

GABRIEL DE SOUZA BARBOSA

**CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E A FORMULAÇÃO DE
UMA QUESTÃO REGIONAL:**

um estudo sobre o CONLESTE Fluminense

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Rainer Randolph

Rio de Janeiro

2018

CIP - Catalogação na Publicação

B238c Barbosa, Gabriel
Consórcios Intermunicipais e a formulação de uma questão Regional: um estudo sobre o CONLESTE Fluminense / Gabriel Barbosa. -- Rio de Janeiro, 2018.
234 f.

Orientador: Rainer Randolph.

Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2018.

1. Federalismo. 2. Cooperação e Coordenação Federativa. 3. Governança Regional. 4. Consórcios Intermunicipais. 5. Desenvolvimento Regional. I. Randolph, Rainer, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

GABRIEL DE SOUZA BARBOSA

**CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E A FORMULAÇÃO DE
UMA QUESTÃO REGIONAL:**

um estudo sobre o CONLESTE Fluminense

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

APROVADO EM: 26 de outubro de 2018

BANCA EXAMINADORA

Prof. Rainer Randolph
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

Prof. Hermes Tavares
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

Prof. Maria Aparecida A. Abreu
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

Prof. Augusto César Pinheiro da Silva
Departamento de Geografia - PUC RIO

Paulo Pereira de Gusmão
Departamento de Geografia - UFRJ

À minha esposa Carolina, e às minhas filhas Luiza e Giulia. Obrigado!

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar gostaria de agradecer a Deus por sempre caminhar ao meu lado mesmo nos momentos que estive distante, e por todo este longo caminho de construção desta tese permitir que não me faltassem pessoas de bem no meu convívio, que me prestaram total solidariedade nos momentos difíceis e me serviram de fonte inesgotável de inspiração para concluir esta importante etapa da formação acadêmica e pessoal.

A começar pelo meu orientador e amigo Rainer Randolph, a quem tive a honra de poder caminhar e aprender muito mais do que as formalidades e procedimentos de uma vida acadêmica. Meu respeito e admiração aumentavam a cada etapa, a cada conquista, a cada artigo publicado sob sua supervisão ou com sua parceria, a cada conversa sobre a formação de novos projetos de pesquisa do Labore, novos desafios, a cada viagem para eventos e trabalhos de campo, a cada celebração das conquistas pessoais. Os 15 anos sob seu acolhimento, da Iniciação Científica até o Doutorado, demonstram uma trajetória sólida de confiança que temos um pelo outro. Obrigado por tudo.

Também devo agradecer aos professores e pesquisadores que foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho, como o professor Paulo Pereira de Gusmão, a quem tive a oportunidade de trabalhar em um projeto sobre a Governança do Leste Fluminense para a Avaliação Ambiental Estratégica do COMPERJ. Nossas longas conversas e reuniões foram decisivas para o rumo desta pesquisa. Sua clareza e inteligência me conduziram a elaborar questões pertinentes para uma reflexão central sobre a governança. Também foi sob sua orientação que pude realizar parte considerável das entrevistas utilizadas nesta tese.

De igual modo, devo agradecer ao Técnico de Pesquisa do IPEA Paulo de Tarso Linhares Frazão por me aceitar como Assistente de Pesquisa no projeto do Instituto “Coordenação e Cooperação Federativa no Brasil”. Grande parte do meu conhecimento sobre Consórcios Intermunicipais e Públicos foram extraídos deste período, bem como meu aprendizado sobre as diferentes bases de dados sobre Consórcios. Posteriormente, pude incorporar este aprendizado e avançar na formação de uma base de dados própria, que buscou incorporar informações destas diferentes fontes de dados.

Agradeço aos professores integrantes do Projeto Pró-Integração da CAPES que em diversos encontros ouviram pacientemente minhas considerações sobre o regional em uma perspectiva crítica sobre o federalismo brasileiro, e enriqueceram minha visão de Brasil e de Mundo com suas precisas e diversificadas ideias. Obrigado ao Professor Cidoval e Luciano da UEPB, ao Professor Ivo da FURB, aos professores Hermes, Hipólita, Brandão e Alberto do IPPUR/UFRJ, entre outros.

Agradeço às pessoas que lutaram pela organização dos muitos SEDRES que ocorreram ao longo da minha formação, desde o Mestrado. Este espaço de discussão sempre foi prioridade na minha agenda de pesquisa, por sua diversidade e qualidade dos debates desenvolvidos sobre o desenvolvimento e sobre o regional brasileiro.

Agradeço também aos meus colegas de turma do IPPUR (mestrado e doutorado) por nossas inúmeras conversas sobre temas dos mais variados.

Agradeço em especial às instituições de ensino e fomento à pesquisa que contribuíram para o desenvolvimento desta tese. Obrigado aos funcionários do IPPUR, que seguem em um esforço inesgotável para manter a elevada qualidade do instituto. E obrigado à CAPES, que me proporcionou uma bolsa de doutorado no âmbito do projeto Pró-Integração.

Por fim, e mais importante, gostaria de agradecer à minha família por toda sua paciência e por acreditar que o meu sonho era o sonho de todos. Obrigado por permanecerem incansáveis ao meu lado neste longo caminho. Obrigado à minha esposa Carolina, que soube lidar amorosamente com toda minha ansiedade resultante das incertezas, estresses e angústias. Obrigado às minhas filhas Luiza e Giulia, que sempre me receberam com o sorriso e a felicidade das mais contagiantes; vocês tornam sempre os meus dias mais divertidos, me dão um sentido de vida que eu jamais poderia obter sozinho. Obrigado mãe e pai, que sempre foram meus pilares e meu refúgio, sempre dispostos a oferecer palavras de paz e de esperança. Obrigado à minha irmã Roberta por me encantar e me servir de inspiração por toda a sua perseverança e fé. Obrigado às minhas sobrinhas Giulliana e Gabriella, não tenho palavras pra dizer o quanto amo vocês e quanto vocês foram importantes para o meu amadurecimento. Obrigado Pedro, meu sobrinho querido!

A Realidade da Vida e a Realidade do Mundo.

A nossa crença na realidade da vida e na realidade do mundo não são, com efeito, a mesma coisa. A segunda provém basicamente da permanência e da durabilidade do mundo, bem superiores às da vida mortal. Se o homem soubesse que o mundo acabaria quando ele morresse, ou logo depois, esse mundo perderia toda a sua realidade... A confiança na realidade da vida, pelo contrário, depende quase exclusivamente da intensidade com que a vida é experimentada, do impacte com que ela se faz sentir.

Esta intensidade é tão grande e a sua força é tão elementar que, onde quer que prevaleça, na alegria ou na dor, oblitera qualquer outra realidade mundana. Já se observou muitas vezes que aquilo que a vida dos ricos perde em vitalidade, em intimidade com as «boas coisas» da natureza, ganha em refinamento, em sensibilidade às coisas belas do mundo. O facto é que a capacidade humana de vida no mundo implica sempre uma capacidade de transcender e alienar-se dos processos da própria vida, enquanto a vitalidade e o vigor só podem ser conservados na medida em que os homens se disponham a arcar com o ônus, as fadigas e as penas da vida.

Hannah Arendt, in A Condição Humana. 1958

RESUMO

É possível que o Brasil seja o país onde se observou um dos maiores avanços nas últimas décadas da cooperação intermunicipal. Por meio da Lei dos Consórcios de 2005, os municípios passam a contar com maior segurança jurídica e institucional na celebração de acordos de cooperação voltados para diferentes áreas de políticas públicas. Embora haja uma explicação pelo viés da racionalização das políticas públicas, o desafio neste trabalho é justamente problematizar as interpretações tradicionais para a cooperação interlocal no Brasil e chamar atenção para a real potencialidade da articulação intermunicipal para o desenvolvimento regional e, que por força de estruturas sistêmicas de seletividades do Estado Capitalista e da estrutura federativa, não acontecem. Para analisar esta tese será utilizado como objeto empírico, o estudo do Consórcio de Desenvolvimento do Leste Fluminense, o CONLESTE, que conta com um ambiente de governança sob significativa interferência de agentes externos aos municípios, sobretudo o principal agente econômico atuante em sua região, a Petrobras, e o próprio governo do estado do Rio de Janeiro e seus interesses particulares e conflitantes com o ideal de cooperação intermunicipal para o desenvolvimento regional. Ao se buscar uma leitura não tradicional para o caso dos consórcios intermunicipais, a presente tese buscou rediscutir o papel do Estado e da Governança a partir de uma estrutura *neo-gramsciana* que vai permitir ir além de uma abordagem para os consórcios voltada meramente para o ganho de escala e de eficiência nas políticas públicas, e vai permitir pensar os municípios além de seu papel também tradicional de simples executor de políticas públicas definidas por níveis superiores da dimensão federativa.

Palavras-chave: Governança. Federalismo. Estado. Consórcios Intermunicipais. Seletividades. Não-Acontecimento.

ABSTRACT

It is possible that Brazil is the country where one of the greatest advances in the last decades of inter-municipal cooperation has been observed. Through the Consortia Law of 2005, municipalities now have greater legal and institutional security in the conclusion of cooperation agreements aimed at different areas of public policy. Although there is an explanation for the bias of the rationalization of public policies, the challenge in this paper is precisely to problematize the traditional interpretations for interlocal cooperation in Brazil and to draw attention to the real potential of the intermunicipal articulation for the regional development and that, due to systemic structures of selectivities of the Capitalist State and of the federative structure, do not happen. To analyze this thesis will be used as an empirical object, the study of the East Consortium of Development Fluminense, CONLESTE, which has a governance environment under significant interference from agents external to the municipalities, especially the main economic agent in their region, the Petrobras, and the state government of Rio de Janeiro itself and its private interests and conflicting with the ideal of intermunicipal cooperation for regional development. The aim of this thesis was to rediscuss the role of the State and of Governance from a neo-Gramscian structure that will allow to go beyond a consortium approach aimed merely at gaining a nontraditional reading for intermunicipal consortia. scale and efficiency in public policies, and will allow municipalities to think beyond their traditional role of simply executing public policies defined by higher levels of the federative dimension.

Keywords: Governance. Federalism. State. Intermunicipal Consortiums. Selectivities. Non-event.

RESUMEN

Es posible que Brasil sea el país donde se observó uno de los mayores avances en las últimas décadas de la cooperación intermunicipal. Por medio de la Ley de los Consorcios de 2005, los municipios pasan a contar con mayor seguridad jurídica e institucional en la celebración de acuerdos de cooperación dirigidos a diferentes áreas de políticas públicas. Aunque hay una explicación por el sesgo de la racionalización de las políticas públicas, el desafío en este trabajo es justamente problematizar las interpretaciones tradicionales para la cooperación interlocal en Brasil y llamar la atención sobre la real potencialidad de la articulación intermunicipal para el desarrollo regional y, que por fuerza de estructuras sistémicas de selectividades del Estado Capitalista y de la estructura federativa, no ocurren. Para analizar esta tesis se utilizará como objeto empírico, el estudio del Consorcio de Desarrollo del Este Fluminense, el CONLESTE, que cuenta con un ambiente de gobernanza bajo significativa interferencia de agentes externos a los municipios, sobre todo el principal agente económico actuante en su región, Petrobras, y el propio gobierno del estado de Río de Janeiro y sus intereses particulares y conflictivos con el ideal de cooperación intermunicipal para el desarrollo regional. Al buscar una lectura no tradicional para el caso de los consorcios intermunicipales, la presente tesis buscó rediscutir el papel del Estado y de la Gobernanza a partir de una estructura neo-gramsciana que va a permitir ir más allá de un abordaje para los consorcios orientados meramente a la ganancia de escala y de eficiencia en las políticas públicas, y va a permitir pensar a los municipios además de su papel también tradicional de simple ejecutor de políticas públicas definidas por niveles superiores de la dimensión federativa.

Palabras clave: Gobernanza. Federalismo. Estado. Consorcios Intermunicipales. Selectividades. No-evento.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Consórcios Públicos Ativos por ano de criação - Brasil, 1970-2012	94
GRÁFICO 2: Percentual de municípios com consórcios públicos, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios - 2011/2015	95
GRÁFICO 3: Percentual total e metropolitano de municípios participantes de consórcios - 2015	96
GRÁFICO 4: Percentual de municípios participantes de Consórcios por área de política pública – Brasil – 2015	97
GRÁFICO 5: Número total de municípios no Brasil – 1940-2013	100
GRÁFICO 6: Número de publicações que mencionam o termo “Consórcios Intermunicipais” no título (1980-2016)	124
GRÁFICO 7: Crescimento Populacional dos Municípios do CONLESTE entre os anos de 1970 e 2010	133
GRÁFICO 8: Número de Habitantes por estabelecimento do SUS entre os municípios do CONLESTE – 2010	139
GRÁFICO 9: Distribuição de Valor Adicionado Bruto Por Setor da Atividade a preços correntes – 2015	142
GRÁFICO 10: Arrecadação de <i>Royalties</i> do Petróleo e gás natural (R\$ 1.000) entre os municípios do CONLESTE – 2006-2012	143
GRÁFICO 11: Percentual de municípios do Estado do Rio de Janeiro por quantidade de contratos de consorciamento realizados – 2015	145
GRÁFICO 12: Média de consorciamentos segundo regiões de governo e do CONLESTE.	146
GRÁFICO 13: Total de Partidos Coligados nos municípios do CONLESTE e percentual de vereadores na base de apoio segundo município e ano de gestão - 2005-2012	180
GRÁFICO 14: Número de coligações efetuadas por cada partido nos ciclos eleitorais – 2004-2012	183

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Legislação que institui a PNRS e a indução para a formação de Consórcios Públicos – Fragmentos da Lei 12.305/2010 102

QUADRO 2: Setores de atuação dos consórcios nas pesquisas MUNIC/IBGE (1999 à 2015) 120

QUADRO 3: Síntese dos investimentos previstos em decorrência do COMPERJ e das ações coordenadas do Governo do Estado do Rio de Janeiro - 2014 165

LISTA DE MAPAS

MAPA 1: Consórcios Intermunicipais caracterizados pela descontinuidade territorial – 2018	112
MAPA 2: Estado do Rio de Janeiro, área da Bacia de Campos, municípios do CONLESTE e áreas diretamente afetada e de influência do COMPERJ – 2010	129
MAPA 3: População residente nos municípios do Estado do Rio de Janeiro e do CONLESTE – 2010	132
MAPA 4: Densidade Demográfica do Rio de Janeiro e municípios do CONLESTE – 2010	134
MAPA 5: Unidades de Conservação Estaduais e Federais distribuídas por Regiões de Governo – 2014	135
MAPA 6: Renda Domiciliar Per Capita (%) – até 1 salário – 2010	137
MAPA 7: PIB per capita a preços correntes por municípios do Estado do Rio de Janeiro e do CONLESTE – 2014	141
MAPA 8: Municípios consorciados no Estado do Rio de Janeiro no setor de Meio Ambiente – 2015	147
MAPA 9: Municípios consorciados no Estado do Rio de Janeiro no setor de Assistência Social – 2015	147
MAPA 10: Municípios consorciados no Estado do Rio de Janeiro no setor de Saúde – 2015	148
MAPA 11: Municípios consorciados no Estado do Rio de Janeiro no setor de Saneamento – 2015	148
MAPA 12: Estado do Rio de Janeiro, Regiões de Governo, CONLESTE – 2014	155
MAPA 13: Domicílios com Rede Geral de Abastecimento (%) – 2010	161
MAPA 14: Domicílios com Rede Geral de Esgoto ou Pluvial (%) – 2010	162
MAPA 15: Localização do COMPERJ, municípios do CONLESTE e empreendimentos extramuros – 2010	164
MAPA 16: Área Diretamente Afetada e Área de Influência Direta – 2008	170

LISTA DE IMAGENS

IMAGEM 1: Assembleia Geral do CONLESTE – Magé, 08/06/2018	151
IMAGEM 2: Estrutura Organizacional do CONLESTE	154
IMAGEM 3: Fotografia aérea da área do COMPERJ – 2007	167
IMAGEM 4: Fotografia aérea da área do Empreendimento – 2014	167
IMAGEM 5: Fotografia aérea de parte das instalações do COMPERJ – 2015	168
IMAGEM 6: Área de Abrangência Regional (AAR) – 2008	169
IMAGEM 7: Organograma do Fórum COMPERJ	202

LISTA DE GRAFOS

- GRAFO 1:** Coligações partidárias nos três ciclos de gestão entre os municípios do CONLESTE – 2004-2016 184
- GRAFO 2:** Coligações realizadas pelo PMDB nos três ciclos de gestão entre os municípios do CONLESTE – 2004-2016 184
- GRAFO 3:** Coligações realizadas pelo PT nos três ciclos de gestão entre os municípios do CONLESTE – 2004-2016 187
- GRAFO 4:** Coligações realizadas pelo PSC nos três ciclos de gestão entre os municípios do CONLESTE – 2004-12 188

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Distribuição de Consórcios Intermunicipais de Saúde – Brasil, 1999	79
TABELA 2: População residente, Área total e Densidade Demográfica dos municípios do CONLESTE e total do Estado do Rio de Janeiro - 2010	132
TABELA 3: Infraestrutura de saneamento e urbanização de vias públicas dos municípios do CONLESTE – 2010	138
TABELA 4: Mortalidade infantil e estabelecimentos do SUS nos municípios do CONLESTE – 2014 e 2009	139
TABELA 5: Participação no PIB e renda per capita dos municípios do CONLESTE – 2015	140
TABELA 6: Total de Prefeitos dos Municípios do CONLESTE e vinculação partidária segundo Ciclo de gestão – 2005-2016	183
TABELA 7: Número de Coligações partidárias nos municípios do CONLESTE – 2004-2016	189
TABELA 8: Total de vereadores nos municípios do CONLESTE por partido segundo Ciclo de Gestão	190
TABELA 9: Trajetória política dos prefeitos dos municípios do CONLESTE – 2004-2016	194

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AAR – Área de Abrangência Regional
- ABM – Associação Brasileira de Municípios
- ADA – Área Diretamente Afetada
- ADRs – Agências de Desenvolvimento Regional
- AD-RIO – Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro
- AID – Área de Influência Direta
- AMM – Associação Mato-grossense de municípios
- ANP – Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
- APA – Área de Proteção Ambiental
- APO – Autoridade Pública Olímpica
- ATM – Associação Tocantinense de Municípios
- ATS – Associação Tocantinense de Saneamento
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CAUC – Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias
- CEF – Caixa Econômica Federal
- CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais
- CIMCATARINA – Consórcio Intermunicipal Catarina
- CISPAR – Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná
- CF/88 – Constituição Federal do Brasil de 1988
- CLT – Constituição das Leis Trabalhistas
- CN – Congresso Nacional
- CNM – Confederação Nacional de Municípios
- COAP – Contrato Organizativo da Ação Pública na Saúde
- COMPERJ – Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro
- CONACI – Congresso Brasileiro de Consórcios Intermunicipais
- CONLESTE -Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional do Leste Fluminense
- CTAST – Comissão de Trabalho de Administração e Serviço Público
- DAI – Departamento de Articulação Interfederativa
- EIA – Estudo de Impacto Ambiental
- E-Sfinge – Sistema de Fiscalização Integrada de Gestão

FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FNP – Frente Nacional de Prefeitos
GEPEF – Gerência de Pesquisas e Estudos Federativos
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC – Lei dos Consórcios
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MCIDADES – Ministério das Cidades
MI – Ministério da Integração Nacional
MS – Ministério da Saúde
MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais–Perfil dos Municípios
NPM – New Public Management
OCPF – Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PET-Leste – Plano Diretor de Estruturação Territorial do Leste Fluminense
PL – Projeto de Lei
PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Plurianual
PPP – Parceria público-privada
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
RIDEs – Regiões Integradas de Desenvolvimento
RMs – Regiões Metropolitanas
SAF – Subchefia para Assuntos Federativos
SAMU – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SDRs – Secretarias de Desenvolvimento Regional
SEA – Secretaria de Estado de Meio Ambiente
SEDUR – Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEDRAP – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca

SEGEP - Secretária de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde

SEOBRAS – Secretaria de Estado de Obras

SEPLAN – Secretaria de Planejamento do Estado do Mato Grosso

SES – Secretaria de Estado de Saúde

SICONV – Sistema de Convênios e Contratos de Repasse da Administração
Pública Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUS – Sistema Único de Saúde

TC – Tribunal de Contas

TCE/SC – Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

TCU – Tribunal de Contas da União

UBAM – União Brasileira de Municípios

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	23
1.1 Justificativa	23
1.2 Problemática/problematização	27
1.3 Questões e objetivos	29
1.4 Metodologia	31
1.5 Apresentação dos capítulos	36
2 ESTADO E GOVERNANÇA	40
2.1 Estado, poder e dominação política	41
2.2 Estado, governo e governança: a evolução de uma abordagem	53
2.2.1 Origem, difusão e interpretações da Governança	54
2.2.2 Quatro perspectivas da Governança	58
2.2.3. Categorias de análise: a Governança enquanto estrutura, processo, mecanismo e estratégia	60
2.2.4 Governança concebida enquanto heterarquia auto-organizada	62
3 CONSÓRCIOS PÚBLICOS, POLÍTICA REGIONAL E QUESTÃO DA GOVERNANÇA	72
3.1 Autonomia municipal, contexto federativo e a articulação política a respeito do consorciamento intermunicipal	74
3.2 A trajetória da tramitação da lei dos consórcios públicos no legislativo e suas características	80
3.3 Consórcios intermunicipais e Governança	87
4 O CRESCIMENTO DAS EXPERIÊNCIAS DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL	94
4.1 O Crescimento de Consórcios na perspectiva do Federalismo	98
4.1.1 A perspectiva da descentralização	98
4.1.2 A perspectiva da indução de Políticas Públicas pela União	100
4.1.3 A perspectiva da indução de Políticas Públicas pelos Estados	103
4.2 A criação de Consórcios na perspectiva do Desenvolvimento Regional	109
4.3 O crescimento dos Consórcios na perspectiva da Nova Gestão Pública	113

4.4 A construção de uma rede institucional voltada para a questão dos consórcios	115
4.4.1 A Subchefia para Assuntos Federativos (SAF)	116
4.4.2 O Departamento de Articulação Interfederativa do Ministério da Saúde (DAI/MS)	117
4.4.3 A Gerência de Estudos Federativos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (GEPEF/IBGE)	118
4.4.4 O Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF)	121
4.4.5 O Congresso Brasileiro de Consórcios Públicos (CONACI)	123
4.4.6 O papel da Universidade e o crescimento pelo interesse na cooperação intermunicipal e no federalismo no meio acadêmico	123
4.5 Considerações finais	126
5 O CONLESTE: A FORMAÇÃO DE UMA AGENDA REGIONAL	128
5.1 Caracterização da Região Leste Fluminense	131
5.1.1 Caracterização demográfica e ambiental	131
5.1.2 Caracterização socioeconômica	136
5.1.3 Caracterização econômica	140
5.1.4 Caracterização quanto à situação de consorciamento	145
5.2 A Criação do Consórcio de Desenvolvimento do Leste Fluminense (CONLESTE)	149
5.3 A Definição do Desenho Regional: o que é e até onde vai o Leste Fluminense para o CONLESTE	155
5.4 Razões para o surgimento do CONLESTE: a influência do COMPERJ	159
5.4.1. As tentativas de formação de um arranjo de cooperação regional	159
5.4.2. Elementos da construção de expectativas na Região	164
5.5 Considerações Finais	170
6 CARACTERIZAÇÃO POLÍTICA DA REGIÃO LESTE FLUMINENSE E O CONFLITO DE GOVERNANÇA	173
6.1 O quadro político interno dos municípios do CONLESTE e suas implicações para consolidação de uma agenda regional no Leste Fluminense	176
6.1.1 Coligações e perfil político-partidário	179
6.1.2 Perfil político-partidário do legislativo	190

6.1.3 A competição sistêmica: expectativas dos prefeitos em pleitos futuros	192
6.1.4 A percepção do regional nos discursos de campanha	195
6.2 O Governo Estadual e os conflitos de governança	198
6.3 Considerações Finais	208
7 CONCLUSÃO E PERSPECTIVAS	210
REFERÊNCIAS	216
APENDICE A	232

1 INTRODUÇÃO

1.1 Justificativa

O atual trabalho representa, em certa medida e ao mesmo tempo, a continuidade e a ruptura em relação a uma preocupação anterior nossa em estudar consórcios intermunicipais. Este assunto já foi abordado em outras ocasiões (vide BARBOSA, 2013), onde foram identificadas, entre outras, as principais dificuldades para a obtenção de informações sobre o tema e sua própria potencialidade a partir de uma leitura sob o viés da questão regional.

Nossa pesquisa tomou esse esforço como ponto de partida, e não apenas amplia os enfoques anteriormente adotadas, mas rompe com uma perspectiva que procurou compreender o fenômeno dos consórcios a partir da identificação de suas características, de sua história e funcionamento, ou seja, a partir de determinações basicamente intrínsecas.

A perspectiva aqui procura, então, romper com uma visão limitada sobre um Estado neutro e internamente coerente que muitos dos estudos sobre a temática adotam, sem com isto negar as contribuições daqueles que postularam que o Estado e suas instituições devam assumir importantes responsabilidades para dar conta de um projeto de redução das desigualdades e providenciar, ou direcionar o desenvolvimento econômico e social.

Tornou-se mister, então, situar este Estado em perspectivas que permitem reconhecer seu caráter comprometido e atravessado por conflitos de interesses que se manifestam nas suas instituições e em diferentes escalas do exercício do poder e cumprimento das acima mencionadas tarefas. Com vista à temática dos consórcios intermunicipais, ofereceu-se como ponto de partida dessa ruptura uma investigação sobre a distribuição do poder entre os diferentes níveis de governo no Brasil. Em outras palavras, estudar o federalismo com seus problemas, conflitos e contradições parecia um primeiro passo para avançar em direção a uma outra perspectiva.

Apesar do federalismo ser um tema central entre as grandes questões nacionais, ele é, no Brasil, como aponta Oliveira (1995), uma “ideia fora do lugar”, sem significativa tradição no pensamento teórico brasileiro, e, seguramente, transversal a outros grandes temas como Estado, Desenvolvimento e Democracia.

Enfrentamos o desafio a compreender o federalismo como expressão de liberdade e autodeterminação que privilegia, a partir de uma solução pelas escalas espaciais e territoriais, o ajuste, ao menos sua tentativa, entre noções contraditórias – entre iguais, e, ao mesmo tempo, diferentes, entre interesses e conflitos, entre uniformidade e diversidade. Embora pareça semelhante, não é que haja aqui uma sobreposição à definição democracia; federalismo e democracia são, por assim dizer, a face de uma mesma moeda, sendo o federalismo uma das possíveis faces territoriais da democracia, a que estabelece forma a estrutura territorial de governo e de organização de poder em uma Sociedade.

Como aponta Elazar (1987):

Enquanto princípios, o federalismo está preocupado com a combinação de autogoverno e regra compartilhada. No sentido mais amplo, o federalismo envolve a vinculação de indivíduos, grupos e organizações à uma união duradoura, embora limitada, de modo a proporcionar a busca enérgica de fins comuns, mantendo as respectivas integridades de todas as partes.... Os sistemas federais fazem isso distribuindo constitucionalmente o poder entre os órgãos de governo geral e constituinte, de maneira a proteger a existência e a autoridade de todos. Em um sistema federal, as políticas básicas são feitas e implementadas através de negociação de alguma forma, de modo que todos possam compartilhar os processos de tomada de decisão e execução do sistema (ELAZAR, 1987; p. 5; *tradução nossa*).

O marco histórico inicial da atual pesquisa em relação a uma melhor compreensão dos consórcios intermunicipais no Brasil tornou-se, então, a estrutura federativa que se estabelece com a Constituição de 1988, resultado da busca pelo fortalecimento democrático e redistribuição vertical da capacidade de decisão em claro favorecimento ao nível local. Ao alçar os municípios ao nível de entidade federativa, a Nova Constituição buscou dar uma solução ao problema da profunda centralização do Estado adquirida ao longo de duas décadas de Ditadura Militar.

Entretanto, na década de 1990 não apenas houve discussões sobre a Reforma do Estado e a descentralização política, administrativa e financeira, mas

uma série de medidas (de cunho neoliberal) que se mostraram importantes para a institucionalização dos consórcios.

Um marco que impulsionou à retomada das discussões sobre a cooperação federativa foi a assinatura da Emenda Constitucional 19/98, que vai estabelecer que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sejam responsáveis por disciplinar através de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados. Ao basear-se no o Art. 241 da Constituição Federal e no Projeto de Lei n.º 3.884/04, em abril de 2005, é aprovada a Lei nº 11.107 (Lei de Consórcios Públicos), que criou a estrutura legal para a efetivação de consórcios públicos de direito público ou de direito privado e os convênios interfederativos. Em 2007, o Decreto nº 6.017/07 passa a regulamentar a Lei dos Consórcios (LC)¹.

Apenas para mencionar, chamamos atenção que a questão da articulação entre municípios não é nova. Eles têm origem nas associações de municípios, e, segundo IBGE, mais de 2.000 municípios, num total de 5.570, já estavam consorciados quando da aprovação da Lei 11.107 em 2005. Porém, faltava a regulamentação dos consórcios para garantir regras claras e segurança jurídica para aqueles que já estão em funcionamento e estimular a formação de novas parcerias (LOSADA, 2012; LOSADA, 2016 – III CONACI).

Segundo Cruz (2012), os primeiros consórcios intermunicipais brasileiros datam da década de 1940 (Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru) e da década de 1970 (Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba), ambos no Estado de São Paulo. Na década de 1980, em especial entre os anos de 1983 e 1986, durante a gestão do então Governador André Franco Montoro, diversos consórcios intermunicipais foram criados no Estado de São Paulo, como estratégia de desenvolvimento microrregional e de produção de alimentos, sob a forma de Consórcios Administrativos (CRUZ; ARAÚJO; BATISTA, 2012).

Após a aprovação da Lei 11.107 em 2005 e sua regulamentação em 2007, os consórcios assumem personalidade jurídica de associação civil sem fins

¹ Importante ressaltar que os consórcios administrativos anteriores à criação da Lei dos Consórcios não foram obrigados a se converterem em consórcios públicos, o que implicaria diversos constrangimentos de natureza técnica, política e finalística para muitos destes. Ficou a cargo de cada consórcio, avaliar os benefícios da transição para o formato dos consórcios públicos.

econômicos, passando a ter inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), sendo denominados como Consórcios Administrativos. Esta modalidade reunia dois ou mais entes federados ou personalidades jurídicas de direito público no cumprimento de determinados objetivos.

Com a segurança jurídica obtida a partir da legislação específica, a opção pelos consórcios parece ter ganhado a simpatia dos gestores locais. Atualmente, mais de 50% dos municípios do Brasil escolheram participar de algum processo de cooperação sob o modelo consorciado. O setor de saúde ainda é o de maior destaque, resultado de uma política de estímulo ao associativismo e cooperação a partir do Sistema Único de Saúde, o SUS. Entretanto, ainda faltam elementos para avaliar o funcionamento destes arranjos e os principais benefícios em políticas públicas que eles oferecem.

Como referência a uma realidade particular para esta discussão e nossas investigações que reúne uma série de características particulares que podem permitir uma melhor ilustração para as reflexões da tese, se ofereceu a criação e funcionamento de um determinado consórcio intermunicipal no Estado do Rio de Janeiro, o CONLESTE.

Foi como resposta a uma decisão do Governo Federal e da Petrobrás em 2005 de instalar, em Itaboraí, o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, o COMPERJ, e motivado por uma onda de expectativas e indefinições a respeito de suas possíveis consequências para agentes sociais, políticos e econômicos na região, que prefeitos de 11 municípios² iniciam uma articulação que vai culminar na formação, também em 2005, do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense, o CONLESTE.

Em princípio, o CONLESTE foi criado com o intuito de estruturar uma agenda política regional de modo a atenuar os principais impactos causados pelo empreendimento e orientar as principais atividades de planejamento e desenvolvimento na região. Desde o início, o consórcio buscava constituir-se como um interlocutor entre o principal agente econômico, a Petrobras, e a sociedade.

² Inicialmente, a articulação envolvia 11 municípios, e hoje o consórcio apresenta um total de 15 municípios.

1.2 Problemática/problematização

Hoje, após trinta anos de redemocratização e de autonomia municipal não se verificou a expectativa de que democracia e descentralização, sobretudo que se expressa na autonomia municipal, são sinônimos. Municípios ainda têm que lidar com incertezas e incapacidades de realização de políticas públicas que se somam ao conflito entre competências e atribuições que demarcam o papel da União, dos Estados e dos próprios Municípios.

O exemplo do CONLESTE é testemunha nisto.

Como antes mencionado como hipótese, a compreensão dessa problemática passa pelo aprofundamento por meio de uma perspectiva crítica das investigações dos processos em pauta. Dessa forma, o problema da articulação intermunicipal abre a possibilidade para a rediscussão de algo que por muitos anos tem sido objeto de nossa investigação, a busca e reflexão sobre novas dimensões para o planejamento e gestão, e formatos e modos de articulação de agendas regionais³.

Dois fenômenos, portanto, dão suporte a uma discussão mais abrangente que será aqui adiantada apenas brevemente.

O primeiro destaca que é preciso considerar a própria transformação histórica da forma de governo no Brasil, convertida em federalismo no final do século XIX, mas que se estrutura na maior parte do tempo, desde o início da colonização, como estrutura unitária, com ampla centralização política, administrativa, econômica e jurídica no Governo Central.

Como apontado diversas vezes por estudiosos do tema, o caso brasileiro seguiu uma lógica oposta ao modelo norte-americano que lhe serviu de inspiração, por exemplo, onde o federalismo surge de “baixo para cima”, como a resultante da articulação dos governos subnacionais. Como mostra Celso Furtado, a histórica

³ Diversos grupos de pesquisa têm se ocupado de realizar uma atualização e resgate de certo modo de uma nova leitura sobre o regional brasileiro. Esta tem sido, uma das tarefas do Laboratório Redes e Espaço (LABORE) do Instituto de Pesquisa e Planejamento Regional (IPPUR/UFRJ), cujas linhas de pesquisa têm priorizado, entre outros, um olhar crítico sobre os processos de resistência social verificados nas arenas e espaços de negociação institucionalizados pelo Estado e que se projetam para um recorte de análise regional.

constituição do federalismo no Brasil é demarcada pela decisão do governo central de acomodar os interesses regionais sem comprometer a unidade territorial, ou seja, “de cima para baixo” (FURTADO, 1999)⁴. Assim, é possível que mesmo após um século de federalismo, sendo as últimas três décadas marcadas pela autonomia do nível municipal, não se tenha rompido por completo as estruturas remanescentes de um Estado centralizado e hierárquico.

O segundo é o que busca compreender quais seriam as principais consequências para os municípios se tomarmos como fato a existência de um processo de “recentralização” federativa que tem como um de seus principais condicionantes a dominação financeira global sobre os Estados, sobretudo sobre as federações não desenvolvidas, e como principal consequência a espoliação das capacidades de gestão e de formulação de políticas públicas de entes subnacionais.

É preciso, portanto, problematizar a fundo a questão estrutural que implica em uma supressão sistemática, sem deixar de ser “democrática”, das iniciativas de cooperação locais para a formação de agendas políticas regionais, sobretudo aquelas que resultam na criação de instituições como os consórcios de desenvolvimento regional.

Esta não é uma preocupação isolada deste trabalho. Ela parte como um desmembramento de uma discussão maior sobre a existência, ou não, sobre as chances, ou não, de se constituir uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil autêntica aos interesses das classes menos favorecidas, sobretudo considerando as recentes e contundentes transformações da conjuntura política país (RANDOLPH, 2015a; RANDOLPH, 2016a; BRANDÃO, 2014).

Entre existir ou não existir, entre ser eficiente ou não, Randolph (2016a) chama atenção para o fato de que, em uma agenda capitalista, a questão regional enquanto política constitui-se para legitimar interesses hegemônicos. Embora existam chances reais de formação de uma política regional a partir do local, elas

⁴ Inclusive o autor salienta que não se coloca sobre a federação brasileira aspectos relacionados às disputas étnicas, culturais, religiosas identitárias que dão sentido estrutural à outros federalismos, mas sim a lógica de controle repressivo do Estado e a manutenção dos interesses conservadores e hegemônicos (FURTADO, 1994).

são invisibilizadas, e simplesmente não-acontecem. Esta problematização do autor tem como inspiração, entre outras, a teoria das seletividades dos Estados Capitalistas de Offe, e da Governança de Jessop, melhor abordadas adiante e que também servirão de base para o presente estudo.

Para Offe (1984), o Estado Capitalista é compreendido como um “Estado inserido em uma sociedade capitalista”⁵, que, por meio de um “*sistema de regulamentação seletivo*”⁶, complementa a racionalidade de mercado da sociedade ao prover meios da sua legitimação, condição fundamental para a expansão do sistema.

O sancionamento e legitimação desse Estado pela sociedade capitalista é, para Offe, reflexo de um sistema constitucional democrático que controla e reduz a capacidade das classes subalternas terem suas demandas atendidas. Um processo social complexo que revela a luta de classes mediada por mecanismos de dominação política e de construção das vontades coletivas que, como síntese, não vão “ameaçar” os interesses capital.

1.3 Questões e objetivos

A principal questão que o presente trabalho busca responder seria: quais e como se manifestam as principais seletividades institucionais e políticas do Estado Capitalista Brasileiro, sobretudo na sua dimensão federativa, que tornam invisíveis a formação de agendas regionais a partir de articulações intermunicipais, como no caso do CONLESTE? E, sendo mais específico: quais as condicionantes estruturais (políticas e territoriais) e conjunturais que implicaram no não acontecimento de uma política regional a partir do CONLESTE?

Para responder esta questão será preciso partir de uma leitura sobre consórcios intermunicipais diferente das que usualmente são encontradas. Há uma certa percepção geral, isto é, não apenas no meio acadêmico, mas também no meio político e social, de que a falta de vontade política e de recursos, embora esta

⁵ OFFE, op. cit., p. 145-146.

⁶ Ibidem, p. 151.

esteja atrelada a primeira de certa maneira, são os principais fatores que comprometem o funcionamento, ou poderíamos melhor chamar de sucesso de um consórcio intermunicipal.

A apresentação da realidade por esta forma pura e simples, explica-se de certo modo pelo domínio das leituras, sobretudo da ciência política, da administração pública e da economia, inspiradas no tradicional institucionalismo, que, em síntese, resume o agente tomador de decisões e a tomada de decisão em si como um resultado de um cálculo racional entre os prós e contras, entre os benefícios e malefícios, os riscos e oportunidades, entre outros (OSTROM, 2000; FEIOCK, 2007; MEZA, GRIN, FERNANDES, ABRÚCIO, 2017).

Se a nossa intenção é tomar o fenômeno dos consórcios, e do CONLESTE, como parte de um problema maior que é a questão do federalismo e a questão regional no Brasil, com este viés, fica até difícil enxergar os municípios para além de meros prestadores de serviços no tabuleiro federativo, e de enxergar os consórcios como algo a mais do que meros instrumentos de ganhos de eficiência e geradores de economias de escalas, isto é, poder enxerga-los como instrumentos ativos de uma política regional resultantes de uma articulação interlocal.

Esta é uma das razões, por exemplo, deste trabalho não incorporar em primeiro plano a discussão dominante tanto na Europa quanto na América do Norte da *interlocal cooperation theory*, fundamentada basicamente na importância da maximização das capacidades para prestação de serviços dos governos locais, com relevante papel para acordos entre os setores públicos e a iniciativa privada (DALEY e SPICER, 2018).

O CONLESTE não nos parece inspirar esta discussão, embora não se queira dizer com isso que os instrumentos conceituais e analíticos consolidados naquela perspectiva teórica do institucionalismo, como os custos de transações, as barganhas políticas, a troca de favores, o oportunismo, e outros elementos que de fato acontecem no jogo político não sejam relevantes. Mas, para nós este arcabouço teórico-metodológico apreende tão somente a superfície dos acontecimentos políticos – em clara referência às arenas de construção de políticas apresentadas por Randolph (2015) a partir da leitura de Offe, Jessop e Levi-Faur.

Por exemplo, ao se vincular o “sucesso” da cooperação à vontade política e ao voluntarismo do agente local não se atinge a dimensão da seletividade estrutural simplesmente porque a vontade manifestada já é o resultado da seleção. Assim, para nós, esta vontade política só faz sentido em uma perspectiva, capaz de lançar um olhar crítico sobre o teor democrático e a formação das vontades coletivas em um Estado Capitalista, como comentado anteriormente, e que permite a seguinte formulação: em que consiste, portanto, esta vontade política, sobretudo na dimensão local, senão no mero resultado decorrente das pressões para legitimação dos interesses e poderes hegemônicos?

Tal formulação, que se baseia na premissa gramsciana de Estado capitalista, certamente só faz sentido em uma perspectiva revolucionária e é claro que não defenderemos que os consórcios intermunicipais são instrumentos desta revolução. Buscar-se-á, entretanto, compreender de que forma a *estrutura seletiva do Estado Capitalista* converte um *potencial instrumento da política e do desenvolvimento regional* em uma instituição de Estado que vai *reforçar a tradicional estrutura política e federativa*, onde a *tradicional vocação dos municípios* coloca-os como meros *prestadores de serviços e de executores de políticas formuladas em níveis territoriais de governos superiores*, como no caso dos governos estaduais e da União.

Esta é a parte que procuramos investigar nesta tese: embora constitua-se como uma chance potencial de construção de uma política regional, esta não acontece; e não é que não exista uma política regional formulada a partir dos consórcios, elas são simplesmente invisíveis.

1.4 Metodologia

As questões levantadas e os objetivos formulados no item anterior apontam para a necessidade, na metodologia, de um esforço conceitual significativo que possa permitir, posteriormente, como instrumento analítico da investigação da referência empírica da atual pesquisa – o CONLESTE.

Ao analisar a invisibilidade e o não acontecimento na discussão sobre a formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Randolph (2015) afirma:

“...a própria forma do processo de produção deste não-acontecimento é tornada “invisível”; é naturalizado através de um arranjo de órgãos e mecanismos de tomar decisões cujas normas e mecanismos de seleção são orientados e legitimados por meio de discursos competentes que seguem lógicas inescapáveis – como se fossem “forças naturais” e não um resultado de jogo político de articulação entre forças sociais responsáveis pelo estabelecimento de formas específicas de seletividades, no âmbito do Estado. É resultado de uma determinada lógica do Estado (em sua relação com a sociedade) que não apenas impede que uma política de fato seja produzida, mas que impede que os processos responsáveis pelo “não-acontecimento” se tornem “invisíveis”. Neste sentido, a compreensão destes processos passa pela identificação dos mecanismos que produzem tanto sua não existência ou não acontecimento como os “naturalizam” – ou seja, tornam “invisíveis” seu caráter de produto social; algo que, talvez, possa ser denominado um “fetichismo” de decisões. Ou seja, ao invés de ficar analisando os elementos de uma proposta que não se reconhece como política regional, é necessário desvendar os mecanismos – as “seletividades” – que impediram seu “acontecimento”” (RANDOLPH, 2015, p. 5).

Assim, nossa intenção é justamente analisar os mecanismos que impedem o funcionamento do CONLESTE, ou seja, até que ponto a *seletividade* atinge fundamentalmente a visão de futuro, o *objetivo comum do consórcio*, *esvaziando e invisibilizando a força política regional* em lugar de uma ação pragmática e tácita em nome da prestação de serviços e da gestão pública eficiente.

Para isso, como mencionado, será utilizado também o conceito de governança de Jessop (2004), e não qualquer outro, também por considerarmos que sua apropriação elucida a utopia do momento, onde se acredita, mesmo que por boas intenções, em uma governança capaz de equilibrar as forças da Sociedade, do Estado e do Mercado.

É nesta *Era da Governança* que o Estado Democrático Capitalista estabelece suas principais seletividades em favor dos interesses hegemônicos, conduzindo as demandas coletivas e formulando as visões de futuro. Não há outra possibilidade para esta governança a não ser o seu fracasso (JESSOP, 2004).

Esta formulação geral sobre o problema da construção de uma agenda de política regional e federativa a partir dos consórcios intermunicipais, e que tem como premissa a estruturação de uma governança seletiva, impõe, por si só, um complexo desafio metodológico. A começar pela própria natureza da seletividade que, como veremos, é escamoteada pelo próprio sistema democrático que dá sentido ao Estado Capitalista.

Mas como investigar a estrutura seletiva de um Estado Democrático sem cair no risco do rótulo de que estaríamos formulando nada mais do que uma teoria da conspiração? Afinal, um dos principais pontos da teoria de Offe é revelar que a seletividade atua de modo invisível na formação das vontades coletivas, desmantelando as chances de construção de um fato social resistente à lógica do Estado Capitalista antes mesmo desse fato compreender-se como tal.

Para formular esta compreensão, além da escolha do caso empírico, como o do CONLESTE, capaz de reunir em uma mesma esfera de governança agentes de distintas escalas federativas (municípios e o estado) e distintas naturezas (social, política e econômica⁷), será preciso selecionar os principais instrumentos de elaboração e de análise de dados quantitativos e qualitativos que nos aproxime de uma leitura mais voltada para um olhar crítico.

Não é que se queira com a questão regional e dos consórcios intermunicipais gerar uma completa solução operacional para a teoria de Offe. Mas, além de nos servir de principal inspiração, esta teoria permite ampliar a perspectiva do não-acontecimento para além da racionalidade política individual, colocando no jogo complexo das forças políticas as categorias de agentes, arenas, arranjos e escalas – esta última que está clara para nós enquanto complexidade da própria dinâmica e natureza do Pacto Federativo.

Diante disto, a escolha do caso do CONLESTE nos parece oportuna por reunir diversas características necessárias ao desenvolvimento desta leitura. A começar por seu caráter institucional representado pela figura dos consórcios. Estes são resultantes de um voluntarismo municipal, algo que está consolidado

⁷ Este último representado pela figura do principal agente econômico transformador da realidade regional, a Petrobras.

como virtuoso por diversos estudos quando se trata da formulação de uma ação coletiva, sobretudo no que se refere à cooperação interlocal.

Ao menos simbolicamente, os consórcios intermunicipais representariam uma nova forma de articulação regional, que resulta em uma governança capaz de “fugir” à regra da determinação vertical, de “cima para baixo”, sobretudo se compararmos as experiências anteriores de arranjos regionais, como no caso da criação de Regiões Metropolitanas (RMs) pelos governos estaduais e da criação dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) pelo governo federal (SPINK, 2005).

Por definição, os Consórcios Intermunicipais são instituições públicas criadas como resultante de acordos entre municípios para realizar ações delegadas por este mesmo conjunto de municípios. Embora a concepção de acordos intermunicipais não seja recente na história federativa brasileira, este instituto se difunde e ganha visibilidade a partir da Lei 11.107 de 2005, lei esta que vai estabelecer as regras gerais para a formação e funcionamento dos consórcios no país.

A própria estrutura institucional de um Consórcios Público precisa ser melhor examinada a partir do sistema de governança que ele cria. Para isso, tomaremos como base a governança heterárquica de Jessop (2004) como modo de análise institucional dos consórcios. Compreende-se por governança heterárquica, como será exposto, a não existência de estruturas hierárquicas no processo decisório, algo que a própria estrutura legislativa dos consórcios busca evitar ao estabelecer um poder de voto para cada município na Assembleia Geral dos consórcios.

Além disso, como demonstrado em estudos anteriores (BARBOSA, 2013; dissertação de mestrado), parece haver no estado do Rio de Janeiro certo conflito histórico entre os interesses da esfera estadual de governo e os arranjos de cooperação regional, o que poderia gerar alguma incompatibilidades políticas de iniciativas como o CONLESTE, e o que torna a governança dos consórcios no estado algo “frágil” diante das intervenções políticas externas. Mas como analisar esta incompatibilidade? Um caminho seria a partir dos instrumentos burocráticos e institucionais. Por exemplo, no aparelho institucional, burocrático e jurídico que se estruturou no federalismo brasileiro, as instituições de controle ambiental estão

localizadas na esfera dos estados. Assim, em projetos de grande investimento, como no caso do COMPERJ que deu motivação para a criação do CONLESTE, são estas instituições estaduais, como o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) que estabelecem uma resposta final no que se refere a autorizações de implantação de plantas industriais e avaliação e execução das eventuais compensações financeiras.

Também é importante verificar se o governo estadual criou legislações ou novas instituições que pudessem ser compreendidas como conflitivas ao interesse do CONLESTE, e se as decisões de suas agências e instituições, como no caso do INEA criou, de igual modo, dificuldades para o arranjo.

Como comentado no item anterior, é curioso notar que mesmo que a hipótese da interferência do governo estadual na política regional em desfavor ao CONLESTE seja confirmada, não parece ter havido resistência entre os prefeitos diante desta postura, o que pode ter contribuído para a conversão tácita do consórcio ao papel de arranjo subordinado aos interesses estaduais.

Esta leitura, se confirmada, estaria de acordo com a formação das vontades coletivas pela teoria da seletividade, e aqui, a estrutura partidária e federativa pode contribuir para a explicação seja a partir de uma análise das coligações partidárias no estado e nos municípios no Rio de Janeiro, seja pela comparação da relação entre estados e municípios no Brasil.

Além da investigação sobre a influência das escalas federativas superiores na governança dos consórcios, também identificou-se necessária a realização de uma análise sobre os aspectos territoriais e socioeconômicos internos que dão sentido à formação de uma cooperação entre os municípios do CONLESTE. Assim, será apresentado um panorama geral dos municípios pertencentes ao consórcio de modo a lançar um olhar crítico sobre quais as principais similaridades e diferenças que potencializam ou dificultam as chances de uma cooperação intermunicipal autêntica.

A presente metodologia buscou também apresentar informações qualitativas. Foram realizadas entrevistas com agentes políticos de expressiva importância para o consórcio, de modo a buscar diferentes visões e interpretações

sobre a governança do arranjo e das principais influências externas e internas capazes de transformar a visão de futuro do CONLESTE.

Para a construção da visão de futuro e sua transformação, buscou-se: 1) analisar o perfil dos prefeitos (seus partidos, trajetórias políticas, expectativas sobre as futuras eleições, o discurso do desenvolvimento regional nos projetos de campanha, entre outros); 2) analisar a estrutura das coligações partidárias, buscando compreender qual(is) partidos estão com maior participação na cena política; 3) analisar o grau de afinidade político e partidária com o governo estadual; e 4) analisar também o perfil legislativo dos municípios.

Assim, buscou-se priorizar uma metodologia que evidenciasse aspectos da dinâmica partidária na região, os vínculos entre os partidos alinhados ao governo estadual e os governos municipais. Tanto no executivo quanto no legislativo há indícios de uma ampla capilaridade e influência do governo estadual nos municípios do CONLESTE.

Além da reunião de informações para descrever e analisar a dinâmica específica da seletividade na governança deste consórcio, será preciso também apresentar o contexto geral da formação e funcionamento dos consórcios no Brasil. A maior parte das informações apresentadas para descrever este cenário, marcado pelo crescimento dos consórcios, foram obtidas por dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) disponibilizados na pesquisa Perfil dos Municípios no Brasil (MUNIC) entre os anos de 1999 à 2015, por informações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF), e reportagens e entrevistas divulgadas pela imprensa oficial.

De fato, uma questão de investigação com tamanha amplitude como expomos no item anterior sofreria o risco do sufocamento pelo próprio desafio metodológico que impõe. Ainda que um melhor detalhamento metodológico esteja acompanhado de cada capítulo que a seguir, não será nossa intenção operacionalizar por completo a teoria de Offe na cooperação interlocal no Brasil, como mencionado anteriormente, mas alertar para o fato de que este instrumento potencial de formulação de agendas regionais, como no caso dos consórcios intermunicipais, também é influenciado pelas seletividades.

1.5 Apresentação dos capítulos

As principais hipóteses e questionamento observado anteriormente remetem à uma discussão mais ampla que deve considerar a relação entre Estado, Governança e Federalismo no Brasil, que vai ser desenvolvida no **segundo capítulo, “Estado e Governança”** após esta introdução. Neste capítulo serão apresentadas questões de natureza teórica, ainda que de forma superficial, do poder e da dominação política, das seletividades estratégicas no atendimento de “demandas” sociais no âmbito do Estado capitalista, orientadas pela leitura de determinados autores. Seguido por uma reflexão crítica no sentido do pensamento de Levi-Faur e Jessop acerca do termo da governança com a finalidade de servir como referência conceitual para a discussão dos consórcios intermunicipais no capítulo seguinte.

