

3. Consórcios Intermunicipais em foco: o debate conceitual e o estado da arte na agenda de pesquisa, a regulamentação jurídica, a construção do quadro metodológico

Neste capítulo, será realizado um debate conceitual sobre os consórcios intermunicipais e uma revisão bibliográfica sobre o tema, em seguida serão desenvolvidas os três eixos analíticos que compõem a metodologia empregada para compreender os diferentes processos de formação e desenvolvimento dos casos estudados.

Na primeira seção, será feito um debate conceitual que fornecerá a definição mínima de consórcios intermunicipais a ser utilizada a partir de então. Serão identificados os elementos principais que constituem a estrutura legal, institucional e política dos consórcios, através da delimitação normativa do que sejam os consórcios, das definições conceituais construídas pela literatura e do referencial teórico e analítico discutido no capítulo anterior. Será utilizado como referência também os principais aspectos trazidos pelo marco regulatório definido pelas fontes constitucionais e infraconstitucionais referentes à formação e contratação de consórcios públicos, ressaltando os seus avanços e implicações para o processo político envolvido na sua formação e no seu desenvolvimento institucional.

Na segunda seção, será realizada uma revisão da literatura produzida no Brasil sobre os consórcios intermunicipais, identificando quais as vertentes da agenda atual de pesquisa sobre o tema. Em seguida, serão mapeados os principais trabalhos com os quais esta dissertação irá dialogar em função da proximidade de abordagem e da dimensão analítica utilizada, podendo, com isso, se inserir na agenda de pesquisa apresentada.

Na terceira parte, serão desenvolvidos os três eixos analíticos escolhidos para definir os critérios de avaliação dos consórcios. Primeiro, será tratada a questão da autonomização do processo decisório dos consórcios através das suas variáveis política, operacional e financeira, destacando os seus significados e o que se pretende explicar através delas. Segundo, será discutida a importância dos mecanismos de accountability, participação e controle social sobre as decisões tomadas pelo consórcio e pelos seus gestores em um contexto democrático de respeito aos princípios universais e republicanos das atividades do setor público e de controle da qualidade das políticas públicas. Enfim, será discutida a importância da coesão interna entre os principais líderes e gestores que executam as atividades dos consórcios na capacidade de articular os interesses dos municípios, mantendo a sua vitalidade política.

3.1

A construção do conceito de consórcio intermunicipal

Nesta primeira seção, será apresentado o conceito do que seja um consórcio intermunicipal. A formulação de uma definição mínima realizada a seguir inclui as suas dimensões legal, institucional e política, passando pela discussão teórica apresentada no capítulo anterior, pelo debate conceitual presente na literatura especializada, pelos instrumentos normativos dados pelos órgãos oficiais de governo e pela sua caracterização dada pela lei. Este passo é fundamental para o desenvolvimento do estudo em função da sua importância metodológica. Com uma definição conceitual bem estabelecida, tornam-se mais claros os objetivos da pesquisa, podendo, dessa forma, esclarecer os critérios da análise comparada que será realizada nos capítulos seguintes.

Em primeiro lugar, por definição, entende-se “uma proposição declarativa da significação que uma palavra tem na acepção comum ou a significação que aquele que fala ou escreve pretende incorporar-lhe para os objetivos específicos do seu discurso” (Mill, 1974 *apud* Caldas, 2007: 52). Com isso, o que se pretende aqui é esclarecer para qualquer efeito conceitual e/ou metodológico a utilização do termo consórcios intermunicipais, delimitando cada expressão utilizada para caracterizá-lo, tornando nítido e inteligível o seu sentido e evitando qualquer equívoco interpretativo.

Em sua origem etimológica, consórcio vem do latim – *consortium*, que implica a idéia de associação (Caldas, cit: 52). Segundo a enciclopédia Larousse Cultural, a palavra consórcio possui duas referências no tocante ao seu significado na esfera privada. Primeiro, como “um grupo de pessoas que se cotizam em prestações para a compra de bens ou objetivos de valor elevado, sendo a ordem de entrega a cada membro consorciado decidida mediante sorteio”. Segundo, como “associação, geralmente temporária, constituída por empresas do mesmo ramo de negócio com a finalidade de defender ou de organizar interesses comuns” (Larousse Cultural, 1998: 1577-1578). Com isso, surge a primeira noção importante do que se entende por consórcio que é a associação por interesses comuns.

Quando se importa o termo consórcio para caracterizar um tipo específico de associação entre municípios, algumas questões podem e devem ser discutidas para que não se confunda o significado da expressão. Toda associação é um consórcio intermunicipal? Que condições são necessárias para que uma associação se caracterize como tal? Qual é a natureza dos consórcios intermunicipais que o conceito construído pretende delimitar?

Como uma primeira referência a ser adotada, a figura administrativa dos consórcios intermunicipais surgiu pela primeira vez na legislação brasileira na Constituição de 1937, com a previsão do agrupamento de municípios, sendo dotado de personalidade jurídica, para exploração de serviços públicos em comum (Gil, 1998 *apud* Neves, 2001: 25). Confirma-se, dessa forma, a idéia de que os consórcios intermunicipais são formados com a finalidade de prestar algum serviço público de forma conjunta em função dos interesses comuns entre os participantes.

Nas Pesquisas de Informações Básicas Municipais realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o Perfil da Gestão Pública dos Municípios brasileiros, o significado dos consórcios se transforma ao longo do tempo, passando por diferentes categorias e classificações, buscando se adaptar às práticas políticas e à Lei 11.107/2005, que regulamenta os consórcios públicos. Na primeira pesquisa, realizada em 2001 e publicada em 2002, no questionário aplicado em todos os municípios brasileiros, os consórcios eram definidos como “acordo firmado entre duas ou mais prefeituras visando à execução de programas, projetos, obras, serviços ou consultorias de interesse mútuo”, sendo enquadrados como um recurso para gestão municipal e diferenciado entre quatorze setores: educação, saúde, habitação, aquisição e/ou uso de máquinas e equipamentos, serviços de abastecimento de água, serviços de esgotamento sanitário, limpeza urbana, coleta de lixo, coleta seletiva de lixo, reciclagem de lixo, remoção de entulhos, coleta de lixo especial, tratamento ou disposição final de lixo, e processamento de dados (IBGE, 2002: 227).

Já na segunda pesquisa, realiza em 2003 e publicada em 2004, os consórcios intermunicipais foram tratado pelo IBGE como um tipo específico de articulação política local, diferenciado dos convênios por se tratar de acordos firmados entre municípios que só podem ser celebrados entre entes da mesma espécie (IBGE, 2004: 75). A classificação das articulações intermunicipais se deu em torno de doze setores e cinco categorias, estas últimas diferenciando os consórcios de outras formas possíveis de articulação. Os setores foram saúde, educação, assistência e desenvolvimento sociais, direito de crianças e adolescentes, emprego/trabalho, cultura, turismo, habitação, meio-ambiente, transporte, desenvolvimento urbano e desenvolvimento econômico. As categorias foram os próprios consórcios intermunicipais, convênios de cooperação com entidades públicas, convênio de parceria com empresas privadas, ações integradas com outros municípios e apoio de entidades privadas ou da comunidade.

Na terceira pesquisa, que foi realizada entre o final de 2005 e o início de 2006, sendo publicada no final deste último ano, a cooperação entre os municípios recebeu o título de “articulações interinstitucionais entre os entes federativos”, já dividindo os consórcios entre consórcios públicos intermunicipais, com a União e com os estados, além das outras formas de parceria, como convênios de parceria com o setor privado, e apoio do setor privado e de comunidades. Os setores mantiveram-se praticamente os mesmos, havendo uma única mudança em função da substituição de desenvolvimento econômico por saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos. Com isso, pretendeu-se adaptar a categorização segundo as possibilidades previstas na lei que havia sido aprovada em 2005.

Sobre os conceitos elaborados pela literatura especializada, Caldas sistematiza quatro definições diferentes, apresentando-as de acordo com o nível de complexidade, e apresenta a sua, com base nas anteriores e nos objetivos estabelecidos pelo autor, totalizando cinco definições que podem ser tomadas também como referência (Caldas, cit: 52-55).

A primeira delas, proposta por Spink (2006), procura diferenciar os consórcios das Regiões Metropolitanas, sendo definido sinteticamente como “acordo para cooperação em torno de uma questão comum”. Sua distinção em relação a esta outra forma de associação marcada pelo esforço institucional de cima para baixo se dá pelo consórcio ter como base a relação horizontal baseada na associação voluntária dos entes participantes (idem: 53).

Na segunda, estabelecida por Vaz (1997), os consórcios são concebidos como organizações, ou nos termos do próprio autor, como uma “entidade que reúne diversos municípios para a realização de ações conjuntas que se fossem produzidas pelos municípios, individualmente, não atingiriam os mesmos resultados ou utilizariam um volume maior de recursos” (idem: 53).

Moreira (2001), por outro lado, procura estabelecer a diferença em relação aos convênios, que seriam fruto de relações verticais, ao passo que os consórcios são acordos celebrados entre pessoas públicas do mesmo nível de governo, a partir de “uma associação de municípios criada para a execução de atividades e/ou serviços públicos de interesse comum dos partícipes” (idem: 53).

Cruz (2002), por sua vez, apresenta os consórcios como uma forma de cooperação horizontal originada de “acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie, para realização de objetivos de

interesse comum dos partícipes, mediante a utilização de recursos materiais e humanos que cada um dispõe” (idem: 53).

Para elaborar a própria definição, Caldas identifica as características presentes nas definições dos demais autores, concluindo que se trata de “uma associação originada de algum tipo de interesse comum e voltada para resolver um problema comum entre os entes pertencentes ao mesmo nível de governo, no caso, entre municípios”. Além disso, também se destaca que o debate percorrido trata fundamentalmente da questão da cooperação e das formas pelas quais ela se formaliza. Outro ponto abordado pelo autor é a concepção de Vaz sobre o consórcio como uma associação estruturada em torno de uma organização, o que lhe suscitou recuperar a diferenciação feita por North entre instituição e organização, na qual as primeiras seriam as regras do jogo e a segunda os jogadores. Desta forma, Caldas apresenta sua definição da seguinte forma: “consórcios intermunicipais são organizações resultantes da disposição da cooperação dos atores políticos relevantes dos diversos municípios (prefeitos) que decidem cooperar entre si para resolver problemas relativos a um tema ou a um setor específico” (idem: 55).

Os consórcios intermunicipais, no entanto, podem ser considerados sim uma instituição, se for tomada como referência a definição de instituição mobilizada no capítulo anterior, construída por Moraes (2001). Quando a sua definição foi utilizada para iniciar a discussão sobre instituições, foi grifada a inclusão da expressão “relações contratuais” como uma das possibilidades por ele considerada em sua ampla concepção de instituição. Neste caso, o consórcio intermunicipal, entendido também como uma relação contratual entre dois ou mais municípios⁵¹, pode ser compreendido como uma

⁵¹ A Lei 11.105/2005, art. 3º, estabeleceu que os consórcios públicos deveriam ser constituídos por meio de contrato entre os entes federativos participantes. O vínculo jurídico celebrado na forma de contrato implica que dele surgem direitos e obrigações. Todavia, conforme afirmou Carvalho Filho, as características da relação do acordo firmado estão mais próximas da de um convênio. Isto porque o ajuste do consórcio é plurilateral, e não bilateral, como se supõem os contratos; e o consórcio é intrinsecamente marcado por cooperação mútua entre os consorciados e colaboração recíproca para a consecução dos fins a que se destina o acordo, o que revela entre os pactuantes interesses comuns e paralelos, em oposição aos interesses opostos em virtude do antagonismo entre as vontades de contratantes (Carvalho Filho, 2009: 23-26). A opção do legislador pela utilização do termo contrato, cuja interpretação, reforçando o ponto de Carvalho Filho, deve estar pautada em função da natureza do ajuste, resultante de um acordo de vontades entre os pactuantes, por outro lado, atribuiu aos consórcios públicos maior segurança jurídica, visto que as condições impostas pelo novo marco legal instituído dependem de personalização jurídica, o que se caracteriza como um produto dos acordos firmados como contratos e não como convênios. A caracterização da relação contratual, cuja redação foi mais bem empregada pelo Decreto regulamentador (art. 2º, I) do que pela Lei (art. 6º), uma vez que esta última ensejou uma polêmica na doutrina a cerca da contradição que impunha ao sistema jurídico dos consórcios públicos, será realizada, então, através da personalização jurídica que o consórcio vier a assumir por decisão dos pactuantes, podendo ser constituído como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (Carvalho Filho, 2009: 28).

instituição, já que a sua formação altera o comportamento dos atores políticos envolvidos nessa associação e também torna mais previsível e estável a relação entre eles. Isto ocorre uma vez que, tendo sido definidas as cláusulas que prevejam as condições de punição, suspensão, retirada e extinção do contrato de programa, de ente participante e do consórcio, conforme exige o Decreto 6.017/2007,⁵² as alternativas de rompimento do acordo estabelecido são previamente conhecidas, e, por isso, as relações estabelecidas mais estáveis e menos voláteis (Araújo, 2006: 9).

Outra contribuição importante para o debate é trazida por Alcântara, ao apresentar duas definições complementares que provocam uma discussão importante no campo da geografia. Na primeira delas, realizada por Lamparelli (1999), os consórcios intermunicipais são identificados como uma das “novas formas de cooperação [que] vêm sendo institucionalizadas entre municípios e diferentes entidades [que] têm sido criadas para atender às exigências locais e necessidades regionais [...]”, o que, para Tavares (1977) as define como “instituições que atuam em nível microrregional” (Alcântara, 2004: 29). A questão que surge dessa discussão refere-se à dimensão analítica da escala sobre a qual as decisões tomadas politicamente se refletem sobre o território⁵³. Ou seja, quando os municípios atuam através dos consórcios, transforma-se a escala em que são desenvolvidas as suas decisões políticas, passando da escala local, para a escala regional.

Além dessas definições, a construção do conceito de consórcio intermunicipal desenvolvida aqui toma como referência também a própria determinação legal estabelecida pelo marco regulatório da contratação de consórcios públicos, através das fontes constitucionais (artigos 23 e 241) e infraconstitucionais (Lei 11.107, resultante do Projeto de Lei nº 1.071/1999 na Câmara dos Deputados e do Projeto de Lei nº 148/2001 no Senado Federal, e do Decreto 6.017).

Com a Emenda Constitucional nº 19/98, o artigo 241 da Constituição passou a vigorar com a seguinte redação:

⁵² Decreto 6.017 de 17/01/2007, arts. 24, 25, 29 e 33.

⁵³ Sobre essa questão, Castro destaca a contribuição de Agnew (2002 *apud* Castro, 2009: 23) ao afirmar que é a escala na qual um fenômeno é moldado o que importa para as análises geográficas, superando a polêmica entre as perspectivas da *redução* e *holista*, tornando-a uma ferramenta analítica e metodológica que confere visibilidade e permite a problematização de muitos fenômenos da geografia política. A escala é, portanto, a dimensão melhor adequada para “refletir sobre questões colocadas pelas dimensões inerentes às relações entre a política – controle dos conflitos de interesses, decisões e ações – e o território – base material e simbólica do cotidiano social”, principal eixo da agenda temática da geografia política. (idem: 36-37).

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a **gestão associada** de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”. (Brasil, 2006: 396, grifo meu)

O conceito central que se destaca na definição dos consórcios públicos empregada pelo legislador é justamente o de gestão associada, que está diretamente relacionado ao estabelecimento de mecanismos de vinculação entre pessoas federativas de acordo com um objetivo comum. A finalidade identificada nesse dispositivo é que os serviços públicos “possam ser executados com maior celeridade e eficiência em prol da coletividade, em coerência com o princípio reitor de colaboração recíproca, que deve nortear o moderno federalismo de cooperação” (Carvalho Filho, cit: 7). De acordo com a doutrina, a natureza jurídica dos consórcios públicos, cujo primeiro entendimento é a de acordo plurilateral de cooperação recíproca, com o significado de ajuste firmado pelos interessados, também pode ser qualificada como pessoa jurídica que se oriunda do ajuste. Isto é, a personalidade jurídica assumida pelo consórcio é o efeito de sua contratação, representando, além do elo que vincula os integrantes, o “mecanismo através do qual as vontades expressas no contrato se extrovertem nas relações jurídicas” (idem: 26).

Entre as conceituações oferecidas pelo Decreto 6.017/2007, aquela que se refere aos consórcios públicos está presente no seu artigo 2º, inciso I:

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

A última observação necessária sobre a definição legal dos consórcios que possui implicação direta sobre o conceito que será construído se faz sobre os objetivos e competências previstos na forma da lei. O artigo 4º, inciso I, da Lei 11.107 exige que, no protocolo de intenções – negócio jurídico de ajuste preliminar, seja estabelecida a finalidade do consórcio, podendo ser classificado como consórcio de objetivo singular, quando se almeja um único objetivo específico, ou como consórcio de objetivo plúrimo, quando os pactuantes indicam mais de um objetivo a ser perseguido (idem: 47-48). Os objetivos específicos que devem orientar a atuação dos consórcios foram relacionados

pelo artigo 3º do Decreto nº 6.017, tendo a Lei 11.107 silenciado a respeito do assunto. Embora esta relação seja meramente exemplificativa, ou seja, não esgota todas as possibilidades de atividades para as quais os entes federativos consorciam-se, é fundamental conhecer aquelas previstas pelo ato regulamentador. São elas: gestão associada de serviços públicos; serviços de obras e bens; compartilhamento de instrumentos e equipamentos; produção de informações ou de estudos técnicos; instituição e funcionamento de escolas de governo e congêneres; promoção do uso racional dos recursos naturais e proteção do meio-ambiente; gerenciamento de recursos hídricos; gestão e proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum; planejamento, gestão e administração da previdência social dos servidores; fornecimento de assistência técnica para o desenvolvimento rural e agrário; ações e políticas de desenvolvimento urbano, sócio-econômico local e regional; e exercício de competências autorizadas ou delegadas.⁵⁴

Destas competências previstas, cabe aqui discutir aquela que, embora possa parecer que se desvie da direção das demais, na verdade confirma o padrão geral estabelecido: atividades que suscitam decisões sobre a forma como se utiliza um determinado recurso público. Trata-se neste momento da atividade de produção de informações ou estudos técnicos, considerada essencial para que os municípios e o consórcio formado adquiram maior conhecimento sobre a área em que estejam atuando, objetivo que pode ser entendido como um meio para que determinados fins sejam alcançados. Ou seja, a produção de informações e estudos específicos, neste caso, deve estar atrelada a alguma atividade específica que se deseja executar. Isto pode parecer leviano, todavia é fundamental para compreender o conceito que será apresentado, pois podem ser formadas associações e organizações entre municípios que monitorem algumas informações relativas a algum interesse comum, porém não fazer parte da alçada de seus objetivos executar alguma atividade específica, produzir alguma política pública, ou atuar em alguma de suas etapas, como formulação, implementação e avaliação, o que a impede de ser classificada como um consórcio.⁵⁵

⁵⁴ Além disso, o inciso IX do artigo 2º enfatiza como gestão associada de serviços públicos: “exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (grifo meu).

⁵⁵ Esta observação é realizada tendo em vista a experiência da Ompetro, em que se formou uma arena política de cooperação horizontal, porém as suas atividades desenvolvidas se restringem a monitorar o recebimento de recursos provenientes das atividades de exploração e produção de petróleo na Bacia de Campos, no Estado do Rio de Janeiro, isentando-se de qualquer possibilidade de definir a

Sob o ponto de vista político, a formação de consórcios intermunicipais significa o surgimento de uma nova arena pública, em que as autoridades governamentais negociam os conflitos e os limites que cercam as suas decisões sobre as regras que expressam uma intenção de influenciar, alterar e/ou regular o comportamento individual ou coletivo e o acesso de indivíduos e grupos sociais aos recursos distribuídos socialmente. Isto é, um novo espaço institucionalizado de decisão sobre políticas públicas,⁵⁶ cuja principal característica, conforme se destacou no debate normativo e jurídico dos consórcios, é a gestão compartilhada.

Implica-se, portanto, um processo de *shared decision making*. Conforme visto anteriormente, em função do intenso jogo de acordos, vetos e decisões políticas estabelecido entre municípios dotados de autonomia, formas de coordenação e cooperação são fundamentais para o bom resultado das políticas implementadas em contextos federativos como o brasileiro (Pierson, 1995 e Abrucio, 2005). O conceito de redes federativas apresentado no capítulo anterior (Abrucio e Soares, 2001) mostra-se bem adequado para caracterizar os consórcios intermunicipais, porém ainda insuficiente. A existência de um espaço institucional em busca de formas bem sucedidas de gestão compartilhada entre municípios, que procure solucionar problemas em comum ou defender interesses coletivos, depende também de um bom nível de coesão interna entre os atores, ou seja, necessita-se de cooperação horizontal (Ismael, 2005). Mesmo que se reconheça a desigualdade de *status* político e econômico entre eles, causada pelos diferentes níveis de recursos de poder e de recursos financeiros que cada um possui, a cooperação mantém-se como um elemento central para que o consórcio mantenha sua vitalidade. Sem a convergência de interesses em torno de uma agenda governamental comum, arranjos institucionais que dependem de uma gestão pública compartilhada perdem sua capacidade de representar os interesses coletivos e, por conseguinte, sua resolutividade.

aplicação destes recursos na forma de políticas públicas. Além disso, a consolidação da cooperação entre os municípios que a formam não se concretiza porque não se constituiu um interesse comum entre eles que os fizesse definir alguma lógica de utilização compartilhada desses recursos. Este comentário está baseado nos argumentos presentes em Dieguez (2007: cap. 4) e têm como base de informação a entrevista com o idealizador da organização, que explicitamente admite não fazer parte dos objetivos em curto prazo, na época, a formação de um consórcio intermunicipal a partir da experiência da Ompetro (Concebida, entrevista concedida a Rodrigo Dieguez em 3 de julho de 2007).

