

Consórcios Intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional

RESUMO

O objetivo do artigo é realizar uma discussão sobre consórcios intermunicipais a partir de um debate conceitual e da construção de uma metodologia de análise político-institucional. Primeiro, foi estabelecida uma definição mínima deste tipo de consórcio tendo como referência seus elementos principais que constituem as estruturas legal, institucional e política. Em seguida, foi desenvolvida uma metodologia para analisar os fatores que caracterizam o processo decisório envolvido na formação e desenvolvimento institucional dos consórcios intermunicipais. Nesse sentido, foi elaborado um quadro composto de três eixos analíticos com base na revisão da literatura nacional produzida sobre o assunto e na incorporação de questões levantadas por trabalhos que se debruçaram sobre outros objetos de estudo. Os critérios propostos buscam analisar o processo de autonomização institucional; a presença de mecanismos democráticos de participação e controle; e a coesão interna necessária para manter sua vitalidade como arena política de cooperação intermunicipal.

Palavras-chave

Consórcios Intermunicipais, Autonomização Institucional, *Accountability*, Coesão Interna.

ABSTRACT

The purpose of this article is to discuss inter-municipal consortia, using conceptual debate, and by constructing a political-institutional methodology of analysis. Firstly, a basic definition of this type of consortium was established, using as a reference, the principle elements that constitute its legal, institutional and political structures. A methodology was then developed, to analyze the factors which characterize the decision-making process involved in the institutional formation, and development of inter-municipal consortia. To this end, a scenario was developed, which was made up of three analytical axes based on a review of national literature dealing with this subject, and on the incorporation of questions raised by work dealing with other objects of study. The proposed criteria seeks to analyze the process of institutional autonomization (making autonomous); the presence of democratic mechanisms of participation and control; and the internal cohesion needed to maintain its force as a political arena of inter-municipal cooperation.

Keywords

Inter-municipal Consortia, Institutional Autonomization, Accountability, Internal Cohesion.

O consorciamento intermunicipal está previsto no Brasil desde a Constituição de 1937. 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, resultada do desenho institucional que a Constituição de 1988 conferiu ao nosso federalismo, impôs aos governos locais dilemas de coordenação e cooperação. A possibilidade de firmar acordos entre os municípios, para que fossem solucionados problemas de ação coletiva com impactos diretos sobre as políticas públicas, introduziu os consórcios intermunicipais na agenda de alguns governos locais que recusavam confundir sua autonomia política com o discurso da autossuficiência autárquica.

O artigo parte do pressuposto que a compreensão do processo político envolvido na formação e no desenvolvimento institucional dos consórcios intermunicipais passa pela dinâmica envolvida nas relações intergovernamentais estabelecidas tanto na dimensão horizontal quanto na vertical. É preciso lembrar que a formação de redes federativas busca a melhor adequação entre as propriedades virtuosas da competição e da cooperação e da centralização e da descentralização, evitando-se os aspectos negativos de cada uma que possam surgir como obstáculos para o êxito do sistema político.

O sucesso dos consórcios intermunicipais, contudo, não é imediato. Não basta que a parceria se estabeleça para que o novo arranjo institucional logre êxito, seja qual for o resultado que se busque ou a perspectiva utilizada para análise. O objetivo deste artigo será realizar, primeiro, um debate conceitual sobre consórcios intermunicipais e, em seguida, propor uma metodologia de análise política e institucional para compreender os diferentes processos de formação e desenvolvimento de consórcios.

Na primeira seção, será feito um debate conceitual que fornecerá a definição mínima de consórcios intermunicipais a ser utilizada a partir de então. Serão identificados os elementos principais que constituem a estrutura legal, institucional e política dos consórcios, através da delimitação normativa do que sejam os consórcios e das definições conceituais construídas pela literatura. Serão utilizados como referência também os principais aspectos trazidos pelo marco regulatório definido pelas fontes constitucionais e infraconstitucionais referentes à formação e contratação de consórcios públicos, ressaltando os avanços e implicações para o processo político envolvido.

Na seção seguinte, será discutida a metodologia proposta para avaliação política e institucional de consórcios intermunicipais. Na primeira parte, será

exposta, como balizamento para essa discussão, a identificação dos principais aspectos levantados pela literatura nacional produzida sobre o tema dos consórcios sobre (i) formação, (ii) desenvolvimento institucional e (iii) relação entre poder público e sociedade. Na segunda parte, serão discutidos os três eixos analíticos que compõem a metodologia construída. Primeiro, será tratada a questão do fortalecimento institucional dos consórcios através da autonomização política, operacional e financeira. Segundo, será discutida a importância dos mecanismos de *accountability*, participação e controle social sobre as decisões tomadas pelo consórcio e pelos seus gestores, em um contexto democrático de respeito aos princípios universais e republicanos das atividades do setor público e de controle da qualidade das políticas públicas. Enfim, será discutida a importância da coesão interna entre os principais líderes e gestores que executam as atividades dos consórcios na capacidade de articular os interesses dos municípios, mantendo sua vitalidade política.

A construção do conceito de consórcio intermunicipal a partir de uma definição mínima

Nesta primeira seção, será apresentado o conceito do que seja um consórcio intermunicipal. A formulação de uma definição mínima realizada a seguir inclui as dimensões legal, institucional e política, passando por uma discussão teórica que envolve o debate sobre relações intergovernamentais e análise institucional, pelo debate conceitual presente na literatura especializada, pelos instrumentos normativos dados pelos órgãos oficiais de governo e pela caracterização dada pela lei. Este passo é fundamental para o desenvolvimento do estudo em função da importância metodológica. Com definição conceitual bem estabelecida, tornam-se mais claros os objetivos do artigo.

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

Em sua origem etimológica, consórcio vem do latim – *consortium*, que implica a ideia de associação (CALDAS, cit.: 52). Segundo a enciclopédia *Larousse Cultural*, a palavra consórcio possui duas referências no tocante ao seu significado na esfera privada. Primeiro como “um grupo de pessoas que se cotizam em prestações para a compra de bens ou objetivos de valor elevado, sendo a ordem de

entrega a cada membro consorciado decidida mediante sorteio”. Segundo, como “associação, geralmente temporária, constituída de empresas do mesmo ramo de negócio com a finalidade de defender ou de organizar interesses comuns” (*Larousse Cultural*, 1998:1577-1578). Com isso, surge a primeira noção importante do que se entende por consórcio que é a associação por interesses comuns.

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

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

Nas Pesquisas de Informações Básicas Municipais realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o Perfil da Gestão Pública dos Municípios brasileiros, o significado dos consórcios se transforma ao longo do tempo, passando por diferentes categorias e classificações, buscando se adaptar às práticas políticas e à Lei 11.107/2005, que regulamenta os consórcios públicos. Na primeira pesquisa, realizada em 2001 e publicada em 2002, no questionário aplicado em todos os municípios brasileiros, os consórcios eram definidos como “acordo firmado entre duas ou mais prefeituras visando à execução de programas, projetos, obras, serviços ou consultorias de interesse mútuo”, sendo enquadrado como recurso para gestão municipal (IBGE, 2002:227).

Já na segunda pesquisa, realizada em 2003 e publicada em 2004, os consórcios intermunicipais foram tratados pelo IBGE como um tipo específico de articulação política local, diferenciado dos convênios por se tratar de acordos firmados entre municípios que só podem ser celebrados entre entes da mesma espécie (IBGE, 2004:75). Além disso, foram elencadas cinco categorias de diferenciação: os próprios consórcios intermunicipais, convênios de cooperação com entidades públicas, convênio de parceria com empresas privadas, ações integradas com outros municípios e apoio de entidades privadas ou da comunidade.

Na terceira pesquisa, que foi realizada entre o final de 2005 e o início de 2006, sendo publicada no final deste último ano, a cooperação entre os municípios recebeu o título de “articulações interinstitucionais entre os entes federativos”, já dividindo os consórcios entre consórcios públicos intermunicipais, com a União e com os estados, além das outras formas de parceria, como convênios de

parceria com o setor privado, e apoio do setor privado e de comunidades. Com isso, pretendeu-se adaptar a categorização segundo as possibilidades previstas na lei (11.107) que havia sido aprovada em 2005 (IBGE, 2006:53).