No **capítulo 3, “Consórcios Públicos e Governança”**, será realizada uma análise sobre as implicações das relações federativas no Brasil e as instituições de cooperação regional, tal como identificamos nos consórcios públicos intermunicipais. Este capítulo terá como objetivo abordar a temática dos Consórcios no Brasil refletindo sobre algumas condições gerais que vão desde o contexto político e federativo da elaboração e aprovação da legislação até as principais regras que vão ser criadas pelos gestores dos consórcios que implicarão severas questões do ponto de vista da governança regional.

No **capítulo 4, “O Crescimento das experiências de Consórcios Intermunicipais no Brasil”** busca-se apresentar um estudo geral sobre os principais fatores que tornaram os consórcios visíveis, bem como as diferentes bases a partir da qual se discute o tema dos consórcios: o federalismo, o desenvolvimento regional, as políticas públicas, entre outros. O capítulo também buscará apresentar diferentes experiências de políticas de consorciamento a partir do estímulo dos governos estaduais e do governo federal, buscando. Por fim, a discussão consistirá em questionar até que ponto os consórcios intermunicipais são de fato institucionalidades que ampliam as chances de uma nova agenda regional, contribuindo para articular escalas e projetar temas do local para escalas superiores.

O capítulo 5, “**O CONLESTE: a formação de uma agenda regional**”, está dividido em quatro partes. Na primeira, uma questão central move a discussão: o que torna a “região” do CONLESTE tão relevante para se discutir os aspectos teóricos definidos anteriormente, tais como a cooperação federativa, a governança dos consórcios, as seletividades e os não acontecimentos? A resposta para esta questão vai exigir, de início, uma descrição sobre algumas das principais características socioeconômicas da região. Também se faz necessário realizar uma apresentação, mesmo que genérica, do conjunto dos municípios que formam o CONLESTE, o que vai nos permitir estabelecer um primeiro olhar crítico sobre o significado de “região Leste Fluminense”. O acervo de informações que embasam esta primeira parte é extraído de dados do IBGE, como o Censos Demográficos, da base IBGE Cidades, de estudo diagnóstico encomendado pelo CONLESTE, de dados obtidos em Planos de Negócios da Petrobras e do site da empresa⁸. A segunda parte deste capítulo buscará apresentar o CONLESTE e a fundamentação que lhe dá sentido, bem como apresentar os principais pontos de sua estrutura institucional e que vai nos permitir dar um ponto de partida para a análise da governança regional, desenvolvida no capítulo posterior. A terceira parte busca delimitar o sentido de região Leste Fluminense, recorte regional nunca adotado por instrumentos de governo até o surgimento do CONLESTE, sendo possível explorar o sentido de região de forma não tradicional, e levantando as principais questões que deram notoriedade e relevância a este recorte regional. A quarta parte busca apresentar os aspectos conjunturais políticos e econômicos que deram suporte à criação do CONLESTE, bem como o conjunto de expectativas criadas. Assim, o objetivo neste capítulo é demonstrar que o caso do CONLESTE permite ilustrar parte da complexidade da estruturação de sistemas de governança voltados para a cooperação federativa e a inserção de lógicas dialéticas que tanto projetam dilemas regionais (aumentam as chances de visibilização e construção regional de uma política de desenvolvimento) como suprimem seletivamente estas mesmas chances por meio de mecanismos inerentes à estrutura do Estado capitalista.

O capítulo 6, “**Caracterização Política da Região Leste Fluminense e o conflito de Governança**”, busca apresentar informações relacionadas ao perfil

⁸ Em algumas informações e mapas do capítulo serão incluídos também dados sobre o município do Rio de Janeiro a serem tomados para fins comparativos.

político dos municípios do CONLESTE desde a formação do consórcio em 2005 até o final do ciclo de gestão que termina em 2016. Este capítulo busca entender até que ponto o perfil político é representativo para a construção de contextos políticos na região direcionados para a cooperação regional. Isto é, considera-se que a partir do perfil político seja possível analisar conjunturas favoráveis, ou não, à tomada de decisões coletivas entre gestores de uma região. Toma-se como ideia central que os diferentes perfis políticos em constante interação na região em um determinado ciclo eleitoral poderá contribuir para a reflexão acerca do plano das relações interpessoais, tomado a partir da referência da governança heterárquica citada de Bob Jessop (capítulo 2), pois considera-se que a formação de elementos peculiares à cooperação como a construção da visão de futuro e a confiança entre os agentes públicos depende também do projeto político que cada gestor tem em mente para sua própria carreira. Este perfil político será constituído a partir da análise relacional entre cinco variáveis: os partidos políticos dos gestores em cada ciclo eleitoral, a composição de sua bancada legislativa de apoio ou de oposição, o padrão das coligações estabelecidas por cada partido, os discursos de campanha dos candidatos eleitos, e a expectativa quanto à futuras candidaturas. Revela-se importante observar quaisquer elementos capazes de provocar competição ou cooperação entre os gestores dos municípios do CONLESTE e, desta forma, ameaçar a criação de contextos regionais favoráveis à construção de políticas regionais cooperadas.

Finalmente, nas **“Conclusões e Perspectivas” (capítulo 7)** a tese se encerra com um balanço e uma síntese dos argumentos apresentados e uma perspectiva a partir da retomada da reflexão sobre o federalismo que transpassa todas as discussões do atual trabalho. Buscar-se-á neste momento traçar algumas considerações sobre os consórcios na atual conjuntura política, bem como tecer alguns apontamentos para uma discussão futura sobre consórcios.

2 ESTADO E GOVERNANÇA

Como foi apresentado há pouco, este capítulo tem a finalidade de esboçar uma breve referência conceitual que, se não chega ser instrumento propriamente dito para a análise, vai poder orientar a leitura do Estado capitalista e da governança. É claro que um referencial conceitual baseado em autores como Gramsci, Poulantzas e Offe, e noções como *dominação política*, *neutralidade aparente* e *seletividades*, não permite uma “aplicação” direta à realidade brasileira, mas podem dar orientações gerais para sua investigação.

Por isto, a apropriação destes autores, na primeira parte do capítulo, pretende permitir, posteriormente, uma leitura crítica de discussões sobre consórcios intermunicipais no Brasil e mais específico o caso do CONLESTE.

Em geral, o problema de política pública que dá sentido à formação de consórcios se explica enquanto solução parcial a uma certa fragilidade dos municípios diante de sua capacidade de atender as principais demandas do cotidiano e da própria natureza estrutural do sistema federativo brasileiro. A cooperação intermunicipal serviria assim, para somar forças, diminuir gargalos, estreitar interesses comuns, entre outros.

Espera-se conseguir, através da leitura sobre o funcionamento do Estado capitalista e as relações de dominação política, vincular uma compreensão sobre a natureza deste mesmo Estado ao tema dos processos de cooperação federativa no Brasil voltados para o desenvolvimento regional, sobretudo na forma dos Consórcios Públicos Intermunicipais.

É possível que esta etapa permita dar um passo adiante e tratar da própria governança na institucionalização da cooperação federativa e, em termos específicos, do princípio da auto-organização heterárquica na governança, tal como aponta Jessop, e que parece bastante pertinente enquanto problemática para tratar as relações federativas no Brasil, sejam as verticais ou horizontais.

Deste modo, na segunda parte do capítulo tratar-se-á da governança com a intenção inicial de justificar a adoção de uma determinada abordagem sobre a governança. Ao examinar mais detidamente os usos do termo governança, se

percebe uma ampla variedade de abordagens e perspectivas. Serão reunidas algumas das principais interpretações e usos deste termo na academia que mostrará as propriedades daquele utilizado no presente estudo.

2.1 Estado, poder e dominação política

O presente item possui, como objetivos apresentar uma leitura teórica, mesmo que breve, sobre a dominação política no Estado capitalista. Busca-se, assim, gerar uma discussão que nos servirá de suporte para pensar seu papel e função, bem como suas implicações para a formatação e funcionamento das institucionalidades de cooperação federativa, além de recuperar a discussão teórica sobre as seletividades estratégicas e sua potencial aplicação na problematização da construção de políticas de desenvolvimento regional.

Para Offe (1984), o Estado capitalista é compreendido como um “Estado inserido em uma sociedade capitalista”⁹ que, por meio de um “sistema de regulamentação seletivo”¹⁰, complementa a racionalidade de mercado da sociedade ao prover meios da sua legitimação, condição fundamental para a expansão do sistema.

O sancionamento e legitimação desse Estado pela sociedade capitalista é, para Offe, reflexo de um sistema constitucional democrático que controla e reduz a capacidade das classes subalternas terem suas demandas atendidas. Um processo social complexo que revela a luta de classes mediada por mecanismos de dominação política e de construção das vontades coletivas que, como síntese, não vão “ameaçar” os interesses capital.

Tal como aponta Offe (1980), não parece trivial ou mesmo possível analisar as relações políticas de dominação em uma sociedade através da identificação de um “local”, um “grupo” ou um “centro” desta dominação na estrutura política e social. Em termos constitucionais, num sistema democrático esta dominação não é aparente.

⁹ OFFE, op. cit., p. 145-146.

¹⁰ Ibidem, p. 151.

Nos sistemas políticos que se entendem como democráticos a identificação dos grupos ou das camadas sociais dominantes não é tão óbvia como pareceria à primeira vista. Isso porque a ordem democrática significa, essencialmente, que em um certo sistema social nenhum grupo obtém a priori, privilégios particulares de poder (OFFE, 1980; p. 107).

Deste modo, não parece tão trivial investigar qual grupo domina e qual grupo é dominado no âmbito do Estado capitalista; nem no caso dos consórcios. Qualquer tentativa de identificação neste sentido remeteria a uma questão metodológica problemática¹¹. Mas, uma vez considerando existência de formas de dominação, não aparentes, procuraremos realizar uma breve leitura dos sistemas não aparentes desta dominação política a partir do pensamento de Offe, Poulantzas e Jessop. Parte desta dominação não aparente é estabelecida, como veremos, por sistemas constitucionais e institucionais já instalados, e que deprimem a capacidade de novos arranjos de se consolidarem sem que haja um intenso modelamento por parte dos arranjos já estabelecidos.

Por isso o debate sobre a governança é tão importante, pois é no âmbito de uma governança estruturada historicamente pela lógica das forças hegemônicas, que o convencimento, a barganha e a subalternidade se expressam. Quando se pensa a estrutura de organização territorial de governo no Brasil, é muito recente a chegada dos entes municipais na arena de negociações como sujeitos autônomos, quase sempre foram a expressão local do domínio estadual/provincial.

Para desenvolver tal análise sobre o Estado e a Governança, é possível apropriar-se de textos recentes que demonstram a contribuição do pensamento destes autores para o debate (RANDONPH 2017, 2016a, 2016b, 2015a, 2015b, BARBOSA, 2016 e BARBOSA e DIAS, 2016). Associando esta perspectiva da não aparência da dominação política aos conceitos de seletividade, de não

¹¹ Como aponta Offe (1980) existe um vasto debate no âmbito da Sociologia Política sobre esta questão representada pela *Teoria do Conflito* e pela *Teoria da Integração*. Segundo o autor, a primeira consiste na explicação de que o sistema do capitalismo tardio democraticamente constituído só poderia ser adequadamente analisado se visto sobre o pano de fundo do antagonismo entre dominantes e dominados, entre poderosas oligarquias, classes, camadas ou grupos, e outros grupos e classes relativamente destituídos de poder, cujos interesses são subjugados. Por outro lado, pela *Teoria da Integração*, a explicação acerca da dominação política parte da noção de que um sistema legitimado de instituições políticas integram a sociedade, neutralizando, assim, privilégios, estruturas de poder referentes à determinados grupos, ou pelo menos assegurando um equilíbrio instável entre os grupos em competição pelo poder.

acontecimento e construção de políticas públicas, os autores problematizam as estruturas de governança no âmbito das arenas e institucionalidades criadas para atender determinadas “demandas” ou interesses da sociedade.

Como referencial empírico para o tratamento desta temática, a questão regional aparece tanto no sentido da criação de uma política endógena de desenvolvimento regional (RANDOLPH, 2017 e 2016b), como no âmbito da criação de instrumentos de cooperação interfederativa voltados para atender à uma certa expectativa de desenvolvimento regional, como no caso dos Consórcios Públicos Intermunicipais (BARBOSA, 2016).

No presente item, a discussão que abrange a não aparência da dominação política na sociedade brasileira assume um caráter funcional capaz de refletir o contexto da cooperação interfederativa no país a ser desenvolvida mais tarde. O aprofundamento da leitura deste referencial procura servir de base para responder a seguinte questão: *em que medida, a dominação política interfere na decisão sobre como, por quê e para quê se estruturaram institucionalidades de coordenação federativa—intermunicipal no Brasil, tal como os Consórcios Intermunicipais?*

Esta questão nos remete à uma compreensão de Gramsci acerca do papel do Estado e da dominação na construção dos consensos. Como indicava Gramsci, a dominação consiste na capacidade de gerar uma concepção universal do mundo a partir dela mesma, de dominar através do consenso e de reproduzir as formas de dominação nos espaços dos dominados (CECEÑA, 2009).

Essa reflexão nos ajuda achar uma abordagem capaz de encaminhar a discussão referente à questões da política, do planejamento, da gestão e, especialmente, referente a um esclarecimento de como este estudo se situa em relação à tão falada “governança”.

Em face de outras concepções – às quais será feito menção mais tarde na discussão sobre os consórcios – se insiste aqui na importância do resgate permanente de uma concepção neo-gramsciana sobre o Estado e sobre a governança, que baseada numa interpretação crítica sobre a relação entre a Sociedade, o Mercado e o Estado. Autores como Claus Offe, Nicos Poulantzas e

Bob Jessop, como mostra Randolph (2017, 2016b), oferecem grandes potencialidades de articulação em torno de uma agenda de compreensão de uma “governança neo-gramsciana” (vide JESSOP, 2004/2014).

Ao utilizar conceitos desses autores para tratar do tema da governança em política regional, Randolph (2016b) levanta importantes questionamentos acerca das características do Estado Capitalista, seus sistemas de seletividades estratégicas, que, além de produzir “não acontecimentos sistemáticos” (vide RANDOLPH, 2016b), estão subscritos à uma estrutura de aparente neutralidade deste Estado. Tanto Poulantzas como Offe concordam sobre uma abordagem do Estado enquanto relação social complexa, que não deve ser compreendido de forma passiva ou instrumentalizada. Citando Jessop (2014), o Estado capitalista em Randolph (2016b) é apresentado como:

... um conjunto (ensemble) relativamente unificado de instituições, socialmente enraizadas, socialmente regularizadas, e estrategicamente seletivas, organizações, forças sociais e atividades organizadas em torno (ou, pelo menos, envolvido em) da tomada de decisões coletivamente vinculativas para uma comunidade política imaginada (JESSOP, 2014 apud RANDOLPH, 2016; 4).

Em complemento à esta abordagem, Jessop (2009) apresenta um escopo analítico sobre o tipo capitalista de Estado Moderno a partir do pensamento de Poulantzas (1978).

Poulantzas argumentou [em seu texto Estado, Poder, Socialismo de 1978] que, enquanto o governo direto de classe deveria ser percebido como ilegítimo mesmo se fosse possível, o moderno Estado representativo oferece uma estrutura flexível para unificar os interesses políticos de longo prazo de um bloco no poder de outra forma fissíparos, para desorganizar as classes subalternas e para assegurar o consentimento das massas populares (JESSOP, 2009; p. 132).

Estas duas abordagens reúnem elementos centrais que remetem ao próprio formato do Estado Moderno de permanente contradição entre o seu aspecto capitalista e democrático no âmbito da mediação das relações de classes: os *mecanismos institucionais de dominação no sistema de formação das vontades políticas*, que de certo modo resulta em algo que Offe chama de “*certificação da lealdade das massas*”. Esta consistiria na sistemática manutenção da lealdade das massas na construção da “vontade política” que resulta tanto nos processos democráticos de tomada de decisão coerente aos interesses dominantes, como a

dificuldade de articulação dos grupos de interesses em torno de demandas gerais, como o caso do desenvolvimento regional.

Portanto, uma pergunta sob este olhar crítico para a relação Estado-Sociedade-Mercado passa a ser “de que demanda estamos falando”? Quais seriam os mecanismos que motivam a criação de consensos sobre o que o Estado deve oferecer à sociedade e de que forma isto deverá ser ofertado?

Dentre esses mecanismos, Offe chama atenção para o papel dos partidos políticos, dos sindicatos, das associações de interesses e dos parlamentos na construção em torno de consensos gerais. Segundo o autor, estas estruturas institucionais atuam na “*eliminação e repressão das articulações de necessidades que ameacem o sistema*” por meio de mecanismos de disciplinamento embutidos nestas *instituições* de articulação política das necessidades, provocando a exclusão de motivações divergentes (OFFE, 1980: p. 116).

Pode-se adicionar ainda um outro mecanismo de disciplinamento da vontade coletiva inspirados por uma reflexão de Brandão (2014) e Randolph (2016) sobre a compreensão do desenvolvimento. Este possui, ao nosso ver, uma relação direta ao objeto da governança.

A dominação do saber institucionalista implicaria:

... que a ação das políticas públicas apenas propagandeiam e promovem a banalização de noções como confiança, capital social, microiniciativas empreendedoras, voluntariados e comunidades solidárias (BRANDÃO 2014, p. 128 *apud* RANDOLPH, 2016).

Defende-se a hipótese – comprovada adiante – que uma abordagem do tema do domínio do saber institucionalista e suas implicações para o tratamento das questões associadas à cooperação federativa e ao desenvolvimento regional precisa se remeter aos mecanismos institucionais da seletividade observados nos partidos, nas associações, nos parlamentos e sindicatos, tratamento sugerido por Offe (*ibid.*). Segundo o autor, compõe a natureza dos sistemas democráticos uma percepção que os consensos são em si a própria afirmação de um ambiente democrático que atinge todas as suas finalidades na negociação e ajuste de

interesses. Os problemas, ou a limitação, estariam no campo da organização e identificação desses interesses por parte dos grupos sociais.

Em se tratando de um processo sistemático e não aparente no âmbito do funcionamento do Estado capitalista, a seletividade das instituições é o que permite que o Estado, por meio de injunções estruturais, ideológicas, processuais e repressiva, possa articular e atender seletivamente aos interesses capitalistas excluindo, não-eventualmente, as possibilidades alternativas (e eventualmente contrárias) à estes interesses (OFFE, 1984).

A seletividade significa a “restrição não aleatória (isto é, sistêmica) de um espaço de possibilidades”, ou seja, a atividade estatal deve ser capaz de selecionar determinadas ações políticas em detrimento de outras igualmente possíveis, sendo a escolha determinada pelos interesses da classe capitalista (DIETER, 2007).

As atividades seletivas estariam orientadas aos fins do mercado, as ações estatais devem ter seus objetivos reais ocultos; a tarefa de escamotear os reais fins da atividade estatal cabe ao discurso oficial, traduzido pela legalidade e legitimado pelo argumento democrático (DIETER, 2007).

O resultado, portanto, seria a supressão de interesses contrários, gerando invisibilidades e não-acontecimentos, traduzidos enquanto um conjunto de chances “perdidas” e que contrariam o próprio princípio democrático (vide RANDOLPH, 2017, 2016b e 2016a).

Desta forma, a seletividade é parte estrutural do Estado capitalista, e, por vezes, não é aparente, sendo dificilmente constatada – inclusive em termos científicos. É sofisticada e estrategicamente orquestrada de modo a tornar ações e demandas sociais marginais invisíveis, sob uma percepção enganosa de que não existem, e, por isso não chegam sequer a ser cogitadas. Randolph (ibid.) aborda esta questão quando fala das “chances perdidas” da ação política dos de baixo na construção da Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Brasil (PNDR). Para explicar este ponto, é necessário realizar uma breve consideração sobre a seletividade enquanto problema estrutural do Estado capitalista e dos sistemas de dominação político invisibilizados pelas estruturas constitucionais.

Esta invisibilidade, segundo OFFE (1980), estaria associada aos próprios sistemas constitucionais democráticos que teriam, neles mesmo, uma intenção de destituir classes, camadas, ou grupos politicamente dominantes dessa função de dominação¹².

O problema estrutural do Estado capitalista é que ele precisa simultaneamente praticar e tornar invisível o seu caráter de classe. As operações de seleção e direcionamento de caráter coordenador e repressor, que constituem conteúdo de seu caráter classista, precisam ser desmentidas por uma terceira categoria de operações seletivas de caráter ocultador: as operações divergentes, isto é, as que seguem direções opostas. Somente a preservação da aparência da neutralidade da classe permite o exercício da dominação de classe (OFFE, 1984; p. 163).

Randolph (2015) trata desta questão de forma mais específica ao abordar tópicos relacionados à política de desenvolvimento regional no Brasil. O autor problematiza a não existência formal e documental de uma política de desenvolvimento regional como algo totalmente distinto da não existência de uma ação política orientada para o desenvolvimento regional, confundindo-se as noções do não existir, da não realização ao não acontecer.

Deste modo, o autor esclarece que, não é porque determinadas formalidades políticas “não aconteçam” no plano visível que elas não existam no âmbito do real-social. Em nossa visão, a totalidade do real se confunde apenas ao que é aparente. Nem mesmo métodos mais sofisticados das ciências sociais podem romper a apreensão parcelar e superficial da realidade (RANDOLPH, 2015).

Sobre isso, Randolph argumenta:

...[o] positivismo e pragmatismo do cotidiano exigem que nós atribuamos à ausência o mesmo status cognitivo com aquele dado à presença, ao percebido: a ausência é uma mera “não-presença” – por exemplo, a ausência do sol durante à noite é uma mera “não-presença” – e não um não-acontecimento (socialmente produzido) [...] a ausência de um fenômeno social pode ter sido deliberadamente produzida e, assim, expressar o não-acontecimento de um fenômeno cuja realização foi

¹² A explicação para essa intencionalidade nos remete à debates que datam da década de 1960 em autores como C.W. Mills e S. M. Lipset, assumindo diferentes abordagens em se tratando de duas correntes teóricas, a da teoria da integração e a da teoria do conflito. Na primeira, o sistema democrático seria responsável por uma certa concorrência institucionalizada entre grupos políticos de poder. Segundo esse mecanismo, a dominação política seria apenas a dominação de instituições, cuja ocupação por parte de grupos de poder permanece temporária. A segunda posição, da teoria do conflito, é exemplificada pelo conceito de elite do poder, concebido enquanto grupo que representa os interesses das organizações econômicas, políticas e militares.

deliberadamente impedida (RANDOLPH, 2015; p.7).

Esta definição nos faz levantar a hipótese de que não é que os interesses em torno de uma política para o desenvolvimento regional e, no nosso caso específico, o CONLESTE, não existam, mas operam em uma dimensão invisível, onde apenas um conjunto de mecanismos e encadeamentos coordenados de ações e discursos implicam em seu não-acontecimento.

Para manter a impressão de neutralidade, de curso natural dos acontecimentos, os mecanismos de governança mais conservadores seriam responsáveis, portanto, por articular os interesses hegemônicos como se fossem todos coletivos, e de modo que possa gerar a falsa impressão de consenso, de inclusão e universalidade da política.

O real interesse e a chance potencial de ação das classes subalternas torna-se invisível antes mesmo de estarem minimamente consolidadas, convertem-se em não-acontecimentos. Este é o fenômeno pelo qual Offe (1984) chama de mecanismos de seletividade do Estado capitalista.

O primeiro mecanismo nos remete à estrutura do sistema político que estabelece premissas e barreiras para uma política possível e delimita um espaço para as possibilidades de acontecimentos políticos. Pode-se dizer que nessa estrutura estão enquadrados todos os instrumentos jurídicos que o aparelho estatal pode utilizar para a manutenção da ordem. O segundo mecanismo é a ideologia, que teria como função promover a percepção e articulação seletiva de problemas e conflitos sociais, ela filtra ou restringe os acontecimentos políticos através de normas. Os processos compõem o terceiro mecanismo e se resume ao conjunto de procedimentos institucionalizados de formulação e implementação política, fazendo um tipo de seleção a partir do momento em que consideram certos conteúdos políticos com mais chances de serem realizados e postos em prática enquanto política pública. Por fim, a repressão seria, propriamente dita, a aplicação ou ameaça de atos repressivos partindo do aparelho estatal, como a polícia e a justiça.

Portanto, este conjunto de mecanismos de seletividades, que operam no plano do invisível, levantam uma interessante questão metodológica que tem sérios

desdobramentos epistemológicos. Quais os processos sociais e políticos que, em certos ambientes e circunstâncias conseguem produzir estes “não-acontecimentos”. E como estes processos, por sua vez, são resultados de outros processos sociais e políticos? (RANDOLPH, 2015).

A incorporação, aqui, da discussão sobre o Estado capitalista enquanto conjunto conflitivo e antagônico de forças, interesses e seletividades em sua lógica interna que reflete em certa medida a complexidade social e a manutenção das relações de classe se justifica na medida em que parte significativa do debate em torno da formalização dos Consórcios Públicos (e Intermunicipais) trata este novo “instrumento” como algo que está voltado para melhorar algo como a “eficácia” ou mesmo “eficiência” da atuação e intervenção pública. Mas tal apreensão contida nos principais textos sobre consórcios não estaria partindo de um pressuposto que anula a contradição entre a relação Estado e Sociedade, e se baseiam em um Estado neutro, à serviço dos interesses majoritários de uma sociedade?

Segundo essa posição, eventuais falhas de funcionamento desses instrumentos de cooperação devem ser pensadas exclusivamente enquanto falhas de gestão, de “eficiência”, ou de ajuste institucional das regras e procedimentos, tal como os teóricos institucionalistas nos fazem pensar, também no sentido como aponta Jessé de Souza *apud* Randolph (2016a):

... nossos graves problemas sociais e políticos ... (são) todos superficialmente percebidos e amesquinados a questões de “gestão de recursos”. Com isso, cria-se a falsa impressão de que conhecemos os nossos problemas sociais e que o que falta é apenas uma “gerência” eficiente — a crença fundamental de toda visão tecnocrática do mundo — quando, na verdade, sequer se sabe do que se está falando (SOUZA *apud* RANDOLPH, 2016a).

Está em contradição à abordagem que sustenta a atuação seletiva – e não socialmente neutra – das instituições, a construção de uma racionalidade lógica e de neutralidade que responde por uma certa concepção da oferta e da demanda na costura das relações entre o Estado e a Sociedade. A grosso modo, segundo esta lógica racional, seria a oferta o conjunto de meios, instrumentos e institucionalidades que permitem ao Estado suprir as demandas decorrentes da sociedade capitalista.

Portanto, a simples noção de eficiência consistiria no fato do Estado, e suas institucionalidades, cumprir seus deveres de “supridores” de uma demanda social, obedecendo a lógicas que se aproximam da lógica de mercado. Isso nos remeteria à toda uma argumentação que possui como substrato teórico a noção de Estado gerencial, de cidadão-cliente, onde ele é interpretado como uma empresa a serviço de seus clientes (a sociedade).

Na bibliografia sobre consórcios públicos se encontra um referencial de Estado que enfatiza a relação Estado-Sociedade enquanto uma relação de oferta e demanda por prestação de serviços públicos (CÉSAR, 2016; NETO, 1998; SOBRINHO & DA SILVA, 2015; ZWICK, 2012.).

Esta concepção de Estado surge com a onda neoliberal a partir de meados dos anos 1980, e, nas palavras de Bresser Pereira (1998/2010), principal mentor da Reforma Gerencial no Brasil dos anos 1990, o cidadão moderno é aquele que enxerga o Estado enquanto um prestador de serviços e que, para que este viesse a cumprir a demanda de modo mais “eficiente”, era preciso adotar um comportamento típico das empresas, sendo competitivo, flexível, descentralizado e de mínima rigidez burocrática, um Estado gerencial.

Sobre este referencial de Estado – que, ao que tudo indica, tende a ser admitido com maior ênfase no atual governo –, a noção de classes sociais, de frações sociais em disputa pelo poder são abreviadas por um discurso oficial, que endossa uma visão de Estado neutro, moderno, e que faz uso de mecanismos alternativos de governança para contemplar de forma “equilibrada e universalizada”, interesses “plenos” da sociedade.

A experiência histórica mostra que governos que expressam mais diretamente essas “forças arcaicas e conservadoras” costumam ser comprometidos com um projeto político de fortalecer, para a organização econômica e social da sociedade, mecanismos de mercado em detrimento da atuação pública e substituir agendas como planejamento e desenvolvimento por privatização e crescimento (RANDOLPH, 2017).

Apesar de não serem poucas as referências que apontam que esta concepção de Estado está um tanto equivocada ou serve para atender a determinados interesses bem específicos, ela se mantém dominante. Nem a

permanência dos indicadores de desigualdades em diversos países que adotaram a cartilha de Estado gerencial/neoliberal foi capaz de derrotá-la.

Ao contrário, pela abordagem acima introduzida de autores como Gramsci, Offe e outros, o fracasso institucional estaria relacionado à própria maneira como são construídas/formatadas a “demanda” social por meio das seletividades e desarticulados potenciais grupos de interesses em torno da temática do desenvolvimento regional. Ela – a abordagem – permite afirmar que são anuladas as “demandas” que de fato deveriam ser do interesse social organizado, mas que por força da dominação política e por serem contrárias aos interesses hegemônicos do capitalismo, se mantêm invisíveis, sem a chance de se organizar politicamente como vontade coletiva.

Como observamos, é aspecto central do Estado capitalista empreender sua lógica e atuação seletiva (“invisível”) à demanda social. E, para isso, há todo um sistema de dominação política, de construção e legitimação das vontades coletivas de modo coerente aos interesses do mercado, do capital e das classes privilegiadas.

Em uma dessas noções de oferta e demanda está a prestação de serviços públicos. Uma parcela considerável dos consórcios poderiam ser pensados, portanto, enquanto institucionalidades estatais criadas para suprir determinadas demandas da sociedade.

Cria-se um perfil constitucionalmente validado de Estado que deve ser eficiente para atender aos interesses aparentes e legitimados da sociedade, onde o aspecto regional serve em muitos casos como escala de organização do mercado, reunindo demandas sob lógicas setoriais, que se conhece de longa data como “economias de escala”.

Pode se imaginar que demanda social e regional para com o Estado seria um construto de interesses em arenas de governança e arranjos institucionais que limitam, podam, desfiguram os reais interesses, gerando não acontecimentos e seletividades. Um desses espaços de atuação seletiva podem ser os arranjos regionais tais como os consórcios públicos, onde se observa este papel da seletividade na própria legislação decorrente que estabelece uma dinâmica

propriamente seletiva para a tomada de decisões em diferentes momentos e pontos, como na composição e funcionamento da Assembleia Geral dos consórcios.

Finalmente, uma política ou uma ação política voltada para desenvolvimento regional talvez se enquadre no que Offe chama de “demandas” abrangentes, e, portanto, com pequena capacidade de reunir grupos de interesses específicos, tal como se poderia suspeitarmos para uma parcela dos Consórcios Públicos Intermunicipais de Desenvolvimento Regional. Em certo sentido, o que Brandão (2014) considera como banalização das noções de confiança e do capital social no âmbito das interpretações institucionalistas podem estar associadas à essa dificuldade que Offe comenta da organização de grupos de interesses em torno das necessidades gerais.

... a capacidade de organização de um interesse depende da existência de grupos determinados e claramente definidos de pessoas (físicas ou jurídicas), que estejam interessadas na representação política de necessidades específicas, devido à sua posição social também específica. Organizáveis são apenas aqueles interesses que podem ser interpretados como necessidades específicas de um grupo social. (...) as necessidades primárias de sobrevivência de grandes grupos sociais relativamente homogêneos (camponeses, trabalhadores, funcionários, comerciantes, empresários etc.) são aqueles mais facilmente organizáveis. Por outro lado, são mais dificilmente organizáveis, ou não o são em absoluto, aquelas necessidades que não correspondem a grupos de *status* ou a grupos funcionais claramente delimitados, mas sim à totalidade dos indivíduos. É exatamente essa categoria de necessidades gerais (p. ex. aquelas que se relacionam à moradia, à saúde, aos transportes, à educação, ao Estado de direito, ao lazer e, que se referem às condições físicas, morais, estéticas da vida em sociedade fora do contexto da esfera distributiva do mercado), que está estruturalmente excluída da forma organizativa dos grupos de interesses. Se essa categoria de interesses chega a ser representada organizadamente junto ao Estado, então isso normalmente não ocorre por uma associação entre pessoas naturais, ou seja, pelos diretamente necessitados, mas sim pela associação de pessoas jurídicas multifuncionais, ou seja por organizações que através de sua forma de funcionamento já definem e administram a forma de satisfação daquelas necessidades (p. ex. Associação de Municípios) (OFFE, 1980: p. 120).

2.2 Estado, governo e governança: a evolução de uma abordagem

Como apontado por Jessop, a governança é, em última instância, uma atribuição do Estado, e encerra um conjunto complexo de pressões públicas e privadas. Por isto foi necessário, antes de iniciar uma discussão sobre governança,

questionar o papel do Estado capitalista que traz elementos determinantes para o entendimento da governança e do movimento dos agentes e das instituições como será mostrado a seguir. Com isto, essa temática precisa ser inserida no âmbito do Estado e de sua apenas aparente neutralidade, considerando os mecanismos que retratam suas seletividades estratégicas, decorrentes de interesses específicos que se moldam no aparelho estatal de poder.

Pode se levantar a suspeita que a seletividade, há pouco discutida, que se materializa e se naturaliza no âmbito das instituições do Estado capitalista é possivelmente extensiva aos domínios da governança. Seria justamente este um dos pontos ausentes, segundo Jessop (2009), na abordagem de Poulantzas acerca do moderno Estado capitalista, como pode se observar a seguir:

... a despeito de sua surpreendente acuidade teórica e sua impressionante presciência em alguns assuntos, ele [Poulantzas] deixou outros importantes desenvolvimentos e tendências do capitalismo contemporâneo. (...) embora tenha reconhecido o papel vital das redes nas operações do Estado (i. e., redes de poder paralelo dentro do Estado para assegurar uma medida de unidade do aparato; redes de poder de negócios e administrativo nos cimões do aparato econômico do Estado para facilitar a elaboração de estratégias econômicas em favor do capital monopolista; redes entre os partidos do poder), ele não percebeu para quão longe isso deslocaria o exercício do poder do Estado, *do planejamento de cima para baixo e do jugo hierárquico em direção à descentralização guiada pelo contexto [Context-steering] e a outras formas de governança à sombra da hierarquia* (JESSOP, 2009; p. 142. grifo nosso).

Para tratar da governança com olhar orientado pela discussão anterior sobre Estado e dominação política e voltado para a cooperação federativa, o tema será abordado em quatro itens.

No primeiro, realizar-se-á uma breve recuperação do debate e diferentes entendimentos acerca da noção da governança, sua origem, difusão e interpretações. O segundo identificará quatro concepções como introduzido por Levi-Faur (2011) e apropriado por Randolph (2016). Podem ser distinguidas (i) uma “governança enquanto processo de esvaziamento do Estado” de uma concepção (ii) da governança como “*de-governancing*” quanto uma outra perspectiva a define (iii) enquanto um determinado formato de tomada de decisão centrado no Estado e a última (iv) entende governança como uma forma de articulação regulatória.

Em seguida, no terceiro item, a governança é analisada a partir de quatro categorias: estrutura, processo, mecanismo e estratégia. O referencial teórico para o desenvolvimento deste tópico foi extraído do pensamento de Bob Jessop, que apresenta uma importante contribuição para o tema ao analisar a trajetória conceitual e as condições pelas quais os mecanismos de governança resultam em falhas.

Por último, o quarto item buscará problematizar a governança concebida enquanto heterarquia auto-organizada. Esta é, para Jessop, a forma mais relevante, entre as apresentadas, sob a qual a governança se expressa enquanto coordenação de atividades interdependentes, e que na atual investigação auxiliará no exame das questões relacionadas aos consórcios intermunicipais de desenvolvimento regional.

2.2.1 Origem, difusão e interpretações da governança

Em princípio, a etimologia não explica como uma palavra de uso restrito e específico em um determinado momento passou a ser usada por diversos indivíduos, agências e organizações e com múltiplos sentidos e definições. Mas a etimologia oferece, neste caso, algumas pistas sobre o contexto social e político de outrora, permitindo reconhecer algumas das principais transformações de sentido e de perspectiva.

A palavra tem suas raízes nas estruturas clássicas do Latim (*gubernare*) e do Grego (*kybernan*), quando significava uma certa responsabilidade e habilidade para guiar e capitanear embarcações. Este sentido se perde completamente nas variações linguísticas e etimológicas modernas. Posteriormente, com a formação dos Estados Nações entre os séculos XV e XVIII, o termo passa a representar dois sentidos: forma e ato de governar.

No português clássico, o ato e a forma de governar eram representados por palavras distintas de mesmo radical: governação e governança, respectivamente. Governança neste momento representava uma variação pejorativa da palavra governo, tendo também como variante o termo governação. (ROCHA, 2014).

Até por volta dos anos 1960, a concepção de governança é tratada de maneira marginal e limitada no âmbito da produção do conhecimento acadêmico e da gestão pública. Não desempenha papel relevante na formação do discurso das ciências humanas e sociais. Sua principal vinculação estaria relacionada enquanto modos hierárquicos de controle e da tomada de decisões pelo Estado (LEVI-FAUR, 2011).

É apenas no final da década de 1970, com a publicação do artigo “*Economia de Custos de Transação: Governança de relações contratuais*”, de Oliver Williamson (1979), que o termo governança muda radicalmente de sentido, enfatizando o aspecto da governança corporativa, concepção esta que vai ser predominante na década seguinte, embora de modo restrito (LEVI-FAUR, 2011; RANDOLPH, 2016).

A partir dos anos 70, portanto, a governança enquanto conceito e modelo de tomada de decisões passa a ser mais presente nas reflexões em diversos círculos de debate, sobretudo no ambiente corporativo, sem deixar de ocorrer, mesmo que de forma modesta e incipiente no meio acadêmico.

O crescimento do uso do termo nesta fase resguarda alguma relação com o esgotamento do Estado de Bem Estar e emergência do paradigma neoliberal. A partir de então, a governança passa a ser utilizada sob diversas finalidades e servindo de âncora para se explicar e solucionar qualquer espécie de divergência de interesses, sobretudo entre os que questionam o papel do Estado e aqueles que questionam o papel do Mercado.

Neste ou noutros contextos, a ‘governança’ é vista como a falta de um ‘terceiro termo’ que critique e complemente as demais dicotomias. Esta carência se converte enquanto esforço de reorientação nas ciências sociais ao longo da década de 1990. Nas instituições econômicas, por exemplo, percebe-se o crescimento do interesse pelos mecanismos que coordenam as atividades econômicas em termos diferentes dos observados nas trocas e hierarquias. As relações internacionais têm descoberto ‘regimes internacionais’, isto é, formas internacionais de coordenação que evitam uma anarquia internacional, a chamada ‘governança sem governo’. Nas ciências políticas a atenção volta-se para formas de coordenação que não são

apenas um modelo convencional público-privado, mas também envolvem 'hierarquias enroladas/trançadas', sistemas paralelos de redes de poder, e outras formas complexas de interdependência entre diferentes tipos de governo e domínios funcionais. Outro crescente interesse se dá no âmbito da reflexão quanto às formas de auto-regulação de sistemas complexos em ambientes turbulentos, que será abordado mais adiante (JESSOP, 1998).

Mas vai ser somente na primeira década do segundo milênio que a temática da governança assume certa projeção nas ciências sociais, e sua vinculação deixa de ser especificamente relacionada ao ambiente corporativo para assumir um papel na leitura do Estado capitalista. É a partir de então que pode-se falar em uma “era da governança”, diretamente relacionada à um período de grande expectativa de mudanças, uma “era de mudanças”, seja no ponto de vista do método científico, seja no âmbito das expectativas de transformação das formas de governar a sociedade.

A trajetória de seu uso não apresenta nenhum consenso entre pesquisadores, sendo utilizado para diversas finalidades e sentidos.

Para Jessop (1999) as abordagens e sentidos sobre o conceito também serão distintos, por vezes abrangentes e inespecíficos, o que gera certa percepção contrária entre estudiosos que passam a vincular a riqueza de abordagens à pobreza de sentidos. Isto é, por vezes se cai no risco do uso banal do termo, que substitui por meio da superficialidade a precisão na compreensão da realidade. O autor ainda lança um questionamento, até que ponto o uso da expressão *governança* não tem representado nada mais do que transferir vinho velho em odres novos. Chamar de governança uma série de relações que eram anteriormente examinadas com outras rubricas – parcerias público-privada, distritos industriais, associações de comércio, diplomacia, questões de interesse político, comunidades políticas e regimes internacionais – não expressaria, todavia, uma verdadeira inovação conceitual ao termo. Todos estes temas ainda estariam envolvidos em algo que atualmente se chama de governança (JESSOP, 1998).

Para Jessop (1998; 2014) o crescimento do uso deste conceito estaria relacionado ao fato de que a própria crise nos paradigmas e nos métodos das

ciências sociais teria inspirado diversos teóricos a sobrevalorizarem o uso de um conceito que em si carrega um traço de mudança, de transformação, tal como apresenta a governança. Ainda para este autor “a governança remete para os modos e maneiras de governar, o governo às instituições e órgãos encarregados de governar, e governar para o ato de governar a si mesmo” (*tradução nossa*). Complementa, ainda, em outra passagem que a noção não se refere apenas a um fenômeno específico do Estado, mas:

... aos mecanismos e estratégias de coordenação adotadas em face da interdependência recíproca complexa entre os atores operacionalmente autônomos, organizações e sistemas funcionais. Assim governança ocorre em todos os campos sociais e seus estudiosos examinaram uma ampla gama de tais mecanismos e estratégias, incluindo mercados, clãs, redes, alianças, parcerias, cartéis, associações e estados (JESSOP 2004/2014 *apud* RANDOLPH, 2016b).

O desafio e problematização acerca dos métodos para se compreender o “mundo real”, (JESSOP, 2014) leva autores interessados no tema da governança a rejeitar de certa forma as dicotomias simplistas que buscavam explicar esse mundo real, como: mercado vs. hierarquia em economia; público vs. privado em política; e anarquia vs. soberania nas ciências sociais.

Levi-Faur (2011) reconhece que:

“Governance is said to be many things, including a buzz-word, a fad, a framing device, a bridging concept, an umbrella concept, a descriptive concept, a slippery concept, an empty signifier, a weasel word, a fetish, a field, an approach, a theory and a perspective” (LEVI-FAUR, 2011; p.2).

Para ele o termo governança estaria diretamente relacionado à esta expectativa pois ele carrega em si uma certa imagem de transformação, de mudança permanente de se governar. “Governance signifies a change in the meaning of government, referring to new processes of governing; or changed conditions of ordered rule; or new methods by which society is governed” (RHODES, 1996, pp. 652 *apud* LEVI-FAUR, 2011; p. 7).

2.2.2. Quatro perspectivas da Governança:

Assim como são importantes alguns esclarecimentos sobre a trajetória do termo governança e mudança das suas apropriações no decorrer do tempo,

também são relevantes as diferentes elaborações conceituais do termo, e, sempre que possível, as realizações de articulação ou paralelos entre eles.

A despeito dos seus diferentes usos, Levi-Faur (2011 *apud* RANDOLPH 2016) identifica quatro perspectivas da governança atinentes ao Estado como já foi introduzido anteriormente.

A primeira perspectiva, a da "governança como esvaziamento do Estado" (JESSOP, 1994; PETERS, 1994; RHODES, 1994) está claramente vinculada ao projeto político do neoliberalismo. Em sua essência, esta perspectiva enfatiza a governança enquanto afastamento entre governo e governança com seu deslocamento, para cima, em direção a mercados e instituições políticas e, para baixo, em direção a governo local ou regional, as comunidades empresariais nacionais e organizações não-governamentais (RANDOLPH, 2016)

Na linha desta leitura um tanto neoliberal do termo, é possível localizar a posição do Banco Mundial, que toma o termo como uma condição para um Estado eficiente, enxuto (DINIZ, 1995; p.400). Uma questão que merece destaque entre esta abordagem, e que definiria a "boa" governança segundo o documento *Governance and Development*, de 1992, é a questão dos procedimentos e práticas governamentais para se alcançar metas que incluem o formato institucional do processo decisório, a articulação público-privado na formulação de políticas e ainda a maior abertura para a participação dos "setores interessados" – leia-se: agentes econômicos de elevado protagonismo – ou de distintas esferas de poder (BANCO MUNDIAL, 1992, *apud* DINIZ, 1995, p. 400).

Na segunda perspectiva está a governança enquanto "*de-governancing*". Nela, conceitos como regulação e desburocratização, tem como finalidade limitar a habilidade de governar por parte do Estado por via de medidas administrativas e mecanismos políticos, e esvaziar também esferas alternativas de autoridade e esferas de regulação como a regulação das relações business-to-business e a regulação civil. Nesta abordagem "good governance" é "nogovernance" ou "governança mínima, isto é, um aparato regimental e burocrático mínimo (RANDOLPH, 2016).

Sobre estas duas primeiras perspectivas, Levi-Faur (2011) afirma:

If the first perspective is about the 'hollowing out of the state' then this perspective is about the 'hollowing out of politics' altogether. It is often associated with the effort to devise market-forms of governance as alternatives to political forms (Ibid. p. 13).

Na terceira perspectiva, chamada de “governança centrada no Estado”, certa relevância é dada ao Estado no sentido em que o reconhece como principal ator político. Vinculado a isso estaria o deslocamento de atribuições e a transformação da organização do Estado, as limitações das capacidades políticas e a importância do setor privado no âmbito do processo político e na governança global no sentido da geração de maior eficiência.

Entretanto, como identifica Offe (2009), “por trás dessa mudança de ênfase está a visão de um Estado mais ‘enxuto’ e, ao mesmo tempo, mais ‘capaz’” (OFFE, 2009; 555 *apud* RANDOLPH, 2016).

... a governança pode aumentar a capacidade de intervenção do Estado, trazendo atores não-estatais para a elaboração e implementação de políticas públicas, tornando-as, assim, mais eficiente e menos falível (op.cit.).

A quarta e última abordagem proposta por Levi-Faur denomina-se como ‘nova governança’ ou ‘governança regulatória’. Ainda em fase de surgimento, esta abordagem consiste em explorar as relações entre “governo” e “governança” de um ponto de vista regulatório e em relação àquilo que pode ser chamado de capitalismo regulado ou regulatório (BRAITHWAITE 2008; BRAITHWAITE et al., 2007; LEVI-FAUR, 2005; LOBEL, 2012; DÖHLER, 2011, LEHMKUHL, 2008). Existe a sugestão que tanto governança como regulação são os maiores significantes da estrutura política, do próprio processo político e dos resultados políticos. Essa abordagem refere-se à bibliografia da governança para denotar descentralização e diversificação da política (politics and policy) e à da regulação para denotar a expansão da governança regulatória e a noção do Estado regulatório (RANDOLPH, 2016).

Tendo em vista a discussão anterior (vide 1.1) sobre a perspectiva do Estado e a relação com a sociedade, parece que esta última perspectiva promete o maior potencial para uma compreensão de processos que se procura captar como a expressão “governança”. A poderíamos chamar até de neo-gramsciana, na medida em que essa compreensão não fica restrita aos processos internos do Estado, mas

leva em consideração os processos articulados e complexos tanto na sociedade política como da civil como suas interligações (RANDOLPH, 2016).

2.2.3. Categorias de análise: a governança enquanto estrutura, processo, mecanismo e estratégia

Em um plano mais analítico e metodológico, a governança tem sido concebida a partir de quatro categorias centrais de análise: a governança concebida enquanto estrutura, processo, mecanismo e estratégia (LEVI-FAUR, 2011). A distinção entre estas abordagens nos auxilia no entendimento analítico e teórico das diferentes propostas. Em termos gerais:

As a structure, governance signifies the architecture of formal and informal institutions; as a process it signifies the dynamics and steering functions involved in lengthy never ending processes of policy making; as a mechanism it signifies institutional procedures of decision-making, of compliance and of control (or instruments); finally, as a strategy it signifies the actors' efforts to govern and manipulate the design of institutions and mechanisms in order to shape choice and preferences (*Ibid.*, p.9).

Em grande parte, a literatura que aborda a governança enquanto estrutura está vinculada a um certo domínio do institucionalismo nas ciências sociais. Esta abordagem compreende a governança sob diversas formas, como um “sistema de regras” (ROSENAU, 1995; p. 13), “regime de leis, regras, decisões judiciais e praticas administrativas (LYNN, HEINRICH e HILL, 2001; p. 7), “modelos institucionalizados de coordenação social” (RISSE, 2012), e enquanto classe de instituições não hierárquicas e regulatórias” (HIX 1998; p. 39). Segundo Levi-Faur, a diversidade de maneiras em que as estruturas de governança são conceituadas é, portanto, suficientemente ampla para permitir várias abordagens para o estudo de instituições alternativas de governo, tais como redes e mercados.

Quando abordada enquanto processo, a governança busca capturar aspectos interativos, dinâmicos e contínuo de direção, que reforça a capacidade institucional para orientar e coordenar a geração de normas e as práticas de governo. Desta forma, a governança enquanto processo não se refere a um conjunto estável ou permanente de instituições, tal como abordada sob a forma de estrutura. (PIERRE e PETERS, 2000, 14; KOOIMAN, 2003; HUMIRICH e ZANGL, 2010, 343; BEVIR DE 2011, 1 *apud* LEVI-FAUR, 2011).

A governança enquanto mecanismo, refere-se em geral à institucionalização e naturalização da tomada de decisão. Levi-Faur distingue cinco mecanismos de tomadas de decisões: como moeda de troca, como troca não monetária, comando, persuasão e solidariedade. As duas primeiras envolvem uma decisão sobre desejar ou não trocar determinado bem, que envolve no primeiro caso um mínimo cálculo no sentido dos custos de transação, e a segunda envolve recursos que não teriam como ser monetarizados, *ibid.*

O comando se revela na elaboração de meios que induzem os resultados e expectativas na tomada de decisão. Envolve a criação de regras com a expectativa de cumprimento do assunto que está sendo ordenado. É um mecanismo autoritário e hierárquico de tomada de decisão que muitas vezes está associado ao Estado, mas não limitado a ele.

A persuasão na tomada de decisão envolve a elaboração de valores, preferências e interesse, bem como a racionalização e enquadramento de opções de ação e a troca de ideias e informações de forma deliberativa. Já a solidariedade seria um mecanismo que expressaria um certo sentido de fidelidade, de amor, de fé e de identidade de grupo, ao invés do interesse, do pensamento crítico e do individualismo. Em termos de estratégia, a governança é referenciada na literatura enquanto criação e adaptação dos sistemas de governança. Está relacionada à descentralização de poder e à criação de sistemas de governança descentralizados, informais e colaborativos.

2.2.4 Governança concebida enquanto heterarquia auto-organizada

O crescimento da governança é um movimento de transformação secular e está associado ao peso que a heterarquia adquire ao mesmo tempo que as práticas de coordenação hierárquicas na política, na economia e na sociedade perdem força, mas que ainda estão presentes.

A governança heterárquica caminha na contraposição dos mecanismos hierárquicos. Sua origem advém do grego *heteros*, que inspirava algo próximo dos termos diferença e diversidade. Mais recente, a expressão passa a significar, ao menos no senso comum, às formas de organização descentralizada entre iguais, ou que procura definir uma forma de trabalho coletivo onde não há um superior e

nem uma agenda ou método imposto de cima para baixo, por meio de estruturas hierarquizadas. Um sistema heterárquico estaria submetido a uma ordem decidida pela maioria, ao contrário da anarquia, onde não existe ordem alguma.

Jessop, *ibid.*, lista quatro possíveis precursores para um certo interesse de várias disciplinas no tema da governança enquanto heterarquia.

A primeira resgata a importância da heterarquia como pressuposto da governança a partir da expansão dos discursos da 'governança global', da 'governança multinível', e converte a noção de governo em governança nas questões de 'participação social' e 'governança corporativa'.

