

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO

CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM

BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ALLINE VIANA DE ALMEIDA

**A FORMAÇÃO, ATUAÇÃO E OS DESAFIOS DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL
DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE – CIDENNF.**

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

2021

ALLINE VIANA DE ALMEIDA

**A FORMAÇÃO, ATUAÇÃO E OS DESAFIOS DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL
DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE – CIDENNF.**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Denise Cunha Tavares Terra.

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

2021

**A FORMAÇÃO, ATUAÇÃO E OS DESAFIOS DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL
DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE – CIDENNF.**

ALLINE VIANA DE ALMEIDA

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Aprovada em ____ de _____ 2021.

BANCA EXAMINADORA

Joseane de Souza

Nilo Lima de Azevedo

Denise Cunha Tavares Terra
(Orientadora)

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

2021

*Dedico à Deus, pois todas as coisas foram criadas
por Ele, e tudo existe por meio dEle e para Ele.*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar quero agradecer ao meu Pai Celestial, pois tenho plena convicção de que Ele me guiou e me sustentou durante todo os meus dias na graduação e na vida. Foram muitos desafios, conquistas e aprendizados e eu me sinto grandemente abençoada e grata por tudo isso.

Agradeço ao meu pai, Daniel e minha mãe, Elizabeth por todo investimento na minha educação e os ensinamentos que levarei por toda a minha vida, e por me permitirem dedicar durante todo esse período exclusivamente aos meus estudos. É um privilégio! Agradeço também ao meu irmão, Gabriel, por toda a paciência e compreensão, principalmente nesses últimos meses que precisamos dividir nosso espaço para seguirmos com os estudos de maneira online.

Agradeço ao meu amado, José Nogueira, por todo apoio que recebi durante a graduação e pela imensa felicidade de conhecê-lo na UENF. Isto significa que, a universidade, além de ser um espaço para a construção de conhecimento, também nos possibilita encontrar alguém que ansiamos viver por toda a vida.

Agradeço a minha querida orientadora, Prof^ª. Dr^ª. Denise Terra por todo carinho e os ensinamentos nestes três anos em que tive a oportunidade de aprofundar meus conhecimentos e me dedicar à pesquisa científica e pelo seu grande exemplo de dedicação.

Também agradeço aos demais professores que compõem o Laboratório de Gestão e Políticas Públicas: Joseane de Souza, Mauro Macedo, Nilo Azevedo e Roberto Dutra. Todos eles, foram responsáveis por grandes aprendizados e por me encorajar à novos desafios.

Durante minha graduação tive a oportunidade de participar e organizar eventos incríveis e participar do processo de construção e estruturação da empresa júnior, Gestão Ativa Consultoria Jr voltada para os cursos de ciências humanas da UENF e quero agradecer a todos que tive a oportunidade de trabalhar coletivamente. Foram muitos erros e acertos que, com certeza, me fizeram ser um ser humano e uma profissional melhor. Em especial, quero agradecer à minha querida e amiga, Larissa Martins, por toda a parceria que construímos juntas ao longo da faculdade que nos permitiu levar a amizade para a vida e tenho muito orgulho por tudo que construímos juntas. Também agradecer a Josiane Félix pela leveza e alegria que sempre trouxe para dentro da sala de aula, sem contar o carinho, respeito e amizade que desenvolvemos desde os primeiros dias de aula.

Por fim, agradeço aos meus demais colegas e profissionais os quais tive a oportunidade de conhecer e que contribuíram para meu aprendizado e conclusão deste trabalho.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Representação cartográfica do estado do Rio de Janeiro com ênfase aos municípios das mesorregiões Norte e Noroeste Fluminense.....	36
Figura 2. Royalties e Participações Especiais dos principais municípios produtores de petróleo e gás das regiões Norte e Noroeste no período entre 2010 e 2015.....	42
Figura 3. Distribuição do valor adicionado bruto por setor da atividade econômica a preços correntes dos municípios do Norte Fluminense em 2018.....	43
Figura 4. Distribuição do valor adicionado bruto por setor da atividade econômica a preços correntes dos municípios do Noroeste Fluminense em 2018.....	44
Figura 5. Formação de Agenda do CIDENNF (2017-2019).....	49
Figura 6. Municípios fluminenses que integram o CIDENNF em 2020.....	51

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Alguns pontos positivos e os benefícios da cooperação intermunicipal.....	9
Quadro 2. Principais informações dos entrevistados.....	65

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Número de municípios consorciados por tamanho de classe dos municípios (2019).....	33
Tabela 2. Consórcios Públicos Intermunicipais conforme área temática.....	34
Tabela 3. Panorama Demográfico dos Municípios da Região Norte e Noroeste Fluminense.....	38
Tabela 4. Definição do valor de repasse mensal referente aos municípios do CIDENNF..	62

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I – A DESCENTRALIZAÇÃO BRASILEIRA E AS RELAÇÕES FEDERATIVAS APÓS 1988.....	4
1.1. Contexto político durante o período de redemocratização no Brasil e surgimento do novo pacto federativo.....	4
1.2. Os efeitos da descentralização na atuação dos municípios e nas relações intergovernamentais.....	7
CAPÍTULO II – DA DESCENTRALIZAÇÃO À COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA: OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS.....	15
2.1. Breve histórico sobre os consórcios públicos intermunicipais no Brasil.....	15
2.2. Os principais mecanismos institucionais dos consórcios públicos conquistados na lei nº 11.107/2005.....	18
2.3. Panorama geral dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil.....	21
CAPÍTULO III – BREVE HISTÓRICO SOBRE A REGIÃO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE.....	24
3.1. Panorama Demográfico e Socioeconômico dos municípios da região Norte e Noroeste Fluminense.....	24
3.2. O ciclo do petróleo e seus efeitos na região Norte Fluminense.....	29
CAPÍTULO IV – A FORMAÇÃO DE AGENDA DO CIDENNF, SUAS PRINCIPAIS AÇÕES E CLASSIFICAÇÃO TIPOLOGICA.....	37
4.1. Formação de agenda e informações gerais do CIDENNF.....	37
4.2. A atuação do CIDENNF (2019-2020).....	42
4.3. Classificação do CIDENNF.....	45
4.3.1. Diagnóstico I: Tipologia.....	46
4.3.2. Diagnóstico II: Condições de Constituição do Consórcio Público.....	47
4.3.4. Diagnóstico III: Condições de Êxito do Consórcio Público.....	50
CAPÍTULO V – OLHARES ACADÊMICOS SOBRE OS LIMITES E POSSIBILIDADES DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	53
5.1. Os limites dos consórcios de desenvolvimento em promover o desenvolvimento regional.....	54
5.2. Desafios para a integração das diferentes institucionalidades que visam o desenvolvimento regional.....	56
5.3. Problematizando as dificuldades do CIDENNF em atrair os municípios de maior porte econômico.....	57

5.4. Perspectivas e possibilidades para o desenvolvimento das regiões Norte e Noroeste Fluminense.....	59
CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	66
APÊNDICE I – Questionário para entrevistas via e-mail.	70
APÊNDICE II – Termo de consentimento dos entrevistados	71

RESUMO

ALMEIDA, Alline Viana. **A formação, atuação e os desafios do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense – CIDENNF**. Campos dos Goytacazes (RJ): UENF, 2021, 73p. Monografia (Bacharel em Administração Pública). Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Denise Cunha Tavares Terra.

Resumo: O sistema federativo brasileiro foi implementado no Brasil em 1889 e desde então, algumas mudanças ocorreram no modo de conduzir e administrar o território brasileiro, que impactaram significativamente a gestão pública. A grande mudança ocorreu na promoção dos municípios à categoria de entes federados, com a finalidade de descentralizar as políticas públicas e melhorar a gestão e o fortalecimento dos municípios. Ao mesmo tempo, a descentralização mostrou os efeitos negativos e, em muitos casos, opostos aos esperados. Desse modo, uma maneira de amenizar esses efeitos seria apostar no federalismo cooperativo, que se concentra em propor aos entes federados a busca compartilhada de políticas públicas – como é o caso dos consórcios públicos intermunicipais. Em 2018, no interior do Estado do Rio de Janeiro, um novo consórcio chamado Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF) é formado com o propósito de promover o desenvolvimento regional. Desse modo, o objetivo deste trabalho é compreender a formação, atuação e os desafios do CIDENNF. Os procedimentos metodológicos foram: a) revisão bibliográfica para compreender o federalismo brasileiro, os consórcios públicos intermunicipais e o histórico das regiões Norte e Noroeste Fluminense; b) pesquisa documental nas atas das câmeras técnicas e audiências, documentos institucionais – Regimento Interno, Contrato de Rateio, Relatórios Contábeis etc. – e, as notícias eletrônicas do site oficial do Consórcio; e c) entrevistas estruturadas com professores-pesquisadores-doutores de importantes universidades das regiões Norte e Noroeste (UENF, IFF, UFF e Candido Mendes) visando conhecer o olhar acadêmico sobre os desafios dos consórcios na promoção do desenvolvimento regional. Como resultado, percebeu-se que para o CIDENNF alcançar êxito e se consolidar na região, é necessário avançar em processos inclusivos, estruturantes e duradouros de desenvolvimento que sejam capazes de reduzir as históricas e persistentes desigualdades econômicas e sociais existentes nas Regiões Norte e Noroeste Fluminense.

Palavras-Chaves: Federalismo; Consórcios Intermunicipais; CIDENNF.

INTRODUÇÃO

O sistema federativo brasileiro foi implementado no Brasil em 1889 e desde então algumas mudanças ocorreram no modo de conduzir e administrar o território brasileiro, que impactaram significativamente a gestão pública. A grande mudança ocorreu na promoção dos municípios à categoria de entes federados, com a finalidade de descentralizar as políticas públicas e melhorar a gestão e o fortalecimento dos municípios. A valorização da esfera municipal possibilitou aos municípios autonomia administrativa, política e fiscal e o surgimento de gestores e políticos locais escolhidos pela população, além de uma maior participação dos governos locais na receita fiscal, antes 9,5% para 16,9% uma década depois. (MELO, 1996)

O novo modelo federativo foi inserido no período de redemocratização do país, após a crise do governo autoritário e centralizador do regime militar. Esperava-se que a descentralização desempenharia o papel democrático e que resolveria todos os problemas intergovernamentais, especialmente, na escala municipal. Realmente a descentralização trouxe diversos ganhos, como a descentralização do poder decisório aos governos municipais; incentivo a inovações administrativa e a implementação de conselhos setoriais de políticas públicas. Além do mais, foi por meio da descentralização que se criou sistemas de políticas públicas, como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Único de Saúde (SUS) que possibilita atendimento integral universal e gratuito a toda a população do país.

No entanto, a descentralização também trouxe alguns efeitos não esperados. A descentralização fiscal acarretou a multiplicação dos municípios brasileiros em um curto período. Mais de 1.500 municípios foram criados, em especial, municípios de pequeno porte (TOMIO, 2002). Hoje, cerca de 70% dos municípios brasileiros possuem menos de 20 mil habitantes (IBGE, 2010). Este processo desencadeou uma fragmentação territorial, que intensificou as disparidades regionais, devido à baixa capacidade administrativa e técnica, inviabilizando o provimento de serviços e as políticas públicas nas instâncias locais.