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

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

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

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

Cruz (2002), por sua vez, apresenta os consórcios como forma de cooperação horizontal originada de “acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes, mediante a utilização de recursos materiais e humanos que cada um dispõe” (idem: 53).

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

1. A Lei 11.105/2005, art. 3º, estabeleceu que os consórcios públicos devem ser constituídos por meio de contrato entre os entes federativos participantes. O vínculo jurídico celebrado na forma de contrato implica que dele surgem direitos e obrigações. Todavia, conforme afirmou Carvalho Filho (2009), as características da relação do acordo firmado estão mais próximas da de um convênio. Isto porque o ajuste do consórcio é plurilateral, e não bilateral, como se supõem os contratos; e o consórcio é intrinsecamente marcado por cooperação mútua entre os consorciados e colaboração recíproca para a consecução dos fins a que se destina o acordo, o que revela entre os pactuantes interesses comuns e paralelos, em oposição aos interesses opostos em virtude do antagonismo entre as vontades de contratantes (CARVALHO FILHO, 2009:23-26). A opção do legislador pela utilização do termo contrato, cuja interpretação, reforçando ponto de Carvalho Filho, deve estar pautada em função da natureza do ajuste, resultante de um acordo de vontades entre os pactuantes, por outro lado, atribuiu aos consórcios públicos maior segurança jurídica, visto que as condições impostas pelo novo marco legal instituído dependem de personalização jurídica, o

relevantes dos diversos municípios (prefeitos) que decidem cooperar entre si para resolver problemas relativos ao tema ou a um setor específico” (idem: 55).

Os consórcios intermunicipais, no entanto, podem ser considerados sim uma instituição, se for tomada como referência a definição de instituição construída por Moraes (2001:34-35), segundo o qual, a este termo, refere-se um “conjunto de regras e restrições que governam as relações sociais entre indivíduos e grupos, emprestando a essas relações certa estabilidade e previsibilidade”. O autor inclui nessa abstração os diversos mercados existentes na economia, as organizações formais, *as relações contratuais*, assim como as regras culturais, os códigos de conduta e as normas de comportamento determinadas pela tradição e pelo costume. Observa-se que foi incluída a expressão “relações contratuais” como uma das possibilidades por ele considerada em sua ampla concepção de instituição. Neste caso, o consórcio intermunicipal, entendido também como uma relação contratual entre dois e mais municípios,¹ pode ser compreendido como uma instituição, já que sua formação altera o comportamento dos atores políticos envolvidos nessa associação e também torna mais previsível e estável a relação entre eles. Isto ocorre uma vez que, tendo sido definida uma cláusula que prevê as condições de punição, suspensão, retirada e extinção do consórcio, conforme exige a Lei dos Consórcios, as alternativas de rompimento do acordo estabelecido são previamente conhecidas, e, por isso, as relações estabelecidas mais estáveis e menos voláteis (ARAÚJO, 2006:9).

Outra contribuição importante para o debate é trazida por Alcântara (2004), ao apresentar duas definições complementares que provocam uma discussão importante no campo da geografia. Na primeira delas, realizada por Lamparelli (1999), os consórcios intermunicipais são identificados como uma das “novas formas de cooperação [que] vêm sendo institucionalizadas entre municípios e diferentes entidades [que] têm sido criadas para atender às exigências locais e necessidades regionais [...]”, o que, para Tavares (1977), as define como “instituições que atuam em nível microrregional” (ALCÂNTARA, 2004:29). A questão que surge dessa discussão refere-se à dimensão analítica da escala sobre a qual as decisões tomadas politicamente se refletem sobre o território.² Ou seja, quando os municípios atuam através dos consórcios, transforma-se a escala em que são desenvolvidas suas decisões políticas, passando da escala local para a escala regional.

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

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

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* [grifo meu] de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 2006:396)

O conceito central que se destaca na definição dos consórcios públicos empregada pelo legislador é justamente o de gestão associada, que está diretamente relacionado ao estabelecimento de mecanismos de vinculação entre pessoas federativas de acordo com um objetivo comum. A finalidade identificada nesse dispositivo é que os serviços públicos “possam ser executados com maior celeridade e eficiência em prol da coletividade, em coerência com o princípio reitor de colaboração recíproca, que deve nortear o moderno federalismo de cooperação” (CARVALHO FILHO, cit.: 9). De acordo com a doutrina, a natureza jurídica dos consórcios públicos, cujo primeiro entendimento é a de acordo plurilateral de cooperação recíproca, com o significado de ajuste firmado pelos interessados, também pode ser qualificada como pessoa jurídica que se oriunda do ajuste. Isto é, a personalidade jurídica assumida pelo consórcio é o efeito de sua contratação, representando, além do vínculo com os integrantes, o “mecanismo através do qual as vontades expressas no contrato se extrovertem nas relações jurídicas” (idem: 26).

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

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

A última observação necessária sobre a definição legal dos consórcios que possui implicação direta sobre o conceito que será construído se faz sobre os objetivos e competências previstos na forma da lei. O artigo 4º, inciso I, da Lei 11.107 exige que, no protocolo de intenções – negócio jurídico de ajuste preliminar – seja estabelecida a finalidade do consórcio, podendo ser classificado como consórcio de objetivo singular, quando se almeja um único objetivo específico, ou como consórcio de objetivo plúrimo, quando os pactuantes indicam mais de um objetivo a ser perseguido (idem: 47-48). Os objetivos específicos que devem orientar a atuação dos consórcios foram relacionados pelo artigo 3º do Decreto nº 6.017, tendo a Lei 11.107 silenciado a respeito do assunto. Embora esta relação

que se caracteriza como um produto dos acordos firmados como contratos e não como convênios. A caracterização da relação contratual, cuja redação foi mais bem empregada pelo Decreto regulamentador (art. 2º, I) do que pela Lei (art. 6º), uma vez que esta última ensejou uma polêmica na doutrina a cerca da contradição que impunha ao sistema jurídico dos consórcios públicos, será realizada, então, através da personalização jurídica que o consórcio vier a assumir por decisão dos pactuantes, podendo ser constituído como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (CARVALHO FILHO, cit.: 28). (ARAÚJO, 2006:9).

2. Sobre essa questão, Castro destaca a contribuição de Agnew (2002 *apud* CASTRO, 2009:23) ao afirmar que é a escala na qual um fenômeno é moldado o que importa para as análises geográficas, superando a polêmica entre as perspectivas da *redução e holista*, tornando-a uma ferramenta analítica e metodológica que confere visibilidade e permite a problematização de muitos fenômenos da geografia política. A escala é, portanto, a dimensão mais bem adequada para “refletir sobre questões colocadas pelas dimensões inerentes

às relações entre a política – controle dos conflitos de interesses, decisões e ações – e o território – base material e simbólica do cotidiano social”, principal eixo da agenda temática da geografia política. (idem: 36-37).