⁵⁶ Essas características do que se tende por políticas públicas possuem como referência o debate apresentado por Souza (2004: 68-69) e Cardoso (2004) sobre a própria definição do que sejam políticas públicas e sobre as formas de distribuição desigual de recursos em uma sociedade.

Enfim, a partir destas considerações, pode-se compreender o conceito de consórcios intermunicipais através da seguinte definição: **consórcios intermunicipais são formados por uma rede federativa em que se constituiu uma arena política de cooperação horizontal entre dois ou mais entes federativos municipais, voltada para a produção compartilhada de decisões sobre políticas públicas.**

Tendo esse debate conceitual em vista, as respostas para as perguntas formuladas no início desta seção são as seguintes. Nem toda associação intermunicipal se constitui como um consórcio. Para que se caracterize como tal, é preciso que a arena política formada esteja previamente relacionada à produção de políticas públicas, o que exclui os fóruns regionais voltados apenas para a aproximação política entre os gestores municipais sem qualquer comprometimento mais específico. Por fim, os consórcios possuem *uma natureza jurídica*, pela sua consolidação como uma relação contratual entre dois entes federativos autônomos do poder público na esfera municipal, *uma dimensão institucional*, já que reconfigura as regras do jogo que orientam o comportamento dos atores e atribuem maior estabilidade e previsibilidade às suas relações, e *uma concepção eminentemente política*, pois representa a cooperação entre municípios para produzirem decisões de forma compartilhada e negociada voltadas para atender o que os atores identificam como problemas comuns em suas agendas governamentais locais.

3.2

O Estado da Arte na agenda de pesquisa nacional sobre os consórcios intermunicipais

A partir dessa definição, será realizada uma revisão bibliográfica dos trabalhos desenvolvidos sobre a formação de consórcios no Brasil, tanto aqueles da área de ciências sociais, quanto os das outras áreas de conhecimento. Pretende-se, assim, mapear as principais vertentes desta agenda de pesquisa no Brasil, identificando as suas características gerais, as formas de abordagem, e os temas relacionados.

No segundo item que compõe essa seção, serão apresentados os trabalhos considerados de maior relevância para o estudo desenvolvido, selecionando aqueles que colaboram de forma mais efetiva com as variáveis aqui utilizadas. Serão privilegiados aqueles que tanto fornecem instrumentos analíticos bem elaborados e teoricamente robustos quanto permitem estabelecer um diálogo acadêmico capaz de inserir essa dissertação na agenda de pesquisa das ciências sociais.

3.2.1

As principais vertentes

Sendo caracterizado como uma instituição capaz de articular políticas públicas setoriais com políticas territoriais, a produção acadêmica sobre os consórcios intermunicipais pode ser classificada através de dois eixos principais: a dimensão analisada e o tema relacionado. O objetivo desta seção será justamente identificar as vertentes da agenda pesquisa e mapear as contribuições encontradas em função destes dois eixos.

Em relação à forma de abordagem sobre o tema, seis áreas do conhecimento tem se destacado na produção de artigos, dissertações, teses e livros sobre os consórcios intermunicipais. Distingem-se na agenda de pesquisa os campos do direito, da economia, do desenvolvimento sustentável, da saúde coletiva, da administração pública, e das ciências sociais, em especial, a ciência política. Cada uma dessas vertentes possui suas vantagens e limitações quando discutem o tema, sendo importante compreender de que forma contribuem para o debate como um todo e quais as possíveis interlocuções, a fim de aprofundar as suas respectivas análises e preencher as lacunas teóricas e práticas que surgem a partir do amadurecimento do tema.

O campo do direito tem sido mobilizado para esclarecer o marco regulatório que orienta a formação e o funcionamento dos consórcios intermunicipais, sendo constantes as referências aos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que tratam do objeto, estas últimas concentradas, sobretudo, no âmbito do direito administrativo. Foram identificados trabalhos que discutem como a doutrina jurídica interpreta os aspectos legais relacionados ao tema, desde os especialistas que deram seu parecer sobre o projeto de lei enviado ao Congresso Nacional, passando pelos que analisam a normatividade estabelecida e seu impacto sobre os limites de atuação dos municípios e do arranjo institucional criado, até os que discutem as possibilidades de atuação dos consórcios em conformidade com outras leis— o regime contábil, as relações tributárias, a relação com a iniciativa privada e outras áreas afins.⁵⁷

⁵⁷ Sobre a discussão do projeto de lei e da natureza jurídica dos consórcios, temos os trabalhos de Azevedo (2004), Porto Neto (2005), Dallari (2005), Marques Neto (2005), Justen Filho (2005), Araújo (2006), Carvalho Filho (2009) e Viana (2008). Sobre as questões relacionadas aos procedimentos administrativos da gestão dos consórcios, podemos destacar Medauar e Oliveira (2006), Pietro (2006) e Carvalho Filho (2009). Sobre a relação da regulamentação jurídica dos consórcios com outras matérias legislativas, temos Araújo (2009), Ministério da Saúde (1997), Bastos (2007), ANA (2007), Silva (2006) e Cella (2009).

Já no campo da economia, as análises sobre os consórcios intermunicipais privilegiam os incentivos externos dados aos gestores pelas normas que orientam as políticas públicas, com o objetivo de que se formem os consórcios; e as vantagens encontradas nestes regimes de parceria para que se alcance maior eficiência nos gastos públicos. O comportamento individualista da escolha racional como fundamento teórico para compreender as interações entre os entes federados e a fragilidade financeira de grande parte dos municípios brasileiros constituem a base retórica dos trabalhos focados na economia política dos consórcios intermunicipais. De forma resumida, pode-se dizer que o raciocínio que atravessa essas interpretações é: sob um sistema de estímulos e penalidades dados por agentes externos, os municípios são induzidos a se comportar de forma cooperada e, a partir do compartilhamento de custos e benefícios, produzem tanto economia de escala quanto economia de escopo na utilização de seus recursos disponíveis⁵⁸.

A contribuição dos trabalhos oriundos da ciência econômica assenta-se nas vantagens comparativas que os municípios apresentam quando, em determinadas situações, decidem agir de forma conjunta. As principais justificativas seriam o aumento na capacidade de investimento que os municípios adquirem, em função da ampliação da sua escala de atuação, e na redução relativa dos custos de financiamento de suas políticas públicas, quando a sua implementação é realizada de forma conjunta em detrimento da sua produção separada.⁵⁹ Outra questão recorrente é o problema identificado como “efeito carona”, em que um município que não contribui para a execução de determinada política termina se beneficiando do caráter indivisível dos bens coletivos.⁶⁰

⁵⁸ Na perspectiva econômica do processo de formação de consórcios de saúde, destacam-se as abordagens baseadas na teoria dos jogos sobre a cooperação horizontal, na teoria dos contratos sobre a capacidade de indução do governo federal e na economia política dos municípios que formam consórcios, ver Teixeira, Mac Dowell e Bugarin, (2002a, 2002b e 2003 respectivamente). Sobre a formação de consórcios como um instrumento de promoção do desenvolvimento regional, ver Coelho (2000); Mattos (2006) e Ortega, Jesus, Lima e Muniz, (2009). No que se refere à comparação entre o cenário europeu e o brasileiro, tendo como base esta última dimensão analítica, ver Prates (2010).

⁵⁹ Estes dois argumentos baseiam-se nos conceitos econômicos de economia de escala e economia de escopo. Economia de escala: “se dá com a produção de bens em larga escala, com vista a uma considerável redução nos custos. Também chamadas de economias internas, as economias de escala resultam da racionalização intensiva da atividade produtiva, graças ao desempenho sistemático de novos engenhos tecnológicos e de processos avançados de automação, organização e especialização do trabalho” (Sandroni, 1994: 108). Economia de escopo: “economies of scope exist when it is cheaper to produce two products together (joint production) than to produce them separately” (OECD Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law: 40 *apud* Castro: 2010: 196).

⁶⁰ Esse argumento é baseado na teoria da ação coletiva de Mancur Olson. Segundo o autor, no caso dos benefícios providos por uma organização, embora a sua consecução não exclua os membros que o compõe do seu proveito em virtude do seu caráter indivisível e generalizado, o pagamento por sua

A terceira vertente engloba os trabalhos produzidos pelos autores vinculados à temática das ciências ambientais e do desenvolvimento sustentável. As suas formas de abordagem sobre os consórcios buscam analisá-los como uma alternativa de se pensar uma estratégia possível de consolidação do desenvolvimento social e ambiental integrado em diferentes regiões e consolidado em longo prazo, construindo, assim, agendas comuns que contemplem os mais diversos interesses. Os consórcios são entendidos como um mecanismo institucional capaz de operacionalizar os desafios propostos regionalmente, instituindo redes entre atores e agentes de diversos setores da sociedade. Além disso, a identificação do modelo de governança e desenvolvimento implementado pela articulação presente no consórcio se caracteriza como um eixo analítico constante nesses trabalhos, privilegiando formas de participação da sociedade civil e instituições privadas nas tomadas de decisão.⁶¹

A quarta vertente identificada, que está associada ao campo da medicina social e da saúde coletiva, volta-se especificamente para os consórcios de saúde, área em que houve maior avanço na quantidade de municípios consorciados. A formação de consórcios é analisada como uma estratégia local que busca preencher um vazio institucional deixado pelos governos estaduais, na tarefa de coordenar a regionalização hierarquizada dos serviços de saúde, atendendo os objetivos estabelecidos pelo SUS para a consolidação do processo de descentralização. O argumento central é que, adotando este instrumento, os municípios que o integram ampliam sua capacidade de oferecer serviços de maior complexidade, principalmente os de menor porte populacional, e organizam com maior racionalidade o fluxo migratório de pacientes nas redes hospitalares da região, o que atinge principalmente os municípios maiores.⁶²

execução, quando não é compulsório, tende a provocar o “efeito carona”. Isto é, sabendo que, mesmo se não pagar pela sua execução, o benefício continuará sendo prestado, os membros deste grupo estariam propensos a não arcar com as suas despesas (Olsom, 1999: 33). O próprio autor aplica a sua teoria sobre os problemas das grandes metrópoles da seguinte forma: “Tal análise [...] poderia ainda sugerir que os governos municipais vizinhos em áreas metropolitanas que provêem benefícios coletivos que favorecem à população de dois ou mais municípios da região tendem a prover quantidades inadequadas desses serviços e que o município maior arcaria com uma parte desproporcional dos custos de provê-los” (idem: 48).

⁶¹ Nos estudos sobre articulações horizontais para a gestão de recursos ambientais de forma compartilhada, predominam as análises sobre os consórcios para gestão de bacias hidrográficas. Sobre esses trabalhos, ver Pereira (2007), Carvalho (2007) e Castellano (2007). Há ainda os trabalhos que tratam de experiências específicas de novos arranjos em busca do desenvolvimento socioeconômico, focados sobre as especificidades do contexto local e voltados para a redução das desigualdades regionais, que são De Lorenzo e Fonseca (2008) e Dallabrida e Zimmermann (2009).

⁶² Sobre a relação entre a formação de consórcios intermunicipais e os objetivos da descentralização no SUS de uma maneira mais geral, ver Lima (2000) e Sant’ana e Constantino (2009). Sobre a capacidade dos municípios consorciados em oferecer serviços de maior complexidade e assistência médica especializada ver Nicoletto (2002). Sobre a relação entre o desenvolvimento dos

Uma quinta vertente identificada engloba os trabalhos focados na área da administração municipal e da gestão pública, sendo que a aproximação deste grupo com o tema dos consórcios os destaca como um modelo alternativo de gestão, em que as administrações municipais realizam um esforço conjunto na prestação de serviços públicos cujos problemas ultrapassam as fronteiras municipais e exigem o estabelecimento de parcerias entre os entes envolvidos. Assim como no campo do direito, aqui também é recorrente abordagem sobre a possibilidade da relação entre a utilização dos consórcios para políticas públicas específicas. Ao invés de focar as análises sobre a viabilidade legal da mobilização deste instrumento administrativo, os trabalhos da área em destaque voltam-se mais para questões relativas às vantagens institucionais e organizacionais propiciadas pelos consórcios. Outro grupo aqui presente é representado por autores que se debruçaram sobre questões mais gerais e menos pontuais sobre o próprio funcionamento dos consórcios. A necessidade de envolvimento dos municípios para enfrentar os desafios da gestão local, a multiplicidade de dimensões envolvidas nas estratégias de cooperação, a intergovernamentalidade como um dilema federativo de primeira ordem, o apoio oferecido pelo governo estadual aos municípios para o fortalecimento dos novos arranjos institucionais que surgem nessas parcerias, o comprometimento das lideranças e a existência de uma estrutura administrativa minimamente profissionalizada são os principais temas tratados por este grupo.⁶³

Finalmente, temos os trabalhos produzidos na própria área das ciências sociais. O primeiro tema que se sobressai neste grupo é a compreensão dos elementos que contribuem para a formação de consórcios em determinadas regiões, bem como os fatores que explicam o sucesso do desenvolvimento institucional de algumas experiências. Em suma, o que estes autores procuram ressaltar é que a formação e a

consórcios e os elementos políticos envolvidos na cooperação entre os municípios, ver Neves (2001) e Schneider (2005).

⁶³ O livro de Barros (1995) foi pioneiro no enfrentamento teórico dos administradores sobre este objeto, tendo surgido como referência para os gestores municipais e despertado importantes estudos sobre o tema. Além disso, os trabalhos disponibilizados pelo Instituto Pólis sobre as experiências de consorciamento no Estado de São Paulo, Vaz (1997), Soares (1998), Costa (1998) e Cruz (2001), contribuíram para a sua disseminação e troca de conhecimento com o restante do Brasil. Também foram produzidas análises de alternativas locais e impactos ambientais da implantação de sistemas integrados de resíduos sólidos urbanos (CONRESOL, 2008 e Suzuki e Gomes, 2009). Em outro grupo que se destaca, estão os que privilegiaram aspectos relativos às vantagens presentes na formação dos consórcios para municípios que não possuem capacidade de solucionar isoladamente os principais problemas de demanda local, como, por exemplo, o trabalho de Giannocaró e Bastos (2005). Por fim, estão os que se concentraram em investigar os fatores que propiciaram a sua formação através de estratégias colaborativas em detrimento dos conflitos e as condições de resistência dos arranjos institucionais criados ao passarem pela mudança administrativa dos ciclos eleitorais, como Diniz (2009) e Cruz *et al.*, (2009).

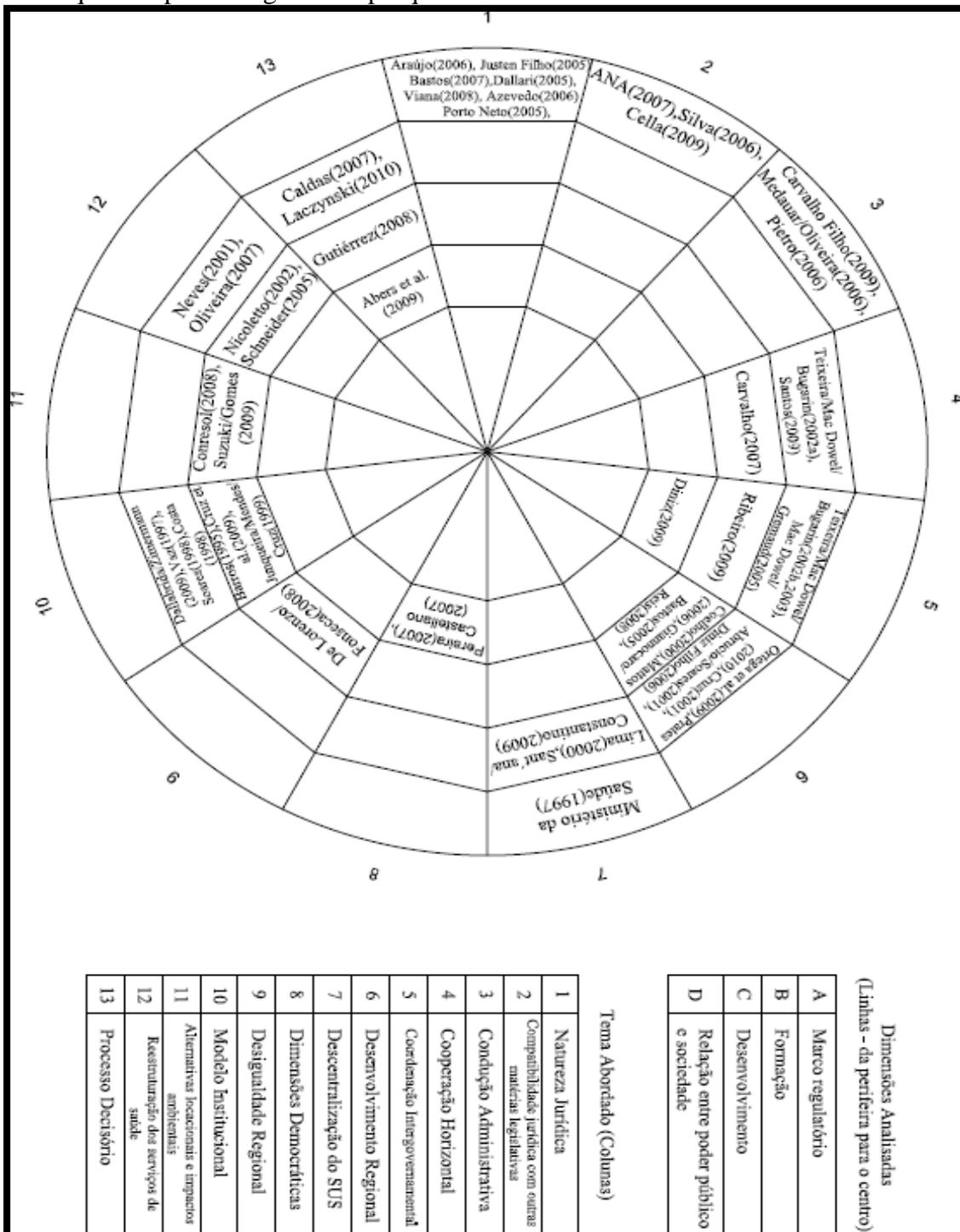
manutenção de consórcios intermunicipais dependem do processo político envolvido no contexto local de cada município, assim como da articulação com os municípios vizinhos, sendo necessário um equilíbrio de variáveis cuja estabilidade é bastante frágil e a alteração em alguma das suas condições de interação pode ameaçar a formação e/ou manutenção dos consórcios intermunicipais. Não obstante, também foram levantados os principais aspectos que costumam impedir a formação dos consórcios ou dificultar a sua consolidação, que, de certa forma, constituem as variáveis opostas que marcam o cenário descrito anteriormente. Por outro lado, temos aqueles que lidam com a questão dos mecanismos democráticos que acompanham a sua gestão, cujo norte conceitual esteve baseado na capacidade desses órgãos de responder à democratização da agenda política, de acordo com as perspectivas teóricas da democracia participativa e da democracia deliberativa. Outros ainda lidam com questões como o desempenho e a confiança estabelecida pelos gestores municipais com os demais representantes, e suas possíveis implicações no que diz respeito à articulação interinstitucional.⁶⁴

A Figura 2 situa os trabalhos mencionados nesta seção em uma teia segundo a dimensão analisada e o tema abordado em cada trabalho. O eixo das linhas, que orienta a figura a partir da parte mais externa até a mais interna, a separa pela dimensão analisada em cada um, de forma que, de fora para dentro, temos a seguinte disposição: marco regulatório (A), formação (B), desenvolvimento (C) e relação entre poder público e sociedade (D). Já no eixo das colunas, que orienta a figura a partir de um círculo, estão os temas abordados, podendo ser encontrados trabalhos sobre: natureza jurídica (1), compatibilidade jurídica com outras matérias legislativas (2), condução administrativa (6), cooperação horizontal (4), coordenação intergovernamental (5), desenvolvimento regional (6), descentralização do SUS (7), dimensões democráticas (8), desigualdade regional (9), modelo institucional (10), alternativas locais e impactos ambientais (11), reestruturação dos serviços de saúde (12) e processo decisório (13). Fora os trabalhos sobre o marco regulatório, impulsionados pela discussão sobre o projeto de lei a ser aprovado na época, pode-se perceber que a maior parte dos trabalhos está concentrada nas dimensões da formação e do desenvolvimento dos consórcios e nos

⁶⁴ Para os elementos sociopolíticos e os constrangimentos institucionais que influenciam a formação e o desenvolvimento dos consórcios, ver Abrucio e Soares (2001); Rocha e Faria (2004) Diniz Filho (2006), Caldas (2007), Oliveira (2007), Reis (2008), Gutiérrez (2008), Ribeiro (2009) e Santos (2009). Sobre as dificuldades e os obstáculos de formação dos consórcios em Regiões Metropolitanas, veja Laczynski (2010). Sobre as dimensões democráticas relacionadas às formas de gestão dos consórcios e os canais de participação e controle social, ver Abers et al (2009).

temas sobre o modelo institucional, a relação com o desenvolvimento regional e a influência da coordenação intergovernamental.

