais. Primeiro, porque se compreende que as premissas teóricas apresentadas reconhecem de forma mais razoável a possibilidade da cooperação dentro de um processo decisório, descartando-se a monocausalidade assentada na intencionalidade puramente instrumental. Em outras palavras, o padrão cooperativo de atuação das instituições implicaria um relaxamento do padrão individualista de comportamento autorreferido e maximizador de preferências, o que seria uma negação da marca axiomática do neoinstitucionalismo da escolha racional.

O neoinstitucionalismo histórico pode ser pensado, portanto, a partir de suas contribuições para os estudos de arranjos federativos consolidados ao longo de

processos históricos distintos. Busca-se efetuar uma reconstituição destas trajetórias a fim de compreender o conjunto particular de instituições que nelas se encontra subjacente. De forma objetiva, “a ênfase deve ser deslocada para a questão da qualidade ou eficácia das instituições [federativas]” sendo a matriz institucional útil, “se o tipo de ação coletiva determinado por ela [instituição federativa] estiver de acordo com os interesses das organizações envolvidas nessa ação. Em outras palavras, eficácia institucional significa ação coletiva cooperativa. Isto significa que, diferentemente da noção de eficiência econômica, não há uma única conformação eficaz ou de qualidade de um aparato institucional” (Moraes, 2001: 80).

Além disso, a utilização dos conceitos que trabalham a dimensão temporal das variáveis que interferem na construção do cenário de um processo político possibilitará compreender de forma mais precisa as motivações e a racionalidade envolvidas na criação dos consórcios intermunicipais a serem estudados. Para isso, é importante compreender a trajetória histórica anterior à formação dos consórcios, identificando o legado que existia na relação dos municípios com os demais níveis federativos e dos municípios entre si, e também em relação às políticas públicas envolvidas. Dessa forma, será possível identificar os mecanismos de reprodução dos padrões de relação política e institucional e as conjunturas críticas que atuam sobre o desenvolvimento institucional desses arranjos cooperativos, tornando mais precisa a sua análise. A mesma metodologia deve ser utilizada na análise sobre o desenvolvimento dos consórcios após a sua criação, a fim de estabelecer uma possível conexão sobre como processo de formação pode influenciar o seu padrão de atuação posterior²¹. Em seu estudo, Caldas (cit: 34-35) também utilizou o neoinstitucionalismo histórico para compreender a dinâmica de criação dos consórcios intermunicipais, embora o foco adotado seja diferente, concentrando suas atenções para o processo de formação de agendas de governo locais para uma determinada política pública. Segundo o autor, esta escolha lhe permitiu adotar uma perspectiva teórica que ressalta as relações de poder e o jogo político inerentes a todo processo de tomada de decisão no que concerne a políticas públicas, reconhecendo as relações assimétricas de poder, na aceitação de que os resultados são influenciados por contingências sociais e políticas que recusam um

²¹ Devo a Ricardo Ismael estas considerações sobre a contribuição metodológica do neoinstitucionalismo histórico, em função de seus comentários na apresentação do artigo “Federalismo Cooperativo, Políticas Públicas e Consórcios Intermunicipais: uma análise à luz do neoinstitucionalismo histórico” no XIV Encontro Regional da ANPUH-RJ, realizado no Rio de Janeiro em julho de 2010.

exclusivismo racional ou culturalista na compreensão dos comportamentos dos atores e das instituições.

Por fim, tem sido recorrente a utilização destes dois conceitos mobilizados pelo neoinstitucionalismo histórico na literatura especializada para interpretar os desdobramentos do processo político envolvido, tanto no federalismo, quanto nas análises sobre políticas públicas²². A sua utilização, portanto, permite acompanhar as tendências da agenda recente dos pesquisadores brasileiros que se debruçam sobre este tema.

2.3

Os consórcios intermunicipais no contexto federativo do Brasil pós-Constituição de 1988

Finalmente, será explorado a seguir como os consórcios intermunicipais estão inscritos no contexto federativo brasileiro do período pós-Constituição de 1988²³. Serão descritas, portanto, a trajetória histórica e as situações críticas que marcam as relações intergovernamentais que envolvem os municípios, principalmente quando se trata da nova condição adquirida através do desenho constitucional construído e do processo político envolvido.

2.3.1

Constituição de 1998: o ímpeto descentralizador e a configuração de um federalismo compartimentalizado, competitivo e predatório

De maneira geral, Celina Souza destaca, entre as principais mudanças da Constituição, a provisão de mais recursos para as esferas subnacionais, expansão dos

²² Carla Vanessa Sales apresenta em sua dissertação de mestrado um mapeamento dos referenciais teóricos utilizados pelos principais trabalhos produzidos sobre o impacto do federalismo na ciência política brasileira, em que é possível perceber como a vertente histórica do neoinstitucionalismo é predominante. (Sales, 2006: 145-156).

²³ Em função do próprio tema abordado como uma tendência recente na trajetória histórica do federalismo brasileiro, não é intenção desta dissertação ampliar o recorte histórico delimitado no período posterior à Constituição de 1988 e discutir o federalismo no Brasil por toda a história da República, muito menos o surgimento de suas idéias entre as diferentes clivagens da elite política nacional durante o império. Para um trabalho mais detalhado sobre o período republicano, ver Carvalho (1995) e para uma síntese, ver Abrucio e Costa (1998: 32-34), Camargo (2001) e Souza (2005: 107-109). Sobre o período imperial, ver Schwartzman (1982, capítulo 5) e Coser (2008). Da mesma forma, como o foco está voltado para a dimensão municipal, não será discutida a evolução do federalismo no Brasil dentro do período mencionado no que tange ao poder dos governos estaduais e a sua relação com o governo federal. Sobre esse assunto, ver Abrucio (1998), Abrucio e Costa (1998), Melo (2005), Arretche (2009) e Régis (2009).

controles institucionais e societais sobre os três níveis de governo²⁴ e a universalização do acesso a alguns serviços sociais, como a saúde e a educação (2006: 193). Além disso, pode-se afirmar que a Constituição de 1988 provocou profundas mudanças nas instituições políticas brasileiras, principalmente no poder local. Aprofundou-se, neste momento, o processo de municipalização das políticas públicas, com alterações significativas no sistema brasileiro de governança local, tendo o município se consolidado como uma escala analítica importante nos trabalhos de pesquisa empírica sobre políticas públicas no Brasil. Os fatores que provocaram essa mudança serão descritos a seguir.

Sobre o sistema político vigente, destaca-se que o sistema federativo foi não só mantido, como também se constitui como uma cláusula pétrea da Constituição.²⁵ Segundo o artigo 18, “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, no termo desta Constituição” (Brasil, 2006: 55). Estabeleceu-se, assim, uma federação trina²⁶, em que os municípios não devem ser levados em conta apenas como elemento territorial, mas deve-se considerar a fisionomia política do ente dentro do contexto federativo, sendo imperioso reconhecer seu status perante as outras unidades (Carvalho Filho, 2009: 4).²⁷

²⁴ Os mecanismos de participação dados aos representantes dos cidadãos/usuários nos processos decisórios podem ser analisados segundo três categorias: capacidade de expressar suas preferências (voz), poder na gestão direta do programa (empoderamento) e controle dos gestores públicos quanto ao cumprimento de suas decisões e fiscalização dos recursos (*accountability*) (Souza, 2004: 38).

²⁵ Artigo 60, parágrafo 4º, inciso I: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado; [...]” (Brasil, 2006:)

²⁶ Celina Souza chama a atenção para a particularidade desta opção, já que as demais federações existentes no mundo contemporâneo a divisão federativa do poder está concentrada em somente dois níveis, o federal e os estados membros (ou demais instâncias subnacionais de outra nomenclatura, porém com as mesmas características em geral), a exceção da federação belga (Souza, 2006: 194).