Percebeu-se que o processo de descentralização teve pouca coordenação e diante disso, considerou-se o desenho federativo frágil, principalmente, em relação à coordenação federativa de políticas públicas. A falta de coordenação também protagonizou as disputas por projetos de investimentos entre os gestores públicos municipais. Os municípios acreditavam que a atração dos investimentos, através dos incentivos fiscais e das isenções tributárias para o seu território traria empregos e, conseqüentemente, benefícios fiscais e desenvolvimento. A competição

predatória entre as instâncias locais enfraquece as bases fiscais das localidades e inviabiliza o financiamento de políticas, pois a geração de empregos não compensa as perdas ocorridas pelas isenções fiscais.

Os efeitos não antecipados da descentralização creditaram aos municípios, a responsabilidade de criarem políticas de desenvolvimento para driblar a falta de sustentabilidade financeira, visto que ações desenvolvimentistas trariam transformações locais com a geração de novos empregos, renda e receita municipal. Para promoção do desenvolvimento é necessário instituir e coordenar arranjos produtivos ou institucionais, como por exemplo, as agências, os fóruns, as cooperativas, as instituições acadêmicas e de fomentos, as incubadoras e os consórcios nas localidades e regiões. (BRANDÃO, COSTA e ALVES, 2006)

Diante deste cenário, surgiram entre o final da década de 1960 até meados da década de 1980 as primeiras iniciativas de municípios na celebração de contratos de cooperação, no intuito de solucionar problemas comuns. Porém, não havia muito comprometimento por parte dos gestores municipais, pois não existia uma legislação que assegurasse os acordos feitos entre os municípios envolvidos. Somente em 2005, com a legislação Nº 11.107 aprovada e em 2007 com o decreto Nº 6.017 que regulamenta a prática consorcial no país, e que as primeiras iniciativas de sucesso surgiram, principalmente nos estados de Minas Gerais e São Paulo.

Destarte, o objetivo deste presente trabalho é compreender a formação, atuação e os desafios do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense – CIDENNF para a promoção do desenvolvimento destas regiões.

Este consórcio iniciou as suas atividades no final de 2018, sob a liderança do município de Campos dos Goytacazes, que naquela ocasião enfrentava perdas significativas de receitas orçamentárias devido à crise do petróleo. O prefeito de Campos, na época, articulou a iniciativa de um consórcio intermunicipal com os demais municípios – em sua maioria – não produtores de petróleo, com a prerrogativa de fortalecer os municípios e alcançar o desenvolvimento regional a partir da vocação dos municípios.

Para a elaboração deste trabalho utilizou-se de pesquisa exploratória e descritiva. Os procedimentos metodológicos foram: a) revisão bibliográfica para compreender o federalismo brasileiro, os consórcios públicos intermunicipais e o histórico das regiões Norte e Noroeste Fluminense. b) pesquisa documental nas atas das câmeras técnicas e audiências, documentos

institucionais – Regimento Interno, Contrato de Rateio, Relatórios Contábeis etc. – e, as notícias eletrônicas do site oficial do Consórcio; e c) entrevistas estruturadas com professores-pesquisadores-doutores de importantes universidades das regiões Norte e Noroeste (UENF, IFF, UFF e Candido Mendes) visando conhecer o olhar acadêmico sobre os limites e possibilidades dos consórcios intermunicipais na promoção do desenvolvimento regional.

Este trabalho está estruturado, além desta introdução e considerações finais, em cinco capítulos. O primeiro discute o federalismo brasileiro, a coordenação federativa no Brasil após a Constituição de 1988, o novo pacto federativo e as consequências da descentralização. O segundo capítulo relata brevemente como surgiram os consórcios públicos intermunicipais no Brasil, quais foram os mecanismos legais conquistados com a lei 11.107/05, os principais fatores positivos e negativos observados a partir da análise das experiências existentes e um panorama geral dos consórcios públicos no país. O terceiro capítulo traz um breve histórico sobre a formação econômica e social da região Norte e Noroeste, desde o auge da cana-de-açúcar até a crise do petróleo em 2015 e as principais características econômicas e sociais dos municípios. O quarto capítulo trata da formação de agenda para instituição do CIDENNF, as características gerais do consórcio, sua tipologia e as principais ações desenvolvidas nos dois primeiros anos de funcionamento da instituição (2019-2020). O quinto e último capítulo é dedicado a apresentação dos resultados das entrevistas realizadas que apontam as possibilidades e os desafios dos consórcios intermunicipais de desenvolvimento. Trata-se dos olhares de acadêmicos, estudiosos do tema, que atuam em cursos de Pós-graduação das Universidades da região e que se dispuseram generosamente a colaborar com suas reflexões para este trabalho monográfico.

CAPÍTULO I – A DESCENTRALIZAÇÃO BRASILEIRA E AS RELAÇÕES FEDERATIVAS APÓS 1988.

Este capítulo tem como objetivo fazer uma breve revisão bibliográfica sobre o federalismo brasileiro, apresentar o contexto de surgimento do novo pacto federativo de 1988 e as principais consequências da descentralização política-administrativa adotada no país após os vinte anos de período ditatorial. Os principais autores utilizados para a construção deste capítulo foram: Melo (1996); Arretche (1996; 2004); Abrucio e Soares (2001); Rocha e Faria (2004); Abrucio (2005); Terra e Azevedo (2019).

1.1. Contexto político do período de redemocratização no Brasil e surgimento do novo pacto federativo.

O federalismo é considerado um sistema político cujo princípio dirigente é a soberania compartilhada dos governos, com a garantia da autonomia e interdependência. As duas principais razões para uma nação optar pelo sistema federativo são: grande extensão e/ou diversidade territorial com grupos étnicos, linguísticos, socioeconômicos, cultural e políticos distintos; e a existência de um discurso em prol da unidade em meio à diversidade, respeitando a autonomia local e procurando maneiras de manter a integridade territorial do país. (ABRUCIO, 2005)

Diante dessas condições, Abrucio (2005) afirma ser necessário o estabelecimento de um pacto federativo, como meio regulador para a divisão de poder entre os governos, e o reconhecimento mútuo da integridade e esforço de cada um para a manutenção da unidade territorial. A soberania compartilhada necessita de equilíbrio entre a autonomia e a interdependência dos pactuantes. De acordo com Abrucio (2005), a melhor maneira de estabelecer este equilíbrio é através do modelo de relação horizontal entre os entes federativos. Portanto, utiliza-se do mecanismo *checks and balances* como mecanismo de fiscalização recíproca entre os entes federativos para evitar o acúmulo de poder indevido de determinado ente e acabar com a autonomia dos demais.

No Brasil, o sistema federalista vigora desde a sua adoção na Constituição Federal de 1891, determinando o regime de separação de fontes tributárias e a discriminação de impostos

de competência exclusiva dos Estados e da União – salvo os municípios que obtiveram a mesma competência apenas em 1934. Desde então, a distribuição de competências exclusivas aos entes ocorreu de maneira gradual e com lentidão, até alcançar resultados significativos com a Reforma Tributária no regime militar e a descentralização fiscal da Constituição de 1988. (ARRETCHE, 2004)

O processo de descentralização teve abrangência internacional a partir da década de 1980, instituindo-se um conjunto de reformas do setor público em diversos países capitalistas, devido aos sinais de esgotamento do paradigma centralizador. Entende-se como descentralização, “um processo nitidamente político, que resulta em transferência e/ou conquista de autonomia em termos de poder decisório, sendo diferente, portanto, da mera delegação de funções administrativas” (ABRUCIO e SOARES, 2001, p.26). Ela passou a ser defendida tanto por governos conservadores, como social-democratas e instituições multilaterais que difundiram em escala global a descentralização. O processo de descentralização na América Latina se tornou um lugar para as primeiras experiências reformistas e na Europa, o assunto passou a ocupar um importante espaço na agenda política. (MELO, 1996)

Acreditava-se que a prestação de serviços descentralizada seria mais democrática e fortaleceria a consolidação da democracia. As reformas do Estado nessa direção viabilizariam a concretização da equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social do Estado. Paralelamente, formas centralizadoras de poder passaram a ser vistas como práticas antidemocráticas, isentas de transparência nas decisões, impossibilidade de controle social sobre as ações governamentais e a ineficiência de políticas públicas. Desse modo, a descentralização seria a melhor maneira de romper com as estruturas políticas tradicionais que dominavam alguns governos, em sua maioria nas sociedades latino-americanas. (ARRETCHE, 1996)

No Brasil, o processo de descentralização tomou o mesmo rumo. Ele teve marco no contexto de redemocratização, com o novo pacto federativo de 1988, devido ao colapso do modelo centralizador e autoritário, que o país vivenciava durante o período militar. Porém, faz-se necessário lembrar que o Brasil foi um país administrado de maneira fortemente centralizada em grande parte de sua história. A herança de um Estado centralizado no período colonial e na monarquia abalou com a inauguração dos anos de República, pois grande parte dos recursos

administrativos necessários para o desempenho de capacidades estatais esteve concentrado no governo central. (ARRETCHE, 1996)

A forma centralizadora durante o período de República a partir da década de 1930 tinha como foco, primeiro, transferir progressivamente os principais tributos e fontes de recursos fiscais para competência exclusiva do governo federal. E, segundo desencadear uma estratégia de fortalecimento institucional através da criação de órgãos administrativos capazes de formular estratégias de desenvolvimento econômico, inovação para as políticas sociais e melhor formação técnica para os burocratas. (ARRETCHE, 1996)

Com o período militar iniciado em 1964, Arretche (1996) argumenta que a concentração de recursos fiscais e a formulação de políticas nacionais alcançou níveis sem precedentes. Foi um período caracterizado pela concentração de poder e pela tendência a relações federativas hierárquicas, além da permanência de uma burocracia dual regida por duas formas distintas de seleção: o mérito e o favoritismo político. Desse modo, a relação entre centralização e práticas clientelistas contribuiu para a expansão fragmentada do Estado brasileiro, permitindo a existência de órgãos e instituições superpostas e de extensa burocracia. Portanto, o desejo pela descentralização ligada a ideia de se construir um novo equilíbrio federativo, nasceu como reação à forma pela qual expandiu-se o Estado centralizador.

Neste período, opositoristas ao governo autoritário aproveitaram do enfraquecimento do governo federal e criaram um projeto para fortalecer as instâncias subnacionais, a fim de democratizar o poder local e redistribuir poder. A descentralização foi considerada como sinônimo da democracia, e acreditavam que ela resolveria todos os problemas intergovernamentais existentes na época. (ABRUCIO e SOARES, 2001; ABRUCIO, 2005; ROCHA e FARIA, 2004)

Rocha e Faria (2004) argumentam que a descentralização se tornou uma panaceia, pois estava relacionada a uma multiplicidade de objetivos e significados, conforme os interesses e valores de diferentes atores. Os atores políticos familiarizados com o espectro ideológico à esquerda enxergavam a descentralização como objeto de democratização do poder político e uma maneira de criar mecanismo de fiscalização e cobrança para a população. Para os atores políticos com o espectro ideológico à direita, a descentralização significava a redução do tamanho e abrangência do aparelho estatal e a diminuição de déficits. Rocha e Faria (2004) afirmam que era esperado na época, uma ampliação da eficiência e eficácia da administração

pública, pois a descentralização trouxe à população e governos, uma maior proximidade entre os problemas sociais e as instâncias locais de decisão.