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

4. Esta observação é realizada tendo em vista a experiência da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo da Bacia de Campos (OMPETRO), em que se formou uma arena política de cooperação horizontal, porém suas atividades desenvolvidas se restringem a monitorar o recebimento de recursos provenientes das atividades de exploração e produção de petróleo na Bacia de Campos, no Estado do Rio de Janeiro, isentando-se de qualquer possibilidade de definir a aplicação destes recursos na forma de políticas públicas. Além disso, a consolidação

seja meramente exemplificativa, ou seja, não esgota todas as possibilidades de atividades para as quais os entes federativos consorciaram-se, é fundamental conhecer aquelas previstas pelo ato regulamentador. São elas: gestão associada de serviços públicos; serviços de obras e bens; compartilhamento de instrumentos e equipamentos; produção de informações ou de estudos técnicos; instituição e funcionamento de escolas de governo e congêneres; promoção do uso racional dos recursos naturais e proteção do meio ambiente; gerenciamento de recursos hídricos; gestão e proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum; planejamento, gestão e administração da previdência social dos servidores; fornecimento de assistência técnica para o desenvolvimento rural e agrário; ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional; e exercício de competências autorizadas ou delegadas.³

Destas competências previstas, cabe aqui discutir aquela que, embora possa parecer que se desvie da direção das demais, na verdade confirma o padrão geral estabelecido: atividades que suscitem decisões sobre a forma como se utiliza um determinado recurso público. Trata-se neste momento da atividade de produção de informações ou estudos técnicos, considerada essencial para que os municípios e o consórcio formado adquiram maior conhecimento sobre a área em que estejam atuando, objetivo que pode ser entendido como um meio para que determinados fins sejam alcançados. Ou seja, a produção de informações e estudos específicos, neste caso, deve estar atrelada a alguma atividade específica que se deseja executar. Isto pode parecer leviano, todavia é fundamental para compreender o conceito que será apresentado, pois podem ser formadas associações e organizações entre municípios que monitorem algumas informações relativas a algum interesse comum, porém não fazer parte da alçada de seus objetivos executar alguma atividade específica, produzir alguma política pública, ou atuar em alguma de suas etapas, como formulação, implementação e avaliação, o que a impede de ser classificada como um consórcio.⁴

Do ponto de vista político, a formação de consórcios intermunicipais significa o surgimento de uma nova arena pública, em que as autoridades governamentais negociam os conflitos e os limites que cercam suas decisões sobre as regras que expressam uma intenção de influenciar, alterar e/ou regular o comportamento individual ou coletivo e o acesso de indivíduos e grupos sociais aos recursos distribuídos socialmente. Isto é, um novo espaço institucionalizado de decisão sobre políticas públicas,⁵ cuja principal característica, conforme se destacou no debate normativo e jurídico dos consórcios, é a gestão compartilhada.

Implica-se, portanto, um processo de *shared decision making*. Conforme destaca a literatura sobre relações intergovernamentais em sistemas federais, em função do intenso jogo de acordos, vetos e decisões políticas estabelecido entre municípios dotados de autonomia, formas de coordenação e cooperação são fundamentais para o bom resultado das políticas implementadas em contextos

federativos como o brasileiro (PIERSON, 1995 e ABRUCIO, 2005). O conceito de redes federativas⁶ (ABRUCIO e SOARES, 2001) mostra-se bem adequado para caracterizar os consórcios intermunicipais, porém ainda insuficiente. A existência de um espaço institucional em busca de formas bem-sucedidas de gestão compartilhada entre municípios, que procure solucionar problemas em comum ou defender interesses coletivos, depende também de um bom nível de coesão interna entre os atores, ou seja, necessita-se de cooperação horizontal (ISMAEL, 2005). Mesmo que se reconheça a desigualdade de *status* político e econômico entre eles, causada pelos diferentes níveis de recursos de poder e de recursos financeiros que cada um possui, a cooperação mantém-se como elemento central para que o consórcio mantenha sua vitalidade. Sem a convergência de interesses em torno de uma agenda governamental comum, arranjos institucionais que dependem de uma gestão pública compartilhada perdem sua capacidade de representar os interesses coletivos e, por conseguinte, sua resolatividade.

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

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

A construção da metodologia de análise política e institucional dos consórcios

Nesta seção, será desenvolvida a metodologia proposta para analisar os fatores que caracterizam o processo decisório envolvido na formação e desenvolvimento institucional dos consórcios intermunicipais. Primeiro, serão levantados os

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

5. Essas características do que se entende por políticas públicas possuem como referência o debate apresentado por Souza (2007:68-69) e Cardoso (2004) sobre a própria definição do que sejam políticas públicas e sobre as formas de distribuição desigual de recursos em uma sociedade.

6. Abrucio e Soares (cit: 48-49), valendo-se das conclusões dos especialistas em relações intergovernamentais de que a interação entre os níveis de governo deve evitar, ao máximo possível, os jogos de soma-zero e de soma-negativa e não colocar em linhas opostas e em confronto radical a competição e a cooperação, a obtenção do equilíbrio desejado depende da

constituição de *redes federativas*. O objetivo defendido pelos autores, portanto, é a criação de instituições, políticas e práticas intergovernamentais que reforcem os laços de parceria, sem perder o pluralismo e a autonomia da estrutura federativa, envolvendo um conjunto de condições e ações para resolver os problemas de processos de decisões compartilhadas. Estas redes devem observar a presença de (i) regras institucionais que favoreçam a cooperação sem enfraquecer a autonomia e a possibilidade de autocontrole intergovernamental; (ii) fortalecimento das capacidades de coordenação dos governos estaduais, regionais e federal junto aos poderes locais; (iii) construção de uma cultura política intergovernamental baseada nos princípios da tolerância e da negociação; (iv) arranjos de políticas públicas que favoreçam o compartilhamento de decisões e responsabilidades, (v) estímulo a ações e parcerias cooperativas entre municipalidades, tanto com processos formais quanto com processos informais; (vi) fortalecer institucional e financeiramente as administrações públicas locais para que possam realizar as funções que lhes forem descentralizadas; (vii) formas democráticas de controle das ações governamentais locais e fiscalização dos fóruns em

aspectos mais relevantes encontrados na revisão do estado da arte da literatura nacional produzida sobre este objeto. Em seguida, serão discutidos de forma mais detalhada os três eixos que formam a metodologia de avaliação institucional proposta. Nesse ponto, questões não levantadas pelos trabalhos discutidos na primeira parte também serão utilizadas como referência, sendo necessário buscar em trabalhos que trataram de outros objetos específicos sua sustentação teórica.

Formação, desenvolvimento institucional e dimensões democráticas

Nesta primeira parte, será realizada uma breve exposição das principais dimensões analíticas exploradas pela literatura nacional especializada no tema, o que contribuirá para a fundamentação do quadro analítico. Primeiro, serão tratados os fatores que contribuem para a formação dos consórcios intermunicipais, em seguida, as condições institucionais e políticas de seu desenvolvimento e de sua sustentabilidade, e, para finalizar, as questões que envolvem a relação entre consórcios intermunicipais e sociedade.

O trabalho de Caldas (2007), oriundo do campo da ciência política, parece ser a tentativa mais bem sistematizada para compreender o processo de formação e institucionalização dos consórcios intermunicipais. O autor assume uma perspectiva inovadora para interpretar a formação dos consórcios intermunicipais, cuja referência é um arcabouço teórico estruturado na teoria da escolha racional, na teoria do capital social e na teoria da formação de agendas de governo.

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

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

Finalmente, o autor se utiliza do processo de formação de agendas governamentais baseado nos aspectos analíticos do neoinstitucionalismo histórico (CALDAS, cit.: 157-158). Este modelo de análise depende de dois fatores principais: o empreendedor público (*entrepreneur*)⁷ e a janela de oportunidades (*policy windows*). A janela de oportunidades depende da reunião dos três fluxos que perpassam a inclusão de políticas públicas nas agendas de governo:

a transformação de uma situação recorrente em um problema público socialmente construído como tal e que possui alternativas de políticas capazes de solucioná-lo; a influência da disputa pelo poder político na decisão da agenda e a apresentação de soluções socialmente plausíveis para o problema identificado na agenda. Qualquer alteração em um desses fluxos pode incluir ou excluir determinado item na agenda de governo. Desta maneira, a formação da agenda governamental, compreendida como um processo pré-decisório, depende da afinidade circunstancial entre a vontade do empreendedor público e a abertura da janela de oportunidades. O desafio posterior seria evitar que conflitos conjunturais desfavoráveis (a não ocorrência de um dos fluxos, por exemplo) retirem uma política pública já implementada da agenda de decisão do governo (idem: 39-46). Foram identificados, além disso, dois tipos de problema que se sobrepõem ao tratar da formação de agenda a partir do objeto empírico analisado – os consórcios intermunicipais, um de natureza setorial, isto é, a política pública envolvida; outro relativo à articulação territorial, em que se torna necessário para os municípios superar a lógica da autonomia como sinônimo equivocado de autossuficiência (idem: 162).