²⁷ Este reconhecimento, entretanto, não é unânime, havendo uma corrente dentro do direito constitucional, minoritária é verdade, mas que resiste à qualificação do Município como ente federativo, alegando, dentre outros motivos, que a fragilidade financeira e administrativa de muitos dos municípios que compõem o território brasileiro compromete a autonomia dos mesmos em relação às demais unidades. Além disso, são relacionados alguns exemplos de intervenção federal ou estadual sobre a autonomia dos municípios no que tange ao próprio escopo de atuação reservado às Constituições Municipais, que devem, obrigatoriamente, seguir os parâmetros da Lei Orgânica dos Municípios e não contrariar a Constituição Estadual nem a Federal, o que restringiria a liberdade dos municípios em legislar em causa própria, o que confirmaria a posição desta corrente. Além disso, argumenta-se que, por não possuírem representação no Senado, uma vez que o preenchimento e distribuição das cadeiras são realizados levando somente os estados-membros em consideração, não seria possível afirmar que o município se caracteriza como um ente da federação. Estes argumentos podem ser encontrados em Branco (2010: 948-9) e Pinto Pereira (Pinto Pereira, 1989: 375 *apud* Carvalho Filho, cit: nota quatro da página 4).

O status adquirido pelos municípios e a penetração dos seus interesses na Constituição podem ser explicados pelo próprio vínculo político dos parlamentares com as unidades subnacionais, e os municípios em especial²⁸, e pela atuação das entidades municipalistas formando um dos grupos com *lobby* mais poderoso no processo da Constituinte. Segundo Camargo (2001: 92), esta invenção pode ser considerada doutrinariamente um equívoco, tendo em vista a concorrência entre o município e a sociedade civil como um terceiro nível a disputar o controle sobre as instâncias de decisão das políticas públicas. As instituições criadas para exercer essa função, os conselhos municipais, ainda seriam, segundo a autora, muito frágeis, demasiadamente envolvidos e politizados com interesses políticos imediatos. No federalismo clássico, o poder local seria exercido primordialmente de forma societal, fortemente influenciado por associações voluntárias, já que os conflitos inerentes a disputa pelo poder político, através do monopólio dos cargos, decisões e recursos públicos, estariam restritos aos níveis nacional e estadual.

A autonomia dos governos subnacionais, sobretudo dos governos municipais, deriva em grande parte das conquistas tributárias consolidadas na Constituição de 1988. O Quadro 1 mostra a estrutura fiscal dos municípios a partir da alocação de impostos e transferências obrigatórias. Dos impostos próprios locais, o ISS é o mais importante em termos absolutos e políticos, pois representa a maior fonte de arrecadação própria, ao mesmo tempo em que a autonomia garantida aos municípios para definir a alíquota a ser cobrada sobre este tributo, possibilitando também a sua isenção, se constituiu como principal recurso para a atração de investimentos privados e promover a guerra fiscal no nível local, um dos aspectos que configuraram o chamado “hobbesianismo municipal”.²⁹ Mesmo nas grandes cidades onde a capacidade de arrecadação deste imposto é mais elevada, no entanto, esta não é a principal fonte de financiamento da receita local.

²⁸ Em seu principal trabalho sobre a Assembléia Nacional Constituinte (ANC), Souza demonstra que 75,8% dos parlamentares que a integravam possuía experiência política anterior. Nesse universo, 54% do total já havia ocupado cargos como vereador, prefeito, deputado estadual ou governador, o que significava uma ligação anterior com as esferas subnacionais. O novo pacto democrático que estava sendo formado era marcado também por um novo pacto federativo na distribuição territorial do poder, em que parlamentares identificados com os temas da agenda descentralizante desempenharam um papel relevante na engenharia constitucional que estava sendo construída (Souza, 1997: 59).

²⁹ Melo (1996: 16-17) caracteriza o “hobbesianismo municipal” como o processo que evidenciou os efeitos perversos até então sucumbidos pela agenda pública da descentralização, no qual a criação desenfreada de municípios, a indisciplina fiscal de estados e municípios e a disputa por investimentos privados comprometia a coordenação federativa do país, o plano de estabilização econômica e a formulação de uma política de desenvolvimento regional.

Quadro 1: Estrutura Fiscal dos Recursos Municipais

Recursos Próprios	Transferências Federais	Transferências Estaduais
Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS)	22,5% do IR e do IPI	25% do ICMS
Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana (IPTU)	50% do ITR	50% do Imposto sobre a Propriedade dos Veículos Automotores (IPVA)
Imposto sobre Transmissão Inter-Vivos (ITBI)		25% da parcela estadual do CIDE

Fonte: Souza (2004: 31)

Como a arrecadação local de tributos é limitada³⁰, a estratégia adotada para aumentar a receita disponível para os municípios foi redistribuir os recursos coletados pelos demais níveis federativos, o que desencadeia, automaticamente, um conflito político redistributivo. Na intensa disputa pela participação no bolo tributário travada na Assembléia Nacional Constituinte, os municípios consagram-se como os grandes vencedores. O acesso aos tributos recolhidos pelos outros níveis de governo, através do mecanismo das transferências intergovernamentais, lhe garantiu a maior elevação relativa dos recursos disponíveis. Mesmo sem ter aumentado de forma tão significativa a arrecadação própria, efetuou-se uma grande variação de disponibilidade de receita a favor dos municípios no período entre 1980 e 1995.³¹ Desde a aprovação dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM),³² houve um progressivo aumento nas receitas disponíveis para os estados e municípios em detrimento da União. Isto é, quando comparada à distribuição das receitas entre as esferas governamentais do

³⁰ Souza (2004: 33) apresenta três motivos que caracterizam esta limitação. Primeiro, devido à concentração do sistema tributário nacional sobre os impostos que incidem sobre a produção, vendas e consumo, que estão fora da jurisdição municipal. Segundo, porque os impostos locais, o IPTU e o ISS, demandam a existência de um moderno sistema de coleta de dados, cadastros e atualizações, que acaba por se tornar muito dispendioso, principalmente sobre os pequenos municípios. Por fim, em países onde os níveis de pobreza são altos, os serviços passíveis de cobrança do ISS são poucos, inexistentes em pequenas localidades, ou de pequeno porte e instáveis, como é o caso do Brasil e a arrecadação local tende a ser limitada.

³¹ A partir do ano de 1996, a criação das Contribuições Sociais contribuiu para um movimento de recentralização das receitas a favor da União graças ao dispositivo que desvincula a sua arrecadação das transferências constitucionais.

³² O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foram criados em 1982, mas a sua forma de distribuição foi redefinida pela Constituição de 1988. Estes fundos são transferências obrigatórias em que a União repassa às unidades subnacionais uma parcela de sua arrecadação com o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) tendo como base de cálculo a população local e o inverso da renda per capita, em uma tentativa de correção das desigualdades regionais. Os estados recebem 18,5% e os municípios 22,5% do montante desses dois impostos federais.

Brasil entre 1980 e 1995, houve um aumento relativo de 89% na receita total disponível aos municípios, e de 21% na receita total disponível aos estados.³³

A Tabela 1, que apresenta a importância destes dispositivos de cooperação vertical na receita de cada município segundo o grupo de tamanho da população a que pertence, torna visível o lado perverso desta estratégia adotada. Os dados evidenciam que, sem estes recursos, grande parte dos municípios brasileiros, principalmente aqueles com população de até 50.000 habitantes, não teriam condições de manter-se financeiramente, tampouco capacidade para atender as demandas sociais da população e prover os serviços públicos a eles destinados na Constituição³⁴. Como se pode ver na tabela, esta dependência também possui um caráter regional. Ao compararmos os municípios do Norte e do Nordeste (grupo 1) com os municípios das demais regiões do Brasil (grupo 2), entre aqueles que pertencem ao primeiro grupo, a dependência dos pequenos municípios, principalmente os nordestinos, é bastante alta, porém o que chama mais atenção é que ela não se reduz à medida que a população cresce na mesma intensidade que os municípios do segundo grupo. Com isso, demonstra-se uma maior fragilidade administrativa na sua capacidade de gerar recursos próprios que dificulta a autonomia local e fortalece a dependência financeira e política em relação ao governo federal.

