

1. Introdução

O consorciamento intermunicipal está previsto no Brasil desde a Constituição de 1937. A sua sistematização e disseminação entre os gestores públicos, entretanto, começou a se fortalecer somente a partir da década de 1990, quando a descentralização das políticas públicas e a intergovernamentalidade subjacente avançaram, resultado do desenho institucional da Constituição de 1988, que impôs ao federalismo brasileiro dilemas de coordenação e cooperação, competição e controle.

O tema dos consórcios está inserido na diversidade de arranjos institucionais do associativismo territorial como modelo de governança para reduzir os custos do paradoxo da municipalização. No bojo do processo de democratização e descentralização após o fim do regime militar, ficou definido no texto constitucional que os municípios assumiriam maiores responsabilidades pela execução das políticas públicas. Os limites deste processo para uma coordenação das relações intergovernamentais benéfica para as políticas sociais no federalismo brasileiro estão relacionados à desigualdade intermunicipal, dimensão em que se expressa talvez de forma mais marcante a assimetria da federação brasileira. Dos 5.565 municípios que integram o território nacional, somente 50 deles geram metade da riqueza do país (IBGE, 2009), ou seja, apenas 1% dos municípios mais ricos possui participação relativa de 50% no PIB nacional.

O modelo de federalismo competitivo e compartimentalizado não é compatível e tampouco recomendável em cenários como este, por induzir a reprodução das desigualdades socioeconômicas e provocar uma relação altamente predatória. Por um lado, os municípios mais desenvolvidos continuam atraindo os maiores investimentos enquanto os municípios menos dinâmicos preteridos no processo competitivo permanecem estagnados e a diferença entre eles torna-se cada vez maior. Por outro lado, a externalização dos custos referentes às decisões que são tomadas de forma isolada e descoordenada é repassada para o governo federal e para os próprios contribuintes, que passam a absorver estas conseqüências negativas geradas pelo processo competitivo (Dye, 1990 *apud* Abrucio e Costa, 1998:27).

A realidade brasileira, mesmo assim, caminhou no sentido do acirramento da competição nas relações intergovernamentais agravando o quadro descrito acima. Os incentivos à cooperação entre os entes federados dado pela Constituição de 1988 eram muito frágeis e superficiais. O artigo 23 estabelecia que leis complementares fixariam normas para a cooperação entre a União e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. A normatização tardia

destes mecanismos e a permanência de incentivos à atuação isolada contribuíram para o fortalecimento da competição em detrimento da cooperação, já que não havia canais institucionalizados de intermediação de interesses e de negociação de conflitos (Souza, 2006: 198). No terreno das políticas públicas, este aspecto é bastante perverso, principalmente quando se tem em vista a condição básica do entrelaçamento dos níveis de governo para o bom funcionamento da produção e do gerenciamento de programas públicos, em especial na área social (Pierson, 1995).

Além disso, a relevância do tema também está relacionada ao que o país vivenciou com a intensificação do fenômeno de expansão quantitativa de municípios, que já vinha ocorrendo desde a segunda metade do século XX. No período de 1984 até 1997, houve acréscimo de 1.403 novos municípios formando o total de 5.565 que temos hoje, sendo a maioria deles formados por localidades pequenas e com baixa capacidade de arrecadação. Tal processo esteve atrelado a este movimento de descentralização, sendo orientado por programas de ajustes estruturais por parte dos governos que passaram a adotar uma agenda liberalizante. Construiu-se, assim, um movimento oposto ao que tem ocorrido nos últimos anos em países como Alemanha e Canadá, onde houve um processo de fusão de municípios.¹

Antes da aprovação da Emenda Constitucional nº15 de 1996, o parágrafo quarto do artigo 18 da Constituição Federal atribuía às Leis Estaduais a regulação sobre as emancipações. Com o estímulo à criação dado pelos governadores, que buscavam ampliar seu prestígio político sobre o seu território, e a influência do chamado discurso autárquico, que defendia a auto-suficiência dos poderes locais, culminou-se em um amplo processo de fragmentação municipal, que causou grandes impactos sobre as relações intergovernamentais. Cada vez que ocorria uma nova emancipação, criava-se um novo ator na estrutura federativa com acesso e garantia de recursos públicos transferidos obrigatoriamente pelo governo federal², porém com fragilidades administrativas que o impediam de suprir todas as demandas públicas locais (Motta Júnior, 2006:6). Predominou-se um jogo entre os municípios de concorrência horizontal pelo dinheiro público de níveis de governo superior, de disputa predatória por investimentos privados e de repasse dos custos locais aos municípios que possuíam uma infraestrutura melhor capacitada (Abrucio, 2006: 98).