Foi através da Constituição Federativa Brasileira de 1988 que trouxe ao país, a renovação do pacto federalista e o redesenho do sistema federal, ao ponto de ser considerado atualmente como um dos casos mais ricos e complexos entre os sistemas federais existentes. A nova estrutura federativa tem afetado tanto a dinâmica partidário-eleitoral, como o desenho de políticas públicas, o processo de reforma do Estado e o relacionamento entre os entes federativos (ABRUCIO, 2005).

A principal mudança ocorrida com o novo pacto federativo foi transformar os municípios brasileiros em entes federativos autônomos nas esferas administrativa, política e financeira. Nessa condição, os municípios deixaram de ser tutelados politicamente pelos governos estaduais, permitindo a adoção de uma agenda própria, independente da agenda do governo Federal (ARRETCHE, 2004 e PENALVA SANTOS, 2005). Também ganharam responsabilidades administrativas exclusivas, ou seja, se tornaram formuladores e executores de políticas públicas e a autonomia política ao eleger regularmente seus próprios governantes. Não somente isso, a agenda de redemocratização tinha um conjunto de pautas, entre elas, um projeto de reformas setoriais do Sistema de Proteção Social Brasileiro cujos principais princípios norteadores dessas propostas reformistas foram baseados na descentralização, no resgate da dívida social e na participação social e política. Com isso, foi proposto a descentralização e regionalização de programas nacionais nas áreas de saneamento e habitação, o abandono das práticas clientelistas, a municipalização da assistência social e unificação e descentralização do sistema nacional de saúde.

1.2. Os efeitos da descentralização na atuação dos municípios e nas relações intergovernamentais.

Abrucio e Soares (2001) relatam que os defensores da descentralização pleiteiam três principais benefícios associados a ela: o primeiro se refere a democratização do poder local – com a autonomia dos municípios; o segundo pelo aumento da eficiência e eficácia da ação governamental – por descentralizar o poder decisório aos governos locais; e por fim, o incentivo a inovações administrativas – no intuito de buscar distintas maneiras para arrecadação de receitas próprias.

A descentralização como norma também privilegia quesitos fundamentais da *accountability*, devido à proximidade em relação aos cidadãos e ocupantes de cargos públicos; e os mecanismos institucionais passaram a ser mais visíveis e cobrados no poder público local (ABRUCIO e SOARES, 2001). Também se reconhece que a descentralização incentivou a implementação de conselhos setoriais de políticas públicas, disseminando metodologias distintas de orçamento participativo e a democratização da gestão de escolas públicas, por exemplo (ROCHA e FARIA, 2004).

A descentralização também mostrou efeitos negativos e, em muitos casos, opostos aos esperados. A falta de uma coordenação federativa reforçou a desigualdade entre estados e municípios, devido à grande heterogeneidade da federação. Também não foi suficiente para garantir uma maior eficiência e eficácia das funções públicas diante da precariedade administrativa, técnica e financeira e os burocratas locais se veem incapazes de prover bens e serviços sociais adequadamente. (MELO, 1996; ROCHA e FARIA, 2004)

Abrucio (2005) destaca três tendências conflituosas que tornaram as relações intergovernamentais, isto é, a forma de integração e o compartilhamento de decisões conjuntas mais complexas no Brasil e no mundo. O primeiro se refere a expansão ou manutenção do Welfare State exigindo um melhor desempenho governamental e fortes pressões por uma economia eficiente e efetiva, exigindo bastante coordenação. A segunda tendência é a elevada desigualdade social e o descontrole das contas públicas ocasionado pela fragmentação municipal que impulsionou a guerra fiscal entre os níveis de governo. E por fim, o último aspecto que torna as relações intergovernamentais mais complexas segundo Abrucio (2005, p.41) é a “necessidade de reforço das instâncias nacionais para organizar melhor a inserção internacional do país”, a fim de reduzir os efeitos negativos da globalização, inclusive para as comunidades locais e seus hábitos socioculturais.

Melo (1996) salienta que a descentralização generalizou algumas competências concorrentes entre as esferas de governo, deixando muita ambiguidade e falta de definição em relação a algumas delas. O governo federal perdeu capacidade regulatória com o apeamento das estruturas setoriais centralizadas e houve um acréscimo de municípios nas primeiras décadas pós-descentralização, ocasionando a fragmentação institucional. Rocha e Faria (2004) também apontam outras consequências da descentralização como o fortalecimento de elites regionais pouco republicanas, o acirramento da competição predatória, a competição político-

partidária, a falta de capital social e cooperação intergovernamental e o municipalismo autárquico.

O acréscimo de novos municípios no período pós-redemocratização aconteceu devido a nova Constituição Brasileira em 1988 ter submetido aos estados, a responsabilidade legal de definir os critérios de criação de novos municípios – que até então era obrigação do âmbito federal. Conforme está registrado no artigo 18, inciso 4

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Com a nova mudança, houve um processo de emancipação de novos municípios em um ritmo acelerado nos primeiros anos. Entre 1980 e 2000, mais de 1.500 municípios foram criados (TOMIO, 2002). Não cabe neste trabalho, discorrer sobre diferentes motivos que levaram a proliferação municipal no país, porém Melo (1996), destaca que a multiplicação dos municípios causou impactos fiscais significativos nas estruturas administrativas e nas instâncias locais sem a contrapartida de geração de riquezas o que potencializaria as dificuldades de coordenação federativa no país. Em 2021, o número de municípios brasileiros permanece sendo 5.570, de acordo com o IBGE (2020) e o problema da fragmentação territorial continua sendo uma das dificuldades que assola o país, visto que mais de 70% dos municípios são considerados de porte pequeno, abrigando no máximo 25 mil habitantes. Para Penalva Santos (2008), isto dificulta a oferta de serviços públicos em grande escala e compromete o controle das externalidades diante do contexto de desigualdade na capacidade técnica, financeira e administrativa dos municípios.

As desigualdades entre os municípios refletem na capacidade de financiar projetos de interesse local, por exemplo. Os municípios de médio e grande porte dispõem de maior autonomia financeira por terem maior capacidade de arrecadação fiscal própria, diferente dos municípios de pequeno porte, cuja dependência está associada às transferências intergovernamentais. (PENALVA SANTOS, 2008)

Para Abrucio (2005), o principal problema da descentralização, no período da redemocratização, foi a conformação de um federalismo compartimentalizado. Ou seja, cada ente procurava seu papel específico no sistema federativo, mas não encontrava incentivos para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada. Arretche (2004), ainda notabiliza que a

descentralização autorizou qualquer ente a implementar programas nas áreas sociais, como saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento, porém, não obriga nenhum ente federativo a implementar programas nessas áreas. Portanto, a Constituição de 1988 descentralizou receita, mas não encargos e isso implicou na sobreposição de ações e competências comuns aos entes e maximizou as desigualdades territoriais na provisão de serviços.

O municipalismo autárquico é considerado como um grande problema para a descentralização, prejudicando o seu bom andamento, pois está ancorado na visão que os governos locais podem e devem resolver sozinhos todos os seus problemas. Os dilemas de ação coletiva não são levados em consideração ou tomados como prioridade por acreditar que os problemas de coordenação e de redistribuição são minimizados somente com as transferências de recursos. (ABRUCIO e SOARES, 2001; ABRUCIO, 2005) O municipalismo autárquico incentiva, segundo Abrucio (2005) a “prefeiturização”, transformando os prefeitos em grandes atores nas diferentes esferas de poder que acabam por defender exclusivamente seu município, sem a consciência de que a maioria dos problemas são coletivos e podem ser solucionados em coletividade.

Desse modo, com o pensamento voltado somente para si, os gestores locais se veem tentados à prática da competição entre os demais municípios, em busca de investimentos industriais, com o objetivo de aumentar suas receitas próprias. Melo (1996) caracteriza esta prática como “hobbesianismo municipal”, pois as disputas entre as localidades priorizam os benefícios fiscais e incentivos tributários e desprivilegiam as políticas de âmbito social. O neolocalismo transforma as questões relativas à desigualdade e concentração de renda em questões ilegítimas. Os investimentos em políticas sociais são enxergados como custo para as empresas interessadas, debilitando sua viabilidade política. O custo dessas disputas acaba, em alguns casos, não compensando as perdas ocorridas. Ou seja, a geração de emprego que essas empresas captam são insuficientes, postos aos benefícios e incentivos fiscais dados a elas, impedindo um equilíbrio nas contas públicas e trazendo, em muitos casos, despesas não planejadas.

Aprofundando-se um pouco mais sobre as relações federativas brasileiras, Rocha e Faria (2004) relatam que no universo das relações federativas há dois modelos cujo debate se estende até os dias de hoje: competição e cooperação intergovernamental. Os defensores do modelo federativo competitivo destacam a importância da concorrência no processo de distribuição de poder. Isto significa que, para seus defensores, a concorrência possibilita o controle mútuo entre

os níveis de governo, evitando-se o caráter autoritário e centralizador. Também acreditam que a competição desencadeie na gestão pública, uma melhor eficiência administrativa e maior responsabilidade do Estado em relação aos interesses e demandas do cidadão. Desse modo, para atingir a esses objetivos, os governos recorreriam a inovações no campo das políticas públicas possibilitando maior autonomia e *accountability*.

Em contrapartida, os críticos ao modelo competitivo evidenciam que em países cuja economia e política são heterogêneas, como o Brasil, ele maximiza as suas fragilidades. Um exemplo é a competição no terreno das políticas sociais. Há municípios que adotam políticas de bem-estar amplas e eficientes para sua população e acabam atraindo pessoas de outros municípios – efeito chamado de *welfare magnets*. Isso pode acarretar o comportamento de alguns municípios que deixariam de investir em determinadas políticas sociais e incentivariam sua população a utilizar os serviços oferecidos por outros municípios ou estados – comportamento chamado de *free rider*. (ROCHA e FARIA, 2004)

A competição também pode resultar na guerra fiscal entre os níveis de governo. A guerra fiscal ocorre quando o ente concede isenções fiscais no intuito de atrair investimentos, sem muitas preocupações em como custear esse processo. Dependendo do acordo estabelecido entre as partes, há um acúmulo de dívidas para as próximas gerações que acaba enfraquecendo todos. (ABRUCIO, 2005)

O modelo do federalismo cooperativo, por sua vez, concentra-se em propor aos entes federados a busca compartilhada de políticas públicas. Não significa impor aos entes formas de participação conjunta, mas de propor mecanismos de parceria a fim de utilizar recursos comuns. Nesse sentido, a cooperação auxiliaria os governos com déficits administrativos e/ou falta de mão de obra capacitada a realizar tarefas, otimizaria as ações públicas e adotaria políticas redistributivas para maior integração entre as políticas públicas e uma melhor distribuição equitativa de custos e benefícios. (ROCHA e FARIA, 2004; ABRUCIO, 2005) Por sua vez, os críticos a este modelo acreditam que a cooperação pode ocasionar em resultados negativos como: subordinação dos entes mais fracos aos mais fortes – em muitos casos, devido a assimetria territorial/geografia e financeira entre os entes pactuados; a falta de definição mais clara da distribuição das responsabilidades – sendo necessário um pacto contratual entre os interessados; e a falta de estímulo a inovação nas formas de atuação dos entes federados.