³³ Estas transferências fiscais intergovernamentais seriam justificadas economicamente pelo descompasso contábil da arrecadação de recursos em oposição à necessidade de prover serviços públicos, já que haveria ganhos de eficiência na arrecadação de tributos pelo governo central e na capacidade de realizar a sua aplicação nos serviços públicos pelos governos locais. Mesmo tendo o objetivo de fechar o que a literatura sobre finanças públicas denominou como “brecha fiscal vertical”, todavia, sem um desenho que induza à eficiência na sua utilização, esta estratégia torna-se inócua (Duarte, da Silva, Luz e Gerardo, 2009: 7).

³⁴ Piquet (2003: 221) destaca como a globalização acentuou os desafios impostos aos municípios, já que, diante do caráter ubíquo do capital, além de combater a pobreza, resolver os problemas relacionados à segurança pública, à qualidade da educação, aos serviços prestados nos hospitais, ao saneamento básico disponível para a população, e tantos outros, as prefeituras devem ajustar-se às exigências dos agentes econômicos para que possam se tornar competitivas e atrair investimentos privados oferecendo-lhes equipamentos de infra-estrutura adequados, baixando os custos tributários e concedendo subsídios.

Tabela 1: Porcentagem da cota FPM em relação à Receita Corrente dos Municípios, por Grupos de Municípios, 2008

Grupo de municípios (população)	Nordeste (1)	Norte (1)	Centro-Oeste (2)	Sul (2)	Sudeste (2)	Brasil
Até 5.000 hab.	62,2	50,8	48,97	51,1	53	53,2
De 5.000 a 10.000 hab.	47,8	34,8	33,2	38,6	37,4	38,4
De 10.000 a 20.000 hab.	43,8	33,4	29	33,6	32	34,4
De 20.000 a 50.000 hab.	37,5	29,1	24,6	25,68	22,8	27,9
De 50.000 a 100.000 hab.	28,7	19,3	17,3	20,1	15,2	20,1
De 100.000 a 500.000 hab.	23,2	28,1	15,4	11,7	9,9	17,7
De 500.000 hab. A 1.000.000 hab.	20	-	8,6	6,4	3,8	9,7
Mais de 1.000.000. hab..	16	14,9	7,9	4,8	1,45	9
Total	34,9	30,1	23,1	24	21,9	26,3

Fonte: STN: www.tesouro.fazenda.gov.br

Além disso, quando se analisa a participação relativa de cada município brasileiro no total do PIB nacional e um Índice de Gini³⁵ igual a 0,86 na distribuição espacial da riqueza, pode-se perceber que a descentralização adotada não significou uma distribuição justa dos recursos econômicos entre os municípios. A desigualdade existente entre eles se mostrou um dos maiores obstáculos para o sucesso do próprio processo de municipalização das políticas públicas, já que estas diferenças econômicas e sociais significam também capacidades desiguais de prover serviços públicos universais. Ou seja, a maior liberdade de decidir sobre a forma de alocação dos recursos que foram transferidos para o nível local não se traduziu necessariamente em uma utilização eficiente em benefício da população local.

A Tabela 2 mostra que apenas cinco dos 5564 municípios que o país possui concentram 25% da renda nacional. Ainda, 50% da renda gerada no Brasil estão concentrados em pouquíssimos 44 municípios, ou seja, 0,8% dos municípios possuem metade da riqueza produzida internamente³⁶. Diante deste cenário, duas conseqüências

³⁵ O índice de Gini é a “medida do grau de concentração de uma distribuição, cujo valor varia de zero (a perfeita igualdade) até um (a desigualdade máxima). No caso específico do cálculo do PIB dos Municípios, mede-se o grau de desigualdade existente na distribuição dos municípios pelo valor adicionado bruto de cada município. Seu valor varia de zero, caso em que não há desigualdade, ou seja, o valor adicionado bruto é o mesmo para todos os municípios, até um, quando a desigualdade é máxima (apenas um município detém o valor adicionado bruto total e o valor adicionado bruto de todos os outros municípios é nulo). O índice de Gini é o dobro da área entre a curva de Lorenz do valor adicionado bruto e a reta que marca 45 graus” (IBGE, 2009: 197).

³⁶ Ao observar este cenário, Ismael (2009: 4) salienta que se torna racional para os indivíduos que moram nestes municípios mais pobres se deslocarem para os municípios mais dinâmicos. Este fator migratório termina comprometendo o desenvolvimento dos municípios que perderam sua população, uma vez que aqueles que se deslocam são justamente os que possuem maior ambição e representariam maior capacidade de reivindicação, logo, a opção pela solução individual desarticula as ações coletivas e o cenário perverso tende a se manter. Se não houver uma política regional direcionada para corrigir as

podem ser apontadas. O ambiente competitivo no plano horizontal e a relação intergovernamental predatória entre os níveis de governo tornam-se hostis para a correção das desigualdades econômicas que tanto marcam a assimetria federativa do Brasil. Da mesma forma, para que a descentralização se concretize como um processo positivo para a sociedade é necessário que o governo federal assuma o seu papel de coordenador de políticas nacionais de correção destas desigualdades e os governos subnacionais busquem formas mais cooperativas para solucionar os problemas em comum que possuem e evitar a reprodução destes desequilíbrios.

Tabela 2: Participação relativa e acumulada dos municípios do Brasil no total do Produto Interno Bruto (2007)

Faixas de participação relativa no PIB do Brasil	Número de municípios	Participação relativa (%)		Número de municípios acumulados	Participação relativa acumulada (%)	
		Dos municípios	Da população		Dos municípios	Da população
Até 25%	5	0,1	12,9	5	0,1	12,9
De 25% a 50%	44	0,8	17,4	49	0,9	30,3
De 50% a 75%	247	4,5	23,7	296	5,3	54,0
De 75% a 95%	1924	34,6	31,0	2220	39,9	85,0
De 95% a 99%	2004	36,0	11,5	4224	75,9	96,5
De 99% a 100%	1330	24,1	3,5	5564	100	100

Fonte: IBGE (2010b)

Dentre os outros mecanismos que permitem acesso aos recursos federais por parte dos municípios, ressalta-se o das transferências voluntárias. Como os recursos provenientes do FPM são repassados de forma compulsória por definição legal, a chamada barganha federativa se dá, essencialmente, por meio destes repasses distribuídos de forma discricionária, que acabam se tornando um importante recurso político de negociação entre as partes (Soares, 2010).³⁷ Além disso, as transferências constitucionais possuem algumas destinações legais predeterminadas, o que reduz a margem de atuação dos prefeitos para decidirem a alocação dos seus já escassos recursos orçamentários, restringindo a capacidade de definir uma agenda própria do município e enfraquecendo-os em algum nível politicamente (Motta Junior, 2006: 53).

desigualdades regionais, este fluxo migratório dificilmente irá cessar e as regiões mais pobres assim permanecerão.

³⁷ Soares (2010: 3) destaca que estes recursos financeiros representam uma importante fonte de recurso político não só entre os poderes executivos de diferentes níveis governamentais, mas também para os políticos que ocupam cargos no poder Legislativo nacional, cujo sucesso na destinação destes recursos para as suas bases eleitorais, predominantemente construídas nos municípios, através da negociação realizada com o poder Executivo, torna-se fundamental para as suas carreiras. Sobre a relação estabelecida entre os deputados federais e suas bases eleitorais, ver o excelente trabalho de Bezerra (1999), cujo enfoque antropológico sobre as relações políticas lhe rendeu uma proficuidade analítica incontestável.