¹ Para maiores detalhes sobre alguns exemplos de fusão de municípios no Canadá, ver Ricardo Brinco “Gestão Metropolitana no Canadá”, 2008; e sobre o mesmo tipo de processo ver Schultze “Federalismo na Alemanha e no Brasil”, 2001.

² O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma transferência obrigatória em que a União repassa aos municípios uma parcela de sua arrecadação com o Imposto de Renda (IR) e o Importo sobre Produtos Industrializados (IPI) tendo como base de cálculo a população local. Como grande parte desses municípios não possui capacidade de arrecadação própria, o FPM se constitui como a principal fonte de recursos dos seus orçamentos, tornando-se “FPM-dependentes” (Oliveira, 2007: 36).

Além de promoverem a cooperação entre os municípios em uma escala local-regional, consórcios foram criados no país nas últimas décadas a partir da percepção da necessidade de ações conjuntas para alcançar resultados inatingíveis isoladamente. Os consórcios, assim, evidenciam como a cooperação horizontal pode se apresentar como uma alternativa de política pública intergovernamental quando as demandas por intervenção do poder público transpassam as fronteiras jurisdicionais. Além disso, quando se trata de eficiência na utilização dos recursos públicos, os consórcios viabilizam ganhos de escala e ganhos de escopo na negociação por aquisição de bens oferecidos pela iniciativa privada (Barros, 1995). Outra motivação para a atuação consorciada apontada pela literatura é o próprio fortalecimento da negociação junto aos demais níveis de governo na busca por investimentos em seus territórios, já que tem se alcançado resultados maiores quando se concretiza uma reivindicação coletiva, aumentando o poder de barganha antes limitado (Oliveira, 2007: 202). O ciclo de políticas públicas onde se constituíram estas parcerias entre os municípios terminou gerando um “*output*” de compartilhamento de gestão intrinsecamente conectado com o federalismo cooperativo. Isto é, o surgimento de estruturas extraparlamentares como essas de cooperação voluntária, ou mesmo aquelas que são formadas ao serem induzidas por um agente externo, contribui para a construção de um pacto federativo orientado para um padrão normativo de relações intergovernamentais mais próximo ao que a própria realidade nacional demanda.

Com isso, os consórcios intermunicipais surgem como estrutura institucional que pode ser pensada em relação a dois problemas típicos da governança local que emergiram nos últimos anos. Primeiro, em relação às municipalidades de pequeno e médio porte que se proliferaram após o processo de criação de municípios vivenciado na década de 1990. Como foi dito antes, as emancipações significaram a inserção de novos atores políticos no cenário local, regional e nacional, que estavam angustiados pelo acesso aos direitos e recursos garantidos constitucionalmente. O custo social e econômico de estratégias definidas por motivações políticas por vezes individuais configurou um cenário de difícil coordenação das políticas públicas a serem implantadas e menos propenso à cooperação, uma vez que o entendimento político deveria envolver então uma quantidade muito maior de atores em função destas diversas emancipações. Naquela ocasião, portanto, a proliferação de municípios por toda a federação marcou um período em que a competição e a atuação isolada dos atores em defesa do discurso da autonomia municipalista prevaleceram sobre a preocupação com a interdependência cooperativa.

Segundo, em relação aos municípios que formam as Regiões Metropolitanas (RMs) existentes no país, principais pólos de investimento econômico que apresentam grandes deficiências em infraestrutura e sistemas de serviços. O ritmo acelerado de urbanização e a ocupação desordenada do espaço desde os anos de 1950 a 1970, principalmente, trouxe impactos negativos percebidos até hoje nas grandes metrópoles. As institucionalidades que foram criadas durante a última ditadura militar, entretanto, não se mostraram capazes de solucionar de forma eficaz estes problemas, em função do seu modelo autoritário e hierárquico que se mostrou improdutivo e bastante problemático. O legado que este modelo de verticalização intergovernamental deixou na trajetória das RMs as tornaram pouco atraentes no posterior período de redemocratização e descentralização. Os dilemas das políticas públicas dos municípios metropolitanos demandam uma articulação intergovernamental eficiente que preze pela cooperação intermunicipal e pelo envolvimento dos governos estaduais como coordenadores do processo junto às prefeituras, e não de forma centralizada como se fazia anteriormente (Abrucio e Soares, 200: 113)