A segunda possibilidade relaciona-se aos mecanismos de governança que são usados há tempos na coordenação de organizações e sistemas complexos. Sempre haverá questões e problemas sobre o tipo de governança heterárquica que traduz o modo 'natural' de coordenação. Este referencial se pauta pela ideia de que os interesses de mercado não seriam sobrepostos aos interesses do Estado, e vice-versa, na tomada de decisões. Nesse ponto, Jessop exemplifica as parcerias público-privadas como uma espécie de modelo que se torna paradigmático e um modelo de "economia mista" na década de 1970 e que apresenta diversos problemas e complexidades em muitos países, mesmo considerando as características particulares de cada um.

Um terceiro fator que explica o crescimento da governança é o ciclo de mudanças de coordenação. E a razão para isso decorre do pressuposto de que todos os modos de governança, que incluem o Estado, o mercado e a sociedade são propensos a dilemas, contradições, paradoxos e falhas, mas os problemas diferem em seus modos em questão. Esta concepção da governança busca reduzir as tendências para as falhas e transformar o modo como estas falhas são percebidas e manifestadas. Mudanças na coordenação e nos processos de construção de decisões políticas, são abordagens enfatizadas neste contexto (OFFE, 1975, *apud* JESSOP, 1998; P. 31). Nesse caso, a governança seria meramente uma simples resposta cíclica às falhas de Estado (especialmente relacionadas ao colapso do Fordismo Atlântico em meados dos anos 1970) e, mais recentemente, de Mercado (e a isso associado à crise na governança corporativa).

A quarta possibilidade é fundamentalmente uma mudança secular ocorrida na relação Estado–Mercado–Sociedade. E nisso implica o fato de que as transformações observadas nas demandas sociais tornaram estas incapazes de serem atendidas por uma lógica de ‘cima pra baixo’ do planejamento hierárquico do Estado, ou por meio da mediação anárquica do mercado.

Em complemento à este último ponto a discussão sobre o papel do Estado capitalista e a construção das demandas sociais nos parece de grande importância e nos serve de link para problematizar a compreensão das instituições do Estado federativo brasileiro, tal como os consórcios públicos e seu viés de supridor de algumas demandas sociais na sociedade brasileira. Esta última abordagem confere suporte central ao presente trabalho e será aprofundada adiante.

A literatura recorrente aponta a governança como uma alternativa possível aos problemas decorrentes de distintas visões ideológicas e políticas sobre o Estado, o mercado e a sociedade (KISSLER & HEIDEMANN, 2006).

Essa leitura tradicional da *governança destaca seu papel “heterárquico”, de promoção de uma auto-organização entre os agentes no sentido de reduzir ruídos, favorecer as relações interpessoais, construir ambientes de confiança, coordenação, cooperação em múltiplas escalas. Entretanto, como aponta Jessop (1999), os mecanismos de governança também fracassam, e uma razão para isso seriam as próprias expectativas sobre a governança enquanto meio exclusivo de contorno das falhas de mercado e de Estado. Em nossa abordagem, incluiríamos a seguinte pergunta: até que ponto esta falha da governança, inclusive no que se refere às suas expectativas, não estaria relacionado aos mecanismos de seletividade?*

A governança é a forma como os agentes e as instituições públicas e privadas, no âmbito do Estado e do Mercado, se relacionam até a tomada de decisões. Tal como as seletividades estratégicas do Estado se produzem no interior das instituições e em seus mecanismo, o ambiente da governança também sofre esta seletividade no cotidiano das relações entre as agências. Haveria uma permanente minimização da influência e das chances que projetos e demandas não hegemônicas no seio dos processos de aparência participativa.

Ainda segundo o autor, a racionalidade sobre a governança não deve ser nem procedimental nem substantiva, mas sim reflexiva, numa permanente construção de códigos e métodos que superem as expectativas que priorizam a eficiência da ação pública e maximização do lucro, “abordagens que são particularmente propensas a problemas de racionalidade, oportunismo e especificidade de ativos limitada” (JESSOP, 1999, p. 5, tradução nossa).

Segundo Jessop (1999),

...mecanismos de governança devem fornecer um quadro em que os atores relevantes podem chegar a um acordo sobre (se bem que possivelmente diferencial) horizontes espaciais e temporais de ação vis ... vis seu ambiente. Eles também devem estabilizar as expectativas cognitivas e normativas desses atores por meio da formulação e promoção de uma 'visão de mundo' comum, bem como o desenvolvimento de soluções adequadas para os problemas de sequenciamento, ou seja, previsivelmente encomendar várias ações, políticas ou processos ao longo do tempo, especialmente quando eles possuem diferentes lógicas temporais. Em jogo aqui é o estabelecimento de bases seguras de coordenação com a sua própria seletividade estratégica estruturalmente inscrita. (JESSOP, 1999, p. 5. tradução nossa).

Entretanto, a governança operada por um Estado capitalista teria condições de propiciar esse ajuste sobre os horizontes espaciais e temporais de ação, se o ambiente é configurado sob direcionamentos seletivos da ação? A própria definição sobre quais seriam os atores relevantes não estaria desconsiderando aqueles que se tornam invisíveis?

Em todo caso, admite-se aqui que as falhas de governança além de estarem associadas a vícios procedimentais e substanciais, são decorrentes de uma natureza inata de seletividade, assim como toda e qualquer instituição subscrita aos adornos de um Estado capitalista (OFFE, 1982).

Na transversalidade de um mecanismo de governança incide o aparato estrutural, ideológico, político e repressivo da seletividade, que gera ares de neutralidade ao mesmo tempo em que promove não-acontecimentos e invisibiliza discursos e lutas contrárias às expectativas e soluções de natureza capitalistas, e que, portanto, reforça códigos e relações de poder desiguais.

O problema da governança firmada sob ares de heterarquia, mas que não o é de fato, é que se cria um imaginário social no âmbito do senso comum, ou no

senso comum duto, que o Estado e as instituições operam em uma lógica de equilíbrio entre as partes, sendo esses próprios considerados como legítimos representantes de uma fração social.

Três considerações podem ser tecidas sobre isso. Primeiro, a lógica da governança é, na verdade, uma lógica de coordenação de mecanismos distintos em contraste à coordenação anárquica do mercado e à coordenação imperativa do Estado. Em segundo, é preciso distinguir três tipos de governança heterárquica. Em terceiro, é importante considerar o que se modificou na sociedade para que os mecanismos heterárquico tornassem mais adequados do que os mecanismos de coordenação econômica, por exemplo.

O primeiro ponto para se observar o crescimento das práticas de governança se dá no âmbito das inovações e aprendizados em virtude das mudanças de ambiente. A auto-organização como método serve a casos onde há perda de autonomia operacional, onde a interdependência recíproca é complexa, onde os horizontes espaço-temporais também são complexos. Há discussões sobre as redes como sendo governança heterárquica. No caso, a governança é colocada segundo a lógica da negociação interpartes para se alcançar um produto comum, uma produção conjunta, como o planejamento de uma cidade, estratégias de ação coletiva, ou solução de problemas de políticas públicas. Essa negociação também ocorre tipicamente em contextos de maior ou menor complexidade das formas das redes interpessoais e interorganizacionais que precisam chegar a uma solução conjunta da forma de negociação. Aqui, a chave para o sucesso das negociações está na redução dos ruídos, isto é, redução das incompreensões na comunicação entre diferentes decisões institucionais. De igual modo, providenciando uma compreensão mútua acerca das distintas racionalidades institucionais, suas identidades e interesses. Em parte, se a confiança na heterarquia aumentar é porque o aumento da interdependência já demonstra não ser mais tão bem gerida por mercados e hierarquias.

Em segundo lugar, é possível distinguir três tipos de heterarquias no sentido de tipos de sistemas de ação coordenados. São elas: 1) as *redes interpessoais*, nos quais os indivíduos representam eles próprios e/ou seus sistemas funcionais mas não são falam por agências ou organizações específicas; 2) a *auto*

organização das relações interorganizacionais, baseadas na negociação e coordenação positiva orientada para 'alianças estratégicas' baseadas na coincidência de interesses e dispersão do controle dos recursos interdependentes necessários para produzir uma cooperação que objetive benefícios mútuos; e 3) maior número de ações e programas orientados para condução/direcionamento/controlado intersistêmico baseado em redução de ruídos e coordenação.

Estas três formas de governança heterárquica são também presentes em hierarquias trançadas. Inclusive, relações interpessoais podem facilitar negociações interorganizacionais, que, por sua vez, também podem facilitar a comunicação intersistêmica, reduzindo ruídos e aumentando o entendimento mútuo interpessoal estabilizando expectativas.

Em terceiro lugar, compreendendo-se as mudanças macrossociais é possível explicar o crescimento da heterarquia. Aqui o enfoque é concedido à economia e à política. A economia global vem sendo remodelada por uma dialética complexa entre globalização-regionalização.

Segundo Jessop (1998), a auto-organização heterárquica pressupõe três formatos a auto-organização das redes interpessoais, a coordenação das negociações intergovernamentais e contextos mediados por condução intersistêmica. Esses dois últimos casos envolvem uma condução auto-organizada de múltiplas agências, instituições e sistemas que são operacionalmente autônomos. A heterarquia depende da confiança, que deve superar as influências primárias da hierarquia. Entretanto, este processo não é simples, pois, quando previsto para um curto prazo admite vinculação de responsabilidades *ad hoc*, inadequadas entre as agências, instituições e sistemas, gerando continuidades na interdependência destes agentes. A governança no sentido de heterarquia é entendida por três diferentes níveis: interpessoal, interorganizacional e intersistêmicos.

A auto-organização heterárquica é tratada em Jessop como uma espécie de leitura contextualizada e relacional sobre a forma como agentes, instituições e os contextos se relacionam internamente e entre si. Em nossa abordagem, não seria

possível deslocar desta análise a leitura crítica acerca das seletividades do Estado capitalista, que atravessaria os diferentes níveis institucionais do Estado, como já mencionado.

Esse contexto de relacionamento permanente sofre diversas influências em todos os sentidos e direções, o que altera suas conduções e as próprias expectativas e resultados na tomada de decisões.

Como apontado anteriormente, essa natureza de permanente mudança torna a governança em Jessop um conceito cuja racionalidade é menos procedimental e substancial, e mais reflexiva. Esta, talvez, possa ser uma das razões para se encontrar tamanha dificuldade na operacionalização do pensamento de Jessop.

Falar de auto-organização das relações intergovernamentais parece mais familiar e corriqueiro em diferentes contextos do que falar de '*de-centred context-mediated inter-systemic steering*' (em alemão, *desentrierte kontextsteuerung*)

Esta forma de governança envolve a coordenação de diferentes instituições e práticas institucionais e diferentes sistemas funcionais (sistemas econômicos, políticos, legais, científicos e sistemas educacionais), cada um desses possui sua própria e complexa lógica de operação. O sistema político e legal, por exemplo, não tem como controlar o desenvolvimento econômico por meio de coerção, taxações, legislações, decisões judiciais, entre outros.

Portanto, a definição intersistêmicos seria a construção de canais entre estes sistemas, alguns destes canais já existem, entretanto, é preciso mediar contextos para que links de comunicação entre os sistemas viabilize um direcionamento, uma tomada de decisões de modo descentralizado. Resumindo, seria como fazer com que o sistema passe a ser controlado por uma lógica descentralizada, que utilize seus próprios códigos e lógicas na tomada de decisões, e que isso tudo possa ser permanentemente revisto e moldável a cada contexto que se estabelece.

Talvez isso não exclua a possibilidade de intervenções externas que produzam resultados particulares; mas isso exclui o controle sobre a repercussão dos resultados.

Devem existir melhores formas de controle/direcionamento de sistemas e coordenando estes contextos entre diferentes sistemas sob o enfoque de suas interdependências substanciais, sociais e espaço temporais.

Tal controle/direcionamento é mediado não apenas por meios simbólicos de comunicação como o dinheiro, a lei, ou o conhecimento, mas também por comunicação direta orientada para 'redução de ruídos' intersistemas, negociações, coordenação negativa, e cooperação em projetos acordados. A coordenação intersistemas é tipicamente descentralizada e pluralística e depende de formas específicas de governança (Glagow and Willke, 1987 *apud* Jessop, 1998; p 30).

Refere-se comumente à governança como heterarquia o modo como são conduzidas instituições específicas, ou organizações com múltiplos stakeholders, todas as parcerias público-privadas e outras formas estratégicas de aliança entre organizações autônomas, mas interdependentes. Entretanto, a despeito da relevância dos agentes, das organizações, dos stakeholders ou sistemas funcionais etc. problemas relacionados ao direcionamento/controle intersistêmico afetará a 'auto-organização das relações interorganizacionais', até mesmo se isto não estiver exposto explicitamente no contexto.

a) Redes Interpessoais:

Para Jessop, esta é a forma mais básica de relacionamento uma vez que é no âmbito do indivíduo que se manifestam as expressões mais íntimas de comunidade, e onde a memória e a confiança influenciam diretamente na transparência e credibilidade das informações trocadas e objetivos traçados. O nível interpessoal é fundamental para que os níveis subsequentes, interorganizacional e de condução intersistêmica, tenham certo êxito. Em primeira instância, os agentes representam eles próprios, que mesmo atuando segundo uma racionalidade sistêmica, segundo normas institucionais e organizacionais, não se abstém de seus cálculos, políticos ou econômicos, e de seus interesses pessoais.

b) Auto-organização das relações intergovernamentais:

Esta é mais complexa, e emerge onde embora as organizações sejam autônomas, suas materialidades são interdependentes, isto é, que busque em suas

ações resultados conjuntos de benefícios mútuos. A contínua busca por resultados de longo prazo depende da realização dos objetivos de curto prazo e da emergência de complementaridade de regras e expectativas das negociações intergovernamentais. Um elemento crucial para o sucesso desta parceria são os *recursos sinérgicos*, que se trata do 'valor adicionado' que é obtido a partir das ações isoladas dos agentes. Isto deve estar relacionado à construção de capacidade interorganizacional que venha a superar o poder individual de membros da organização.

c) '*De-centred context-mediated inter-systemic steering*':

A forma mais complexa da governança se dá na construção de um entendimento mútuo e na criação de ordenamentos institucionais harmônicos entre si para facilitar a definição de acordos com objetivos comuns. A redução de ruídos e o que se chama de coordenação negativa, são fundamentais para as redes interpessoais, para as negociações interorganizacionais e para a coordenação positiva.

A 'redução de ruídos' envolve um entendimento mútuo por meio do diálogo que supera o caráter de dominação de alguns sistemas sobre outros. Já a 'coordenação negativa', sugere que não deva haver uma lógica operacional dominada por um único sistema, mas baseia-se na pluralidade. Juntos, estes mecanismos contribuem para a formação de consensos intersistêmicos sobre visões e missões que providenciam as bases para os mais específicos arranjos interorganizacionais orientados para uma coordenação positiva de atividades relevantes sobre objetos específicos.

Todos estes formatos de governança possuem seus problemas específicos. Entretanto, no âmbito das redes interpessoais, um dos problemas mais significativos está relacionado em termos proporcionais ao número de agentes, pois quanto maior o seu número mais difícil é a construção de ambientes de confiança mútua.

Um ponto importante colocado por Jessop diz respeito ao suporte que estas três formas de governança se dão mutuamente. Significa que facilidades nas negociações interorganizacionais podem favorecer redes interpessoais de maior

confiança, tornando-as menos personalizadas e de confiança generalizada tanto no âmbito das organizações como em outras coletividades, interferindo diretamente em um modelo de ação dos agentes que considera custos na tomada de decisão conjunta de modo a reduzir oportunismos e a visão de curto prazo. O diálogo interorganizacional ajuda, também, a formular e representar as identidades e interesses de diferentes instituições e facilita a comunicação intersistêmica. Pode, também, gerar uma espécie de 'confiança sistêmica' ao promover entendimento mútuo e estabelecendo expectativas recíprocas ao redor de um 'projeto social' mais amplo e como base de um futuro de auto vinculação e de ações auto limitantes. Além disso, estes diferentes níveis de heterarquia estão, inclusive, envolvidos em hierarquias trançadas.

3 CONSÓRCIOS PÚBLICOS, POLÍTICA REGIONAL E QUESTÃO DA GOVERNANÇA

Como mencionado anteriormente, cooperação e coordenação entre prefeituras municipais – ou governos em outras escalas espaciais como microrregional ou estadual – já existem no Brasil há um bom tempo. Sem querer aprofundar a discussão neste momento, poderia se afirmar que uma boa parte da política regional brasileira esteve baseada neste princípio sustentada por alguma forma de cooperação e coordenação.

Em termos da articulação entre estados da união, o caso da SUDENE talvez seja um dos mais conhecidos. Mas também as articulações entre municípios na forma de consórcios e associações de direito privado, basicamente na região Sul do país, podem ser citadas como exemplos de outras formas de atuação regional.

Pode ser considerado resultado de uma nova distribuição do poder (atribuições e responsabilidades) entre os diferentes níveis federativos do Estado brasileiro que surgiu com o reconhecimento, pela Constituição de 1988, dos municípios enquanto entes federativos. Essa “inovação constitucional” teve reflexos mais implícitos do que explícitos, obviamente, no pacto federativo que não será debatido no presente trabalho.

A perspectiva das investigações aqui realizadas está dirigida para um outro problema que merece um amplo debate na bibliografia em relação à eficácia, eficiência e efetividade de um arranjo institucional que cria uma figura de direito público – um certo tipo de autarquia – que, em si, preconiza uma modificação da distribuição de poderes entre os níveis federativos. É por isto que, no capítulo anterior, foi necessário iniciar o debate sobre essa nova forma – o consórcio público – com uma breve tomada de posição do atual estudo a respeito da sua compreensão sobre o Estado (capitalista) em geral e adiantar uma discussão já mais detalhada da questão da governança que aponta não apenas para mudanças de responsabilidade entre diferentes níveis de governo (no interior do Estado), mas também modificações que ocorreram nas relações entre Estado, Sociedade e Mercado.

Essa ampliação da perspectiva – a inclusão das relações entre Estado, sociedade e mercado em detrimento a uma discussão da cooperação entre níveis de governo (no interior do Estado) – se tornou necessária porque a crítica ao formato consorciado na forma da lei se baseia majoritariamente em argumentos de “governança” e da responsabilidade dos gestores e não de deficiências do “pacto federativo”.

Com certa frequência, o viés adotado em diversos estudos sobre consórcios tende a valorar de modo considerável o papel dos gestores públicos no processo de tomada de decisão. Isto pode estar associado, em alguma medida, à sobrevalorização realizada por alguns estudos que utilizam modelos institucionalistas de análise. Alguns desses modelos são orientados por uma metodologia que enfatiza aspectos inerentes aos indivíduos, como o comportamento e expectativas dos gestores, e, em alguns casos, acabam reforçando uma argumentação que leva em conta aspectos como a solidariedade dos agentes políticos, o seu espírito de cooperação, os custos de transação, entre outros. Não raro, estes estudos acabam destinando a “vontade política” do conjunto dos gestores do arranjo, qualquer análise sobre o sucesso ou o fracasso dos consórcios investigados (vide os trabalhos de RIBEIRO, BASTOS, BUGARIN, 2016; DIEGUEZ, 2011).

Não se quer dizer com isso que esses estudos estejam equivocados, mas em algum momento, deixam escapar aspectos de uma abrangência política mais complexa e particular de condições existentes em Estados capitalistas de seu formato federativo e das suas relações com Sociedade e Mercado.

Nossa chave para refletir o tema dos consórcios não reside numa abordagem que busca advogar sobre as potencialidades de funcionamento eficiente da máquina pública através deste formato de arranjo, mas sim sobre as potencialidades que este arranjo oferece para imaginar novos formatos de articulação entre Estado e seus “stakeholders”¹³ e novas estruturas políticas na sua expressão territorial – especificamente políticas regionais.

¹³ Utilizado aqui não no sentido da bibliografia do *mainstream*, mas apenas como referência abreviada aos atores e agências fora do Estado: da sociedade e do mercado.

Esta ampliação da perspectiva é expressa por Randolph (2017), como uma questão fundamental para compreender fracasso ou sucesso da Política Regional no Brasil (sobretudo entre os movimentos intergovernamentais e na academia observados durante as PNDRs I e II). Como discutido no capítulo anterior, no âmbito de um Estado capitalista, a construção das políticas públicas *seletivas* para atendimento a demandas sociais não é aleatório, mas tem um caráter estratégico. Uma das consequências desta seletividade é, para Randolph, a redução das chances de temas e demandas sociais anticapitalistas adquirirem certo grau de visibilidade e força política nas arenas de negociação, nos espaços de governança.

Exatamente por essa razão – a necessidade de “ampliar” o escopo das investigações para uma perspectiva do Estado ampliado que seria o “terceiro tipo” de Gramsci – Randolph (2017) defende a necessidade de um posicionamento (neo) gramsciano, como apontado no capítulo anterior, na análise do sistema de governança em torno da Política Regional na última década no Brasil. Como uma das conclusões de uma análise de um Estado “ampliado”, destaca a importância de se pensar “novas escalas socioespaciais” que permitam a “inclusão” da sociedade civil nos processos de formulação de políticas. Reconhece, contudo, que esta abordagem gramsciana talvez não seja suficiente para assegurar que “camadas conservadoras e retrógradas” percam seu poder de barrar propostas de desenvolvimento (regional).

Por esta razão, nosso viés para se pensar os consórcios intermunicipais está na tentativa de olhar para esses arranjos enquanto uma dimensão institucional que viabiliza o surgimento dessa nova escala socioespacial, e permite o acesso de novos agentes e temas à outras escalas, como a estadual e federal. E, talvez, pudessem conferir alguma chance para se estruturar uma política regional diferente no todo, ou em parte, da que vinha sendo trilhada até aqui.

Não se espera um rompimento estrutural total em relação aos mecanismos de seletividades presentes nas demais institucionalidades dos Estados capitalistas. Entretanto, a proximidade deste arranjo intermunicipal com a escala local e a potencial aproximação interescalar que ele promove – seja as escalas supralocais, regionais, estaduais e federal –, nos induz a pensar, quase de forma intuitiva, que as questões do local, por meio deste arranjo, teriam maiores possibilidades de se

tornarem visíveis em patamares políticos superiores, onde questões dessa alçada dificilmente ganhariam relevo e contribuiriam para a construção de agendas regionais.

Antes de poder seguir com esse raciocínio, é necessário avançar neste tema sobre a governança dos consórcios e apresentar inicialmente uma breve contextualização sobre ambiente político sob o qual a legislação dos consórcios públicos foi criada, a Lei 11.107 de 2005. A análise deste contexto e um breve levantamento bibliográfico sobre a questão federativa vão oferecer pistas sobre como tem sido estruturado o formato recente das relações federativas no país.

Em seguida, buscar-se-ão alguns elementos próprios da estrutura técnico-jurídica dos consórcios previstos na legislação e que direcionam este formato de governança e as etapas a serem cumpridas para a formalização de um consórcio onde o tema regional adquire um aspecto diferente em algum sentido em relação aos processos observados até aqui. Além de uma revisão bibliográfica sobre o assunto, o presente tópico conta com uma análise sobre a legislação específica.

3.1 Autonomia municipal, contexto federativo e a articulação política a respeito do consorciamento intermunicipal

Num primeiro momento após a aprovação da Constituição de 88 (1989-1995), a autonomia municipal foi experimentada por meio da elevação das receitas, especialmente as oriundas das transferências intergovernamentais, o que contribuiu para fortalecer a autonomia política frente aos estados e à União. Uma vez estabilizadas as receitas de transferências intergovernamentais, uma nova etapa se seguiu, ao longo dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Nesse período, a União passou a recuperar sua participação na partilha federativa da arrecadação das receitas públicas por meio da elevação de tributos não partilháveis com os demais entes da Federação. O aumento das receitas municipais passou a depender da arrecadação própria, mas em um contexto de crise econômica, o que limitava suas possibilidades de elevação de

receitas. Apesar disso, com a descentralização das políticas sociais, os compromissos municipais cresceram. (SANTOS, 2012; p. 826)

Angela Moulin Penalva Santos (SANTOS & COSTA, 2002; SANTOS, 2008; SANTOS, 2012) problematiza em seus textos o caráter autônomo dos municípios brasileiros após subseqüentes Emendas à Constituição que alteraram o equilíbrio financeiro do federalismo brasileiro ao recentralizar recursos econômicos na União ao mesmo tempo que aumentava as obrigações de gasto e implementação de políticas públicas na esfera dos municípios.

Tal enfraquecimento das capacidades financeiras dos municípios somados há uma década de crise econômica e guerra fiscal, parecem ter criado o ambiente propício à germinação de ideais de cooperação intermunicipal.

No início da primeira década do novo século, verificou-se, conforme Abrucio (2005), relações federativas problemáticas decorrentes do próprio formato como foi estabelecida a coordenação no governo Fernando Henrique Cardoso, que empregou o tema do ajuste financeiro-fiscal ao tom das relações entre União, Estados e Municípios. A resultante deste processo, segundo Abrucio, foi a criação de mecanismos e políticas fiscais e financeiras que "amarraram" as relações federativas, como o caso da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), da renegociação de dívidas, da recentralização financeira por meio de políticas públicas nas áreas de Saúde e Educação, entre outros.

Para este autor, entre os principais problemas gerados nas relações federativas no período FHC foram: 1) a fragmentação de uma mesma política pública em vários órgãos e ministérios; 2) a pulverização das políticas de renda; 3) a falta de uma avaliação consistente na maior parte das áreas descentralizadas; 4) a existência de poucos ou fracos fóruns intergovernamentais; 5) a adoção de uma visão tributária perversa do ponto de vista federativo (recentralização de recursos e/ou negligência em relação à harmonização do tributaria do ICMS; 6) deterioração das políticas regionais – fim da SUDAM e SUDENE, esta última reinaugurada no governo Lula – e; 7) o fracasso de políticas urbanas.

Além disso, uma perspectiva de relacionamento interfederativo e político se construía a partir da primeira gestão Lula, onde se buscava alguma articulação

política entre os municípios e a União. No âmbito deste movimento, foi revigorada a Subchefia para Assuntos Federativos (SAF), que obteve um papel nesse sentido uma vez que permitiu uma maior aproximação entre o governo federal, estados e municípios, e também entre as instituições e associações de municípios, como Frente Nacional de Prefeitos (FNP), a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM); a criação do Ministério das Cidades e do Ministério da Integração Nacional também foram medidas que permitiram alguma aproximação política entre níveis federativos.

Parece plausível atribuir a motivação inicial para o tratamento da matéria sobre a Lei dos Consórcios Públicos (LC) a interesses setoriais, voltados pra prestação de serviços públicos setoriais. Esta hipótese se faz importante para embasar a argumentação de que as motivações políticas interessadas na LC ganham força em um período que menos tem a ver com o apreço destes interesses pela solidariedade e pela cooperação federativa tão enfatizado pela CF/88, e mais relacionado às potencialidades que o Estado brasileiro teria de remunerar os grupos de interesse setoriais, corroborando para qualquer efeito prático e teórico a lógica da seletividade estratégica que demarca o funcionamento dos Estados capitalistas segundo Offe (1984).

Esta compreensão se justifica em função de alguns elementos anteriores à própria elaboração da Lei dos Consórcios. O primeiro é o fato de que os contratos e convênios de cooperação intermunicipal no Brasil, embora tenham sido registrados casos que datam da década de 1940 (CRUZ & ARAÚJO, 2011) se concentravam preferencialmente sobre o setor de saúde até a elaboração da PL 1071 em 1999, tendo sido a segunda metade da década de 1990 o período de maior crescimento deste tipo de contrato.

Segundo Ribeiro e Costa (1999), na maioria das vezes, os objetivos principais destes consórcios voltavam-se para soluções na contratação de pessoal ou provimento de incentivos destinados a atrair profissionais necessários junto ao mercado ou induzir melhora de desempenho no trabalho.

Em estudo realizado por Lima (1998) foram identificados noventa e um (91) consórcios que envolviam mil duzentos e quatro (1.204) municípios, e cobriam uma

população de aproximadamente dezoito milhões e meio (18.591.514) de habitantes no ano de 1997. Segundo os dados obtidos por seu estudo, essas organizações sofreram um grande impulso no país a partir de 1995: no período de 1985 a 1994 eram criados a cada ano de 1 a 5 novos consórcios no país; esta faixa aumenta para 35 em 1995, para 28 em 1996, e para 12 em 1997 (LIMA, 1998).

Sobre este crescimento do número de consórcios, Ribeiro e Costa (1999) afirmam que “os dados são consistentes com o acelerado desenvolvimento de organizações semi-públicas na política setorial brasileira dos anos 90”.

Ainda um segundo elemento que nos permite refletir sobre a nossa hipótese trata-se do perfil do legislador que conduziu o Projeto de Lei sobre a regulamentação dos consórcios intermunicipais em 1999. O Deputado Rafael Guerra (PSDB-MG), autor da proposta, além de ser filiado ao partido político responsável pelo direcionamento de um projeto de Estado Gerencial (governo FHC)¹⁴, era presidente da Frente Parlamentar de Saúde (FPS) naquela ocasião, e diretamente envolvido nos interesses dos setores da saúde no Brasil e no estado de Minas Gerais¹⁵.

Segundo dados do Ministério da Saúde, antes da criação da LC, calculava-se algo próximo de mil setecentos e quarenta (1.740) municípios consorciados no setor de saúde distribuídos por doze estados da federação. As regiões Norte e Nordeste apresentavam neste momento uma pequena adesão de seus municípios a este formato de cooperação, sendo o estado de Minas Gerais o que concentrava maior número de municípios consorciados, setecentos e oitenta e nove (789) (vide TABELA 1).

Estes apontamentos levam a crer que a discussão sobre consórcios intermunicipais ganha corpo a partir de discussões setoriais na área da saúde, e não sob égide de uma política de desenvolvimento regional. Da mesma forma, os contratos buscavam responder à uma certa expectativa de avanço do modelo de Estado gerencial proposto, como pode ser observado entre os principais objetivos

¹⁴ No Estado Gerencial, a oferta de serviços públicos se pauta pela lógica do cidadão-cliente, e pela “modernização” da gestão pública de modo a reforçar a lógica de mercado,

¹⁵ vide o Perfil do Parlamentar no site da Câmara dos Deputados - http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=74590&tipo=1

destes contratos e as seguintes características: formam sociedades civis de direito privado; ampliam e ordenam a oferta de serviços em municípios de pequeno e de médio porte, principalmente por meio de especialistas médicos e suporte para diagnóstico; compram serviços e contratam profissionais segundo regras de mercado; concentram a decisão política em conselhos de prefeitos; delegam a operação do sistema aos secretários de Saúde da região e/ou técnicos qualificados e, em alguns casos, integram sua atuação com os conselhos de saúde locais; flexibilizam a remuneração dos profissionais com pagamento de incentivos; buscam, via medidas de otimização dos recursos regionais disponíveis, melhorar o acesso e a qualidade do SUS; e concentram as atividades de maior complexidade em um município-polo. (RIBEIRO e COSTA, 1999; p. 16-17)¹⁶.

Em síntese, parece possível pensar que mesmo que a motivação política para a elaboração da LC tenha decorrido de um ambiente cujo paradigma era uma “reforma” ou uma “modernização” do Estado, a orientação “verdadeira” por detrás da discussão sobre o consorciamento foi uma orientação para o Estado mínimo e para ações do Estado segundo as leis do mercado. Esta perspectiva corrobora a ideia que a análise e compreensão dos consórcios exigem uma abordagem que não apenas se limita a questões de eficácia e eficiência das novas formas de governança intermunicipal, mas que interesses especialmente do mercado (classes dominantes) precisam ser contemplados – ou seja as relações entre Estado, sociedade e mercado.

¹⁶ Como demonstra Barbosa (2013), mesmo com a aprovação e regulamentação da LC, nem todos os consórcios se converteram em consórcios públicos, mantendo-se como consórcios administrativos (vide a diferença entre consórcios administrativos e consórcios públicos em BARBOSA, 2013).

TABELA 1: Distribuição de Consórcios Intermunicipais de Saúde – Brasil, 1999

Região/Estado	Total de Consórcios	Total de Municípios
<i>Norte</i>	1	8
Acre	0	0
Amapá	0	0
Amazonas	0	0
Pará	0	0
Rondônia	1	8
Roraima	0	0
Tocantins	0	0
<i>Nordeste</i>	4	38
Alagoas	0	0
Bahia	0	0
Ceará	0	0
Maranhão	0	0
Paraíba	4	38
Pernambuco	0	0
Piauí	0	0
Rio Grande do Norte	0	0
Sergipe	0	0
<i>Sudeste</i>	88	931
Espírito Santo	7	42
Minas Gerais	71	789
Rio de Janeiro	1	13
São Paulo	9	87
<i>Sul</i>	38	656
Paraná	20	310
Rio Grande do Sul	9	130
Santa Catarina ¹	9	216
<i>Centro-Oeste</i>	12	107
Distrito Federal	0	0
Goiás	3	28
Mato Grosso	9	79
Mato Grosso do Sul	0	0
BRASIL	143	1740

Fonte: Ministério da Saúde, julho/1999.

Nota: ¹ Municípios fazem parte de mais de um consórcio.

3.2 A trajetória da tramitação da lei dos consórcios públicos no legislativo e suas características

O presente tópico está voltado para o cunho mais técnico sobre a criação, o funcionamento e a “localização” jurídico-institucional dos Consórcios Públicos no Brasil, abordando em termos gerais o que a lei define e regulamenta, ou seja o que são e o que podem fazer os consórcios. Consideramos a estruturação jurídica-institucional de um instrumento de cooperação federativa um dos pontos centrais para auxiliar no entendimento dos sistemas de governança e as possibilidades e relações de poder [onde o poder pode ser concentrado] pois sua estrutura define as regras do jogo e podem influenciar posicionamentos e expectativas dos agentes no âmbito das tomadas de decisões.

Como já mencionado anteriormente, um importante marco a partir do qual se fundamenta a legislação sobre cooperação federativa no Brasil foi a Constituição Federal de 1988, que imprimiu forte impulso descentralizador à organização estatal, e transferiu aos municípios responsabilidades inéditas quanto à formulação e à implementação de políticas públicas. Entretanto, no que se refere ao sentido cooperativo existente na atribuição de competências concorrentes entre a União, os estados-membros e os municípios, não estavam previstos mecanismos para induzir a cooperação. Ou seja, faltavam os instrumentos formais necessários à coordenação federativa (LINHARES, 2011).

Conforme indicado no Portal da Câmara dos Deputados, a legislação específica que trata do tema dos consórcios decorre do Projeto de Lei 1071 (PL 1071), protocolado na Câmara dos Deputados em 1999 e de autoria do Deputado Rafael Guerra (PSDB-MG). Desde então, foram seis anos de tramitação da matéria que contou ainda com dois vetos parciais presidenciais até ser aprovada em 2005 pelas duas casas congressuais e se converter na Lei 11.107, a Lei dos Consórcios Públicos.

Como apontado pelo próprio autor da lei à época de seu encaminhamento para o Congresso, “essas parcerias vão racionalizar recursos e aumentar a oferta de serviços em municípios que, isolados, não conseguiriam fazer nada ... e a regulamentação dará a segurança jurídica necessária aos mais de dois mil

consórcios [administrativos] já existentes em 17 estados. Além disso, é uma alternativa que irá melhorar e baratear os serviços municipais”.¹⁷

Certamente não é razoável reduzir todo o desenvolvimento de um Projeto de Lei à figura de um único legislador, mas, ao que parece, este discurso neste momento se mostra coerente com a visão de Estado Gerencial, onde as relações de mercado se sobrepõem às relações de Estado. A noção de eficiência, de racionalização dos recursos e de conquista de economia de escala são compatíveis não apenas com modelos ideológicos do Estado neoliberal como também à depreciação econômica e política com a qual o nível municipal enfrentou ao longo da década de 1990. A saída pela via da racionalidade econômica e pela via de mercado parece fazer total sentido nesse contexto marcado pelo final de uma década de avanço do neoliberalismo no Brasil.

Quando da aprovação da Lei dos Consórcios, já no governo Lula, o caráter reservado às relações federativas era outro. Segundo Santos (2012), este período pode ser chamado de “coordenação federativa”. Nele, a despeito da continuidade da recentralização de recursos na União, o governo federal passa a ser responsável por diversas políticas sociais, e em algumas delas induzindo aos municípios, ou os próprios consórcios, a aderirem às políticas governamentais como forma de receber recursos à elas vinculado. Foi o caso, por exemplo da política de distribuição de recursos realizada pelo Ministério da Saúde por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) que buscava induzir o consorciamento intermunicipal e estimular os sistemas de parcerias público-privadas. Mais tarde, com a Lei nº 11.445, de 2007, a área de política pública voltada para o saneamento básico também passou a contar com o estímulo ao consorciamento.

Entre os principais itens da estrutura institucional dos consórcios, parece de grande relevância abordar quais os procedimentos e decisões que deverão implicar em significativas questões para a governança dos consórcios tais como a fonte jurídica e o formato institucional escolhido, os que podem ou não participar, os principais objetivos, capacidades e competências dos consórcios, as formas de

¹⁷ Rafael Guerra comemora regulamentação de consórcios públicos. 24 de fevereiro de 2005. Entrevista divulgada: <http://www.psd.org.br/rafael-guerra-comemora-regulamentacao-de-consorcios-publicos/> - Acesso em: 17/01/2017.

autofinanciamento, as possibilidades de sanção e de exclusão de um membro, e as principais questões jurídicas colocadas no presente para o funcionamento dos consórcios.

Portanto, a elaboração de legislação específica para os Consórcios encontra fundamentação específica na Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que altera o artigo 241 da Constituição Brasileira, concedendo aos entes federados competência para firmar consórcios, *in verbis*:

Art. 241. 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, 1988)

Baseando-se no o Art. 241 da Constituição Federal e no Projeto de Lei n.º 3.884/04, em abril de 2005, foi aprovada a Lei nº 11.107 (Lei de Consórcios Públicos), que criou a estrutura legal para a efetivação de consórcios públicos de direito público ou de direito privado e os convênios interfederativos. Não apenas a forma institucional dos consórcios é definida por esta legislação, mas também seus participantes.

A principal inovação da Lei dos Consórcios (LC) segundo Linhares (2011) é a “adoção de mecanismos que emprestam maior confiança ao compromisso firmado pelos entes federados quando do estabelecimento de um consórcio público”. A nova legislação conta com dois elementos que expressam este objetivo. O primeiro é a própria obrigatoriedade de aprovação por parte dos entes federados e respectivos poderes legislativos do protocolo de intenções, o que lhe empresta maior publicidade e comprometimento político. O segundo diz respeito à substituição do convênio por uma nova modalidade de contrato administrativo, denominada contrato de consórcio público, cercada de maiores garantias legais quanto à possibilidade de denúncia unilateral ou incumprimento pelos contratantes (LINHARES, 2011).

Antes da criação da LC, e mais especificamente a partir da década de 1960¹⁸, a definição jurídica para consórcios estava voltada para algo como um convênio entre entes federados, e regimentados pelo Direito Administrativo. Apesar da grande expansão da cooperação intermunicipal verificada a partir dos anos 1980, a condição jurídica não permitia à cooperação intermunicipal superar históricas fragilidades tais como as quebras de contrato, a saída unilateral de um partícipe – que poderia ser um agente econômico – ou qualquer outra ação de não cumprimento do acordo. Conforme observou Cunha (2004), esse procedimento acabava gerando uma situação contraditória, uma vez que “a soma de uma pessoa jurídica de direito público com outra pessoa jurídica de direito público resulta numa pessoa jurídica de direito privado”. Este tipo de contrato administrativo ainda é realizado, e, segundo a Lei, definem os chamados Consórcios Públicos de Direito Privado, ou Consórcios Administrativos.

Em 2007, o Decreto nº 6.017 passa a regulamentar a Lei dos Consórcios, e, desde então, a compreensão mais genérica dos Consórcios Públicos de Direito Público segundo o Guia de Consórcios Públicos da Caixa Econômica Federal (2011) passa a ser:

Consórcios Públicos são instituições formadas por dois ou mais entes da Federação para realizar ações de interesse comum. Importante instrumento de cooperação técnica e financeira entre municípios de uma determinada região, governos dos Estados, Distrito Federal e a União, os Consórcios podem servir à articulação de ativos, viabilizar cooperação em projetos de abrangência regional, obras e outras ações destinadas a promover o desenvolvimento de determinada região. (CEF, 2011. Vol. 2, p. 26).

A legislação dos consórcios institucionaliza também um formato de articulação entre os entes federativos cuja demonstração de vontade das partes em protocolar, ratificar e exercer a cooperação revela-se não apenas fundamental mas também um traço determinante do formato federativo do Estado, onde seus entes exercem relativo grau de autonomia frente ao governo central.

¹⁸ Na década de 1960 foi criado o Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru (SP) e, na década seguinte, do Consórcio do Vale do Paraíba (SP). Desde então, observou-se um esforço de articulação entre administrações públicas, sobretudo em nível local. Segundo Linhares (2011), estas primeiras experiências possuíam um caráter menos orientado à prestação de serviços públicos específicos, buscando especialmente a integração e o desenvolvimento regionais.

Outro desenho de cooperação consorciada possibilitado pela legislação é a que reúne entes de diferentes esferas governamentais (municípios, estados e união). Nesse caso, distinguem-se os consórcios quanto à composição e dimensão federativa dos partícipes, sendo a cooperação vertical a que se perfaz com a participação de entes de diferentes níveis. Os consórcios que reúnem apenas municípios ou apenas estados¹⁹ definem um formato de cooperação horizontal – intermunicipal ou interestadual, respectivamente.

Quanto à participação do governo central em consórcios públicos, a legislação estabelece que este ente somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados. Isto é, não é possível que a União participe de consórcios com municípios sem que haja a intermediação dos estados²⁰.

Sobre os objetivos dos consórcios, estes podem ser variados: 1) voltados para um escopo mais geral ou mais específico de atuação; 2) vinculados à um setor de política pública ou articulando setores de políticas públicas (estes chamados comumente na literatura como consórcios multifinalitários); 3) objetivos finalísticos, de execução de políticas públicas, ou gerenciais, de planejamento, controle, organização, orçamento, finanças, contabilidade, pessoal, tecnologia, logística jurídica entre outros. Os objetivos devem estar previstos no Protocolo de Intenções assinado pelos entes participantes e publicado na imprensa oficial. Trata-se de documento inicial no processo de formação dos consórcios, assinado com reservas ou não pelos partícipes e contendo essencialmente dez (10) pontos:

¹⁹ Existem algumas ações em andamento para a criação de consórcios interestaduais no Brasil, como o caso do projeto de lei 593/2015 que cria o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central, instituído pelo Protocolo de Intenções celebrado entre os estados de Mato Grosso, Goiás, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Rondônia e o Distrito Federal. A proposta foi enviada como mensagem (nº 58/2015) pelo Executivo e tem como objetivo final a promoção de políticas públicas para a região (SEPLAN, 2015).

²⁰ Até a presente data, o Brasil conta apenas com um Consórcio Público, intitulado Autoridade Pública Olímpica (APO), de natureza vertical que envolve os três níveis da Federação. Deste consórcio fazem parte a União, o Estado do Rio de Janeiro, o Município do Rio de Janeiro e o Comitê Rio 2016 (Lei nº 12.035, de 01 de outubro de 2009).

- 1) a finalidade;
- 2) o prazo de duração;
- 3) a sede do consórcio;
- 4) a identificação dos partícipes; [se aberto ou fechado]
- 5) a definição da área de atuação do consórcio;
- 6) a previsão quanto à natureza do consórcio, se associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;
- 7) os assuntos em que o consórcio atuará com personalidade jurídica autônoma;
- 8) o organograma e estrutura funcional;
- 9) a composição da assembleia geral - instrumento obrigatório na organização dos consórcios - e suas atribuições, bem como o processo de eleições e de duração dos mandatos, o número de votos de cada ente da Federação na Assembleia Geral;
e
- 10) as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria.

Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público possui conforme a LC a capacidade de firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo; e ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados sem exigência de licitação²¹.

Um ponto central que deve ser considerado no início das negociações para a formação dos consórcios é o modo como serão partilhadas as “cotas” para o financiamento da instituição, os chamados contratos de rateio. A LC estabelece que os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante este contrato, que deve ser negociado entre os entes. Diversas modalidades de

²¹ Em relação aos consórcios públicos da área de saúde, estes deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

contrato de rateio foram estabelecidas, como: a divisão proporcional ao número de habitantes, PIB per capita, fatia proporcional referente aos repasses intergovernamentais (exemplo do Fundo de Participação dos Municípios - FPM), entre outros.

A definição do formato de arrecadação é um tema central na formação dos consórcios e deve gerar implicações de grande relevância para a estrutura de governança dos mesmos. Deve haver grande dificuldade em alguns casos em ajustar de modo equilibrado os custos e benefícios entre os municípios, tendo vista suas distintas realidades.

A LC também prevê a saída e exclusão de membros. O ente consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio poderá ser excluído ou suspenso.

A retirada do ente da Federação do consórcio público dependerá de ato formal de seu representante na assembleia geral, na forma previamente disciplinada por lei, bem como a alteração ou a extinção de contrato de consórcio público.

A identificação dos participantes em um processo de formação e funcionamento dos consórcios também merece destaque do ponto de vista da governança regional. O desenho espacial da cooperação é definido pelo agrupamento da extensão territorial dos municípios que participam do consórcio. É fundamental que este desenho expresse algum significado regional que vá além de um mero somatório de unidades territoriais. A inclusão de novos partícipes altera significativamente a composição e o conteúdo da dimensão regional do referido consórcio.

Uma outra questão apontada anteriormente que deve merecer certa relevância é a definição sobre o organograma e a estrutura funcional. Esta etapa vai definir os principais cargos, a atribuição de cada cargo, os principais pré-requisitos para o preenchimento dos referidos cargos e a capacidade de tomada de decisão e subordinação de cada agente no âmbito dos consórcios. De modo geral,

este organograma e estrutura vão definir a distribuição de poder na organização, quem pode ou não participar.

Finalmente, a composição da assembleia geral, suas atribuições e competências também merecem grande destaque no que cabe à vida dos consórcios. A LC determinou a obrigatoriedade deste instrumento na organização dos consórcios. Na elaboração do Protocolo de Intenções, os stakeholders deverão chegar a um acordo sobre o processo de eleições e duração dos mandatos, o número de votos de cada ente da Federação na Assembleia Geral, entre outros.

Como mencionado anteriormente, serão as decisões e consensos sobre o Protocolo de Intenções que irão direcionar o modelo de governança a ser seguido pelos dos Consórcios. O próximo item buscará apresentar justamente alguns dilemas e desafios decorrentes da formação de contextos de competição e de cooperação que demarcam as relações federativas no Brasil.

3.3 Consórcios Intermunicipais e Governança

Como ficou evidente na apresentação do item anterior, a formação de consórcios inscreve-se em contextos com distintas possibilidades de cooperação e de competição. A própria concepção da lei dos consórcios cria uma estrutura jurídica-institucional voltada à orientação de um processo de cooperação entre entes federados.

Mas, também no plano da competição, as possibilidades são variadas. E, como aponta a literatura, há um dilema entre cooperação e competição tanto no âmbito das relações consorciadas como em todo um contexto de relações federativas.

A competição ou a cooperação no federalismo resumem um extenso embate entre correntes que se apoiam em uma ou em outra. Cada federação apresenta uma complexidade que transita mais relacionado a um ou outro tipo. A Federação norte-americana, por exemplo, é frequentemente vinculada na literatura como um

modelo de federalismo competitivo, enquanto a Federação alemã se vincula ao federalismo cooperativo.

Os que defendem o federalismo competitivo, que não é o caso do presente trabalho, afirmam que a criação de ambientes de competição entre as unidades inspiraria elementos como eficiência e criatividade na resolução de problemas e prestação dos serviços públicos, na busca por soluções específicas e inovações à cada localidade e não a uma solução “genérica” para uma região. Os ganhos obtidos por meio de incentivos fiscais tenderiam a “favorecer” uma determinada localidade por sua maior capacidade de atração de capitais produtivos, entre outros. Implícito a este argumento está a ideia de que a competição entre entes públicos poderia operar como ocorre no mercado para empresas.

O que se identifica aqui em relação ao dilema entre cooperação e competição de consórcios públicos – ou seja entre a tentativa de criar formatos cooperativos com os consórcios públicos que esbarra na lógica capitalista de competição, tanto do mercado como por recursos públicos – representa um padrão que atravessa toda a sociedade e se expressa, de uma maneira geral, em muitas – se não todas – formas de governo (público), gestão (privado) ou nas novas abordagens de governança como já debatidas anteriormente.

Neste sentido, é possível se apropriar da argumentação de Jessop (1999) para a atual discussão quando este autor concebe a governança enquanto mecanismo e define quatro pares conceituais que representam os principais dilemas da governança. São eles: *Cooperação vs. Competição*; *Aberta vs. Fechada*; *Governabilidade vs. Flexibilidade*; e *Accountability vs. Eficiência*. Estas são algumas implicações que nos parecem pertinentes quando pensamos em “contratos” que reúnem entes federativos, e que na sua relação aparentemente estão sempre presentes estes dilemas.

a) *Cooperação vs. Competição*:

Considerando que a economia capitalista opera em uma espécie de interação entre processos de cooperação e competição, esta dualidade também se verifica no ambiente de governança. Uma das implicações deste dilema resulta no questionamento sobre como manter a confiança interpessoal garantindo

seguridade e conformidade nas negociações, viabilizando a redução de ruídos por meio da ampliação da comunicação, e empenhando esforço para reduzir a coordenação negativa em face de diversas oportunidades e certa tendência no curto prazo para tomada de decisões com base no interesse próprio tal como estabelece um comportamento competitivo. O outro lado é que o excesso de comprometimento para a formalização da cooperação e dos consensos podem bloquear a emergência de tensões criativas, conflitos, ou esforços de resolução de crises que podem promover aprendizado e adaptações. Este lado é mais sensível quando os ambientes são mais turbulentos, onde há necessidade de maior velocidade das ações, incrementalismos são inapropriados, e exigem tempo para a formação de consensos. Pensar no caso dos trade-offs, ou seja, na escolha de decisões que levam invariavelmente a outros problemas. E nesse caso a relação entre as partes depende de uma análise permanente dos trade-offs para se visualizar uma possibilidade na cooperação ou competição.

b) Aberta vs. Fechada:

Heterarquias operam em ambientes complexos e turbulentos. O dilema aqui se coloca para a abertura a entrada de novos agentes no ambiente de governança ou não. Um lado neste dilema consiste no fato de que o fechamento, ou restrição à entrada de novos membros, assegura a permanência de membros cujo a saída seria uma espécie de benefício ou bloquear o recrutamento de novos agentes sociais. O outro lado seria que a abertura poderia desencorajar agentes a entrarem em negociações e compromissos de longo prazo que se vislumbrassem por um longo horizonte, sugerindo ineficiência e ineficácia das ações de curto prazo. Isto poderia provocar oportunismos em virtude da possibilidade de comportamentos de entrada e saída dos agentes implicando em alta rotatividade. Isso se reflete na escolha por maximizar as possibilidades de ação por meio da expansão do número de envolvidos e a escolha de variáveis geométricas que fixam os limites espaciais para a participação de agentes.

c) *Governabilidade vs. Flexibilidade:*

A heterarquia é conhecida por permitir um direcionamento estratégico de longo prazo com flexibilidade (elementos não encontrados no mercado e nem nas hierarquias). Isso também seria parte do dilema entre governabilidade (a capacidade de direcionamento) e flexibilidade (a capacidade de adaptação diante das mudanças circunstanciais).

d) *Accountability vs. Eficiência:*

Alguns agentes publico-privados esperam servir aos interesses públicos ao mesmo tempo em que atendem às demandas dos setores privados. Esta condição estabelece um outro dilema entre accountability vs. eficiência. De um lado existem problemas na atribuição de responsabilidades por decisões e não decisões (atos por comissão ou omissão) em redes interdependentes. Por outro lado, há o problema em estabelecer transparência e isso vir a interferir na eficiência na busca dos objetivos comuns. O referido dilema se dá em razão dos acordos público-privados correrem os riscos na captura dos recursos do mercado para finalidades públicas, ou ao contrário, tornar o aparato público uma extensão dos objetivos do mercado e, com isso, ir em direção contrária aos interesses da sociedade civil.

A formação de consórcios públicos, apesar de ser pensado como instrumento de cooperação, encontra suas limitações nestes mesmos dilemas da governança que Jessop (1999) apresenta. A explicitação de Jessop sobre as possibilidades de interferência da competição na governança a partir das três dimensões se aplicam, portanto, tendencialmente, também ao objeto aqui investigado.