O objetivo aqui é não tratar os dois modelos de relações federativas como dicotômicos, pois ambos são inevitáveis. Apesar do processo de descentralização no Brasil ter privilegiado

relações competitivas, o mais sensato é propor uma combinação entre as dinâmicas. Abrucio e Soares (2001) acreditam que seja necessário obter um equilíbrio entre a cooperação e competição, por meio de instituições, políticas e práticas governamentais que fortalecem os laços de parceria entre os entes, sem que anulem o pluralismo, a autonomia dos demais entes e o controle mútuo.

Para que a cooperação seja sucedida, é necessário o estabelecimento de alguns fatores como: a existência de regras institucionais, formais e informais, que estimulem a cooperação nos planos horizontais e verticais; uma burocracia que estabeleça as regras de seleção, sua motivação e critérios de promoção; e a existência de um incipiente diálogo – também conhecido como capital social – entre os municípios. Isto porque a longa tradição de competição, pode afetar significativamente as relações entre os municípios dificultando a cooperação. Portanto, quando há uniformidade no modo de administrar e “fazer política” há mais sucesso nas iniciativas de cooperação, visto que a busca para solucionar determinados problemas é mais assertiva entre os cooperados. Por fim, ocorre uma certa simetria entre os pactuantes, evitando-se uma distribuição desproporcional nos custos e benefícios. (ROCHA e FARIA, 2004)

Rocha e Faria (2004) também relatam que há inúmeros serviços públicos que diminuiriam os custos fixos e facilitariam a estrutura de oferta e demanda ao estabelecerem parcerias entre municípios vizinhos. Observa-se no **quadro 1** alguns pontos positivos que os municípios podem alcançar com a cooperação de serviços públicos, de acordo com Rocha e Faria (2004):

Quadro 1. Alguns pontos positivos e os benefícios da cooperação intermunicipal.

Pontos positivos	Benefícios
Maior capacidade na oferta	Ampliação no atendimento aos cidadãos e alcance das políticas públicas.
Maior eficiência no uso de recursos públicos	Compartilhamento dos custos financeiros diminuindo as despesas.
Realização de ações inacessíveis	Aquisição de equipamentos de alto custo ou implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional.
Aumento do poder de diálogo, pressão e negociação	Os municípios atuando em conjunto são mais capazes de dialogar com os governos estaduais e federal ou instituições sociais e organismos internacionais com mais facilidade que se fizessem sozinhos.

Fonte: Elaboração da autora a partir de Rocha e Faria (2004)

Diante dos impactos negativos acarretados pela descentralização e pela falta de cooperação entre os entes federados, percebeu-se que houve pouca coordenação federativa horizontal, ou seja, nos Estados e Municípios. (ABRUCIO e SOARES, 2001) Desse modo, fez-se necessário a criação de estruturas de incentivos capazes de garantir um comportamento mínimo de cooperação. De acordo com essa visão, duas soluções intergovernamentais ganharam força no Brasil: a criação de sistemas de políticas públicas, como o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e demais sistemas; e as formas de associativismo territorial entre governos locais, como os consórcios públicos. (ABRUCIO, FILIPPIM e DIEGUEZ, 2013)

Terra e Azevedo (2019) destacam que no âmbito federal, o repasse de verbas e fundos federais é o maior instrumento de coordenação vertical elaborado atualmente. O sistema de repasse de verbas e fundos federais está vinculado a ações institucionais que os entes subnacionais são obrigados a realizar para receber via transferências. As principais políticas contempladas neste sistema são: saúde, assistência social, cultura e meio ambiente.

No âmbito estadual, um dos instrumentos utilizados para a coordenação de políticas públicas é a cota-parte do ICMS que transfere aos municípios parte do valor arrecadado pelo estado, por meio de diretrizes estabelecidas em legislação estadual. O principal ICMS utilizado é o ICMS verde ou ecológico e segundo Terra e Azevedo (2019), o estado de Minas Gerais é o que mais se destaca no país por utilizar esse tipo de coordenação, conhecida como Lei Robin Hood que tem como objetivo coordenar políticas de patrimônio cultural, meio ambiente, turismo, esporte e demais políticas.

No âmbito municipal, as estruturas e instrumentos de incentivos ainda são pouco claros ou estruturados. (TERRA e AZEVEDO, 2019) As experiências bem-sucedidas de cooperação horizontal, na maioria das vezes, são aquelas que recebem articulações e ações de investimento direto da União e/ou governos de Estado, como o caso do consórcio do ABC em São Paulo e os consórcios na área da Saúde em Minas Gerais. Os consórcios que não recebem incentivos do demais entes federativos – federal e estadual – são menos frequentes e com menos capacidade de disseminação.

Os consórcios intermunicipais tornaram-se uma possível solução para o processo de desenvolvimento no país que culminou no aumento populacional decorrente da urbanização acelerada tornando os problemas mais complexos e integrados, principalmente, após seu marco legal no dia 06 de abril de 2005, com a criação da Lei Federal nº 11.107/2005. Posteriormente,

a lei foi regulamentada com o Decreto Federal nº 6.017/2007 fixando-se uma institucionalidade mínima que será abordada com mais profundidade no próximo capítulo.

CAPÍTULO II – DA DESCENTRALIZAÇÃO À COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA: OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS.

Este capítulo tem por objetivo retratar, brevemente, como surgiram os consórcios públicos intermunicipais no Brasil; quais foram os mecanismos legais conquistados com a lei 11.107/05; os principais fatores positivos e negativos observados através das experiências existentes; e um panorama geral dos consórcios públicos no país.

2.1. Breve histórico sobre os consórcios públicos intermunicipais no Brasil.

O processo de descentralização política no Brasil pós-1988 trouxe democratização, autonomia aos municípios e inovação para a gestão pública brasileira. Porém, também ocasionou inúmeros gargalos no que se refere às relações intergovernamentais. Diante disso, algumas questões surgem: como administrar as relações intergovernamentais à lógica da cooperação e coordenação? Como gerir os serviços públicos de competência exclusiva aos municípios? Como viabilizar a gestão compartilhada do território e políticas públicas para alcançar o desenvolvimento local e regional?

Para Trevas (2013), o novo pacto federativo trouxe inovações na lógica do Estado, conduzindo o Brasil a uma Federação tripla e essas inovações tornaram as relações entre os governos mais complexas. A Constituição Federativa trouxe consigo uma nova estrutura na repartição de jurisdições entre as esferas de governo, ou seja, algumas competências foram destinadas exclusivamente aos entes, outras são privativas, concorrentes e comuns entre eles. Esta complexidade, somada às assimetrias regionais e a falta de um projeto nacional de desenvolvimento exige um federalismo cooperativo.

Um dos mecanismos de cooperação entre os entes federativos brasileiros são os consórcios públicos intermunicipais. Não há muitas divergências acerca do papel dos consórcios públicos entre os autores, pelo contrário, suas definições se complementam. Caldas (2007, p.55), caracteriza os consórcios públicos como “organizações resultantes da disposição de cooperação dos atores relevantes de diversos municípios (prefeitos) que decidem cooperar entre si para resolver problemas relativos a um tema ou a um setor específico”. Já Dieguez (2012), compara os consórcios à uma arena política voltada para a produção compartilhada de decisões sobre políticas públicas.

Laczynski e Abrucio (2013) consideram os consórcios como instrumentos importantes para o desenvolvimento local, em especial para o plano redistributivo, pois possibilitam aos municípios de pequeno porte a ampliação da oferta de serviços públicos e podem fortalecer a qualidade da gestão pública. Para Trevas e Cherubine (2013, p.13), os consórcios públicos “apresentam-se como um recurso estratégico do Estado brasileiro, que busca se redesenhar e pactuar em torno de um projeto de nação e desenvolvimento, capaz de constituir uma sociedade justa, igualitária e democrática”.

A história dos consórcios intermunicipais começa antes da Constituição Federativa de 1988 e sua Lei de amparo em 2005. Entre 1970 e 1980, os consórcios eram enquadrados na categoria de convênios, sem atender a algumas particularidades do setor público, como a sujeição a mecanismos de controle externo e dotação orçamentária para destinação de recursos e publicização. Logo, eram vistos como acordos de colaboração pouco seguros, sem garantia de permanência e de obrigações. (FONSECA, 2013). Trevas (2013) afirma que os consórcios desta época apresentavam fragilidades jurídicas e institucionais, tornando-se, em muitos casos, dependentes de lideranças políticas para garantir o cumprimento de acordos e compromissos assumidos, ocasionando uma facilidade na sua formação e desconstrução.

Segundo Coutinho (2006), a primeira experiência consorcial no Brasil ocorreu no final da década de 1960, com o Consórcio de Promoção Social de Governo de Rio Claro, na região de Bauru, no Estado de SP. Caldas (2007) e Rios e Silva (2016) consideram a década de 1980 como sendo o período de maior fomento à formação de consórcios antes da Constituição de 1988. Isto ocorreu devido a ação estatal do estado de São Paulo que registrou algumas experiências consorciais a partir das ações de Governo do André Franco Montoro (1983-1987). O governador Montoro teve como objetivo a criação de instrumentos a fim de estimular a participação popular e a descentralização dos serviços públicos, em especial nas áreas da saúde e educação.

Como não tinha uma legislação própria, não havia especificações à forma pela qual os consórcios seriam constituídos, mas os consórcios intermunicipais obedeceriam a estrutura mínima prevista na lei orgânica dos municípios, compondo-se de três órgãos: Conselho de Prefeitos, Conselho Fiscal e Secretaria Executiva. O número total de Consórcios Intermunicipais de São Paulo entre 1983 e 1986 registrados eram de 34. Dentre o total, 14 consórcios envolviam 106 municípios na área de políticas públicas voltadas à alimentação, ação chamada na época de “Batalha da Alimentação”. (CALDAS, 2007)

Caldas (2007) também afirma que além da indução externa para a constituição e manutenção dos consórcios, a figura do empreendedor político foi fundamental: tanto o governador Montoro, quanto o seu secretário do Interior, Chopin Tavares de Lima, responsável pelo deslocamento das equipes técnicas para o interior do Estado, a fim de realizar seminários, estudos acerca dos consórcios e outras ações. Os empreendedores políticos locais também merecem destaque, pois eles foram os responsáveis pela sensibilização e mobilização de prefeitos e técnicos municipais para a ideia pertinente à formação dos Consórcios Intermunicipais.