Figura 2: Mapeamento dos trabalhos produzidos sobre os consórcios intermunicipais na literatura nacional, segundo a sua área de conhecimento, forma de abordagem e os temas que compõem a agenda de pesquisa



Fonte: Elaboração própria com a colaboração de Zotin⁶⁵

⁶⁵ Zotin, que é mestre em engenharia mecânica pela COPPE/UFRJ, processou os dados por mim organizados.

Esta figura permite o mapeamento do que fora produzido na literatura nacional sobre o tema dos consórcios intermunicipais no Brasil. A intenção é que, partir de sua análise, se possa detalhar a agenda de pesquisa atual e que, aqueles que pretendam se inserir neste campo, possam identificar os trabalhos que mais se aproximam da sua própria análise.

Na seção seguinte, serão discutidos mais detalhadamente os trabalhos apresentados nesta seção que se aproximam de forma mais efetiva com os objetivos aqui traçados e que, deste modo, contribuirão de forma mais significativa para o desenvolvimento do quadro analítico que será utilizado. Não é demais afirmar que questões não levantadas pelos trabalhos que trataram especificamente do tema dos consórcios também serão utilizadas como referência, sendo necessário buscar em trabalhos que trataram de outros objetos específicos a sua sustentação teórica, mas isso será retomado mais adiante, na seção 3.3.

3.2.2

Formação, desenvolvimento institucional e dimensões democráticas

Nesta seção, serão discutidos os trabalhos que apresentam maior proximidade com a abordagem sobre o tema dos consórcios intermunicipais realizada na dissertação, o que contribuirá para a fundamentação do quadro analítico.⁶⁶ Serão expostos de forma mais detalhada os referenciais mobilizados, as variáveis utilizadas e as conclusões apontadas de cada trabalho selecionado. Na primeira parte, serão discutidos os fatores que contribuem para a formação dos consórcios intermunicipais, em seguida, as condições institucionais e políticas do seu desenvolvimento e da sua sustentabilidade⁶⁷, e, para finalizar, a questões que envolvem relação entre os consórcios intermunicipais e a sociedade.

⁶⁶ Os trabalhos discutidos ao longo desta seção serão apresentados, dentro de cada grupo definido, de acordo com a ordem cronológica em que foram produzidos, não havendo, dessa forma, o estabelecimento de qualquer taxonomia valorativa sobre seus argumentos que influencie a posição em que se encontra dentro desta estrutura de apresentação.

⁶⁷ Notar-se-á que alguns dos trabalhos que tratam da questão da formação dos consórcios intermunicipais, também analisam as suas condições de sobrevivência e a dinâmica interna de funcionamento, o que significa que os seus autores estarão presentes tanto na primeira parte desta seção quanto na segunda. Mesmo que muitos deles não utilizem o referencial analítico do neoinstitucionalismo, os seus enfoques possuem grande afinidade com as questões principais que marcam as análises neo-institucionalistas apontadas por Hall e Taylor, isto é, por que as instituições são criadas e por que elas são mantidas, conforme discutido no capítulo anterior.

3.2.2.1

Os fatores que contribuem para a formação dos consórcios intermunicipais

O trabalho de Abrucio e Soares (2001) sobre a constituição de uma rede federativa para cooperação na região do Grande ABC paulista, antes de identificar os fatores que contribuíram para a formação do consórcio e outras instituições regionais, discutiu a problemática da cooperação nas relações intergovernamentais que marcam o federalismo brasileiro, o papel e o desenho das Regiões Metropolitanas e a dinâmica do espaço político interno do próprio ABC (Abrucio e Soares, cit: capítulos 2, 3 e 4, respectivamente). Após identificarem duas tendências que não favoreciam a criação de arranjos intermunicipais⁶⁸, os autores levantaram cinco fatores que propiciaram a formação de uma estrutura institucional regional cooperativa.

Primeiro, um impulso derivado da situação de crise e transformação econômica estrutural na região a partir do final de década de 1980 encerrando um ciclo de 30 anos de glória, como um potencial agregador dos interesses dos atores locais em torno de uma ação coletiva contra a crise, já que, segundo os autores, ou se reagia coletivamente, ou se corria o risco de um impacto de soma-negativa no geral.⁶⁹ Segundo, em função de duas formas de identidade social que eram anteriores e se reforçaram ao longo da crise regional: a primeira se devia aos vários focos de associativismo presentes no ABC que construíram um padrão de relacionamento que fortalecia a confiança mútua entre os agentes, constituindo um grau significativo de capital social;⁷⁰ e a segunda estava relacionada à própria identidade regional, formada pelos padrões históricos do Grande ABC, pela alta mobilidade das pessoas por entre os municípios da região, pelas

⁶⁸ As duas dinâmicas seriam o número insuficiente de casos de cooperação mais amplos e efetivos na dinâmica federativa e um contexto desfavorável às parceiras firmadas no escopo das Regiões Metropolitanas, em função do padrão autárquico dos municípios, da sua fragilidade institucional e da ausência de políticas dos níveis de governo superiores para os grandes centros urbanos (Abrucio e Soares, cit: 151).

⁶⁹ Este dilema é caracterizado pelos autores através da situação hipotética descrita por David Hume e utilizada por Putnam em que a criação da cooperação numa situação em que todos se beneficiariam é impedida pela dificuldade dos atores que estão interagindo em abandonar a posição defensiva do autointeresse (Putnam, 2006: 174).

⁷⁰ A Teoria do Capital Social inicialmente desenvolvida por Putnam (2006) relaciona o padrão de associativismo de uma comunidade com o desenvolvimento das suas instituições, a partir da cultura cívica de confiança estabelecida entre os atores políticos e sociais presentes em uma determinada situação de interação. Para uma inserção na discussão sobre as suas fundamentações teóricas, suas bases conceituais e alguns estudos produzidos no Brasil que utilizaram este referencial para analisar algumas experiências sociais e políticas, ver o dossiê “Cultura Política, Democracia e Capital Social” da Revista de Sociologia e Política da UFPR, n° 21, 2003.

universidades e pelo jornal regional, o que disseminava um sentimento de pertencimento a um mesmo espaço político. Terceiro, a mudança do quadro político da região, em que houve uma renovação nas lideranças regionais, trazendo novos grupos e projetos ao poder, estes mais voltados para a capacidade de mobilização da sociedade civil. E quarto, o papel exercido pelos poderes executivos na lógica política de “prefeiturização” em municípios de pequeno e médio porte, em que o poder legislativo é identificado pela população local como um parceiro do prefeito, de forma que o poder executivo torna-se o principal veículo em prol da regionalização (idem: 151-156).

Neves (2001), por outro lado, investiga os elementos de cooperação política que contribuíram para a formação do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região de Penápolis (CISA), no noroeste do Estado de São Paulo. Sua análise parte da análise sobre a organização das competências distribuídas entre os diferentes níveis de governo a partir da configuração do sistema de saúde no Brasil pela Constituição de 1988 e pelas Normas Operacionais Básicas (NOB) expedidas pelo Ministério da Saúde. Para o autor, os consórcios intermunicipais de saúde surgiram como uma alternativa, para dar conta dos déficits da estratégia de municipalização da saúde, diante da lacuna deixada pelos governos estaduais na sua finalidade de organizar redes regionais hierarquizadas. Neste cenário, os municípios com menor capacidade administrativa e institucional apresentaram maior dificuldade em alcançar serviços de maior complexidade no nível ambulatorial e hospitalar (Neves, cit: 24). Tendo em vista diversas experiências que mantiveram seu funcionamento por um período razoável, o autor busca verificar nas razões da sua sustentabilidade, a manutenção da coalizão e da cooperação, e a possibilidade de fixar um padrão de consórcios e de políticas capazes de criar uma modelagem replicáveis a outras situações (idem: 34).

O objetivo do autor ao analisar o seu estudo de caso foi investigar as condições especialmente favoráveis para a sua formação, já que o CISA foi o primeiro consórcio de saúde formado no país, tendo lhe proporcionado “um efeito vitrine”, em que recebeu a atenção de estudiosos no assunto e da mídia, o que provocou uma rede de inúmeras trocas de experiências com diversas regiões do país (idem: 26). As razões de cooperação política que possibilitaram a formação do CISA Penápolis apontadas pelo autor são resultado da necessidade de reestruturação da oferta de serviços de saúde em Penápolis, do aspecto empreendedor de seus líderes, do incentivo estadual num ambiente político favorável ao restabelecimento dos direitos democráticos e da discussão da reforma sanitária (idem: 98).

Em outro trabalho sobre os consórcios da área da saúde, Diniz Filho (2006) compartilha o mesmo recorte analítico de Neves sobre o contexto da descentralização do poder que marca as políticas públicas de saúde desde a década de 1980. O autor, contudo, realiza uma discussão mais detalhada sobre o federalismo brasileiro, partindo do diagnóstico de dispersão de poder e descoordenação entre os atores, a fim de caracterizar as experiências de consorciamento intermunicipal como instituições criadas para reverter os efeitos perversos desse contexto, focando seu trabalho sobre a perspectiva nacional e estadual, no caso o Estado de Minas Gerais, particularmente, o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Alto Rio Grande (CIS MARG) e o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Lavras (CIS LAV). O quadro teórico desenvolvido pelo autor trata da cooperação entre entes federados tanto pela perspectiva intrafederativa, ou vertical, através dos incentivos estaduais e federais; quanto pela perspectiva da dinâmica interna, ou horizontal, através da relação entre os próprios municípios (Diniz Filho, 2006: 55).

A indução por parte das outras esferas da federação constitui, para o autor, a principal tônica que marca o associativismo intermunicipal no Brasil, tanto no período autoritário, quanto no período posterior à transição democrática. O incentivo do governo estadual, cujas origens costumam ser as políticas de descentralização administrativa em que os governos locais são identificados como parceiros ideais para o prosseguimento de suas atividades (idem: 61), está relacionado ao objetivo de criar um “espírito associativista” vinculado à sua expectativa de tornar a cooperação entre os municípios mais vantajosa para a aquisição de bens e serviços, bem como para a articulação política horizontal e vertical (idem: 97). A estratégia mais bem-sucedida, sob o ponto de vista do seu impacto na formação dos consórcios e no seu desenvolvimento posterior, adotada pelo governo mineiro, foi a cessão da infraestrutura necessária para a execução das atividades-fim dos consórcios, aumentando o patrimônio e os recursos disponíveis aos municípios nele associados (idem: 120). A conclusão realizada pelo autor sugere, portanto, que o consenso necessário para integrar municípios deve ter sua origem no governo estadual e ser alcançado através de políticas deliberadamente voltadas para este fim, configurando algo que o autor provisoriamente denominou de “indução à integração” (idem: 185).

Já o trabalho de Caldas, oriundo do campo da ciência política, parece ser a tentativa melhor sistematizada para compreender o processo de formação e institucionalização dos consórcios intermunicipais. O autor assume uma perspectiva

inovadora para interpretar a formação dos consórcios intermunicipais, cuja referência é um arcabouço teórico estruturado na teoria da escolha racional, na teoria do capital social e na teoria da formação de agendas de governo.

A utilização da teoria da escolha racional é justificada pela precisão nos resultados e a possibilidade de modelar os complexos jogos sociais a partir de poucas variáveis, valorizando os esquemas mais estruturados de incentivos e punições como mecanismos de induzir o comportamento dos atores sociais. O autor termina reconhecendo, no entanto, a deficiência desta matriz teórica ao desconsiderar a construção histórica específica de cada uma das realidades sociais a que se propõe analisar.

A mobilização da teoria do capital social, por outro lado, é argumentada pela sua capacidade de reconhecer o legado cultural como fator capaz de determinar certas características do funcionamento das organizações, privilegiando as variáveis relacionadas à cultura, à tradição e aos símbolos locais. A formação de consórcios intermunicipais, neste caso, estaria diretamente relacionada à capacidade prévia dos municípios, seus agentes políticos e os atores sociais com raízes na localidade estabelecerem laços e relações de confiança.

Finalmente, o autor se utiliza do processo de formação de agendas governamentais baseado nos aspectos analíticos do neoinstitucionalismo histórico (Caldas, cit: 157, 158). Este modelo de análise depende de dois fatores principais: o empreendedor público (*entrepreneur*)⁷¹ e a janela de oportunidades (*policy windows*). A janela de oportunidades depende da reunião dos três fluxos que perpassam a inclusão de políticas públicas nas agendas de governo: a transformação de uma situação recorrente em um problema público socialmente construído como tal e que possui alternativas de políticas capazes de solucioná-lo; a influência da disputa pelo poder político na decisão da agenda e a apresentação de soluções socialmente plausíveis para o problema identificado na agenda. Qualquer alteração em um desses fluxos pode incluir ou excluir determinado item na agenda de governo. Desta maneira, a formação da agenda

⁷¹ O autor utiliza a definição de empreendedor público construída por Kingdon, na qual o empreendedor público (ou político) é aquele que está disposto a investir tempo, energia, reputação (capital político principalmente) e dinheiro em idéias que lhes darão um retorno futuro maior que o seu dispêndio inicial (Caldas, cit: 47). Além disso, Caldas ressalta, também seguindo o trabalho de Kingdon, que o empreendedor público geralmente atua em algum posto do governo, da burocracia, da academia, de consultorias, mas não é um tomador de decisões. No caso do Consórcio do ABC, entretanto, Caldas destaca que o seu empreendedor público, o ex-prefeito de Santo André-SP assumiu dupla função construindo oportunidades e usufruindo das mesmas, o que porém, parece ter comprometido o sucesso do consórcio ao seu exercício de poder nos ciclos eleitorais em que ocupava o cargo de executivo municipal (idem: 180).

governamental, compreendida como um processo pré-decisório, depende da afinidade circunstancial entre a vontade do empreendedor público e a abertura da janela de oportunidades. O desafio posterior seria evitar que conflitos conjunturais desfavoráveis (a não ocorrência de um dos fluxos, por exemplo) retirem uma política pública já implementada da agenda de decisão do governo (idem: 39-46). Foram identificados, além disso, dois tipos de problema que se sobrepõe ao tratar da formação de agenda a partir do objeto empírico analisado – os consórcios intermunicipais, um de natureza setorial, isto é, a política pública envolvida; outro relativo à articulação territorial, em que se torna necessário para os municípios superar a lógica da autonomia como sinônimo equivocado de autossuficiência (idem: 162). Os objetivos do autor foram, portanto, compreender como a idéia de consórcios intermunicipais entra na agenda dos governos locais, identificar quais são os atores políticos e sociais envolvidos nos processos de formação da agenda dos governos locais, em quais arenas estes atores atuam e quais são as forças políticas e sociais que influenciam o referido processo.

Retomando os termos de Kingdon (2003), Caldas afirma que são necessárias três condições para que o tema dos consórcios intermunicipais esteja inserido na agenda de decisões como uma política do Governo Federal e dos seus ministérios. Além de sua institucionalização legal, seria necessário também: (i) um grupo de apoio, que além de ter trabalhado na institucionalização da política setorial seja capilarizado no território nacional e trabalhe diretamente com os atores locais; (ii) vinculação de recursos para financiamento da política, e (iii) uma burocracia estatal local que muitas vezes se não é o próprio grupo de apoio, está muito próximo do mesmo. Estas três condições estariam reunidas na política de saúde, razoavelmente na política de gestão dos recursos hídricos, e raramente na política de assistência social, podendo explicar os desníveis de implementação dos consórcios entre estes setores e também em relação aos demais (idem: 82-83).

Os exemplos estudados pelo autor foram o Consórcio Intermunicipal Grande ABC, o Consórcio de Produção e Abastecimento de São Luís no Maranhão (CINPRA) e os Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS) em Minas Gerais. Dessas experiências específicas e de outras informadas por terceiros, Caldas lançou as seguintes hipóteses: (i) “os consórcios intermunicipais dependem de dinâmicas locais”; (ii) “são temas relevantes em seus **respectivos locais apenas para a “comunidade política” e para determinados setores formadores da opinião pública**, mas não atingem o grande público”; e “resultam do aumento do reconhecimento das ações embrionárias levadas a

cabo por um pequeno grupo de “crentes”, de técnicos e políticos que crêem no consórcio como organização capaz de, por um lado, fortalecer a região em que foi instituído” (idem: 177-178, grifos do autor).

Além disso, o comportamento dos atores e dos agentes políticos em torno da formação de um consórcio intermunicipal é influenciado por mecanismos causais diversos, como, por exemplo, o grau de confiança pré-existente entre os agentes políticos que se articulam em prol deste objetivo⁷² e a forma como o empreendedor político propõe, discute e convence os mais diversos atores sociais e políticos nas mais diversas arenas. Em todos os casos estudados, a criação do consórcio é a solução para a resolução de um problema, em que a força do argumento utilizada pelos empreendedores, mesmo o autor reconhecendo não ser possível encontrar um padrão na construção da questão, possui maior capacidade explicativa do que os esquemas de benefícios e punições. A expansão e institucionalização do consórcio, que pode ser mensurada pela inclusão em seu quadro de novos atores políticos, técnicos e burocratas seduzidos por uma racionalidade prática de vantagens em aderir ao consórcio, está relacionada à capacidade de suas ações em gerar resultados. Por fim, o autor também identifica a abertura de uma janela de oportunidades em cada caso, em que os empreendedores de cada um (Celso Daniel no Consórcio do Grande ABC, Rafael Guerra nos consórcios de saúde em Minas Gerais e Léo Costa no CINPRA) aproveitaram as situações políticas em que lhes foram dadas as condições de implementar seus projetos e fortalecer os consórcios (idem: 178-180).

Ribeiro (2009), por sua vez, analisa a formação de dois arranjos intermunicipais na região do Vale do Rio do Doce através da configuração das relações intergovernamentais no federalismo brasileiro e de questões relativas à Teoria da Ação Coletiva. Além das questões já mencionadas quando se discutiu essas duas inspirações analíticas, em que a indução estadual configura-se como um elemento central para explicar a cooperação entre os municípios tendo na figura do ex-secretário de saúde Rafael Guerra o ente coordenador⁷³, o autor menciona os objetivos usuais para se

⁷² Assim como Abrucio e Soares, Caldas também atribui este mecanismo, assentado na Teoria do Capital Social de Putman, à formação do Consórcio do Grande ABC, em que os principais atores envolvidos, que eram os dirigentes dos Executivos municipais, já possuíam uma relação prévia de confiança advinda das suas relações partidárias (idem: 178).

⁷³ Ribeiro, para exemplificar a forte atuação do ex-secretário Rafael Guerra a favor da criação dos consórcios intermunicipais, cita o seguinte trecho de Rocha e Faria (2004): “a ação do governo estadual não se limitou à difusão do ideário cooperativo na área e ao fornecimento de informações para a criação dos consórcios. Como forma de pressão, o secretário de saúde acenou com a possibilidade de liberação de

construir um arranjo cooperativo que constituem o arcabouço retórico dos consórcios. São eles: (i) solucionar problemas municipais que sozinho o ente federado não seria capaz de resolver; (ii) solucionar problemas que ultrapassam os limites territoriais de um só município, exigindo para sua resolução definitiva a ação de todos os envolvidos; e, enfim, (iii) obter benefícios mais vantajosos através da cooperação, maximizando resultados, em comparação aos benefícios que poderiam ser obtidos se atuasse isoladamente (Ribeiro, 2009: 55). A utilização destes argumentos, no entanto, segue uma tendência dedutiva, conforme discutido no capítulo anterior, em que se assume uma resposta funcionalista para a criação das instituições, ignorando alternativas plausíveis que podem ter influenciado o comportamento dos atores. O autor procura, então, sistematizar de forma mais sofisticada seu argumento, afirmando que a cooperação surge e se mantém em função da capacidade do “jogador externo” que esteja interessado nos benefícios da cooperação coordenar as ações desenvolvidas de forma coletiva. Além disso, Ribeiro incorpora elementos da Teoria dos Jogos, segundo a qual as estratégias de interrelacionamento tendem a seguir um padrão mais cooperativo em situações que exigem constante negociação em uma perspectiva de longo prazo, o que permite que os atores envolvidos desenvolvam uma rede de reciprocidade coletivamente estável (idem: 58).

A indução e intervenção do ente estatal territorialmente mais abrangente concedendo benefícios e impondo restrições seria proveitosa por modificar o cálculo político dos prefeitos, tornando a ação cooperativa menos arriscada e desenvolvendo a confiança mútua entre os atores da ação (idem: 62). Outro fator levantado pelo autor é que, a partir da constituição de um arranjo cooperativo, não necessariamente um consórcio, torna-se mais fácil a formação de outros arranjos com objetivos variados, já que foi lançada a pedra fundamental da identidade regional, estimulando novas associações através do legado já sedimentado (idem: 65).