Uma questão importante a ser comentada é que o favorecimento entre um ou outro município em detrimento dos outros municípios de uma determinada região (o que resulta inclusive em aumento do prestígio político junto à população local), todavia, pode vir a enfraquecer a cooperação horizontal entre eles, já que este município passa a buscar o estabelecimento de uma relação direta e individualizada com os demais níveis. Por outro lado, os demais municípios se sentem desmotivados a mobilizar uma negociação coletiva, tendo em vista o maior sucesso da negociação atomizada. Enfim, ao mesmo tempo em que representa uma forma de cooperação vertical, em função às vezes dos critérios políticos de sua distribuição, pode acabar desarticulando a cooperação horizontal.

Outra questão fundamental que surge do desenho constitucional adotado e que se reflete sobre o padrão da provisão de serviços públicos para os cidadãos e das políticas públicas implementadas pelos diferentes níveis, diretamente relacionada à institucionalidade do federalismo brasileiro, é a forma de distribuir as competências entre os entes constitutivos. Trata-se da opção pelo seu compartilhamento na provisão da maioria dos serviços públicos, através dos dispositivos constitucionais³⁸ de atribuições concorrentes entre os três níveis do governo exigindo práticas políticas de intergovernamentalidade.³⁹ O sucesso deste tipo de arranjo, que remete ao modelo de autoridade interdependente descrito por Wright, depende de um entrelaçamento bem coordenado envolvendo todas as esferas da federação.

O que se viu no período posterior, todavia, foi o contrário, já que o processo de aumento na atribuição de competências para os entes subnacionais foi acompanhado por incentivos à cooperação entre os entes federados muito frágeis e superficiais. O artigo 23 estabelecia que leis complementares fixariam normas para a cooperação entre a União e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. A normatização tardia destes mecanismos e a permanência de incentivos à atuação isolada contribuíram para o fortalecimento da competição em detrimento da cooperação, já que não havia canais institucionalizados de intermediação de interesses e de negociação de conflitos (Souza,

³⁸ A Constituição procedeu a duas grandes classificações no que diz respeito ao conteúdo e à conjugação ou não dos entes para exercê-las. Quanto ao conteúdo, as competências podem ser **legislativas** (arts. 22, 24 e 30, I e II) ou **administrativas** (arts. 21, 23 e 30). No que tange à conjugação, podem ser **privativas** (arts. 21, 22 e 30) ou **concorrentes** (arts. 23, 24 e 30).

³⁹ Entre elas podemos destacar: saúde e assistência pública; proteção do meio ambiente e dos recursos naturais; cultura, educação e ciência; habitação e saneamento; combate à pobreza e aos fatores de marginalização social; políticas para pequenas empresas; e turismo e lazer (Souza, 2006: 197)

2005: 114). No terreno das políticas públicas, este aspecto é bastante perverso, principalmente quando se tem em vista a condição básica do entrelaçamento dos níveis de governo para o bom funcionamento da produção e do gerenciamento de programas públicos, em especial na área social (Pierson *apud* Abrucio, 2006: 101). O trecho seguinte resume bem este cenário:

“Um novo federalismo nascia no Brasil. Ele foi resultado da união entre forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal em um contexto de esgotamento do modelo varguista e do Estado nacional-desenvolvimentista a ele subjacente. O seu projeto básico era fortalecer os governos subnacionais e, para uma parte desses atores, democratizar o plano local. Preocupações com a fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e com coordenação federativa ficaram em segundo plano”. (Abrucio, 2005: 46)

O processo político decorrente do período pós-Constituição de 1988, no qual se configurou um modelo predatório e não cooperativo de relações intergovernamentais, pode ser analisado como a primeira conjuntura crítica que marcou o novo federalismo brasileiro. Uma das principais manifestações deste padrão de relações altamente competitivo no plano horizontal se deu através da guerra fiscal, em que, diante da capacidade de implementar políticas e arrecadar recursos próprios altamente diferenciada, os municípios que não possuíam infra-estrutura capaz de competir com as regiões mais desenvolvidas engatilharam uma concessão desenfreada de benefícios fiscais, viabilizada pela sua liberdade tributária conquistada na Constituição⁴⁰.

Com poucos incentivos à cooperação ao longo da década de 1990, os municípios, assim como os estados, atuaram de forma predominantemente predatória e competitiva. Em uma interpretação interessantíssima sobre este padrão de atuação dos governos municipais no Brasil, o ex-prefeito de Santo André, Celso Daniel, defensor fervoroso da bandeira municipalista, criticou o que ele mesmo denominou de municipalismo “autárquico”. Nas suas palavras,

⁴⁰ O mesmo processo ocorreu com os estados por meio da utilização do principal imposto de arrecadação tributária no nível estadual, o ICMS, como ferramenta política e estratégica para atrair empreendimentos privados sem uma preocupação com o futuro das contas públicas e os reais benefícios da população, o que terminou se revelando uma estratégia inócua na redistribuição regional dos recursos econômicos, conduzindo a um comprometimento de longo prazo das finanças locais, sendo uma estratégia que não costuma gerar desenvolvimento permanente e estável (Piquet, 2003: 27). Sérgio Ferreira (*apud* Abrucio, 2005: 61) realizou um estudo que mostrou tal ineficácia ao perceber a imobilidade dos sete estados que mais se utilizaram deste instrumento (Goiás, Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco, Paraná, e Espírito Santo, à exceção do Ceará) na participação do PIB nacional. As bases tributárias que moldam o nosso modelo de arrecadação construíram um federalismo fiscal perverso e desequilibrado. Para um amplo debate sobre estas questões fiscais em uma perspectiva comparada, ver Rezende (2006). Para os desafios da reforma tributária brasileira, ver Rezende (2009).

“[...] sob o discurso de que os problemas devem ser resolvidos pelo prefeito, porque acontecem no município, foi sendo fortalecido um princípio de autonomia e autogestão municipal que, no mais das vezes, faz com que os prefeitos tenham muita dificuldade em voltar-se para problemas que são mais amplos e que, portanto, não podem ser resolvidos exclusivamente no âmbito do seu território. Esta cultura municipalista dificulta muito o estabelecimento de relações horizontais de cooperação”. (Daniel, 2001: 205)

De outra forma, Caldas sintetiza esta questão relacionada ao isolamento municipal no que identifica como prática corriqueira de executar as políticas públicas da seguinte forma: “os prefeitos interpretam a autonomia municipal como sinônimo de autossuficiência e acabam não reconhecendo a interdependência de sua circunscrição com os municípios vizinhos, com o Estado e com a União” (Caldas, 2007: 162).

Um fenômeno emblemático caracterizou este caráter competitivo e predatório das relações intergovernamentais, com sérias conseqüências para a coordenação federativa e considerado um retrocesso para qualquer iniciativa de cooperação horizontal. Trata-se do processo de expansão quantitativa de municípios, que já vinha ocorrendo desde a segunda metade do século XX, em uma rota inversa à experiência internacional, em que a fusão de municípios tem sido a tendência geral.⁴¹ No período de 1984 até 1997, houve acréscimo de 1.403 novos municípios, sendo a maioria deles formados por localidades pequenas e com baixa capacidade de arrecadação. Tal processo esteve atrelado a este movimento de descentralização, sendo orientado por programas de ajustes estruturais por parte dos governos que passaram a adotar uma agenda liberalizante.