Além disso, o comportamento dos atores e dos agentes políticos em torno da formação de um consórcio intermunicipal é influenciado por mecanismos causais diversos, como, por exemplo, o grau de confiança preexistente entre os agentes políticos que se articulam em prol deste objetivo e a forma como o empreendedor político propõe, discute e convence os mais diversos atores sociais e políticos nas mais diversas arenas. Em todos os casos estudados pelo autor, a criação do consórcio é a solução para a resolução de um problema, em que a força do argumento utilizada pelos empreendedores, mesmo o autor reconhecendo não ser possível encontrar um padrão na construção da questão, possui maior capacidade explicativa do que os esquemas de benefícios e punições. A expansão e institucionalização do consórcio, que pode ser mensurada pela inclusão em seu quadro de novos atores políticos, técnicos e burocratas seduzidos por uma racionalidade prática de vantagens em aderir ao consórcio, está relacionada à capacidade de suas ações em gerar resultados.

Além destes fatores levantados por Caldas, a formação de consórcios intermunicipais é explicada na literatura nacional pela capacidade das demais esferas de governo, sobretudo os governos estaduais, em estimular um padrão mais cooperativo entre os municípios (NEVES, 2001; DINIZ FILHO, 2006 e RIBEIRO, 2009), pela estrutura institucional da área de política pública envolvida (CALDAS, cit.: 82-83), pelo capital social constituído de relações prévias de confiança entre os municípios e pela mobilização coletiva contra um problema comum (ABRUCIO e SOARES, cit.). Por outro lado, foram mencionados como alguns dos obstáculos, para a formação de consórcios, a divergência de agendas governamentais e o descompasso entre formuladores e executores,

que as decisões são tomadas tanto em nível central quanto em nível compartilhado; e (viii) a criação de canais entre o poder público com a sociedade civil e seus atores.

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

principalmente quando estão envolvidos incentivos de agentes externos.

Em relação à sustentabilidade institucional dos consórcios, podem-se diferenciar os trabalhos produzidos sobre esta temática em dois grupos, sendo o primeiro deles direcionado para as razões que explicam o sucesso de determinados consórcios e o segundo voltado para os desafios e obstáculos, encontrados por algumas experiências, que arrefecem a cooperação intermunicipal. De forma resumida, é possível dizer que todos estes trabalhos buscam responder a uma questão central para este debate, levantada por Ostrom (1990) e sistematizada por Dietz, Ostrom e Stern (2003). Como um grupo que partilha uma situação de interdependência pode organizar a si próprio, construindo uma estrutura institucional que mantenha a produção compartilhada de benefícios contínuos e sustentáveis, sem que seus integrantes sintam-se atraídos pelas externalidades negativas de processos de cooperação?⁸

Uma série de argumentos levantados pelos trabalhos analisados parece apresentar relevante capacidade explicativa para o sucesso no desenvolvimento e atuação dos consórcios intermunicipais. Primeiro, a flexibilidade de sua estrutura interna deve apresentar regras claras e consideradas adequadas pelos municípios, sendo capazes de produzir acordos entre atores com recursos políticos e econômicos desiguais (DINIZ FILHO, cit. e RIBEIRO, cit.). Além disso, para que a confiança na cooperação seja reforçada e o consórcio legitimado como articulador político de seus interesses, o reconhecimento dos municípios de que a atuação do consórcio traz resultados positivos para a região e benefícios individuais a cada um tornam-se fundamentais (NEVES, cit.). Nesse ponto, é importante que sua arena deliberativa seja capaz de organizar os interesses municipais inicialmente dispersos e fortalecer o bloco político formado em futuras negociações diante de outras instâncias e demais agentes de poder (SCHNEIDER, 2005). O apoio do governo estadual e também sua participação no consórcio é apontado por alguns autores como elemento que fortalece sua sustentabilidade, uma vez que a presença de incentivos e agentes externos é considerada por muitos que se apoiam na teoria da ação coletiva importante na manutenção de um arranjo cooperativo bem coordenado.

Outro fator mencionado refere-se à cultura política local, que, quando internaliza a cooperação como um dos seus valores principais, torna o consórcio menos instável nos momentos de transição política e alternância administrativa. Para que essa cultura seja construída, entretanto, é necessário vontade política, apoio e comprometimento dos prefeitos e líderes regionais. Também é importante que o consórcio seja mantido mesmo em conjunturas desfavoráveis, pois, no momento em que tais circunstâncias forem revertidas, o legado institucional deixado já terá se tornado parte do cotidiano regional e sua extinção considerada uma atitude politicamente inviável (ABRUCIO e SOARES, cit.; REIS, 2008 e CRUZ et al., 2009).

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

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

Sobre os obstáculos que provocam arrefecimento da cooperação e, por consequência, do consórcio, três pontos merecem ser destacados. No que se refere às relações políticas, os consórcios que ainda não se encontram estáveis ou que são extremamente dependentes de recursos externos são bastante vulneráveis às alterações no quadro político e administrativo. No relacionamento interinstitucional que o consórcio venha a estabelecer, as entidades regionais devem evitar sobreposições e confusões de competências, seguindo, assim, mais a lógica da complementaridade do que a do conflito. Por último, o desentrosamento entre os dirigentes que realizam a gestão do consórcio e definem seus objetivos com as administrações municipais introduz uma distância e um descompasso entre as equipes, prejudicial à coesão necessária para que se mantenha a legitimidade do consórcio enquanto entidade política que representa seus municípios associados (ABRUCIO e SOARES, cit. e CARVALHO, 2007).

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

As relações entre o poder público e a sociedade no processo de gestão de consórcios intermunicipais, conforme nos aponta a literatura consultada, devem ser orientadas pela busca de uma sinergia entre Estado e sociedade. A construção dessa relação depende tanto de atributos presentes no capital social de uma região quanto de seu processo de formação institucional e das formas como foram implementadas as políticas públicas (CASTELLANO, 2007). Para que a ampliação da participação de diversos atores seja realizada através de um padrão bem coordenado de ação coletiva, a presença de um gerenciador de conflitos que seja capaz de articular os diferentes interesses, identificando os acordos possíveis de serem produzidos, é indispensável (PEREIRA, 2007). Por fim, para uma avaliação da capacidade de democratizar a gestão de políticas públicas realizada no âmbito de um consórcio, é preciso definir com quais dimensões analíticas se

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

trabalará, sendo consideradas questões relevantes neste debate a contribuição dos consórcios para que se amplie a inclusão de novos atores e grupos sociais no processo decisório e se formem arenas deliberativas que orientem as decisões a ser tomadas, assim como se preste atenção nos mecanismos de controle social aí presentes (ABERS et al., 2008).

Os eixos analíticos do quadro metodológico: autonomização, *accountability* e coesão interna

Esta parte será dedicada ao quadro metodológico, construído a partir de aspectos identificados na revisão da literatura nacional produzida pelo tema e questões que contribuem para a análise política e institucional dos consórcios desenvolvidas por trabalhos que se debruçaram sobre outros objetos de estudo.

Este quadro possui três eixos principais, que serão apresentados a partir de seus significados, das variáveis que os compõem, seus diagnósticos estimados e da forma como podem ser extraídos seus resultados. Será formada, assim, uma estrutura metodológica de avaliação político-institucional de consórcios intermunicipais.

a) O fortalecimento institucional do consórcio

O primeiro eixo a ser tratado analisa o consórcio intermunicipal a partir de seu processo de autonomização política, operacional e financeira. O fortalecimento institucional está diretamente relacionado à sua estabilidade enquanto arena política decisória. Trata-se, portanto, de verificar se o consórcio dispõe de recursos próprios que o protejam de conjunturas desfavoráveis e constrangimentos externos que possam enfraquecer ou limitar sua capacidade de exercer as funções a que foi delegado e cumprir seus objetivos previamente estabelecidos. Adaptando a pergunta proposta por Nordlinger (1987) e utilizada por Raposo,⁹ pode-se dizer que a questão central que cerca o primeiro eixo é: “está o Estado [consórcio] agindo por suas próprias preferências políticas, traduzindo-as em políticas públicas; ou são suas ações configuradas e limitadas pelas expectativas, demandas e pressões de um amplo ou pequeno grupo de atores sociais?”. Isto não significa, entretanto, que os consórcios devam se afastar dos grupos sociais que estão representados nos centros de poder municipais, formando uma burocracia que se caracterize pelo afastamento em relação aos interesses do próprio município que o consórcio representa. O que se pretende analisar é como as condições de formação e o processo de desenvolvimento institucional do consórcio influencia os recursos de poder que seu quadro deliberativo e técnico-decisório dispõe.