Essas dimensões são, conforme o autor as relações interpessoais, as intergovenamentais e o direcionamento de contextos descentralizados. Estas dimensões estão relacionadas a aspetos próprios da natureza do Estado brasileiro e seu modelo federativo, que produz efeitos na articulação política entre diferentes escalas e estruturas políticas.

A formação de contextos de competição podem surgir das seguintes possibilidades – que não se anulam, podendo operar de modo paralelo e concomitante, e não estão restritas à estes tópicos²²:

No que se refere à estrutura política do Estado brasileiro e seu regime eleitoral e ideológico político-partidário, a competição federativa pode se manifestar a partir da relação entre os gestores públicos municipais em duas ocasiões: 1) primeiro na busca por visibilidade e projeção política; 2) pelo fato dos políticos locais serem “*accountables*” aos cidadãos; e 3) pelo próprio processo de descentralização política e administrativa que inspira processos como a *Guerra Fiscal*.

No primeiro caso, em alguns momentos do ciclo eleitoral, prefeitos de uma determinada região podem se colocar como “rivals” em uma futura eleição para cargos do Poder Legislativo ou do Executivo. Se por um lado esta competição eleitoral pode gerar um processo “criativo” com a construção de políticas para solucionar problemas comuns tal como advogam equivocadamente os teóricos do federalismo competitivo, por outro, e mais frequente, pode neutralizar completamente o avanço de iniciativas de cooperação por parte de gestores ou grupos políticos contrários, ou que tenham os mesmos objetivos pessoais de projeção política regional. Um exemplo desta situação poderia ser observada na lógica de votos e vetos conferidos pelos gestores no âmbito da Assembleia Geral de um consórcios público observada no item anterior.

No segundo caso, tal como aponta Linhares (2011), um outro problema para o funcionamento dos consórcios gerado pela competição decorreria do fato de que os políticos locais constituírem-se enquanto “*accountables*” aos cidadãos. Isso faz com que os efeitos das políticas consorciadas que também afetam moradores de outras jurisdições não sejam considerados em alguns casos. A literatura chamou isso de “spillover”, ou seja, externalidades de uma política pública implantada por um governo (município, governo estadual ou governo central, sobre as jurisdições vizinhas). A consequência é uma sub-otimização do resultado alocativo, que pode significar quantidades inferiores às socialmente desejáveis. Um exemplo seria a quantidade de escolas ou postos de saúde próximas das divisas municipais.

²² Estes tópicos são colocados aqui como hipóteses, e serão verificadas tão somente para o nosso caso de pesquisa, e não para o universo geral dos consórcios no Brasil.

Mesmo que esses locais sejam os mais adequados para atender uma população que está localizada naquela região, os políticos de cada um dos municípios terão pouco incentivo para localizar essas unidades ali, pois serão recompensados “eleitoralmente” por apenas parte dos seus usuários, já que muitos cidadãos do município vizinho a utilizaria.

No terceiro caso, um outro problema da competição surge da própria descentralização federativa, ou seja, da autonomia para tomar decisões considerando os interesses e preferências apenas dos cidadãos de uma jurisdição, o que na literatura é convencionalmente chamado de “race to the botton”, que tem relação direta com a *teoria dos jogos*. Nesse caso, a competição leva ao fato de que cada participante do “jogo” federativo tenha uma ação que busca superar a do outro visando ganhos marginais positivos, levando, todavia, a resultados piores para todos. A competição pelo acesso à recursos tributários, por atração de empresas por meio de incentivos fiscais e de políticas públicas pode produzir um efeito de competição predatória entre os municípios e inviabilizar a construção de uma visão de futuro. O exemplo mais importante para o Brasil seria o da guerra fiscal, na qual, buscando atrair empresas a se instalem em seu município, o poder público local reduz sua carga de impostos comprometendo a arrecadação futura.

Menos notável pelo lado do federalismo trino onde o município constitui-se como ente autônomo, o “peso” ideológico político-partidário pode representar algum nível de competição no que cabe à visão comum e projetos políticos para uma região. Não se deve desconsiderar a heterogeneidade dos municípios no Brasil que resguardam cada um uma lógica própria da estruturação das relações de poder. No entanto, estas relações que fundamentam a disputa pelo poder local parecem ter pouca relação com as questões de partidos na maior parte das prefeituras do país, sobretudo a dos pequenos municípios. Em alguns Estados, regimes de dominação pautados por práticas antigas como o coronelismo e o clientelismo, revigorados para o período presente, por exemplo, provocam uma outra lógica para a competição política que pouco se explica pelo viés da relação partidária. Os partidos aqui seriam meras estruturas da burocracia eleitoral para viabilizar a entrada de um grupo político no poder.

Em relação à dimensão das relações intergovernamentais, uma pergunta pode ser colocada como referencial: uma competição institucional sobre quem representa mais ou menos uma dada região se justifica? Perguntando de outra forma: quem de fato possui legitimidade para falar em nome da região? Comitês de Bacias, Fóruns Regionais, Associações de Municípios de uma determinada região, entre outros, podem definir uma competição intergovernamental pela legitimidade da região?

Considerando uma dimensão multiescalar do sistema político e federativo do Brasil, uma competição por reconhecimento/legitimidade da política dos consórcios em relação aos governos estaduais também se faz presente. Sabe-se que em alguns Estados os consórcios não obtêm o mesmo grau de apoio que outros. Um exemplo disso pode ser observado no estado do Maranhão que, em diferentes gestões governamentais pouco apoiou o surgimento de consórcios e, em alguns casos chegou a travar verdadeiras batalhas políticas de legitimação desses espaços. Por outro lado, o estado da Bahia tem apresentado nos últimos dez anos um considerável avanço nas políticas de indução de formação de consórcios intermunicipais de desenvolvimento regional tendo como base uma regionalização pautada nos *territórios de identidade* (vide DIAS, 2015).

Conforme mencionado anteriormente, a despeito de uma racionalidade que se empenha em enquadrar os consórcios enquanto instrumento de uma administração moderna e eficiente, que negligencia o caráter seletivo do Estado, há neste trabalho o olhar sobre o papel central que os consórcios desempenham na geração de uma nova agenda regional. Considerando que esta nova agenda regional deva reconhecer como relevante a construção de políticas no sentido bottom-up, é importante saber se os consórcios legitimam a transposição escalar dos temas que partem do nível local.

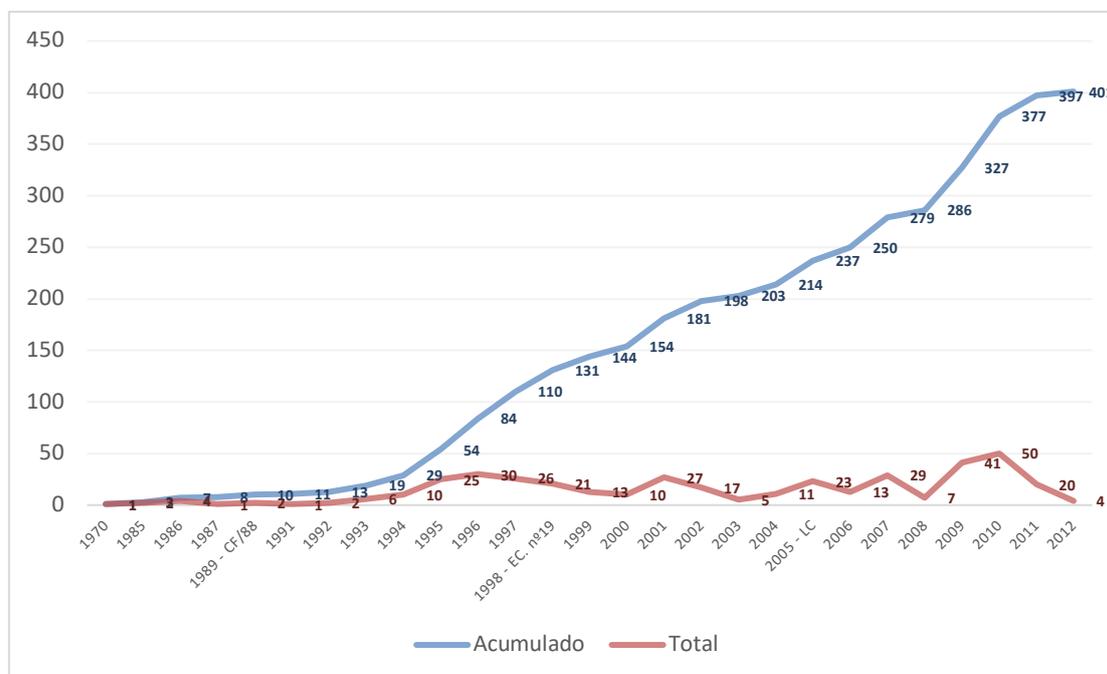
Nesse sentido, o próximo capítulo buscará entender sobre quais instituições e arenas multiescalares e intergovernamentais os temas do local/regional transitam sob a rubrica dos consórcios públicos.

4 O CRESCIMENTO DAS EXPERIÊNCIAS DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL

Não seria um exagero em todo caso lançar a suspeita de que o Brasil figura entre as federações do mundo onde se observou um dos maiores avanços quantitativos e jurídico-institucionais no que se refere à celebração de acordos voluntários de compartilhamento de responsabilidades sobre de políticas públicas entre municípios. Atualmente, 3.692 municípios brasileiros – mais da metade, portanto – escolheram realizar ações em pelo menos um setor de políticas públicas pelos quais são responsáveis. Tal feito ganhou escala após a entrada em vigor da Lei 11.107 no ano de 2005, a Lei dos Consórcios Públicos – LC.

Desde então, segundo dados revelados pela pesquisa Perfil dos Municípios do Brasil (MUNIC) lançada anualmente pelo IBGE, pelo banco de dados do Observatório de Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF) e pela Receita Federal, o número de Consórcios Intermunicipais no país manteve sua trajetória de crescimento, chegando ao total de 401 consórcios em 2012 (vide GRÁFICO 1).

GRÁFICO 1: Consórcios Públicos Ativos por ano de criação - Brasil, 1970-2012

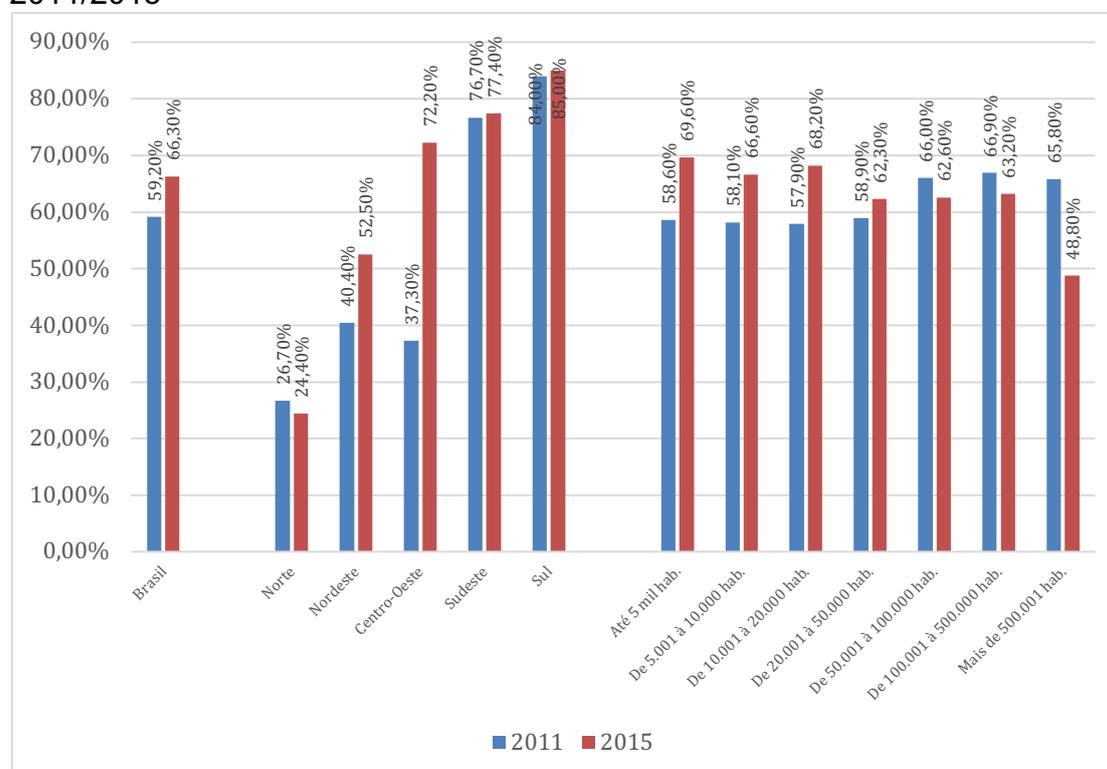


Fonte: Receita Federal e Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica. Extraído de Trevas (2013)

Os dados também revelam três outras questões: a espacialização e o domínio dos consórcios entre municípios do Sul e do Sudeste (GRÁFICO 2), a maior adesão de cidades de pequeno e médio porte, se comparada às cidades grandes e aos conjuntos metropolitanos (GRÁFICO 3), e a concentração deste arranjo em determinados setores de políticas públicas, como os de saúde, saneamento e resíduos sólidos (GRÁFICO 4).

Como pode-se observar pelo gráfico 2, apenas região Norte não apresentou um crescimento no número de municípios consorciados na comparação entre os anos 2011 e 2015, o que reforça o desafio regional de promover ações de cooperação intermunicipal em meio à um cenário marcado pela distância entre as sedes dos municípios, a falta de infraestrutura territorial, administrativa e financeira que são importantes ao processo de cooperação. Entretanto, há sinais extraídos da própria investigação sobre os consórcios que podem servir como exemplo aplicáveis, ou, ao menos de referência, à esta realidade peculiar. Esta relação será abordada adiante.

GRÁFICO 2: Percentual de municípios com consórcios públicos, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios - 2011/2015

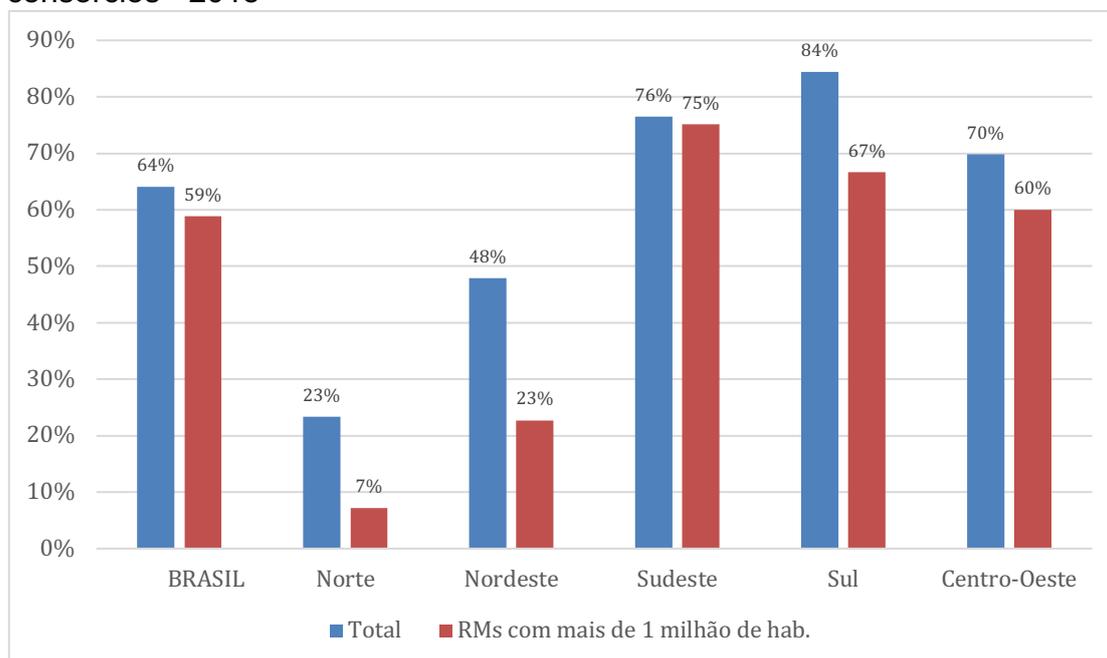


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011/2015.

O destaque, entretanto, deve ser dado à região Centro-Oeste, onde o percentual de municípios consorciados saltou de 37,3% para 72,2%. A explicação para este fato pode estar relacionada ao papel cada vez maior das políticas de indução à cooperação intermunicipal promovidas por governos estaduais, como no caso do Mato Grosso, que também será examinado a seguir.

Ao lado da delimitação da cooperação intermunicipal segundo unidade da federação, é possível destacar o reforço da tendência de crescimento da cooperação intermunicipal por meio de consórcios entre os municípios de médio e pequeno porte populacional, e da redução entre os municípios maior porte. Entre municípios com mais de 500 mil habitantes, por exemplo, a redução percentual de entes consorciados foi de 17%, saindo de 65,8% em 2011, para 48,8% em 2015. Tendência esta também observada quando se analisa municípios de regiões metropolitanas que apresentam ao todo mais de 1 milhão de habitantes (Gráfico 3).

GRÁFICO 3: Percentual total e metropolitano de municípios participantes de consórcios - 2015

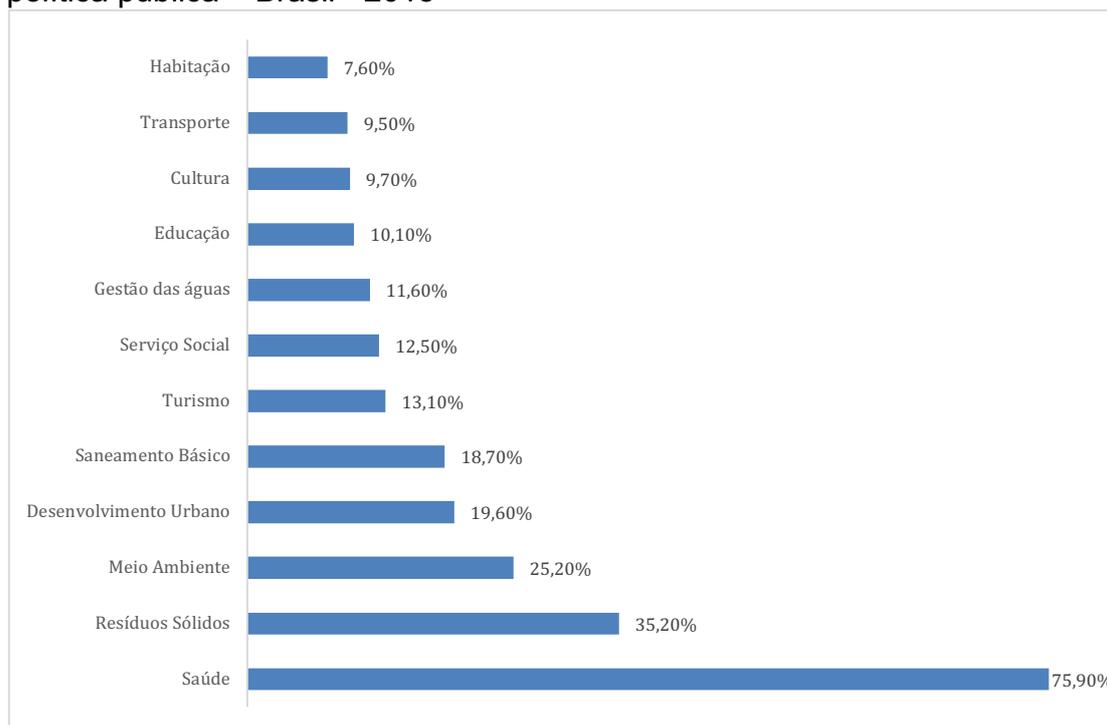


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015. Elaborado pelo autor.

Um dos pontos que mais chama atenção acerca da cooperação intermunicipal no Brasil em comparação ao fenômeno em outros países diz respeito a distribuição dos acordos segundo as áreas de política públicas (Gráfico 4). Em muitos países que também se vêm diante do desafio da cooperação interlocal, como na América do Norte e na Europa Ocidental, as principais áreas de

cooperação tendem a ser a conservação de parques e equipamentos de lazer coletivo, coleta e reciclagem de lixo, gestão da água e esgoto, sistema de transporte, serviços emergenciais de combate à incêndios, gestão de ambulâncias, isto é, áreas atribuídas enquanto responsabilidade dos governos locais (SPICER, 2015).

GRÁFICO 4: Percentual de municípios participantes de Consórcios por área de política pública – Brasil - 2015



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015.

No Brasil, desde as primeiras iniciativas de consorciamento que datam da década de 1940, o setor de saúde é o que mais vem se destacando como área de celebração de acordos de cooperação entre municípios. E isso se explica tanto pela disposição das competências comuns aos Municípios, Estados e União sobre este setor quanto pelas políticas de indução ao consorciamento pelo SUS. Estes pontos também serão melhor abordados a seguir, onde se busca apresentar as principais explicações para o crescimento de consórcios intermunicipais no Brasil.

A partir de uma revisão bibliográfica acerca do tema, é possível identificar que o nexó teórico-relacional do crescimento do número de consorciamento no país está fundamentado em grandes temas, por vezes de modo interdisciplinar, como o do Constitucionalismo, do Federalismo, do Desenvolvimento Regional, da

Cooperação Interlocal, da Nova Gestão Pública, do Institucionalismo e da Governança.

Naturalmente, não se sustenta a justificativa da expansão dos consórcios unicamente a partir da legislação de referência, a Lei 11.107 (LINHARES *et. al.*, 2018). A própria Constituição de 1988 confere sinais claros de indução à descentralização e ao federalismo cooperativo. Com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, o texto constitucional passa a orientar expressamente a criação de consórcios públicos para fins de disciplinar a atuação associada entre entes federativos no que cabe à execução de serviços públicos e transferências de encargos.

4.1 O Crescimento de Consórcios na perspectiva do Federalismo

4.1.1 A perspectiva da descentralização

No que se refere à questão federativa, os temas da descentralização administrativa, política e financeira e da indução de políticas públicas a partir da União e dos Estados também são acionados entre aqueles que pretendem explicar o crescimento dos consórcios intermunicipais. Por meio do debate sobre a descentralização administrativa e financeira é possível revelar os problemas das capacidades dos municípios em lidar com as competências e atribuições que lhes são conferidas, como aponta Linhares *et. al.* (2018):

Após 1988, os municípios brasileiros passaram a ter mais recursos financeiros, atribuições relevantes no provimento de serviços públicos e, ainda, autonomia política para a realização de tal provimento. O nexos causal entre um desenho federativo descentralizado e cooperativo com a formação de consórcios intermunicipais parece imediato. Não há como se imaginar uma articulação entre municípios para prover serviços públicos se as prefeituras não forem as responsáveis legais pela oferta desses serviços, não possuem recursos financeiros relevantes e não dispuserem de autonomia política (LINHARES *et. al.*, 2018, p. 70).

Sob a argumentação que parte da problematização da descentralização política em curso, a justificativa sobre o crescimento dos consórcios é extraída a partir do exercício da autonomia municipal, do resgate da trajetória do movimento municipalista e da criação de novos municípios. E, nestes casos, uma das leituras sobre a criação de consórcios busca explorar o papel “virtuoso” e solidário do gestor

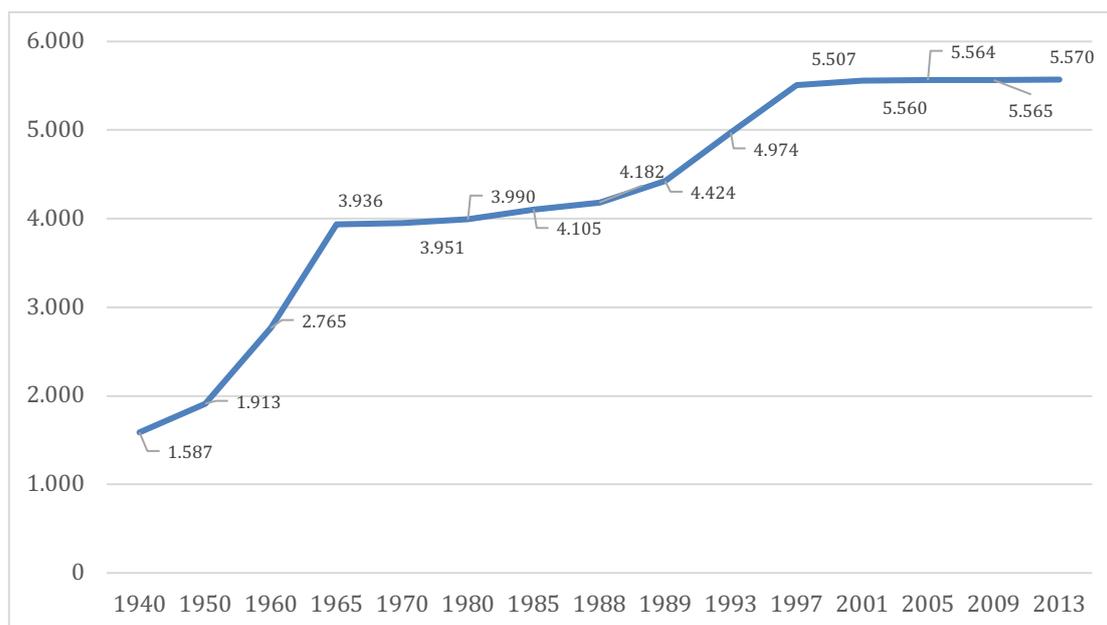
municipal que, ao optar pela ação consorciada, supera a tendência isolacionista da autonomia municipal, “cedendo” parte desta em prol de uma gestão coletiva.

Outra leitura procura enfatizar a formação ao longo da trajetória de luta do municipalismo no século XX de um certo capital político e cultural que vai contribuir para a consolidação de laços entre municípios sob a forma de associações municipais de âmbito regional, estadual e nacional.

Por último, conforme prevista pela Carta de 1988, a criação de municípios avança ao longo da década de 1990 (vide Gráfico 5) ao sabor do exercício também da descentralização política. Contudo, na prática, a falta de regulamentação para a criação de novos municípios gerou uma fragmentação ainda maior de municípios de pequeno e médio porte populacional e econômico no país e, utilizando a argumentação das limitações administrativa e financeira já citada anteriormente, parte desses municípios se vêem diante da necessidade de criar consórcios para atuar em áreas de políticas públicas que isoladamente não seriam capazes de contemplar.

Como aponta Linhares *et. al.* (2018):

A intensa fragmentação territorial por efeito da divisão municipal. Entre 1988 e 2000, a federação brasileira ganhou mais 1.438 novos municípios, ou seja, um incremento de 35% em apenas doze anos. Particularmente importante para nossa análise é constatar, nesse caso, que não foram os municípios muito grandes que se subdividiram em unidades de grandes e médios portes, mas que foram, sim, aqueles municípios já pequenos que se desmembraram em unidades ainda menores. Neste sentido, note-se que cerca de mais da metade (53%) desses novos pequenos municípios brasileiros possuíam menos de 5 mil habitantes, e que outros 26% contavam com um número de habitantes na faixa entre 5 mil e 10 mil após sua criação (LINHARES *et. al.*, 2018, p. 70).

GRÁFICO 5: Número total de municípios no Brasil – 1940-2013

FONTE: IBGE, 2014

Observando estes argumentos, o nexos causal entre a formação dos consórcios e a observação sobre o processo de descentralização poderia ser sintetizada enquanto uma questão de falta de escala na execução de políticas públicas e no provimento de serviços públicos, sobretudo após a CF/88, teve como efeito a alternativa da associação entre municípios na busca de uma redução significativa de custos médios operacionais, em atividades pelas quais se tornaram responsáveis após a redemocratização.

4.1.2 A perspectiva da indução de Políticas Públicas pela União

Ainda sob o olhar federativo da descentralização de políticas públicas, é ainda mais enfática a abordagem que relaciona a formação de consórcios às políticas de indução setorial a partir de outros níveis federativos, como os Estados e a União. Tais políticas ganharam destaque sobretudo nos setores de saúde desde a década de 1990 e no de saneamento básico e resíduos sólidos mais recentemente.

No que se refere à União, desde 1990, a Lei 8.080/90 estabeleceu normas, direitos e atribuições do Sistema Único de Saúde (SUS) sobre os serviços de saúde “executados isolada ou conjuntamente”, e autoriza a direção municipal do SUS a

formar consórcios administrativos municipais, denominados Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS)²³. Em seu artigo 10º a legislação estabelece que “os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam” (Lei 8.080).

A autorização sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde para os CIS é dada pela Lei 8.142 também de 1990. Em seu artigo 3º e § 3º a lei estabelece que os recursos referidos nesta lei serão repassados de forma regular e automática para os Municípios, Estados e Distrito Federal, e que os Municípios poderão estabelecer consórcio para execução de ações e serviços de saúde, remanejando, entre si, parcelas de recursos previstos nesta lei.

Em seguida, por meio da Norma Operacional Básica da Saúde de 1993 (NOB 01/93), e posteriormente com a NOBs de 1996, a formação de consórcios entrou novamente em questão, ficando estipulado que os municípios caberia considerar, na formação dos consórcios, as características geográficas, o fluxo de demanda, o perfil epidemiológico, a oferta de serviços e, acima de tudo, a vontade política expressa pelos diversos municípios de se consorciar ou estabelecer qualquer outra relação de caráter cooperativo. Note-se que um elemento da NOB especialmente sensível para a decisão da integração dos municípios ao SUS é a garantia de recursos por meio das transferências “fundo a fundo” (OLIVEIRA, 2008; LINHARES *et al.* 2018).

Segundo dados do Ministério da Saúde, antes da criação da LC, já se calculava algo próximo de mil setecentos e quarenta (1.740) municípios consorciados no setor de saúde distribuídos por doze estados da federação.

Já no setor de Saneamento Básico e Resíduos Sólidos o tema da cooperação intermunicipal surge mais recentemente nas diretrizes para a

²³ A figura do consórcio administrativo fora bastante comum antes da legislação dos consórcios de 2005, a Lei 11.107, que regulamenta a formação de Consórcios Públicos. São basicamente acordos regidos sob a legislação de contratos administrativos e não possuem a mesma segurança jurídica dos consórcios criados pela LC. Os antigos consórcios administrativos não foram extintos após a LC, embora boa parte tenha se convertido à Consórcio Público. Os consórcios administrativos que ainda estão vigentes são em maioria remanescentes do período anterior à LC e/ou enfrentam dificuldades jurídicas e políticas para se ajustar ao novo arranjo de cooperação inaugurados pelos Consórcios Públicos.

implementação de consórcios dadas pela Lei 11.445 de 2007 e pela Lei nº 12.305 de 2010²⁴. Segundo estas legislações, os consórcios públicos representam uma das formas de gestão associada, podendo atuar sobre o conjunto de serviços e infraestruturas no que se refere aos serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas (Lei 11.445, art. 3º).

Na legislação específica que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), a Lei 12.305, a orientação para a atuação de forma consorciada se apresenta de modo nítido. Dos 57 artigos que compõem a legislação, 7 se referem diretamente aos benefícios e recomendações da gestão consorciada, sendo os consórcios, inclusive, prioritários no recebimento de recursos (Quadro 1).

QUADRO 1: Legislação que institui a PNRS e a indução para a formação de Consórcios Públicos – Fragmentos da Lei 12.305/2010

Art. 8 São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros: [...] o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos é um dos instrumentos da PNRS.

Art. 11 [...] A atuação do Estado na forma do caput deve apoiar e priorizar as iniciativas do Município de soluções consorciadas ou compartilhadas entre 2 (dois) ou mais Municípios.

Art. 17 [...] A elaboração do plano estadual de resíduos sólidos deve possuir conteúdo mínimo medidas para incentivar e viabilizar a gestão consorciada.

Art. 18 [...] § 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Municípios que:

I - optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos...; [...]

III - identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais;

Art. 19 [...] § 9º Nos termos do regulamento, o Município que optar por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, assegurado que o plano intermunicipal preencha os requisitos estabelecidos [...] pode ser dispensado da elaboração de plano municipal de gestão

²⁴ Esta última institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

integrada de resíduos sólidos.

Art. 21 [...] O plano de gerenciamento de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo: [...] IV - identificação das soluções consorciadas ou compartilhadas com outros geradores.

Art. 45 [...] Os consórcios públicos constituídos, nos termos da Lei no 11.107, de 2005, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal.

Fonte: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm Acesso em 19/04/2017 às 15:47

Como resultado, em 2018 o país já contava com 408 consórcios na área de saneamento e resíduos sólidos segundo o Banco de Dados de Consórcios de Saneamento Básico²⁵. Na pesquisa MUNIC de 2015, 691 municípios se declaram consorciados no setor de saneamento básico, e 1.299 no setor de Manejo de resíduos sólidos. O setor de Gestão das Águas e Meio Ambiente aparecem com 427 e 929 municípios consorciados, respectivamente.

4.1.3 A perspectiva da indução de Políticas Públicas pelos Estados

Na literatura sobre cooperação interlocal há a componente da indução de políticas públicas por parte de diferentes níveis de governo, que no caso do federalismo brasileiro pode ser associado ao estímulo ao consorciamento por parte tanto de políticas elaboradas pela União quanto pelos Estados, como mencionado anteriormente.

Entre as políticas de indução ao consorciamento público administradas e planejadas pela União, destacam-se as orientações e recursos destinados aos setores de Saúde e Saneamento Básico, como observado.

Já entre os Estados da federação há certa diversidade de entendimentos e posturas quanto ao estímulo ao consorciamento por meio de políticas públicas. Estados como Paraná, Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo possuem longo histórico de apoio à formação de consórcios. Mais recentemente, alguns novos

²⁵ O Banco de dados foi organizado por Ana Lucia Nogueira de Paiva Britto, Professora do Programa de Pós- Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROURB), com apoio do Observatório da Metrópole e do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF).

estados como Bahia, Mato Grosso e Tocantins têm buscado algum resultado em políticas de consorciamento a despeito de um histórico político, social e espacial distinto em comparação aos primeiros citados.

a) Os Consórcios Intermunicipais no estado da Bahia:

Após a legislação de consorciamento é possível destacar a iniciativa de governos do Estado da Bahia em implementar políticas estratégicas de apoio aos consórcios públicos. Desde o ano de 2007, durante a gestão Jaques Wagner (PT) as discussões sobre os consórcios públicos ganharam espaço no governo motivadas inicialmente pela busca por soluções regionalizadas na área de resíduos sólidos. Foi também o momento em que:

... o estado passou a adotar os *Territórios de Identidade*²⁶ como unidade de planejamento das políticas públicas, numa perspectiva de atuação contra as desigualdades regionais. A iniciativa de privilegiar a dimensão territorial no processo de planejamento com a incorporação dos territórios de identidade se revelou como uma orientação do governo em estabelecer uma gestão descentralizada e participativa para a qual as instâncias de representação da sociedade civil nos territórios passam a ter um papel relevante na definição das políticas públicas (CARVALHO, XAVIER, PINTO, 2016, p.4).

Desde então, os consórcios públicos, passam a ser considerados pelo governo estadual uma alternativa para a resolução de problemas comuns entre os municípios, o fortalecimento das relações interfederativas além de proporcionar a retomada da perspectiva do desenvolvimento regional. (CARVALHO *et. al.*, 2016)

A estratégia adotada pelo estado fundamentou-se: 1) no estímulo e orientação técnica e jurídica para a criação de consórcios multifinalitários sob a ressalva da inviabilidade técnica e de recursos para a criação de diversos consórcios temáticos; 2) adoção do recorte espacial, cultural e político dos Territórios de Identidade como regionalização de referência, vez que já se constitui como instâncias de planejamento de políticas públicas do estado; e 3) incorporação

²⁶ Os territórios de identidade da Bahia foram definidos a partir de uma ação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, ocorrida em 2003, no Governo Lula, que buscou identificar territórios rurais com menores índices socioeconômicos para intervenção, através do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT. A utilização do conceito de território de identidade foi fundamentada na compreensão de território dinâmico de construção social de Milton Santos, e não se configura como mera forma de regionalização, mas implica a consideração das especificidades – aspectos culturais, históricos, geográficos, econômicos, etc – de cada espaço no planejamento e da ação governamental (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005).

do Controle social na estrutura administrativa do Consórcio através de Conselho consultivo, composto de representantes de amplos segmentos da sociedade civil, que em tese busca a articulação entre os Colegiados baseados nos Territórios de Identidades e os Consórcios Públicos (CARVALHO *et. al.*, 2016).

Os efeitos práticos deste apoio à formação de consórcios públicos, a orientação esteve presente no PPA 2012-2015 e nas reuniões e seminários organizados pelo governo. A partir de 2007 o Governo do Estado passa a organizar diversos seminários, eventos e cursos, como o “Seminário Consórcios Públicos” neste mesmo ano, o “Seminário Consórcios Públicos: Experiências no Brasil e na Bahia” em 2009, o “I Encontro Estadual de Consórcios Públicos”, em 2011, o curso de capacitação “Planejamento e Orientação para Formação e Implantação de Consórcios Públicos”, em 2012, a série de debates intitulados “Consórcios em Debate” também em 2012 entre outros. Grande parte destes contando com a organização e presença de membros da Secretaria de Planejamento – SEPLAN, da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR, e de representantes da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

Em 2010, o tema dos consórcios já havia ganhado notoriedade e espaço na agenda governamental do estado, sendo criado o Grupo de Trabalho para apoiar a formação, a gestão e para oferecer assessoria jurídica aos Consórcios Públicos sob a coordenação conjunta da SEPLAN / SEDUR. Uma das ações foi a criação de um website (www.consorciospublicos.ba.gov.br) com informações gerais e específica sobre a criação, funcionamento dos consórcios, trâmites burocráticos, guias e pareceres.

Como resultado, entre os anos de 2005 a 2014 foram criados 32 consórcios no estado da Bahia, distribuídos principalmente entre as áreas de políticas públicas voltadas para a gestão ambiental compartilhada, infraestrutura hídrica, intervenções em estradas vicinais, regularização fundiária, cadastro florestal e habitação rural (CARVALHO, XAVIER, PINTO, 2016). Do total de 417 municípios, 275 (66%) estão consorciados no estado segundo dados da MUNIC 2015.

As iniciativas também geraram efeitos sobre a capacidade de captação de recursos pelos consórcios baianos. Segundo dados do Sistema de Convênios e Contratos de Repasse da Administração Pública Federal – SICONV²⁷, a Bahia é o estado que lidera a captação de recursos via Consórcios Públicos. Segundo dados extraídos, os consórcios do estado captaram R\$ 88.737.229,73 (reais) no ano de 2014, o que representa algo próximo de 80% de todos os recursos recebidos por consórcios no país.

O “sucesso” na política de consorciamento do Estado tem levado ao incentivo de outros estados à adotarem medidas semelhantes, como o caso do Mato Grosso e Tocantins.

b) Os Consórcios Intermunicipais no estado do Mato Grosso:

Com atividade menos estruturada, porém pretérita se comparada a do estado da Bahia, o histórico de incentivo ao consorciamento no estado do Mato Grosso precede à legislação dos Consórcios de 2005. Por volta de meados dos anos 1990, o modelo de organização do sistema estadual de saúde administrados pela Secretaria de Estado de Saúde – SES e incentivado pela orientação descentralizadora da CF/88, buscou incorporar a ação dos municípios à atenção básica via unidades de saúde administradas por meio de consórcios intermunicipais.

Vale ressaltar que o estado do Mato Grosso está entre os estados com menores densidades demográficas e caracterizando-se também como um estado onde os municípios são de grandes extensões territoriais, distantes entre si e com dificuldades de acesso.

Segundo Guimarães e Giovanella (2004) “os consórcios mato-grossenses tiveram surgimento incremental fortemente influenciado pela capacidade da gestão estadual de viabilizar consensos e conciliar interesses” (GUIMARÃES e GIOVANELLA, 2004; p. 155). Os primeiros foram constituídos com referência às unidades estaduais de saúde, mas já em 1997 as unidades municipais passaram a predominar. Em 2000, o estado já contava com dez consórcios de saúde que

²⁷ Fonte: SICONV - Acesso em 17 de abril de 2017 às 14:38
<https://www.convenios.gov.br/siconv/proposta/ConsultarProposta/ConsultarProposta.do>

administram unidades de saúde que em geral localizam-se em regiões de baixa densidade demográfica e objetivavam obter fundos complementares via SUS para a prestação de serviços especializados como internações e emergenciais.

Ainda segundo as autoras, dentre os principais resultados dos consórcios de saúde estimulados e acompanhados pela Secretaria de Estado de Saúde do Mato Grosso figuram a redução de encaminhamentos para a capital e a melhoria da qualidade da oferta do serviço no interior (GUIMARÃES e GIOVANELLA, 2004; p. 155).

Ainda operantes em 2015, parte desses consórcios recebeu investimentos da ordem de R\$ 112 milhões de reais diretos do Governo do Estado²⁸ (SES/MT, 2015).

Em um segundo momento de estímulo ao consorciamento e já após a LC, o governo do estado de Mato Grosso aprovou em 2007 a Lei nº 8.697 que lançou o Programa de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso – Programa MT Regional²⁹ – em parceria com a Associação Mato-grossense de Municípios (AMM). Entre seus objetivos, o programa buscava ampliar o alcance da gestão cooperada por meio de consórcios intermunicipais. Após a legislação foram criados 15 consórcios intermunicipais no estado voltados ao desenvolvimento regional sustentável que compreendem os setores voltados para a economia rural, saúde, conservação e pavimentação de estradas e turismo.

Segundo dados da MUNIC de 2015, dos 141 municípios existentes no estado, 125 se declararam pertencentes à algum tipo de consórcios, uma taxa que chega a 88,65% dos municípios.

c) Os Consórcios Intermunicipais no estado de Tocantins:

Criado apenas em 1988 e sendo o estado mais jovem da federação, o Tocantins possui desde 2012, durante o governo de Luiz Antônio Ferreira, um

²⁸ Os consórcios contemplados foram: Sociedade Lacerdense Beneficência (Pontes e Lacerda) e os Consórcios Intermunicipais de Saúde Vale do Peixoto (Peixoto de Azevedo), Médio Norte Mato-grossense (Barra do Bugres), Região Centro Norte (Hospital São João Batista/Diamantino), Médio Araguaia (Água Boa) e Região do Teles Pires (Sorriso).

²⁹ Vide Mato Grosso – Lei nº 8.697, de 02 de Agosto de 2007 – D.O. 02.08.2007

programa desenvolvido pela Secretaria das Cidades para estimular a criação de consórcios públicos regionais e multifinalitários e a adesão de municípios.

A principal justificativa para criação desta política partia do entendimento de que os consórcios seriam estruturas institucionais adequadas para de sediar projetos regionais com a finalidade de captação de recursos federais (Casa Civil – Tocantins, 2012)³⁰. Foram criados 6 consórcios com delimitação político-territorial compatível à regionalização do estado, composta pelas sub-regiões Sudeste, Centro-Norte, Centro-Oeste, Sul, Norte e Noroeste. Todos os consórcios possuem como membros também o governo estadual, representado pelas Secretarias das Cidades, de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Agrário, do Planejamento e Modernização da Gestão Pública, da Infraestrutura, do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, além da Agência Tocantinense de Saneamento – ATS – e a Associação Tocantinense de Municípios – ATM.

Obedecendo ao princípio da autonomia municipal, os consórcios criados pelo Governo do estado não são de adesão obrigatória, mas restringem a vinculação aos municípios inseridos em cada uma das regiões. Apesar dos esforços de convencimento e na diminuição dos custos de transação por parte do Governo do Tocantins, diversos municípios ainda têm demonstrado resistência a compor a parceria. E sobre esta resistência entre os prefeitos é possível destacar a fala de José Salomão, prefeito de Dianópolis, em entrevista em 28/05/2012 ao jornal de Tocantins “Surgiu”³¹. O prefeito declara:

“Nós precisamos discutir a questão da participação dos entes federados, inclusive financeiramente. Se o Estado quiser jogar a responsabilidade para os municípios, sem contrapartida, eu já sou contra. Nos temos que ter uma co-responsabilidade, com a participação do estado e da união” (SURGIU, 28/05/2012).

Entretanto, embora o estado do Tocantins tenha buscado desenvolver ações que estimulem consórcios, ainda há uma baixa adesão entre os municípios.

³⁰ Fonte: <https://casacivil.to.gov.br/noticia/2012/10/2/consorcios-intermunicipais-completam-desenvolvimento-do-to/> Acesso em 23/04/2018 às 14:19

³¹ Fonte: <http://surgiu.com.br/2012/05/28/o-primeiro-cons%C3%B3rcio-intermunicipal-do-tocantins-%C3%A9-criado-na/> Acesso em: 23/04/2018 às 13:44.

Segundo dados da MUNIC de 2015, dos 139 municípios existentes no estado, apenas 22, ou 15,8%, se declararam pertencentes à algum tipo de consórcios.

Assim como nos casos da Bahia e do Mato Grosso, o incentivo ao consorciamento pelos respectivos governos estaduais reflete o importante papel que este nível federativo dispõe para influenciar a criação de cooperação interlocal a despeito da autonomia municipal no federalismo brasileiro. Trata-se de estados em que seus municípios apresentam características, entre outras, como o distanciamento entre si – e em alguns casos certo isolamento –, a falta de infraestrutura administrativa e territorial, e elevada desigualdade socioeconômica.

Uma importante constatação ao se observar estes três casos é a tendência da orientação por parte dos governos estaduais para a criação de consórcios de escopo ampliado, como no caso dos consórcios multifinalitários. O risco desta orientação é a criação de consórcios que se resignam na abordagem tácita, conveniente do desenvolvimento regional, sem definir uma linha de ação clara de execução de políticas públicas.

4.2 A criação de Consórcios na perspectiva do Desenvolvimento Regional

Os consórcios intermunicipais são com frequência identificados como instrumentos e instituições voltadas para o desenvolvimento regional. E justifica-se esta leitura pelo fato dos consórcios por si só potencializarem a ação dos governos locais pela captação de economias de escala. Sobre a relação entre a formação dos Consórcios Públicos e o Planejamento e Desenvolvimento Regional, Cruz (2001) afirma:

As experiências de consórcios existentes caminham na busca do resgate dos conceitos de cooperação intergovernamental e solidariedade, e podem auxiliar e potencializar ações de articulação microrregional. Os consórcios têm sido apontados como um instrumento que permite ganhos de escala nas políticas públicas, além de ser um novo modelo gerencial que pode viabilizar a gestão microrregional. Possibilita a discussão de um planejamento regional; a ampliação da oferta de serviços por parte dos municípios; a racionalização de equipamentos; a ampliação de cooperação regional, a flexibilização dos mecanismos de aquisição de equipamentos e de contratação de pessoal; entre outras” (CRUZ, 2001, p. 4).

De igual modo, parte da leitura sobre consórcios intermunicipais fundamentada na perspectiva do desenvolvimento regional toma como ponto de partida a teoria do desenvolvimento endógeno, que tem suas origens na década de 1970, período marcado pelo planejamento econômico centralizado. Com ênfase no papel participativo da sociedade, o desafio do desenvolvimento regional se consolida não somente no campo acadêmico, mas também entre os agentes sociais, enquanto desafio de “emplacar” propostas de desenvolvimento que sejam genuinamente da base para o topo (SOUZA FILHO, 2001).

A dimensão sociocultural do desenvolvimento endógeno passa a destacar “os valores e as instituições locais servem de base para o desenvolvimento da região” (VÁZQUEZ BARQUERO, 1988). Para Boisier (1997), a sociedade civil, e nela compreendida as formas locais de solidariedade, integração social e cooperação, pode ser considerada o principal agente da modernização e da transformação socioeconômica em uma região.

Godard et al. (1987) acrescenta:

Uma das chaves do desenvolvimento local reside na capacidade de cooperação entre seus atores. Também é conveniente particularizar a análise das formas de cooperação institucional ou voluntária que se produzem entre eles contanto que o objetivo seja o desenvolvimento local" (GODARD et al., 1987, p. 139).

A questão dos consórcios intermunicipais surge na esteira deste debate sobre desenvolvimento e da modernização do Estado brasileiro no sentido da descentralização e flexibilização da ação do Estado. Sua fundamentação, e que vai sustentar diversos estatutos e protocolos de intenções, reside em um certo consenso sobre a necessidade de criação de instituições de âmbito regional que enfatizam aspectos como integração, cooperação, voluntarismo, e, sobretudo, que são constituídas a partir do exercício da autonomia municipal. E neste ponto, o contraste é evidente ao se comparar outras iniciativas institucionais de apelo regional pensadas e criadas a partir da tomada de decisão em sentido *top-down*, como no caso das Regiões Metropolitanas (RMs), das Regiões Integradas de

Desenvolvimento (RIDES)³² e das Agências de Desenvolvimento Regionais (ADRs)³³.

Considerando o debate a partir do federalismo e da permanente tensão entre centralização e descentralização, é possível compreender o sentido *bottom-up* da elaboração e execução de políticas públicas como aquelas que destacam a tomada de decisões a partir dos agentes locais, como no caso dos gestores municipais.

O que pode ser novo e ainda pouco investigado sobre esta questão regional é o fato do consórcio público não ser, por obrigação, uma instituição que desenha um recorte regional marcado pela contiguidade territorial, isto é, detentor de um “nexo regional” no sentido tradicional do uso deste termo. Esta condição também provoca algum impacto sobre a teoria da cooperação interlocal, onde o aspecto das distâncias entre os agentes pactuantes influi diretamente entre as variáveis que reduzem ou elevam o custo político e econômico demandados pela cooperação.

Não se quer dizer com isso que a questão regional é irrelevante enquanto justificativa ou finalidade no que cabe à política de consorciamento. Mas sim, que é preciso ajustar a compreensão sobre o “regional” em discussões que são transversais ao tema do federalismo brasileiro e, sobretudo, à questão da cooperação intermunicipal.

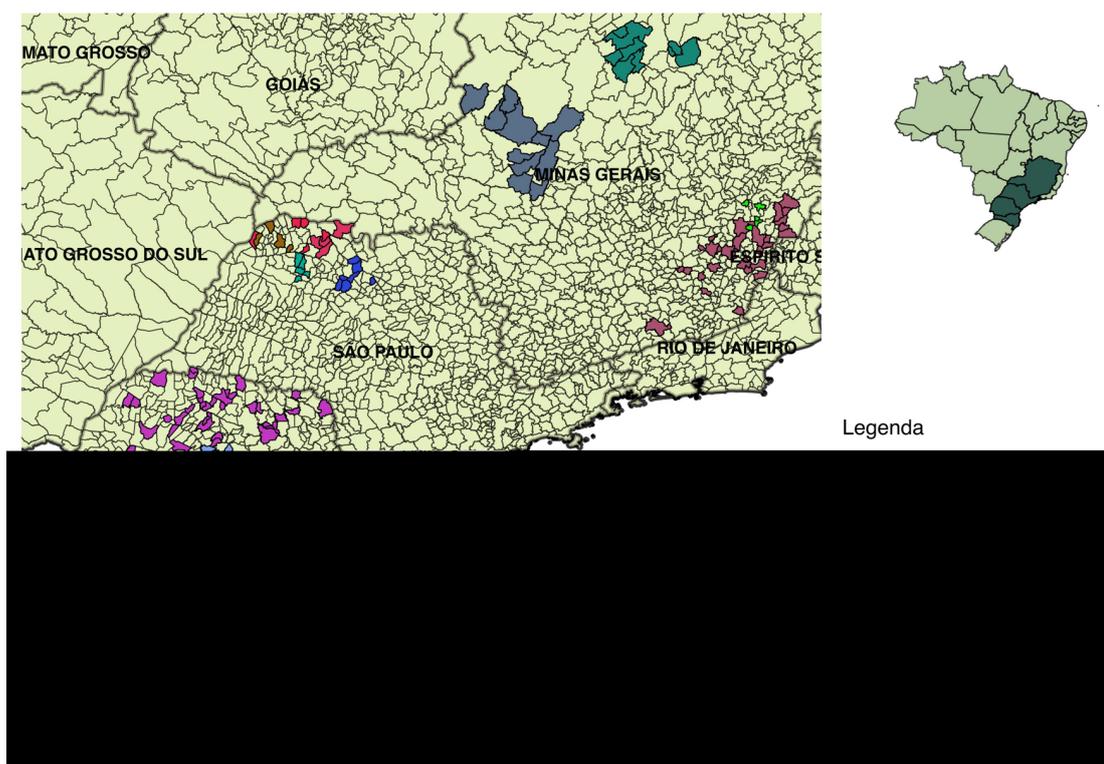
A própria condição federativa da autonomia municipal cria situações onde municípios consorciados não detêm, sob o ponto de vista da configuração espacial, um nexo regional, como, por exemplo, a contiguidade territorial entre municípios. Na teoria e na prática, os consórcios podem conformar um desenho regional descontínuo, isto é, formalizando uma cooperação entre municípios não fronteiriços. Este formato de cooperação já pode ser identificado no Brasil, como

³² As RIDES são áreas análogas às regiões metropolitanas brasileiras, porém situadas em mais de um estado e criadas por legislação federal específica, que delimita os integrantes e fixa as competências assumidas pelos colegiados. A primeira RIDE estabelecida foi a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno em 1998. Em 2002, foram instituídas duas novas RIDES, a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina e Juazeiro e a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina.