O parágrafo quarto do artigo 18 da Constituição atribuía a regulação sobre a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios aos estados em que estavam localizados. Com o estímulo à criação dado pelos governadores, que buscavam ampliar seu prestígio político sobre o seu território, e a influência do chamado discurso autárquico, que defendia a autossuficiência dos poderes locais, culminou-se em um amplo processo de fragmentação municipal formando um cenário de hobbesianismo municipal, que causou grandes impactos sobre as relações intergovernamentais. Cada vez que ocorria uma nova emancipação, criava-se um novo ator na estrutura federativa com acesso e garantia de recursos públicos transferidos obrigatoriamente pelo governo federal, porém com fragilidades administrativas que o impediam de suprir todas as

⁴¹ Segundo Abrucio e Soares (2001: 75), em 14 dos 15 países da União Européia houve diminuição do número de comunas e agregação dos poderes locais, tendo havido inclusive a criação de instâncias intermediárias entre o regional e o municipal. Para maiores detalhes sobre alguns exemplos de fusão de municípios no Canadá, ver Ricardo Brinco “Gestão Metropolitana no Canadá”, 2008; e sobre o mesmo tipo de processo ver Schultze “Federalismo na Alemanha e no Brasil”, 2001.

demandas públicas locais (Motta Júnior, 2006:6). Predominou-se um jogo entre os municípios de concorrência horizontal pelo dinheiro público de níveis de governo superiores, de disputa predatória por investimentos privados e de repasse dos custos locais aos municípios que possuíam uma infra-estrutura melhor capacitada (Abrucio, 2006: 98).

Foram criados 1.381 municípios no período de 1988 a 2000, o que significa 24% dos atuais 5.565 municípios existentes atualmente. Para compreender o processo, deve-se ter em mente os tipos de municípios que se criou no Brasil neste período, levando-se em conta a população pertencente aos novos municípios e as suas condições financeiras.

Tabela 3: Número de Municípios Instalados de 1984 a 1997, por classes de tamanho da população (%)

Grandes Regiões		Grupo de Municípios, por tamanho da população						Total
		Até 5.000 hab.	de 5.000 a 10.000 hab.	de 10.000 a 20.000 hab	de 20.000 a 50.000 hab.	de 50.000 a 100.000 hab.	de 100.000 a 500.000 hab.	
Nordeste	Total	146	108	125	20	2	-	401
	Parcial	36,41	26,93	31,17	4,99	0,50	-	100
Norte	Total	97	48	42	17	3	-	207
	Parcial	46,86	23,19	20,29	8,21	1,45	-	100
Centro-Oeste	Total	80	30	19	6	3	-	138
	Parcial	57,97	21,74	13,77	4,35	2,17	-	100
Sul	Total	295	88	19	6	3	-	411
	Parcial	71,78	21,41	4,62	1,46	0,73	-	100
Sudeste	Total	118	85	29	14	2	3	251
	Parcial	47,01	33,86	11,55	5,58	0,80	1,20	100
Brasil	Total	736	359	234	63	13	3	1408
	Parcial	52,27	25,50	16,62	4,47	0,92	0,21	100

Fonte: Mota Júnior (2006)

Através da Tabela 3, verifica-se que o processo foi marcado pela proliferação de pequenos municípios, sendo que 77% dos municípios criados nesse período possuíam menos de 10 mil habitantes, e 95% até 20 mil habitantes. Ainda, o Nordeste foi uma das regiões que apresentou a maior criação destes municípios, representando 94,5% dos municípios emancipados na região e 28% dos municípios criados com esta característica demográfica em todo território nacional. Embora a Região Sul tenha apresentado um cenário de criação de pequenos e micromunicípios maior que o do Nordeste (402 municípios), conforme foi sublinhado quando se discutiu os dados da Tabela 2, a autonomia financeira em relação ao repasse do FPM dos municípios do Sul é bem maior que a dos municípios do Nordeste. Enquanto a porcentagem do FPM em relação à receita corrente dos municípios com 5.000 habitantes da Região Sul é de 51,1%, os

municípios de mesma faixa populacional no Nordeste possuem uma dependência em relação ao FPM de 62,2%. Além disso, o Nordeste permanece com os maiores índices de dependência do FPM nos demais grupos de município, com exceção dos municípios com população entre 100.000 e 500.000 habitantes, pois os municípios da Região Norte possuem resultados superiores aos da região Nordeste (28,1% e 23,2%, respectivamente).

O hiato entre a multiplicação de estruturas administrativas e instâncias político-institucionais locais, sem uma geração de riqueza correspondente que sustente esse processo, é responsável por potencializar as dificuldades de coordenação federativa. A crítica em relação à criação de municípios no país, portanto, seria destinada àqueles que são muito pobres e de dimensão muito reduzida, o que inclui a maior parte dos municípios emancipados após a Constituição de 1988.

Além disso, estes municípios se apropriaram dos recursos que antes eram destinados aos municípios de maior porte, cada vez mais caracterizados pela presença de populações pobres.⁴² O agravante de tudo isso é que os gastos que são realizados nestes pequenos municípios estão na manutenção da máquina pública, e não em repasses para a área social. O desmembramento significou, em grande parte, destinar para as mãos da elite política local os recursos que seriam utilizados para resolver melhor os problemas das áreas que estariam sendo prejudicadas pelo município-mãe (Abrucio e Soares, cit: 75-76). Predomina-se, desta forma, a opinião de que o processo foi negativo, pois produz mais custos que benefícios e muitas vezes se segue uma racionalidade política de acomodação das elites locais sem levar em conta a possibilidade de desenvolvimento social para a população envolvida (Mota Júnior, 2006: 195).

O que se pode concluir diante de todos estes aspectos é que o bom andamento da descentralização no Brasil foi prejudicado exatamente pelo discurso que a defendia, o da municipalização. A proposta municipalista que tanto influenciou a Constituição de 1988 tornou mais visível os graves problemas que a dimensão espacial da desigualdade possui e “destruiu a capacidade de qualquer planejamento sobre o necessário compartilhamento das políticas” (Abrucio e Soares, cit: 77). Configurou-se um federalismo compartimentalizado, caracterizado por um jogo de empurra em que os

⁴² Sonia Rocha (2003) demonstra em seu trabalho que no Brasil está havendo um processo de metropolização da pobreza, invertendo o cenário anterior em que a maior parte da população vivia na zona rural e nos pequenos municípios. Hoje, esta população está cada vez mais concentrada nas grandes cidades.

diferentes níveis de governo transferem suas responsabilidades para os demais, e no fim, nenhum deles toma para si a tarefa de tocar as políticas públicas.

2.3.2

As reformas do governo FHC e a disciplina fiscal e política imposta aos governos municipais

Este padrão de relações intergovernamentais, tanto na sua dimensão vertical, envolvendo a União, os Estados e os Municípios, quanto na sua dimensão horizontal, sofreu uma alteração significativa a partir da implantação do Plano Real e do período em que FHC esteve na Presidência da República. Nos termos de Pierson, conforme discutido anteriormente, pode-se dizer que este período representou uma nova conjuntura crítica para o federalismo brasileiro. Isto é, ocorreu uma grande mudança na posição relativa dos atores políticos e sociais em relação aos instrumentos de poder, em função de um momento maquiaveliano de FHC, em razão da sua capacidade de montar e manter por um bom tempo uma coalizão que lhe permitiu alterar a antiga estrutura, favorecendo os objetivos por ele determinados.⁴³

Um dos focos de atuação das medidas adotadas em seu governo estava atrelado à outra questão fundamental enunciada por Pierson. O Brasil iniciou o seu processo descentralizador antes de estabilizar a economia, o que tornou mais difícil estabelecer jogos mais coordenados e efetivos de divisão de atribuições, em virtude da imprevisibilidade da transferência das verbas e das dívidas municipais e estaduais em um cenário marcado por uma inflação incontrolada (Abrucio, 2005: 51-52). Isto é, a sequência temporal em que ocorreu a interação entre estes processos interferiu no resultado das políticas adotadas. As reformas implementadas ao longo dos seus dois mandatos contribuíram para repactuar a descentralização em diversas políticas públicas e formar um federalismo no Brasil melhor coordenado e com melhores condições de incentivo à atuação cooperada entre as unidades subnacionais, o que tem sido complementado também no período do governo Lula.