O fortalecimento institucional do consórcio, dessa forma, é analisado a partir de três variáveis. A autonomização política procura investigar se o padrão de atuação do consórcio está limitado e vinculado às estratégias individuais de

cada representante do executivo municipal assentadas em interesses isolados ou mesmo aos interesses dos agentes externos que agem como coordenadores do consórcio (DINIZ FILHO, cit. e RIBEIRO, cit.) ou se, por outro lado, predomina a lógica da *regionalidade*, tal como destacou Reis (cit.) como um elemento que fortalece a atuação do consórcio.

O primeiro aspecto a ser analisado, portanto, é a influência dos ciclos eleitorais sobre a vitalidade dos consórcios, em que a mudança na configuração partidária dos prefeitos que o integram interfere no padrão de cooperação política regional, conforme tinha sido demonstrado por Reis (cit.) e Abrucio Soares (cit.) no segundo período do Consórcio do Grande ABC e por Carvalho (cit.) sobre o Consórcio Intermunicipal da Bacia do Jiquiriçá (CIJ), a partir de 2003. Esta variável está relacionada com a necessidade de uma gestão compartilhada em que as diferenças entre os interesses político-partidários não seja capaz de arrefecer a solidariedade intermunicipal, visto que os interesses que mobilizam a atuação conjunta não devem estar subsumidos a interesses individuais. Ou seja, espera-se verificar se os consórcios são resistentes aos ciclos eleitorais ou sensíveis às mudanças de governo, o que pode ser investigado através de análise das atas das assembleias do conselho executivo, realizando, assim, uma reconstituição histórica dos consórcios tendo em vista a frequência com que os prefeitos se reuniam e a importância que davam para o consórcio.

O segundo fator diz respeito à natureza da cooperação intermunicipal no momento de formação do consórcio, em que o impulso que mobiliza a ação coletiva pode ter sido articulado a partir de uma iniciativa voluntária ou induzido por incentivos externos. Segundo o modelo de evolução institucional construído por Diniz Filho (cit.: 181) em que o consórcio se desenvolve por etapas como em uma “escada” ou sua ascensão é oscilante como em uma rampa, a cooperação voluntária torna o consórcio mais vulnerável aos questionamentos locais sobre a própria razão de existência do arranjo, ao passo que o incentivo externo pode tornar questionável apenas os recursos que cada município passa a ter direito sem contestar o consórcio em si (RIBEIRO, cit.). Por outro lado, a articulação voluntária se afasta de uma lógica estritamente pragmática, contribuindo para a conscientização regional sobre a interdependência entre os municípios, formando uma cultura política favorável à cooperação e ao consorciamento. De certa forma, o que está sendo discutido é a condição sobre a qual se constrói relações sinérgicas entre os prefeitos. A forma mais direta de esclarecer esta questão é a identificação da motivação que levou à criação do consórcio, a partir de entrevistas com informantes-chave que participaram deste processo.

O terceiro elemento em foco na variável de autonomização política do consórcio está vinculado às estratégias de coordenação intergovernamental, a partir da presença do governo estadual e/ou federal na formação e desenvolvimento do consórcio. A autonomia é alcançada quando, mesmo se reconhecendo a

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

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

12. Esta associação engloba um conjunto de fatores e procedimentos bastante sofisticado elencados por Santos (1994, *apud* RAPOSO, cit.: 72),

importância das demais esferas governamentais, os municípios possuem alto grau de liberdade e poder no interior do consórcio e este se torna capaz de sobreviver por conta própria. Ou seja, a dependência ocorre se a retirada do consórcio entre as prioridades dos demais níveis federativos o esvazia como arena de articulação dos interesses regionais, tal como demonstrou Ismael (cit.) em relação ao declínio da SUDENE.¹⁰ Deve-se buscar, assim, identificar se a coordenação intergovernamental se faz presente ou não e se o consórcio é dependente ou não desta coordenação, o que se espera ser respondido através da análise das parcerias intergovernamentais estabelecidas e da composição do conselho executivo que toma as decisões no consórcio, verificando se existe uma participação constante do governo estadual e/ou federal e se sua ausência compromete a dinâmica interna de seu funcionamento.

A segunda variável relativa ao fortalecimento institucional é sua autonomização operacional, incluindo nesta parte, além dos representantes do poder executivo municipal, o corpo técnico burocrático responsável pela formulação e implementação dos projetos do consórcio. As questões principais que estão aí presentes buscam apontar se o consórcio foi capaz de construir uma estabilidade que desse suporte para os projetos de apoio ao seu desenvolvimento institucional e para as decisões de políticas públicas formuladas (RAPOSO, cit.), construindo uma agenda própria e tornando-se uma referência de resolutividade para seus municípios associados (NEVES, cit.); ou se há restrições à equipe gerencial liderada por seu dirigente executivo dificultando a implementação de suas proposições.

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

O segundo fator vinculado a esta variável analisa a estabilidade institucional do consórcio em função da circulação dos titulares que formam a equipe responsável por definir os diagnósticos e as atribuições da própria instituição. A descontinuidade na administração política, dada pela alta rotatividade de seus membros, pode se traduzir em fragilidade no tocante às suas metas administrativas e às lealdades para com a organização, aumentando, por consequência, a dependência de laços pessoais (RAPOSO, cit.: 73 e 108).¹¹ A lógica que sustenta este raciocínio está associada à mudança no perfil dos agentes de poder e a governabilidade produzida.¹² Se a circulação das elites dirigentes estiver de

acordo com os prazos definidos pelas regras da instituição, de forma que não se altere de modo rotineiro a composição do quadro burocrático, é possível dizer que o consórcio é estável. Se, no entanto, a evolução do consórcio for marcada por trocas constantes dos agentes de poder, causando alterações na forma como é conduzido, a instabilidade produzida fragiliza seu desenvolvimento e, por conseguinte, também arrefece a própria cooperação que sustenta toda a sua lógica de funcionamento, o que se torna ainda mais significativo quando se trata de uma gestão compartilhada que depende de entrosamento entre as equipes, conforme demonstrou Carvalho (cit.) e Laczynski (cit.). Sua verificação pode ser realizada pela análise da ocupação dos cargos principais, identificando o perfil de seus titulares e investigando os fatores que motivaram a substituição de um dirigente por outro.

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

A primeira questão a ser analisada é a sustentabilidade financeira do consórcio, sendo identificadas, se possível, quais são as fontes de recursos disponíveis que alimentam o orçamento total à sua disposição. Pode-se avaliar, através do balanço patrimonial do consórcio e da execução orçamentária, se os recursos financeiros são exclusivamente garantidos pelos municípios associados ou se há contribuições de outras instituições públicas ou entidades não governamentais. Em função das fontes do orçamento, deverá ser avaliado se o consórcio é capaz de se autossustentar ou é extremamente dependente das transferências de recursos.

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

O Quadro 1 apresenta cada item discutido sobre as variáveis que compõem o eixo analítico relativo ao fortalecimento institucional dos consórcios.

tais como a capacidade que dispõe o governo de: “(a) tomar conhecimento de um problema e enunciar objetivos genéricos de solução; (b) identificar canais políticos e administrativos adequados a uma tomada de decisão; (c) definir um conjunto de medidas e mobilizar meios apropriados para a sua execução; e (d) aplicar as medidas corretivas em coerência com os objetivos enunciados”.