³³ As Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs) substituíram desde 2016 as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) que foram criadas em 2003 pelo governo Estadual de Santa Catarina. Segundo Birkner et. al. (2011) o propósito geral de criação das SDRs foi o de “instaurar uma nova organização governamental, de caráter regional, com a finalidade de descentralizar as funções administrativas, desconcentrar a máquina pública e potencializar a regionalização do desenvolvimento, atacando inclusive as desigualdades entre elas (BIRKNER et. al., 2011, p. 55).

pode ser verificado no Mapa 1 que destaca algumas experiências de consórcios intermunicipais caracterizados pela descontinuidade em quatro estados da federação.

MAPA 1: Consórcios Intermunicipais caracterizados pela descontinuidade territorial - 2018



Fonte: OCPF (<http://www.ocpf.org.br/>); BANCO DE DADOS DE SANEAMENTO <http://cisaneamento.lucashappy.com/consorcios>); Elaborado pelo autor.

Foram identificados 12 casos de consórcios entre municípios marcados pela descontinuidade espacial. Entre estes casos, é possível destacar o Consórcio Intermunicipal Catarina (CIMCATARINA), de Santa Catarina, e o Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná (CISPAR), do Paraná, que possuem municípios distribuídos por diferentes sub-regiões destes mesmos estados. No caso do Paraná, há uma grande dispersão entre municípios do Meio-Oeste e do Oeste. No caso de Santa Catarina, embora a maior parte dos municípios estão na sub-região Meio Oeste, há também municípios na faixa Leste.

Nestes casos, a formação dos consórcios intermunicipais parece depender menos de políticas para execução de serviços que demandam permanente fluxo

Esta nova leitura de Estado é difundida no Brasil entre os setores público e acadêmico sobretudo por meio do trabalho de Bresser-Pereira à frente do Ministério Administração e Reforma do Estado (MARE), e encontra fundamentação na teoria da *New Public Management* (NPM), ou Nova Gestão Pública.

Criado durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), buscava-se com o MARE reestruturar o Estado brasileiro em face da concepção de que em resposta ao avanço do contexto de neoliberalismo e de globalização seria preciso dotar estruturalmente o Estado de instituições flexíveis e ágeis, capazes de superar a rigidez e a morosidade da resposta contida em uma estrutura de Estado fundamentada na burocracia.

Seguindo esta reflexão, Reis *et. al.* (2016) afirma:

a gestão pública tem sido desafiada em trazer maior eficiência e eficácia nas suas ações e resultados. É nesse ambiente que surge a *New Public Management*, não necessariamente por trazer elementos de inovação, mas por contribuir com a indução de uma concepção mais econômica, financeira e gerencial da administração estatal (REIS *et. al.*, 2016, p. 24).

Para isso, é importante aproximar a concepção do Estado à concepção de empresa prestadora de serviços, onde o cidadão passa a ser visto como um mero cliente no processo, onde as atividades e funções estatais passam a ser coordenadas por mecanismos de mercado, como sistemas comprador e fornecedor interno, terceirizações, ou mesmo privatização total, sendo o objetivo principal a redução de custos de funcionamento dos setores estatais e a eficiência na prestação de serviços públicos (ALMKLOV e ANTONSEN, 2014; ORMOUND e LÖFFLER, 1999; JONES e THOMPSON, 2000; POLLITT e BOUCKAERT, 2002; KLETZ, HÉNAUT e SARDAS, 2014).

Segundo Bickers *et. al.* (2009) as relações intergovernamentais regionais e metropolitanas resumem-se na busca por ganhos de eficiência para as jurisdições participantes. Os governos locais estariam, portanto, incumbidos de buscar parcerias regionais para prestação de bens e serviços no intuito de cortar custos ou obter ganhos de qualidade.

Mesma conclusão é apresentada por REIS *et. al.* (2016) na conclusão da análise das práticas de gestão financeira e econômica dos Consórcios

Intermunicipais de Saúde. Concluem os autores que “a adesão dos municípios aos consórcios busca reduzir os custos e despesas pelo ganho de escala dada a atuação conjunta” (p. 35).

Embora não se queira dizer aqui que esta conclusão não seja relevante, o risco desta perspectiva é a redução da cooperação interlocal e regional ao mero pragmatismo da racionalidade e da busca por eficiência e efetividade na gestão pública. Ao desconsiderar, ou pelo menos dar pouca atenção a pontos relevantes do cotidiano político, cultural e espacial, esta abordagem pode deixar para segundo plano aspectos fundamentais para explicar o crescimento dos consórcios, tais como as corridas eleitorais, o interesse pela capitalização de crédito político em disputas regionais, como o papel participativo da sociedade, e, sobretudo, que considera os aspectos culturais e históricos que definem o sentido de região e influem na geração “sinergias” e motivações para gerar acordos regionais.

4.4 A construção de uma rede institucional voltada para a questão dos consórcios

Embora não sejam tão explícitos na literatura enquanto explicação para o crescimento do número de consórcios não se deve negligenciar a criação de uma rede institucional por detrás dos consórcios e que lhes serve de suporte tanto por promover a permanente reflexão sobre o tema da cooperação como por incentivar e divulgar criação e as potencialidades dos consórcios. Entre as principais ações desta rede estão a organização de encontros, palestras, seminários, oferecendo suporte jurídico-institucional, produzindo estudos e resultados, num esforço de convencimento visível desde a elaboração da legislação.

Boa parte destas instituições que passam a compor esta rede, com algumas exceções, é relativamente recente. A maioria data de períodos posteriores ou pouco anteriores à Constituição de 1988. Parte delas foi estruturada ou pelo menos ganhou destaque político no bojo do movimento municipalista, que vai culminar em parte da reestruturação federativa brasileira e na transformação dos municípios em ente federativo.

Estas instituições estariam representadas pelas Associações de Municípios Estaduais e Nacionais, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), a Associação Brasileira de Municípios (ABM), a Confederação Nacional de Municípios (CMN), a União Brasileira de Municípios (UBAM), os espaços de discussão criados pelos grupos técnicos interinstitucionais, por centros de pesquisa ou *think tanks* como o Observatório de Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF), os fóruns, seminários e congressos em torno do tema dos Consórcios, como o Congresso Nacional dos Consórcios Intermunicipais (CONACI), a Subchefia para Assuntos Federativos (SAF), a Caixa Econômica Federal (CEF), o Ministério da Saúde, entre outros. Espaços estes, de circulação de agentes públicos com alguma influência política. Estas são algumas das institucionalidades que conformam esta rede e estruturam um sistema de governança sobre a questão dos consórcios intermunicipais.

A seguir uma breve apresentação das principais áreas de atuação de algumas destas instituições em relação à política de consorciamento e estímulo e suporte à cooperação Interfederativa.

4.4.1 A Subchefia para Assuntos Federativos (SAF)

A Subchefia para Assuntos Federativos (SAF) é um órgão vinculado à Casa Civil do Governo Federal. Foi criada em 2003 pelo Decreto nº 4.607, substituindo a antiga Secretaria de Assuntos Federativos. Dentre suas principais atribuições, cabe à SAF “estreitar relações entre o governo federal e os Estados, Distrito Federal e municípios, acompanhando o desenvolvimento de ações federais nos entes federativos de maneira articulada com demais órgãos e entidades da administração pública federal”³⁴. Dentre uma de suas competências, encontra-se “estimular e apoiar processos de cooperação entre os entes federados”, sendo um de seus eixos de atuação “apoiar a difusão e implantação de consórcios públicos”.

O tratamento de temas de interesse municipal é desempenhado pelo Departamento de Articulação com os Municípios, que se responsabiliza, entre outros, do acompanhamento da situação social, econômica e política dos

³⁴ Fonte: http://www.secretariadegoverno.gov.br/sobre/assuntos_federativos - acesso em 20/01/2017 às 20:00.

Municípios; por propor, observar, elaborar estudos, criar instrumentos de avaliação e recomendações sobre as ações e programas federais no âmbito dos Municípios; por promover a integração dos Municípios nos planos e programas de iniciativas do Governo federal; por consolidar informações e pareceres sobre propostas relacionadas ao aprimoramento da federação nas ações que tenham impacto nos Municípios; e, por fim, apoiar processos, atividades e projetos de cooperação dos Municípios, como o caso dos consórcios intermunicipais.

É a SAF o principal órgão de articulação entre os municípios e seus consórcios junto às instituições de regulação e controle como os Tribunais de Contas dos Estados, o Tesouro Nacional e as instituições de financiamento, como a Caixa Econômica Federal. A SAF também teve papel fundamental na aprovação da LC, oferecendo pareceres e recomendações favoráveis à aprovação da lei.

4.4.2 O Departamento de Articulação Interfederativa do Ministério da Saúde (DAI/MS)

Como era de se esperar, considerando as informações apresentadas anteriormente, o suporte à política de consórcios de saúde é efetuada a partir do Departamento de Articulação Interfederativa (DAI), vinculado à Secretária de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde (SEGEP/MS). Dentre suas principais atribuições estão o desenvolvimento de pesquisas e de meios de divulgação, de regulação das ações de cooperação intermunicipal no setor, apresentação de recomendações e elaboração direta de políticas públicas no setor orientadas para a cooperação intermunicipal.

Em recente participação no III Congresso Brasileiro de Consórcios Intermunicipais (CONACI) em Friburgo/RJ, entre os dias 13 e 14 de julho de 2016, Lenir Santos, Secretária da SEGEP deu ciência dos principais objetivos da DAI, como sendo “trabalhar em prol do fortalecimento da capacidade de gestão e da articulação entre os gestores do Sistema Único de Saúde (SUS) nas três esferas da Federação, por meio de instrumentos e mecanismos efetivos de governança”.

Entre as principais ações voltadas para o tema dos consórcios, o DAI gerencia um banco de dados com informações sobre o número de consórcios

atuantes no setor, suas principais ações, dados contratuais, financeiros entre outros. Segundo dados consolidados pelo DAI, até o fim de 2015, havia mais de 140 consórcios públicos municipais de saúde em atuação em todo o Brasil, sendo que Minas Gerais e Paraná respondem pela maioria deles.

Outra ação realizada pelo DAI tem sido a busca pelo “fortalecimento do diálogo federativo por meio da instituição dos dispositivos do Decreto 7.508 de 2011, que implanta o Contrato Organizativo da Ação Pública na Saúde (COAP), como instrumento no aprimoramento do SUS. O COAP é um acordo de colaboração firmado entre os entes federativos, no âmbito de uma Região de Saúde, com o objetivo de organizar e integrar as ações e os serviços de saúde na Região, para garantir a integralidade da assistência à saúde da população (MS, 2014)³⁵.

A gestora enfatizou também o esforço para manter em operação, em meio ao cenário de crise, a série de publicação denominada “Articulação Interfederativa”, que em janeiro de 2016 publicava o seu quarto volume. O principal objetivo da série é disseminar informações referentes a governança, planejamento, regionalização e aspectos normativos e estratégicos do SUS (MS, 2014).

4.4.3 A Gerência de Estudos Federativos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (GEPEF/IBGE)

No âmbito do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, os principais apontamentos sobre o tema dos consórcios intermunicipais estão a cargo da Gerência de Pesquisas e Estudos Federativos (GEPEF). Este segmento é responsável pela elaboração, distribuição e tratamento dos dados da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC)³⁶ que dizem respeito aos consórcios.

Entre um conjunto total de dados produzidos por esta pesquisa, especial atenção deverá ser destinada ao tema dos consórcios, sobretudo no que diz

³⁵ FONTE: <http://u.saude.gov.br/images/pdf/2014/novembro/13/COAP.pdf> Acesso em: 02/02/2015.

³⁶ A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), produzida desde 1999, efetua, periodicamente, um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade. (IBGE, <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic>)

respeito ao formato de elaboração dos dados e o tratamento final dos mesmos. Isso se deve por dois fatores principais.

O primeiro diz respeito ao tipo dos dados produzidos pela MUNIC no que se referem aos consórcios, coletando dados de natureza binária (participam ou não participam) e auto declaratória. Isto é, são os próprios agentes públicos municipais que respondem pela existência ou não de consórcios em seus municípios. Levando-se em consideração as dificuldades técnicas e de gestão que um dispositivo recentemente criado, como os consórcios públicos, ainda apresentam, muitos agentes públicos acabam confundindo em muitas das vezes a existência de um consórcio com a existência de um convênio. Para se ter uma ideia, a pesquisa MUNIC de 2011, além de não dar providências claras sobre a distinção entre consórcios administrativos e consórcios públicos, apresentou um número elevado de consórcios cujo um dos signatários seria o Governo Federal, quando se sabe que o Governo Federal só participa de um Consórcio Público no Brasil, a Autoridade Pública Olímpica (APO).

O segundo diz respeito à impossibilidade de realização de comparativos históricos acerca do quadro geral quantitativo e qualitativo dos consórcios no Brasil, como aponta BARBOSA, 2013³⁷:

Em relação à utilização dos dados da Pesquisa IBGE/MUNIC, as comparações também não serão possíveis sem reservas. Isso porque também foram alterados os critérios de classificação e levantamento de dados entre as pesquisas de 2004, 2005, 2006, 2008, 2009, 2011 e 2015 (Vide Quadro 2) (BARBOSA, 2013; p. 77).

³⁷ Para maiores esclarecimentos sobre os desafios e limitações da pesquisa MUNIC para o tratamento do tema dos consórcios vide BARBOSA, 2013.

QUADRO 2: Setores de atuação dos consórcios nas pesquisas MUNIC/IBGE (1999 à 2015)

1999	<ul style="list-style-type: none"> • Saúde • Educação • Habitação
2001	<ul style="list-style-type: none"> • Saúde • Educação • Habitação • Aquisição e/ou uso de máquinas e equipamento • Abastecimento de água • Serviços de esgotamento sanitário • Limpeza urbana³⁸ • Processamento de dados.
2002	<ul style="list-style-type: none"> • Meio ambiente • Habitação • Assistência e Desenvolvimento social • Educação
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Habitação • Meio ambiente
2005³⁹	<ul style="list-style-type: none"> • Educação • Saúde • Assistência e desenvolvimento social • Direito da criança e adolescente⁴⁰ • Emprego/trabalho • Turismo • Cultura • Transportes • Desenvolvimento urbano • Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos • Habitação • Meio ambiente
2006	<ul style="list-style-type: none"> • Educação
2008	<ul style="list-style-type: none"> • Habitação
2009²	<ul style="list-style-type: none"> • Transportes • Habitação • Educação • Saúde • Cultura • Turismo • Emprego/trabalho • Meio ambiente • Desenvolvimento urbano
2011²	<ul style="list-style-type: none"> • Transportes • Habitação • Educação • Saúde

³⁸ Consórcios referentes à Coleta de lixo e de coleta seletiva, reciclagem, remoção de entulhos, de coleta de lixo especial, de tratamento ou disposição final de lixo.

³⁹ Apresentando dados referentes aos Consórcios Intermunicipais, Estaduais e Federais.

⁴⁰ Este setor aparece somente nesta publicação

	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura • Turismo • Emprego/trabalho • Meio ambiente • Desenvolvimento urbano • Saneamento básico • Assistência e desenvolvimento social
2015	<ul style="list-style-type: none"> • Saúde • Habitação • Transporte • Cultura • Educação • Gestão da água • Assistência e Desenvolvimento social • Turismo • Saneamento Básico • Desenvolvimento Urbano • Meio ambiente • Resíduos sólidos

Fonte: Pesquisa IBGE Perfil dos Municípios - MUNIC (1999 à 2015). Elaboração Própria.

Para dar conta destes e outros desafios e dificuldades, foi realizada uma parceria interinstitucional iniciada em 2014 e liderada pela GEPEF firmando um grupo de trabalho constituído por membros do Observatório das Metrôpoles, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o OCPF e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP). Este grupo, além de disponibilizar pareceres e propor melhorias para a própria MUNIC, ficaria encarregado de aperfeiçoar a elaboração, a aplicação e o tratamento das questões relacionadas ao tema dos consórcios intermunicipais.

Espera-se que desta parceria seja possível tornar a MUNIC uma plataforma de dados consistente, acessível e clara tanto para os que a respondem quanto para os que analisam os dados finais.

4.4.4 O Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF)

Segundo apresentação realizada por Marcela Belic Cherubine, Coordenadora Executiva do OCPF, a criação desta instituição em agosto de 2011 é resultado de uma parceria iniciada em abril de 2009 entre a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Caixa Econômica Federal (CEF).

A instituição se auto define “como um centro multi-institucional de apoio aos consórcios públicos e ao aperfeiçoamento do federalismo brasileiro”⁴¹. Dentre seus principais objetivos constam: a realização de diagnósticos sobre os Consórcios Públicos; o acompanhamento de processos de implementação de Consórcios no país; o desenvolvimento de reflexões estratégicas sobre o federalismo; e a disponibilidade para elaboração de pareceres jurídicos e dos órgãos de controle sobre os Consórcios Públicos.

Dentre suas principais ações, encontram-se: a criação de um centro de produção de informações e troca de conhecimentos sobre Consórcios Públicos e Federalismo; a construção e disponibilização de um banco de dados sobre a primeira geração de Consórcios Públicos no Brasil e experiências internacionais; a análise de cenários para sua estruturação, financiamento e consolidação; a promoção de reuniões de análises sobre modelos internacionais de federalismo; e a elaboração periódica de boletins sobre as principais ações do OCPF⁴².

A estrutura organizacional do OCPF é constituída três colegiados e um órgão de direção, gerência e coordenação executiva. O Conselho Gestor é composto pelo representante do Programa das Nações Unidas no Brasil, pelo Presidente da Caixa Econômica Federal (CEF) e pelo Presidente da Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

O Conselho Consultivo é composto por representantes de 36 entes governamentais, instituições de ensino e pesquisa e organizações não governamentais ligadas à questão do consorciamento e do federalismo. A Coordenação Técnica é composta por representantes do Programa das Nações Unidas, da CEF, da FNP e do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA).

O OCPF promove com uma certa regularidade uma série de seminários e apoia a produção acadêmica sobre o tema do federalismo e dos consórcios. Em seu website (<http://www.ocpf.org.br/>) disponibiliza um banco de dados sobre consórcios públicos de todo o país especificando a área de atuação, os municípios

⁴¹ Fonte: OCPF: <http://www.ocpf.org.br/quem-somos> - Acesso em 04/05/2016 às 23:30

⁴² Ao todo foram publicados 44 boletins, sendo o ultimo publicado na data de 10 de novembro de 2014. Desde então, a produção dos boletins foram interrompidas (vide Anexo 1).

participantes e o link do endereço eletrônico do consórcio juntamente com a cópia digital de documentos.

4.4.5 O Congresso Brasileiro de Consórcios Públicos (CONACI)

Um dos espaços de discussão voltados para o tema dos Consórcios Públicos é o Congresso Brasileiro de Consórcios Públicos (CONACI), que teve sua terceira edição ocorrida entre 13-14 de julho de 2016 na cidade de Nova Friburgo, Rio de Janeiro. O CONACI resulta de uma iniciativa de conjunta entre CMN e a ABM na promoção do debate sobre os desafios e possibilidades da cooperação intermunicipal por meio dos consórcios.

Neste evento, por exemplo, foi registrada a presença de 394 participantes e representando ao todo 20 estados da federação. Entre os representantes haviam prefeitos, parlamentares estaduais e municipais, assessores, gestores e funcionários públicos, pesquisadores, procuradores, empresários, funcionários de consórcios, entre outros.

4.4.6 O papel da Universidade e o crescimento pelo interesse na cooperação intermunicipal e no federalismo no meio acadêmico:

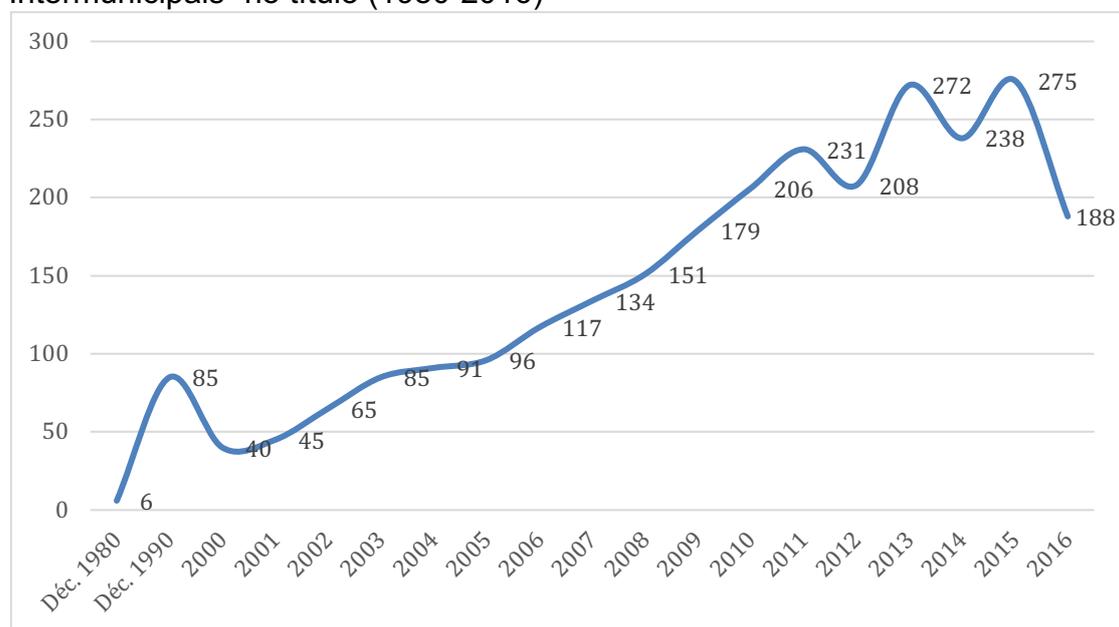
Uma das formas pela qual o tema dos consórcios intermunicipais tem sido difundido e analisado se dá por meio da produção acadêmica voltada especificamente para este assunto. Com o intuito de retratar o crescimento do interesse pelo tema, foi realizada uma pesquisa quantitativa sobre o número de publicações científicas sobre que trazem o tema dos consórcios.

Foi realizada uma pesquisa na internet, por meio da máquina de busca “*google acadêmico*”, onde foi possível realizar filtros por período e termo até se chegar a um somatório de publicações que exploram diretamente ou indiretamente o tema dos “consórcios intermunicipais”. Não se utilizou a denominação “consórcios públicos” pois consideramos que, por se tratar de um termo mais recente, que ganha visibilidade somente com a Lei dos Consórcios, não nos daria uma representação consistente sobre a cooperação intermunicipal.

A pesquisa foi realizada colocando-se o termo “consórcios intermunicipais” entre aspas, e, em seguida, filtrando por ano de publicação. Os resultados destacam o termo em seu próprio título ou no corpo do texto e contemplam tanto pesquisas teóricas e empíricas sobre o tema dos consórcios.

Buscou-se realizar levantamentos também nas plataformas online de periódicos da Capes e na base Sucupira⁴³, entretanto, os dados que o “*google acadêmico*” disponibilizava era mais abrangente. É preciso ressaltar que a varredura não está restrita à uma área de conhecimento, contendo assim, publicações que contemplam as áreas do direito, ciência política, economia, ciências sociais, políticas públicas, administração pública, geografia entre outros. Também é preciso ressaltar que nem todos os dados vêm acompanhados do link do texto em referência. Admite-se também a possibilidade de existência de textos em outros idiomas, embora acredita-se que este seja apenas uma pequena fração do universo observado. Os resultados estão apresentados no Gráfico 6.

GRÁFICO 6: Número de publicações que mencionam o termo “Consórcios Intermunicipais” no título (1980-2016)



Fonte: Google Acadêmico (<https://scholar.google.com.br>). Acesso em 03 de fevereiro de 2016 às 08:12 am.

Como é possível observar, o tema sobre consórcios intermunicipais foi ganhando relevância a partir dos anos 2000. Os consórcios públicos são, possivelmente, as instituições de alcance regional que mais buscam a parceria de

⁴³ Capes (<http://www.periodicos.capes.gov.br/>); Sucupira (<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/>)

instituições de pesquisa, seja para assessoria técnica, para captação de ideias, elaboração de estudos, pareceres ou execução de serviços especializados.

Os exemplos são vastos, e tem contribuído para reduzir as distâncias entre acadêmicos e gestores, entre a Universidade e o Estado, ponto fundamental para a renovação de ideias capazes de reformular a ação de gestores públicos e repensar instituições.

Seria interessante realizar uma pesquisa para verificar o crescimento de parcerias entre os consórcios e as universidades. Há uma certa “carência” e plena aceitação entre os consórcios na realização destas parcerias, o que não se verifica com tanta ênfase em outras instituições regionais, como no caso das Regiões Metropolitanas, ou nas Regiões Integradas de Desenvolvimento.

Há ainda importantes avanços, a título de orientação para pesquisas futuras, a serem realizados para se aperfeiçoar o estudo sobre os consórcios, exemplo, a integração dos distintos bancos de dados sobre Consórcios que pouco dialogam entre si, a formulação de mecanismos e metodologias de avaliação das políticas consorciadas e o levantamento de resultados efetivos obtidos por meio dos consórcios.

4.5 Considerações finais

O presente capítulo buscou apresentar dados e fundamentos teóricos-relacionais que explicam o crescimento quantitativo e setorial dos consórcios intermunicipais no Brasil, admitindo-se *a priori* que a legislação de referência, embora fundamental para este processo, deve ser considerada mais como meio do que como causa. Partiu-se, portanto da leitura da descentralização política, administrativa e fiscal do Brasil pós CF/88 onde se pode constatar o papel importante da autonomia municipal, da fragmentação de municípios, de suas capacidades administrativas e financeiras, e da indução de políticas públicas tanto por meio dos estados como por meio da União.

Também foi possível encontrar fundamentação no campo do Desenvolvimento Regional a partir da teoria do desenvolvimento endógeno e da crítica às políticas regionais conservadoras e consolidadas de cima pra baixo que

caracterizam em muitos momentos a ação do Estado brasileiro. Também se fez preciso atentar sobre a importância de uma permanente redefinição do “regional” quando se observam os consórcios a partir do viés da autonomia federativa dos municípios, que, não raramente decidem sobre a participação em arranjos descontínuos no território.

A abordagem sobre a Nova Gestão Pública também pode ser destacada entre os referenciais que explicam o crescimento do número de consórcios, entendendo estes enquanto uma das alternativas contemporâneas para tornar o Estado mais flexível e eficiente.

Esta, inclusive, se apresenta enquanto finalidade aparentemente consolidada entre estas três abordagens mencionadas. Há uma certa aceitação de que a racionalidade, a efetividade e a eficiência na gestão de recursos e na execução de políticas públicas por meio da obtenção de economias de escala são os pontos que conferem sentido ao crescimento dos consórcios.

Seguramente esta é uma resposta relevante e coerente que explica o fenômeno, mas que também pode deixar escapar alguns outros fatores fundamentais. A exemplo, é possível destacar o olhar sobre os consórcios enquanto instituição central na redefinição do Estado brasileiro, que estimula a decisão local sobre os rumos de uma política regional, central também na rediscussão do Pacto Federativo e na redistribuição de poderes e capacidades entre os entes, e, por fim, na contribuição para a redução das desigualdades regionais.

Se os consórcios se resumem à obtenção de economias de escalas e são resultados da própria decisão dos gestores locais, por que ainda se verifica uma grande influência econômica e política da parte dos governos estaduais e federal? Neste capítulo, embora tenham sido abordados casos em que governos Estaduais buscaram estimular a criação de consórcios, há casos distintos e opostos, sendo este o objeto de análise do próximo capítulo que colocará em evidência o papel do Estado do Rio de Janeiro na formação de consórcios, sobretudo no caso da criação e funcionamento do Consórcios Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (CONLESTE).

Retomando as abordagens sobre o crescimento dos consórcios, foram apresentadas ainda outras duas leituras fundamentais que oferecem também elementos importantes para entender o seu crescimento, sendo o papel das instituições que figuram em segundo plano na política dos consórcios formando uma espécie de rede institucional e o papel das universidades e centros de pesquisa.

Esta rede e as universidades, embora pouco referenciadas na literatura, possuem significativo papel na difusão do tema e no “convencimento” acerca da efetividade do arranjo enquanto instrumento de potencialização da ação dos governos locais. São responsáveis por oferecer suporte jurídico aos consórcios, organizar eventos, produzir dados, propor acordos, entre outros.

As universidades por meio de seus laboratórios e centros de pesquisas também apresentam significativo destaque. Isso foi verificado no crescimento de publicações acadêmicas que abordam direta ou indiretamente o tema dos consórcios. Os consórcios públicos são, possivelmente, as instituições de alcance regional que mais buscam a parceria de instituições de pesquisa, seja para assessoria técnica, para captação de ideias, elaboração de estudos, pareceres ou execução de serviços especializados.

Não se verifica o mesmo empenho de Câmaras Metropolitanas ou de colegiados de Regiões Integradas de Desenvolvimento em realizar tais parcerias, sendo quase exclusivo aos consórcios este interesse.

A parceria entre consórcios e universidades e centros de pesquisa possuem um papel central renovação de ideias por dentro do próprio Estado e cumpre um dos grandes desafios que é o de aproximar a ciência da ação estatal. Esta abordagem, entretanto, exige ainda uma reflexão crítica sobre a relação entre a universidade e o Estado, o que não será considerado por hora como objeto da presente pesquisa, mas que serve de orientação para reflexões futuras.

5 O CONLESTE: A FORMAÇÃO DE UMA AGENDA REGIONAL

Uma questão central move o presente capítulo: o que torna a “região” do CONLESTE tão relevante para se discutir os aspectos teóricos definidos anteriormente, tais como a cooperação federativa, a governança dos consórcios, as seletividades e os não acontecimentos?

A resposta para esta questão requer, de início, uma descrição sobre algumas das principais características, sociais, ambientais, econômicas socioeconômicas, e até mesmo do histórico de cooperação entre os municípios da região. Posteriormente, espera-se que esta tarefa contribua para a elaboração e checagem de hipóteses acerca da governança regional.

O CONLESTE (Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional do Leste Fluminense) está sediado no município de Itaboraí/RJ. Constitui-se enquanto um Consórcio Público de Direito Público, firmado entre municipalidades localizadas na porção Leste da Região Metropolitana no Rio de Janeiro. Sua criação se deu a partir da vigência de Leis autorizativas aprovadas pelas Câmaras Municipais dos entes membros. Ao todo participam deste consórcio quinze (15) municípios, que se localizam tanto no interior da região metropolitana como em suas adjacências, são eles: Itaboraí, Niterói, Tanguá, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Guapimirim, Magé, Maricá, Rio Bonito, São Gonçalo, Silva Jardim, Araruama, Teresópolis, Nova Friburgo e Saquarema (MAPA 2).

Como mencionado, faz-se necessário, inicialmente, realizar uma apresentação, mesmo que genérica, do conjunto dos municípios que se juntam para formar o CONLESTE, o que vai permitir estabelecer um primeiro olhar crítico sobre o significado de “região Leste Fluminense”. Ao menos nos é possível questionar o sentido tradicional do termo, uma vez que, em princípio, não estão explícitas no Leste Fluminense uma aproximação identitária que estabelece o sentido para o uso do termo “região” na maior parte das análises que envolvem acordos interlocais. É possível chamar de região aquilo que se expressa como uma associação de entidades conformando um recorte supralocal? Esta discussão se dará no item a seguir, logo após esta introdução.

MAPA 2: Estado do Rio de Janeiro, área da Bacia de Campos, municípios do CONLESTE e áreas diretamente afetada e de influência do COMPERJ – 2010



O acervo de informações que embasam esta primeira parte é extraída de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como o Censos Demográficos, da base IBGE Cidades, de estudo diagnóstico encomendado pelo CONLESTE, de dados obtidos em Planos de Negócios da Petrobras e do site da empresa. Em algumas informações e mapas do capítulo serão incluídos também dados sobre o município do Rio de Janeiro a serem tomados para fins comparativos.

Em seguida, o segundo item deste capítulo buscará apresentar o CONLESTE e a fundamentação que lhe dá sentido, bem como apresentar os principais pontos de sua estrutura institucional, o que vai permitir estabelecer um ponto de partida para a análise da governança regional desenvolvida no próximo capítulo.

No terceiro item, o capítulo buscará delimitar o sentido de região Leste Fluminense, recorte regional nunca adotado por instrumentos de governo até o

5.1 Caracterização da Região Leste Fluminense

5.1.1 Caracterização demográfica e ambiental

Como mencionado anteriormente, um reconhecimento, mesmo que genérico de particularidades da região, vai permitir que se realize uma breve caracterização da mesma, buscando, como resultado, obter pistas sobre algumas das principais questões que mobilizam a ação de agentes políticos e sociais⁴⁴.

Nesse sentido, é oportuno apresentar os principais dados de natureza demográfica, ambiental, socioeconômica e econômica, com o objetivo de nos aproximar de parcela da realidade vivenciada por cada município. Espera-se que isso possa, não isoladamente, compor um conjunto de significados que lançam expectativas sobre a cooperação em si. Isto é, espera-se que a conjuntura que move a ação política cooperada de municípios que apresentam características demográficas, sociais, políticas, econômicas, entre outras, semelhantes, seja totalmente distinta daqueles que apresentam heterogeneidades. Municípios que possuem tamanho populacional semelhantes podem esperar resultados de uma cooperação consorciada muito distintos de municípios que apresentam quantitativo populacional diferenciados, por exemplo.

Este parece ser bem o caso dos municípios que compõem o CONLESTE, que apresenta significativo volume no somatório das populações municipais e das áreas territoriais. Ao todo, o CONLESTE abriga 17,8% da população (2.849.846 habitantes contra 15.989.929 existentes) e 17,3% da área total do Estado do Rio de Janeiro (IBGE, 2010).

Como podem ser verificados no MAPA 3 e na TABELA 3, a diferença demográfica entre os municípios também é significativa, gerando um mosaico heterogêneo. Niterói e São Gonçalo possuem as maiores taxas de densidades demográficas (3.640,8 e 4.035,9 hab/Km², respectivamente) se comparados aos

⁴⁴Para um detalhamento maior sobre o quadro econômico e social dos municípios do CONLESTE, vide o **Plano de Desenvolvimento do CONLESTE 2018-2010, Diagnóstico Socioeconômico**, disponível em <https://www.conleste2030.com.br/>.

demais municípios. Juntos, estes dois municípios concentram mais da metade da população total do consórcio, 1.487.254 de habitantes (IBGE, 2010).

MAPA 3: População residente nos municípios do Estado do Rio de Janeiro e do CONLESTE - 2010



TABELA 2: População residente, Área total e Densidade Demográfica dos municípios do CONLESTE e total do Estado do Rio de Janeiro - 2010

Municípios	População	Área da unidade territorial 2015 (km ²)	Densidade demográfica (hab/km ²)
Araruama	112.008	638,02	175,6
Cachoeiras de Macacu	54.273	953,80	56,9
Casimiro de Abreu	35.347	460,77	76,7
Guapimirim	51.483	360,77	142,7
Itaboraí	218.008	430,37	506,6
Magé	227.322	388,50	585,1
Maricá	127.461	362,57	351,6
Niterói	487.562	133,92	3.640,8
Nova Friburgo	182.082	933,42	195,1
Rio Bonito	55.551	456,46	121,7
São Gonçalo	999.728	247,71	4.035,9

Silva Jardim e Casimiro de Abreu também possuem em quase toda a extensão de seus territórios Área de Uso Sustentável Federal, que é o caso da APA da Bacia do Rio São João/Mico-Leão-Dourado. Os dois municípios também possuem Áreas de Proteção Federal Integral, como no caso da Reserva Biológica Poço das Antas em Silva Jardim e da Reserva Biológica União em Casimiro de Abreu.

MAPA 5: Unidades de Conservação Estaduais e Federais distribuídas por Regiões de Governo - 2014

consórcio possui 65,2% dos municípios providos por rede de esgotamento. Por último, o município de Saquarema com 54,6%.

MAPA 6: Renda Domiciliar Per Capita (%) – até 1 salário - 2010



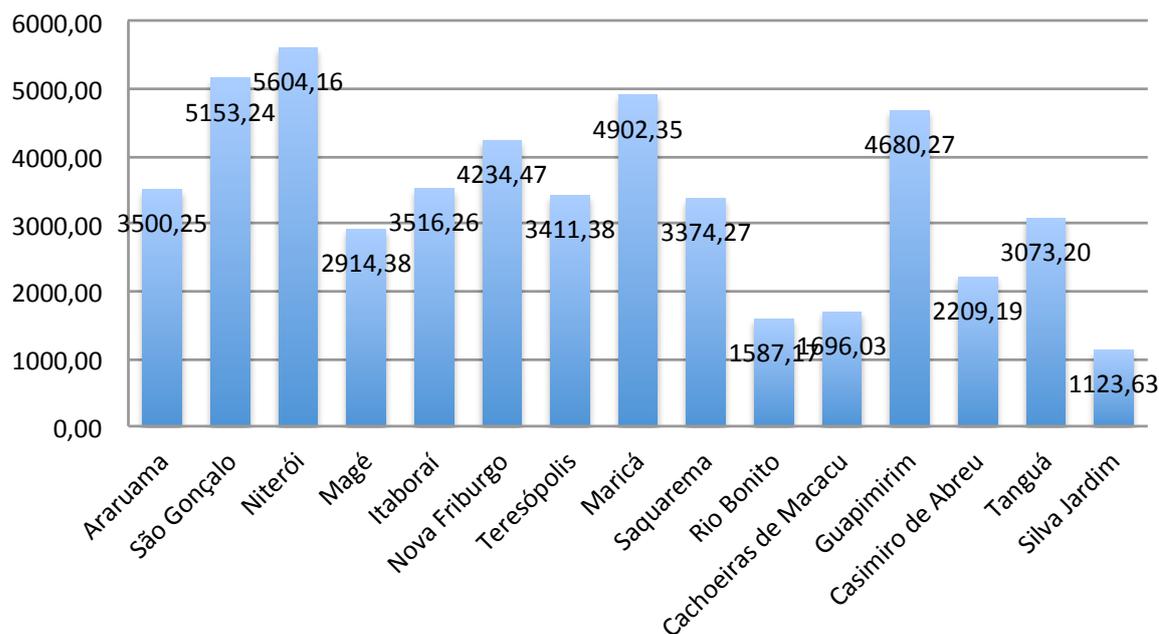
Fonte: IBGE, 2010; elaboração equipe IPEA projeto Cooperação Federativa

Em relação à urbanização de vias públicas, a variação dos resultados é ainda maior, sendo Maricá o município com menor percentual de urbanização de vias públicas, apenas 8,1%, e Niterói com 58,8% (TABELA 3).

TABELA 4: Mortalidade infantil e estabelecimentos do SUS nos municípios do CONLESTE – 2014 e 2009

Municípios	Mortalidade Infantil, óbitos por mil nascidos vivos [2014]	Estabelecimentos de Saúde SUS [2009]
Araruama	15,55	32
Cachoeiras de Macacu	11,14	32
Casimiro de Abreu	7,56	16
Guapimirim	13,09	11
Itaboraí	10,23	62
Magé	17,09	78
Maricá	8,23	26
Niterói	10,51	87
Nova Friburgo	10,83	43
Rio Bonito	14,44	35
São Gonçalo	13,38	194
Saquarema	11,94	22
Silva Jardim	16,03	19
Tanguá	4,2	10
Teresópolis	13,98	48

Fonte: IBGE, 2010. Elaborado pelo autor

GRÁFICO 8: Número de habitantes por estabelecimento do SUS entre os municípios do CONLESTE – 2010

Fonte: IBGE, 2010. Elaborado pelo autor

5.1.3. Caracterização econômica

Observando as principais características econômicas dos municípios do CONLESTE também é possível notar uma certa heterogeneidade. O somatório do PIB dos 15 municípios do CONLESTE em 2015 foi de R\$79,5 bilhões, em 2015, o que representando 12,1% do PIB fluminense daquele ano. Em termos per capita, a região do CONLESTE possuiu um PIB menor do que a média estadual, R\$ 26, 8 mil contra R\$ 39,8 mil (TABELA 5).

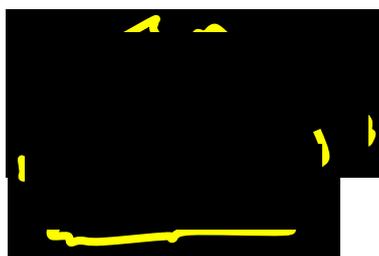
TABELA 5: Participação no PIB e renda per capita dos municípios do CONLESTE – 2015

Municípios	Participação no PIB do CONLESTE – 2015 (%)	PIB per capita - 2015 (em Reais)
Araruama	2,7	17.669,13
Cachoeiras de Macacu	1,2	17.386,48
Casimiro de Abreu	2,5	48.688,24
Guapimirim	1,0	14.618,97
Itaboraí	5,3	18.520,41
Magé	4,4	15.026,60
Maricá	12,1	65.334,32
Niterói	32,4	51.779,62
Nova Friburgo	5,6	23.939,88
Rio Bonito	0,7	25.543,12
São Gonçalo	20,9	15.963,41
Saquarema	2,6	24.639,11
Silva Jardim	0,5	17.556,35
Tanguá	1,9	17.389,11
Teresópolis	6,3	29.008,21

Fonte: IBGE. Elaborado pelo autor.

Também há uma considerável heterogeneidade da distribuição do PIB per capita quando se observam estes municípios (MAPA 7). Apenas Casemiro de Abreu, Maricá e Niterói possuem PIB per capita acima da média estadual. Estes dois últimos e mais São Gonçalo apresentam o maior percentual de participação no PIB. Somados eles atingem 65,4% do PIB, enquanto os demais somam apenas 34,6% (TABELA 5).

MAPA 7: PIB per capita a preços correntes por municípios do Estado do Rio de Janeiro e do CONLESTE – 2014

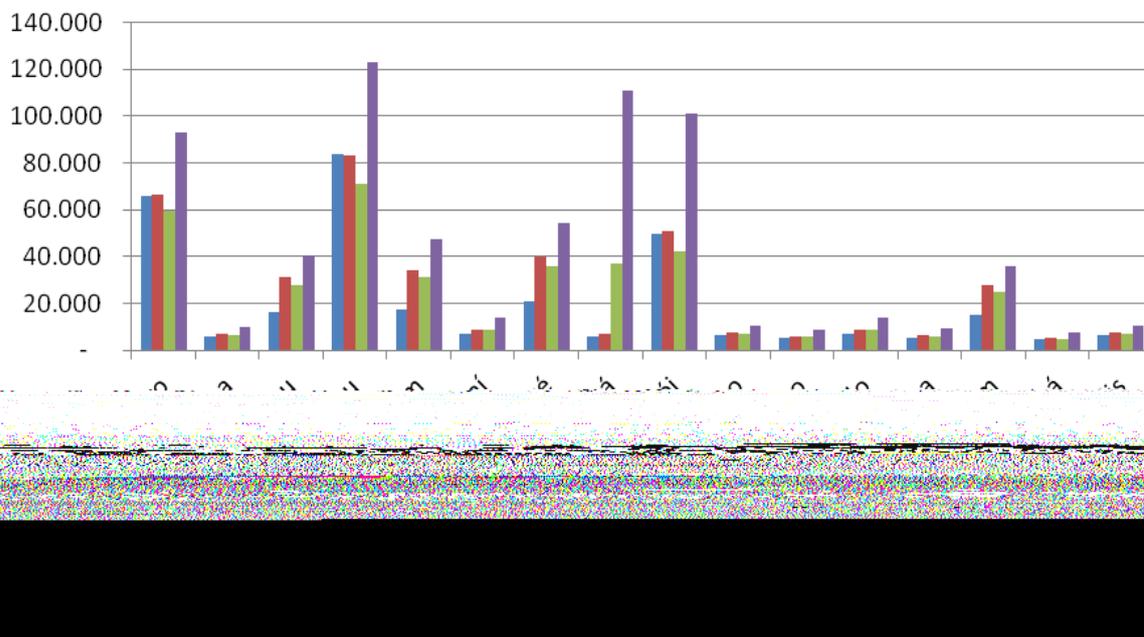


Quando se observa a distribuição do valor adicionado bruto por setor da atividade econômica a preços correntes (IBGE, 2015), percebe-se que o setor da agricultura é o de menor representatividade entre os municípios do CONLESTE. É o setor de serviços que obtém maior percentual de participação, com 48,5%, seguido pelo setor da Administração Pública, com 25,5%, e Indústria, com 25,1%.

No setor de serviços, o município de Nova Friburgo é o que alcança maior percentual do valor adicionado bruto, com 55,5%. Na outra ponta está Silva Jardim, que apresenta apenas 30,8% de participação neste setor. Este mesmo município, entretanto, é o que apresenta maior participação quando se observa o setor da Administração Pública e na Agricultura. Em Silva Jardim, o somatório do valor adicionado gerado na Administração Pública alcança 51,4%, e na Agricultura esse percentual é de 7,8%.

Já o município que possui menor participação da Administração Pública no valor adicionado é Maricá, com apenas 10,5%. Mais uma vez, o município que apresenta menor destaque em um setor é o que apresenta maior destaque em

GRÁFICO 10: Arrecadação de *Royalties* do Petróleo e gás natural (R\$ 1.000) entre os municípios do CONLESTE – 2006-2012



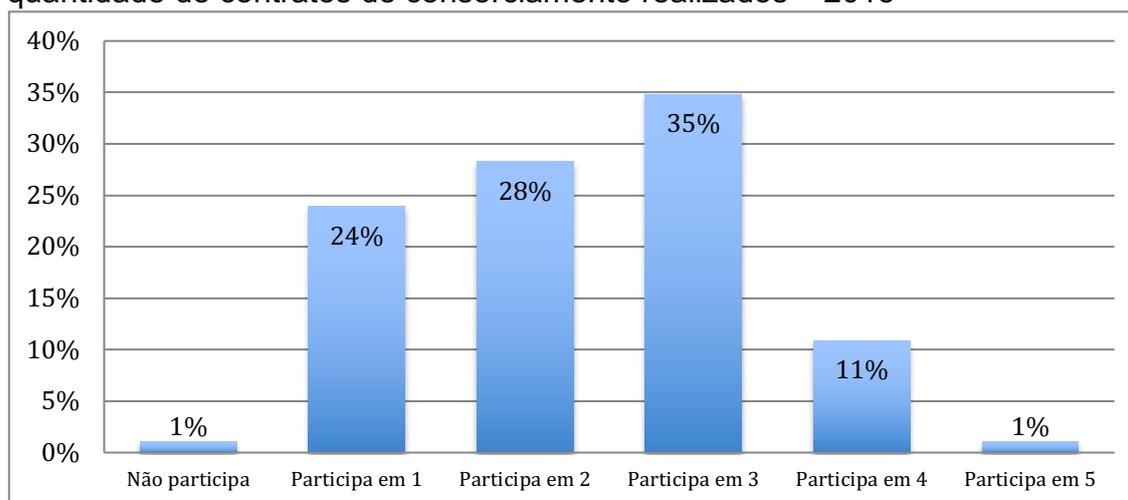
Fonte: ANP, 2012.

Diante das informações acima apresentadas a título de caracterização genérica da área do CONLESTE, levando-se em consideração dados demográficos, ambientais, socioeconômicos e econômicos dos municípios é possível perceber o elevado grau de heterogeneidade dos municípios da região. Como mencionado, esta diversidade e disparidade em alguns casos, tende a provocar dificuldades na formação de uma agenda regional comum, pois a natureza dos problemas vivenciados por cada município tende a ser significativamente distinta.

As dificuldades se expressam em diferentes etapas da construção de um consórcio, passando pela definição da visão de futuro do arranjo, pela definição do critério a ser utilizado para o contrato de rateio, da definição das prioridades, e da avaliação da real capacidade de cada membro executar as políticas predeterminadas.

Observando os dados apresentados, seria possível pensar um grupo menor de municípios do CONLESTE que apresentariam condições privilegiadas de “barganha”, e, talvez, maior capacidade de decisão apesar da estrutura institucional

GRÁFICO 11: Percentual de municípios do Estado do Rio de Janeiro por quantidade de contratos de consorciamento realizados – 2015

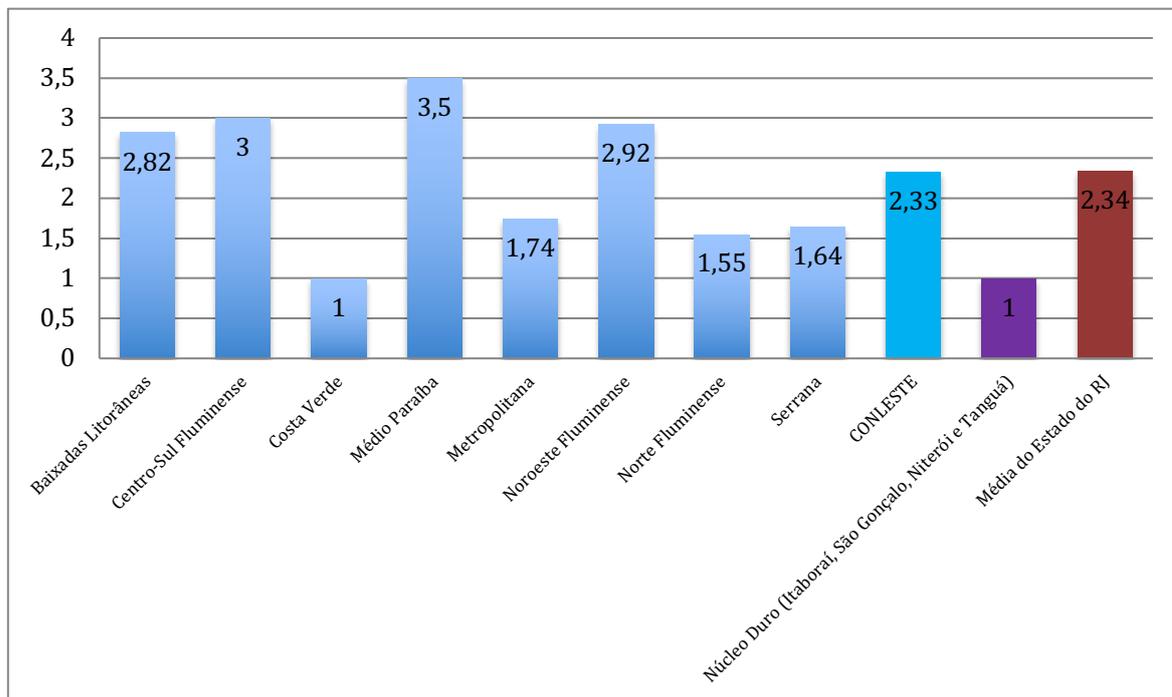


Fonte: MUNIC, 2015; e banco de dados elaborado pelo autor.

Como é possível perceber, a maior parte dos municípios se declarou participar de dois ou três consórcios, um número relativamente elevado, e que pode estar associado à um certo aprendizado por parte dos gestores públicos em utilizar este instrumento para fins de política pública.

Pelo gráfico 12 é possível perceber que a média de consorciamento realizados pelos municípios do CONLESTE não se distancia da média de consorciamento realizada entre os municípios do estado (2,33 e 2,34, respectivamente). Entretanto, quando isolamos os municípios centrais de impacto do COMPERJ, esta média aparece bem inferior. Tanguá, Itaboraí, São Gonçalo e Niterói participam apenas de um consórcio, o próprio CONLESTE. Assim, é possível constatar que não há uma tradição maior de cooperação entre os principais municípios da região.

GRÁFICO 12: Média de consorciamentos segundo regiões de governo e do CONLESTE.