Com um foco diferenciado, Laczynski (2010) demonstra um caso emblemático de dificuldade em relação à possibilidade de se produzir cooperação entre os governos municipais de uma Região Metropolitana. O exemplo utilizado foi o projeto Novos Consórcios Públicos (NCP), uma parceria estabelecida em 2006 entre o Ministério das Cidades e a Universidade de British Columbia (Canadá) com financiamento da Agência Canadense de Financiamento Internacional (CIDA), sob a expectativa de incentivar a

recursos estaduais para o setor e definiu que negociaria apenas com os municípios consorciados (Ribeiro, 2009: 52-53).

formação de consórcios públicos com metas para a redução de pobreza em algumas Regiões Metropolitanas do Brasil – Recife, Fortaleza, São Paulo (Santo André), Belo Horizonte e Santarém. O anseio por avanços significativos na mobilização deste desenho institucional para qualificar a gestão metropolitana estava ancorado no respaldo legal viabilizado pela aprovação da Lei 11.107/2005 sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos (Laczynski, 2010: 12).

Os resultados obtidos, todavia, não indicaram grandes avanços, uma vez que, das seis Regiões Metropolitanas onde se pretendia implantar os consórcios, somente Belo Horizonte progrediu. A discussão que a autora realiza a partir desta frustração do projeto recai-se sobre a distância entre a formulação de uma política pública e a sua implementação, observando o caso de Santo André, sendo necessário ainda aplicar as mesmas hipóteses por ela formuladas nas outras regiões em que não houve formação de consórcio. A distinção entre os diferentes estágios pelos quais as políticas públicas seguem um ciclo de vida, recomendada pelo modelo *top-down*, segue um modelo que se inicia nos processos pré-decisórios de formação de agenda, passando em seguida pelo processo decisório e formulação da política, ocorrendo então a implementação e, finalmente, a avaliação. Laczynski destaca ainda, de acordo com a argumentação de Arretche, que, em casos de políticas públicas formuladas em um nível de governo e implementadas por outro, o grau de conhecimento dos implementadores e executores, a concordância com os objetivos e as condições institucionais de implementação influenciam diretamente nos resultados de uma política pública. Com isso, em cada descompasso presente em uma dessas alternativas, surge um obstáculo para a sua implementação (idem: 17).

Segundo a autora, as resistências podem ser explicadas em função de três motivos. Primeiro, a retirada do tema da agenda do Ministério das Cidades após a saída do então ministro do cargo junto com sua secretária executiva e seus sucessores não terem assumido tal projeto como prioridade da nova gestão. A estratégia de atuação foi modificada e o novo desenho formado vinculou o seu financiamento ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sem oferecer incentivos ao projeto NCP, uma vez que a liberação dos recursos para os municípios participantes ocorreria mesmo sem a formação de consórcio. O segundo motivo está relacionado ao próprio contexto político regional, onde já havia uma experiência semelhante bem-sucedida, o que significou a não entrada do projeto na agenda de prioridades do município líder (Santo André). Para realizá-lo, seria necessário convencer os parceiros dos municípios vizinhos, articular a

sociedade civil local e negociar com o legislativo municipal, o que demandaria um esforço de articulação política não compensatório, tendo em vista as condições expostas anteriormente e a já existência do Consórcio do Grande ABC (idem: 28-29). O trabalho de Laczynski, portanto, demonstrou-se bastante interessante por buscar no próprio processo político os impasses presentes entre as etapas de formulação e de implementação de uma política pública, observados na dificuldade de constituição de consórcios públicos em regiões metropolitanas.

Conforme demonstra o Quadro 2, a formação de consórcios intermunicipais é explicada na literatura nacional pela capacidade das demais esferas de governo, sobretudo os governos estaduais, em estimular um padrão mais cooperativo entre os municípios, pela estrutura institucional da área de política pública envolvida, pelo capital social constituído por relações prévias de confiança entre os municípios, pela entrada do tema na agenda decisória dos governos locais e pelo processo de convencimento liderado pelos empreendedores públicos. Isto é, *a cooperação intermunicipal depende de uma rede de fatores relacionados ao legado histórico, aos incentivos dos agentes externos e, principalmente, à atuação dos empreendedores públicos que a torne politicamente viável a partir de uma expectativa positiva sobre seus resultados.*

Quadro 2: Fatores associados à formação de consórcios intermunicipais no Brasil pela literatura nacional

Trabalho	Formação dos consórcios
Fatores associados à formação de consórcios	
Abrucio e Soares (2001)	<ul style="list-style-type: none"> -Ação coletiva contra um problema comum; -Capital social que constrói uma identidade regional prévia; -Quadro político favorável; -Protagonismo do executivo sobre o legislativo nos municípios
Neves (2001)	<ul style="list-style-type: none"> -Necessidade de reestruturação da oferta de serviços -Empreendedorismo dos líderes municipais -Incentivo estadual -Ambiente marcado pela discussão da reforma sanitária
Diniz Filho (2006)	<ul style="list-style-type: none"> -Indução à integração por agentes externos (governo estadual principalmente)
Caldas (2007)	<ul style="list-style-type: none"> -Estrutura institucional do federalismo e das políticas públicas envolvidas -Capital social -Formação de agenda: empreendedor público + janela de oportunidades (hipótese considerada pelo autor como a que possui maior capacidade explicativa)
Ribeiro (2009)	<ul style="list-style-type: none"> -Identidade regional já construída por outros arranjos cooperativos -Indução estadual
Obstáculos para a formação de consórcios	
Laczynski	<ul style="list-style-type: none"> -Substituição dos atores responsáveis pelos incentivos -Divergência de agendas -Descompasso entre formuladores e executores

3.2.2.2

A sustentabilidade dos consórcios e a dinâmica interna de seu funcionamento

Sobre as condições do desenvolvimento institucional dos consórcios, pode-se diferenciar os trabalhos produzidos sobre esta temática em dois grupos, sendo o primeiro deles direcionado para as razões que explicam o sucesso de determinados consórcios e o segundo voltado para os desafios e obstáculos, encontrados por algumas experiências, que arrefecem a cooperação intermunicipal. De uma forma sintetizada, é possível dizer que todos estes trabalhos buscam responder a uma questão central para este debate, levantada por Ostrom (1990) e sistematizada por Dietz, Ostrom e Stern (2003). Como um grupo que partilha uma situação de interdependência pode organizar a si próprio, construindo uma estrutura institucional que mantenha a produção compartilhada de benefícios contínuos e sustentáveis, sem que os seus integrantes sintam-se atraídos pelas externalidades negativas de processos de cooperação?⁷⁴

Fatores ligados ao sucesso dos consórcios

Abrucio e Soares destacam como fator importante para a continuidade da cooperação na região do ABC o efeito provocado pelo retorno dos prefeitos que criaram o Consórcio após as eleições de 1996 e a reeleição da maioria deles em 2000. Além disso, os autores atribuem grande importância ao aprendizado institucional ao longo da trajetória percorrida, a partir do qual as propostas de cooperação regional se sofisticaram e se fortaleceram, e o apoio recebido do governo estadual (Abrucio e Soares, cit: 156-157).

Embora as eleições de 1992 tenham causado uma mudança no quadro partidário nos grandes municípios, que passaram a ser governados por prefeitos com perfil mais de centro-direita no espectro político e que não estavam identificados com a agenda regional, esvaziando-a politicamente, a não extinção do consórcio e a manutenção do seu corpo técnico facilitou a retomada das atividades dos prefeitos que participaram da

⁷⁴ Dietz, Ostrom e Stern afirmam que a batalha para governar os bens públicos, principalmente os recursos naturais, através de estruturas de cooperação criadas no nível do poder local, deve levar em consideração, dentre outras características (como, por exemplo, a produção e monitoramento das informações sobre os recursos, e a exclusão de caronas a um custo relativamente baixo), certa flexibilidade nas regras que conformam os arranjos institucionais (que devem ser definidas por normas claras), pois, mesmo que o resultado de curto prazo possa ser sub-ótimo, em comparação com regras mais rígidas, elas apresentam melhor desempenho no longo prazo; e a presença de arenas deliberativas para que os conflitos possam ser resolvidos, de modo que nem sejam ignorados, nem se tornem um obstáculo intransponível, construindo uma rede de confiança entre os diversos atores (Dietz, Ostrom e Stern, 2003: 1909-1910).

sua criação e retornaram ao cargo executivo após as eleições de 1996. Além disso, a criação de outra estrutura institucional de atuação regional em 1994, o Fórum de Cidadania do Grande ABC, revigorou a agenda intermunicipal e reforçou o anseio por uma atuação mais cooperada através da campanha eleitoral “Vote no Grande ABC” em 1994. Este movimento, apoiado pelo jornal Diário do Grande ABC, terminou articulando setores da sociedade civil e mobilizando um anseio por maior representação política da região no estado e na esfera nacional, o que contribuiu para ampliar o diálogo com os demais níveis federativos, através da eleição de 5 deputados federais e 8 estaduais (idem: 165). Além do já mencionado retorno de políticos identificados com a temática regional, os autores destacam dois outros fatores que contribuíram para a revitalização do consórcio no período que se seguiu. Primeiro, a reestruturação organizacional interna, que criou diversas câmaras técnicas, passando a atuar de forma efetiva na articulação de políticas públicas regionais, diversificando e ampliando as suas ações, o que o diferenciou de grande parte dos consórcios no Brasil, que são voltados para uma única área temática, tornando-se dependente de uma política específica. Segundo, a criação de uma terceira instituição de caráter regional, a Câmara do Grande ABC, em que o governo estadual possuía representatividade, estreitou os laços do Consórcio com os interesses do estado, contribuindo para o fortalecimento da instituição. A reconfiguração institucional que foi provocada pela criação destas novas estruturas terminou destinando ao Consórcio do Grande ABC o papel de implementador de políticas públicas regionais. Como o debate e a resolução dos conflitos com os setores da sociedade civil, além dos estudos técnicos e acadêmicos, atividades que poderiam instabilizar o consórcio, eram realizadas na Câmara do Grande ABC e na Agência de Desenvolvimento, a cooperação política intermunicipal tornou-se mais efetiva naquilo que passou a ser sua função.

Retomando o trabalho de Neves (2001), o quadro montado pelo autor para sistematizar as percepções dos representantes de cada um dos seis municípios sobre as razões da sustentabilidade do CISA estabeleceu o seguinte cenário. Todos apontaram os ganhos perceptíveis da cooperação, seis incluíram as regras adequadas, três acrescentam ainda a eficiência da Coordenação do CISA, um comentou sobre a força política do CISA por sua movimentação financeira e quadro de pessoal, outro destacou a liderança do município sede e um último enfatizou a transparência na gestão (Neves, cit: 73). Na entrevista do autor com o coordenador do CISA em exercício na época e com o coordenador inicial, os fatores mencionados foram o atendimento às necessidades de

referência dos municípios, o reconhecimento por parte dos prefeitos da importância política do CISA e a utilização de regras adequadas. Neves ainda afirma que o sucesso do consórcio como articulador político dos interesses intermunicipais pode ser caracterizado como um processo de retroalimentação positiva, ou seja, quando os resultados são alcançados, a confiança também é reforçada (idem: 77). Além disso, o levantamento realizado pelo autor revela a ocorrência de estabilidade política tanto no majoritário quanto no proporcional, o que estabelece um ambiente favorável à manutenção de políticas públicas como o CISA. Outro fator apontado foi o retorno de gestores municipais que já haviam atuado previamente em convivência com o consórcio, permitindo que prefeitos que já tinham experiência com as atividades do CISA e avaliaram seus ganhos, mantivessem o seu apoio político (idem: 85). Para o autor, a soma destes fatores pode explicar a estabilidade da coalizão a favor da manutenção do consórcio e a continuidade da cooperação entre os municípios.

Schneider (2005) discute também a atuação de um consórcio intermunicipal de saúde, no caso, o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paraíba no Estado do Rio de Janeiro (CISMEPA). O foco de sua tese esteve concentrado sobre os desafios impostos tanto aos municípios de pequeno porte populacional, quanto aos municípios de maior porte, para assumirem as suas responsabilidades na provisão de serviços de saúde, a partir do processo de descentralização na reforma sanitária brasileira, mantendo os princípios aí estabelecidos, que são universalidade, integralidade e equidade. A autora conclui que as principais dificuldades dos municípios de pequeno porte não estão relacionadas somente à oferta de serviços básicos, que lhe cabem por dever, mas também à integralidade na implementação da atenção à saúde e à busca permanente do desafio de alcançar a equidade. Para os municípios de maior porte, ou municípios pólo em uma determinada região, a dificuldade está vinculada, por outro lado, ao recebimento de um fluxo migratório de pacientes dos demais municípios desproporcional à sua capacidade instalada. Schneider considera dessa forma, que “os consórcios revelam-se um importante instrumento de planejamento para organizar fluxos migratórios em busca de serviços de saúde, racionalizando os recursos físicos, materiais e humanos e melhorando a utilização da rede de saúde”, atendendo a esse duplo desafio presente nos problemas dos municípios de pequeno e grande porte (Schneider, 2005: 17). O seu objetivo principal foi conhecer os processos de cooperação intermunicipal possibilitados pela formação e atuação de consórcios municipais. Além disso, a autora buscou analisar o processo de regionalização no Médio Paraíba, a partir

da possibilidade de articulação técnica e política intermunicipal, através do processo evolutivo do CISMEPA, de seu surgimento até dezembro de 2004; conhecer os projetos e serviços desenvolvidos por essa cooperação durante o período em estudo; e agregar subsídios para o processo evolutivo da descentralização no SUS e da estratégia de regionalização (idem: 20).

Sobre o desenvolvimento do CISMEPA e o sucesso dos seus projetos implementados, a autora primeiro ressalta a importância da participação no seu processo de criação e da presença das assessoras do consórcio nos municípios de pequeno porte, independente da linha partidária de cada um, caracterizando uma gestão administrativa que foi capaz de atender aos interesses de todos os municípios consorciados. Além disso, a presença de gestores e técnicos nas assembleias manteve-se frequente após a celebração do consórcio, mesmo que o repasse de recursos por parte da Secretaria Estadual de Saúde (SES) não fosse realizado. A estratégia adotada foi realizá-las de maneira simultânea às reuniões do Conselho de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS) regional, unificando o público e a pauta, incluindo na agenda assuntos de interesses regionais. No processo de formulação da Programação Pactuada e Integrada (PPI) do Médio Paraíba, a discussão prévia realizada pelos gestores municipais no âmbito do CISMEPA, identificando as possibilidades e carências que cada município possuía, reforçou o seu caráter de instância decisória regional (idem: 123). O consórcio foi se consolidando, dessa forma, como uma arena política de cooperação horizontal, funcionando como um espaço de discussões para organizar os interesses de agenda comum que serão pleiteados nos fóruns regionais, somando forças para a negociação futura frente aos demais municípios nos fóruns regionais e estaduais.

Diniz Filho (2006), seguindo sua perspectiva teórica exposta anteriormente, analisa o padrão de cooperação interna nos consórcios de saúde formados em função de dois fatores que determinam os demais aspectos estruturais dos consórcios: a “compra” dos serviços de saúde junto à iniciativa privada e a “prestação” direta desses pela estrutura própria do consórcio. “O potencial de conflito no interior das associações intergovernamentais será determinado em larga medida pela flexibilidade da estrutura e pela sua capacidade de atender a todos os seus membros – sobretudo em seus objetivos políticos, o que depende em ampla medida da forma de ação das associações analisadas, se marcada ou não pela posse de patrimônio significativo” (Diniz Filho, cit: 180). Um aspecto interessante levantado pelo autor correlaciona a estabilidade do consórcio com a forma pela qual foi criado. Se o consórcio surgiu por indução estadual, o autor

argumenta que o seu desenvolvimento seguirá uma sequência de etapas que se assemelha a estrutura de uma escada, ao passo que a formação por associação espontânea seguiria um modelo de um avanço progressivo de suas ações através de um “plano inclinado de uma rampa”. Dessa forma, os consórcios por estímulo externo tendem a não retroceder, pois suas ações estão voltadas para uma etapa específica – um degrau, enquanto o ímpeto não-induzido de cooperação está sujeito a maior oscilação, perdendo força quando os fatores que geram a sua coesão interna são perturbados e retrocedendo com maior facilidade, pois esta não apresenta a estabilidade dos “planos nivelados” para se sustentar (idem: 181).⁷⁵

Por outro lado, os três elementos que influenciam a sobrevivência dos consórcios, a despeito dos obstáculos enfrentados para se aprofundar a cooperação intermunicipal, são a inércia dos administradores municipais, a grande necessidade que os pequenos municípios têm de serviços de saúde e o efeito agregador que ainda têm as políticas de indução ao associativismo desenvolvidas pelo governo estadual mineiro entre 1995 e 1998. O primeiro seria explicado pela inexperiência administrativa de muitos prefeitos e secretários municipais de saúde, que receiam interferir em um sistema já em funcionamento, tendendo a manter o “*status quo ante*”. No segundo elemento, os municípios consorciados não poderiam se dar o luxo de abrir mão dos serviços de saúde de maior complexidade mantidos em função da permanência do consórcio, o que tornaria a sua retirada politicamente inviável, dada a carência por estes tipos de serviços por parte da população local.⁷⁶ O terceiro elemento se deve à longa duração do efeito indutor das políticas estaduais, por meio da cessão de patrimônio às associações intermunicipais criadas, ou seja, “enquanto esses bens permanecerem inacessíveis aos municípios isoladamente, e seu uso continuar se fazendo necessário, a participação na associação continuará a ser vantajosa às cidades envolvidas” (idem: 183).

O trabalho de Reis (2008) analisa a estruturação e o funcionamento de três instituições no Grande ABC, o Consórcio Intermunicipal, a Câmara Regional e a Agência de Desenvolvimento Econômico. Além de ser uma resposta à reestruturação

⁷⁵ Além disso, o autor afirma que o impulso necessário ao associativismo intermunicipal dado pelo governo estadual tende a diminuir a cada degrau superado, já que a confiança entre os prefeitos aumenta e a cooperação estabelecida por eles, assim como a base institucional já instalada, servem como apoio para o compromisso entre os atores que será firmado nas ações futuras (Diniz Filho, cit: 98).

⁷⁶ Segundo o autor, “A redução na oferta de serviços de saúde seria tão drástica que custaria um desgaste político capaz de pôr em risco os projetos futuros de qualquer prefeito municipal. O “custo político” de não mais fazer parte de um CIS tem sido tão alto que não chegou a ser suportado pela elite política de nenhuma das cidades que fazem ou já fizeram parte do CIS MARG ou do CIS LAV: todas, sem exceção, hoje fazem parte de algum consórcio intermunicipal de saúde” (idem: 182).

produtiva decorrente da crise do modelo fordista por que passou este importante centro industrial do país, a autora interpreta a formação destas três instituições como uma alternativa ao processo político federativo e uma articulação entre o poder público regional e a sociedade civil. A autora destaca que esta experiência se singulariza por representar uma alternativa cooperativa que surgiu de dentro de um forte movimento de relações de competição entre esferas de governo que marcava o ambiente federativo. Assim, diante dos efeitos negativos do processo de descentralização, os municípios buscariam formas de fortalecimento do poder local através de ações políticas regionalizadas (Reis, 2008: 37). O papel exercido pelo consórcio após a reestruturação institucional voltada para a gestão integrada e a governança regional passou a ser o de intermediador entre os municípios e o estado, cujo envolvimento demonstrou-se essencial para o sucesso das ações projetadas, o que viabilizou a implantação de um plano de desenvolvimento urbano, ambiental e econômico da região. A passagem seguinte contida no documento “Planejamento Regional Estratégico” da Câmara do Grande ABC em 2000 ilustra bem não só essa função exercida pelo Consórcio do Grande ABC, como a própria natureza política dos consórcios intermunicipais no contexto federativo brasileiro:

“A gestão regional não exclui nem substitui o município, muito menos exige a criação de um novo ente federativo entre o estado e o município. Ao contrário, ela age no sentido de fortalecer as identidades locais e municipais e de conferir-lhes melhores condições para atingir suas obrigações, não deslocará o papel central do município no desenvolvimento regional, continuará sendo de responsabilidade individual do município uma parte importante, senão a maior parte, dos projetos de desenvolvimento, mesmo aqueles de impacto regional” (idem: 55).

Após analisar a nova regulamentação legal que trouxe importantes mecanismos⁷⁷ para a superação de obstáculos jurídicos enfrentados pelos consórcios intermunicipais⁷⁸,

⁷⁷ Após a publicação do Decreto Regulamentar 6.017, o consórcio articulou os secretários municipais de assuntos jurídicos, que emitiram um parecer com propostas apresentadas ao Conselho de Municípios sobre a responsabilidade do Consórcio Público frente aos entes consorciados, enviadas para consulta a diversos órgãos oficiais e vários juristas renomados (Reis, cit: 71).