O cenário dos consórcios intermunicipais muda um pouco nos anos iniciais à promulgação da Constituição de 1988. Com o crescimento dos consórcios mesmo sem a formalização, lideranças políticas conseguiram aprovar o artigo 241 da Proposta de Emenda Constitucional (EC) nº 19/98 que propunha a introdução constitucional de novos arranjos institucionais para a gestão cooperada entre os Municípios, Estados e União. (FONSECA, 2013).

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 1998)

A EC 19/98 permitiu aos consórcios a obtenção do arcabouço legal e jurídico, porém, muitos problemas já vivenciados não foram solucionados, como por exemplo, a aquisição de recursos externos e a ausência de orientação jurídica acerca das obrigações financeiras assumidas pelos municípios. Mesmo com a EC 19/98 os consórcios ainda eram do tipo administrativo, dotado de instrumento legal limitado. Permitiu-se uma maior facilidade na implementação de novos consórcios, que antes tinha apenas 12 consórcios registrados, chegando até o fim daquele mesmo ano – 1998 – a mais de 140 consórcios no país. Contudo, ainda eram muitos frágeis e limitados, pois não possuíam personalidade jurídica. A cooperação era apenas de entes federativos equivalentes e não podiam receber transferências de recursos dos demais entes federativos. (CALDAS, 2007; FONSECA, 2013; LINHARES, MESSEMBERG e FERREIRA, 2017).

O marco legal incidiu apenas no dia 06 de abril de 2005, com a criação da Lei Federal nº 11.107/2005 e posteriormente, regulamentada com o Decreto Federal nº 6.017/2007 fixando-se uma institucionalidade mínima. Com a lei e o decreto foram instituídas as principais normas

gerais de contratação dos consórcios públicos que visam a valorização da figura jurídica dos consórcios. A primeira se refere à natureza jurídica de direito público – antes a natureza era de direito privado – e com a nova regra, os consórcios podem receber recursos do orçamento da União. A segunda característica é a penalidade do ente consorciado se não houver previsão de dotação orçamentária suficiente para as despesas assumidas pelo contrato de rateio. Isto significa que o consorciado deve ter capacidade financeira de se sustentar durante todo o acordo firmado.

Outras duas características dos consórcios públicos após o marco legal são: a voluntariedade dos consorciados em aderir ao pacto político e a possibilidade de assumir formatos diversos e tratar de várias políticas públicas ao mesmo tempo. Por fim, a existência de lei específica para disciplinar os aspectos fundamentais, e o caráter responsivo dos agentes públicos ao desrespeitarem certas ações. (CALDAS E CHERUBINE, 2013; REALI E REIS, 2013; FONSECA, 2013) Além dessas institucionalidades, outros elementos são necessários para a cooperação sustentável: um pacto político consciente, uma capacidade de gestão e um fluxo de recursos permanentes e suficientes para as atividades planejadas.

Quanto aos mecanismos legais que compõem os consórcios públicos, Coutinho (2006) desenvolve em sua análise, um panorama desses mecanismos institucionais e verifica se eles são potencializadores de ações da administração pública no que se refere às políticas públicas. Os mecanismos analisados são: a conceituação, a natureza jurídica, o objeto, a finalidade, sua constituição e funcionamento, estrutura e licitação. Veremos cada um desses mecanismos na próxima seção.

2.2. Os principais mecanismos institucionais dos consórcios públicos conquistados na lei nº 11.107/2005.

Para Coutinho (2006), a primeira inovação da Lei dos Consórcios está no plano conceitual, devido a capacidade dos consórcios serem compostos por entes federativos distintos. Isto significa que, a partir da lei, um consórcio pode ser operacionalizado pela União, Estados e Municípios concomitantemente. Em relação à natureza jurídica e do objeto dos consórcios, eles podem assumir personalidade jurídica de natureza autárquica ou a personalidade de direito privado sem fins lucrativos, ambos com o propósito na prestação de serviços públicos com maior qualidade e rentabilidade.

No que tange à finalidade para a constituição dos consórcios públicos, predomina na literatura, o desejo em alcançar objetivos de interesse comum dos entes consorciados. Porém, também há outras razões que justificam a existência dos consórcios públicos, como: articulação microrregional ou regional possibilitando mecanismos de planejamento e gestão na área de atuação escolhida; obtenção de ganhos de escala na prestação de serviços de forma integrada; otimização de recursos humanos e redução da ociosidade no uso de equipamentos e materiais reduzindo os custos operacionais; viabilidade de maiores investimentos pela união de vários municípios; melhor formação e capacitação do corpo técnico especializado na área de atuação do consórcio; criação de estratégias inovadoras visando ao desenvolvimento regional; união em caráter suprapartidário viabilizando esforços de discussão dos temas de interesse dos consorciados. E a possibilidade de formação de capital político para negociações com outros entes federados com intuito de buscar novos recursos. (JUNQUIRA E CRUZ, 2002, apud COUTINHO, 2006)

Em relação à constituição de um consórcio público, é necessária a realização de um passo a passo previsto na Lei. Primeiro é constituído um protocolo de intenções. Nele deve-se conter as informações básicas do consórcio – denominação, finalidade, prazo de duração e sede –, a identificação dos entes consorciados e área de atuação. No protocolo de intenção também é definida a personalidade jurídica, os critérios de representação, as normas de convocação e o funcionamento. Após a construção do protocolo de intenções, a entidade fica associada ao que foi acordado nele e deve ser publicado na imprensa oficial.

Após o protocolo de intenções, é desenvolvido e aprovado o estatuto da entidade. Nele deve-se conter a estrutura mínima da entidade representativa do consórcio público, a divisão de trabalho e a tomada de decisão. O intuito é ter uma estrutura enxuta, flexível e com baixa hierarquização, para garantir mais efetividade aos resultados. Em relação à estrutura administrativa, faz-se necessário uma estrutura mínima com: um Conselho de Prefeitos que é o órgão máximo de deliberação do consórcio; um Conselho Fiscal que acompanhará a gestão financeira; e uma Secretaria Executiva responsável pelas atividades do consórcio.

A próxima etapa é a construção do contrato de programa e do contrato de rateio, Coutinho (2006) afirma que ambos têm a finalidade de regular as obrigações dos entes que compõem o consórcio. O contrato de programa regula as obrigações na prestação de serviços públicos ou na transferência de encargos, serviços, pessoal ou bens. O contrato de rateio, por sua vez, possui a finalidade de melhorar a operacionalidade do consórcio em relação ao seu

financiamento. Uma característica muito importante no contrato de rateio é que ele deve ser formalizado a cada exercício financeiro e a sua vigência não pode ser superior às das dotações que o suportam. Também é importante destacar que o estabelecimento desses contratos na lei foi uma grande conquista para os consórcios, pois antes, sua falta inviabilizava o comprometimento dos consorciados deixando as alianças mais frágeis e suscetíveis ao fracasso.

Outro importante marco foi a obrigatoriedade da licitação nos termos da Lei nº 8.666/93, independentemente, da forma jurídica escolhida para o consórcio. Seja uma associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos, ambos precisam passar pelo processo de licitação que permite uma maior responsabilidade e transparência para a gestão pública. No que se refere ao provimento de recursos humanos, os consórcios públicos podem optar pela cessão de pessoal – pessoas que já fazem parte do corpo técnico das prefeituras consorciadas, ou pela instituição de um concurso público regido pelos termos da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Para finalizar, em relação ao controle externo, todo consórcio deve prestar contas ao Tribunal de Contas por serem entidades criadas pelo Poder Público e submetidas ao controle administrativo de um ente político.

Apesar de toda a jurisdição que os consórcios públicos intermunicipais receberam com a Lei nº 11.107/2005 alguns consórcios correm o risco de não sobreviverem para além das gestões e partidos que o constituíram inicialmente. A sustentabilidade e capacidade de manutenção e continuidade desses arranjos a médio e longo prazo são uns dos principais desafios enfrentados pelos gestores. Na literatura são elencados alguns fatores positivos que possibilitam o êxito do consórcio e fatores negativos que podem indicar um incipiente fracasso a curto prazo.

Dentre os principais fatores positivos, destacam-se a importância de um pacto político forte entre os consorciados que pode favorecer o associativismo intermunicipal quando há questões que os favoreçam; a figura de empreendedores políticos que possuem o poder de convencimento e persuasão aos demais gestores locais; visão regional dos consorciados e foco no planejamento regional; grau significativo de capital social fortalecendo a confiança mútua entre os gestores; existência de uma identidade regional prévia tornando-se um catalizador político e social entre os gestores favorecendo a atuação mútua; problemas coletivos ou momento de crise econômica quando se torna necessária a cooperação dos gestores; e regras institucionais claras e adequadas para a permanência da gestão administrativa mediante à troca

da gestão política. (ROCHA e FARIA, 2004; DIEGUEZ, 2012; CALDAS e CHERUBINE, 2013; ABRUCIO, FILIPPIM e DIEGUEZ, 2013)

No que se refere aos fatores negativos, destacam-se a mudança de gestão relacionada ao caráter suprapartidário podendo interferir significativamente nos objetivos e prioridade do consórcio; subordinação dos entes consorciados de menor poder econômico aos entes de maior poder econômico; falta de espírito associativista, interesse, recursos e apoio; carência de corpo técnico qualificado; dificuldades de aplicar a agenda regional, barreira política com longo histórico de competição; e sobreposição territorial dos governos estaduais ou federal em relação ao planejamento e execução de políticas setoriais. (ROCHA e FARIA, 2004; COUTINHO, 2006; DIEGUEZ, 2012)

2.3. Panorama geral dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil.

Após a Lei dos Consórcios Públicos no Brasil houve um crescimento considerável de consórcios no país e de municípios consorciados e uma variedade de políticas públicas vinculada a esses arranjos institucionais. O IBGE é considerado a instituição brasileira que dispõe do maior banco de dados com informações sobre os consórcios públicos intermunicipais devido a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC). De acordo com os últimos dados da MUNIC sobre os consórcios, em 2019 houve um pequeno aumento no percentual de municípios brasileiros consorciados comparado ao ano de 2015. Em 2015 o percentual de municípios consorciados era de 66,3%, ou seja, correspondia a 3.691 municípios participando de algum tipo de consórcio público. Em 2019 o número saltou para 69,2% correspondendo a 3854 municípios consorciados. (IBGE, 2019b)

A **tabela 1** evidencia a relação entre o tamanho do município, conforme classificação do IBGE, e o número total de municípios consorciados. Percebe-se que há maior consorciamento entre os municípios de pequeno porte até 50 mil habitantes, chegando a 70%. E a menor participação ocorre em municípios com mais de 500 mil habitantes, cujo percentual cai para menos da metade (45%).

Tabela 1. Número de municípios consorciados por tamanho de classe dos municípios (2019).