Fonte: MUNIC, 2015; e banco de dados elaborado pelo autor.

Esta baixa adesão pelo consorciamento nos municípios da região pode ser verificada nos mapas 8, 9, 10 e 11 abaixo por setores de políticas públicas.

MAPA 8: Municípios consorciados no Estado do Rio de Janeiro no setor de Meio Ambiente – 2015

Fonte: MUNIC, 2015; e banco de dados elaborado pelo autor.

MAPA 9: Municípios consorciados no Estado do Rio de Janeiro no setor de Assistência Social – 2015

Municípios Consorciados no Estado do Rio de Janeiro



Fonte: MUNIC, 2015; e banco de dados elaborado pelo autor.

MAPA 10: Municípios consorciados no Estado do Rio de Janeiro no setor de Saúde – 2015

Municípios Consorciados no Estado do Rio de Janeiro



Fonte: MUNIC, 2015; e banco de dados elaborado pelo autor.

MAPA 11: Municípios consorciados no Estado do Rio de Janeiro no setor de Saneamento – 2015⁴⁷

Fonte: MUNIC, 2015; e banco de dados elaborado pelo autor.

⁴⁷ Alguns destes consórcios encontram-se em fase de implantação.

CONLESTE surge como resultado de um “grande acordo regional onde o interesse geral supera os pequenos conflitos”.

Da leitura das finalidades e da governança do CONLESTE, contidas em seu estatuto e protocolo, é possível extrair e indagar sobre o significado deste “grande acordo regional”.

No Art. 5º do Estatuto, apresenta-se como principais finalidades:

I - representar o conjunto dos Municípios que integram o CONLESTE nos assuntos de interesse comum e em especial, naqueles de caráter urbano, gerencial, social, econômico e ambiental, perante quaisquer outras entidades de direito público ou privado, nacional ou internacional, sejam de que esfera forem;

II - planejar, adotar e executar ações, programas e projetos destinados a promover e acelerar o desenvolvimento urbano, gerencial, social, econômico e ambiental da região compreendida pelos territórios dos entes consorciados;

III - promover a integração das ações, programas e projetos desenvolvidos pelos órgãos não governamentais, órgãos governamentais e empresas privadas consorciadas ou não, destinadas ao desenvolvimento socioeconômico ou à recuperação e preservação ambiental da região compreendida no território dos municípios que compõem o Consórcio;

IV - planejar e apoiar o desenvolvimento urbano e rural da região abrangida pelo **CONLESTE** e suas atividades econômicas;

V - promover a melhoria da qualidade de vida da população residente nos municípios integrantes do **CONLESTE**;

VI - gestionar junto aos órgãos públicos, às instituições financeiras e à iniciativa privada, recursos financeiros e tecnológicos destinados ao desenvolvimento sustentado da região (CONLESTE, 2005).

Dentre os seis pontos citados, não parece haver algum que vá além de um compilado retórico da cooperação intermunicipal, ou seja, que defina uma ação concreta e objetiva para o conjunto dos municípios. A razão para isto pode estar associada à dificuldade de se estabelecer pontos de interesse comum, contradizendo a explicação anterior de Álvaro Adolpho. Em princípio, agir em prol do desenvolvimento, ou da modernização da gestão pública, não define algo ao qual a classe política não apoiaria, mas é, contudo, um interesse demasiadamente amplo e inespecífico. Isso é o que chamaríamos do risco da cooperação como retórica, que, onde o acordo para ser tratado basta expressar meramente um interesse geral e amplo, a retórica do desenvolvimento.

Contudo, seja para a tratamento de questões retóricas, ou para o tratamento de questões específicas, um modelo consorciado se vale da criação obrigatória, definida pela LC, de uma Assembleia Geral. No caso do CONLESTE, esta é formada pelo grupo dos prefeitos dos municípios signatários, possuindo cada um direito a um voto (público e nominal) para cada decisão tomada no âmbito das reuniões. É considerada a instância máxima do consórcio, e suas reuniões ocorrem ao menos duas vezes por ano de forma ordinária, podendo ocorrer reuniões extraordinárias sempre que convocadas pelo Presidente do consórcio.

IMAGEM 1: Assembleia Geral do CONLESTE – Magé, 08/06/2018



Fonte: <http://canalmage.rj.gov.br/ultimas-noticias/mage-e-representada-em-reuniao-do-conleste/> - acesso em 08/06/2018 às 13:32.

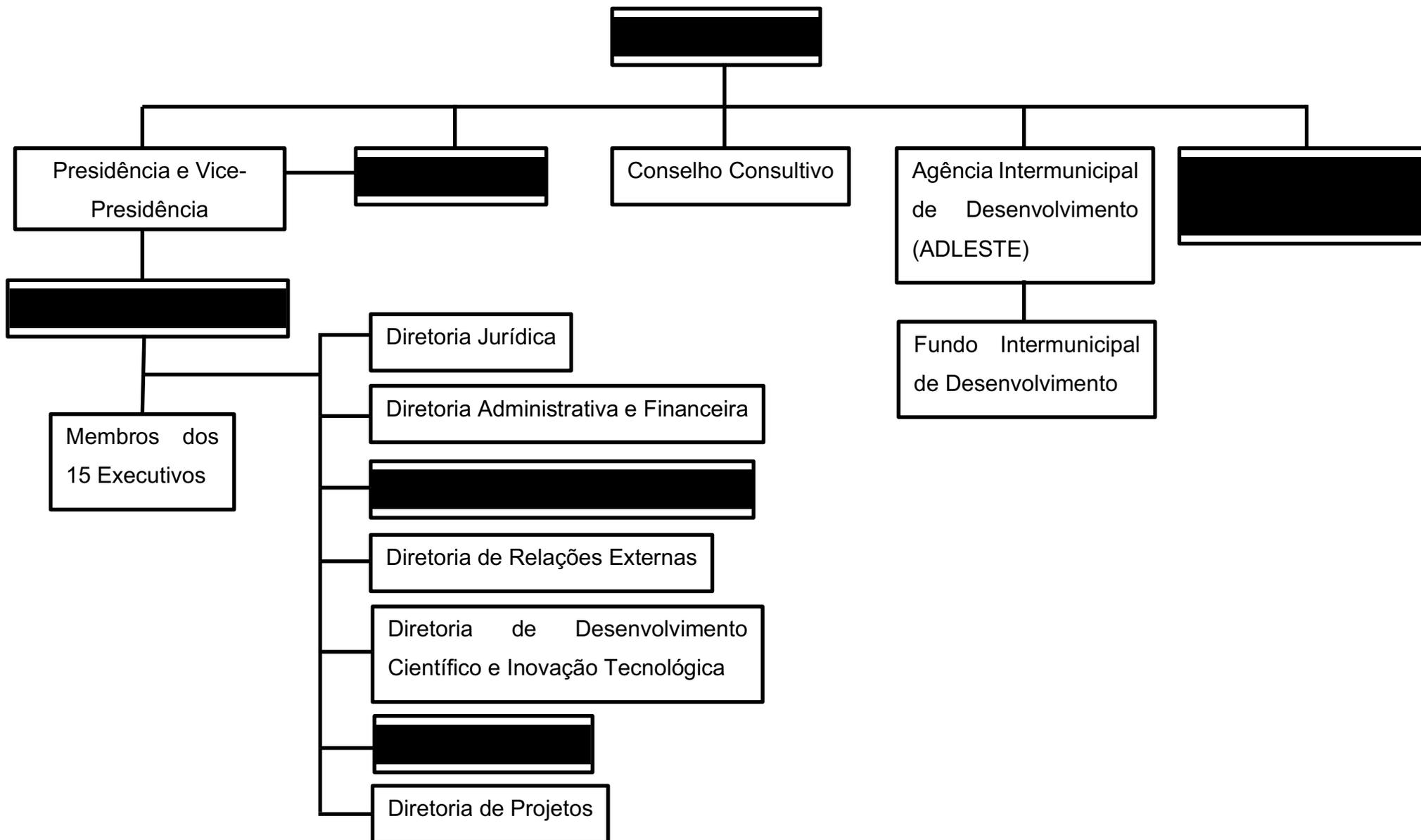
Ainda segundo Álvaro Adolpho, uma das principais questões desafiadoras do CONLESTE durante os anos que esteve a frente da Diretoria Geral foi o estabelecimento do quórum mínimo entre os participantes de modo a tornar viável a votação sobre temas relevantes.

Além da Assembleia Geral, a estrutura de governança do CONLESTE é composta ainda por: Presidência e Vice-Presidência, Conselho Consultivo, Diretoria Geral e Diretorias Executivas, Conselho Fiscal, Conselho Técnico

de dados e produção de estudos para suprir as principais demandas do consórcio.

No primeiro momento da criação do consórcio, cada município membro ficou responsável pelo desenvolvimento de estudos em setores específicos, sobretudo, transporte, saúde e habitação. Entretanto, apenas o estudo sobre o setor de saúde foi finalizado e disponibilizado, não havendo qualquer indicação sobre o cumprimento das principais recomendações propostas pelo estudo, que envolviam, em termos gerais, ações dos municípios, do consórcio e do governo estadual.

IMAGEM 2: Estrutura Organizacional do CONLESTE



Fonte: CONLESTE Estatuto; CONLESTE Protocolo de Intenções. Elaboração própria.

dos governos locais para extração de benefícios e contrapartidas junto à Petrobras, colocando-se como um interlocutor das questões que envolveriam a Petrobras e os municípios. Por esta lógica, quanto maior o número de municípios associados, maior seria a capacidade de barganha do CONLESTE junto à Petrobras. Desta forma, o consórcio representaria para no primeiro momento diversos políticos com seu poder de influência buscaram incluir seu município no acordo.

Sobre isso, Álvaro Adolpho também confirma em outra entrevista: “o CONLESTE na verdade é um grande lobby entre prefeitos, isto é, no sentido positivo da palavra” (ADOLPHO, em entrevista concedida em 14/09/2014).

Neste caso, é importante ressaltar que não há referência na literatura sobre cooperação interlocal ou sobre consórcios que associa a criação de uma instituição consorciada com claros objetivos de dar significados políticos de uma região. Em geral, como apontado em capítulos anteriores, os consórcios seriam instituições de suporte à gestão pública e prestação de serviços visando economias de escala.

Em palestra realizada na UFF/Niterói em 14 de Agosto de 2013⁵⁰, Álvaro Adolpho, ao elevar o tom da crítica à Petrobras, pareceu descrever claramente o interesse e papel do CONLESTE. Reunido em mesa de palestra junto à representantes da Petrobras, o então Diretor Geral do CONLESTE, cobrou insistentemente que a Presidente da Petrobras na ocasião, Graça Foster, voltasse a receber o CONLESTE e negociar contrapartidas com os municípios. Segundo Álvaro, a Petrobras estaria usando de sua capacidade econômica e influência política para neutralizar as ações do consórcio e postergar a discussão sobre as compensações ambientais.

Em síntese, e retomando a discussão regional, não havia um recorte Leste Fluminense antes da criação do CONLESTE. No máximo um agrupamento de municípios na borda leste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro com economias relacionadas e dependentes dos fluxos metropolitanos, seja no turismo, na agricultura, ou na ocupação de 2ª residência (para este último caso vide

⁵⁰ Seminário Nacional "Monitoramento de Indicadores Socioeconômicos dos Municípios do Entorno do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ, realizado nos dias 14 e 15 de Agosto de 2013 no Auditório da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense, Campos do Gragoatá, São Domingos, Niterói, Rio de Janeiro.

RANDOLPH 2005; RANDOLPH e CORTES, 2007; BARBOSA e CORTES, 2006).

Desta forma, após o CONLESTE alguns fatores apontam para uma consolidação de uma regionalização que reconhece o Leste Fluminense como região. Um exemplo é o fato do desenho formado pelo somatório dos municípios do CONLESTE vir a se estabelecer como região de referência para planos regionais, se sobrepondo à própria delimitação regional estabelecida pelo estado do Rio de Janeiro.

O que sustenta esta afirmação foi o lançamento em 2014 de licitação para elaboração do Plano Diretor de Estruturação Territorial do Leste Fluminense (PET-Leste), pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca (SEDRAP). Embora não fuja à regra de um plano tecnocrático de cima pra baixo encomendado para uma empresa de consultoria, a iniciativa teve é resultado de ações do CONLESTE de dar visibilidade à região.

Segundo o termo de referência do PET-Leste:

O Plano Diretor de Estruturação Territorial do Leste Fluminense (PET-Leste) pretende ser o documento referencial para os projetos de desenvolvimento regional, focando-se nas adequações e estruturações necessárias ao bom funcionamento da porção metrópole e núcleos urbanos dos municípios (Termo de Referência Pet-Leste, 2014).

Embora não tenha saído do papel, o Pet-Leste é assim um reconhecimento multiescalar das necessidades de uma busca por soluções regionais para os problemas identificados no Leste Fluminense.

5.4 Razões para o surgimento do CONLESTE: a influência do COMPERJ

Segundo consulta à diversos gestores envolvidos na governança do CONLESTE em diferentes períodos (Álvaro Adolpho, Carlos Pereira, Helil Cardoso, Cosme Salles), a principal motivação política para a criação do consórcio se deu a partir do anúncio da instalação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, o COMPERJ, em 2007. Em função da magnitude do empreendimento e seus possíveis impactos, os prefeitos da região resolveram criar um consórcio público intermunicipal buscando pensar a região e buscar alternativas à mesma.

A criação do CONLESTE, segundo os principais agentes entrevistados se deu a uma resposta a um conjunto de expectativas lançadas com o anúncio do complexo. Expectativas estas que serão examinadas adiante, mas que consistiram tanto em promessas de investimentos quanto alarde sobre os possíveis impactos.

Entretanto, esta não havia sido a primeira vez que se manifestou um interesse entre os municípios de elaborar uma ação pautada na criação de um arranjo de cooperação e desenvolvimento regional tal como um consórcio intermunicipal.

5.4.1. As tentativas de formação de um arranjo de cooperação regional:

a) A 1ª tentativa: a questão da água:

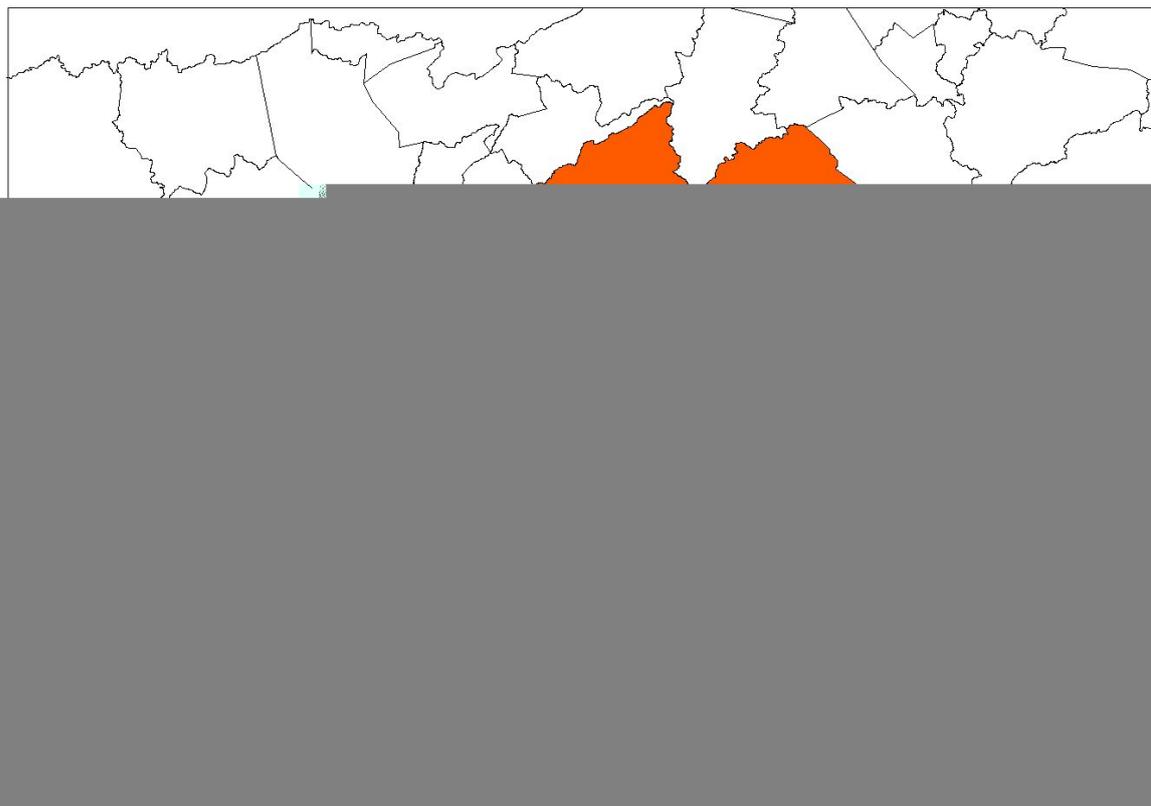
Como apontou Cosme Salles, ex-Prefeito de Itaboraí (2001-2004/2005-2008) e ex-Presidente do CONLESTE (2006-2008), o interesse pela criação de um consórcio na região precede o contexto de implantação do COMPERJ. Ainda no início dos anos 2000, durante a Conferência Municipal das Cidades, em Agosto de 2003 realizada em na Universidade Federal Fluminense, em Niterói, gestores de sete municípios vizinhos⁵¹ já haviam discutido a formação de um consórcio que pudesse regular e gerenciar recursos hídricos, a partir da captação e distribuição de água e de gestão da rede de esgoto.

⁵¹ Nesta ocasião, os municípios envolvidos, segundo Álvaro Adolpho foram: Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Rio Bonito, Cachoeira de Macacu, Guapimirim e Magé

Um dos principais problemas apontados era o permanente déficit hídrico na região. O crescimento sobre a demanda de recursos hídricos provindos das Bacias Hidrográficas do em torno metropolitano está relacionado ao crescimento populacional e econômico da Metrópole do Rio de Janeiro, especialmente a partir dos anos 1990 e baseado no ressurgimento da economia do petróleo no estado. No Leste Fluminense, a principal Bacia Hidrográfica que abastece a região é a bacia do rio Macacu, que passou a ser cada vez mais exigida para o abastecimento do município de Niterói, causando crises permanentes de abastecimento nos demais municípios da região e para as atividades agrícolas.

Segundo o Cosme Salles, não houve engajamento político suficiente nesta ocasião para a formação de um consórcio, o que poderia estar associado ao baixo conhecimento dos prefeitos sobre o funcionamento do modelo consorciado e pelos poucos exemplos de consórcios desta natureza no país.

Até 2010 o problema da gestão dos recursos hídricos ainda não havia sido resolvido. A partir dos dados do IBGE para o Censo de 2010, é possível enquadrar os municípios do CONLESTE em quatro faixas que considera a rede de abastecimento (MAPA 13). A primeira e menos adequada é a faixa de municípios que apresentam entre 18,5 a 30% de domicílios com abastecimento de água. Nesta faixa encontram-se os municípios de Itaboraí e Maricá. Magé, Saquarema, Silva Jardim e Tanguá encontram-se na faixa acima, que corresponde 30,01% a 55,0% de domicílios abastecidos. Já na terceira faixa, que vai de 55,01% a 80,0% encontram-se os municípios de Cachoeiras de Macacu, Guapimirim, Nova Friburgo, Rio Bonito e Teresópolis. O último grupo de municípios seria Araruama, Casemiro de Abreu e Niterói, com abastecimento domiciliar acima de 80,1% das residências.

MAPA 13: Domicílios com Rede Geral de Abastecimento (%) – 2010

Fonte: IBGE, 2010; elaboração equipe IPEA projeto Cooperação Federativa

Em relação à rede geral de esgoto a situação dos municípios também chama atenção (MAPA 14). Niterói é o município que apresenta o maior percentual de domicílios com Rede Geral de Esgoto ou Pluvial, 68,29%. Do lado oposto, Maricá, Saquarema e Araruama encontram os piores índices percentuais, 12,38% a 20,25%. Nas faixas intermediárias encontram-se Itaboraí, Silva Jardim, Casemiro de Abreu e Teresópolis com 40,46% a 57,49% de domicílios atendidos, e Magé, Guapimirim, Cachoeira de Macacu, Rio Bonito e Tanguá com 57,50% a 68,29%.

MAPA 14: Domicílios com Rede Geral de Esgoto ou Pluvial (%) – 2010

Fonte: IBGE, 2010; elaboração equipe IPEA projeto Cooperação Federativa

Uma das possíveis considerações que estas distribuições nos revelam é o caráter também heterogêneo da infraestrutura de abastecimento domiciliar e rede de esgoto na região. Do ponto de vista da cooperação interlocal, esta heterogeneidade pode ter sido um dos principais fatores que inviabilizaram a decisão dos prefeitos da região em formar um consórcio intermunicipal para atender este setor de política pública.

b) A 2ª tentativa: o COMPERJ:

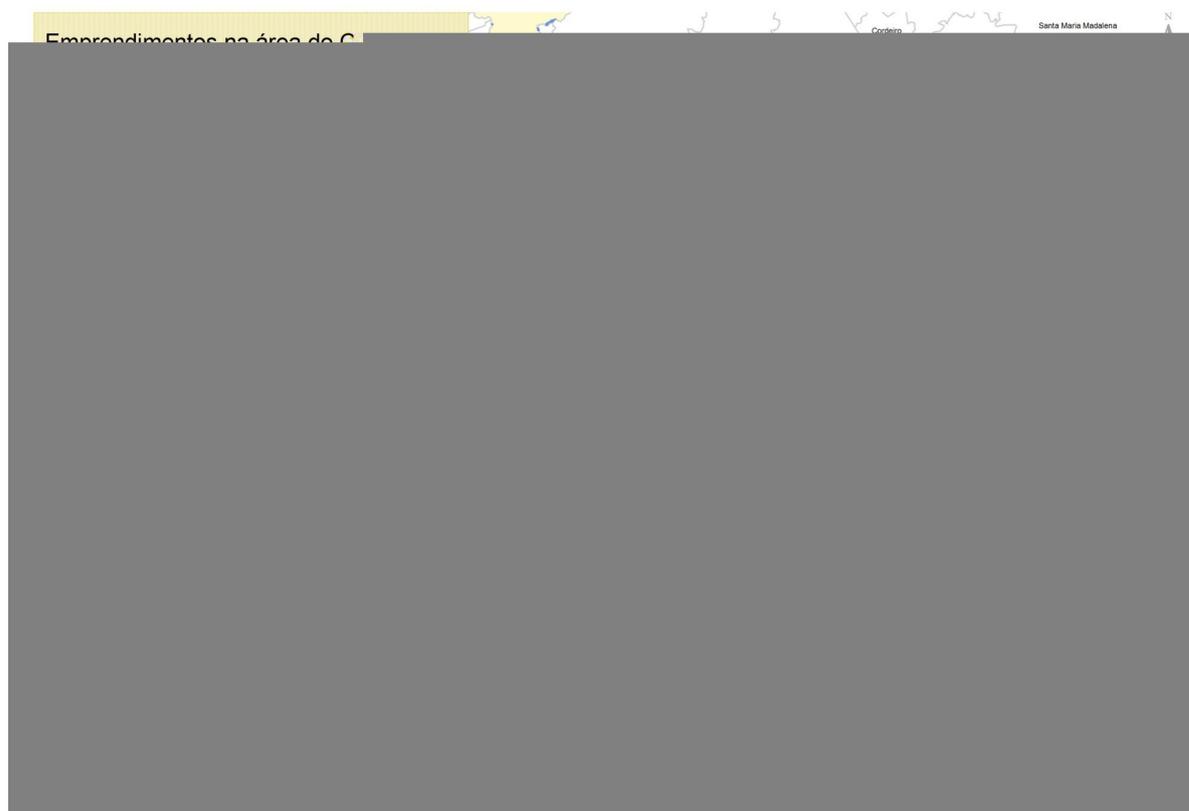
A maior motivação para a criação do consórcio veio apenas em 14 de junho de 2006, com o anúncio, pelo então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, da criação do COMPERJ. Tal anúncio vai redefinir por completo as tendências e expectativas regionais, seja no tocante ao volume de investimentos econômicos previstos, seja pelas expectativas de impactos socioambientais associados.

5.4.2. Elementos da construção de expectativas na Região

a) A expectativa sobre investimentos econômicos e de infraestrutura na região:

Segundo o projeto inicial lançado pela Petrobras, sua estrutura logística externa⁵² previa vias de acesso, emissários e afluentes, infraestrutura adutora e linhas de transmissão. Por esta descrição já nos é possível imaginar a magnitude das transformações econômicas e sociais na região em razão de um aporte monumental de recursos financeiros, que no momento do anúncio do projeto se converte em expectativas e especulação. Até o presente momento, entre as idas e vindas das obras do COMPERJ, este já teria consumido segundo dados da Petrobras o volume total de investimentos da ordem de 13,5 bilhões de dólares (Vide MAPA 15 e QUADRO 3 abaixo).

MAPA 15: Localização do COMPERJ, municípios do CONLESTE e empreendimentos extramuros – 2010



Fonte: AAE, COMPERJ, elaboração equipe IPEA projeto Cooperação Federativa

⁵² Entre os projetos estruturantes da logística externa, chamados de empreendimentos extramuros, estariam a construção de uma estrada UHOS vinculada à construção de um píer na Baía de Guanabara para chegada dos equipamentos, a construção de um emissário para efluentes do complexo, a construção de um porto pela iniciativa privada, a construção de uma barragem para fornecimento de água para a região. Por parte do governo do estado, a principal obra de infraestrutura de suporte ao empreendimento seria a construção do arco metropolitano

Vale ressaltar que, o anúncio da criação do COMPERJ em 2007, bem como suas expectativas associadas, está inserido em uma conjuntura econômica nacional marcada pela “euforia” das descobertas das reservas do Pré-sal. Nesse contexto, o COMPERJ é planejado como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do segundo governo LULA⁵³ no que se refere ao projeto de sustentabilidade da autossuficiência energética do país.

A magnitude do projeto inicial é certamente um dos pontos centrais para a compreensão sobre o conjunto de expectativas criadas entre os agentes políticos, econômicos e sociais da região do Leste Fluminense, e está diretamente relacionada à decisão sobre a criação do CONLESTE.

As obras do complexo foram iniciadas em maio de 2008, tendo alcançado, segundo Plano de Negócios e Gestão 2014-2018 aproximadamente 82% de avanço físico nas obras em fevereiro de 2015 (SA, PETRÓLEO BRASILEIRO, 2014). Entretanto, além dos constantes atrasos de cronograma por razões orçamentárias, políticas e jurídicas⁵⁴, o projeto inicial do COMPERJ destoa em relação ao projeto atual considerado por este último relatório, o que representou um conjunto de frustrações para agentes econômicos, políticos e sociais da região.

O projeto atual prevê a implantação de um 1º trem de refino com capacidade para processamento de 165 mil barris de petróleo por dia, abastecendo o mercado com óleo diesel, nafta, petroquímica, querosene de aviação, coque, GLP (gás de cozinha), e óleo combustível. Além do refino, o COMPERJ contaria com unidades de produção de lubrificantes e de processamento de gás natural, produzidos no Pré-sal.

⁵³ o Programa de Aceleração do Crescimento/PAC, criado pelo Governo Federal em 2007 teve como objetivo “promover a retomada do planejamento e a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável” (BRASIL, Ministério do Planejamento, 2015) <http://www.pac.gov.br>.

⁵⁴ O projeto do COMPERJ é um dos grandes empreendimentos embargados em 2015 função das operações de fiscalização executadas no âmbito da Lava Jato.

IMAGEM 3: Fotografia aérea da área do COMPERJ – 2007



Fonte: Petrobras, 2008

IMAGEM 4: Fotografia aérea da área do Empreendimento – 2014



Fonte: Petrobras, 2015

IMAGEM 5: Fotografia aérea de parte das instalações do COMPERJ – 2015

Fonte: Petrobras, 2015

b) A expectativa sobre o cenário de impactos projetados:

Como qualquer outro empreendimento econômico desta magnitude, antes de sua implantação, o COMPERJ contou com um Estudo de Impacto Ambiental (EIA)⁵⁵ e uma Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)⁵⁶. Este conjunto de estudos lançaram os principais elementos sobre as expectativas de impactos na região, apresentando mapas, dados, e materiais diversos que foram em boa parte gerando expectativas nos gestores da região quanto ao que se esperar do empreendimento.

Tais estudos contribuíram para definir a região de impacto, as principais responsabilidades institucionais, os fatores condicionantes do desenvolvimento, os fatores ambientais e estratégicos, os processos ambientais, os indicadores e a avaliação ambiental dos cenários, onde constam o desenvolvimento dos cenários, visão de futuro e objetivos de sustentabilidade e a construção de cenários. Segundo o AAE (2015):

... a simulação de cenários futuros deve ser feita com base em um conjunto de condições resultantes da evolução dos indicadores resultantes das interações identificadas como determinantes no diagnóstico, conforme o comportamento esperado/projetado dos processos ambientais relacionados aos fatores estratégicos (AAE, 2015).

⁵⁵ (disponível na biblioteca do Instituto Estadual do Ambiente/INEA).

⁵⁶ Esta última tendo sido revisada e apresentada uma segunda versão em 2015. A revisão da AAE se deu sobretudo em decorrência da modificação e redução do projeto inicial do COMPERJ.

Para Felix (2016) “a AAE não só incorpora a sustentabilidade, como torna possível considerar devidamente os impactos cumulativos e sinérgicos de um conjunto de empreendimentos em determinada região...” (FELIX, 2016; p. 2).

Posto isto, o estudo delimita as principais áreas de influência do COMPERJ. Inicialmente, onze municípios foram considerados pela Petrobras dentro da área de influência do COMPERJ - Itaboraí, Cachoeiras de Macacu, Guapimirim, Tanguá, São Gonçalo, Magé, Maricá, Rio Bonito, Silva Jardim, Casimiro de Abreu e Niterói, sendo os quatro primeiros de influência mais direta por serem municípios vizinhos ao complexo. Esta é a principal razão para que o CONLESTE tenha obtido em suas primeiras tratativas a participação apenas de 11 municípios. Posteriormente mais quatro municípios foram incorporados às Áreas de Influência – Nova Friburgo, Teresópolis, Saquarema e Rio de Janeiro⁵⁷.

IMAGEM 6: Área de Abrangência Regional (AAR) - 2008



Fonte: AAE, 2008

Como principais conclusões sob o ponto de vista regional, o estudo delimita as áreas de influência do impacto segundo grau de impacto. Estas áreas são definidas enquanto Área de Influência Direta (AID) e Área Diretamente Afetada (ADA). A AID é a área definida por um raio de 20 quilômetros do centro do

⁵⁷ Atualmente o município do Rio de Janeiro não integra a área do COMPERJ.

Sendo assim, buscou-se em uma primeira parte apresentar informações gerais acerca de condicionantes demográficos, ambientais, socioeconômicos, econômicos e do próprio quadro geral de consorciamento do conjunto dos municípios do CONLESTE, procurando refletir também o sentido de região que se atribui à partir deste recorte institucional.

Neste ponto, foi possível notar o elevado grau de heterogeneidade e disparidade entre os municípios da região. Como argumentou-se anteriormente, diferenças acentuadas entre municípios podem provocar dificuldades ainda maiores para o estabelecimento de acordos sustentáveis de cooperação, pois existiriam menores chances de se estabelecer consensos, definir prioridades ou mesmo acomodar interesses divergentes.

Em seguida, o capítulo buscou apresentar o CONLESTE e os fundamentos para o surgimento deste formato de cooperação institucionalizada. Para isso, o estudo contou com diversas fontes de dados quantitativos e qualitativos, estes últimos obtidos por meio de entrevistas.

Destacou-se a existência de uma primeira tentativa no início dos anos 2000 para formação de um acordo regional sob a preocupação da gestão da água. Entretanto, somente com o anúncio da instalação do COMPERJ em 2006, e do conjunto de expectativas associadas, os municípios reuniram motivação suficiente para aderir ao consórcio.

Ficou claro que o desenho espacial, ou seja, da área estabelecida pelo somatório dos territórios dos municípios participantes do consórcio é definido por interesses políticos externos, como o governo do Estado do Rio e por políticos que possuem significativa influência na região Leste Fluminense. Dizendo de outra forma, não é possível afirmar que a configuração final de 15 municípios é resultante da preocupação coletiva sobre os reais impactos do COMPERJ em seus territórios. Nem mesmo os estudos de impactos comprovaram qualquer impacto sobre municípios como Saquarema, Araruama, Teresópolis, entre outros.

Outros interesses, escondidos, escapáveis ao discurso oficial, não devem ser negligenciados, embora nem sempre apreensíveis, enquanto motivação real para a formação de um compromisso coletivo (OFFE, 1980). Contudo, uma

aproximação do que seriam estes reais interesses requer, de início, uma caracterização política da região, ou, ao menos, na estrutura política estabelecida na região, que será justamente o objeto do próximo capítulo.

Somando-se à questão da heterogeneidade, este elevado número de municípios pactuantes, em uma região que pouco se consorcia se comparada ao restante do estado, pode ser um gerador de dificuldades no estabelecimento de uma visão comum. Visão comum esta que será fundamental na orientação de uma ação coletiva melhor definida e menos retórica no sentido do desenvolvimento regional.

6 CARACTERIZAÇÃO POLÍTICA DA REGIÃO LESTE FLUMINENSE E O CONFLITO DE GOVERNANÇA

O presente capítulo visa explorar no plano político algumas condições que poderiam agir no sentido de favorecer ou dificultar a formação de um ambiente de cooperação intermunicipal na região Leste Fluminense. Como o CONLESTE é por si só uma instituição criada sob a finalidade de dar sentido à demandas locais desta região, ele é a principal base da análise neste capítulo.

Assim, em nosso entendimento, a construção desse ambiente de governança depende, além dos fatores apontados no capítulo anterior, de fatores políticos internos e externos, tanto da política regional, como aqueles que se expressam como resultantes de interesses de escalas superiores, como a estadual.

No plano interno, as condições políticas que resultam do grupo de prefeitos dos municípios do CONLESTE em cada ciclo de gestão, bem como a composição das bancadas legislativa e dos formatos de coligação partidária são importantes de serem verificados, pois permitem avaliar aspectos relacionados a perspectiva dos prefeitos e sob quais condições políticas se constrói a visão de futuro do consórcio.

No plano externo, esta reflexão também é viabilizada quando se questiona o real interesse e papel do governo estadual nesta demanda. Em síntese, o princípio da autonomia que rege a Constituição Federal de 1988 não parece ser suficiente para garantir que decisões municipais não sejam integralmente regidas pelo guarda chuva dos interesses de estado, e apenas uma análise inspirada num modelo neo-gramsciano de governança permitiria lançar hipóteses críticas a este cenário.

Em geral, quando se questiona agentes públicos e sociais da região, e que não estão diretamente envolvidos com o consórcio, sobre o funcionamento, e até mesmo a existência do CONLESTE, a resposta é, quase sempre, acompanhada de expectativas frustradas ou mesmo o desconhecimento sobre a capacidade do consórcio.

Um exemplo é o comentário realizado por Luciano Lúcio, do PSDB, que é vereador e presidente da Câmara Municipal de Tanguá, em entrevista realizada na sede da Câmara em 23 de Abril de 2017. Sobre o CONLESTE, o parlamentar responde:

A minha crítica é essa, cadê as decisões regionalizadas que tanto apregoaram? Cadê Meio Ambiente discutido? Não é discutido, colocado em prática de forma regional? Cadê Saúde, de forma regional? Segurança, forma regional? Então, a minha crítica é essa, cadê efetivamente o resultado do CONLESTE? Eu, sinceramente, eu “tô” no quarto mandato de vereador, e eu não consegui ver efetivamente (LÚCIO, 2017)

Partindo-se, portanto, de uma percepção geral de que o CONLESTE é uma instituição que não detém amplo reconhecimento de sua função e legitimidade entre os grupos políticos e sociais locais, de que forma avaliar sua real atuação enquanto arranjo político regional?

Ao menos ao no senso comum, o CONLESTE é, ao mesmo tempo, uma instituição que não acontece, mas que também não deixa de existir. Algum sentido, algum significado foi criado ao longo desses anos para se sustentar um estado de morosidade e letargia desta instituição. A resposta para esse quadro pode não ser necessariamente a falta de recursos, como muitos teóricos institucionalistas advogam, e pode estar associada à histórica dependência, sobretudo política, dos governos municipais diante dos interesses estaduais, algo que parece se manter intrínseco no federalismo brasileiro e que não se rompe por completo com a Carta de 1988.

Instituições intermunicipais resultantes de um somatório de interesses locais ainda dependem de uma espécie de “aval” dos governos estaduais para se consolidarem e funcionarem, mantendo assim um sentido que deverá estar em sintonia com os interesses hegemônicos expressos pelo domínio desta escala política. Como observado no capítulo 4, em alguns estados da federação, o surgimento e funcionamento dos consórcios está atrelado à capacidade de indução de políticas por seus governos estaduais.

Entretanto, a atuação direta e visível desta dominação não é facilmente percebida ou registrada em meios oficiais. Tal como mencionamos nos capítulo 2, Offe (1980) aponta que não parece trivial ou mesmo possível analisar as relações

políticas de dominação em uma sociedade através da identificação de um “local”, um “grupo” ou um “centro” desta dominação na estrutura política e social. Num plano onde o sistema democrático é assegurado constitucionalmente, a dominação será é escamoteada.

Nos sistemas políticos que se entendem como democráticos a identificação dos grupos ou das camadas sociais dominantes não é tão óbvia como pareceria à primeira vista. Isso porque a ordem democrática significa, essencialmente, que em um certo sistema social nenhum grupo obtém a priori, privilégios particulares de poder (OFFE, 1980; p. 107).

Assim, diversos artifícios podem ser lançados, como o uso do aparato institucional já consolidado na esfera dos governos estaduais, e que pode servir como uma espécie de máquina de combate diante da possibilidade de emergência de uma organização regional que surge “de baixo”.

Mas o curioso é notar que este “combate” pode não aparecer como tal, mas sim como aliança, e também na forma de cooperação. Não se pretende com isso levantar meramente uma teoria conspiratória da cooperação, mas sim explorar sentidos não aparentes do federalismo brasileiro que perpetuam noções de dominação entre as escalas federativas, sobretudo na relação estado-municípios.

Assim, novamente resgatando o que já foi apresentado em capítulos anteriores, a discussão aqui não é apenas da capacidade de geração de sinergia e de cooperação entre os municípios do CONLESTE, mas também refletir por detrás um sistema de articulação política que fundamenta a lógica de dominação política no estado do Rio de Janeiro e que se invisibiliza no que poderíamos chamar de arenas políticas no sentido de OFFE (1980), tomados como “... mecanismos e estratégias de coordenação adotadas em face da interdependência recíproca complexa entre os atores operacionalmente autônomos, organizações e sistemas funcionais” (JESSOP 2004/2014 *apud* RANDOLPH, 2016b).

Como mencionado, o capítulo vai explorar aspectos internos e externos que contribuem para a formação de um ambiente de governança na região Leste Fluminense. Para isso, o acervo das informações utilizadas é extraído de fontes documentais e entrevistas à agentes públicos de significativa relevância no que se refere ao CONLESTE. Também serão utilizados dados do IBGE e do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro.

A primeira parte será dedicada às condições políticas internas do CONLESTE, e dará destaque à composição político-partidária do executivo e do legislativo dos municípios, explorando os padrões de coligações partidárias, a perspectiva de competição eleitoral entre os gestores e os discursos de campanha voltados para o tema do desenvolvimento regional.

A segunda parte do capítulo procurará apresentar o que pode ser chamado de elementos externos, protagonizados principalmente pelas ações e interesses da gestão estadual e que geram transformações na dinâmica da governança regional, sobretudo na capacidade de ação do CONLESTE.

Resta apenas considerar mais uma vez a complexidade de se operacionalizar uma estrutura teórico-conceitual que se fundamenta no pensamento de autores como Gramsci, Offe, Jessop e Randolph no que se refere à governança regional e aos mecanismos de seletividade. Este é o referencial que nos servirá de inspiração na busca de uma análise crítica sobre a construção de um ambiente de governança de fato cooperativo e essencialmente construído pelos municípios no caso do Leste Fluminense.

6.1 O quadro político interno dos municípios do CONLESTE e suas implicações para consolidação de uma agenda regional no Leste Fluminense

Como mencionado, o presente item visa apresentar informações relacionadas ao perfil político dos municípios do CONLESTE ao longo de três ciclos de gestão subsequentes à criação do consórcio em 2005 – 1º ciclo de 2005-2008, 2º ciclo de 2009-2012 e 3º ciclo de 2013-2016. Os períodos analisados correspondem às eleições de 2004, 2008 e 2012 para os cargos de Prefeitos e as eleições de 2006, 2010 e 2014 para os cargos de Deputados Estadual e Federal.

O que se espera entender deste perfil político é se o mesmo é representativo para a construção de contextos políticos na região direcionados para a cooperação regional. Isto é, considera-se que a partir do perfil político seja possível analisar conjunturas favoráveis, ou não, à tomada de decisões coletivas entre gestores de uma região. Toma-se como ideia central que os diferentes perfis políticos em

constante interação na região em um determinado ciclo eleitoral poderá contribuir para a reflexão acerca do plano das relações interpessoais, tomado a partir da referência anteriormente citada de Bob Jessop (Capítulo 2), pois considera-se que a formação de elementos peculiares à cooperação como a construção da visão de futuro e a confiança entre os agentes públicos depende também do projeto político que cada gestor tem em mente para sua própria carreira.

Como lembra Jessop, enquanto concepção “heterárquica” a **governança destaca seu papel de promoção de uma auto-organização entre os agentes no sentido de reduzir ruídos**, favorecer as relações interpessoais, construir ambientes de confiança, coordenação, cooperação em múltiplas escalas.

Este perfil político será constituído a partir da análise relacional entre cinco variáveis: os partidos políticos dos gestores em cada ciclo eleitoral, a composição de sua bancada legislativa de apoio ou de oposição, o padrão das coligações estabelecidas por cada partido, os discursos de campanha dos candidatos eleitos, e a expectativa quanto à futuras candidaturas. Revela-se importante observar quaisquer elementos capazes de provocar competição ou cooperação entre os gestores dos municípios do CONLESTE e, desta forma, ameaçar a criação de contextos regionais favoráveis à construção de políticas regionais cooperadas.

De igual modo, também é importante ressaltar que diversas outras variáveis que não serão contempladas neste momento também podem apresentar significativas interferências para a construção de contextos regionais de cooperação. Seriam os casos, por exemplo, da trajetória política do conjunto dos gestores de uma região, o nível de escolaridade dos mesmos, o perfil da administração pública de cada um dos municípios, entre outros.

Ao optar por estas cinco variáveis iniciais e não qualquer outra, espera-se estabelecer um conjunto de critérios que permita “dialogar” com mais clareza com outros planos escalares de análise como, por exemplo, o próprio Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Para isso, buscar-se-á inicialmente apresentar os principais partidos com representantes eleitos em cada município esperando-se que destas informações bem como outras, seja possível traçar um perfil do comportamento político-

partidário e eventuais pontos de conflitos na região. Da construção deste perfil será possível analisar qual o “peso” que o discurso e as ações da integração regional encontram em cada ciclo de gestão, em cada estrutura de composição partidária estabelecida. Não serão utilizados os dados da gestão atual, embora não seja um problema mencioná-los quando oportuno, uma vez que não será possível observar a continuidade dos fatos presentes para registro nesta tese.

Para tanto, em primeiro lugar serão observados os ciclos de gestão no Poder Executivo e no Poder Legislativo dos municípios participantes do consórcio no que cabe à representatividade de cada partido político e a relação deste com o governo local. O plano de análise se valerá da referência sobre o desenho da coligação que forma o governo eleito em cada ciclo de gestão. Em virtude da dificuldade na obtenção de dados, não serão observados os discursos políticos dos vereadores em cada Assembleia Legislativa, mas tão somente o quantitativo que apoia ou não o governo em exercício. Este caminho nos permitirá refletir sobre a tomada de decisão de cada gestor em exercício, e o nível de resistência provocado por sua oposição, mesmo sabendo que a complexidade da oposição não se resume ao número de vereadores neste bloco. Isto é, a “força” de um prefeito não está resumida apenas à sua base de apoio no Poder Legislativo.

A observação sobre a relação político-partidária é fundamental para o caso dos consórcios uma vez que desta composição será possível obter algumas respostas sobre o funcionamento da Assembleia Geral, importante instância de deliberação do CONLESTE como se observou na estrutura organizacional do consórcio no capítulo anterior.

Finalmente, ainda nesta primeira parte, buscar-se-á realizar uma análise sobre os discursos políticos durante a gestão e ao longo das campanhas para eleitorais dos prefeitos eleitos. Espera-se, com isso, observar em que medida o discurso da integração e da cooperação intermunicipal, já mencionados, esteve presente nos discursos dos prefeitos eleitos.

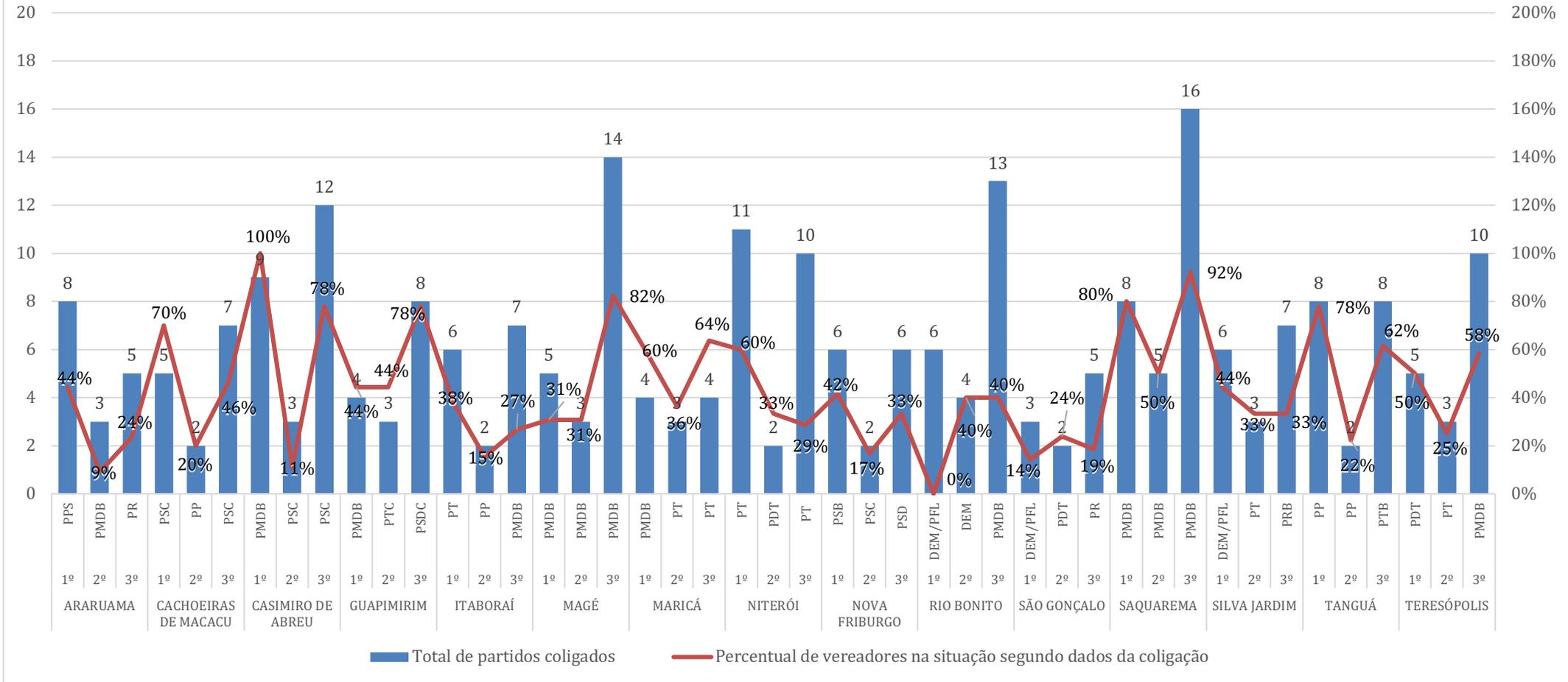
6.1.1 Coligações e perfil político-partidário

Nos gráficos 11 e 12 a seguir, tem-se a representação da composição partidária dos chefes dos poderes executivos dos municípios consorciados ao longo das últimas três eleições (2004, 2008 e 2012).

A partir de dados coletados junto ao site do Tribunal Eleitoral Regional do Estado do Rio (TRE-RJ), percebe-se que nos ciclos de gestão observados, o PMDB foi o partido que contou com maior número de prefeituras entre 2004 e 2012 na região (GRÁFICO 13).

Alguns partidos embora sejam partes de coligações vencedoras, não apresentam membros na câmara de vereadores. Mas isso não significa que o partido não esteja representado na região, pois seus membros poderiam estar preenchendo cargos comissionados e de livre provimento.

GRÁFICO 13: Total de Partidos Coligados nos municípios do CONLESTE e percentual de vereadores na base de apoio segundo município e ano de gestão - 2005-2012



Fonte: TRE. <http://www.tre-rj.jus.br> – Elaborado pelo autor

Pelo gráfico acima, é possível perceber que entre os municípios do CONLESTE em apenas 13 ocasiões, do total de 45 (3 ciclos de gestão em cada um dos 15 municípios partícipes), os prefeitos da região contavam com uma base legislativa de apoio superior à metade dos parlamentares. Observando estas informações para cada ciclo, esta situação ocorreu apenas: no primeiro ciclo de gestão (2005-2008) de Cachoeiras de Macacu (70% dos vereadores eram da base aliada), de Casimiro de Abreu (100%), Niterói (64%), Saquarema (80%), Tanguá (78%) e Teresópolis (50%); e no terceiro ciclo (2013-2016) de Casimiro de Abreu (78%), Guapimirim (78%), Magé (82%), Maricá (64%), Saquarema (92%), Tanguá (62%) e Teresópolis (58%). No segundo ciclo de gestão (2009-2012), nenhum município obteve maioria em sua base aliada na Câmara de Vereadores.

A partir destes dados seria possível questionar se a significativa redução da base aliada verificada no segundo ciclo eleitoral não teria provocado alguma influência negativa na capacidade de cooperação entre os municípios do CONLESTE, uma vez que os prefeitos, principais figuras políticas dos consórcios, teriam menor apoio legislativo para a tomada de decisões. Este fator é importante ser assinalado pois em diversos casos, o funcionamento do Poder Executivo depende dos seus respectivos Poderes Legislativos como no caso de aprovações sobre o orçamento anual e das demais políticas públicas, sobretudo nas agendas consorciadas. Contando com maioria na Câmara dos Vereadores, os prefeitos teriam, supostamente, maior “força” e poder de barganha para negociar questões voltadas não apenas para a região como também em seu próprio território.

E sobre este segundo ciclo, em entrevista com o diretor executivo na ocasião, Álvaro Adolpho mencionou que foi justamente a segunda geração de prefeitos do CONLESTE a que apresentou a maior taxa de inadimplência em relação ao pagamento das cotas estabelecidas pelo contrato de rateio do consórcio, questão atrelada à não vinculação do orçamento dos municípios para esta finalidade.

Ainda no Gráfico 11 é possível notar que o 3º ciclo de gestão representa o período em que os prefeitos eleitos contavam com maior base legislativa de apoio. Esta condição pode estar diretamente associada à abrangência das coligações

estabelecidas no pleito de 2012. Todos os municípios aumentaram significativamente o número de partidos coligados na corrida eleitoral deste ano.

Isso não significa dizer que por esta razão a cooperação intermunicipal passou a ser “desimpedida” neste momento. É preciso ainda observar o comportamento de outras variáveis tais como o padrão das coligações dos partidos, os discursos de campanha, a previsão de futuras corridas eleitorais, e até mesmo fatores externos ao perfil político regional, como o caso da crise econômica que afetou o projeto do COMPERJ.

É possível que o resultado desta oscilação de apoio legislativo e das coligações entre o 1º, 2º e 3º ciclo eleitoral tenha provocado dificuldades para o consórcio – gerando uma percepção geral sobre uma certa morosidade no funcionamento do CONLESTE –, e não sequenciamento de projetos e políticas iniciadas no 1º ciclo. Entretanto, no 2º ciclo o CONLESTE se manteve enquanto instituição mesmo contando com uma pequena base de apoio entre os prefeitos da região.