Quadro 1: Eixo Fortalecimento Institucional

Variáveis	Dimensões Analíticas	Conceito	Diagnósticos Estimados	Metodologia
Autonomização Política	Influência dos ciclos eleitorais	Interferência dos interesses político-partidários na atuação do consórcio	resistente aos ciclos eleitorais / sensível às mudanças de governo	Reconstituição histórica de atuação. Comparar atuação ao longo dos diferentes mandatos
	Cooperação intermunicipal	Mobilização dos municípios na formação do consórcio	induzida por condicionamento externo / articulação voluntária	Identificar a motivação da criação. Entrevista com representante da 1ª geração
Autonomização Política	Coordenação intergovernamental	Apoio do governo federal e/ou estadual	existente / ausente dependente / independente	Verificar as parcerias intergovernamentais. Análise da composição do conselho executivo
	Capacidade de gestão	Autonomia dos gestores executivos para implementar seus projetos	existente / ausente	Identificar possíveis constrangimentos. Entrevista qualitativa
Autonomização Operacional	Continuidade administrativa	Circulação de titulares que formam a equipe técnica do consórcio	alta / média / baixa estabilidade	Verificar a rotatividade dos membros. Análise da ocupação dos cargos principais
	Sustentabilidade financeira	Fonte orçamentária que assegure os recursos disponibilizados aos consórcios	concentrada / diversificada patrimônio próprio / emprestado	Análise das fontes do orçamento
Autonomização Financeira	Independência Financeira	Recursos assegurados por norma jurídica que impeça interferência de discricionariedade política em seu recebimento	independente / dependente	Análise do estatuto e das leis orçamentárias correspondentes

b) Mecanismos democráticos de participação e controle

O segundo eixo que compõe o quadro metodológico analisa as possibilidades de formas de participação e controle democráticos exercidos no âmbito do consórcio. Pretende-se verificar, deste modo, se o consórcio estabelece uma relação de sinergia com a sociedade tornando-a mais ativa no processo decisório e se submete a uma multiplicidade de controles que assegurem uma conduta responsável de sua administração pública. O conceito de *accountability*, fundamental na compreensão deste eixo analítico, basicamente significa atribuir responsabilidade aos dirigentes públicos, isto é, torná-los responsáveis pelas decisões que são tomadas. Além disso, este conceito deve ser entendido a partir de sua dimensão

legal, caracterizada pelo combate à corrupção, e também de sua dimensão política de controle dos cidadãos sobre seus representantes, orientando as políticas governamentais de acordo com suas demandas, e dos próprios agentes do poder sobre as burocracias, para que se alinhem de acordo com seus interesses políticos. Em resumo, trata-se de controle sobre a conduta idônea dos agentes governamentais e sobre a qualidade das políticas públicas.

A questão que atravessa essa discussão é a necessidade de se construir um vínculo em uma sociedade democrática entre o poder político e a cidadania através de formas diversas de prestação de contas (PREUZZOTTI, 2008:477), dado que, como indicou O'Donnell (1998)¹³, Urbinatti (2006)¹⁴ e Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010)¹⁵, o ciclo da representação não se esgota no momento eleitoral, sendo preciso haver instrumentos efetivos e continuados de controle, avaliando se os governantes agem de acordo ou não com os interesses dos representados. Com isso, a metodologia apresentada neste artigo propõe a discussão de como os consórcios ampliam os canais de participação da sociedade e intentam tornar seus dirigentes mais responsáveis.

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

A primeira dimensão analítica associada a esta variável diz respeito aos mecanismos de controle interno e características das instâncias em que são exercidos. De acordo com Carvalho Filho (cit.: 112), o consórcio público, “por ser constituído pela associação de pessoas federativas, tem o dever de proceder à autotutela por meio do controle interno, seja prevenindo os desvios de conduta e de recursos, seja garantindo a correta execução de suas atividades e das metas a serem atingidas”. Em que se pese nem a Lei nem o Decreto explicitarem a forma como deve ser feito o controle interno nos consórcios, a estrutura organizacional predominante dos arranjos encontrados no Brasil inclui a existência de um Conselho Fiscal, que, normalmente, deve ser ocupado por representantes do poder legislativo dos municípios (CASTELLANO, cit.: 122 e NEVES, cit.: 59). O'Donnell (cit.: 49), nesse sentido, destaca, como a primeira das oito sugestões apresentadas sobre como adquirir *accountability* horizontal em longo prazo, a importância de se fortalecer a representatividade dos partidos de oposição em posições-chave nas agências de controle. Pode-se dizer, assim, que uma forma de assegurar que o controle interno seja exercido sem interferência dos interesses daqueles que são controlados seria a presença

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

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

15. Loureiro, Abrucio e Pacheco (2010:14) chamam atenção para a

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

16. Sobre esse assunto, em primeiro lugar, é importante recordar que, segundo O'Donnell (cit.: 46), a efetividade da *accountability* horizontal depende não apenas de agências isoladas que lidam com questões específicas, mas principalmente de uma rede dessas agências que inclui tribunais comprometidos com este tipo de *accountability*. No caso brasileiro, Arantes, Loureiro, Couto e Teixeira (2010:145-147) afirmam, que, quando estes instrumentos são utilizados, o que ocorre predominantemente de

de vereadores que não participam da coalizão de governo no Conselho Fiscal do consórcio. Além disso, Olivieri (2010), quando analisa o surgimento de um novo sistema de controle no Executivo Federal através da criação do Sistema Federal de Controle Interno (SFC) em 1994, destaca como este instrumento, mesmo sendo exercido por critérios técnicos e burocráticos *a priori*, permite aos agentes políticos monitorar as políticas públicas e a atuação da burocracia de acordo com os alinhamentos dados por eles através de critérios políticos. Por fim, outra medida que poderia ser adotada segue o exemplo descrito por Castellano (cit.: 131) sobre a estratégia do Consórcio das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (CIPCJ) em delegar, em fase preliminar, a tarefa de verificar a transparência e regularidade da gestão dos recursos financeiros a um escritório de contabilidade terceirizado. Pode-se avaliar o sistema de controle interno, enfim, através da identificação da origem dos membros do conselho fiscal, da análise de como o estatuto prevê a existências do controle interno e dos procedimentos internos que podem ou não facilitar o controle.

A segunda dimensão analítica refere-se à efetividade do sistema de controle externo sobre o consórcio exercido pelo arcabouço institucional brasileiro de *accountability* horizontal. Embora se afirme que ainda não foi construído no Brasil um sistema de controles democráticos coordenado e articulado que garanta o cumprimento das expectativas mencionadas acima,¹⁶ o próprio marco regulatório dos consórcios públicos determina que seja obrigatória a fiscalização por parte dos Tribunais de Conta competentes e que a execução orçamentária esteja de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.¹⁷ Torna-se necessário, desta forma, averiguar se o consórcio é regulado de forma efetiva pelo sistema de controle externo ou se este é ausente em relação aos instrumentos de gestão do consórcio.

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

A primeira dimensão analítica envolvida é a identificação dos atores relevantes, grupos de interesse e entidades que participam da arena deliberativa influenciando as decisões tomadas pelo conselho executivo do consórcio. A inclusão de novos atores, antes excluídos do processo decisório, nos espaços políticos, é apontada como fator fundamental para a democratização da agenda pública, seja nos conselhos de políticas públicas, seja nas organizações da sociedade civil, ou nos movimentos sociais (DURÁN, 2010:177). No que se

refere aos consórcios intermunicipais, diversos arranjos têm sido formados para garantir a participação da comunidade na discussão dos rumos das políticas públicas regionais. É possível encontrar a presença de órgãos colegiados que representem os interesses da sociedade civil no conselho deliberativo do consórcio (CASTELLANO: cit.) ou em espaços para discussão em outras instituições a que o consórcio esteja vinculado (REIS, cit. e PEREIRA, cit.), entre outros. Abers et al. (cit.) destacam que tal análise deve ser ponderada, levando em consideração o perfil dos representantes que participam efetivamente das discussões. O que pode ser feito, neste sentido, é elencar os segmentos da sociedade civil e da iniciativa privada que possuem participação nos conselhos do consórcio, através da composição da assembleia decisória ou instância afim.