Além das características intrinsecamente relacionadas à dimensão horizontal da cooperação federativa, ainda pouco explorada pela ciência política brasileira, os consórcios são utilizados também na dinâmica de coordenação e cooperação vertical das relações intergovernamentais para atribuir maior eficiência às políticas públicas. O sucesso dos consórcios intermunicipais, contudo, não é imediato. Não basta que a parceria se estabeleça para que o novo arranjo institucional venha lograr êxito, seja qual for o resultado que se busque ou a perspectiva utilizada para análise. São múltiplas as variáveis que exercem influência sobre o bom funcionamento dos consórcios intermunicipais. A dissertação de mestrado realizará, a partir de um estudo comparativo, uma análise que privilegia a dimensão político-institucional de duas experiências no Estado do Rio de Janeiro, investigando as condições presentes nos processos de formação no consorciamento intermunicipal e os seus posteriores desenvolvimentos.

1.1

Delimitação do Objeto de Estudo

Quando se observa o perfil dos municípios que formam consórcios intermunicipais e as áreas de atuação correspondente a partir de dados do IBGE, percebemos que os casos mais frequentes estão relacionados à área de saúde entre municípios de pequeno porte. O sucesso da descentralização das políticas de saúde está fortemente relacionado às condições de coordenação federativa presentes no processo de implementação do Sistema Único de Saúde

(SUS). A estratégia adotada por este sistema foi a repartição do poder de gestão entre os três níveis federativos, cabendo aos municípios a responsabilidade pela gestão dos recursos financiados pelo governo federal.

O modelo adotado buscava reduzir as desigualdades no acesso aos recursos públicos destinados ao financiamento da saúde, em nível municipal e estadual (Arretche & Marques, 2007; e Lima, 2007). A regionalização cooperativa, principalmente em nível municipal, foi apontada como condição essencial para que as expectativas de redução das desigualdades inter e intrarregionais se traduzam em realidade (Minas Gerais, 2004).

A partir dos dados disponíveis sobre a formação de consórcios de saúde por unidade federativa, é possível perceber que os estados das Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste possuem maior número de municípios que fazem parte de algum consórcio de saúde, ao passo que os municípios dos estados das Regiões Norte e Nordeste apresentam uma adesão mais tímida. Os resultados de regionalização da saúde obtidos pelo Estado do Paraná têm sido marcantes nesse contexto, já que se alcançou, entre os seus municípios, um impressionante índice de 99,5% de taxa de consorciamento. Outro exemplo citado recorrentemente é o Estado de Minas, uma vez que a atuação de seu ex-secretário de saúde, Rafael Guerra, como empreendedor público na condução do processo, resultou em uma bem estruturada rede de consórcios intermunicipais de saúde dentro do estado (Caldas, 2007).

Finalmente, observa-se que, na área da saúde, o Estado do Rio de Janeiro apresenta um índice de consorciamento dos seus municípios de 77,2%, o que representa um bom desempenho na adesão a este tipo de política desejada pelo SUS. É importante ressaltar, todavia, que nem todos os consórcios de saúde do estado possuem a mesma estrutura institucional nem os mesmos resultados traduzidos em melhoria das condições de saúde pública para os seus cidadãos. Após uma primeira abordagem exploratória com entrevistas envolvendo profissionais especializados nesta área e do levantamento de informações disponíveis em cada consórcio, decidiu-se acompanhar o processo de formação e desenvolvimento do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense (CISBAF), que atualmente congrega os municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Queimados, São João de Meriti e Seropédica.

Os principais motivos que sustentaram esta escolha foram ter sido apontado como o consórcio de saúde mais bem estruturado do estado pelos especialistas da área, já possuir uma trajetória considerável de atuação tendo sido formado em 2000, ter sido um consórcio pioneiro no Brasil no tocante à adequação à Lei 11.107 e ser o consórcio que atende ao maior número de pessoas em comparação com todo o Brasil. Além disso, o CISBAF está situado

em uma região que apresenta inúmeras deficiências e muitas carências dentro da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sendo um exemplo emblemático dos problemas que surgiram a partir do processo de fusão entre os Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. Os objetivos do CISBAF estão voltados para a melhoria na oferta de equipamentos de saúde pública e na gestão dos serviços de saúde em uma escala regional, buscando, dessa forma, implementação de políticas públicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços de saúde, para sua promoção, proteção e recuperação.