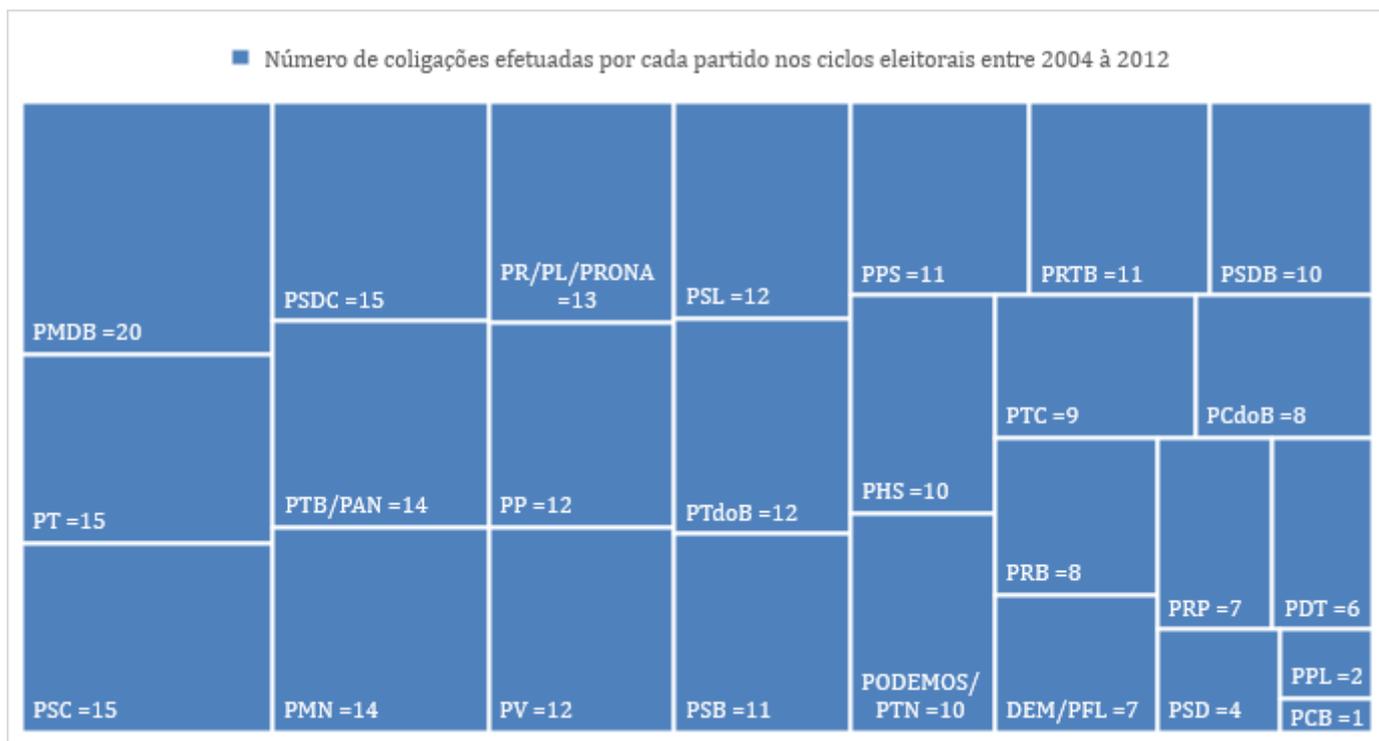
Esta seria uma das características do fenômeno do consorciamento tomando-se como referência este caso do consórcio e de tantos outros já observados em outros momentos. Em geral, o custo político e financeiro para a extinção de um consórcio tende a ser maior do que a decisão sobre mantê-lo existente, mesmo que inoperante.

Quanto ao comportamento das coligações partidárias, um outro dado chama atenção. O PMDB é o partido que mais efetua alianças na região, estabelecendo ao todo 20 (vinte) acordos partidários ao longo dos três ciclos de gestão (GRÁFICO 14). Em seguida, o PT, o PSC e o PSDC aparecem com 15 (quinze) alianças cada e com 14 (catorze) alianças o PTB, PMN e PR.

Destaca-se, ao observar o conjunto destas coligações, o papel do PMDB, do PT e do PSC. Estes partidos, além de estarem presentes no maior número de alianças vencedoras entre os três ciclos de gestão nos municípios do CONLESTE, também são aqueles que apresentaram o maior número de representantes eleitos para o Executivo ao longo deste período (TABELA 6).

Nos três ciclos de gestão há um domínio de gestores do PMDB, tendo os municípios da região sido gerenciados por prefeitos deste partido em 13 ocasiões. O PT é o segundo partido que mais elegeu prefeitos, 7(sete), e que é seguido pelo PSC que obteve 5 (cinco) no total.

GRÁFICO 14: Número de coligações efetuadas por cada partido nos ciclos eleitorais – 2004-2012



Fonte: TRE. <http://www.tre-rj.jus.br> – Elaborado pelo autor

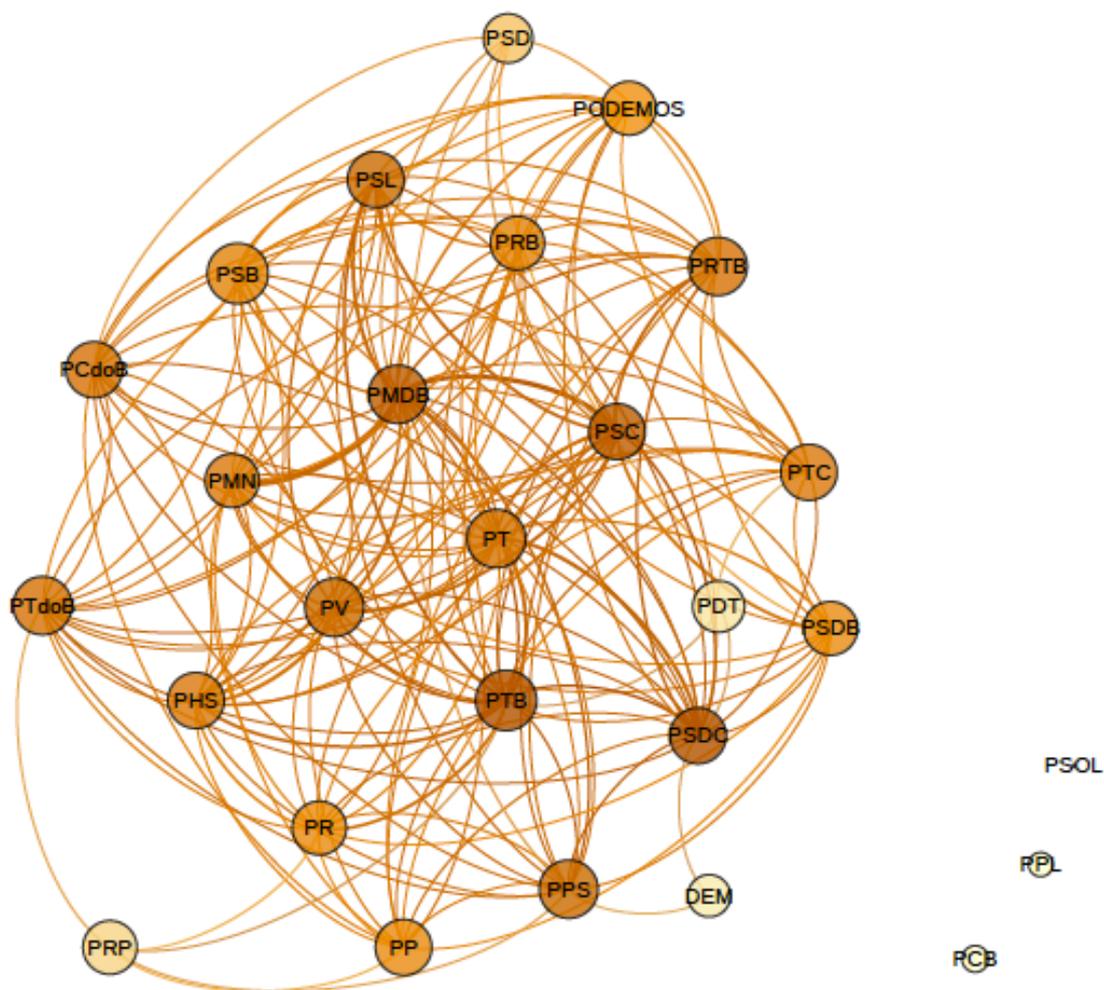
TABELA 6: Total de Prefeitos dos Municípios do CONLESTE e vinculação partidária segundo Ciclo de gestão – 2005-2016

PARTIDO	2005-2008	2009-2012	2013-2016	Total
PMDB	5	3	5	13
PT	2	3	2	7
PSC	1	2	2	5
PP	1	3	0	4
DEM/PFL	3	1	0	4
PDT	1	2	0	3
PR/PL/PRONA	0	0	2	2
Outros	2	1	4	7
TOTAL	15	15	15	-

Fonte: TRE. <http://www.tre-rj.jus.br> – Elaborado pelo autor

Para observar o comportamento das coligações, foram construídas redes que evidenciam a proximidade e intensidade da relação entre os partidos na região. Cada partido é representado por um nó, que varia de acordo com o tamanho e cor em relação ao número de alianças realizadas, e a intensidade da ligação entre os partidos é representada pela espessura da linha que os conectam⁵⁸. Deste modo, observando os padrões de coligações entre os três ciclos observados, foi possível gerar o Grafo 1.

GRAFO 1: Coligações partidárias nos três ciclos de gestão entre os municípios do CONLESTE – 2004-2016⁵⁹



Fonte: TRE. <http://www.tre-rj.jus.br> – Elaborado pelo autor

⁵⁸ Os grafos que se seguem foram produzidos a partir do software Gephi 0.9.1

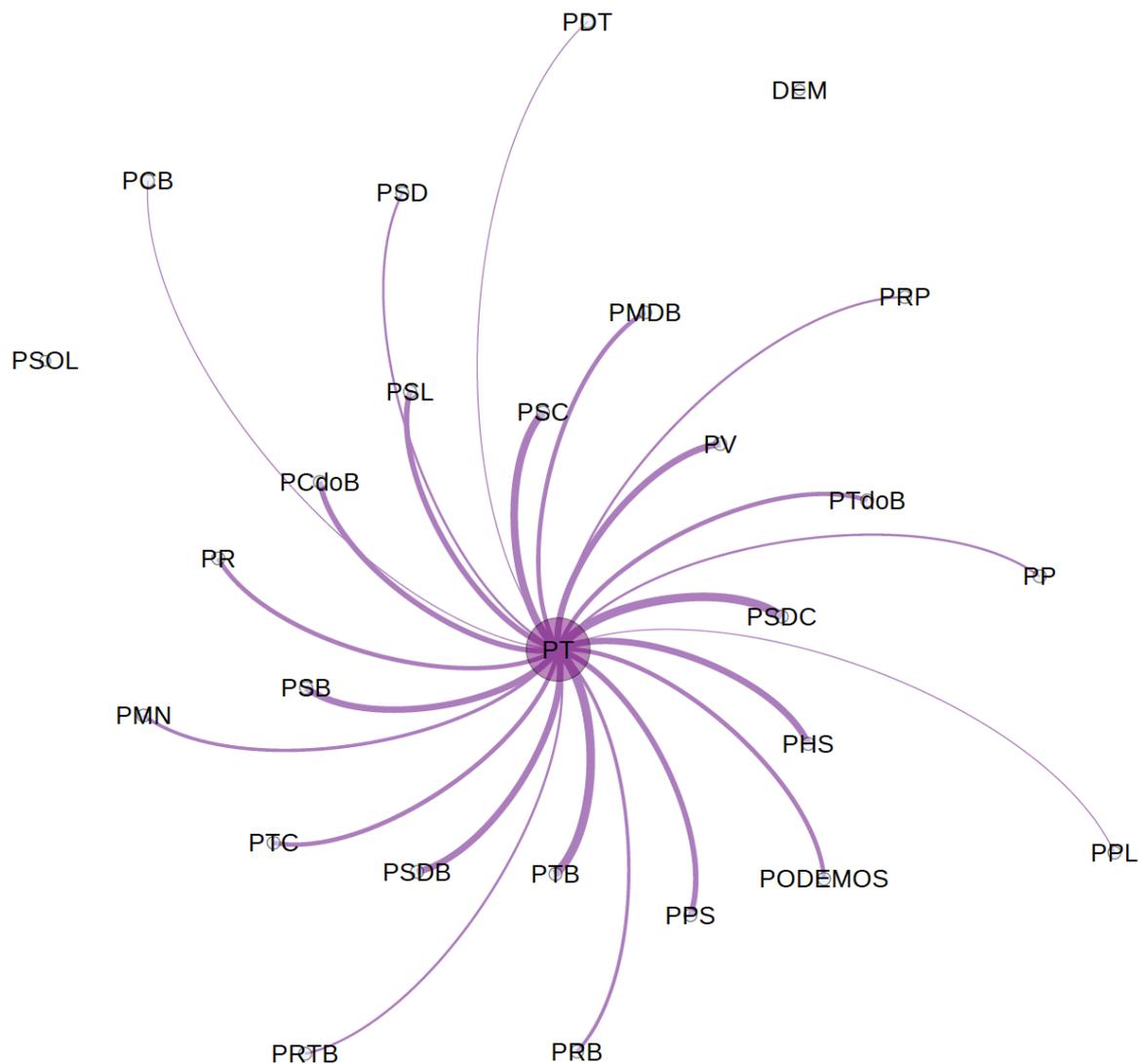
⁵⁹ As parcerias unitárias, isto é, aquelas que foram observadas entre municípios em apenas uma ocasião considerando os três ciclos de gestão, foram removidas desta rede por gerarem densidade ainda maior ao grafo.

Por este grafo é possível perceber a complexidade das coligações na região. Apenas três partidos não estabelecem parcerias significativas, o PCB, o PPL e o PSOL. Por outro lado, os demais partidos constroem uma densa rede de alianças que tem como principal nó na região o PMDB.

Em uma observação mais próxima entre o padrão das alianças realizadas pelos principais partidos anteriormente destacados (PMDB, PT e PSC) foi possível isolar cada partido e observar a intensidade, a distribuição e proximidade de suas parcerias (GRAFOS 2, 3 e 4)

O primeiro grafo foi elaborado tomando como base os dados de alianças partidárias realizadas pelo PMDB nos municípios. Quanto maior a proximidade com o nó central representado pelo PMDB e também maior a espessura da aresta entre os partidos, maior será o número de alianças que o PMDB realizou com o referido partido. Desta forma, é possível observar que o partido que mais está presente em coligações junto com o PMDB é o PMN, 12 vezes ao todo, seguidos de PSC, 9 vezes, PSL, 8 vezes, e PV, 7 vezes.

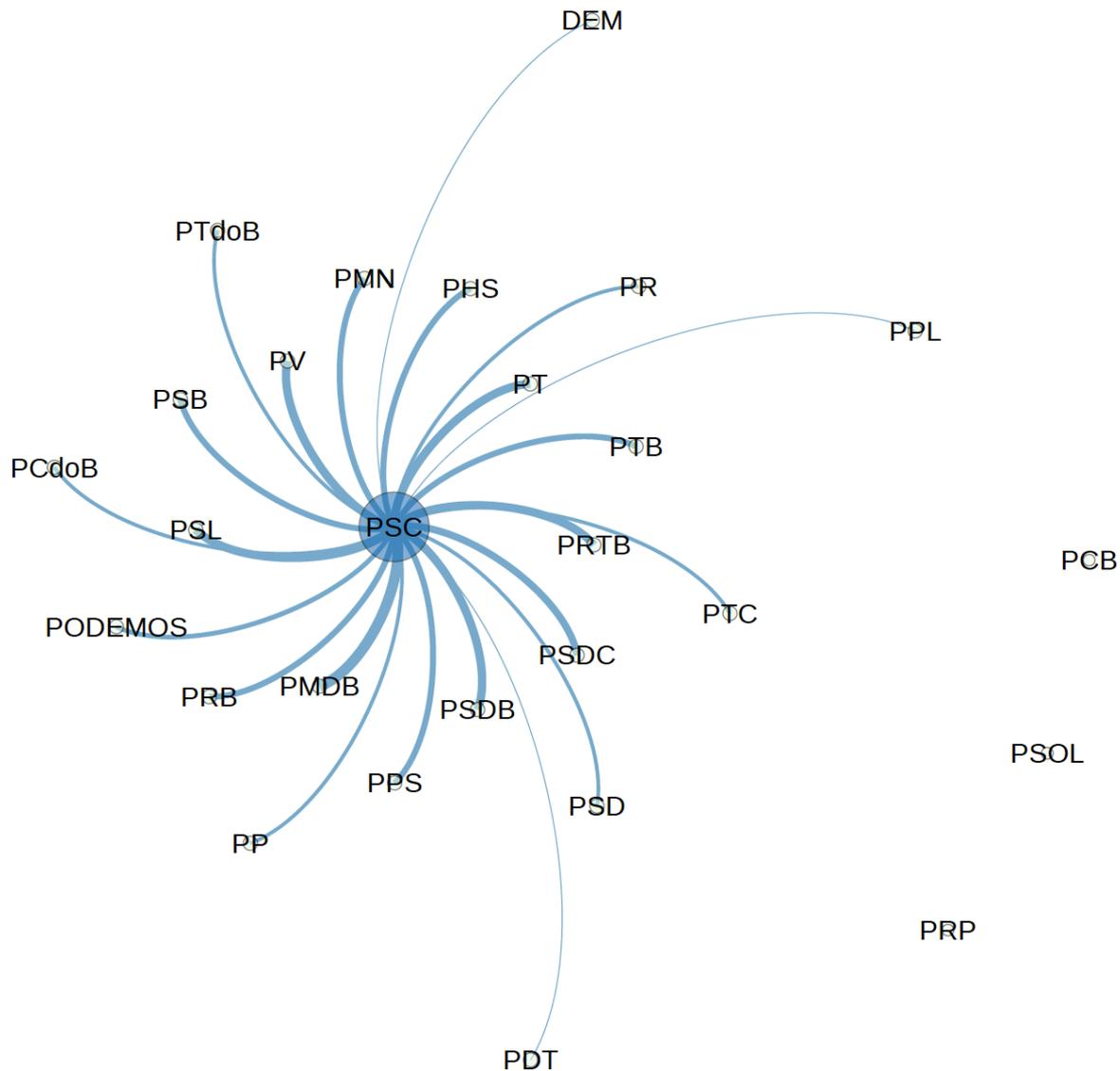
GRAFO 3: Coligações realizadas pelo PT nos três ciclos de gestão entre os municípios do CONLESTE – 2004-2016



Fonte: TRE. <http://www.tre-rj.jus.br> – Elaborado pelo autor

Quanto ao PSC, o partido apresentou maior número de alianças com o PMDB, as 9 ocasiões já mencionadas. Em segundo lugar estão as coligações firmadas com o PT, 7 vezes ao todo, mesmo número de vezes observados com o PV e PSL. Pelos dados seria possível até inferir que o PSC acaba sendo na região um partido com significativa representatividade. Observando as coligações do PSC no 3º ciclo, em apenas uma ocasião o partido não está coligado com o PMDB e/ou PT.

GRAFO 4: Coligações realizadas pelo PSC nos três ciclos de gestão entre os municípios do CONLESTE – 2014-2012



Fonte: TRE. <http://www.tre-rj.jus.br> – Elaborado pelo autor

A tabela 7 apresenta o número total de alianças entre cada partido atuante na região nos três ciclos pode ser observado abaixo.

TABELA 7: Número de Coligações partidárias nos municípios do CONLESTE – 2004-2016

	PMD B	PT	PSDB	PP	PDT	PTB	DEM	PR	PSB	PPS	PSC	PCd oB	PRB	PV	PSD	PRP	PSL	PMN	PHS	PTC	PSD C	PTdo B	PODE MOS	PS OL	PR TB	PPL
PMDB																										
PT	4																									
PSDB	4	6																								
PP	5	2	3																							
PDT	2	1	1	1																						
PTB	6	8	5	4	3																					
DEM	1	0	1	2	1	1																				
PR	5	4	4	3	1	7	2																			
PSB	6	6	2	2	1	4	1	1																		
PPS	6	5	4	4	1	5	3	4	3																	
PSC	9	7	7	3	1	5	1	3	5	5																
PCdoB	4	5	2	4	1	5	0	2	4	4	3															
PRB	5	3	2	2	1	4	0	2	3	2	5	3														
PV	7	6	3	3	1	6	2	5	5	3	7	3	4													
PSD	4	2	3	1	1	2	0	0	2	3	3	3	2	1												
PRP	2	2	0	3	1	4	2	3	1	3	0	2	1	1	0											
PSL	8	5	3	2	2	7	1	2	6	4	7	3	6	6	3	1										
PMN	12	3	3	4	0	3	0	5	5	2	5	2	3	6	1	1	4									
PHS	6	6	2	3	0	7	1	6	4	5	5	4	4	8	1	1	5	5								
PTC	5	4	4	3	4	5	1	4	1	2	3	3	4	5	2	1	3	2	3							
PSDC	4	8	5	3	3	6	3	5	4	4	6	4	3	4	1	1	3	3	3	3						
PTdoB	5	4	2	2	1	5	2	4	4	3	3	4	3	5	2	3	4	4	5	2	3					
PODE MOS	6	4	1	2	2	4	0	0	4	2	4	3	3	1	2	1	5	3	1	3	4	3				
PSOL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
PRTB	6	2	4	4	2	4	2	1	4	3	7	3	4	3	3	1	5	4	2	3	6	3	6	0		
PPL	1	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	
PCB	0	1	0	0	0	1	0	1	1	1	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0

Fonte: Dados do TRE. Elaborado pelo autor

6.1.2 Perfil político-partidário do legislativo

Em complemento à informação fornecida anteriormente sobre o perfil legislativo e de apoio à base de governo (GRÁFICO 11), um outro dado importante a ser analisado sobre a bancada legislativa está associada à sua composição partidária. E nesse sentido, observando cada vereador e seu respectivo partido, novamente destaca-se o a relevância do PMDB na região. É o partido que possui o maior número de vereadores nos 3 ciclos de gestão, apesar deste número ter decrescido em termos absolutos e proporcionais no período, que passa de 34 representantes no primeiro ciclo para 27 representantes no 3º ciclo, como pode ser observado na Tabela 8.

TABELA 8: Total de vereadores nos municípios do CONLESTE por partido segundo Ciclo de Gestão

PARTIDO	2005-2008	2009-2012	2013-2016	Total
PMDB	34	27	27	88
PP	20	18	13	51
PT	7	19	19	45
PDT	14	16	15	45
PSC	11	15	12	38
PPS	13	13	11	37
PR/PL/PRONA	16	10	9	35
PSDB	8	9	11	28
PTB/PAN	5	9	10	24
PSB	4	7	13	24
PRB	0	9	9	18
PTdoB	3	4	9	16
PV	5	3	7	15
PRP	3	2	9	14
DEM/PFL	8	4	1	13
PSD	0	0	10	10
PSDC	5	0	4	9
PODEMOS/PTN	4	1	4	9
PSL	1	2	5	8
PRTB	1	3	4	8
PMN	2	3	2	7
PCdoB	2	1	2	5

PHS	0	0	5	5
PSOL	0	1	3	4
PTC	0	1	2	3
PPL	0	0	1	1
TOTAL	166	177	217	560

Fonte: TRE. <http://www.tre-rj.jus.br> – Elaborado pelo autor

Entre 2005 e 2016, o PMDB preencheu ao todo 88 cadeiras legislativas entre os municípios do CONLESTE, sendo o partido com maior representação legislativa em cada um dos ciclos de gestão. O PP é o segundo partido em número de cadeiras, 51 ao todo no período, mas também é um dos partidos com maior redução proporcional do número de representantes, passando de 20 cadeiras no primeiro ciclo para 13 cadeiras no terceiro ciclo. Já o PT apresentou um considerável crescimento na representação legislativa ao longo do período. Além de ser o terceiro partido com o total de cadeiras representadas, passa de 7 representantes no primeiro ciclo para 19 no terceiro ciclo.

Em síntese, a partir da análise que busca entender a participação dos partidos políticos nos ciclos de gestão da região, constata-se a significativa importância atribuída ao PMDB. Os dados revelam a expressiva participação do partido tanto no comando do Executivo como no Legislativo. Também é o partido que realiza o maior número de coligações e que estabelece alianças com maior número de partidos no período analisado.

Contudo, não é possível, todavia, vincular em absoluto o partido político no plano municipal a qualquer espécie de ideologia, e especular sobre a maior ou menor propensão de municípios governados por um ou outro partido ser maior ou menor na formação de consórcios. É comum a representação partidária estar associada à identidades políticas e familiares que fundamentam uma lógica de controle e estratégias de grupos políticos locais para que mantenham estruturas arcaicas de poder local.

Entretanto, quando se observa este domínio representativo de um partido também na esfera legislativa, não poderíamos deixar de considerar aspectos como cooptação e subordinação aos interesses político-partidários não somente locais, mais que podem encontrar nexos em outras escalas, como no caso do não conflito

entre interesses partidários locais e estaduais. Mais adiante retomaremos o papel do PMDB na política regional, considerando também o papel do Governo Estadual na formação de um ambiente de governança regional.

Em síntese, a análise buscou identificar possíveis continuidades e descontinuidades políticas que pudessem ameaçar ou favorecer o funcionamento de um sistema de governança voltado para cooperação regional e, como mencionado anteriormente, diversas outras variáveis podem pesar neste sentido.

6.1.3 A competição sistêmica: expectativas dos prefeitos em pleitos futuros

Após a observação dos dados acerca das eventuais aproximações entre os partidos e do grau de representação partidária nos quadros do executivo e legislativo dos municípios, uma outra hipótese a ser investigada seria se há ou não um nível de competição eleitoral na região entre os prefeitos capaz de neutralizar qualquer iniciativa de cooperação intermunicipal. Como aponta Jessop, no plano das relações interpessoais, os espaços de governança são influenciados pelo grau de confiança e visão de futuro entre os agentes participantes, e, sem estes, a governança estaria comprometida (JESSOP, 2004).

A hipótese consiste na argumentação de que qualquer perspectiva de competição eleitoral entre os agentes é condição para geração de dificuldades na cooperação intermunicipal. Para obter esta informação, realizou-se levantamento sobre a trajetória das candidaturas de cada prefeito dos municípios consorciados, lançando atenção especial sobre as candidaturas para os cargos de deputados federal e estadual.

E isso porque uma das possibilidades de geração de competição na região consiste na disputa eleitoral entre os prefeitos, que poderia se dar justamente sobre a corrida aos cargos de deputados federal e estadual em pleitos futuros aos de seus governos. Não é tão comum, embora seja possível, a competição entre prefeitos diretamente a um cargo executivo em eleições futuras. Embora não tenha sido registrada em bibliografia ou nos dados do TSE, políticos priorizam pleitos onde possuem um reduto eleitoral consolidado, ou seja, onde construíram a carreira

política. Sendo assim, seria sobre a corrida legislativa o principal foco da competição eleitoral.

É bem certo que no estado do Rio de Janeiro, estes quadros são majoritariamente compostos por candidatos da região metropolitana, uma vez que esta concentra o maior número de eleitores do estado, 73,35% segundo dados do TSE para o ano de 2016⁶⁰.

Sendo assim, para que um candidato à deputado federal ou estadual de um município do Leste Fluminense seja eleito, ele depende em grande parte de votos obtidos na própria região. Portanto, caso dois ou mais prefeitos optassem por se candidatar ao cargo de deputados federais ou estaduais em pleitos futuros, isso poderia acarretar uma anulação/desestímulo à propensão em cooperar entre si nos ciclos de gestão em que estivessem como chefes dos executivos municipais, simplesmente pelo fato de se evitar a capitalização de crédito político por qualquer futuro candidato.

A elaboração desta argumentação leva em consideração, ao menos no plano superficial da ideia, a Teoria dos Jogos. Não é estranha à literatura sobre consórcios intermunicipais o uso da Teoria dos Jogos como artifício teórico e metodológico (TEIXEIRA, *et al.*, 2003). Por esta perspectiva teórica, cada *player* escolhe diferentes ações na tentativa de melhorar seu retorno e, não raro, a escolha racional com base nos próprios interesses poderá criar problemas ou dificuldades para os demais. Uma ideia simples para descrever a perspectiva de cada indivíduo é descrita no *Dilema do Prisioneiro*⁶¹. Em síntese, a teoria dos jogos investiga as decisões tomadas em um ambiente onde vários *players* interagem. Em outras palavras, a teoria dos jogos estuda as escolhas de comportamentos *ótimos* quando o custo e benefício de cada opção não é fixo, mas depende, sobretudo, da escolha

⁶⁰ Dados obtidos em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>
Acesso em 25/06/2018 às 14:01.

⁶¹ *Dois suspeitos, A e B, são presos pela polícia. A polícia tem provas insuficientes para os condenar, mas, separando os prisioneiros, oferece a ambos o mesmo acordo: se um dos prisioneiros, confessando, testemunhar contra o outro e esse outro permanecer em silêncio, o que confessou sai livre enquanto o cúmplice silencioso cumpre 10 anos de sentença. Se ambos ficarem em silêncio, a polícia só pode condená-los a 6 meses de cadeia cada um. Se ambos traírem o comparsa, cada um leva 5 anos de cadeia. Cada prisioneiro faz a sua decisão sem saber que decisão o outro vai tomar, e nenhum tem certeza da decisão do outro. A questão que o dilema propõe é: o que vai acontecer? Como o prisioneiro vai reagir?*

dos outros indivíduos, que seriam para a nossa investigação os próprios prefeitos (TEIXEIRA, *et. al.*, 2003).

Segundo esta referência teórica e adaptando-a ao contexto da cooperação intermunicipal no Leste Fluminense, seria possível imaginar que prefeitos e ex-prefeitos, ao optarem por sua candidatura a cargos de deputados, se colocariam na posição de potenciais concorrentes em pleitos futuros, pois disputariam votos na região. Caso positivo, os mesmos tenderiam a não tomar quaisquer decisões sobre apoio a políticas públicas regionais que pudessem elevar a visibilidade entre o eleitorado regional do seu futuro competidor, o que ameaçaria a própria capacidade de capitalizar votos na suposta eleição.

E há indícios de que esta é a realidade da região, como pode ser observado na Tabela 9.

TABELA 9: Trajetória política dos prefeitos dos municípios do CONLESTE – 2004-2016

	Total	Percentual
TOTAL DE PREFEITOS NA REGIÃO	37	100%
Foram candidatos à reeleição para prefeitos	20	54%
Foram reeleitos prefeitos	7	19%
Foram candidatos em uma eleição para prefeitos	6	16%
Foram candidatos em duas eleições para prefeitos	17	46%
Foram candidatos em três eleições para prefeitos	10	27%
Foram candidatos em quatro eleições para prefeitos	4	11%
Foram candidatos ao cargo de deputado estadual	10	27%
Foram candidatos ao cargo de deputado federal	5	14%

Fonte: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br> - Elaborado pelo autor.

Como pode-se notar, os dados do TSE apontam que 27% dos prefeitos que governaram municípios do CONLESTE foram candidatos em algum momento ao cargo de Deputados Estaduais, e 14% foram candidatos ao cargo de Deputados Federais. Em um contexto de formação de uma agenda regional consorciada, este número de potenciais competidores não deve ser desprezado, nem tão pouco seu possível impacto na construção da visão coletiva de futuro, aspecto fundamental da governança regional.

Portanto, uma parcela de prefeitos e ex-prefeitos dos municípios do CONLESTE, quando candidatos nos diferentes ciclos eleitorais parecem competir por votos em escala regional.

6.1.4 A percepção do regional nos discursos de campanha

Por fim, é importante observar em que medida os agentes políticos da região fundamentam e expressam sua visão de futuro associada à uma perspectiva de desenvolvimento regional e à cooperação intermunicipal, mesmo que setorial. Isto é, procurou-se investigar até que ponto a questão regional está presente no discurso e nas expectativas de cada político eleito nos municípios do CONLESTE.

Para isso, foram verificados os planos de governo⁶² dos candidatos às prefeituras que venceram o pleito de 2012, considerando que este documento representa em alguma medida os interesses, metas e compromissos oficiais de cada governante. Duas razões são destacadas para a realização da observação considerando apenas o pleito de 2012. A primeira, e mais voltada para o plano operacional, se dá pelo fato dos planos de governo para as eleições de 2012 terem sido obtidos por meio do acesso eletrônico junto ao site do TRE-RJ⁶³, não estando disponíveis neste mesmo site os planos de eleições anteriores.

A segunda razão se dá pelo fato de que, por se tratar de um terceiro pleito após a criação do CONLESTE, talvez seja possível esperar dos municípios da região algo como uma maior sinergia, um maior amadurecimento em relação às expectativas dos mesmo em estabelecer agendas integradas para o desenvolvimento de políticas públicas em cooperação.

No que cabe à coleta de informações e ao desenvolvimento da análise, procurou-se em cada plano de governo observar quaisquer referências à criação de políticas públicas de cunho regional e/ou quaisquer intenções voltadas para a cooperação intermunicipal, mesmo que de forma setorial.

É importante destacar que os referidos planos não apresentam qualquer espécie de padronização ou regras de elaboração estabelecidos por órgãos

⁶² Disponíveis como anexo ao final da presente tese.

⁶³ <http://divulgacandcontas.tse.jus.br> - aceso em 08/08/2017 às 13:22

eleitorais, o que, em diversos casos, criou dificuldades até mesmo para a compreensão mais genérica e para a realização criteriosa de comparações. Alguns planos, por exemplo, apresentam uma linguagem formal, enquanto outros uma linguagem informal. Alguns demonstram significativo esforço para a apresentação detalhada das propostas, outros são demasiadamente superficiais. O plano de governo registrado no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) pelo candidato Helil Cardoso de Itaboraí, por exemplo, apresenta um total 58 páginas, enquanto o plano de governo registrado pelo candidato Anderson Alexandre, do município de Silva Jardim, apresenta apenas nove linhas.

Naturalmente, a análise sobre planos de governos não representa, todavia, uma “palavra final” sobre a capacidade de governo, e tão pouco uma limitação estrita sobre as áreas de atuação dos candidatos. Contudo, os planos de governo podem oferecer pistas gerais sobre o amadurecimento das principais preocupações dos candidatos em relação ao grupo social do qual pretende governar.

Desta forma, dentre os 15 municípios investigados, apenas os planos de governo do candidato Helil Cardoso, de Itaboraí, e de Válber Luiz Marcelo de Carvalho, de Tanguá, faziam referências claras ao CONLESTE e à necessidade de desenvolvimento de políticas para a região.

No plano de governo de Válber, o décimo terceiro item apresenta uma preocupação, mesmo que superficial, do desenvolvimento de políticas regionais. O item é intitulado como “Fortalecimento Regional”, e nele são observadas as seguintes propostas:

13. FORTALECIMENTO REGIONAL

13.1 – Fortalecimento do Planejamento Estratégico Regional, a partir de ações que reforcem a sistemática de acompanhamento das metas propostas, de cobrança dos responsáveis pelas suas execuções nos prazos acordados e de implementação de medidas de adequação;

13.2 – Busca de uma solução regional compartilhada pelas prefeituras para a destinação dos resíduos sólidos;

13.3 – Articulação de políticas regionais que enfrentem a exclusão e a discriminação no mundo do trabalho, desenvolvam ações que fomentem o trabalho autônomo e a economia solidária, consolidando e ampliando o microcrédito, criando campanhas e construindo pactos pelo trabalho decente;

13.4 – Elaboração de ações e programas regionais voltados à diversidade, dirigidos a grupos específicos, como crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres e negros;

13.5 - Lutar pela qualidade dos serviços de atendimento à saúde, com base na cooperação e complementaridade de ações, organizando redes integradas para a assistência em diversas especialidades médicas que envolvem os equipamentos municipais e estaduais disponíveis;

13.6 – Formular políticas voltadas ao combate à violência urbana, articuladas com os setores organizados da sociedade regional e com a polícia Militar e Civil;

13.7 – Participar ativamente de órgãos e sistemas regionais e estaduais de gerenciamento de recursos hídricos, saneamento e meio ambiente, em especial de consórcios intermunicipais e agências, comitês e subcomitês de bacia hidrográfica.

(Plano de Governo do candidato Válber Luiz, Tanguá, 2012).

Entre os demais planos, predominam as visões setoriais de governo e soluções locais para os problemas. No setor de saúde, as poucas referências ao desenvolvimento de políticas integradas são também superficiais, como pode ser verificado no plano de governo do prefeito Válber Luiz do município de Tanguá sobre a política de saúde:

1.8 Integração do Município no processo de Regionalização da Saúde Pública, visando à garantia de atendimento referenciado de média e alta complexidade” (Plano de Governo do candidato Válber Luiz, Tanguá, eleições 2012).

Em geral, ao utilizar o conceito de região os municípios estão se referindo à regiões intramunicipais, em seus próprios municípios, e não em relação a uma região supralocal, que envolveria outros municípios limítrofes.

Esta conclusão nos permitiria questionar ainda mais a capacidade do CONLESTE de se consolidar como um espaço de governança para o desenvolvimento regional uma vez que pelos planos de governo foi constatado que a expectativa de estabelecer alianças e cooperações intermunicipais ou regionais, mesmo que em termos setoriais, não se reproduz enquanto discurso nem ao menos nas propostas de governo dos candidatos eleitos.

6.2 O Governo Estadual e os conflitos de governança

O último aspecto em análise acerca da interferência política no plano da governança regional considera o que chamamos de fatores externos, decorrentes da ação de outras escalas de interesses e de governo. Assim, procura-se levantar algumas respostas que expliquem o funcionamento, ou não funcionamento, do consórcio levando-se em consideração o grau de interferência do governo estadual sobre a construção de uma agenda regional.

É importante lembrar que no federalismo brasileiro, alguns estados têm contribuído e estimulado a formação de agendas regionais consorciadas, como pode ser observado no Capítulo 4. Governos de unidades federativas estaduais que apresentam elevado número de municípios tendem a reproduzir um sistema de negociações com os governos locais de modo multilateral, coletivo, ou seja, reunindo grupos de municípios com base em determinadas temáticas ou de modo regionalizado. É o caso, por exemplo de Minas Gerais (853 municípios), de São Paulo (645 municípios) do Rio Grande do Sul (497 municípios), Bahia (417 municípios) Paraná (399 municípios) e Santa Catarina (295 municípios), por exemplo. Estes são, inclusive, estados que apresentam maior número de consórcios intermunicipais. No caso do estado do Rio de Janeiro, esta mesma tendência não parece se confirmar, chegando em alguns casos a representar o oposto, numa sistemática política de desestímulo aos consórcios (BARBOSA, 2013).

Quando se analisa o caso do CONLESTE e a relação com o governo do estado, dois pontos se revelam intrigantes. O primeiro está associado ao alinhamento partidário entre os municípios e o estado. O segundo diz respeito ao uso da máquina institucional ao nível estadual que redefine a lógica da governança regional – no caso a inauguração do Fórum Comperj.

Sendo assim, em primeiro lugar, a questão partidária parece exercer alguma pressão para cooptação de agentes locais aos interesses do governo estadual. A identificação do papel do PMDB nos municípios da região do CONLESTE possui significativa relevância, e nos permite, inclusive, elevar a observação para um outro

plano de relações políticas que considera aspectos de uma relação interescolar e federativa.

No estado do Rio de Janeiro, deste 2003, o PMDB é o partido que esteve a frente do Governo Estadual⁶⁴. E isto pode ter provocado implicações não apenas no âmbito das relações entre o CONLESTE e o governo estadual, mas também para o conjunto de todos os municípios do estado.

Ao todo, o estado conta com 92 municípios, sendo aparentemente absolutamente viável uma negociação unilateral entre o governo do estado, o que garante um nível de poder considerável ao chefe do executivo estadual sobre os municípios. Negociar unilateralmente e estabelecer políticas de barganha sistemática pode ser uma das razões para que não exista no estado do Rio consideráveis esforços para a consolidação das regiões de governo (BARBOSA, 2013).

Por esta razão, o CONLESTE, que possui maior parte dos seus prefeitos e vereadores filiados ao PMDB, sendo este também o partido do governo estadual e que está presente no maior número de coligações partidárias, como analisado, se mantenha todo este tempo alinhado e, até certo ponto subordinado, aos interesses do governo Estadual.

Este grau de alinhamento está posto nas palavras de Álvaro Adolpho, diretor executivo do CONLESTE de 2005 a 2014, e demais entrevistados (ex-prefeitos Carlinhos e Helil Cardoso). Em síntese, eles afirmam em entrevistas que o governo do estado nunca representou qualquer empecilho ao projeto de desenvolvimento regional do CONLESTE.

Entretanto, segundo entrevista proferida por Cosme Salles, que foi prefeito de Itaboraí e presidente do CONLESTE no momento da criação, e que no momento da entrevista não expressou interesse em se manter na atividade política da região, o governo estadual logo após o anúncio do COMPERJ passou a neutralizar a capacidade de negociação dos municípios do CONLESTE junto à Petrobras e

⁶⁴ Os governadores do estado foram: Rosinha Garotinho (2003-2006), Sérgio Cabral Filho (2007-2014 – 2 mandatos) e Luiz Fernando Pezão (2014-2018 – governador em exercício até a presente data).

concentrar as negociações quanto às compensações financeiras a partir de um novo espaço de governança criado e controlado pelo governo estadual, o Fórum COMPERJ.

Em entrevista realizada em Itaboraí no dia 29 de outubro de 2013, o ex-prefeito e ex-presidente do CONLESTE, Cosme Salles comenta⁶⁵:

A primeira luta nossa foi fazer um plano [do setor] de Saúde para os municípios todos do COMPERJ... aí já veio a “*politicagem*”, já veio o Governador [Sérgio Cabral], com seu [Carlos] Minc, com seu Paulo Melo, com outro Secretário... aí quer dizer, no primeiro estudo do COMPERJ existiam [nove] municípios que seriam afetados: São Gonçalo, Niterói, Magé, Guapimirim, Itaboraí, Maricá, Rio Bonito, Tanguá, e Cachoeira, 9 só. Aí a Petrobrás veio e disse, vamos ter que encaixar Casimiro de Abreu, Silva Jardim, porque pelo estudo hoje nós vamos ter que tirar água de lá, até aí tudo bem... Aí daqui a pouco surgiu Saquarema, que não sofreria nenhuma influência do COMPERJ, aí veio a turma de Petrópolis, aí veio o [Carlos] Minc “*botar*” [colocar] a cidade do Rio de Janeiro [como área principal afetada] para “*panhar*” [pegar] um dinheiro pra concertar o Canal do Cunha, quer dizer, não tinha nada a ver... não estava no estudo da Petrobras como cidade que iria sofrer nenhum impacto do COMPERJ, ela só ia levar vantagem... Passou a “*botar*” a cidade do Rio de Janeiro pra tomar um dinheiro nosso. Quer dizer, o primeiro dinheiro que a Petrobras podia dar pra ajudar nos passivos foi pro Canal do Cunha, no Rio de Janeiro. Depois incluíram Petrópolis que também não estava [no estudo inicial]... tudo “*politicagem*”. Na época a gente ficou chateado com o Governador, aí a gente cortou logo relação... e a gente foi muito honesto: não tô entendendo Governador. Você “*tá*” botando município que não tem nada a ver, não tá no estudo, por que que “*tá*” fazendo politicagem num negócio que a gente tá querendo fazer sério? Enfim, aí a gente reuniu todos os secretários [no CONLESTE] pra fazer um projeto na saúde pra atender todas as pessoas. Acabou que se convenceu todos os prefeitos, todos os municípios, nesse município vai ter “isso isso”, naquele vai ter “isso isso”, quem vai ter os tomógrafos, quem não vai ter... Cada município fez seu planejamento e depois nós juntamos... e aí apresentamos esse projeto no Governo do Estado, na Petrobrás e no Governo Federal, mas até hoje não sei porque não saiu nada. [...] Porque daí você vai encontrando da parte [do governo] do estado quando viu esse plano começaram a encaixar um bando de municípios. Quer dizer, por que estão encaixando Saquarema? Porque Paulo Melo ficou chateado porque o município dele, então... ele que tinha uma importância grande pro governo, era deputado, presidente da bancada, hoje é presidente da Assembleia [de Vereadores]... então vamos “botar” o município do Paulo Melo; o Minc “botou” a cidade do Rio de Janeiro. Quer dizer, tudo isso os técnicos ficaram quietos, porque quem fez o trabalho dos municípios que iriam sofrer influência, nunca consideraram estes municípios como aqueles que iriam sofrer influência. Até Petrópolis surgiu... isso tudo depois desse trabalho que a gente fez [no CONLESTE]. Todo mundo achou que o governo federal ia chegar com alguma coisa. Pra esse primeiro momento nós tínhamos garantido uns 100 milhões [de reais] pra fazer o projeto da saúde... mas aí e depois eu saí [do CONLESTE] e veio essa coisa do Canal do Cunha, eles apertaram e aí a Petrobrás teve que mandar acho que uns 30 milhões [de reais] lá pro Canal do Cunha... dinheiro que era

⁶⁵ Fragmento extraído entre 3 minutos e 54 segundos à 16 minutos e 18 segundos da entrevista. A entrevista foi realizada no âmbito do projeto Coordenação e Cooperação Federativa em áreas que recebem grandes investimentos, tendo sido desenvolvida pela parceria entre o IPEA e CEPERJ.

pro CONLESTE (Fragmento da entrevista proferida por Cosme Salles em Itaboraí, 29 de outubro de 2013).

Ao que parece, a maior parte dos agentes municipais da região apresentam um comportamento político subordinado ao governo do estado e que visa extrair benefícios do mesmo por meio de políticas de barganha ao não apenas sobre a Petrobras mas também junto ao governo Estadual. E nisso o papel do PMDB e de agentes públicos de significativa influência sobre o governo assumem destacada relevância, como no caso dos políticos Carlos Minc e Paulo Melo.

Em sendo a região do CONLESTE caracterizada pela significativa presença deste partido, seja no número de quadros peemedebista no legislativo e no executivo, seja na capilaridade e volume das coligações efetuadas por este partido com os demais, conclui-se que nos espaços de governança do CONLESTE a perspectiva de cada agente político não estará voltada prioritariamente para a consolidação de uma visão de futuro pautada no desenvolvimento da região, na cooperação intermunicipal, mas sim de extrair benefícios próprios/para seus próprios municípios.

Com isso, a construção das relações interpessoais entre os gestores locais tende a ser pautadas pela lógica das disputas internas entre os que possuem maior ou menor “trânsito” junto ao chefe do executivo estadual, o que, naturalmente, dificultará a construção de uma visão de futuro entre os gestores dos municípios do CONLESTE.

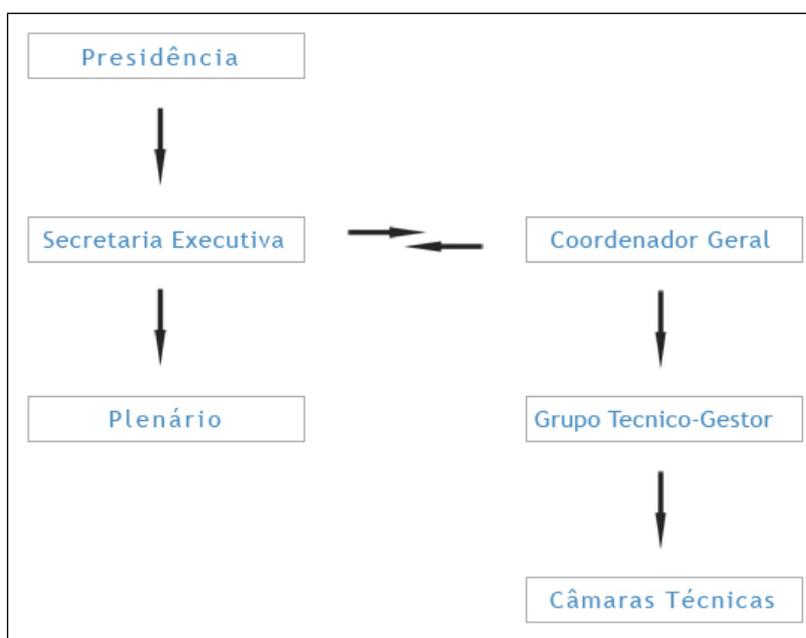
O segundo ponto que expressa a interferência do agente estadual no sistema de governança da região está associado ao uso de sua máquina pública institucional na defesa de seus interesses e, conseqüentemente, com implicações para o próprio CONLESTE. Parte dessa interferência institucional pode ser explicada pela criação do Fórum Comperj, uma instituição que se coloca como uma arena de negociações e de interlocução de agentes sociais, políticos e econômicos das esferas pública e privada, nas questões que se referem ao projeto do COMPERJ. No limite, não seria esta a mesma função do CONLESTE?

O Fórum Comperj foi criado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em 2009 com intuito de formar um espaço de diálogo e apresentando uma estrutura interna onde a palavra final é a do governador. O Fórum é presidido pelo

Governador do Estado do Rio de Janeiro, tendo como Secretário Executivo o Vice-Governador do Estado, e possui uma coordenação geral que é exercida pela Secretaria de Estado do Ambiente - SEA.

Ao todo o Fórum conta com a participação de mais de 80 instituições, mas possui como principal componente estrutural o Grupo Técnico-Gestor, que é constituído por representantes das Administrações Municipais, como os municípios da região de impacto e o próprio CONLESTE; por representantes da Administração Estadual, como as Secretarias de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços – SEDEIS, de Obras – SEOBRAS, a de Desenvolvimento Regional Abastecimento e Pesca – SEDRAP, e do Ambiente - SEA; por representantes da Administração Federal, como o Ministério das Cidades, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, a Caixa Econômica Federal – CEF e a Petrobras.

IMAGEM 7: Organograma do Fórum COMPERJ



Fonte: <http://www.forumcomperj.com.br/conteudo.asp?idPublicacao=2>

Em entrevista realizada com Luiz Firmino⁶⁶, o coordenador do Fórum Comperj deixa claro as principais atribuições deste arranjo: atuar como interlocutor

⁶⁶ Realizada na Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro em 31/03/2015 e contou com a participação do Professor Paulo Pereira Gusmão, do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

junto a Petrobras em nome dos interesses do Estado no que se refere à implantação, funcionamento e impactos gerados pelo COMPERJ.

As principais ações do Fórum, até a data da entrevista, estiveram voltadas para a negociação de soluções para impactos ambientais e compensações decorrentes da implantação do empreendimento. As negociações se concentraram em 4 itens definidos como fundamentais para a liberação das licenças ambientais necessárias: 1) a definição acerca do uso da água para o abastecimento do complexo; 2) as soluções de saneamento e esgotamento sanitário dos municípios impactados pela construção do emissário de rejeitos industriais; 3) a proposta de criação de uma área “tampão” entre o Comperj e a APA de Guapimirim voltada para a preservação e recuperação hídrica; e 4) o tema da restauração florestal no sistema da bacia Caceribu-Macacu.

No entanto, a nossa intenção é de avaliar o papel do CONLESTE no sistema de governança regional, e a própria capacidade de negociação deste arranjo sobre as questões que se colocaram com o anúncio e criação do COMPERJ, como estas 4 citadas acima. Qual seria então a relação entre o CONLESTE e o Fórum Comperj uma vez que as duas instituições parecem buscar os mesmos objetivos?

No que se refere à relação do Fórum Comperj com o CONLESTE, Firmino destacou haver uma relação frutífera de cooperação, reforçando que é papel do Fórum empoderar e dar visibilidade ao consórcio. Entretanto, o discurso não se revela tão passível quando se questiona a alocação de recursos.

Este parece ter sido o caso da capitalização de recursos pelo governo do estado junto à Petrobras, por meio da Agência de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (AD-RIO). Na ocasião, discutia-se a quebra de contrato entre a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e a Petrobras, contrato este, em termos gerais, para a produção de estudos técnicos e suporte aos municípios em projetos e treinamento.