Além disso, outra dimensão analítica importante neste aspecto é a relação interinstitucional estabelecida entre o consórcio e outros canais de participação da sociedade que porventura possam interferir nas decisões tomadas, como os Conselhos Municipais, Estaduais e Federais de políticas públicas, Ouvidorias do próprio consórcio ou das prefeituras associadas, e outras arenas deliberativas em que a sociedade civil esteja presente. O objetivo é diagnosticar se o consórcio possui uma relação aberta e comunicativa ou fechada e insulada com as demais instituições, em função da identificação dos canais de relação interinstitucional e da forma como estas relações são estabelecidas, podendo contar ainda com a contribuição de depoimentos de seus representantes.

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

O Quadro 2 apresenta cada item discutido sobre as variáveis que compõem o eixo analítico relativo aos controles democráticos e participação social no consórcio.

forma descoordenada e desarticulada, a atuação das agências de controle (Ministério Público, Tribunais de Contas, Polícia Federal e o Poder Legislativo) se concentra primordialmente sobre o combate à corrupção, sendo ainda limitada no que diz respeito ao controle da qualidade das políticas públicas implementadas pela administração pública.

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

Quadro 2: Eixo Controles Democráticos e Participação Social

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

Compartilhamento de agenda e coesão interna entre os gestores

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

A primeira variável em questão é a convergência de agendas governamentais e decisórias. Sua análise permitirá observar se, em todos os municípios que formam o consórcio, o interesse que mobiliza a cooperação sensibiliza os

governos municipais que o integram e se foi incluído entre as suas prioridades, como argumentam Caldas (cit.) e Laczynski (cit.) ser este um processo fundamental para sua formação e sustentabilidade. Caso contrário, um ou mais municípios podem acabar se desestimulando a manter sua participação e terminarem se afastando do consórcio, o que, por conseguinte, o enfraquece.¹⁸

A primeira dimensão analítica é a horizontalidade dos problemas que afligem os municípios consorciados. Segundo Laczynski (cit.), para que todos os municípios reconheçam a importância do consórcio como espaço de articulação regional, é preciso que a questão principal que os une sensibilize as atenções de todos os governantes e seja incorporada nas agendas governamentais locais.

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

A segunda variável busca analisar a vitalidade do consórcio pela concórdia e pela atuação harmônica entre os governos municipais, isto é, uma conduta estratégica comum que seja capaz de atribuir resolutividade à sua arena deliberativa do consórcio. A coesão interna constitui-se como um elemento fundamental para que o consórcio adquira legitimidade política para intermediar e representar os interesses dos municípios, redefinindo suas condições de barganha como um bloco regional, e arbitrar conflitos internos sobre a distribuição dos recursos públicos disponíveis na região. Segundo Ismael (cit.), arenas de cooperação horizontal equilibram-se entre dois polos: a autoridade conferida pelos agentes de poder interessados na articulação regional e a sustentação política entre os governos executivos a ela associados.¹⁹ O foco, portanto, concentra-se sobre a viabilidade de se construir uma atuação marcada pela cooperação através da união de esforços entre os municípios, tendo como referência as estratégias formadas e as condições institucionais de realizá-las.

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

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

A primeira característica que compõe esta variável é o posicionamento dos representantes municipais e dirigentes dos consórcios sobre assuntos estratégicos que consolidam ou comprometem a cooperação entre os municípios. Convicções ideológicas e programáticas centrípetas entre estes grupos contribuem para que seja elaborada uma lógica única na utilização de recursos e nas decisões sobre políticas públicas.²⁰ Deve-se investigar, por exemplo, em entrevistas qualitativas com dirigentes dos consórcios e integrantes dos governos municipais, o que eles pensam sobre o papel dos consórcios, sobre as prioridades da região, sobre os modelos de políticas que devem ser adotados e outros assuntos estratégicos. Em seguida, estas opiniões podem ser comparadas para que se possa elaborar o cenário provável de convergência ou afastamento entre os grupos.

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

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

possa vir à tona; ou resolutivas, pois, além disso, são capazes de solucioná-los e produzir acordos.

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

Por fim, a última dimensão analítica a ser observada é a sinergia entre os gestores executivos, o que está diretamente relacionado ao primeiro item, porém sua compreensão parte de uma perspectiva diferente. Esta dimensão pretende esclarecer se as equipes apresentam entrosamento para que se possa exercer a gestão compartilhada ou se há conflitos e desentendimentos que, mesmo quando os posicionamentos e estratégias são comuns, emperram a operacionalidade do consórcio. Conflitos de poder gerados dentro da estrutura administrativa podem gerar paradoxos organizacionais²¹ caracterizados por disfunções burocráticas, em que ações desenvolvidas no âmbito do próprio consórcio tornam-se descoordenadas e desarticuladas, prejudicando a produtividade das políticas implementadas (VASCONCELOS, 2004). Embora a aplicação do significado de sinergia aqui seja realizada em relações de natureza diferenciada quando comparada àquele empregado por Castellano (cit.), a noção de complementaridade e enrustamento – ou encaixe – em sua estruturação, tendo como finalidade a interdependência entre os dirigentes, possui a mesma base de raciocínio. Os resultados obtidos neste critério buscam definir se a sinergia entre os gestores pode ser confirmada ou se esta não se faz presente, o que pode ser respondido em função de respostas dadas na aplicação de questionários sobre os entrevistados.

A seguir, o Quadro 3 resume todas as categorias discutidas neste eixo analítico referente à vitalidade dos consórcios intermunicipais como arena política de cooperação horizontal.

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

Quadro 3: Eixo vitalidade do consórcio como arena política de cooperação horizontal

Variável	Dimensão Analítica	Conceito	Diagnósticos Estimados	Metodologia
Convergência de Agenda	Horizontalidade dos problemas	Os problemas que mobilizam a formação do consórcio são comuns a todos os municípios	existente / parcial / ausente	Identificar os problemas. Consulta a boletins de informação, jornais e entrevista qualitativa
	Prioridades Comuns	O problema compõe a agenda de prioridades dos governos municipais consorciados	existente / parcial / ausente	Entrevista qualitativa com os dirigentes
Coesão Interna	Gerenciamento institucional dos conflitos	Capacidade da estrutura institucional do consórcio de integrar atores heterogêneos e com desigualdade de recursos de poder	opacidade / sensibilidade / resolução	Identificar as formas de solução dos conflitos. Análise da estrutura organizacional e da operacionalidade do consórcio e entrevista qualitativa com os dirigentes
	Posicionamento dos representantes municipais e dirigentes do consórcio	Convergência ou não de estratégias para a realização de um projeto comum	existente / ausente	Entrevista qualitativa com os dirigentes
	Reconhecimento da resolutividade da arena deliberativa	Capacidade da instância política do consórcio de produzir decisões	alta / média / baixa resolutividade	Reconhecimento por parte dos municípios. Consulta com seus representantes
	Sinergia entre os gestores executivos	Entrosamento necessário para a gestão compartilhada	convergente / divergente	Entrevista qualitativa com os dirigentes

Considerações finais

A reflexão política e institucional sobre as características do processo decisório envolvido em consórcios intermunicipais realizada neste artigo buscou primeiro definir o conceito para, em seguida, tratar dos aspectos principais da metodologia proposta. O estabelecimento da definição mínima do que seja um consórcio teve como referência suas perspectivas legal, política e institucional, sendo, então, construída como uma rede federativa em que se constituiu uma arena política de cooperação horizontal voltada para a produção compartilhada de decisões sobre políticas públicas.

Em seguida, foram tratadas as dimensões levantadas pela literatura nacional produzida sobre os consórcios, destacando-se os argumentos e as questões relacionados ao processo de formação, à sustentabilidade institucional e à relação estabelecida com a sociedade.