Tamanho do município	Total de Municípios	Nº de Municípios Consorciados	
		Absolutos	(%)
De 5 000 a 50 000	4897	3434	70,1
De 50 001 a 100 000	349	219	62,8
De 100 001 a 500 000	276	179	64,9
Mais de 500 000	48	22	45,8
Total/Brasil	5570	3854	69,2

Fonte: Elaborado pela autora a partir do IBGE – dados da MUNIC (2019)

Laczynski e Abrucio (2013) apontam que os municípios de porte médio a grande aparentam ter mais dificuldade de se organizarem em consórcios para pensar na implementação de políticas públicas, inclusive os municípios que compõem regiões metropolitanas. Isto acontece, pois a grande maioria resiste em ceder parte de sua autonomia em favor de uma instância superior. Também ocorre uma falsa crença de que a sua participação trará ônus de outros municípios, ou seja, assumirá despesas com os serviços que beneficiarão os outros municípios. (REALI E REIS, 2013; CARVALHO, XAVIER E BITENCOURT, 2016).

Logo, a ideia de que o consorciamento se configura como uma importante ferramenta para os municípios de pequeno porte é reafirmada, pois nesses municípios são visíveis as dificuldades como, por exemplo, a escassez de recursos financeiros ou operacionais, que podem ser minimizados com o compartilhamento de responsabilidades entre os entes consorciados. (DOS ANJOS; DA LUZ JUNIOR, 2012).

A Confederação Nacional de Municípios (CNM), por meio do Observatório Municipalista de Consórcios Públicos, registra o total de 488 consórcios cadastrados¹. O Observatório é uma plataforma on-line cujo objetivo é o cadastramento dos consórcios públicos e a apresentação de algumas informações pertinentes a respeito dos consórcios. A plataforma permite acessar o número de consórcios públicos cadastrados em todo o país, dividido por área de atuação, natureza jurídica, estados e municípios. De acordo com o Observatório, do total de 488 consórcios públicos cadastrados, aproximadamente: 43% estão concentrados no Sudeste; 31% no Sul; 14% no Nordeste; 10% no Centro-Oeste e apenas 2% na região Norte. (CNM, 2020)

Outra categoria também muito avaliada entre os consórcios públicos intermunicipais é a escolha do modelo organizacional, ou seja, se os consórcios são temáticos ou multifinalitários.

¹ Acessado em: 12/11/2020 através do site: <https://consorcios.cnm.org.br/>

De acordo com os dados do IBGE (2019) há uma preferência por consórcios temáticos, em especial nas áreas da saúde, representando mais de 83%, em seguida, manejo de resíduos sólidos, com cerca de 31% e meio ambiente com aproximadamente 24% (**tabela 2**).

Tabela 2. Consórcios Públicos Intermunicipais conforme área temática (2019).

Área de Atuação	Nº de Municípios Consorciados	
	Absolutos	(%)
Saúde	3216	83,4
Manejo de resíduos sólidos	1209	31,4
Meio ambiente	950	24,6
Desenvolvimento Urbano	827	21,5
Saneamento básico	754	19,6
Turismo	509	13,2
Assistência e desenvolvimento social	499	12,9
Educação	441	11,4
Gestão das águas	425	11,0
Cultura	384	10,0
Transporte	340	8,8
Habitação	292	7,6

Fonte: Elaborado pela autora a partir do IBGE – dados da MUNIC (2019)

As políticas de saúde, resíduos sólidos e meio ambiente são consideradas de natureza peculiar, pois contam com políticas nacionais indutoras que exigem determinadas condições para o repasse de recursos financeiros. (DA MATTA, 2020). A criação de consórcios públicos simplificou a viabilidade desses recursos financeiros, proliferando o consorciamento nestas políticas, em especial na saúde (LIMA, 2000; ROCHA E FARIA, 2004; NEVES E RIBEIRO, 2006)

Já os consórcios de natureza multifinalitária não há dados suficientes capazes de quantificá-los, mas para a CNM, àqueles que adotam a multifinalidade se tornam vantajosos, pois caso os consorciados se interessem em adotar outras finalidades no futuro, o consórcio já se encontra constituído. Desse modo, simplificará o trabalho burocrático, sem necessitar da criação de outro. Outra vantagem dos multifinalitários, segundo a CNM é o fato de que os entes consorciados poderão se consorciar em relação a todos ou apenas a parcela dos objetivos, o que permite flexibilidade. Um exemplo de consórcio multifinalitário é o Consorcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF), objeto de estudo deste trabalho e que será apresentado com mais detalhes no quarto capítulo.

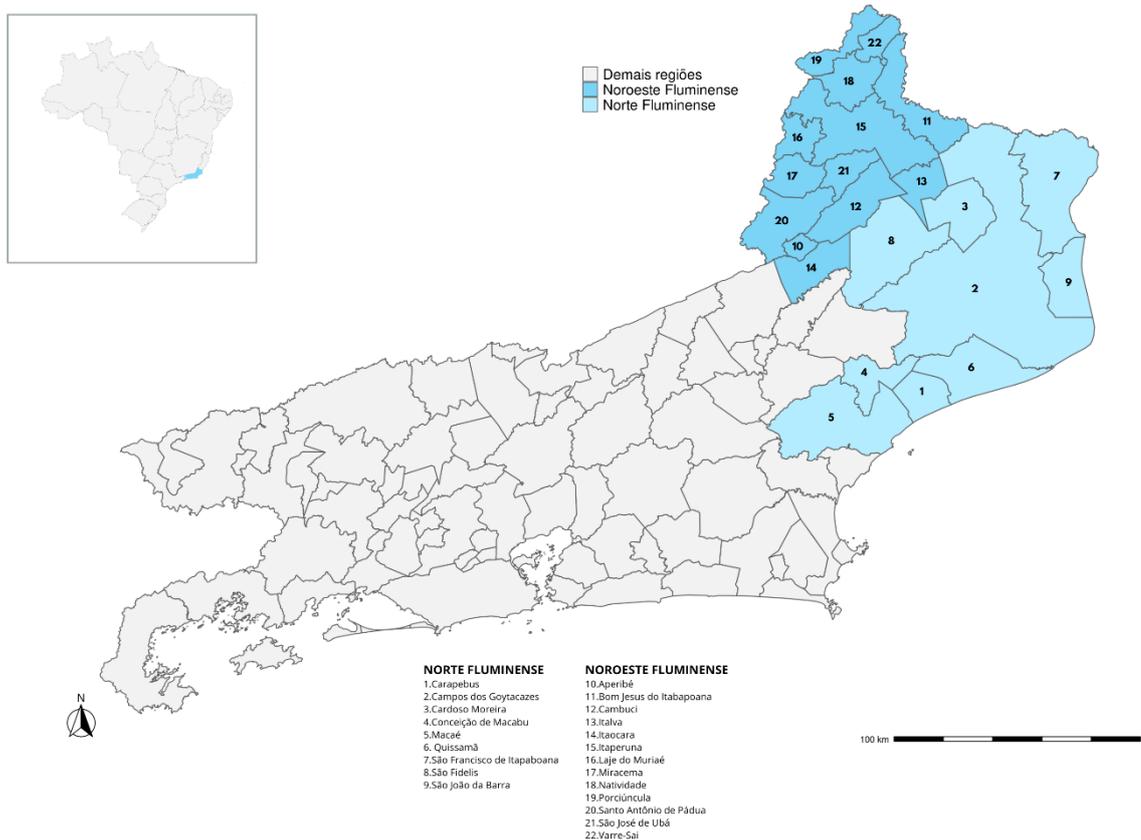
CAPÍTULO III – BREVE HISTÓRICO SOBRE A REGIÃO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE.

Este capítulo está dividido em duas seções. A primeira tem como objetivo traçar um panorama demográfico e socioeconômico dos municípios que pertencem às regiões Norte e Noroeste Fluminense, desde o auge da cana-de-açúcar e café até o último ciclo econômico voltado para a extração de petróleo e gás que trouxe inúmeras transformações para a região. E a segunda seção, retrata a crise internacional do petróleo em 2015 que abalou significativamente a região e como alguns municípios responderam ao pós-crise.

3.1. Panorama Demográfico e Socioeconômico dos municípios da região Norte e Noroeste Fluminense.

As regiões Norte e Noroeste Fluminense do Estado do Rio de Janeiro e juntas, compreendem ao todo, 22 municípios. A mesorregião Noroeste está dividida em 2 microrregiões: Itaperuna e Santo Antônio de Pádua e possui 13 municípios: Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá, e Varre-Sai. A mesorregião Norte Fluminense também está dividida em 2 microrregiões: Campos dos Goytacazes e Macaé e possui 9 municípios: Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, São Fidelis, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra e Quissamã. **(figura 1)**

Figura 1. Representação cartográfica do estado do Rio de Janeiro com ênfase aos municípios das mesorregiões Norte e Noroeste Fluminense.



Fonte: Malhas Municipais, IBGE, 2010.

As regiões Norte e Noroeste também sofreram o impacto do processo de emancipação ocorrido em todo o país, principalmente entre 1980-1990. Cruz (2015) comenta que inúmeros municípios foram criados a partir de grandes perspectivas na Bacia de Campos com a exploração do petróleo e o beneficiamento com as rendas petrolíferas. Ainda, afirma que a separação do Noroeste Fluminense em 1987 – que antes pertencia ao Norte – também guarda relações com este fato embora pouco exploradas.

Com a separação das regiões e a proliferação de novos municípios, a região sofreu com a fragmentação territorial e grande parte dos municípios, cerca de 60%, que pertencem a região Norte e Noroeste Fluminense possuem menos de 30 mil habitantes, e em sua maioria, são municípios com pequena extensão territorial (**tabela 3**). São altamente dependentes de receitas

provenientes de transferência intergovernamentais, o que reduz sua autonomia financeira para o provimento de políticas públicas locais. Também conta com quase metade dos municípios (45%) com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de grau médio, cuja maioria se concentra na região Noroeste Fluminense (IBGE 2010;2015).

Na região Noroeste, destacam-se dois municípios devido a sua dinâmica na região: Itaperuna pelos seus serviços médicos e educacionais e Santo Antônio de Pádua pela extração de rochas ornamentais. No mais, Lumbreras (2009) afirma que o governo Estadual permanece com a visão de uma região vocacional agrícola, mas a maioria dos municípios possuem baixos índices de produtividade no campo e com grande migração da população para os maiores centros urbanos. Já na região Norte, os municípios de destaque são Campos dos Goytacazes por ser o maior município da região, tanto no âmbito territorial como de população e pela rede de ensino superior na cidade; Macaé pela concentração de indústrias no setor petrolífero, elevando sua população por meio das migrações e o desenvolvimento local com a dinâmica do setor industrial; e São João da Barra, pela instalação do Porto do Açú, no litoral do município, inaugurado em 2014.

Tabela 3. População e Densidade dos Municípios da Região Norte e Noroeste Fluminense.