Nas palavras de Firmino, após o rompimento da FGV com a Petrobras:

... aí a gente discutiu no Fórum, e qual foi a proposta e que a gente lançou e que foi aprovada no Fórum, e que a Petrobras custou, mas acabou comprando a ideia. A ideia era a seguinte, ao invés de vocês contratarem uma instituição pra fazer uma coisa que a gente está vendo que não tem como funcionar [relativo ao contrato entre a Petrobras e a FGV]... porque não tem quem treinar, na maioria das prefeituras está faltando engenheiros de carreira... se você vier e produzir um projeto “pro” município também depois não tem quem implante, quem coordene, quem vença as burocracias da Caixa Econômica quando um PAC desse da vida sair. O que a gente precisa é estruturar o CONLESTE, a gente precisa pegar o CONLESTE, empoderar o CONLESTE para aquilo que é umas das funções precípuas, ou seja, ter uma equipe multidisciplinar forte e que possa dar apoio a todos os municípios pertencentes ao CONLESTE na produção de projetos, no acompanhamento de projetos, na implantação de projetos. Ah como é que nós vamos fazer isso? Aí veio a proposta: como a Petrobras já tinha um convênio com a AD-RIO – que era um convênio pequeno e anual, pra que a AD-RIO provesse um mínimo de apoio a esse fórum [Fórum Comperj] ... nós propusemos um acordo que chegou a ser assinado entre a AD-RIO e o CONLESTE, de cooperação mútua. E a Petrobras, dentro desse convênio que ela tinha com a AD-RIO, ela aplicaria os recursos que ela teria que ter aplicado com a FGV e não aplicou. E aí montamos todo um termo de referência, do que a AD-RIO teria que contratar, que é 100% do que viesse de recurso para apoiar... Poderia ser firmado direto com o CONLESTE? Petrobras-CONLESTE? Poderia. Mas como o CONLESTE até hoje ele tá num campo de um órgão que tem CNPJ, mas de fato, não consolidou um escritório, não tem uma estrutura, era muito complicado pra Petrobras fazer um convênio com uma instituição que de fato não está acontecendo. Então, a ideia era fazer com a AD-RIO e a AD-RIO contrataria pessoas jurídicas e o que fosse necessário de acordo com as demandas. E aí a gente casou o Pet-Leste nessa proposta. Ou seja, o Pet Leste viria levantando, estudando, e identificando gargalos coisas que precisam ser estudadas... Então essa foi a linha que se estabeleceu, que era uma linha mais orgânica, mais funcional do que contratar um terceiro que não deu certo, como foi o caso da FGV, e aí, nós consolidamos isso numa reunião, se eu não me engano em 2013, uma reunião que nós fizemos que foi a primeira, na realidade a segunda reunião do Fórum COMPERJ... Nessa proposta a gente acabou arrancando da Petrobras um número que era da ordem de R\$ 7 milhões à R\$ 7 milhões e 200 mil. Esse número foi um número do que a Petrobras nos deu e que ela ainda teria que gastar com a FGV, número de 2013... Aí nós tivemos reuniões, preparamos o termo de referência, mas aí veio a Lava Jato ... e atropelou tudo⁶⁷ (FIRMINO, 2015).

Sobre esta questão em específico, vale a pena questionar se não teria sido o caso de conflito de interesses entre as duas instituições na alocação de recursos. Para que conveniar uma instituição do governo estadual, no caso a AD-RIO, se o CONLESTE apresenta as condições jurídicas necessárias para o cumprimento desta tarefa. Não há qualquer impedimento jurídico, segundo a legislação dos consórcios, para que o próprio consórcio contrate uma equipe técnica sob o regime

⁶⁷ Transcrição extraída entre 39 minutos à 43 min e 27 segundos da entrevista realizada em 31/03/2015.

de CLT para a realização de projetos e suporte técnico. Não teria sido esta, portanto, uma clara a intervenção do Governo do Estado para a capitalização de recursos que poderiam ter sido alocados diretamente ao CONLESTE?

E retomando a reflexão do capítulo anterior, por subordinação, sobretudo político-partidária (de domínio do PMDB), o próprio CONLESTE e seus munícipes, não pareceram expressar qualquer indignação ou resistência a este fato. Ao menos não foi observado nas demais entrevistas ou informações oficiais que dessem conta de qualquer conflito de interesses.

Um outro caso ao que parece de capitalização de crédito financeiro por parte do Governo do Estado foi a administração e lançamento do PET-Leste, comentado no capítulo anterior. Do contrato entre o Governo do Estado e a Petrobrás, foram destinados R\$ 4 milhões para a realização do Plano que estava sendo administrado pela SEDRAP. Esta secretaria ficou responsável pela elaboração do termo de referência e do lançamento de licitação para a elaboração do plano. Novamente, não haveria qualquer impedimento jurídico para que o próprio CONLESTE elaborasse o termo de referência e lançasse a licitação para a realização deste estudo. São estas, inclusive, atribuições do CONLESTE segundo consta no seu Estatuto (art. 5º), também apresentado no capítulo anterior:

II - planejar, adotar e executar ações, programas e projetos destinados a promover e acelerar o desenvolvimento urbano, gerencial, social, econômico e ambiental da região compreendida pelos territórios dos entes consorciados;

...

IV - planejar e apoiar o desenvolvimento urbano e rural da região abrangida pelo **CONLESTE** e suas atividades econômicas;

...

VI - gerenciar junto aos órgãos públicos, às instituições financeiras e à iniciativa privada, recursos financeiros e tecnológicos destinados ao desenvolvimento sustentado da região” (CONLESTE, Estatuto, 2007).

Assim, o Fórum Comperj parece ter se estabelecido como principal interlocutor das demandas territoriais e compensações financeiras junto à Petrobras nas questões relacionadas à implantação e operação do COMPERJ. Os municípios e o próprio CONLESTE parecem figurar como mero espectadores das principais decisões e soluções regionais.

Até o período da análise, o total de acordos firmados pela Petrobras no âmbito do Fórum Comperj davam conta de uma quantia volumosa. Na solução encontrada para a questão hídrica, o reuso de água proveniente da estação de Guandu e a construção de uma barragem no município de Cachoeira de Macacu consumiriam recursos da ordem de R\$ 250 milhões advindos da Petrobras. Para a questão do esgotamento sanitário, a empresa deveria arcar com a instalação desta infraestrutura em todo o trecho destinado à passagem do emissário que sairia do Comperj, em Itaboraí, até o município de Maricá. Nesta obra o total de recursos destinados chegaria a \$ 160 milhões também provenientes da Petrobras. Na solução de recuperação das áreas desmatadas, a criação de um “terreno tampão”, na forma de uma nova Unidade de Conservação entre o COMPERJ e a APA de Guapimirim consumiriam um total da ordem de R\$ 4 milhões. Mesmo volume recurso destinado à implantação do Pet-Leste. No que se refere ao reflorestamento das matas ciliares do sistema Macacu-Caceribu, o total demandado resultaria em um gasto estimado em R\$ 100 milhões. E, por fim, o contrato entre a Petrobras e a AD-RIO seria de R\$ 7 milhões e 200 mil (dados obtidos da entrevista com Luiz Firmino, Coordenador do Fórum Comperj – 31/03/2015).

Não é possível pelos discursos e entrevistas oficiais avaliar qual foi o papel significativo do CONLESTE em cada uma dessas negociações, e se o mesmo desempenha um papel de significativa relevância no plano do Fórum Comperj, que parece ter assumido o protagonismo das instituições.

É válida aqui a reflexão sobre as arenas políticas apresentadas em Offe (1982) e apropriadas por Randolph (2016a) no tratamento das questões da política regional, no que se refere a uma dimensão das negociações políticas que não são apropriadas pelos discursos oficiais, mas que se estruturam a partir das condições hegemônicas de dominação.

Neste caso, é histórico ao nosso federalismo, a despeito da autonomia constitucional da Carta de 1988, um certo nível de hierarquia, e até mesmo subordinação tácita entre os municípios e os governos estaduais. No caso do estado do Rio de Janeiro, esta subordinação parece ter como elo principal a capilaridade político-partidária exercida pelo PMDB que, além de governar no plano

estadual por mais de duas décadas, está presente com força nos legislativos e executivos municipais.

Em síntese, o CONLESTE seria assim uma instituição com grande potencial de coordenação dos interesses locais, de organização as demandas e do próprio sentido de regional, mas que, embora exista, não acontece. E ainda, não se opõe ao seu papel de agente subordinado, o que não se explica necessariamente por qualquer ideia de “fraqueza política”, já que a constituição define o papel autônomo dos municípios, mas sim, por alguma razão, pelo fato de ser convencido pelas forças seletivas, do governo estadual, de que este é o seu papel.

Por isto, uma reflexão neo-gramsciana para a governança é uma valiosa ferramenta neste caso. O convencimento do papel subalterno, que provoca não acontecimentos e invisibilidades, é resultante de uma estrutura hegemônica e histórica de dominação política do estado sobre o município, e que explica parte do federalismo brasileiro. Para fazer algum sentido, um consórcio ou uma associação intermunicipal precisa encontrar respaldo na lógica dominante, e tudo isso escamoteado pelo discurso da cooperação federativa.

Um exemplo disto pode ser destacado ao final da entrevista, quando o agente estadual explica sua relação e conhecimento acerca da estrutura dos consórcios público. Comentando sua experiência em consórcios após ter sido Secretário Executivo do Consórcio Lago São João – na Região dos Lagos Fluminense – por mais de 7 anos, Firmino deixa escapar sua percepção sobre o papel do Governo Estadual nas iniciativas de cooperação interlocal: “...toda vez que o [governo do] estado vem por dentro do consórcio ele torna o consórcio mais forte”⁶⁸ (FIRMINO, 2015).

Assim, até que ponto um consórcio sob esta intervenção política pode ser considerado um genuíno instrumento da ação de cooperação interlocal?

⁶⁸ Transcrição extraída entre 01:02:09 (hora:minuto;segundo) à 01:02:19 (hora: minuto:segundo) da entrevista realizada em 31/03/2015.

6.3 Considerações finais

Diante das informações apresentadas neste capítulo, pode-se refletir sobre a governança da região Leste Fluminense a partir das características políticas e partidárias constituídas na região. Um consórcio como o CONLESTE, que busca uma atuação para além da prestação de serviços públicos ou da obtenção de economias de escala, encontra dificuldades para o funcionamento e consolidação enquanto uma instituição política de representação dos interesses regionais em distintos espaços de negociação.

Isso demonstra uma ação não convencional para um consórcio, de atuar como um interlocutor político da região. Por meio deste caso, foi possível revelar a partir de entrevistas e dados, aspectos relacionados à relação político-partidária na região, a relação de competição entre os prefeitos, a base de apoio legislativa, e o papel do governo estadual. São estes fatores políticos que provocam uma significativa transformação na construção de um ambiente de governança propício à cooperação intermunicipal.

Os dados revelaram que o CONLESTE foi durante os 3 ciclos de gestão um arranjo de cooperação improvável, sendo o segundo ciclo o de maiores transformações na base de apoio dos prefeitos. Entretanto, mesmo assim o consórcio não deixa de existir, o que deixa claro que um consórcio como o CONLESTE pode ser uma instituição de baixo custo político e financeiro para seus partícipes.

Assim, a identificação do papel do PMDB nos municípios da região do CONLESTE possui significativa relevância, e serve de *link* para se chegar a uma observação de relações políticas que considera aspectos de uma relação interescalar e federativa. Foi o caso da análise sobre a interferência dos Governos Estaduais na condução das relações federativas intermunicipais e sua implicação sobre as políticas de desenvolvimento regional que partem de associação entre localidades.

Submeter o CONLESTE a um interesse vertical, do governo do Estado é mais um exemplo da falta de autonomia entre os arranjos municipais, onde, para funcionarem, precisam de um “aval” das escalas superiores.

Além desta influência vertical pelo alinhamento partidário do governo estadual com a maior parte dos legislativos e executivos dos municípios que compõem o CONLESTE, a criação de uma nova arena de negociações também contribuiu para a frustração das expectativas do consórcio. O Fórum Comperj surge dois anos após o CONLESTE com competências concorrentes, buscando se estabelecer como principal arena de interlocução política na região. Nesta instituição, que estrutura um sistema de governança onde a palavra final é a do governador do estado, o CONLESTE assume uma posição de mero membro, com baixa capacidade de negociação e, em alguma medida, já cooptado pelos interesses do governo estadual.

7 Conclusão e Perspectivas

Uma onda de expectativas e indefinições decorrente da implantação do COMPERJ, amplamente documentada em diferentes veículos de informações e discursos oficiais, passou a atingir um conjunto abrangente de agentes sociais, políticos e econômicos da região Leste Fluminense, uma região que nem mesmo era conhecida por esta denominação antes do empreendimento. Em 2005, o Governo Federal e a Petrobrás decidem pela instalação do complexo, em Itaboraí, com a promessa de atrair investimentos, mão de obra, de reposicionar o Brasil na cadeia internacional de petróleo, entre outros.

O volume de investimentos prometidos, associado ao cenário de euforia de crescimento da economia e da descoberta do Pré-Sal, precipitaram um conjunto de fatos sociais e políticos nunca antes experimentados na região.

Um destes fatos, foi a resposta de 11 prefeitos que iniciam uma articulação voltada para a cooperação intermunicipal e pelo estreitamento de interesses que vai culminar na formação, também em 2005, do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense, o CONLESTE. Em princípio, o CONLESTE foi criado com o intuito de estruturar uma agenda política regional de modo a atenuar os principais impactos causados pelo empreendimento e orientar as principais atividades de planejamento e desenvolvimento na região. Desde o início, o consórcio buscava constituir-se como um interlocutor entre o principal agente econômico, a Petrobras, e a sociedade.

Contudo, como foi observado, esta proposta inicial **não-aconteceu**. Seus planos e projetos iniciais não avançaram e o consórcio passa a operar em uma dinâmica letárgica, praticamente invisível para o conjunto da sociedade, e com baixa capacidade de atuação política na região, de negociação junto à empresa e cooptado pelos interesses políticos do governo estadual.

Curiosamente, a própria compreensão política do consórcio nos pareceu, com o tempo, aceitar seu papel no segundo, ou mesmo terceiro, escalão em um jogo de forças que se coloca na governança regional, que passa a ter como importante *player* o governo estadual e seu aparelho técnico e institucional.

Este caso nos permitiu realizar sua associação a uma questão maior, que é a capacidade do local em produzir uma política regional. Inspirado por uma reflexão *neo-gramsciana* sobre o Estado capitalista, fundamental para um arcabouço teórico que reúne as ideias do *não-acontecimento*, das *invisibilidades*, das *seletividades*, da *governança* em perspectiva crítica, entre outros.

Assim, na presente tese, além das políticas públicas verticais que partem da União, são os governos estaduais os principais mediadores na formação e funcionamento dos consórcios intermunicipais, sendo um dos principais responsáveis na criação de conjunturas (e seletividades) para a cooperação. Por isso, este trabalho buscou também trazer para a discussão mais o tema do federalismo e da questão regional e menos a abordagem jurídico-institucional para o debate.

Em um Estado capitalista, cujas bases históricas de formação residem em uma estrutura centralizada e colonial de poder, em profundo favorecimento das elites conservadoras, não será estranho contar com a supressão sistemática ou um modelamento pelos governos estaduais das iniciativas regionais resultantes da vontade autônoma de seus municípios.

A interferência política no sentido da cooptação de interesses parte de uma estrutura político-partidária, pelo menos no caso do estado Rio de Janeiro, que seleciona quais os reais objetivos e qual a posição que um consórcio como o CONLESTE deve ocupar, frustrando, também a capacidade deste arranjo de elaborar uma autêntica política regional.

O interessante deste caso é que a análise sobre o CONLESTE permite uma reflexão não convencional sobre os consórcios intermunicipais. Claramente não se trata de um consórcio apenas para a maximização da capacidade dos entes municipais em prestação de serviços a partir da obtenção de economias de escalas, e talvez este seja seu objetivo secundário. Desde o início, a principal argumentação para a criação do consórcio, ao menos no discurso oficial, foi a de que os municípios precisariam se unir para construir uma visão política regional que viesse atenuar os impactos causados pela implantação do COMPERJ.

Contudo, a despeito desta constatação sob a interferência política do governo estadual neutralizando as ações do consórcio, a análise sobre o CONLESTE não está finalizada. O consórcio tem se mostrado resiliente, sobretudo se observarmos suas recentes iniciativas. Embora não se tenha copilado os dados da atual gestão nesta tese ⁶⁹, é seguramente importante acompanhar os desmembramentos políticos deste caso.

O que se observa é que desde a crise política que se instalou no Brasil, e que tem como um dos principais focos a questão da corrupção nos contratos do COMPERJ, o governo estadual parece ter se “afastado” das questões políticas entorno do empreendimento, e, portanto, na região. O vácuo de poder deixado pelo governo estadual pode ser uma explicação para o “ressurgimento” do CONLESTE enquanto arranjo político nesta atual gestão.

Em outras palavras, com o governo estadual afastado das principais decisões, e o visível enfraquecimento de sua principal criação, o Fórum COMPERJ, surge uma nova conjuntura de oportunidade para a ação do CONLESTE. O que de fato parece estar acontecendo nestes dois últimos anos é a transformação de uma instituição que se revela mais engajada nos temas e nas políticas regionais.

Contudo, mesmo com este esvaziamento do principal arranjo de governança controlado pelo governo estadual, ainda restaria a estrutura político-partidária que fundamenta a relação entre governo estadual e municípios, para que as chances de criação e funcionamento de um arranjo para o desenvolvimento e política regional, como o CONLESTE passasse a representar os interesses autênticos, não selecionados, dos municípios. A ampla capilaridade e alcance de partidos como o PMDB, que por décadas comanda o governo estadual do Rio de Janeiro, tanto no Legislativo quanto no Executivo, e está presente também na maior parte dos municípios do CONLESTE, também é um indicativo de que ainda se perpetua no estado uma lógica de cooptação dos interesses municipais por parte do poder estadual.

⁶⁹ Não seria possível incluir a atual gestão na presente análise, pois não haveria tempo hábil para a análise e inclusão dos dados.

E esta preocupação nos serve também como síntese da nossa principal motivação para este estudo, que foi desde o início demonstrar que até mesmo nas iniciativas locais de construção de uma política regional são invisibilizadas pelos mecanismos estruturais do Estado capitalista.

Por isso, optou-se por uma abordagem menos voltada para a teoria institucionalista e suas implicações, e mais voltada para uma visão crítica de questões associadas à cooperação federativa e ao desenvolvimento regional.

A opção por estudar consórcios intermunicipais buscou contribuir para o entendimento de parte das relações existentes entre a dita questão regional e a questão federativa, ambas na ordem do dia no Brasil, mas que nem sempre são observadas de maneira integrada, relacional.

A questão de cunho mais teórico e que deu maior sentido ao estudo sobre consórcios foi apresentada no segundo capítulo, “**Estado e Governança**”. Este capítulo resulta de um esforço de apropriação de uma visão crítica do Estado capitalista inspirada em Offe, Jessop, Randolph, Poulantzas, em temas como o poder, a dominação política, as seletividades estratégicas e a governança, e de que forma esta discussão poderia ser aproveitada para a análise sobre cooperação federativa e questão regional, resumidas também na figura dos consórcios intermunicipais. Procurou servir de pano de fundo para uma reflexão maior que desse conta de uma interpretação neo-gramsciana sobre o Estado, a Governança e o Federalismo. Desta leitura pôde-se estabelecer como principal premissa o aspecto seletivo do atendimento de “demandas” sociais no âmbito do Estado capitalista.

Em seguida, buscou-se no capítulo 3, “**Consórcios Públicos e Governança**” aproximar o debate teórico sobre a governança ao tema dos consórcios públicos, evidenciando as principais etapas e pontos da formação e funcionamento dos consórcio públicos no Brasil. De igual modo, buscou-se apresentar as condições gerais que influíram na formação de um contexto político e federativo para a elaboração e aprovação da Lei 11.107 (a Lei dos Consórcios).

Em complemento à esta abordagem inicial sobre os consórcios, o capítulo 4, “**O Crescimento das experiências de Consórcios Intermunicipais no Brasil**”

procurou apresentar um quadro geral dos consórcios no Brasil. Como foi observado, este instrumento de cooperação federativa contribuiu para que o Brasil se tornasse em um dos países com maiores avanços quantitativos e qualitativos no que se refere à formação de cooperação interlocal. As razões para isso não são triviais, e não podem ser explicadas apenas pela legislação que instituiu os consórcios e que foi abordada no capítulo anterior. Um conjunto de fatores como as induções de políticas públicas, a coordenação de governos estaduais, a proximidade entre municípios, e mesmo o crescimento do número de municípios, a formação de uma rede institucional de suporte e aconselhamentos sobre o tema dos consórcios, são alguns dos fatores que estão vinculados ao crescimento deste instrumento de cooperação.

O objeto empírico do presente estudo é apresentado no capítulo 5 “**O CONLESTE: a formação de uma agenda regional**”. Neste capítulo ficou claro a importância do consórcio na formação de uma “região”, e que passa a se configurar como uma região também para os órgãos de gestão do governo estadual. A construção de uma leitura regional revelou que trata-se de um conjunto de municípios bastante heterogêneo, não configurando uma real região ao menos em termos tradicionais. Isto foi identificado quando se observou as principais características socioeconômicas, ambientais, econômicas e sociais da região.

Por fim, no capítulo 6, “**Caracterização Política da Região Leste Fluminense e o conflito de Governança**”, buscou-se apresentar e relacionar as informações referentes ao perfil político dos municípios do CONLESTE desde a formação do consórcio em 2005 até o final do ciclo de gestão que termina em 2016. Como apontado anteriormente, foi constatado diretamente e indiretamente um conflito de governança que envolve, sobretudo, a figura do governo estadual. Em termos diretos, o governo estadual passa a influir na dinâmica do CONLESTE a partir da criação de uma instituição “concorrente”, o Fórum COMPERJ, que é formada como interlocutor entre o empreendimento e os interesses públicos e sociais, no limite, mesmo objetivo imaginado para o CONLESTE. Indiretamente, a estrutura político-partidária estabelecida na região atua sistematicamente para cooptar o apoio dos municípios e do CONLESTE aos interesses do governo estadual.

Esta influência ficou clara no processo de formação do CONLESTE quando, por influência do governo estadual, políticos com significativo trânsito entre os municípios do Leste fluminense e o governo estadual, operaram para incluir diversos outros municípios que, em termos práticos, nunca estiveram incluídos ao menos nas áreas de impactos previstos do empreendimento. Como revelaram algumas entrevistas, era uma típica maneira de incluir municípios “aliados” do governo estadual na estrutura de governança do CONLESTE.

Não foi por acaso que quando o Fórum Comperj passa a ditar as regras na governança regional, tornando o CONLESTE um participante menor, não houve resistência visível dos munícipes participantes do consórcio, confirmando nossa leitura sobre o seu **não-acontecimento**. Embora ainda muitos considerem que o CONLESTE seja uma cooperação improvável, ela ainda é possível. E não se pode retirar do governo estadual toda a responsabilidade do não-acontecimento de uma iniciativa conjunta de municípios em prol do desenvolvimento de uma região.

REFERÊNCIAS

ADOLPHO, Álvaro; ROMEO, Raimundo . **Entrevista sobre a criação do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional do Leste Fluminense – CONLESTE** –, realizada em Itaboraí/RJ, na sede do CONLESTE, no dia 08/04/2013, com a participação Claudio Egler, Paulo Pereira Gusmão, Paulo de Tarso Linhares Frazão, Gabriel de Souza Barbosa, Tarcila do Amaral, Elaine Costa e Sonia Abraão

ADOLPHO, Álvaro. . **Entrevista sobre o funcionamento e dilemas políticos do CONLESTE e do Leste Fluminense**, realizada no Rio de Janeiro, na sede do IPEA/RIO, em 15/09/2014, ao grupo de pesquisa Federalismo e Cooperação, coordenado pelo Técnico de Pesquisa Paulo de Tarso Linhares Frazão.

ADOLPHO, Álvaro. Seminário Nacional **Monitoramento de Indicadores Socioeconômicos dos Municípios do Entorno do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ**, 14 e 15 de Agosto de 2013, Auditório da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense, Campos do Gragoatá, São Domingos, Niterói, Rio de Janeiro. 2013.

ALMKLOV, P. G.; ANTONSEN, S. **Making work invisible: new public management and operational work in critical infrastructure sectors**. Public Administration, v. 92, n. 2, p. 477–492, 2014.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.31, ano 11, junho de 1996. p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, Marta. **O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas**. A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 127-152, 1997.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2010 vol. 53, no 3, 2010, pp. 587 a 620.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os descaminhos da democracia**, in: *Quem és tu, Federação?* Publicação da Comissão Nacional para as Comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil, 1(2). 1999.

_____ **Os Barões da Federação, os Governadores e a Redemocratização Brasileira**, Cidade: Editora, 1998.

ABRÚCIO, F. L. & SANO, H. **A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios.** In: *CADERNOS ADENAUER XII (2012), nº 4. Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2012. p. 91-110.*

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **A Federação no Brasil: Impasses e perspectivas,** In: *AFFONSO, R. B. A.; SILVA, Pedro L. B. (Orgs.). A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados.* São Paulo, Fundap. 1995. p.

_____, **A Federação na encruzilhada,** in: *Quem és tu, Federação?* Publicação da Comissão Nacional para as Comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil, 1(2). 1999. p.

_____. **Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada.** *Economia e Sociedade, Campinas, (14): p. 127-152, jun. 2000.*

ARAUJO, T. M. B. **Planejamento regional e relações intergovernamentais.** In:

AFFONSO, R.; SILVA, P. L. B. (orgs.). **A federação em perspectiva: Ensaio Selecionados.** São Paulo: FUNDAP, 1995. p.473-493.

BANDEIRA, Pedro S. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional.** Brasília, IPEA. 1999.

BARBOSA, Gabriel de Souza. **Consórcios intermunicipais e o desenvolvimento regional:** um estudo sobre o estado do Rio de Janeiro / Gabriel de Souza Barbosa. Dissertação de Mestrado. Orientação Randolph, Rainer. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – Rio de Janeiro : UFRJ, 2013. 148 p.

BARBOSA, Gabriel de Souza. **(Im)possibilidades da Governança no Leste Fluminense: um estudo de caso sobre o CONLESTE.** 3o Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade – SEDRES –, Blumenau, 2016

BERCOVICI, G. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição.** RIO DE JANEIRO: Ed. Max Limonad. 2003.

BICKERS, K.; POST, S.; STEIN, R. **The political market for intergovernmental cooperation.** Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BIRKNER, W. M. K., RUDNICK, L. T., BOELL, A. **Secretarias de Desenvolvimento Regional de Santa Catarina-Avaliação parcial: período de 2007/2008.**" Revista Húmus 1.(2). 2011.

BOISIER, Sergio E. **El difícil arte de hacer region.** Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional. Cusco, CBC. 1992.

BOISIER, Sergio E. **Sociedad civil, participacion, conocimiento y gestion territorial.** Santiago de Chile, ILPES. 1997.

BRANDÃO, C. **Pactos em Territórios: Escalas de Abordagem e Ações pelo Desenvolvimento.** O&S - v.15 - n.45 - Abril/Junho – 2008

BRASIL. **Decreto nº 8.901 de 10 de novembro de 2016.** Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Saúde e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Link http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8901.htm. Acesso em 02/02/2016 às 11:05.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 35. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 454 p. – (Série textos básicos ; n. 67).

_____ [Emenda]. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.**
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc_01-69.htm - acesso em 3/10/2012 às 17:00

_____ [Leis]. **Lei 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências

_____ [Leis]. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** acesso: 09/10/2011 às 21:00. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: MARE, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Democracia, estado social e reforma gerencial.** Rev. adm. empres. vol.50 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2010.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902010000100009>

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial.** In: BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Org) *Reforma do Estado e administração pública gerencial.* Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **State reform in the 1990s, logic and control mechanisms.** In: BURLAMAQUI, L; CASTRO, A. C; CHANG, H.-J. (Eds) *Institutions and the role of the State.* Cheltenham: Edward Elgar, 2000. v. 1, p. 175-219.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Estratégia e estrutura para um novo Estado.** Revista de Economia Política, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 24-38, 1997.
CADERNOS ADENAUER XII (2012), nº 4. **Municípios e Estados:** experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro. Fundação Konrad Adenauer, abril 2012.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **O papel dos Prefeitos e das Prefeitas na criação e gestão dos Consórcios Públicos.** Guia de Consórcios Públicos. Brasília. 2011. p. 117.

_____ **O papel dos Dirigentes Municipais e Regionais na criação e gestão dos Consórcios Públicos.** Guia de Consórcios Públicos Brasília. 2011. p. 278.

_____ **As Possibilidades de Implementação dos Consórcios Públicos.** Guia de Consórcios Públicos Brasília. 2011. 247.

CARDOSO, Helil, César. **Entrevista sobre os rumos do CONLESTE,** realizada em 18/10/2014 em Itaboraí/RJ, concedida à Gabriel de Souza Barbosa.

CARVALHO, S. M. L., XAVIER, T., & PINTO, F. L. B. **Trajetória dos Consórcios Públicos Baianos:** oportunidades e desafios para uma política de desenvolvimento territorial. In: *IX Congresso CONSAD de Gestão Pública,* 8-10 de junho de 2016. Brasília/DF. p.1-27. 2016

CECEÑA, Ana Esther. **Hegemonias e emancipações no século XXI.** CLACSO, 2009.

CÉSAR, Paulo Sérgio Mendes. **Consórcios Públicos Interfederativos: À busca da Eficiência na Administração Pública.** 2016.

CHERUBINE, M. TREVAS, V. **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro.** Fundação Perseu Abramo. São Paulo. 2013
COPPE. **Avaliação Ambiental Estratégica do Programa de Investimentos da PETROBRAS na Área de Abrangência da Baía de Guanabara — PLANGAS, GNL e COMPERJ — Relatório Executivo.** 2008. Disponível em http://www.lima.coppe.ufrj.br/files/aaepetrobras/relatorio_executivo.pdf)

CORTES, A.; BARBOSA, G. S.. **A importância das cidades médias para a reestruturação urbana no Brasil: um estudo de caso da cidade de Petrópolis.** In: II Simpósio Internacional sobre cidades médias: dinâmica econômica e produção do espaço, 2006, Uberlândia. II Simpósio Internacional sobre cidades médias: dinâmica econômica e produção do espaço, 2006.

CRUZ, M. C. M. T. **Cooperação Intermunicipal: arranjos institucionais como instrumento para o Desenvolvimento Local e a experiência paulista.** CEPAM. SÃO PAULO. 2001.

CRUZ, M. C. M. T. (et al.) **Consórcios intermunicipais paulistas rumo aos consórcios públicos reflexões.** IV Congresso Consad de Gestão Pública,. Brasília, de 25 a 27 de maio de 2011.

CRUZ, M. C. M. T.. **Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente.** Polis: Programa de Gestão Pública e Cidadania – EAESP/FGV, São Paulo.

CRUZ, M. C. M. T. & BATISTA, M. F. A. S. **Consórcios numa perspectiva histórico-institucional .** In: CADERNOS ADENAUER XII (2012), nº 4. Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2012. p. 111-124.

CUNHA, R. E. da C. **Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa.** Revista do Serviço Público. Ano 55, número 3, jul-set 2004, p. 5-37.

CURADO, J. M. **Estruturas de Governança,** CDN2006, Instituto de Defesa Nacional, Porto, 2 de Dezembro de 2005, p. 2; disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/3703>, consultado em 22/06/2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. Rio de Janeiro: Ed. Ática. 1986

DALLABRIDA, V.; ZIMERMANN, V. **Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento**: o papel dos consórcios intermunicipais. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 5, n. 3, p. 3-28, 2009.

DANTAS, Ivo. **Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Del Rey, 1989, p.248.

DIEGUEZ, R. C. **Autonomia, accountability e coesão interna**: uma proposta de metodologia para análise política e institucional de consórcios intermunicipais. II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, São Carlos, UFSCar, 2011.

DIETER, Maurício Stegemann. **O programa de política criminal brasileiro**: funções declaradas e reais contribuições de Claus Offe para fundamentação da crítica criminológica à teoria jurídica das penas. *Revista Eletrônica do CEJUR*, v. 1, n. 2, 2007.

DURAO, Pedro. **Convênios e Consórcios Públicos**. 2ª edição. Curitiba: Juruá. 2007.

ELAZAR, D.J. **Exploring federalism**. University of Alabama Press; 1987 Jan 30.

FAORO, Raymundo. **A aventura liberal numa ordem patrimonialista**. *Revista USP*. São Paulo, n. 17, 1993, p. 14-29.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 2 vol. 4 ed. Porto Alegre: Globo, 1977.

FAURÉ, Yves-A. e HASENCLEVER, Lia, **O desenvolvimento econômico local no estado do Rio de Janeiro** - quatro estudos exploratórios: Campos, Itaguaí, Macaé e Nova Friburgo” Rio de Janeiro: *E-Papers* Serviços Editoriais, 2003.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010

FELIX, Gabriela Corrêa. **A Avaliação Ambiental Estratégica e as etapas de acompanhamento e atualização**. 2016. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

FOUCAULT, Michel 1996 (1979) *Microfísica do poder* (Rio de Janeiro: Graal).

FIRMINO, L. **Entrevista sobre o Fórum COMPERJ**, realizada na Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro em 31/03/2015 e contou com a participação do Professor Paulo Pereira Gusmão, do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Gabriel de Souza Barbosa

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. Tese de doutorado apresentada na Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FURTADO, C. **A Federação por fazer**. *in: Quem és tu, Federação*. Publicação da Comissão Nacional para as Comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil, 1(2). 1999

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 34ª Edição.

GALINDO, J. M.; CORDEIRO, J. C.; VILLANI, R. A. G.; BARBOSA FILHO, E. A.; RODRIGUES, C. S.. **Gestão interfederativa do SUS: a experiência gerencial do Consórcio Intermunicipal do Sertão do Araripe de Pernambuco**. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 48(6):1545-1566, nov./dez. 2014. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000600009&lng=pt&nrm=iso&tlng=en.

GODARD, O. et al. **Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local**. *In: Estudios Territoriales*. Madrid, n.º 24. 1987.

GUIMARÃES, Luisa., GIOVANELLA, Lígia. **Cooperação Intergovernamental: os consórcios em saúde de Mato-Grosso**. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 67, p. 149-158, maio/ago. 2004.

HAESBAERT, R. **Regional-Global: Dilemas da Região e da Regionalização na Geografia Contemporânea**. São Paulo: Bertrand Brasil, 2010.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: História e Implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2002**: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro, 2003.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2004**: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro, 2005.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2005**: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro, 2006.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2006**: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro, 2007.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2008**: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro, 2009.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2009**: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro, 2010.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2011**: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro, 2012.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2011**: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro, 2015.

JESSOP, Bob. **The Rise of Governance and the Risks of Failure**: the Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, p. 29-45, 1998.

JESSOP, Bob. **The Dynamics of Partnership and Governance Failure** *In G. Stoker, ed., The New Politics of Local Governance in Britain*, Oxford: Oxford University Press (in press, expected early 1999).

JESSOP, B. **O Estado. o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno**. *Revista de sociologia e política*, v. 17., nº 33,: 131-144, junho (vide também (2006) Poulantzas's State, Power, Socialism as a Modern Classic. Disponível em: <http://mercury.soas.ac.uk/hm/pdf/2006confpapers/papers/Jessop.pdf>.) 2009

JESSOP, B. **Multi-level governance and multi-level meta-governance.** Changes in the EU as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood, *in I. Bache and M. Flinders, eds, Multi-Level Governance*, Oxford: OUP, 49-74, 2004. – on-line version is the pre-copyedited, preprint version 2014: <http://bobjessop.org/2014/01/10/multilevel-governance-andmultilevelmetagovernance/>

JONES, L. R.; THOMPSON, F. **Um modelo para a nova gerência pública.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 51, n. 1, p. 41–80, 2000.

KLETZ, F.; HÉNAUT, L.; SARDAS, J.C. **New public management and the professions within cultural organizations:** one hybridization may hide another. *International Review of Administrative Sciences*, v. 80, n. 1, p. 89-109, 2014.

KRISCHKE, P.J. **Problems in the study of democratization in Latin America:** Regime analysis vs cultural studies. *International Sociology*. 2000 Mar;15(1):107-25.

LACZYNSKI, Patrícia. **Formação de consórcios públicos em regiões metropolitanas:** o caso do projeto novos consórcios públicos para a governança metropolitana. 2010.

LEVI- FAUR, D. **From big government to big governance?** Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Working Paper No. 35, July. 2011.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão Soares (et al). **Evolução da cooperação intermunicipal no Brasil.** 2011.

LINHARES, P. T. F. S., *et. al.* **Transformações na federação brasileira:** o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. Brasília, IPEA. Boletim de Análises Político-Institucional. nº12, Jul-Ago 2017.

LOPREATO, F. L. C. **Colapso das finanças estaduais e a crise da federação.** São Paulo: Editora Unesp, 2002.

LÚCIO, Luciano. **Entrevista**, realizada em 23 de abril de 2017, Câmara de Vereadores de Tanguá.

MATO-GROSSO. Secretaria de Estado de Saúde – SES-MT. **Estado investe R\$ 112 MILHÕES em saúde, em 6 consórcios intermunicipais.** 2015. <http://www.saude.mt.gov.br/noticia/4073> acesso em 17 de Abril de 2018.

MELO, H. P. **A trajetória da industrialização do Rio de Janeiro**, In: FREIRE, A. et. al. (orgs.) **Um Estado em Questão: os 25 anos do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 219-247.

MIRANDA, Luciana Santos Pontes de. **A Capacidade do Estado-Membro da Federação para Celebrar Tratados Internacionais**. Revista Esmafe : Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, n. 14, mar. 2007. Disponível em: http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/27805/capacidade_estado_membro_federacao.pdf?sequence=1. data: 29/09/2012 às 04:50 am.

MONTEIRO NETO, Aristides Organizador. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. 2014.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. Ed. Fórum, 2014.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Coordenação gerencial na administração pública**. Revista de Direito Administrativo, v. 214, p. 35-53, 1998.

OFFE, Claus. **Dominação de classe e sistema político: Sobre a seletividade das instituições políticas**. In: *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1982.

OFICINA DA PALAVRA. **Espanha investe nos consórcios entre municípios para driblar crise**. 09/06/2010

OKEREKE, Chuks. **Neo-Gramscianism**. In: *Pattberg, P. H. and Zelli, F. (eds.) Edward Elgar Encyclopaedia for Global Environmental Governance and Politics*. Edward Edgar Press, Cheltenham, pp. 127-133.

OLIVEIRA, F. **A crise da Federação: da oligarquia à globalização**. In: *AFFONSO, R. B. A.; SILVA, Pedro L. B. (Orgs.). A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*. São Paulo, Fundap. 1995. p.

OLIVEIRA, F. **A Federação desfigurada**, in: *Quem és tu, Federação?* Publicação da Comissão Nacional para as Comemorações do V Centenário do Descobrimto do Brasil, 1(2). 1999.

OLIVEIRA, Ricardo de. **Gestão Pública: democracia e eficiência: uma visão prática e política.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2012. 128 p.

OLIVEIRA DA SILVA, Cleber Demétrio. **Lei nº 11.107/05: marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros.** Disponível em:

<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6872&p=2>

OLIVEIRA, Vanessa E. **Municípios cooperando com municípios: relações federativas e consórcios intermunicipais de saúde no estado de São Paulo.** São Paulo em Perspectiva, Fundação Seade, v. 22, n. 1, p. 107-122, jan./jun. 2008. http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v22n01/v22n01_08.pdf.

ORMOND, D.; LÖFFLER, E. **A nova gerência pública.** Revista do Serviço Público, v. 50, n. 2, p. 66-96, 1999.

PAIVA, R; SODRÉ, M. CUSTÓDIO, L. **Brazil: patrimonialism and media democratization.** Mapping BRICS media. 2015 Mar 27;1:109-24.

PAULICS, V. & SPINK, P. (orgs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção.** SP: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2001.

PEREIRA, Carlos. **Entrevista sobre o funcionamento do CONLESTE,** proferida em Itaboraí em 18/10/2014 com a participação de Gabriel de Souza Barbosa

PETERSON, G.E. **Decentralization in Latin America: learning through experience.** World Bank Publications; 1997.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 53, n. 3, p. 7-32, 2002.

PRATES, A. M. Q. **Federalismo no Brasil: Os Consórcios Públicos Intermunicipais no Período Recente.** Tese de Doutorado Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. 2012

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna.** Rio de Janeiro: FGV. 2006. 5a edição.

RANDOLPH, R.. **Utopia burguesa ou revolução urbana?** - Transformações da organização territorial e novas formas urbanas em áreas peri-metropolitanas do Rio de Janeiro. In: XI Encontro Nacional da ANPUR, 2005, Salvador - Bahia. Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR. Salvador: ANPUR, 2005. v. 1. p. 538-554.

RANDOLPH, R.; CORTES, A.. **Segunda Residência e Urbanização:** Investigação e reflexão sobre o caso do município de Petrópolis/RJ. 50. Ed. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro / IPPUR (Série Estudos e Debates), 2007. v. 1. 25 p.

RANDOLPH, R. **Arenas de formulação de políticas regionais: uma proposição metodológica.** Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, vol. 3, nº 1. 2015. 2015a.

RANDOLPH, R. **A Tríade de Desenvolvimento, Planejamento e Política (Poder):** Proposições para investigações de transformações e políticas regionais *in: ETGES, V. E. (Org.) Globalização em Tempos de Regionalização - repercussões no Território.* Santa Cruz do Sul: Ed. UNISC, 2016. 2016a.

RANDOLPH, R. **Política e Planejamento do Desenvolvimento Regional e o Desafio da Governança** – Reflexões Conceituais para uma Metodologia Neo-Gramsciana. 3o SEDRES. 14 a 16 de setembro de 2016 – Blumenau/SC. 2016b.

RANDOLPH, R. **Política, planejamento e governança do desenvolvimento regional – quo vadis?** Revista REDES, v. 22, n. 1 (2017), JAN/ABR. 2017; p. 218-239, <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/8646>

REIS, Hermes Cardoso, et al. **Perfil da Gestão de Consórcios Intermunicipais de Saúde do Rio Grande do Sul:** Um Estudo das Práticas de Gestão Econômica e Financeira. Revista Universo Contábil, ISSN 1809-3337, FURB, Blumenau, v. 12, n. 2, p. 21-38, abr./jun., 2016

RIBEIRO, Hilton Manoel Dias et al. **Consórcios Públicos Municipais:** Uma Análise Institucional. Anais do XLII Encontro Nacional de Economia. ANPEC- Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia, 2016.

RIBEIRO, José Mendes; COSTA, Nilson do Rosário. **Consórcios municipais no SUS.** IPEA – Texto para Discussão nº 669. Brasília, setembro de 1999 ISSN 1415-4765

RIO DE JANEIRO. Governo do Estado, SEDRAP. **Termo de Referência para a Contratação de serviços técnicos especializados para a elaboração do Plano Diretor de Estruturação Territorial do Leste Fluminense.** 2014

ROCHA, C. **Governança e governação.** Publicado em 12 de fevereiro de 2014.

RODRIGUES, J. N. A. **La coopération intercommunale, regards croisés entre la France et le Brésil,** Thèse de Doctorat en Géographie, Université Jean Moulin Lyon3. 2011.

RODRIGUES, J. N. A. **Cooperação Intermunicipal na França e no Brasil em Perspectiva Comparada.** Revista Mercator, Fortaleza, v. 10, n. 23, set./dez. 2011

ROVER, O. J. & MUSSOI, E. M. **A reinvenção da relação Estado-Sociedade através da gestão pública descentralizada:** uma análise da descentralização política em Santa Catarina, Brasil. *In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). Governança territorial e desenvolvimento: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.* Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 138-154.

SA, PETRÓLEO BRASILEIRO. **Plano de Negócios e Gestão 2014-2018.** Apresentação para os investidores realizada na Petrobras, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, v. 26, 2014.

SALLES, Cosme. **Entrevista sobre o funcionamento do CONLESTE,** proferida em Itaboraí em 24/10/2014 com a participação de Gabriel de Souza Barbosa

SOUZA FILHO, J. R. **Desenvolvimento Regional Endógeno, Capital Social e Cooperação,** 2001

SPICER, Zachary. **Cooperation and capacity: inter-municipal agreements in Canada.** Institute on Municipal Finance and Governance, 2015.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. **Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo.** Madrid, Ed. Pirámide. 1988.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Município, Descentralização e Território.** São Paulo: Ed. Forense, 2008

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço.** São Paulo: Hucitec, 1996.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO MATO GROSSO (SEPLAN), **Projeto que cria Consórcio do Brasil Central é aprovado em MT.** Acesso em 05/12/2016 às 19:23. <http://www.seplan.mt.gov.br/-/projeto-que-cria-consorcio-do-brasil-central-e-aprovado-em-mt>

SIEDENBERG, D. R., BÜTTENBENDER, P. L. & ALLEBRANDT, S. L. **A trajetória do planejamento governamental no Rio Grande do Sul: dos primórdios aos Coredes.** In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). *Governança territorial e desenvolvimento: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.* Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 191-211.

SOBRINHO, João Moraes; DA SILVA, Ana Paula. **A Administração Pública Gerencial e seus reflexos nas práticas e políticas de treinamento na Prefeitura de Damião.** SINERGIA – Revista do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis, v. 19, n. 1, p. 21-32, 2015.

SOUSA SANTOS, Boaventura. **La caída del Ángel novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política.** Colombia: ILSA-Universidad Nacional de Colombia. 2003

TEIXEIRA, Luciana et al. Consórcios intermunicipais de saúde: uma análise à luz da teoria dos jogos. *Revista Brasileira de Economia*, v. 57, n. 1, p. 253-281, 2003.

THEIS, Ivo Marcos. **Promessas não cumpridas, mas propósitos logrados: a lógica concentradora da política de descentralização em Santa Catarina.** In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). *Governança territorial e desenvolvimento: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais.* Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 177 - 190.

TREVAS, Vicente C. P. **Consórcios Públicos: Uma aposta estratégica do federalismo brasileiro?** *Jornal Le Monde Diplomatique Brasil* (ano 6, n.61) de 3 de agosto de 2012. acesso em 01/11/2012 às 17:55. <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1232>

VÉLIZ, C. **La Tradición Centralista de América Latina.** Barcelona: Editorial Ariel, 1984.

ZIMMERMANN, V. J.; DALLABRIDA, R. **Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento: A Possibilidade dos Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento no Brasil.** In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). *Governança territorial e desenvolvimento: Descentralização político-administrativa, estruturas*

subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p.94-114

ZWICK, Elisa, et al. **Redes Interorganizacionais na Administração Pública Brasileira: Formação e Aspectos Culturais**. Symposium. Vol. 8. No. 2. 201

APENDICE A

HISTÓRICO DE GESTORES EXECUTIVOS DE MUNICÍPIOS DO CONLESTE 2005-2016									
	Gestão 2013-2016			Gestão 2009-2012			Gestão 2005-2008		
Município	Prefeito (a)	Partido⁷⁰	Coligação	Prefeito (a)	Partido	Coligação	Prefeito (a)	Partido	Coligação
Araruama	Miguel Jeovani	PR	PR / PPS / DEM / PHS / PT do B	ANDRE LUIZ MONICA E SILVA	PMDB	PMDB / PT do B / PMN	FRANCISCO CARLOS FERNANDES RIBEIRO	PPS	PP / PT / PTB / PPS / PAN / PSDC / PHS / PRONA / PC do B
Cachoeiras de Macacu	Cica Machado	PSC	PT / PSC / PR / PSDC / PTC / PV / PSDB	RAFAEL MUZZI DE MIRANDA	PP	PSB / PP	WALDECY FRAGA MACHADO	PSC	PP / PSC / PRTB / PMN / PSDB
Casimiro de Abreu	Antônio Marcos	PSC	PRB / PT / PTB / PSL / PTN / PSC / PSDC / PRTB / PHS / PSB / PV / PT do B	ANTONIO MARCOS DE LEMOS MACHADO	PSC	PSDB / PT / PSC	PAULO CEZAR DAMES PASSOS	PMDB	PTB / PMDB / PSL / PSC / PL / PPS / PHS / PMN / PV
Guapimirim	Marcos Aurélio	PSDC	PRB / PMDB / PSL / PTN / PSC / PPS / PSDC / PRTB	RENATO COSTA DE MELLO JUNIOR	PMDB	PTN / PMDB / PMN	NELSON COSTA MELLO	PMDB	PMDB / PSDC / PMN / PRONA
Itaboraí	Helil Cardozo	PMDB	PMDB / PTN / PSC / PRTB / PMN / PSB / PPL	SERGIO ALBERTO SOARES	PP	PP / PRB	COSME JOSÉ SALLES	PT	PT / PTB / PAN / PSDC / PSDB / PRONA / PC do B / PT do B

⁷⁰ PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro; PRB Partido Republicano Brasileiro; PR – Partido da República; PSC - Partido Social Cristão; PSDC partido Social Democrata Cristão; - PSD – Partido Social Democrático; PT – Partido dos Trabalhadores; PTB - Partido Trabalhista Brasileiro.

Magé	Nestor Vidal	PMDB	PRB / PT / PTB / PMDB / PSL / PSC / PPS / PHS / PTC / PV / PSDB / PSD / PC do B / PT do B	NUBIA COZZOLINO	PMDB	PSL / PMDB / PSB	NUBIA COZZOLINO	PMDB	PMDB / PMN / PRONA / PT do B / PRP
Maricá	Washington Quaquá[2]	PT	PT / PTB / PRP / PPL	WASHINGTON LUIZ CARDOSO SIQUEIRA	PT	PT / PSL / PTN	RICARDO JOSÉ QUEIROZ DA SILVA	PMDB	PP / PMDB / PMN / PV
Niterói	Rodrigo Neves	PT	PRB / PT / PMDB / PSC / PSDC / PHS / PMN / PSB / PV / PC do B	JORGE ROBERTO SAAD SILVEIRA	PDT	PDT / PT do B	GODOFREDO SATURNINO DA SILVA PINTO	PT	PT / PTB / PCB / PPS / PHS / PSB / PV / PRP / PRONA / PC do B / PT do B
Nova Friburgo	Rogério Cabral	PSD	PMDB / PSC / PPS / PRTB / PSDB / PSD	HERÓDOTO BENTO DE MELLO	PSC	PMDB / PSC	MARIA DA SAUDADE MEDEIROS BRAGA	PSB	PT / PPS / PSDC / PMN / PSB / PSDB
Rio Bonito	Solange Almeida	PMDB	PRB / PP / PTB / PMDB / PSL / PSC / PR / PRTB / PHS / PMN / PTC / PV / PSDB	JOSE LUIZ ALVES ANTUNES - Mandiocão	DEM	PP / PRP / DEM / PPS	JOSÉ LUIS ALVES ANTUNES	PFL	PSL / PSC / PFL / PSB / PV / PT do B
São Gonçalo	Neilton Mulin	PR	PTB / PR / DEM / PSDC / PSDB	MARIA APARECIDA PANISSET	PDT	PDT / PSDC	MARIA APARECIDA PANISSET	PFL	PFL / PSDC / PRTB
Saquarema	Franciane Mota	PMDB	PP / PDT / PT / PTB / PMDB / PSL / PTN / PSC / PPS / PSDC / PRTB / PTC / PSB / PSDB / PSD / PC do B	FRANCIANE CONCEIÇÃO GAGO MOTTA	PMDB	PP / PRP / DEM / PPS	ANTONIO PERES ALVES	PMDB	PP / PMDB / PL / PHS / PMN / PTC / PV / PRONA / PT do B

Silva Jardim	Anderson Alexandre	PRB	PRB / PDT / PTB / PSL / PR / PTC / PRP	MARCELLO CABREIRA XAVIER - Zelão	PT	PT / PSDC / PSC	AUGUSTO TINOCO	PFL	PDT / PFL / PSDC / PRTB / PTC / PV
Tanguá	Valber	PTB	PT / PTB / PMDB / PSL / PHS / PMN / PSB / PV	CARLOS ROBERTO PEREIRA	PP	PP / PC do B	CARLOS ROBERTO PEREIRA	PP	PP / PTN / PAN / PSDC / PRTB / PRP / PC do B / PT do B
Teresópolis	Arlei Rosa	PMDB	PRB / PMDB / PSL / PTN / PRTB / PMN / PSB / PSD / PC do B / PT do B	JORGE MARIO SEDLACEK	PT	PT / PTN / PTC	ROBERTO PETTO GOMES	PDT	PDT / PTB / PMDB / PTN / PTC

Fonte: TRE-RJ. TERRA UOL Elaboração: Gabriel Barbosa e Tarcila Queiroz, 2013.