⁷⁸ A autora utiliza como exemplo o caso do fracasso do pedido encaminhado à Comissão de Financiamentos Externos (CONFIEX) do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão para o financiamento pelo Banco Mundial de projetos como o de estudos de alternativas para destinação de

Reis aponta como principais avanços possibilitados pela personalização jurídica do consórcio a racionalização no uso de recursos públicos e estreitamento das relações intergovernamentais; efetividade das políticas públicas executadas; ampliação da capacidade contratual dos consórcios, inclusive na captação de recursos; e fortalecimento da estrutura técnica e administrativa (Reis, cit: 72). A autora, entretanto, afirma, tendo em vista que os principais projetos regionais do Grande ABC foram concretizados em virtude da vontade política dos representantes do poder público, principalmente o prefeito de Santo de André e o governador de São Paulo Mário Covas, em relações formais e informais de parceria com a sociedade civil, que a referida regulamentação jurídica dos consórcios não é suficiente para se alcançar a esperada eficiência na gestão pública e o desenvolvimento das regiões (idem: 77). Cabem, dessa forma, ao processo político, os principais recursos para que as ações sejam efetivadas.

Reis ainda destaca, baseada na entrevista da ex-prefeita de Ribeirão Pires, Maria Inês Soares, que a experiência de atuação conjunta, baseadas em relações federativas de cooperação e não de competição, precisa ser interiorizada na cultura política regional, sendo importante neste processo esclarecer que “para um ganhar não é necessário que o outro perca”, o que “não está na cabeça de boa parte dos prefeitos” (idem: 158). Neste sentido, Reis ressalta a importância da construção de uma *regionalidade* como parte de uma estratégia de interiorizar a cooperação intermunicipal na cultura política local, buscando o desenvolvimento sustentável no Grande ABC (Idem: 166). Por fim, o caráter democrático que caracterizou as ações regionais⁷⁹ é tido como mecanismo essencial para evitar que disputas entre interesses vinculados à filiação política dos prefeitos interfiram na política regional, partidarizando as suas ações. Embora afirme que a experiência do GABC não pode ser transferida diretamente pra outras regiões do país, o que a torna importante, segundo a autora, é o seu sucesso, por ser considerada uma experiência positiva, e a possibilidade de identificar os seus limites e possibilidades como referência para outras experiências regionais (Idem: 177).

resíduos sólidos e de meio-ambiente. Como o consórcio na época não atendia aos critérios necessários para que o governo federal fosse o avalista do empréstimo, isto é, não possuía personalidade jurídica que lhe desse garantia legal para honrar seus compromissos, uma vez que se caracterizava como uma sociedade civil de direito privado, a solicitação fora negada (idem).

⁷⁹ A relação entre o setor público e a sociedade civil, ancorada nos princípios da pluralidade, da cooperação e da parceria, estiveram presentes nas decisões do Consórcio do ABC através do canal democrático estabelecido pela Câmara Regional do ABC, instância decisória que institucionalizou essa articulação resguardando, no formato dos acordos firmados em sua dinâmica interna, a liberdade e a autonomia dessas organizações (idem: 87-88).

Ribeiro (2009) analisa o CISDOCE também pela questão do desenvolvimento da sua estrutura administrativa, reafirmando que a existência do agente externo coordenador da ação coletiva é importante tanto na formação do consórcio quanto na sua sobrevivência. O autor argumenta que a retirada deste agente de cena, como um ator institucionalmente alocado, pode gerar novos conflitos entre os participantes contestando o papel do próprio arranjo, enquanto a presença deste direciona os conflitos apenas para a função que cada ente exerce dentro do arranjo, salvaguardando a sua existência (Ribeiro, cit: 68). Outro ponto levantado é a necessidade do arranjo institucional ser capaz de construir um ambiente de compartilhamento de decisões em que as assimetrias de poder entre os participantes estejam incorporadas previamente, acomodando os conflitos e as heterogeneidades inerentes à diversidade dos municípios (idem: 72).

Cruz et al. (2009) investigaram os consórcios intermunicipais de desenvolvimento formados em São Paulo na época do governo de Franco Montoro (1983-1986) e que se mantiveram em atividade até, pelo menos, o ano de 2005, reconstituindo a trajetória percorrida por cada um deles e identificando as causas de suas permanências. Foram analisados, dessa forma, o Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema (CIVAP), o Consórcio de Desenvolvimento da Região de Governo de São João da Boa Vista (CONDERG), o Consórcio Intermunicipal dos Vales dos Rios Tietê-Paraná (CIPT), o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira (CODIVAR) e o Consórcio de Municípios da Alta Mogiana (COMAM). A mudança de atuação dos consórcios estudados se realizou juntamente com a mudança na perspectiva de desenvolvimento que orientava as políticas públicas e a ação estatal no que diz respeito à visão do papel do Estado na economia. Se, no momento de criação, a concepção adotada nos próprios estatutos possuía um sentido mais amplo, no decorrer dos anos de 1990, com a redução das atividades produtivas e a focalização na prestação de serviços públicos, os consórcios se adaptaram aos novos tempos, cada um seguindo uma rota diferenciada⁸⁰(Cruz et. al., 2009: 21).

Os fatores identificados pelos autores para a sobrevivência dos consórcios são relacionados, primeiro, a esta própria capacidade de se reinventar utilizando o legado

⁸⁰ O Conderg e o CODIVAR concentraram-se na prestação de serviços na área da saúde; o Comam, converteu-se em um trabalho de articulação política; o CIPT voltou-se à promoção de ações de desenvolvimento econômico mais restritas, pontuais e localizadas; e o CIVAP manteve seus objetivos iniciais, diversificou e ampliou as ações, prestando serviços públicos e apoiando a produção e a inovação tecnológica (Cruz et al., 2009: 21-22).

institucional já construído e redefinindo os seus próprios objetivos, sendo que a maioria optou por prestar serviços diretos à comunidade, superando divergências partidárias em prol da melhoria de serviços para a população (idem: 22). Para o CIVAP e o Consaúde (antigo CODIVAR), foram apontados fatores como a continuidade administrativa do consórcio, a profissionalização e a permanência de uma equipe técnica e administrativa ao longo dos anos, além de uma forma organizacional flexível na implementação de ações, projetos e serviços prestados (idem: 10 e 15). No CONDERG, teve papel predominante a atuação de lideranças políticas, o aproveitamento das circunstâncias (“janelas de oportunidade”), e a articulação de parcerias com as universidades dentro do escopo de sua atuação (idem: 17). Em relação ao COMAM, a participação de integrantes do ERG de Franca na sua direção, uma vez que essas pessoas apresentavam comprometimento com o modelo de descentralização político-administrativa do governo Montoro, com as causas defendidas pela região e apresentavam fácil trânsito político junto às demais esferas de governo (idem: 20).

Obstáculos na atuação dos consórcios

Por outro lado, já em relação aos desafios impostos ao Consórcio do ABC para consolidar a sua atuação regional, Abrucio e Soares destacam o voluntarismo e a dependência demasiada dos executivos municipais, a desmobilização de alguns setores da sociedade, impasses no próprio desenho institucional e a dificuldade de aplicação da extensa agenda regional. Sobre esses aspectos levantados, vale aqui destacar o primeiro e o terceiro pontos, pois representam impasses que podem se repetir em outras experiências. Em relação ao primeiro obstáculo, os autores afirmaram que, como a cooperação regional ainda dependia de esforços voluntaristas e de adesões informais, o comprometimento em longo prazo permanecia instável diante de possíveis alterações na conjuntura política e na mudança de prefeitos. Ou seja, enquanto as ações não fossem institucionalizadas e tornadas obrigatórias, qualquer alteração no quadro político estabelecido poderia pôr em risco a coalizão regional, tornando a atuação e a própria sobrevivência do consórcio dependente de suas lideranças (Abrucio e Soares, cit: 217). O outro impasse que merece ser discutido diz respeito a sobreposições e confusões de competências entre as entidades regionais, em função do modelo de relacionamento interinstitucional estabelecido. A dificuldade principal, para tornar a rede de governança regional mais eficiente e efetiva, é definir de forma clara e objetiva a forma como cada instituição criada irá atuar, evitando que se desperdicem esforços de mais de uma equipe

sobre o mesmo problema e, ao mesmo tempo, que haja um vazio decisório de forma que alguma área ou competência não seja contemplada por nenhuma das instituições (idem: 223-224).

Ao analisar o caso do Consórcio Intermunicipal da Bacia do Jiquiriçá (CIJ), formado em 1993 e desmantelado a partir de 2004, Carvalho (2007) se volta para os fatores que levaram ao seu enfraquecimento após um período de relativo sucesso na articulação dos interesses intermunicipais. O consórcio estudado inclui municípios com baixa capacidade administrativa na área ambiental, uma vez que 17 dos seus 25 integrantes não possuíam qualquer estrutura executiva voltada para este setor (Carvalho, 2007: 13). Após um notório sucesso⁸¹, o retrocesso da cooperação intermunicipal e o cancelamento de diversas parcerias com o governo federal provocaram um claro declínio na estrutura executiva do consórcio⁸² (idem: 15). Os principais obstáculos identificados pelo autor são os dilemas da eficácia, da integração e da continuidade, interpelando-os através de questões relacionadas ao próprio padrão de relações intergovernamentais do federalismo brasileiro, às especificidades que a reterritorialização por meio das bacias hidrográficas trouxe para as políticas públicas ambientais e ao arrefecimento de experiências cooperativas voluntárias. Na estrutura analítica montada pelo autor, em que estes três elementos devem ser vistos de forma interdependente, os dois primeiros dilemas correspondem aos “gatilhos” que levam à formação do consórcio, sendo o último, que nos interessa aqui, relativo aos desafios de impedir que o municipalismo autárquico e a descontinuidade administrativa não prevaleçam sobre os motivos que mantém os municípios cooperando (idem: 55-56).

Em relação aos riscos de insucesso nos consórcios intermunicipais de maneira geral, o autor comenta, entre os fatores mencionados por Krell (2003), a falta de entrosamento do consórcio com a própria máquina administrativa dos municípios⁸³, o que resultaria em um descompasso entre os objetivos do consórcio e os interesses dos municípios isoladamente⁸⁴. O seu interesse voltou-se, dessa forma, para as formas como

⁸¹ Segundo Carvalho (2007: 14), a sua estrutura chegou a dispor, em 2002, de 8 coordenações regionais, dezenas de consultores e mais de 800 participantes em Fóruns Locais da Sociedade Civil, instalados em todos os 25 municípios da Bacia. Além disso, o consórcio, neste mesmo ano, ficou entre as 100 melhores experiências do mundo segundo o Prêmio Dubai das Melhores Práticas para Melhoria das Condições de Vida, patrocinado pelo Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos.

⁸² Desde 2004, não há mais coordenações regionais, tampouco fóruns locais e diversos consultores não tiveram seus contratos renovados.

⁸³ Os outros fatores levantados por Krell seriam a falta de recursos próprios e de apoio estadual e federal (Krell, 2003 *apud* Carvalho, 2007: 59).

⁸⁴ Além disso, os outros desafios apontados pelo autor seriam a sua transitoriedade dependente da conjuntura política dos municípios, a pouca necessidade de empenho em virtude do modelo de

os consórcios estabelecem e acordam os custos e os benefícios individuais e coletivos, como se estruturam em termos de organização e como buscam garantir a continuidade da manutenção de suas atividades no médio e longo prazos (idem: 62). O refluxo do CIJ, ocorrido a partir de 2003, teve seu centro de turbulência, segundo Carvalho, nas transições políticas, sobretudo municipais e federais, agravando-se com a paralisação da participação social no âmbito dos Fóruns Municipais (idem: 91). A partir deste diagnóstico, o autor aponta diversos fatores que devem ser compreendidos a partir da combinação existente entre as variáveis que o caracterizam. Primeiro, presenciou-se uma elevada taxa de renovação nas prefeituras municipais aliada à mudança no quadro político do governo federal, gerando descontinuidade no processo que já estava se sedimentando e impondo aos novos gestores públicos que estavam iniciando suas atividades o desafio de conhecer este processo que já estava em curso⁸⁵. Outro ponto que reforçou a dificuldade dos novos prefeitos foi a não renovação das parcerias estabelecidas junto ao SEBRAE e a Caixa Econômica Federal, o que inviabilizou a manutenção das coordenadorias regionais e dos Fóruns Municipais, reduzindo os recursos disponíveis e a participação dos prefeitos nos consórcios. Isto gerou um duplo revés, já que a menor participação dos prefeitos em função dessas condições também causou uma retenção no repasse das contribuições, causando um refluxo financeiro significativo e extremamente danoso para o consórcio (idem: 92). Além disso, os próprios prefeitos, ratificados pela diretoria executiva, destacaram, em entrevista ao autor, que o plano estratégico elaborado, ao não definir os benefícios individuais para além dos benefícios coletivos, através de ações pontuais e de curto prazo, que trouxessem algum tipo de retorno político em benefícios eleitorais para cada um,⁸⁶ não despertou os seus interesses fazendo com que muitos deles se afastassem do consórcio (idem: 93). Um terceiro ponto que merece ser destacado foi a sobreposição territorial em relação ao planejamento e à execução de políticas setoriais na região, ocorrida em

competências concorrentes adotado pela Constituição de 1988, e o vácuo legal que marcou o desenvolvimento dos consórcios públicos por um longo período na história recente, já que sua regulamentação ocorreu somente a partir da EC 19 em 1998 tendo sido concluída com a Lei dos Consórcios em 2005, quase vinte anos após a aprovação da Constituição (idem: 60-62).

⁸⁵ Este argumento de Carvalho parece confrontar o que Diniz Filho (2006) denominou de inércia dos administradores municipais, visto que, ao contrário do que o primeiro autor defende, a in experiência dos novos gestores contribuiria para a sobrevivência dos consórcios em função da sua não vontade de alterar o *status quo ante*.

⁸⁶ Da mesma forma, Gutiérrez, ao analisar os resultados do *Survey* Marca D'Água sobre a gestão compartilhada em consórcios intermunicipais de bacias hidrográficas, afirmou que a participação ativa dos municípios nos órgãos de bacia depende da disponibilidade de fundos para o financiamento de projetos que sejam de interesse imediato do município, isto é, que se mostrem eleitoralmente atraentes e tecnicamente viáveis do ponto de vista do governo municipal (Gutiérrez, 2008: 32).

função da criação de um novo consórcio implementado na região por iniciativa do governo federal, abrangendo os mesmos 25 municípios da Bacia, sem que houvesse qualquer interface cooperativa entre as duas instituições, duplicando os esforços políticos e as despesas econômicas.⁸⁷ O autor conclui afirmando que a descontinuidade do consórcio esteve associada à falta de empenho sistematizado das prefeituras consorciadas e à inexistência de parcerias bem adensadas capazes de garantir, não só a implementação dos projetos elaborados, como também a sua continuidade em médio e longo prazos (idem: 99).

Concluindo, alguns argumentos levantados por esses trabalhos parecem apresentar relevante capacidade explicativa para o sucesso no desenvolvimento e atuação dos consórcios intermunicipais. A sobrevivência do consórcio é explicada em função da flexibilidade de sua estrutura interna, que deve apresentar regras claras e consideradas adequadas pelos municípios, sendo capazes de produzir acordos entre atores com recursos políticos e econômicos desiguais. Além disso, para que a confiança na cooperação seja reforçada e o consórcio legitimado como articulador político dos seus interesses, o reconhecimento dos municípios de que a atuação do consórcio traz resultados positivos para a região e benefícios individuais a cada um, possibilitando, assim, que haja um retorno político a partir da ação consorciada, tornam-se fundamentais. Nesse ponto, é importante que a sua arena deliberativa seja capaz de organizar os interesses municipais inicialmente dispersos e fortalecer o bloco político formado em futuras negociações frente a outras instâncias e demais agentes de poder.. O apoio do governo estadual e também a sua participação no consórcio é apontado por alguns autores como elemento que fortalece a sua sustentabilidade, uma vez que a presença de incentivos e agentes externos é considerada por muitos que se apóiam na teoria da ação coletiva importante na manutenção de um arranjo cooperativo bem coordenado.

Outro fator mencionado refere-se à cultura política local, que, quando internaliza a cooperação como um dos seus valores principais, torna o consórcio menos instável nos momentos de transição política e alternância administrativa. Para que essa cultura seja

⁸⁷ O Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) do Vale do Jiquiriçá, um projeto de iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), tinha como seu objetivo principal a ação conjunta para geração de trabalho e renda como garantia de segurança alimentar. Embora estivesse previsto no programa do MDS que, onde já houvesse instalado algum tipo de associação intermunicipal, deveria haver uma atitude de cooperação e disposição negociadora entre as entidades, de modo que pudessem compartilhar recursos e agir dentro de um esquema de ajuda mútua, no caso específico estudado pelo autor, o que se observou foi a produção de um cenário conflituoso em que os dois consórcios disputavam os interesses dos prefeitos da região (idem: 93-94).

construída, entretanto, é necessário vontade política, apoio e comprometimento dos prefeitos e líderes regionais. Também é importante que o consórcio seja mantido mesmo em conjunturas desfavoráveis, pois, no momento em que tais circunstâncias forem revertidas, o legado institucional deixado será importante na retomada das atividades..

Por último, também foi argumentado que a descentralização do consórcio, isto é, a presença de uma unidade atenta às demandas e aos interesses locais e, com isso, capaz de atender às necessidades de todos, estabelece vínculos entre as equipes administrativas aproximando os objetivos dos municípios e do consórcio, o que produz coesão interna e impede que as duas partes se distanciem uma da outra.

Sobre os obstáculos que provocam arrefecimento da cooperação e, por conseqüência, do consórcio, três pontos merecem ser destacados. No que se refere às relações políticas, os consórcios que ainda não se encontram estáveis ou que são extremamente dependentes de recursos externos são bastante vulneráveis às alterações no quadro político e administrativo. No relacionamento interinstitucional que o consórcio venha a estabelecer, as entidades regionais devem evitar sobreposições e confusões de competências, seguindo, assim, mais a lógica da complementaridade do que a do conflito. Por último, o desentrosamento entre os dirigentes que realizam a gestão do consórcio e definem os seus objetivos com as administrações municipais introduz uma distância e um descompasso entre as equipes, prejudicial à coesão necessária para que se mantenha a legitimidade do consórcio enquanto entidade política que representa os seus municípios associados. O Quadro 3 resume esses pontos.

Quadro 3: Fatores que contribuem para a sustentabilidade dos consórcios intermunicipais

Trabalho	Sustentabilidade dos Consórcios
Fatores que contribuem para a manutenção do consórcio	
Abrucio e Soares (2001)	<ul style="list-style-type: none"> - Comprometimento dos prefeitos; - Aprendizado institucional
Neves (2001)	<ul style="list-style-type: none"> - Ganhos perceptíveis com a cooperação - Regras adequadas e justas - Coordenação eficiente - Resultados positivos reforçando a confiança dos municípios
Schneider (2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Participação social - Descentralização administrativa do consórcio - Organização dos interesses municipais fortalecendo a negociação com outras agências estatais
Diniz Filho (2006)	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilidade da estrutura interna - Capacidade de atender a todos os membros - Patrimônio administrado - “escada” (cooperação induzida e estável) x “rampa” (cooperação voluntária e vulnerável) - Inércia dos administradores - Dependência em relação aos serviços do consórcio

Reis (2008)	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio do governo estadual - Vontade política - Personalização jurídica - Internalização da cooperação na cultura política local - Presença de participação democrática no processo de gestão
Ribeiro (2009)	<ul style="list-style-type: none"> - Agente externo - Regras claras que possibilitam a convivência entre municípios com assimetria de poder
Cruz et al (2009)	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidade de se reinventar diante dos paradigmas de desenvolvimento vigentes - Continuidade administrativa - Vínculo com universidades - Dirigentes com trânsito fácil nas instâncias de poder das demais esferas governamentais
Fatores que contribuem para o arrefecimento dos consórcios	
Abrucio e Soares (2001)	<ul style="list-style-type: none"> - Dependência do voluntarismo de alguns atores individuais - Desmobilização da sociedade - Sobreposição e confusão de competências entre as entidades regionais no arranjo institucional - Financiamento próprio
Carvalho (2007)	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de entrosamento do consórcio com as administrações municipais - Instabilidade causada pelas transições políticas - Ausência de benefícios individuais para os municípios → inexistência de retorno político para os prefeitos - Sobreposição territorial com outras instituições regionais

3.2.2.3

As dimensões democráticas da relação entre os consórcios intermunicipais e a sociedade

O terceiro aspecto tocado pela literatura nacional que interessa aos objetivos deste trabalho diz respeito à forma de relacionamento entre o poder público e a sociedade presente nos consórcios intermunicipais e às questões relativas ao nível de responsividade presente nos arranjos institucionais estabelecidos. Isto é, trata-se, fundamentalmente, dos mecanismos que contribuem para que a gestão dos consórcios torne-se mais pública e democrática. Por mais que o consórcio seja menos o foco principal de análise de alguns desses autores e mais os tipos de gestão que nele são produzidas, é importante se perguntar por que este arranjo possibilitou a emergência de arenas mais democráticas e participativas na gestão de recursos e bens públicos e quais são os seus limites nesta questão.

Na tese defendida por Pereira (2007), que analisa a emergência de uma nova territorialidade no processo de gestão de recursos hídricos na Região dos Lagos no Estado do Rio de Janeiro, as relações subjetivas produzidas pelo processo decisório participativo entre diferentes grupos sociais são apontadas como condição necessária para que se possa implementar um padrão de desenvolvimento sustentável na região, tal

como definido pelos princípios da Agenda 21.⁸⁸ As duas instituições por ora analisadas pelo autor foram o Consórcio Intermunicipal Lagos de São João (CILSJ) e o Comitê de Bacia Hidrográfica Lagos São João. O autor argumenta que o processo de gestão participativo nas bacias hidrográficas, através da formação desses novos espaços políticos, altera o modelo decisório de centralizador para descentralizador, com efetiva tomada de decisão compartilhada. Isto permite, então, que seja constituído um real controle social sobre as decisões tomadas, interferindo e regulando a função antes exclusiva do Estado (Pereira, 2007: 42).