A formação de consórcios é explicada pela literatura em função do ambiente institucional em que estão inseridos; do capital social existente entre os municípios associados, construídos pelas relações prévias de confiança na própria sociedade e entre os atores políticos; e finalmente, a abordagem que apresentou a

melhor capacidade explicativa, do processo de formação de agenda, baseado nos preceitos do neoinstitucionalismo histórico, em que a combinação entre o papel do poder de persuasão do empreendedor público e dos fluxos presentes na abertura e no fechamento da janela de oportunidades possibilita a entrada do tema na agenda decisória dos municípios, justificando a sua formação.

A sustentabilidade dos consórcios é explicada como fruto de sua flexibilidade institucional, da ação de um agente externo coordenador, da presença de um quadro político favorável, da complementaridade institucional com outras agências regionais, da interiorização da cooperação na cultura política local e do entrosamento de sua equipe administrativa com as dos municípios.

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

Na parte final, foram discutidos os três eixos norteadores, cada um com suas variáveis, dimensões analíticas, conceitos, diagnósticos estimados e metodologia, que orientam os critérios para avaliar o processo político e as características institucionais dos consórcios intermunicipais. O primeiro eixo se refere ao fortalecimento institucional, em que o consórcio adquire autonomia em suas dimensões política, operacional e financeira. O segundo se refere aos mecanismos de participação e controles democráticos, em que se busca avaliar a presença de *accountability* no sistema de controle interno e nos controles externos que fazem parte das agências estatais de *accountability*, além do controle social das atividades do consórcio e das formas de empoderamento por ele possibilitadas. Por fim, tratou-se da vitalidade do consórcio enquanto arena política de cooperação horizontal, em função da formação de uma agenda regional e da coesão entre os gestores e dirigentes que lhes permite solucionar os conflitos internos e garantir legitimidade e sustentação política para articular os interesses intermunicipais. §

Referências bibliográficas

- ABERS, R. N. et. al. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos Comitês e Consórcios de Bacias Hidrográficas no Brasil. *Ambiente e Sociedade*, v.XII, n.1, p. 115-132. Campinas, 2009.
- ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 2001.
- _____. A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 41-67, 2005.
- ALCÂNTARA, T. C. S. Consórcios Intermunicipais: algumas experiências. 2004, 60 f. Monografia (Curso de Especialização *latu sensu* em Planejamento e Uso do Solo Urbano) – IPPUR-UFRJ, 2004.
- ARANTES, R. B.; LOUREIRO, M. R.; COUTO, C. e TELXEIRA, M. A. C. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. e PACHECO, R. S. (orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- ARAÚJO, M. P. M. Contratação de Consórcios Intermunicipais pela Lei 11.107/05, Lei dos Consórcios Públicos para a gestão associada de serviço público. Laboratório de Administração Municipal – LAM, IBAM, 2006.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. CARVALHO, G.; QUARESMA, R. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4ª ed., atualizada até a Emenda Constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- CALDAS, E. L. Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais. 2007, 227 f. Tese (doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). São Paulo, 2007.
- CARDOSO, A. M. Desigualdade, injustiça e legitimidade: uma investigação empírica sobre aspectos da sociabilidade brasileira. In: SCALON, C. (org.). *Imagens da desigualdade*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM. 2004.
- CARVALHO, V. C. Consórcio Intermunicipal e Cooperação Federativa: desafios para gestão ambiental conjunta na Bacia do Jiquiriçá (Bahia). 2007, 139 f. Dissertação (Mestrado), Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília (UNB). Brasília/DF, 2007.
- CARVALHO FILHO, J. S. Consórcios Públicos (Lei nº 11.107 de 06.04.2005, e Decreto 6.017, de 17.01.2007). Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, 2009.
- CASTELLANO, M. Relações entre o poder público e a sociedade na gestão dos recursos hídricos: o caso do Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá. 2007, 254 f. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais), PROCAM – Departamento de Ciências Ambientais, Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2007.
- CASTRO, I. E. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.
- CRUZ, M. C. M. T. et. al. Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento: mudando para sobreviver. Texto apresentado no II Congresso CONSAD de Gestão Pública em Brasília/DF, de 6 a 8 maio de 2009.
- DIEGUEZ, R. C. Competição e Cooperação entre os municípios confrontantes com a Bacia de Campos no Estado do Rio de Janeiro. 2007, 81 f. Monografia (Graduação em Ciências Sociais). Departamento de Sociologia e Política da PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2007.
- DIETZ, T.; OSTROM, E.; STERN, P. C. The struggle to govern the commons. *Science*, v. 302, Special Section – Tragedy of the commons?, 1907-1912, dez. 2003. Acessado pelo site www.sciencemag.org em 5 de outubro de 2010.
- DINIZ FILHO, P. R. Federalismo, indução estadual e cooperação intermunicipal: a experiência de dois Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais. 1006, 193 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Belo Horizonte, 2006.
- DURÁN, P. R. F. Dinâmicas e processos participativos nos conselhos de políticas: apontamentos teórico-conceituais e uma abordagem sobre os Conselhos de Saúde. *Desigualdade & diversidade (PUCRJ)*, v. 6, 175-196, 2010.
- LAROUSSE CULTURAL. Grande Enciclopédia. Volume 7. Nova Cultural, 1998.
- LACZYNSKI, P. Formação de consórcios públicos em regiões metropolitanas: o caso do projeto novos consórcios públicos para governança metropolitana. Trabalho apresentado no III Congresso CONSAD de Gestão Pública em Brasília/DF, de 15 a 17 de março de 2010.
- MORAES, M. R. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. e PACHECO, R. S. *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, 28-54, 1998.
- NEVES, L. A. S. Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região de Penápolis (SP): elementos de cooperação política. 2001 128 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Escola Nacional de Saúde Pública/FIOCRUZ. Rio de Janeiro, 2001.
- IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001*. Coordenação de população e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.
- _____. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2003*. Coordenação de população e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- _____. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2005*. Coordenação de população e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- ISMAEL, R. *Nordeste: a força da diferença: os impasses e desafios na cooperação regional*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2005.
- MORAES, M. R. *As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- OLIVIERI, C. Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. e PACHECO, R. S. (orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- OSTROM, E. *Governing the Commons*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- PEREIRA, L. F. M. As territorialidades que emergem na gestão das águas: um caminho para a Agenda 21. 2007, 163 f. Tese (Doutorado em Geografia). Departamento de Geografia da Universidade Federal Fluminense (UFF). Niterói, 2007.

- PERRUZOTTI, E. Accountability. *In: AVRITZER et al. (org.). Corrupção: ensaios e críticas*, p. 477-483. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- PIERSON, P. 1995. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance*, v. 8, n. 4, p. 448-478. Cambridge, Mass., Oct. 2005.
- RAPOSO, E. O Estado dentro do Estado. Autoritarismo e Instabilidade Institucional no Regime Militar – Banco Central, Eletrobrás e Petrobras. 1997, 244 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). IUPERJ-UCAM: Rio de Janeiro, 1997.
- REIS, R. C. *Alternativa política no contexto federativo: integração regional no Grande ABC Paulista*. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2008.
- RIBEIRO, J. C. Arranjos Cooperativos Intermunicipais: analisando duas experiências cooperativas intermunicipais do Vale do Rio Doce: ARDOCE e CISDOCE. 118 f, 2009. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Sociais) Programa de Pós-Graduação em Administração Pública – Fundação João Pinheiro do Governo do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.
- SCHNEIDER, A. C. Cooperação Intermunicipal? Um estudo sobre o Consórcio de Saúde da Região do Médio Paraíba do Rio de Janeiro. 2005, 136 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva). Instituto de Medicina Social da UERJ. Rio de Janeiro, 2005.
- SOUZA, C. Governos Locais e Gestão de Políticas Universais. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.
- _____. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. *In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. e MARQUES, E. (orgs.): Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, n. 97, 191-228, 2006.
- VASCONCELOS, I. Relatório de pesquisa: paradoxos organizacionais e Mudança: a análise crítica de 3 estudos de caso. EAESP/FGV-SP, 2004.

Recebido em março de 2011
e aprovado em julho de 2011