⁴³ “Os conceitos de “conjuntura crítica” e “momento maquiaveliano” foram primeiramente utilizados para o caso brasileiro por Eduardo Kugelmas e Lourdes Sola (1999) e, depois, por Maria Rita Loureiro e Fernando Luiz Abrucio (2004)”. De forma sucinta, argumenta-se que a realização de eleições concomitantes para a escolha do chefe do executivo federal e dos representantes no poder legislativo, em 1994 (primeira vez em que ocorria uma “eleição casada” desde a redemocratização), vinculou os congressistas, e até mesmo alguns governadores, ao presidente, o que facilitou a formação de uma base aliada maior no Congresso, capaz de aprovar as reformas propostas no Executivo (Abrucio, 2005: 51).

No âmbito municipal, o principal reflexo sobre esta mudança se deu pela redução do processo de criação de municípios mencionado anteriormente. Este freio foi viabilizado pela aprovação da Emenda Constitucional nº 15 de 12/09/1996, que retirou do âmbito estadual a responsabilidade pela aprovação final das iniciativas de emancipação condicionando-as à divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, dentro de período determinado por Lei Complementar Federal. Ainda persiste, contudo, um impasse nessa questão, já que foi apresentada outra proposta de Emenda Constitucional em 2003 para devolver o poder de decisão para os estados. Esta proposta é amplamente apoiada pelas Assembleias Estaduais e pelas Câmaras Municipais, porém a matéria permanece em discussão tendo sido incluída na ordem do dia do Senado pela última vez no dia 12 de dezembro de 2007, porém não houve deliberação. Desde então, a matéria já retornou inúmeras vezes à Comissão de Constituição e Justiça, entrando na pauta da comissão pela última vez em 9 de março de 2010. O último parecer disponível, que data de 15 de outubro de 2008, apresenta o requerimento de informação do Senador Eduardo Suplicy (PT-SP) sobre os impactos que este processo causa para as contas públicas. O senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG) disponibilizou ao Senado Federal as conclusões do estudo realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) pedido pelos Ministérios da Fazenda, das Cidades e da Integração Nacional:

“a criação de novos municípios tende a aumentar o número de micromunicípios (com população inferior a 5 mil habitantes) sem capacidade de geração de arrecadação própria e, portanto, fundamentalmente dependentes de transferências de recursos da União e dos Estados e de serviços públicos essenciais fornecidos por municípios maiores. A proliferação desses pequenos municípios reduz o montante de recursos do FPM disponível para as demais prefeituras, principalmente daquelas de municípios médios e grandes (mais de 100 mil habitantes), onde se concentra a maioria da população brasileira e, portanto, onde é maior a demanda por recursos financeiros. Finalmente, cabe destacar que a criação de um novo município implica gastos com manutenção do Poder Legislativo local e os números indicam que os menores municípios são os que apresentam o maior gasto per capita com o Legislativo”.⁴⁴

Tendo este cenário projetado pelo STN em vista, o senador Eduardo Azeredo manteve a posição da Comissão da Constituição e Justiça em determinar procedimentos e adotar requisitos que refletem a preocupação em limitar a criação desordenada de

⁴⁴ Essas conclusões já haviam sido apresentados anteriormente quando discutido o impacto da criação de novos municípios para as relações intergovernamentais. A decisão de incluir tal trecho foi tanto para corroborar o que foi dito antes quanto para ilustrar a posição do STN disponibilizada pelo Senador Eduardo Azeredo sustentando a posição de não permitir um novo ciclo de multiplicação dos municípios.

municípios. O relator votou pela aprovação da emenda, que devolve competências administrativas aos estados, no entanto, mantendo as modificações pautadas pelo parecer número 14 de 2007, que exige critérios e parâmetros gerais a serem definidos pela esfera federal, destacando-se a necessidade de uma avaliação de viabilidade municipal em função das conseqüências de cada emancipação, deixando-se, aos Estados, a definição de normas complementares em suas constituições. Além disso, foi elevada a população mínima dos municípios a serem criados, sendo necessários 5 mil habitantes naqueles situados nas regiões Norte e Centro-Oeste e 6 mil nas demais regiões. Com estas medidas, concede-se a oportunidade de eventuais localidades que pretendam se emancipar em conquistar sua autonomia, porém respeitando regras que evitam o ressurgimento de um processo danoso às relações intergovernamentais.

Além disso, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000 impôs maior disciplina sobre as unidades subnacionais limitando as suas capacidades de endividamento. Outra implicação relacionada à LRF, e também atrelada à aprovação da reeleição, é que os governantes passaram a ter que considerar, em suas estratégias de gastos e investimentos, que eles mesmos viessem a se tornar os herdeiros de sua própria herança ao renovar seu ciclo político no comando da máquina administrativa. Isto é, o que era constantemente chamado de “herança maldita” pelos prefeitos e governadores, sendo motivo inclusive de justificação para eventuais fracassos de gestão, poderia comprometer o próprio responsável pelas dificuldades financeiras, o que passou a restringir comportamentos altamente irresponsáveis sem perspectivas de longo prazo.

O governo FHC, portanto, conduziu a trajetória das relações intergovernamentais no Brasil por uma nova rota marcada por maior previsibilidade nas relações fiscais e uma redução no ímpeto competitivo e predatório de atuação dos governos municipais. Isto é, em função de suas reformas e ações governamentais, FHC construiu uma institucionalidade que produziu uma conjuntura crítica que alterou de forma significativa o padrão de relacionamento federativo envolvendo os municípios no Brasil.

2.3.3

A aproximação entre governo federal e os municípios e os incentivos à cooperação no período do Governo Lula

Embora não tenha sido lançada ainda nenhuma análise mais sistemática dos resultados das políticas implementadas por todo o período de governo do ex-presidente

Luis Inácio Lula da Silva e os seus reflexos sobre o padrão de relações intergovernamentais envolvendo os municípios ainda não tenham sido publicadas, é possível fazer algumas considerações.

Em relação à reorganização da própria Presidência da República e também dos Ministérios, Abrucio (2005: 63) assinala três ações institucionais: o revigoramento da Subchefia de Assuntos Federativos, cujo apoio no governo de FHC foi mínimo; a criação do Ministério das Cidades, convergindo todas as políticas urbanas em um só local; e a reestruturação da política regional no fortalecimento do Ministério da Integração Nacional e aprovação da sua estrutura regimental pelo decreto 5.847/2006. Nesse aspecto, cabe aqui ressaltar uma: o fortalecimento da Subchefia de Assuntos Federativos, que, ligada diretamente à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, caracteriza-se como uma instância que procura estabelecer uma relação mais coordenada com os demais entes da federação.

Três ações se destacam como fruto dessa iniciativa. Primeiro, a celebração do acordo de cooperação técnica com a Caixa Econômica Federal (CAIXA), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) visando a implantação do Sistema de Estudos Federativos, que hoje disponibiliza 50 textos publicados sobre questões que afetam o sistema federativo ou que por ele são afetadas⁴⁵. Em seguida, a instituição do Sistema de Assessoramento para Assuntos Federativos, por meio do Decreto nº 6.005/2006, que criou uma assessoria federativa em cada órgão da administração federal para atender às necessidades de assessoramento e informação do Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos demais dirigentes de órgãos e entidades da administração pública federal, quanto às atividades e questões que envolvam interesses dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Por fim, a coordenação do Comitê de Articulação Federativa (CAF), que é um fórum criado por um protocolo de cooperação federativa estabelecido em 2003 e instituído posteriormente pelo Decreto nº 6.181/2007. Nele estão congregados representantes dos ministérios federais e das três entidades municipalistas de caráter nacional, a Associação Brasileira de Municípios - ABM, a Confederação Nacional dos Municípios - CNM e a Frente Nacional dos Prefeitos - FNP. O objetivo deste comitê é construir um “espaço estratégico de diálogo, negociação e parceria para concertação de uma agenda federativa compartilhada pelas entidades

⁴⁵ <http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/EstudosFederativos>, acessado em 14/10/2010.