Sobre o consórcio, o objetivo primordial que norteou as suas ações, conforme destaca o autor, foi articular os prefeitos dos municípios integrantes para realizar um pacto com a população local, as ONGs envolvidas e as empresas que exploravam economicamente a bacia hidrográfica, em torno do interesse comum que mantinha a coesão entre eles – combater a degradação dos recursos hídricos da região – para que fosse viabilizada uma solução consensual. Um aspecto destacado em seu trabalho que contribui para este debate é que, para que seja garantida a efetividade dos acordos formados de modo compartilhado e participativo, é necessária a presença de um “Gerente de Conflito” que coordene o processo deliberativo, controlando as divergências entre as diferentes tendências e correntes e validando as suas decisões (idem: 48). Ao relatar os casos de negociação dos conflitos entre os segmentos que possuíam acesso às decisões, Pereira destaca que, à medida que a participação junto ao consórcio se transformava em capacidade de interferir nas decisões sobre políticas públicas e os resultados se tornavam concretos, o desejo de mantê-la foi sendo fortalecido e a mobilização dos atores reforçada (idem: 55). O ponto principal defendido pelo autor é que o CILSJ foi capaz de realizar um processo de empoderamento⁸⁹ dos grupos sociais envolvidos na gestão dos recursos hídricos, em função da incorporação de atores que se encontravam excluídos anteriormente na arena onde se discutiam os

⁸⁸ Segundo Pereira (2007: 86), a Agenda 21 é um programa de ações elaborado por governos e instituições da sociedade civil de 179 países voltado para um modelo de desenvolvimento que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Segundo o autor (idem: 97), os objetivos definidos neste documento que possuem maior relação com o padrão dos processos decisórios em um modelo de gestão participativa são encontrados nos capítulos 23 (introdução ao fortalecimento dos grupos principais), 27 (Fortalecimento do papel das organizações não-governamentais), 28 (Iniciativas das autoridades locais em apoio à Agenda 21) e 40 (Informação para tomada de decisão).

⁸⁹ O termo "empoderamento" (em inglês: *empowerment*) é utilizado para designar um processo contínuo que fortalece a autoconfiança dos grupos populacionais desfavorecidos, os capacita para a articulação de seus interesses e para a participação na comunidade e que lhes facilita o acesso aos recursos disponíveis e controle sobre estes, a fim de que possam levar uma vida autodeterminada e autorresponsável e participar no processo político" (idem: 61).

conflitos e se propunham as medidas necessárias para resolvê-los (idem: 61). Ou seja, o modelo de gestão participativa em uma instituição que se caracteriza pela potencialidade de permitir acordos com foco no interesse coletivo, como é o caso do consórcio, foi capaz de democratizar as decisões por ele produzidas e implementadas a fim de superar os obstáculos do ordenamento ambiental e territorial.

Assim como Pereira, Castellano (2007) analisa o caso do Consórcio das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ) enquadrando-o como uma nova institucionalidade na gestão de recursos naturais. Novamente, o foco que orienta as questões debatidas está na sinergia construída entre os atores na gestão desses recursos, conquistada através de um processo decisório participativo. O conceito de capital social é mobilizado para argumentar que a sua presença dentro de uma instituição contribui para compreender sob que condições um arranjo formado entre uma organização pública e uma diversidade de agentes sociais consegue alcançar um grau elevado de bem-estar coletivo.⁹⁰ O conceito de sinergia⁹¹, por outro lado, implica que o engajamento cívico fortalece as instituições estatais, ao mesmo tempo em que instituições estatais efetivas criam um ambiente favorável para o engajamento cívico (Castellano, 2007: 40). Para isso ocorrer, entre tanto, é preciso que haja, de um lado, agências estatais competentes orientadas para a distribuição de bens públicos, e, de outro, comunidades capazes de estabelecer com essas agências um vínculo coletivo e político, sem que se restrinjam a meros clientes individuais, o que constitui normas de confiança e redes de engajamento cívico. Além disso, a autora demonstra que, com os

⁹⁰ O referencial teórico utilizado por Castellano, entretanto, cuja fonte de inspiração é a obra de Evans (1996a, 1996b, 2002a, 2002b e 2003), diverge em certos momentos da concepção de capital social presente na obra de Putnam. Ao diferenciar as possibilidades de criação da sinergia entre Estado e sociedade (ver próxima nota) e citar as considerações feitas por Abers (2003), a autora identifica na construtibilidade, alternativa em que tal relação pode ser alcançada mesmo em contextos improváveis onde não há presença de instituições estáveis e democráticas nem capital social pré-existente, uma perspectiva menos pessimista e determinística. A sinergia seria alcançada através da aplicação criativa de novas formas de construção institucional e mudança organizacional; dependendo, desta forma, mais da maneira como as políticas públicas são formuladas e da existência de interesses compartilhados entre os atores envolvidos e suas capacidades de identificar tal confluência, do que de características histórico-culturais (Castellano, 2007: 41-42).

⁹¹ O conceito de sinergia entre Estado e sociedade é retirado dos trabalhos de Evans, segundo o qual, esta se aplica sobre as “relações entre governos e grupos de cidadãos engajados que se reforçam mutuamente, podendo fortalecer as suas capacidades de promover o desenvolvimento. A estruturação da reconciliação entre essas duas esferas seria promovida pela complementaridade e pelo “encrustamento” existente entre elas. A complementaridade surge da percepção de que a combinação dos atributos positivos de cada um produz mais resultados positivos do que a sua separação, criando bases objetivas sobre as quais a cooperação entre governos e cidadãos pode ser construída. O “encrustamento” (*embeddedness*) é viabilizado a partir de vínculos e redes entre as duas esferas que diminuem a sua distinção, gerando a base de normas e interações que contribuem para a realização de potenciais ganhos conjuntos (Castellano, 2007: 40-41).

novos rumos que a descentralização da gestão dos recursos hídricos no Brasil tem tomado corpo, é necessário que se estabeleçam regras básicas de parcerias entre os agentes públicos estatais e societários, em busca de um melhor padrão de habitabilidade. Essa estratégia deve incluir as novas atribuições do governo local, sua democratização, a organização representativa da comunidade local e a abertura de um novo terreno político nos espaços regional e local (idem: 48-50). Dentre os objetivos traçados e as perguntas formuladas, aquilo que nos interessa aqui são as suas conclusões referentes à criação de sinergia na região do Consórcio do PCJ, em decorrência da sua investigação sobre os atributos favoráveis existentes *a priori* e o capital social de conexão (ou capital institucional) associado à construtibilidade, que permitiram a identificação e construção de interesses compartilhados.

Alguns fatores relacionados ao processo de formação do consórcio em função da forma como sua criação foi inserida na agenda regional, à sua dinâmica interna de organização do processo deliberativo e decisório e à forma como se consolidou como exemplo de gestão de recursos hídricos regional, nacional e internacionalmente tornaram esta entidade atraente para setores da sociedade civil e das empresas usuárias da água.⁹² O consórcio se constituiu, desta forma, não só como um fórum técnico por excelência, tampouco como um simples reforço institucional para os prefeitos, mas, principalmente, como um grande articulador regional que foi capaz de produzir relações sinérgicas entre os atores e as instituições da região. Além disso, a sua gestão descentralizada e transparente com mecanismos de controle externo e social sobre as atividades desenvolvidas, transações financeiras e parcerias firmadas tornou-se um elemento marcante. Em relação às questões teóricas levantadas ao longo do seu trabalho, que contribuirão para a análise aqui realizada, a autora termina afirmando que a emergência de sinergia se estabelece como uma relação de mão dupla com o capital

⁹² A formação do consórcio, que fora precedida de diversas ações das instituições civis regionais, foi articulada a partir da reivindicação manifestada pelos próprios municípios e pela população na “Campanha Ano 2000 – redenção ecológica da Bacia do Rio Piracicaba” e na “Carta de Reivindicações ao Governo Orestes Quércia”, em que era reivindicada a criação de um organismo intermunicipal que fosse capaz de operacionalizar as demandas por melhores condições de uso da água, reduzindo a sua poluição, e um posicionamento crítico diante da construção do Sistema Cantareira, que traria enormes impactos para a bacia hidrográfica, reunindo, assim, diversos setores da sociedade civil (idem: 113-117). Os atores presentes neste setor pleitearam uma participação na estrutura organizacional do consórcio, sendo agrupados, posteriormente, na “Plenária de Entidades”, que se constituiu como um órgão consultivo tendo conquistado posteriormente direito a um voto nas deliberações (idem: 118). Com o seu amadurecimento e a conquista de resultados positivos, o consórcio ganhou destaque no cenário nacional e internacional tendo fundado e presidido diversas redes de organismos de bacia formados nos dois níveis. Tornou-se, desta forma, atraente para as empresas, pois estava constantemente atualizado sobre formas de utilização da água e sistemas de cobrança mais eficientes, assim como sobre legislações mais avançadas, sendo vantajoso para as empresas integrarem-se ao consórcio (idem: 132).

social e a produção de ação coletiva, sendo tanto parte de sua causa quanto seu efeito (idem: 229). Sobre as condições que contribuem para a emergência de uma relação sinérgica entre Estado e sociedade e atores e instituições capaz de produzir acordos benéficos para a produção, distribuição e consumo de recursos e bens públicos, a autora destaca a importância da construção de formas de se viabilizar apoios interinstitucionais e intersetoriais nesses espaços de gestão para lidar com questões tão complexas que não podem ser tratadas de forma pontual ou a partir de uma única perspectiva, mas sim através de uma rede de organizações e políticas públicas (idem: 244)

O artigo escrito a dez mãos por Abers, Formiga-Johnsson, Frank, Keck e Lemos (2009) realiza uma análise sobre os resultados de uma pesquisa realizada em 2004 pelo *survey* “Marca D’Água”,⁹³ através de três dimensões democráticas, cujos referenciais teóricos estão diretamente relacionados à área da ciência política, pensadas em relação aos novos instrumentos de gestão de recursos hídricos implementados recentemente no Brasil. São objetos de estudo nesse artigo tanto os comitês de bacia, criados ao longo da década de 1990, por iniciativa da política nacional de recursos hídricos, reunindo os três níveis de governo da federação, a sociedade civil e os usuários da água bruta; quanto os consórcios formados desde a década de 1980 por iniciativa local/regional para a gestão de bacias hidrográficas (Abers et al., 2009: 115-116).

Segundo Abers et al., a literatura no Brasil que trata dos conselhos de gestores, forma pela qual são denominadas as arenas deliberativas com poder formal e participação de uma ampla gama de atores, tal qual os organismos de bacia, os compreende como espaços de democratização das políticas públicas. Esta perspectiva, entretanto, conforme destacam os autores, deve ser bem discutida e especificada previamente para que os objetivos e as afirmações realizadas sejam inteligíveis, esclarecendo a qual tradição de pensamento democrático estão relacionadas as dimensões analíticas utilizadas.⁹⁴ No caso em questão, as dimensões democráticas analisadas pelos autores correspondem à inclusão, à deliberação e ao controle. A inspiração teórica com a qual os autores explicitamente se identificam está relacionada

⁹³ O *Survey* realizado pelo projeto “Marca D’Água”, criado em 2001, foi realizado em 2004 e reuniu informações junto a 626 membros de 14 comitês de bacia e 4 consórcios intermunicipais de várias partes do Brasil. Mais informações podem ser encontradas em www.marcadagua.org.br.

⁹⁴ O ponto que os autores pretendem enfatizar refere-se à complexidade inerente ao próprio conceito de democracia, no qual estão presentes aspectos conflituosos entre si, cuja maximização implica necessariamente a sobreposição de um ao outro. Isto ocorre porque cada aspecto que compõe esta matriz conceitual normalmente está relacionado a uma tradição de pensamento democrático diferente, fazendo-se necessário distinguir de forma clara e compreensível as dimensões envolvidas na análise e os seus significados (Abers et al., 2009: 117).

com as abordagens participativa e deliberativa da democracia. As questões compartilhadas por ambas, relacionadas aos limites e às potencialidades do processo democrático e que sustentam este quadro elaborado pelos autores, são: (i) como contrabalançar o controle das elites sobre o Estado; (ii) como incluir novos atores sociais no processo deliberativo; e (iii) como desfrutar dos benefícios do próprio processo interativo de participação. O ponto que as une é a argumentação de que a representação política através das instituições parlamentares não é suficiente para promover uma cidadania ativa e autorregulada capaz de exercer seu controle sobre as ações das agências estatais que produzem as decisões que orientam as políticas públicas de diversos setores. A ênfase participativa está na inclusão de novos atores nas arenas políticas ampliando a influência de grupos sociais mais fracos nas discussões e decisões tomadas. A ênfase deliberativa, por sua vez, está no próprio processo decisório, em que a multiplicação de espaços onde indivíduos e grupos interagem ouvindo uns aos outros e produzem escolhas coletivas depois das considerações devidas tornaria mais democráticos os acordos e as negociações produzidas. Além disso, essas arenas deliberativas devem ser formadas não só em fóruns governamentais, mas principalmente em espaços fora do domínio exclusivo do Estado, constituindo uma esfera efetivamente pública, mesmo que, para alguns, seu objetivo seja influenciar as ações do Estado (idem: 117).⁹⁵

O objetivo do artigo, portanto, foi explorar os vários aspectos do processo participativo no âmbito dos comitês e dos consórcios, averiguando como essas arenas contribuem para o fortalecimento de cada uma dessas três dimensões, no processo de gestão das bacias hidrográficas. Os resultados obtidos lhes permitiram concluir que os organismos de bacia são mais bem sucedidos como fórum de democracia deliberativa do que pela sua capacidade de inclusão social ou influência sobre as políticas públicas (idem: 130).

Seus bons resultados enquanto arena de interações entre os atores deve-se à capacidade de expressar interesses e formar acordos, o que pode ser atribuído ao seu espaço institucional interno. A desigualdade na disponibilidade e domínio de informações técnicas, contudo, foi apontada como maior obstáculo entre os membros

⁹⁵ O desafio a ser enfrentado a partir de então é definir como se deve operacionalizar essas funções, o que implica discutir com que indicadores deve-se trabalhar e como obtê-los, ou seja, como medir quantitativamente dimensões intrinsecamente subjetivas, algumas sobre as quais não há sequer um consenso normatizado sobre a expectativa de comportamento desejada em um gestor público ou ocupante de cargo político legalmente eleito (idem: 117).

para a democratização dos debates em comparação com a desigualdade de poder político e de poder econômico, o que sugere uma possível tendência de tecnocratização das decisões (idem: 125-126).

Sobre a sua dificuldade em incluir novos atores sociais tradicionalmente excluídos, os autores atribuíram-na à estratégia dos grupos mais populares em enviar seus membros com maior escolaridade e mais privilegiados socialmente para qualificar sua representação no processo decisório. Isto termina não permitindo que se afirme a existência de uma efetiva ampliação da inclusão de interesses mais diversos, já que não foi possível no *survey* verificar a proximidade ideológica entre os membros que efetivamente participam do processo decisório e os seus representados, tendo em vista que os últimos não constituíam o universo de pesquisa (idem: 121). Os autores ressaltam, ainda, que tampouco é possível dizer que os resultados apresentam um fracasso dos organismos nesse quesito, até porque as expectativas geradas por impressões manifestadas anteriormente por estudiosos tendiam a apontar um cenário bastante inferior ao verificado, em virtude da ocorrência de um percentual maior que o esperado de assentos para a sociedade civil e usuários de pequeno porte (idem: 122).

Finalmente, sobre o controle em relação às políticas públicas, foram verificadas duas formas possíveis em que pudesse ser exercido. No primeiro deles, relativo à influência das organizações sobre os membros que exerciam alguma atividade nestes organismos, haveria duas opções de controle. Uma seria o chamado *input accountability*, no qual os membros são influenciados pelos interesses e sugestões de seus representados, que se verificou pouco eficaz, a outra seria o *output accountability*, em que os membros prestam contas de suas atividades aos seus representados, a qual se demonstrou razoavelmente satisfatória (idem: 126-127). Por fim, sobre a capacidade dos próprios organismos de interferir sobre as decisões tomadas, o resultado atribuído aos consórcios foi superior àquela manifestada pelos comitês. Este quadro é explicado pelos autores em função da espontaneidade presente na articulação intermunicipal para a formação dos consórcios, ao passo que os comitês são espaços institucionais legalmente criados, o que sugeriria que a operacionalização das decisões depende menos do seu poder legal do que de seu entrosamento entre os atores (idem: 129).

As relações entre o poder público e a sociedade no processo de gestão de consórcios intermunicipais, especificamente aqui os de bacia hidrográfica, conforme nos aponta a literatura consultada, devem ser orientadas pela busca de uma sinergia entre Estado e Sociedade. A construção dessa relação depende tanto de atributos

presentes no capital social de uma região quanto do seu processo de formação institucional e das formas como foram implementadas as políticas públicas. Para que a ampliação da participação de diversos atores seja realizada através de um padrão bem coordenado de ação coletiva, a presença de um gerenciador de conflitos que seja capaz de articular os diferentes interesses, identificando os acordos possíveis de serem produzidos, é indispensável. Por fim, para uma avaliação da capacidade de democratizar a gestão de políticas públicas realizada no âmbito de um consórcio, é preciso definir com quais dimensões analíticas trabalhar-se-á, sendo consideradas questões relevantes neste debate a contribuição dos consórcios para que se amplie a inclusão de novos atores e grupos sociais no processo decisório e se formem arenas deliberativas que orientem as decisões a ser tomadas, assim como se preste atenção nos mecanismos de controle social aí presentes. Esta esquematização pode ser vista no Quadro 4.

Quadro 4: Aspectos analisados na literatura nacional sobre a relação entre os consórcios intermunicipais e a sociedade e fatores associados

Trabalho	Relação entre os consórcios e a sociedade	
	Dimensão Analisada	Fatores associados
Pereira (2007)	Inclusão de Novos Atores Controle social	<ul style="list-style-type: none"> - Gerente de Conflitos - Empoderamento
Castellano (2007)	Sinergia entre Estado e Sociedade	<ul style="list-style-type: none"> - Capital social: aspectos histórico-culturais; - Construção institucional e mudança organizacional
Abers et. al. (2009)	Participação Deliberação Controle Social	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusão de novos atores antes excluídos do processo decisório - Formação de arenas decisórias para trocas livres de argumentos - Capacidade de interferir nas decisões sobre políticas públicas

3.3

Os eixos do quadro analítico: autonomização, *accountability* e vitalidade da cooperação horizontal

Esta seção será dedicada ao quadro metodológico que orienta os próximos capítulos, quando serão avaliadas as duas experiências de consorciamento intermunicipal no Estado do Rio de Janeiro selecionadas para o estudo empírico. Serão utilizados, como referência, os aspectos identificados na revisão da literatura nacional produzida pelo tema e questões que contribuem para a análise político-institucional dos consórcios desenvolvidas por trabalhos que se debruçaram sobre outros objetos de estudo.

Este quadro possui três eixos principais, que serão apresentados a partir dos seus significados, das variáveis que os compõem e seus diagnósticos estimados e da forma como serão extraídos os seus resultados. Será formada, assim, uma estrutura metodológica de avaliação político-institucional de consórcios intermunicipais, apontada não só como um dos objetivos deste trabalho, mas também como o um dos seus principais produtos.

3.3.1

A autonomização do processo decisório

O primeiro eixo a ser tratado analisa o consórcio intermunicipal a partir do seu processo de autonomização política, operacional e financeira, diretamente relacionado à sua estabilidade enquanto arena política decisória. Trata-se, portanto, de verificar se o consórcio dispõe de recursos próprios que o protejam de conjunturas desfavoráveis e constrangimentos externos que possam enfraquecer ou limitar a sua capacidade de exercer as funções a que foi delegado e cumprir os seus objetivos previamente estabelecidos. Adaptando a pergunta proposta por Nordinger (1987) e utilizada por Raposo,⁹⁶ pode-se dizer que a questão central que cerca o primeiro eixo é: “está o Estado [consórcio] agindo por suas próprias preferências políticas, traduzindo-as em políticas públicas; ou são suas ações configuradas e limitadas pelas expectativas, demandas e pressões de um amplo ou pequeno grupo de atores sociais?”. Isto não significa, entretanto, que os consórcios devam se afastar dos grupos sociais que estão representados nos centros de poder municipais, formando uma burocracia que se caracterize pelo afastamento em relação aos interesses do próprio município que o consórcio representa. O que se pretende analisar é como as condições de formação e o processo de desenvolvimento institucional do consórcio influencia os recursos de poder que o seu quadro deliberativo e técnico-decisório dispõe.