Como segundo estudo de caso, foi analisada a experiência o Consórcio Intermunicipal Lagos de São João (CILSJ), cujo objetivo é a gestão ambiental das bacias da Região dos Lagos, do Rio São João e da zona costeira. Sua criação foi efetivada em 1999, como uma iniciativa de cooperação entre os municípios de Saquarema, Araruama, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Arraial do Cabo, Cabo Frio e Armação dos Búzios; a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; bem como representantes de empresas privadas e da sociedade civil. O CILSJ é considerado um dos maiores casos de sucesso de consorciamento intermunicipal dentro do Estado do Rio de Janeiro, por ter sido estabelecido também há mais de uma década, tendo atingido uma maturidade institucional relevante e alcançado resultados significativos em seus principais objetivos.

Além disso, a gestão de recursos ambientais é um exemplo emblemático da necessidade de articulação federativa para solução de problemas que ultrapassam a vontade e iniciativa individual de um município, já que os eventos ambientais muitas vezes não correspondem à sua escala e a mesma fonte de recursos naturais é compartilhada por mais de um município, sendo também um exemplo clássico de interdependência entre governos municipais. A fragmentação da gestão de bacias hidrográficas, portanto, significaria uma perda para os próprios municípios em razão da sensibilidade coletiva dos benefícios e do ônus da sua utilização.

O CILSJ adota uma concepção de desenvolvimento relacionada com o paradigma da sustentabilidade, no qual a preocupação com a preservação do meio ambiente e a garantia da disponibilidade e da renovação dos recursos naturais é um dos seus eixos principais. Segundo esta linha de pensamento, os serviços ambientais, sociais e econômicos básicos devem ser providos a todos, sem prejudicar, no entanto, a viabilidade dos sistemas ecológicos e comunitários dos quais dependem estes serviços (Iclei, 1996). O CILSJ, na esteira desse raciocínio, tem como preocupação central a gestão dos recursos hídricos da bacia que

atravessa os seus municípios como condição para manter e/ou recuperar a qualidade de vida da população dos seus municípios.

Portanto, neste momento, pretende-se realizar uma investigação sobre os aspectos institucionais envolvidos na consolidação de duas experiências de consorciamento no Estado do Rio de Janeiro iniciadas no final dos anos de 1990, e que tiveram continuidade na década passada, o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Baixada Fluminense (CISBAF) e o Consórcio Intermunicipal Lagos São João (CILSJ).

1.2

Desenvolvimento e estruturação da pesquisa: estabelecendo os objetivos e reforçando as questões investigadas

Após definir os objetos de estudo para os quais o foco do trabalho estará voltado, é fundamental agora esclarecer a questão primordial que orienta a investigação e os seus dois objetivos entrelaçados. Em síntese, *será realizada uma análise (i) com base na metodologia de avaliação político-institucional de consórcios intermunicipais elaborada (ii), tomando como referência a comparação entre os dois exemplos do Estado do Rio de Janeiro selecionados.*

No desenvolvimento do estudo de caso, foi realizado um levantamento de dados sobre as condições socioeconômicas dos municípios que participam dos casos selecionados e uma breve pesquisa sobre o processo histórico das localidades e regiões envolvidas. Em relação aos consórcios em si, foram analisados os estatutos de cada consórcio, as atas de reuniões disponibilizadas e outros documentos que permitiram um maior aprofundamento das questões que se desejava explorar. Além disso, foram realizadas entrevistas com base em roteiros previamente estruturados que permitiram, a partir do depoimento de pessoas que exercem cargos institucionais chave nos setores estudados, reconstituir o processo político envolvido na formação e compreender a implementação e a consolidação institucional dos consórcios intermunicipais específicos.

A análise do padrão institucional dos consórcios privilegiou três aspectos principais. Em primeiro lugar, será analisado o processo de autonomização institucional do consórcio. Serão considerados, nessa dimensão analítica, a observação de interesses partidários e de agentes externos presentes no processo político de condução do consórcio, além do padrão de cooperação e coordenação das relações federativas; a forma e a fonte de financiamento dos recursos financeiros disponibilizados para gerir tanto as políticas públicas quanto a sua

manutenção; e as regras do processo decisório interno assim como a continuidade administrativa das decisões estabelecidas ao longo do tempo. Com isso, preocupou-se em verificar se estas variáveis foram e/ou são capazes de propiciar autonomia política, autonomia operacional, e autonomia financeira ao consórcio.