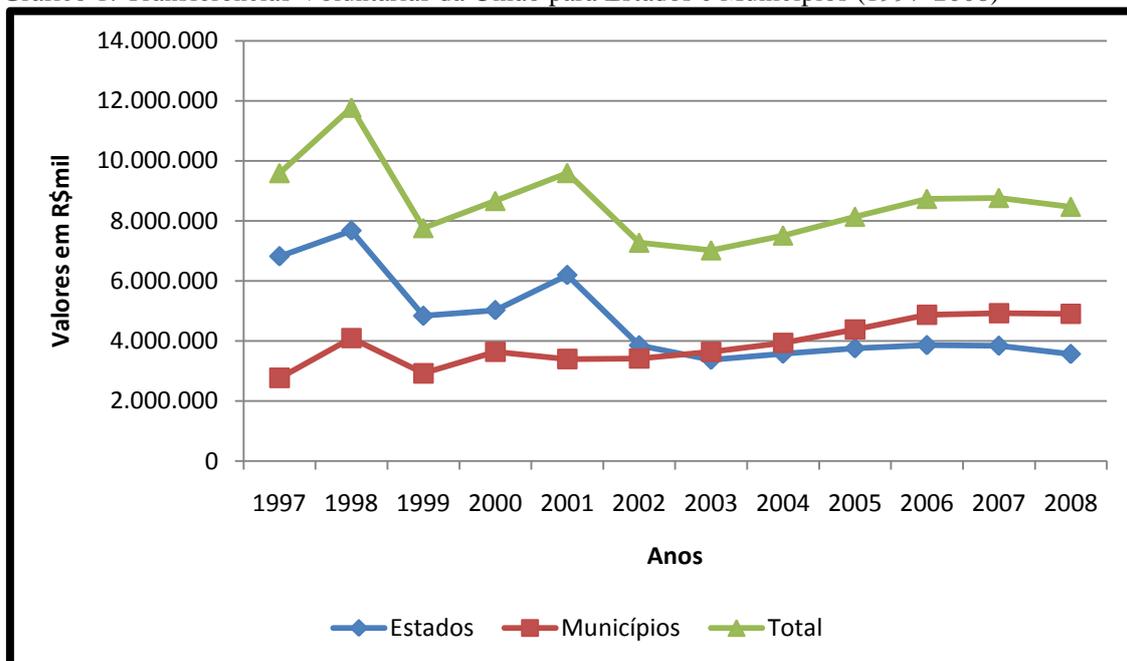
nacionais de municípios signatárias e pelo Governo Federal” (Secretaria de Relações Institucionais, ABM, CNM e FNP, 2009: 1).

Desta última iniciativa, surgiu o sítio eletrônico “Portal Federativo”, resultado de uma das iniciativas desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho Interministerial instituído pelo presidente Lula em 2008. Este portal foi instituído para apresentar propostas de apoio à transição municipal e oferecer aos novos prefeitos, “um conjunto de informações técnicas, administrativas e financeiras sobre o município com a finalidade de facilitar sua gestão, colaborar com seu processo de transição e contribuir para a melhoria da gestão pública no Brasil”.

O governo federal, neste sentido, tem procurado estabelecer um contato mais direto com os governos municipais, que, em função do enfraquecimento dos governadores estaduais, buscam nestas parcerias garantir maiores recursos para atingir os seus objetivos. Na reunião do Pleno do CAF de 17 de novembro de 2009, foi apresentado um Anteprojeto de Lei do CAF, que procura regulamentar o comitê, alterando a Lei 10.683/2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República, incluindo-o como um dos seus órgãos de assessoramento imediato. Além de esclarecer os objetivos do comitê, este anteprojeto, quando dispõe sobre as normas das suas reuniões, ratifica no §4º do artigo 3º que, mesmo sendo convidadas a participar dos encontros pela Secretaria Técnica do Comitê de Articulação Federativa (STCAF), as entidades estaduais não terão direito a voto. Ou seja, além de uma efetiva aproximação entre o governo federal e as entidades municipalistas, conquistada a partir da criação de uma instância decisória exclusiva para negociar diretamente com o governo federal as políticas que envolvem interesses dos municípios, há uma clara preocupação de evitar uma interferência mais direta dos estados sobre esta articulação.

A inversão de prioridades na contemplação dos entes beneficiados pelas transferências voluntárias da União, conforme demonstra o Gráfico 1, pode ser um bom indicativo deste movimento. Segundo demonstrou Soares (2010: 11), se, no governo FHC, a média de recursos repassados aos estados e municípios por este mecanismo foi de 5,7 e 3,4 milhões de reais, respectivamente, no governo Lula esta lógica se inverteu passando para 3,6 e 4,4 milhões reais, respectivamente.

Gráfico 1: Transferências Voluntárias da União para Estados e Municípios (1997-2008)



Fonte: Soares (2010: 12)

O segundo destaque a ser dado para o surgimento de uma institucionalidade mais cooperativa dentro das relações intergovernamentais neste período foi a aprovação da Lei dos Consórcios Públicos (Lei 11.107/05), baseada no projeto de Lei nº 3.884/2004, encaminhado pelo governo federal, e acrescentado de contribuições do projeto de Lei nº 1.071, de autoria do senador Rafael Guerra (PSDB-MG), no decorrer das discussões no Congresso. A formação de consórcios no nível municipal já ocorria antes mesmo desta lei ter sido aprovada, porém era muito dependente da atuação de empreendedores públicos dispostos a investir tempo, energia, reputação (capital político principalmente) e dinheiro em iniciativas que lhes dessem um retorno futuro maior que o seu dispêndio inicial (Caldas, 2007: 44).⁴⁶

Os consórcios formados antes da aprovação desta lei, entretanto, permaneciam sob constante insegurança jurídica, devido à ausência de uma regulamentação específica para este objeto, que era tratado até então, como um simples convênio administrativo constituído como uma associação civil de direito privado. Conforme será demonstrado no próximo capítulo, a aprovação desta lei, em conjunto com o decreto que a regulamentou (Decreto 6.017/07), possibilitou que os municípios consorciados atribuíssem um perfil público às suas parcerias formadas, sendo orientadas a partir de

⁴⁶ Um exemplo emblemático foi a relação intrínseca que se estabeleceu entre a estruturação do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC no Estado de São Paulo e a atuação do ex-prefeito de Santo André Celso Daniel e do ex-governador estadual Mário Covas, conforme demonstraram Reis (2008) e Caldas (2007).

então pelos princípios que regem uma relação contratual de Direito Público. Com isso, a composição entre a iniciativa tomada pelo governo federal e a proposta já em tramitação no Senado, foi um dos marcos principais para o fortalecimento da cooperação federativa, preenchendo uma lacuna importante no marco regulatório das relações intergovernamentais do Brasil. Além disso, o Grupo de Trabalho Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão dos Municípios, que foi criado em 2007, elaborou um documento de diretrizes para o desenvolvimento do federalismo cooperativo no Brasil em que o governo federal evidencia o seu apoio à formação de consórcios intermunicipais. Segundo o relatório produzido, “o Governo Federal estimulará o consórcio de municípios nas várias áreas da gestão pública municipal, possibilitando o fortalecimento de cada município a partir de estratégias conjuntas que possibilitem maior investimento e maior aproveitamento dos recursos públicos”.⁴⁷