⁹⁶ Raposo discute, em sua tese sobre estabilidade e autoritarismo no desenvolvimento institucional de agências pertencentes à rede burocrática do Estado brasileiro, a possibilidade de se utilizar o próprio Estado como uma variável independente capaz de explicar os diferentes resultados de fenômenos complexos da sociedade moderna. Uma questão identificada pelo autor que atravessa esta discussão é o fortalecimento do Estado frente à tentativa de certos grupos penetrarem seus interesses no interior do seu aparelho burocrático, determinando as características das instituições públicas, o que poderia ser compreendido a partir do processo de formação dos centros de poder desta sociedade e seu relacionamento com as forças políticas periféricas (Raposo, 1997: 90). Quando o autor busca precisar melhor a noção de força e autonomia dos Estados, momento no qual comenta a questão proposta por Nordlinger, faz-se, entretanto, uma problematização que complexifica esta discussão, já que, se levada ao limite, esta concepção de Estado forte termina sugerindo um sistema no qual o Estado monopoliza a legitimidade de organização da sociedade, ponto em que a autonomização em relação às forças sociais se transforma em autoritarismo (idem: 97).

A autonomização do processo decisório do consórcio, dessa forma, será analisado a partir de três variáveis. A dimensão política procura investigar se o padrão de atuação do consórcio está limitado e vinculado às estratégias individuais de cada representante do executivo municipal assentadas em interesses isolados ou mesmo aos interesses dos agentes externos que agem como coordenadores do consórcio (Diniz Filho, 2006 e Ribeiro, 2009) ou se, por outro lado, predomina a lógica da *regionalidade*, tal como destacou Reis (2008) como um elemento que fortalece a atuação do consórcio.

O primeiro aspecto a ser analisado, portanto, será a influência dos ciclos eleitorais sobre a vitalidade dos consórcios, em que a mudança na configuração partidária dos prefeitos que o integram interfere no padrão de cooperação política regional, conforme fora demonstrado por Reis (2008) e Abrucio Soares (2001) no segundo período do Consórcio do Grande ABC e por Carvalho (2007) sobre o CIJ a partir de 2003. Esta variável está relacionada com a necessidade de uma gestão compartilhada em que as diferenças entre os interesses político-partidários não seja capaz de arrefecer a solidariedade intermunicipal, visto que os interesses que mobilizam a atuação conjunta não devem estar subsumidos aos individuais e/ou de grupos de interesse. Além disso, outra forma de interferência partidária seria o preenchimento de cargos por indicações e critérios mais preocupados com o controle dos recursos alocados pelo consórcio e a distribuição de benefícios políticos e eleitorais do que com os resultados das suas ações gerando instabilidade interna e reduzindo as lealdades para com a organização, aumentando, por consequência, a dependência de laços pessoais (Raposo, cit: 73 e 108).⁹⁷ Ou seja, espera-se verificar se os consórcios são resistentes aos ciclos eleitorais e se sua equipe foi formada com critérios também técnicos ou estritamente por distribuição política de cargos entre partidos, o que os tornaria ainda mais sensíveis às mudanças de governo. A sua investigação será realizada através de entrevistas, análise das atas e da vinculação dos membros que compõem a secretaria executiva.

O segundo fator diz respeito à natureza da cooperação intermunicipal no momento de formação do consórcio, em que o impulso que mobiliza a ação coletiva pode ter sido articulado a partir de uma iniciativa voluntária ou induzido por incentivos externos. Segundo o modelo de evolução institucional construído por Diniz Filho (2006) em que o consórcio se desenvolve por etapas como em uma “escada” ou sua ascensão é

⁹⁷ O mecanismo básico, segundo Raposo, que provoca desestabilização e crise nos aparelhos burocráticos estatais é a competição política em que os grupos disputam mas a apropriação da capacidade regulatória desses aparelhos e, por consequência, os benefícios regulados por essas burocracias.

oscilante como em uma rampa, a cooperação voluntária torna o consórcio mais vulnerável aos questionamentos locais sobre a própria razão de existência do arranjo, ao passo que o incentivo externo poder tornar questionável apenas os recursos que cada município passa a ter direito sem contestar o consórcio em si (Ribeiro, 2009). Por outro lado, a articulação voluntária se afasta de uma lógica estritamente pragmática, contribuindo para a conscientização regional sobre a interdependência entre os municípios, formando um capital social favorável à cooperação e ao consorciamento. De certa forma, o que está sendo discutido é a condição sobre a qual se constrói relações sinérgicas entre os prefeitos. Pretende-se esclarecer esta questão com a identificação da motivação que levou à criação do consórcio, a partir de entrevistas com informantes-chave que participaram deste processo.

O terceiro elemento em foco na variável de autonomização política do consórcio está vinculado às estratégias de coordenação intergovernamental a partir da presença do governo estadual e/ou federal na formação e desenvolvimento do consórcio. A autonomia é alcançada quando, mesmo se reconhecendo a importância das demais esferas governamentais, os municípios possuem um alto grau de liberdade e poder no interior do consórcio e este se torna capaz de sobreviver por conta própria. Ou seja, a dependência ocorre se a retirada do consórcio entre as prioridades dos demais níveis federativos o esvazia como arena de articulação dos interesses regionais, tal como demonstrou Ismael (2005) em relação ao declínio da SUDENE.⁹⁸ Deve-se buscar, assim, identificar se a coordenação intergovernamental se faz presente ou não e se o consórcio é dependente ou não desta coordenação, o que se espera ser respondido através da análise das parceiras intergovernamentais estabelecidas e da composição do conselho executivo que toma as decisões no consórcio, verificando se existe uma participação constante do governo estadual e/ou federal e se a sua ausência compromete a dinâmica interna do seu funcionamento.

A segunda variável relativa a este eixo é a sua autonomização operacional, incluindo nesta parte, além dos representantes do poder executivo municipal, o corpo

⁹⁸ Ismael chama a atenção no seu trabalho sobre o Nordeste para o fato de que a ausência de políticas públicas federais para reduzir os desequilíbrios econômicos regionais terminou desarticulando os interesses dos governadores estaduais nordestinos e esvaziando a principal arena política de cooperação regional, a SUDENE, em que a presença do governo federal era um componente essencial para o estímulo à atuação cooperativa entre eles. O autor argumenta, nesse sentido, que, a partir do momento em que a política econômica nacional passou a privilegiar os problemas derivados da conjuntura internacional, a regionalização do Estado conquistada pela bancada nordestina na redemocratização ficou restrita aos dispositivos constitucionais e o tema não esteve mais presente na agenda federal. (Ismael, cit: 151 e 286).

técnico burocrático responsável pela formulação e implementação dos projetos do consórcio. As questões principais que estão aí presentes buscam apontar se o consórcio foi capaz de construir uma estabilidade que desse suporte para o seu desenvolvimento institucional e para as decisões de políticas públicas formuladas (Raposo, 1997), tornando-se uma referência de resolutividade para os seus municípios associados (Neves, 2001); ou se há restrições à equipe gerencial liderada pelo seu dirigente executivo dificultando a implementação das suas proposições.

O primeiro aspecto a ser investigado é a capacidade de gestão própria, ou seja, se há autonomia para os gestores executivos do consórcio implementarem seus projetos. Para que isso ocorra, é preciso que o conselho decisório, através da identificação dos problemas a serem solucionados, determine as orientações básicas sobre as quais a burocracia responsável por cada setor terá liberdade de decidir de que forma o consórcio irá atuar. A tarefa de diagnosticar se o consórcio apresenta ou não capacidade de gestão autônoma será realizada a partir de entrevistas qualitativas com os principais gestores questionando-lhes como funciona o sistema de implementação dos projetos e os possíveis constrangimentos aí presentes.

A resolutividade das arenas deliberativas, por sua vez, está relacionada à percepção dos próprios municípios consorciados sobre a eficácia dos consórcios no enfrentamento dos desafios propostos (Neves, 2001). Ocorre, nesse sentido, um movimento de dupla direção, pois, ao se demonstrar capaz de produzir resultados em virtude da articulação regional, o consórcio se legitima frente aos próprios municípios, já que estes percebem que esta é uma estratégia eficiente, recebendo a sua confiança e conquistando autonomia operacional. O grau de resolutividade atribuído às arenas decisórias, que pode ser alto, médio ou baixo, será verificado por meio de consulta aos representantes dos municípios, cuja atuação é influenciada pelos resultados obtidos pelo consórcio.

O terceiro fator vinculado a esta variável analisa a estabilidade institucional do consórcio em função da circulação dos titulares que formam a equipe responsável por definir os diagnósticos e as atribuições da própria instituição. A descontinuidade na administração política, dada pela alta rotatividade dos seus membros, pode se traduzir em fragilidade no tocante às suas metas administrativas. A lógica que sustenta este raciocínio está associada à mudança no perfil dos agentes de poder, cada um com diagnósticos e soluções próprias para os problemas que devem ser enfrentados, e, por

consequente, na governabilidade produzida⁹⁹. Se a circulação das elites dirigentes estiver de acordo com os prazos definidos pelas regras da instituição, de forma que não se altere de forma rotineira a composição do quadro burocrático, é possível dizer que o consórcio é estável. Se, no entanto, a evolução do consórcio for marcada por trocas constantes dos agentes de poder, causando alterações na forma como é conduzido, a instabilidade produzida fragiliza o seu desenvolvimento e arrefece a própria gestão compartilhada que depende de entrosamento entre as equipes, conforme demonstraram Carvalho (2007) e Laczynski (2010). A sua verificação será realizada pela análise da ocupação dos cargos principais, identificando o perfil dos seus titulares e investigando os fatores que motivaram a substituição de um dirigente por outro.

A última variável que integra este primeiro eixo é a autonomização financeira do consórcio, que lhe permite se planejar tendo como referência um orçamento que não sofrerá cortes significativos depois de aprovado, mesmo que para dar conta de suas atribuições sejam estabelecidos convênios de cooperação com outros órgãos e entidades ampliando o seu volume de recursos disponível.

A primeira questão a ser analisada é a sustentabilidade financeira do consórcio, sendo identificadas, se possível, quais são as fontes de recursos disponíveis que alimentam o orçamento total a sua disposição. Pretende-se avaliar, através do demonstrativo financeiro do consórcio, se os recursos financeiros são pelos municípios associados ou se há contribuições de outras instituições públicas ou entidades não-governamentais. Em função da relação entre receitas e despesas, deverá ser avaliado se minimamente se há equilíbrio nas contas do consórcio.

A outra ponta que sustenta esta variável é a independência financeira conquistada pelo consórcio, ao garantir por ato vinculado o repasse dos recursos dos municípios associados e de outros órgãos do governo. Com isso, o consórcio não se torna refém de discricionariedade que interfira na transferência de recursos a bel prazer da vontade política dos executivos municipais ou demais órgãos financiadores. Para realizar algum apontamento nessa direção, será preciso analisar o estatuto do consórcio, as leis orçamentárias aprovadas nos municípios associados e os programas de cooperação estabelecidos que acrescentem o seu orçamento.

⁹⁹ Esta associação engloba um conjunto de fatores e procedimentos bastante sofisticado elencados por Santos (1994, *apud* Raposo, cit: 72), tais como a capacidade que dispõe o governo de: “(a) tomar conhecimento de um problema e enunciar objetivos genéricos de solução; (b) identificar canais políticos e administrativos adequados a uma tomada de decisão; (c) definir um conjunto de medidas e mobilizar meios apropriados para a sua execução; e (d) aplicar as medidas corretivas em coerência com os objetivos enunciados”.

O Quadro 5 apresenta cada item discutido sobre as variáveis que compõem o eixo analítico relativo à autonomização do processo decisório dos consórcios.

Quadro 5: Eixo Autonomização do Processo Decisório

Variáveis	Dimensões Analíticas	Conceito	Diagnósticos Estimados	Metodologia
Autonomização Política	Influência partidária e competição política interna	Interferência dos interesses político-partidários na atuação do consórcio	Blindagem / Penetração de interesses partidários	identificar estratégias de gestão na trajetória do consórcio (entrevistas) e vínculo da equipe técnica
	Cooperação intermunicipal	Mobilização dos municípios na formação do consórcio	induzida por condicionamento externo / articulação voluntária	Identificar a motivação da criação. Entrevista com representante da 1ª geração
	Coordenação intergovernamental	Apoio do Governo Federal e/ou Estadual	existente / ausente dependente / independente	Verificar as parcerias intergovernamentais. Análise da composição do conselho executivo
Autonomização operacional	Capacidade de Gestão	Autonomia dos gestores executivos para implementar seus projetos	existente / ausente	Identificar possíveis constrangimentos. entrevista qualitativa
	Reconhecimento da Resolutividade da arena deliberativa	Capacidade da instância política do consórcio de produzir decisões	alta / média / baixa resolutividade	Reconhecimento por parte dos municípios. consulta com os seus representantes
	Continuidade Administrativa	circulação dos titulares que compõem a equipe principal do consórcio	alta / média / baixa estabilidade	Verificar a rotatividade dos membro. Análise da ocupação dos cargos principais
Autonomização Financeira	Sustentabilidade Financeira	Fonte orçamentária que assegura os recursos disponibilizados aos consórcios	concentrada / diversificada patrimônio próprio / emprestado	análise das fontes do orçamento
	Independência Financeira	Recursos assegurados por norma jurídica que impeça interferência de discricionariedade política no seu recebimento	independente / dependente	análise do estatuto e das leis orçamentárias correspondentes

3.3.2

Os mecanismos democráticos de participação e controle

O segundo eixo que compõe o quadro metodológico analisa as possibilidades de formas de participação e controle democráticos exercidos no âmbito do consórcio. Pretende-se verificar, desta forma, se o consórcio estabelece uma relação de sinergia com a sociedade tornando-a mais ativa no processo decisório e se submete a uma multiplicidade de controles que assegurem uma conduta responsável da sua administração pública. O conceito de *accountability*, fundamental na compreensão deste eixo analítico, basicamente significa atribuir responsividade aos dirigentes públicos, isto é, torná-los responsáveis pelas decisões que são tomadas. Este conceito deve ser entendido a partir de sua dimensão legal, caracterizada pelo combate à corrupção, e também de sua dimensão política de controle dos cidadãos sobre seus representantes, orientando as políticas governamentais de acordo com as suas demandas, e dos próprios agentes do poder sobre as burocracias, para que se alinhem de acordo com o seu interesse estratégico. Em resumo, trata-se de controle sobre a conduta idônea dos agentes governamentais e sobre a qualidade das políticas públicas.

A questão que atravessa essa discussão é a necessidade de se construir um vínculo em uma sociedade democrática entre o poder político e a cidadania através de formas diversas de prestação de contas (Preuzzotti, 2008: 477), dado que, como indicou O'Donnell (1998)¹⁰⁰, Urbinatti (2006)¹⁰¹ e Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010)¹⁰², o ciclo da representação não se esgota no momento eleitoral, sendo preciso haver

¹⁰⁰ Na perspectiva de O'Donnell (1998: 52), o desafio das poliarquias contemporâneas está presente já nos trabalhos de Madison quando o autor e seus colaboradores preocuparam-se em limitar o poder dos governantes nos sistemas republicanos através de mecanismos também republicanos. A questão, segundo o autor é “como construir poderes que em um espírito liberal e republicano refreiem as tentações usurpadoras de outros poderes e que ainda satisfaçam a demanda democrática de propiciar governos que não se esqueçam que são devedores frente àqueles que são a fonte de sua pretensão de governar”.

¹⁰¹ Urbinatti (2006: 193), por sua vez, argumenta que a democracia representativa deve ser encarada como um modo de a democracia recriar a si mesma e se aprimorar, sendo a participação política capaz de ativar uma variedade de formas de controle e supervisão dos cidadãos. A democratização da representação passa pela constatação de que o ciclo representativo deve ser mantido ao longo do mandato de um dirigente político, marcando o fim da política do sim e do não e início da política como arena de opiniões contestáveis e sujeitas a revisão a qualquer momento.

¹⁰² Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010: 14) chamam a atenção para a resposta que vem sendo dada à pergunta deixada por Weber, que, em resumo, seria sobre como controlar os aspectos técnicos utilizados pela burocracia para os quais os políticos não possuem informação ou formação para melhor orientar a sua fiscalização, através de dois dispositivos. De um lado, pelos mecanismos de *accountability* horizontal, entre instâncias de poder, e vertical, com a instauração de controles sociais e de resultados sobre as políticas públicas. Por outro, via propostas para controlar os resultados das ações burocráticas, aumentar a transparência governamental e incrementar a possibilidade de a sociedade fiscalizar a administração pública, a fim de evitar que esta se volte aos desígnios internos da estrutura burocrática.

instrumentos efetivos e continuados de controle, avaliando se os governantes agem de acordo ou não com os interesses dos representados. Na esteira deste tema da agenda da ciência política que tem se fortalecido recentemente, a metodologia elaborada nesta dissertação propõe a discussão de como os consórcios ampliam os canais de participação da sociedade e intentam tornar seus dirigentes mais responsáveis.

Duas variáveis serão incorporadas neste debate. A primeira delas avalia a capacidade do consórcio em controlar os próprios dirigentes e as condições de controle exercido pelos demais órgãos públicos responsáveis por esta atividade. O objetivo é verificar se os consórcios estão dispostos a fiscalizar as ações dos seus próprios dirigentes e facilitar a atuação do conjunto de instituições de controle intraestatal, ou se as formas de controle interno são frágeis e os procedimentos internos tornam mais dispendioso o trabalho dos demais órgãos voltados para este fim.

A primeira dimensão analítica associada a esta variável diz respeito aos mecanismos de controle interno e características das instâncias em que são exercidos. De acordo com Carvalho Filho (cit: 112), o consórcio público, “por ser constituído pela associação de pessoas federativas, tem o dever de proceder à autotutela por meio do controle interno, seja prevenindo os desvios de conduta e de recursos, seja garantindo a correta execução de suas atividades e das metas a serem atingidas”. Em que se pese nem a Lei nem o Decreto explicitarem a forma como deve ser feito o controle interno nos consórcios, a estrutura organizacional predominante dos arranjos encontrados no Brasil inclui a existência de um Conselho Fiscal, que, normalmente, deve ser ocupado por representantes do poder legislativo dos municípios (Castellano, cit: 122 e Neves, cit: 59). O’Donnell (cit: 49), nesse sentido, destaca, como a primeira das oito sugestões apresentadas sobre como adquirir *accountability* horizontal em longo prazo, a importância de se fortalecer a representatividade dos partidos de oposição em posições chave nas agências de controle. Pode-se dizer, desta forma, que uma forma de assegurar que o controle interno seja exercido sem interferência dos interesses daqueles que são controlados seria a presença de vereadores que não participam da coalizão de governo no Conselho Fiscal do consórcio. Além disso, Olivieri (2010), quando analisa o surgimento de um novo sistema de controle no Executivo Federal através da criação do Sistema Federal de Controle Interno (SFC) em 1994, destaca como este instrumento, mesmo sendo exercido por critérios técnicos e burocráticos *a priori*, permite aos agentes políticos monitorar as políticas públicas e a atuação da burocracia de acordo com os alinhamentos dados por eles através de critérios políticos. Por fim, outra medida que

poderia ser adotada segue o exemplo descrito por Castellano (cit: 131) sobre a estratégia do CIPCJ em delegar, em fase preliminar, a tarefa de verificar a transparência e regularidade da gestão dos recursos financeiros a um escritório de contabilidade terceirizado. Pretende-se avaliar o sistema de controle interno, enfim, através da identificação da origem dos membros do conselho fiscal, da análise de como o estatuto prevê a existência do controle interno e dos procedimentos internos que podem ou não facilitar o controle.

A segunda dimensão analítica refere-se à efetividade do sistema de controle externo sobre o consórcio exercido pelo arcabouço institucional brasileiro de *accountability* horizontal. Embora se afirme que ainda não foi construído no Brasil um sistema de controles democráticos coordenado e articulado que garanta o cumprimento das expectativas mencionadas acima,¹⁰³ o próprio marco regulatório dos consórcios públicos determina que seja obrigatória a fiscalização por parte dos Tribunais de Conta competentes e que a execução orçamentária esteja de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.¹⁰⁴ Torna-se necessário, desta forma, averiguar se o consórcio é regulado de forma efetiva pelo sistema de controle externo ou se este é ausente em relação aos instrumentos de gestão do consórcio.

A segunda variável pretende avaliar as relações que o consórcio estabelece com a sociedade. A finalidade é verificar se são construídos vínculos entre o poder público e a comunidade, permitindo que se exerça um controle social no processo decisório que estabelece as regras sobre as políticas públicas sob sua responsabilidade. Ou, por outro lado, se o consórcio é caracterizado por um isolamento entre a esfera pública de poder estatal e a esfera social, dificultando que tal controle seja realizado.

A primeira dimensão analítica envolvida é a identificação dos atores relevantes, grupos de interesse e entidades que participam da arena deliberativa influenciando as decisões tomadas pelo conselho executivo do consórcio. A inclusão de novos atores, antes excluídos do processo decisório, nos espaços políticos, é apontada como um fator

¹⁰³ Sobre esse assunto, em primeiro lugar, é importante recordar que, segundo O'Donnell (cit: 46), a efetividade da *accountability* horizontal depende não apenas de agências isoladas que lidam com questões específicas, mas principalmente de uma rede dessas agências que inclui tribunais comprometidos com este tipo de *accountability*. No caso brasileiro, Arantes, Loureiro, Couto e Teixeira (2010: 145-147) afirmam, que, quando estes instrumentos são utilizados, o que ocorre predominantemente de forma descoordenada e desarticulada, a atuação das agências de controle (Ministério Público, Tribunais de Contas, Polícia Federal e o Poder Legislativo) se concentra primordialmente sobre o combate à corrupção, sendo ainda limitada no que diz respeito ao controle da qualidade das políticas públicas implementadas pela administração pública.