Municípios da Mesorregião Noroeste Fluminense	População 2010	Extensão Territorial (km²)	Densidade Demográfica hab/km² (2010)
Bom Jesus do Itabapoana	35.411	596,659	59,13
Italva	14.063	291,193	47,86
Itaperuna	95.841	1.106,694	86,71
Laje do Muriaé	7.487	253,530	29,95
Natividade	15.082	387,073	39,00
Porciúncula	17.760	291,847	58,80
Varre-Sai	9.475	201,938	49,85
Aperibé	10.213	94,542	107,92
Cambuci	14.827	558,281	26,40
Itaocara	22.899	433,182	53,09
Miracema	26.843	303,270	88,15
Santo Antônio de Pádua	40.589	603,633	67,27
São José de Ubá	7.003	249,688	27,98
Total	317.493	5.371,53	59,11
Municípios da Mesorregião Norte Fluminense	População 2010	Extensão Territorial (km²)	Densidade Demográfica hab/km² (2010)
Campos dos Goytacazes	463.731	4.032,487	115,16
Cardoso Moreira	12.600	522,596	24,02
São Fidelis	37.543	1.034,833	36,39
São Francisco de Itabapoana	41.354	1.118,037	36,84
São João da Barra	32.747	452,396	71,96
Carapebus	13.359	304,885	43,36
Conceição de Macabu	21.211	338,260	61,08
Macaé	206.728	1.216,989	169,89
Quissamã	20.242	719,643	28,40
Total	823.556	9.740,12	84,55

Fonte: Elaborado pela autora a partir do IBGE Cidades.

Para entender melhor a história dos municípios do Norte e Noroeste Fluminense, faz-se necessário discorrer brevemente sobre a formação econômica da região, a partir do século XX até os dias atuais. A formação econômica da região Norte e Noroeste Fluminense concentrou-se na agricultura, em especial, a cana-de-açúcar e café. Na região Noroeste, o cultivo de café tinha como base o trabalho livre e de pequena produção. Porém, segundo Lumberas (2009), a produção cafeeira não atribuía alta arrecadação para região, como nas áreas do Vale Médio da Paraíba que viveu tempos áureos. O maior ganho com a produção de café foi a atração

populacional até meados do século XX, no entanto, a região Noroeste ainda é considerada a região com a menor população do Estado.

De acordo com Piraciaba e Lemos (2017), a explicação principal para o baixo dinamismo no Noroeste Fluminense consiste nos problemas voltados para a agricultura. A região passou a sofrer com a baixa produção de café, a partir da primeira metade do século XX. A produção de café era considerada inferior e inadequada para a exportação e, portanto, os recursos provenientes do governo foram se tornando cada vez mais escassos, a ponto de se chegar à crise nos anos 1960. Apesar da crise, atualmente os municípios de Varre-Sai e Porciúncula são os maiores produtores de café do estado do Rio de Janeiro representando juntos, aproximadamente, 60% da quantidade produzida em toneladas. (IBGE, 2017)

O município de Itaperuna foi o que mais sofreu com a crise cafeeira, mas a atividade leiteira se tornou substituta do café e, a partir da década de 1960, passou a receber em seu território as instalações de fábricas de leite. Hoje, o município possui, ao menos, duas grandes empresas de leite: Leite Glória e a empresa paulistana Quatá. Como resultado, a região foi se tornando uma das principais produtoras de produtos lácteos do estado passando a produzir leite, iogurte, manteiga, leite em pó e outros.

Piraciaba e Lemos (2017) também destacam os municípios de Varre-Sai, Porciúncula e Bom Jesus de Itabapoana na produção de tomate e cana-de-açúcar. Também consideram a região Noroeste como a região de maior peso agropecuário na composição do PIB regional (5,1%), conforme os dados do Tribunal de Costas do Estado do Rio de Janeiro (2014). A porcentagem representa mais que a média do estado, porém, a agricultura da região encontra-se atualmente com diversos problemas socioambientais, sendo o desmatamento o principal deles. Além disso, a região também sofre com problemas de abastecimento de água, que prejudica a população local e as atividades econômicas. Isto ocorre porque a bacia hidrográfica do rio São Domingos, que abrange os municípios de São José de Ubá e Itaperuna, é uma das áreas mais secas e degradadas da região Noroeste colaborando para a crise no setor agrário.

Na região Norte Fluminense, o cenário era um pouco diferente. Considera-se ao menos, três ciclos econômicos na região. O primeiro ciclo ocorreu quando a cana-de-açúcar se tornou o meio de produção mais importante para a região a partir do século XVIII, devido à grande demanda do mercado internacional e às condições de solo e clima da região que favoreciam o cultivo da cana, superando a pecuária. Com o surgimento do engenho a vapor e as usinas de açúcar na segunda metade do século XIX, a região apresentou um ciclo expansivo de maior

relevância. (TERRA, 2004) O segundo ciclo – 1910 a 1975 – foi caracterizado por investimentos e inovações na indústria da produção de açúcar. Isto favoreceu uma maior dinâmica na economia regional e o surgimento de novas relações de produção. Terra (2004) destaca o papel do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e o programa de governo PROALCOOL, pelo estímulo à indústria sucroalcooleira. Neste período, em especial na segunda metade da década de 1970, a produção do açúcar e do álcool alcançou seu auge na região e representava cerca de 70% da renda da região, tornando-a bastante dependente dessa atividade.

3.2. O ciclo do petróleo e seus efeitos na região Norte Fluminense.

O terceiro ciclo econômico da região Norte Fluminense é marcado pela crise do setor sucroalcooleiro e o surgimento da produção do petróleo no final da década de 1970. O município de Macaé recebeu as bases operacionais da Petrobras para extração do petróleo na Bacia de Campos e teve intensificada a implantação de empresas petrolíferas e parapetrolíferas, bem como de empresas de serviços e industriais terciárias após a Lei 9.478/1997, também chamada de “Lei do Petróleo”. (TERRA, 2004) A lei determinou o fim do monopólio sobre a prospecção e extração de petróleo e gás natural e alterou as regras de distribuição de royalties e participações especiais.

[...] estabeleceu em 10% a alíquota básica dos royalties, mantendo os critérios de distribuição dos royalties para a parcela de 5% adotados na Lei 7.990/89 e introduzindo uma forma diferenciada de distribuição para a parcela acima de 5%, ampliando sobremaneira a arrecadação das prefeituras beneficiárias. Em seguida, o Decreto 2.705, de 3 de agosto de 1998, conhecido como o Decreto das Participações Governamentais, definiu os critérios de cálculo e cobrança das participações governamentais. (TERRA, 2004, p. 4)

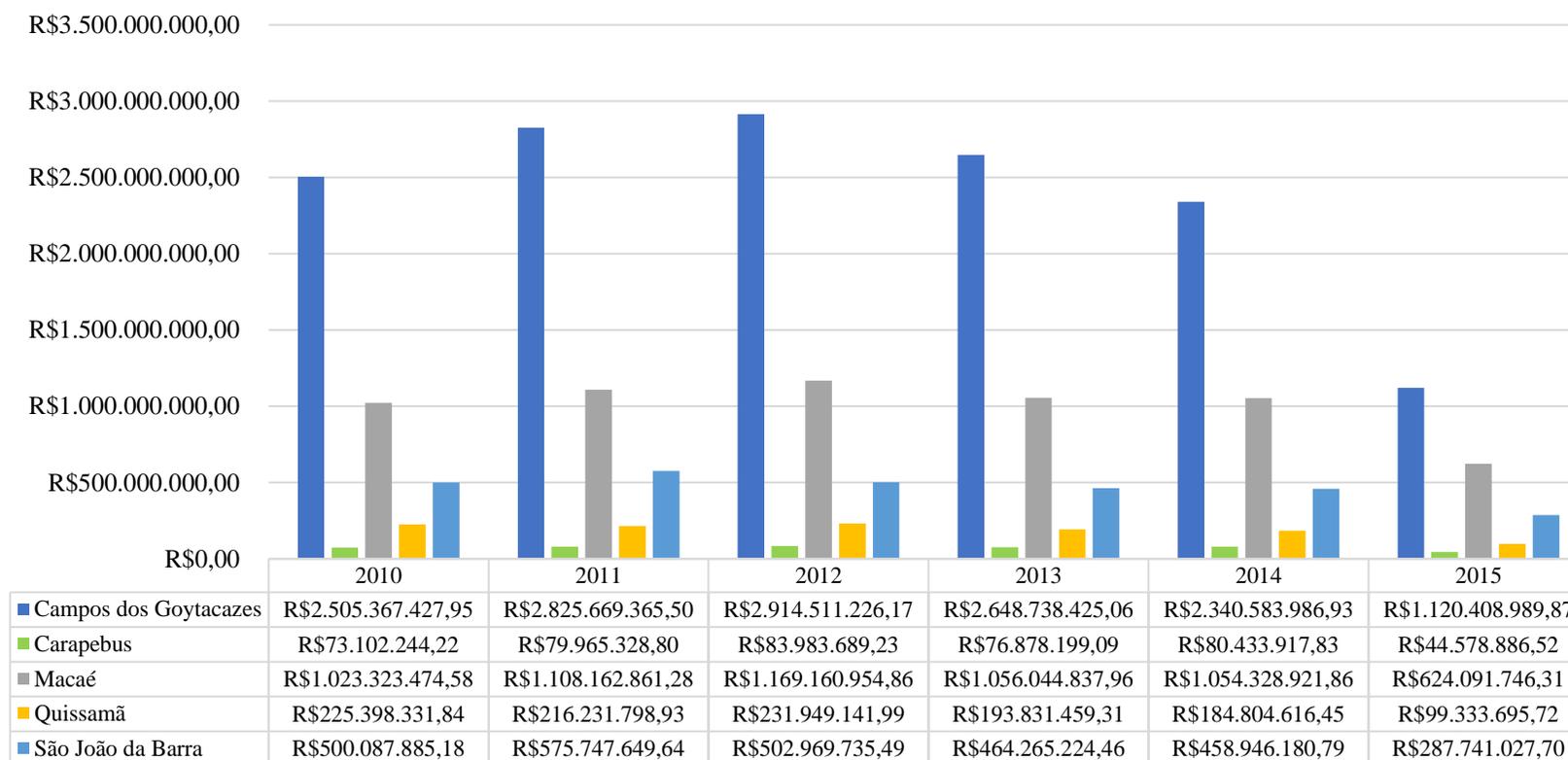
A Lei do Petróleo beneficiou ainda mais os municípios produtores, elevando o volume de receitas provenientes dos royalties e participações especiais, após as mudanças nas regras de distribuição. Em resposta, os municípios da Bacia de Campos se uniram e criaram em 2001 a Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás (OMPETRO). Entre os objetivos iniciais, conforme verificado nas Atas das reuniões da OMPRETO, aparecia o de se utilizar do dinheiro dos royalties para o desenvolvimento regional, porém, com o passar dos anos, a OMPETRO ficou conhecida por ser uma instituição lobista, pautada tão somente pela defesa da manutenção dos royalties.

Nos primeiros anos da década de 2000 ocorreu um conjunto de intervenções físicas que reestruturou profundamente o espaço regional em função das novas dinâmicas econômicas. (CRUZ, 2015) Em 2007 iniciou-se a construção do Complexo Portuário do Açúcar e em 2010, a exploração do Pré-Sal no litoral do Rio de Janeiro até parte do estado do Espírito Santo. Isto resultou na implantação de uma rede de terminais portuários, novas rodovias e duplicação de antigas rodovias para a circulação de mercadorias e, a integração de ferrovias no território norte fluminense às redes de ferrovias nacional – intensificando o caráter logístico da região. Essas modificações possibilitaram aos municípios de Campos dos Goytacazes e São João da Barra se transformarem em novos polos de investimentos. (CRUZ, 2015)

Cruz (2015) também salienta que o Complexo do Açúcar na região trouxe uma nova direção para a extensão territorial da indústria petrolífera com novos investimentos de logística portuária e transporte e comercialização de commodities. Antes, a expansão voltava-se para direção ao sul, ou seja, para a capital e Região Metropolitana, cuja centralidade era Macaé. Agora, o município de São João da Barra também ganhou centralidade e ampliou o território de influência em direção à região Norte e Noroeste, que possui interações tradicionais com a economia da Zona da Mata mineira e o sul do Espírito Santo.