Outra medida importantíssima adotada no período do governo Lula foi a modernização da administração pública das instâncias subnacionais, medida esta considerada fundamental para dar continuidade e sustentação a aplicabilidade dos princípios presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal. O Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX) constituem-se como as duas linhas principais de atuação do governo federal para atingir tais objetivos. A fragilidade administrativa e institucional é uma questão constantemente citada como um empecilho para a adoção de formas inovadoras e/ou compartilhadas de gestão das políticas públicas no nível estadual e municipal. Através desta medida indutora protagonizada pelo governo federal e pelos Tribunais de Contas, ao mesmo tempo em que se evitou a lógica da “solução em busca de problemas”, através da realização de um amplo diagnóstico antes da proposição de um modelo fechado aos estados⁴⁸, o maior avanço do Pnage/Promoex, na visão de Abrucio, foi construir tais programas por meio de ampla participação e discussão com os estados e Tribunais de Contas em um modelo

⁴⁷ <http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/WebHome>, acessado em 17/09/2009

⁴⁸ Esta lógica, conhecida como o modelo “*garbage can*” ou “lata de lixo” desenvolvido por Cohen, Marchen e Olsem (1972) argumenta que, em função da restrição orçamentária e do pouco tempo disponível para produzir modelos de análise de políticas públicas para cada problema ou realidade enfrentado, as soluções não seriam detidamente analisadas e as escolhas das políticas públicas depende do leque de soluções que os decisores possuem no momento. Em síntese, o modelo advoga que existem poucas soluções para muitos problemas, e os decisores seriam racionalmente orientados a operar em um sistema de tentativa e erro. Essa abordagem ficou conhecida também ao ser aplicada por Kingdon (1984) na etapa de definição de agenda dentro do que o autor teria determinado como ciclo das políticas públicas (Souza, 2007: 75).

intergovernamental e interinstitucional mais adequado para implementar ações administrativas numa federação (Abrucio, 2007: 78). Além disso, destaca-se também a proposta do Grupo de Trabalho para o Fortalecimento Institucional e Qualificação da Gestão dos Municípios, já mencionado acima, de categorizar os municípios de acordo com a sua capacidade de gestão e com indicadores de desenvolvimento socioeconômico, que poderá servir como parâmetro comum de análise e priorização das ações voltadas a municípios. Nesta empreitada, foi elaborado um diagnóstico indicativo das linhas principais de uma “Agenda Nacional de Apoio a Qualificação da Gestão Municipal”, cujos itens incluem a simplificação e racionalização de critérios e procedimentos para acesso aos programas e recursos federais, capacitação e assistência técnica aos municípios, apoio em tecnologia da informação aos municípios, estímulo à implantação e fortalecimento de mecanismos de participação e controle social, e estímulo aos consórcios entre os municípios (Lofrano, 2010: 7).

Finalmente, podemos citar as estratégias mobilizadas pelo governo federal, seus ministérios e agências a ele vinculadas de induzir a formação de parcerias intermunicipais para a implementação e condução de políticas públicas através de dois arranjos institucionais. Primeiro, temos o próprio caso dos consórcios intermunicipais formados a partir de incentivos dados pelos agentes federais de financiamento, como é o caso, por exemplo, dos consórcios de destinação de resíduos sólidos urbanos e os consórcios de gestão de bacias hidrográficas, em que o Ministério do Meio Ambiente atuou diretamente a favor de suas formações; e dos consórcios de combate à pobreza incentivados pelo Ministério das Cidades (Laczynski, 2010). O outro arranjo institucional estimulado foi a criação do projeto “Territórios da Cidadania” pelo governo federal com atuação de dezessete ministérios e cinco secretarias diretamente ligadas à presidência, direcionando ações para combater a pobreza no meio rural através de uma estratégia territorial sustentável. Os territórios são constituídos por “conjuntos de municípios unidos pelo mesmo perfil econômico e ambiental” e que apresentam “identidade e coesão social e cultural”, sendo movidos por elementos conceituais como “consolidação das relações federativas, integração de políticas públicas e participação social”.⁴⁹ Tanto os consórcios intermunicipais, quanto os territórios de cidadania, desta

⁴⁹ As informações sobre o programa Territórios da Cidadania foram retiradas do endereço eletrônico http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip_id=2221713, acessado no dia 23/11/2010.

forma, se caracterizam como ações do governo federal que pretendem implementar políticas públicas através do estímulo à formação de redes federativas.

Concluindo, destacam-se, no governo Lula, quatro ações principais que deram sequência às ações do governo FHC e redirecionaram algumas opções estratégicas da gestão anterior, no que diz respeito a reconstrução das relações intergovernamentais no Brasil. Primeiro, na reorganização da Presidência da República e dos seus Ministérios, através do fortalecimento da Subchefia de Assuntos Federativos e do Ministério da Integração Nacional, e da criação do Ministério das Cidades. Em seguida, através de ações legislativas, cuja principal ação sobre as relações envolvendo os municípios foi a própria aprovação da Lei dos Consórcios Públicos em 2005 e sua regulamentação por Decreto em 2007 esclarecendo alguns pontos⁵⁰ que apresentavam fragilidades na lei (Abrucio, 2005: 63). O terceiro destaque diz respeito às propostas de modernização das máquinas públicas subnacionais, condição essencial para tornar mais eficientes as políticas públicas intergovernamentais. O último destaque pode ser dado às estratégias de indução por parte do governo federal para que os municípios estabeleçam diferentes formas de associativismo territorial como condição para que recebam investimentos em diferentes projetos de políticas públicas, seja através da formação de consórcios intermunicipais, seja através dos chamados territórios de cidadania. Este último ponto mostra-se bastante ilustrativo para compreender uma forma positiva da relação entre a coordenação federativa protagonizada pelo governo federal e a cooperação horizontal envolvendo as articulações intermunicipais induzidas. Em resumo, o governo Lula fortaleceu a cooperação com os estados principalmente no que diz respeito ao apoio na modernização da máquina administrativa e se aproximou de forma mais clara e objetiva dos municípios, procurando incentivar e dar suporte para as ações de cooperação horizontal.

2.4

Considerações finais

Pretendeu-se, ao longo deste capítulo, apresentar o referencial teórico com qual será discutido o marco conceitual dos consórcios intermunicipais no Estado do Rio de Janeiro. O instrumental teórico, viabilizado pela discussão normativa das relações intergovernamentais em uma federação, pautada no equilíbrio entre autonomia e

⁵⁰ Esses pontos serão explorados posteriormente no momento em que será discutido o marco regulatório dos consórcios públicos e seus desdobramentos políticos.

interdependência, nos mostrou que a formação de consórcios pode ser compreendida através da concepção do que seja uma arena política de cooperação horizontal constituída por meio de uma rede federativa.

Em seguida, foi apresentado o referencial analítico do neoinstitucionalismo histórico como uma importante contribuição da interconexão entre a escala temporal de análise dos eventos políticos e a influência das instituições no comportamento dos atores políticos. Nesse sentido, os conceitos de *path dependence*, conjunturas críticas e *increasing returns* serão bastante úteis para compreender o processo de formação dos consórcios e da sua atuação posterior.

Finalmente, teve-se em vista a reconstrução da trajetória histórica da institucionalidade do federalismo brasileiro através do padrão de relações intergovernamentais estabelecidos em dois períodos de conjunturas críticas, a redemocratização e a Era do Real, cujas conquistas vêm sendo aprofundadas pelo governo Lula. O objetivo desta tarefa foi elucidar o contexto político e institucional que marca o período em que os consórcios intermunicipais foram criados e estão se desenvolvendo, com especial atenção para os processos de descentralização política, administrativa e financeira, de coordenação federativa e de estímulos à cooperação.