¹⁰⁴ Lei 11.107/2005: artigo 4º, § 8º e artigo 9º parágrafo único. Decreto 6.017/2007: artigo 17 e artigo 12.

fundamental para a democratização da agenda pública, seja nos conselhos de políticas públicas, nas organizações da sociedade civil ou nos movimentos sociais (Durán, 2010: 177). No que se refere aos consórcios intermunicipais, diversos arranjos têm sido formados para garantir a participação da comunidade na discussão dos rumos das políticas públicas regionais. É possível encontrar a presença de órgãos colegiados que representem os interesses da sociedade civil no conselho deliberativo do consórcio (Castellano: 2007) ou em espaços para discussão em outras instituições a que o consórcio esteja vinculado (Reis, 2008), de acompanhamento por parte da comunidade em seções judiciais para adensar a pressão exercida pelos consórcios na resolução de conflitos (Pereira, 2007), entre outros. Abers et al. (2009) destacam que tal análise deve ser ponderada, levando em consideração o perfil dos representantes que participam efetivamente das discussões. O que será feito, neste sentido, é elencar os segmentos da sociedade civil e da iniciativa privada que possuem participação nos conselhos do consórcio, através da composição da assembléia decisória ou instância afim.

Além disso, outra dimensão analítica importante neste aspecto é a relação interinstitucional estabelecida entre o consórcio e outros canais de participação da sociedade que por ventura possam interferir nas decisões tomadas, como os Conselhos Municipais, Estaduais e Federais de políticas públicas, Ouvidorias do próprio consórcio ou das prefeituras associadas, e outras arenas deliberativas em que a sociedade civil esteja presente. É importante destacar que o sucesso desse entrelaçamento depende de uma relação que prime pela complementaridade, como ocorre, por exemplo, entre os consórcios e os comitês de bacia hidrográfica (Castellano, 2007 e Pereira, 2007), evitando sobreposições e concorrência de competências (Abrucio e Soares, 2001). O objetivo é diagnosticar se o consórcio possui uma relação aberta e comunicativa ou fechada e insulada com as demais instituições, em função da identificação dos canais de relação interinstitucional e da forma como estas relações são estabelecidas, contando ainda com a contribuição de depoimentos dos seus representantes.

Finalmente, a última dimensão que integra esta variável é a forma de participação possibilitada pelo consórcio. Ou seja, procura-se investigar a capacidade atribuída à sociedade em interferir nas decisões do consórcio. Segundo a classificação exposta por Souza (2004: 38), o poder atribuído na inserção de novos atores no processo decisório local pode ser mais restritivo, em que os cidadãos possuem apenas voz na arena deliberativa, pode garantir um ou mais assentos aos setores da sociedade civil, dotando-lhes de capacidade de veto sobre as decisões, ou pode se tornar um mecanismo de

empoderamento para a comunidade local em que se busca promover mudanças na assimetria de poder. Espera-se realizar esta diferenciação a partir da identificação da instância em que atuam e a capacidade atribuída para influenciar o processo decisório.

O Quadro 6 apresenta cada item discutido sobre as variáveis que compõem o eixo analítico relativo aos controles democráticos e participação social no consórcio.

Quadro 6: Eixo Controles Democráticos e Participação Social

Variáveis	Dimensões Analíticas	Conceito	Diagnósticos estimados	Metodologia
Accountability	Controle Interno	Mecanismos de controle dentro da própria instituição	Existente / ausente	Análise do estatuto e da origem dos membros do conselho fiscal
	Controle Externo	Controle exercido por outros órgãos oficiais	Existente / ausente	Análise dos relatórios dos órgãos de controle
Controle Social	Atores relevantes	Segmentos da sociedade civil e iniciativa privada que influenciam nas decisões do conselho executivo	Elencá-los	Identificar os atores e entidades que participam do processo decisório
	Relações Interinstitucionais	Relação estabelecida com os Conselhos Municipais, Ouvidorias e outros canais de participação	Aberta e participativa / fechada e impeditiva	Identificar os canais de relação interinstitucional
	Formas de Participação	Capacidade atribuída à sociedade de interferir nas decisões do consórcio	Voz / veto / empoderamento	Identificar a instância decisória em que atuam e os canais de participação abertos

3.3.3

Compartilhamento de agenda e coesão interna

O terceiro e último eixo analítico que encerra o quadro metodológico proposto volta-se para as condições que permitem a vitalidade política do consórcio enquanto

uma arena deliberativa horizontal. O foco desta discussão está voltado para os fatores e as circunstâncias que contribuem para o fortalecimento da cooperação sobre a qual o consórcio está assentado, legitimando-o como instrumento eminentemente político de articulação dos interesses de seus representados. Para o consórcio fortalecer esta sua dimensão, expressada através da negociação de demandas e mediação de conflitos (Castellano, cit: 127), é preciso que haja entre eles um elemento de coesão interna, percebido através da convergência de agenda (Caldas 2007 e Laczynski (2010), que se reproduza em ação cooperativa intermunicipal (Ismael, 2005: 57). Além disso, de acordo com Ribeiro (2009), para que a cooperação não seja desestabilizada, devem estar previstas nas regras internas do consórcio a heterogeneidade existente entre os municípios e a desigualdade de recursos que cada um dispõe. Em outras palavras, o que se pretende observar utilizando este eixo analítico é a capacidade de mobilização intermunicipal em torno do compartilhamento de problemas e desafios reconhecidamente comuns, que, consolidada, engatilha os municípios a produzir decisões de forma coletiva através do processo decisório construído pela institucionalidade do consórcio ao qual se associaram. Em resumo, será conferido se os municípios apresentam interesses e problemas comuns e possuem estratégias coletivas para solucioná-los, tendo em vista as diferenças entre cada um.

A primeira variável em questão é a convergência de agendas governamentais e decisórias. Sua análise permitirá observar se, em todos os municípios que formam o consórcio, o interesse que mobiliza a cooperação sensibiliza os governos municipais que o integram e se foi incluído entre as suas prioridades, como argumentam Caldas (2007) e Laczynski (2010) ser este um processo fundamental para a sua formação e sustentabilidade. Caso contrário, um ou mais municípios podem se sentir desestimulados a manter sua participação e terminarem se afastando do consórcio, o que, por conseguinte, o enfraquece.¹⁰⁵

A primeira dimensão analítica é a horizontalidade dos problemas que afligem os municípios consorciados. Segundo Laczynski (2010), para que todos os municípios reconheçam a importância do consórcio como espaço de articulação regional, é preciso

¹⁰⁵ Mesmo que a nova regulamentação jurídica relativa aos consórcios públicos garanta que os municípios associados cumpram os compromissos assumidos, de forma que a elevação dos custos de saída do consórcio pode não compensar o benefício esperado com a sua saída, a redução da assiduidade na participação de um ou mais municípios já termina enfraquecendo a sua arena deliberativa, ainda que permaneçam sendo cobrados os acordos firmados anteriormente. Ou seja, mesmo que não se desligue legalmente, o afastamento político é em si mesmo prejudicial à vitalidade do consórcio.

que a questão principal que os une sensibilize as atenções de todos os governantes e seja incorporada nas agendas governamentais locais.

A segunda dimensão analítica busca acompanhar se estes problemas identificados são encarados também como prioridades pelos municípios consorciados. Conforme foi visto com Caldas (2007), na inclusão de um tema na agenda decisória dos governos locais, não basta que uma situação recorrente seja reconhecida como problema público, é necessário que sejam abertas janelas de oportunidade para que o empreendedor público o inclua na lista de prioridades e passe a integrar a agenda decisória. No caso dos consórcios, este processo deve ocorrer entre todos os municípios associados, pois, caso contrário, não só o município que não o considera como tal perde a motivação para participar do consórcio, como aquele que o possui entre suas prioridades pode concluir que a não adesão dos demais municípios torna mais racional agir de forma isolada. Pretende-se, com consultas a boletins informativos, jornais locais, depoimentos dos representantes municipais publicados nos meios de comunicação e entrevistas qualitativas com dirigentes dos consórcios, identificar se os elementos de coesão interna atingem a todos os municípios do consórcio em questão, assim como se fazem parte e são mantidos nas agendas decisórias.

A segunda variável busca analisar a vitalidade do consórcio pela concordância e pela atuação harmônica entre os governos municipais, isto é, uma conduta estratégica comum que seja capaz de atribuir resolutividade à sua arena deliberativa. A coesão interna constitui-se como um elemento fundamental para que o consórcio adquira legitimidade política para intermediar e representar os interesses dos municípios, redefinindo as suas condições de barganha como um bloco regional, e arbitrar conflitos internos sobre a distribuição dos recursos públicos disponíveis na região. Segundo Ismael (2005), arenas de cooperação horizontal equilibram-se entre dois pólos: a autoridade conferida pelos agentes de poder interessados na articulação regional e a sustentação política entre os governos executivos a ela associados.¹⁰⁶ O foco, portanto, concentra-se sobre a viabilidade de se construir uma atuação marcada pela cooperação através da união de esforços entre os municípios, tendo como referência as estratégias formadas e as condições institucionais de realizá-las.

¹⁰⁶ Em sua tese, Ricardo observa esta situação através da autoridade conferida pela União para SUDENE arbitrar os conflitos distributivos, através da elaboração de planejamentos que definiam a alocação das obras de infra-estrutura e outros investimentos federais, e, desta forma, harmonizar os interesses governamentais de cada estado, e da mobilização de ações conjuntas dos estados do Nordeste convencendo-os de que a atuação conjunta era mais produtiva que iniciativas isoladas, o que demandava apoio dos governos sustentando e viabilizando a legitimidade de suas articulações (Ismael, 2005: 233).

A primeira característica que compõe esta variável é a capacidade institucional construída pelo consórcio de gerenciar os conflitos entre os municípios associados. É importante assinalar que, entre os consórcios, normalmente é comum que haja certa polaridade entre os municípios, em virtude não só da heterogeneidade entre eles como também da própria desigualdade de recursos políticos e econômicos no âmbito regional. Isto implica a necessidade de se prever regras claras que favoreçam o equilíbrio nas relações intergovernamentais, formando uma instituição que esteja preparada para lidar com o consenso sim, mas principalmente com o dissenso (Ribeiro, cit: 66). Considerando que o conflito é inerente às relações de poder e que, conforme fora demonstrado na Tabela 2 do capítulo anterior, o Brasil é marcado por uma assimetria muito forte entre os municípios, para que o arranjo institucional logre êxito em suas negociações, o diálogo entre os atores deve ser estimulado em busca de um equilíbrio que torne os acordos atraentes para todos e sustente a cooperação como princípio do seu funcionamento. Pereira (2007) argumentou que este papel deve ser exercido por uma pessoa que se dedique a contornar os conflitos latentes que vêm à tona em um fórum que se pretende ser democrático, o que denominou de gerente de conflitos. Embora esteja sendo reconhecida aqui a importância desta função, acredita-se que o próprio arranjo institucional deve ser capaz de produzir o equilíbrio desejado, ou seja, é válido que uma figura pessoal dedique-se a solucionar os conflitos em prol da cooperação intermunicipal, mas a instituição em si deve prever esta condição e produzir uma estrutura organizacional capaz de assimilar os conflitos. De acordo com o que foi afirmado por Ismael, um dos pólos do equilíbrio da arena cooperativa é a capacidade de harmonizar os diferentes interesses governamentais recebendo, assim, sustentação política por parte dos seus integrantes. O que será analisado, portanto, através de entrevistas, da estrutura organizacional e da operacionalidade do consórcio, é se as condições institucionais estabelecidas pelo consórcio são vulneráveis a esta questão, ou seja, a existência do conflito sequer está prevista, o que pode desestabilizá-lo; sensíveis, quando admitem que o conflito possa vir à tona; ou resolutivas, pois, além disso, são capazes de solucioná-los e produzir acordos.

O segundo ponto a ser investigado é o posicionamento dos representantes municipais e dirigentes dos consórcios sobre assuntos estratégicos que consolidam ou comprometem a cooperação entre os municípios. Convicções ideológicas e programáticas centrípetas entre estes grupos contribuem para que seja elaborada uma

lógica única na utilização de recursos e nas decisões sobre políticas públicas.¹⁰⁷ Será questionado nas entrevistas qualitativas com dirigentes dos consórcios e integrantes dos governos municipais o que eles pensam sobre o papel dos consórcios, sobre as prioridades da região, sobre os modelos de políticas que devem ser adotados e outros assuntos estratégicos. Em seguida, estas opiniões serão comparadas para que se possa elaborar o cenário provável de convergência ou afastamento entre os grupos.

Por fim, a última dimensão analítica a ser observada é a sinergia entre os gestores executivos, o que está diretamente relacionado ao item anterior, porém sua compreensão parte de uma perspectiva diferente. Esta dimensão pretende esclarecer se as equipes apresentam entrosamento para que se possa exercer a gestão compartilhada ou se há conflitos e desentendimentos (Carvalho, 2007) que emperram a operacionalidade do consórcio. Conflitos de poder gerados dentro da estrutura administrativa podem gerar paradoxos organizacionais¹⁰⁸ caracterizados por disfunções burocráticas, em que ações desenvolvidas no âmbito do próprio consórcio tornam-se descoordenadas e desarticuladas, prejudicando a produtividade das políticas implementadas (Vasconcelos, 2004). Embora a aplicação do significado de sinergia aqui seja realizada em relações de natureza diferenciada quando comparada àquele empregado por Castellano (2007), a noção de complementaridade e enrustamento – ou encaixe – na sua estruturação, tendo como finalidade a interdependência entre os dirigentes, possui a mesma base de raciocínio. Os resultados obtidos neste critério buscam definir se a sinergia entre os gestores pode ser confirmada ou se esta não se faz presente, o que poderá ser respondido em função das respostas dadas na aplicação de questionários sobre os entrevistados.

A seguir, o Quadro 7 sintetiza todas as categorias discutidas neste eixo analítico referente à vitalidade dos consórcios intermunicipais como uma arena política de cooperação horizontal.

¹⁰⁷ Ismael observou que a divergência de estratégias entre os governos estaduais mais fortes do Nordeste (Bahia, Pernambuco e Ceará), decorrentes dos interesses econômicos diversos, da fragmentação partidária dos seus executivos e do pensamento de cada elite que governava estes estados, desarticulou a atuação regional e esvaziou a SUDENE como entidade capaz de mobilizá-los politicamente e produzir acordos que beneficiem a todos (Ismael, 2005: 217-224).

¹⁰⁸ O conceito de paradoxo organizacional utilizado aqui toma como referência a discussão realizada por Vasconcelos (2004), ao tratar das contradições entre procedimentos e comportamento organizacional. O trecho que melhor representa o sentido deste conceito que interessa aqui é: “essas contradições explicam-se pelo fato de existirem nas organizações indivíduos com interesses múltiplos e divergentes, várias racionalidades e “lógicas de ator” igualmente válidas. Cada decisão, dentro de sua esfera, é perfeitamente racional, dentro do pressuposto da racionalidade limitada. O conjunto de decisões, porém, produz incoerências e paradoxos no sistema organizacional” (Vasconcelos, 2004: 5). Ou seja, por paradoxo organizacional nos consórcios intermunicipais, entende-se o desentrosamento dentro da equipe de dirigentes explicado pela divergência de racionalidades e lógicas centrífugas de atuação nas políticas implementadas.

Quadro 7: Eixo vitalidade do consórcio como arena política de cooperação horizontal

Variável	Dimensão Analítica	Conceito	Diagnósticos Estimados	Metodologia
Convergência de Agenda	Horizontalidade dos problemas	Os problemas que mobilizam a formação do consórcio são comuns a todos os municípios	existente / parcial / ausente	identificar os problemas e consulta a boletins de informação, jornais e entrevista qualitativa
	Prioridades Comuns	O problema compõe a agenda de prioridades dos governos municipais consorciados	existente / parcial / ausente	entrevista qualitativa com os dirigentes
Coesão Interna	Gerenciamento institucional dos conflitos	capacidade da estrutura institucional do consórcio de integrar atores heterogêneos e com desigualdade de recursos de poder	opacidade / sensibilidade / resolução	identificar as formas de solução dos conflitos □ análise da estrutura organizacional e da operacionalidade do consórcio e entrevista qualitativa com os dirigentes
	Posicionamento dos representantes municipais e dirigentes do consórcio	Convergência ou não de estratégias para a realização de um projeto comum	existente / ausente	entrevista qualitativa com os dirigentes
	Sinergia entre os Gestores Executivos	Entrosamento necessário para a gestão compartilhada	convergente / divergente	entrevista qualitativa com os dirigentes

3.4

Considerações Finais

A discussão sobre a análise político-institucional dos consórcios intermunicipais apresentada neste capítulo buscou, primeiro, definir o seu conceito para, em seguida, tratar dos seus aspectos principais, como formação, desenvolvimento e relação com a sociedade. O estabelecimento da definição do que seja um consórcio teve como referência as suas perspectivas legal, política e institucional, sendo, então, construída como uma rede federativa em que se constituiu uma arena política de cooperação horizontal voltada para a produção compartilhada de decisões sobre políticas públicas.

A revisão da literatura produzida sobre os consórcios intermunicipais permitiu mapear as principais vertentes da agenda pesquisa, provenientes de diferentes áreas de conhecimento, sendo caracterizadas pelo aspecto analisado e tema tratado nos trabalhos identificados. Os consórcios foram abordados, desta forma, pela ciência jurídica, em relação ao seu marco legal; pela ciência econômica, em função dos incentivos externos, da eficiência na utilização de recursos públicos e do desenvolvimento regional para os municípios que se consorciam; pela ciência ambiental e pela perspectiva do desenvolvimento sustentável, que os considera uma estratégia possível de consolidação do desenvolvimento social e ambiental de forma integrada; pela medicina social e saúde pública, em função da sua capacidade de ampliar a rede de serviços de maior complexidade e de atender ao objetivo de regionalização da saúde estabelecido pelo SUS; pela administração municipal e gestão pública; como instrumento para resolver problemas que ultrapassam as fronteiras jurisdicionais ou que exigem a formação de parcerias entre os entes envolvidos propiciando vantagens institucionais e organizacionais; e pelas ciências sociais, que os trata a partir dos fatores ligados ao processo político envolvido na sua formação e desenvolvimento.

Em seguida, foram abordados os trabalhos que mais se aproximam com a perspectiva adotada pela presente dissertação, inserindo-a na agenda de pesquisa nacional a partir do diálogo que com eles estabelece. Esses trabalhos foram analisados em função dos fatores por eles levantados sobre o processo de formação, desenvolvimento e relação com a sociedade.

A formação de consórcios é explicada pela literatura em função do ambiente institucional em que estão inseridos, como as características do federalismo brasileiro e o marco das políticas públicas a que estão vinculados; do capital social existente entre os municípios associados, construídos pelas relações prévias de confiança na própria sociedade e entre os atores políticos; e finalmente, a abordagem que apresentou a melhor capacidade explicativa, do processo de formação de agenda, baseado nos preceitos do neo-institucionalismo histórico, em que a combinação entre o papel do poder de persuasão do empreendedor público e dos fluxos presentes na abertura e no fechamento da janela de oportunidades possibilita a entrada do tema na agenda decisória dos municípios, justificando a sua formação.

A sustentabilidade dos consórcios é explicada como fruto da sua flexibilidade institucional, da ação de um agente coordenador de apoio do governo estadual, da

presença de um quadro político favorável, da interiorização da cooperação na cultura política local e do entrosamento da sua equipe administrativa com as dos municípios.

A relação entre o consórcio e a sociedade é analisada a partir dos mecanismos de participação que incorporam novos atores na gestão do consórcio, da sinergia estabelecida entre o poder estatal e a esfera pública, que pode ser construída pelo capital social existente ou pela forma criativa como ocorre o desenvolvimento institucional e a estruturação organizacional do consórcio; e também do próprio processo deliberativo e do controle social com maior capacidade de influenciar formulação das políticas públicas através de mecanismos de *accountability*.

Na última seção, foram discutidos os três eixos, cada um com suas variáveis, dimensões, conceitos, diagnósticos estimados e metodologia, que orientam o quadro analítico construído para avaliar o processo político e as características institucionais dos consórcios intermunicipais, o qual será utilizado nos próximos capítulos. O primeiro eixo se refere à autonomização do processo decisório, em que o consórcio adquire estabilidade e independência em suas dimensões política, operacional e financeira. O segundo se refere aos mecanismos de participação e controles democráticos, em que se busca avaliar a presença de *accountability* no sistema de controle interno e nos controles externos que fazem parte das agências estatais de *accountability*, além do controle social das atividades do consórcio e das formas de empoderamento por ele possibilitadas. Por fim, avaliou-se a vitalidade do consórcio enquanto arena política de cooperação horizontal, em função da formação de uma agenda regional e da coesão interna entre os gestores e dirigentes que lhes permite solucionar os conflitos internos e garantir legitimidade e sustentação política para articular os interesses intermunicipais.