Em seguida, será testado se o consórcio possibilita uma rede de empoderamento das comunidades locais e está submetido a uma multiplicidade de controles democráticos. Foram investigados também os mecanismos de participação e controle social nas políticas implementadas pelo consórcio, identificando os atores relevantes incluídos no processo decisório; e a capacidade da comunidade local de interferir no processo decisório. Além disso, foi verificada a relação do consórcio com a rede de instituições de *accountability* a que o consórcio deve ser submetido e a existência de órgão de controle interno para fiscalização do consórcio com autonomia e capacidade de atuação.

Finalmente, foi avaliado se há coesão interna nas decisões definidas pelo consórcio, ou seja, se o arranjo institucional estabelecido e as condições impostas pelo contexto político em que está inserido são capazes de consolidá-lo como uma arena política que articule os interesses intermunicipais constantemente negociados e facilite a sua relação com os demais níveis de governo, contribuindo para a coordenação federativa. A articulação dos grupos e equipes técnicas formadas por gestores dos diferentes municípios que formam o consórcio também influencia diretamente o sucesso ou fracasso na formulação e implementação de políticas públicas compartilhadas, que é considerado fundamental para que os objetivos e finalidades traçados pelo seu estatuto logrem êxito.

1.3

Estrutura da dissertação: definindo os capítulos que serão desenvolvidos

Este trabalho, portanto, busca se inserir no debate acadêmico envolvendo a formação de consórcios intermunicipais e acompanhar a tendência política recente de valorização destes arranjos institucionais para o fortalecimento da federação brasileira. Além desta introdução e da conclusão, a estrutura da dissertação será dividida em duas partes principais, sendo a primeira voltada para a discussão teórica e a construção do quadro analítico, através de dois capítulos, e a segunda parte, composta por mais três capítulos, será direcionada para discutir os resultados da pesquisa para a análise comparativa entre as duas experiências selecionadas.

No segundo capítulo, será feita a discussão teórica sobre a intergovernamentalidade necessária para se pensar o processo descentralização das políticas públicas no federalismo brasileiro. Em seguida, será apresentada a contribuição analítica da discussão construída pelo

debate em torno do neoinstitucionalismo histórico presente na ciência política contemporânea, em função da valorização da dimensão temporal na sequência dos eventos que dinamizam o processo político envolvido na relação entre os arranjos institucionais e o comportamento dos atores. A partir dessa construção, será feita uma breve contextualização da trajetória histórica do padrão de relações intergovernamentais que envolve os governos municipais dentro da dinâmica federativa brasileira pós-Constituição de 1988.

No terceiro capítulo, será feito um debate conceitual em relação aos consórcios intermunicipais, estabelecendo o conceito de referência utilizado ao longo da dissertação seguido de uma revisão da literatura especializada no tema que permita também definir a agenda e o estado da arte da pesquisa sobre os consórcios no Brasil. Tendo realizado essa discussão, serão focados os elementos que compõem o quadro analítico estabelecido para analisar os consórcios, explicando a importância de cada dimensão utilizada, com base na própria agenda de pesquisa exposta anteriormente e em outras análises político-institucionais de referência.

O quarto capítulo será dedicado à apresentação da parte empírica da dissertação, em que serão analisadas as tendências gerais sobre o cenário atual dos consórcios intermunicipais no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro. Para isso, foi utilizado como base de dados as informações disponíveis na Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE de 2002, 2005 e 2009. O tratamento estatístico será feito tendo em vista as limitações da pesquisa, explicitadas na primeira parte do capítulo.

No quinto capítulo, serão apresentados os consórcios estudados, sendo realizado em cada seção referente uma caracterização do perfil político e socioeconômico dos municípios que formam o consórcio, assim como a reconstituição da trajetória histórica do consórcio em si, destacando os motivos de sua criação, a articulação envolvida e os principais projetos desenvolvidos por cada consórcio.

No sexto, serão apresentados os resultados obtidos pela análise documental e pelas entrevistas realizadas, construindo o padrão institucional de cada consórcio de acordo com as dimensões analíticas estabelecidas na primeira parte da dissertação.

Na conclusão, serão retomados os principais pontos discutidos e as questões levantadas ao longo da dissertação, bem como serão apontados os possíveis desdobramentos que esta pesquisa poderá ensejar.