A extração do petróleo trouxe inúmeras transformações para os municípios da região, com ênfase na região Norte Fluminense e Baixada Litorânea. Além do impacto direto na economia e mudanças na estruturação e dinâmica das cidades, mercado e comércio; o surgimento de impactos ambientais; novas centralidades e a aceleração do crescimento demográfico; geração de empregos na cadeia de petróleo; pendularidade intermunicipal para trabalho e estudos; e forte migração. (TERRA, 2004; CRUZ, 2015) Não obstante, os municípios passaram a ter significativas receitas correntes no caixa de suas prefeituras, principalmente após a Lei do Petróleo, estando em posição privilegiada em relação aos demais municípios brasileiros. Em especial, destacam-se os municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra que receberam mais de 200 milhões anualmente entre 2010 e 2014 – período de auge do petróleo na região (**figura 2**).

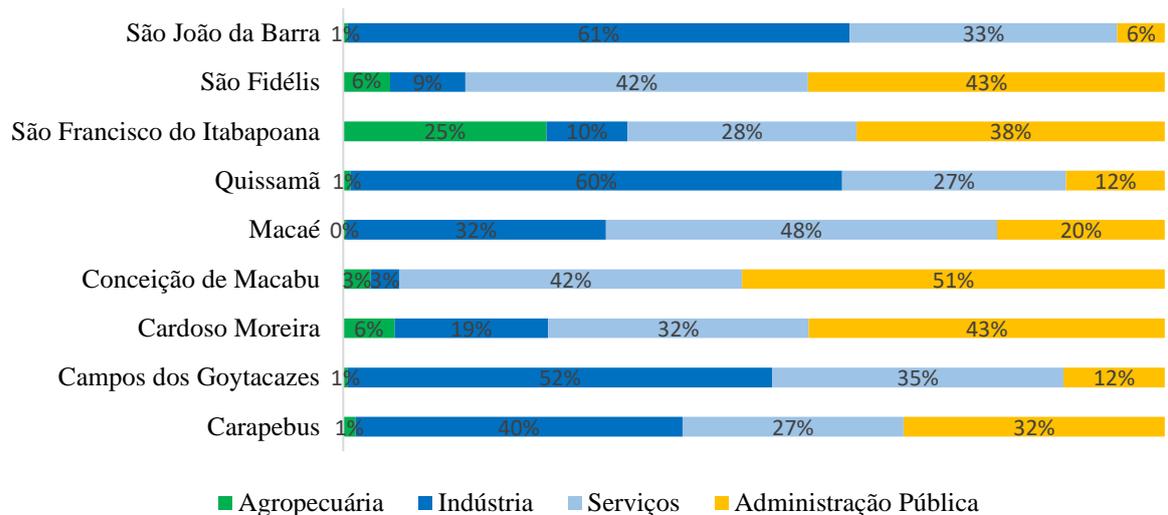
Figura 2. Royalties e Participações Especiais dos principais municípios produtores de petróleo e gás das regiões Norte no período entre 2010 e 2015 em valores reais corrigidos pelo IGP-DI.



Fonte: Elaborada pela autora a partir do Inforoyalties/UCAM. Acessado em julho de 2021.

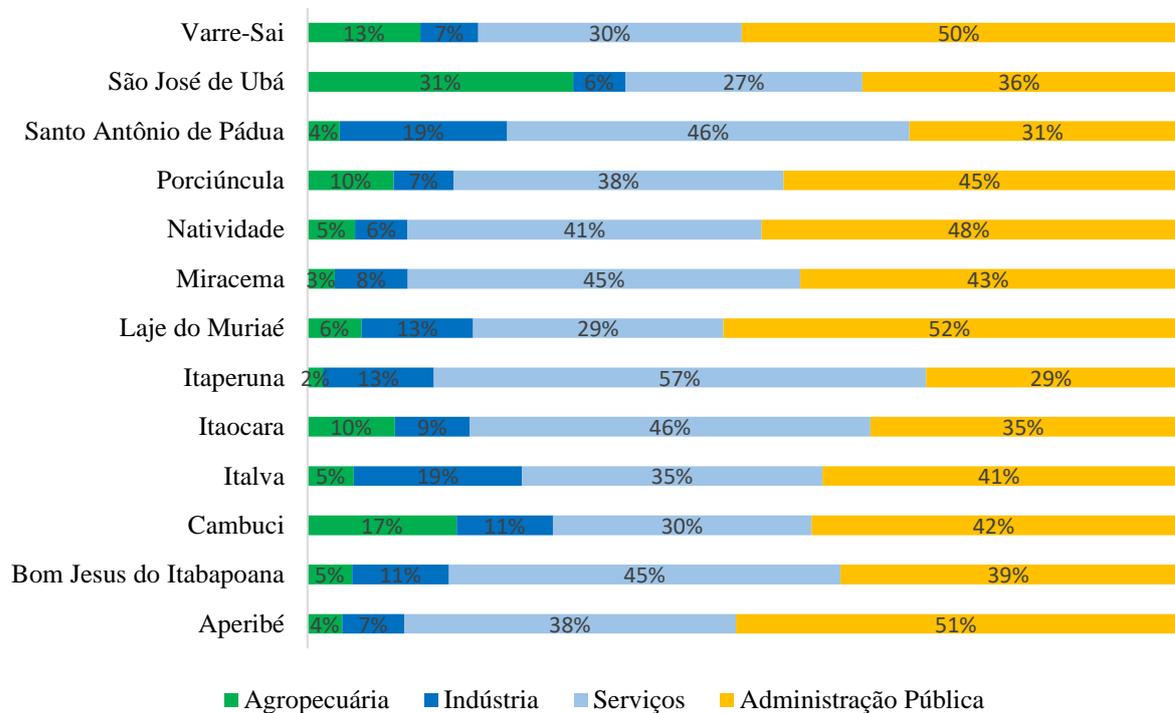
Como resultado, a indústria se tornou um dos setores econômicos mais importantes na região Norte, em especial, os municípios produtores (**figura 3**). Entretanto, a administração pública e serviços também se destacam na arrecadação de receitas públicas. O único setor pouco produtivo na região é a agropecuária, salvo o município de São Francisco de Itabapoana que é pioneiro na produção de mandioca, abacaxi e abóbora do estado do Rio de Janeiro (IBGE, 2017). O cenário se torna diferente nos municípios do Noroeste (**figura 4**), cujos setores que mais se destacam são o de serviços e administração pública. O setor industrial possui valores menos expressivos do que na região Norte e a agropecuária é pouco mais marcante, principalmente em São José de Ubá que é o segundo maior produtor de tomate do Estado do Rio de Janeiro (TCE, 2020)

Figura 3. Distribuição do valor adicionado bruto por setor da atividade econômica a preços correntes dos municípios do Norte Fluminense em 2018.



Fonte: IBGE 2018

Figura 4. Distribuição do valor adicionado bruto por setor da atividade econômica a preços correntes dos municípios do Noroeste Fluminense em 2018.



Fonte: IBGE 2018

Apesar das transformações econômicas e demográficas na região Norte com a exploração do petróleo, a problemática sobre a monocultura ainda é bastante presente. Antes, a região dependia fortemente das rendas da cana-de-açúcar e após o início da era do petróleo, o mesmo se sucedeu, ficando a região extremamente dependente da atividade petrolífera. Por mais de uma década, o petróleo se tornou a principal fonte de receitas para os municípios produtores. Cruz (2015) enfatiza a necessidade de os gestores buscarem outros meios de produção, a fim de formar uma diversidade produtiva regional e evitar a dependência do petróleo, principalmente por ser uma fonte não renovável.

A necessidade de mudança se tornou maior após a Lei 12.734/2012 que altera as regras de divisão dos royalties do petróleo explorado em estados e municípios, tornando a partilha mais igualitária entre produtores e não produtores. Apesar de aprovada no Congresso Nacional, a lei nunca entrou em vigor, pois o estado do Rio de Janeiro e os municípios petrolíferos consideraram a lei inconstitucional, tendo recorrido à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). A decisão final do Superior Tribunal de Justiça permanece adiada até o momento da escrita deste trabalho (junho de 2021).

Apesar do impasse sobre o futuro na partilha dos royalties e a tensão instaurada nos gestores, a economia do petróleo contribuiu durante mais de quarenta anos para colocar a região Norte no centro da economia mundial. Dezenas de empresas do mundo todo se instalaram na região e o Porto do Açu é considerado a grande estratégia para a inserção internacional do Brasil na economia mundial devido a sua alta capacidade de exportar commodities agropecuários, agroindustriais e minerais. (CRUZ, 2015). Cruz ainda complementa que

A região aprofunda e amplia sua internacionalização, pelas atividades econômicas que sedia, pelas empresas que aqui se instalam, pelas escalas e formas de apropriação e uso do seu território e dos seus recursos humanos, físicos e imateriais, e pela sua integração no padrão de inserção do país na divisão internacional do trabalho. (CRUZ, 2015, p. 61)

A dinâmica da atividade petrolífera na região Norte Fluminense aumentou significativamente o nível de integração entre os arranjos populacionais nos últimos 20 anos, principalmente a pendularidade de trabalhadores e, posteriormente, de estudantes. Essa integração entre os arranjos populacionais foi considerada pelo IBGE (2015, p.66) como casos especiais a ser acompanhados caso “o dinamismo econômico nesta região venha a aumentar o movimento de pessoas entre estes três arranjos, levará a criação de uma nova unidade urbana que somará mais de 1,2 milhões de habitantes. (TERRA e AZEVEDO, 2019) Diferentemente da região Noroeste que apresenta baixo dinamismo, resultando em baixo crescimento populacional e um esvaziamento do campo e cidades economicamente centradas no comércio e nos serviços com estrutura urbana simples, além do desemprego e subemprego sempre presentes. Piraciaba e Lemos (2017) ainda afirmam que historicamente a região quase sempre não é alvo de planejamentos regionais, principalmente depois do complexo petrolífero instalado na região Norte que concentra a maioria dos investimentos em seu território.

Apesar da integração pendular entre os municípios da Bacia de Campos é necessário também uma integração a partir da agenda de interesses comuns, orquestrada por uma liderança forte que pudesse unir os diferentes interesses para se pensar na integração dos espaços regionais e propor soluções compartilhadas em problemas comuns gerando um espaço adequado para a construção de arranjos políticos e institucionais para a gestão de políticas compartilhadas. No entanto, o que se enxerga são disputas em torno de lideranças, tanto pela OMPETRO, quanto por eixos de vetores econômicos e desenvolvimentistas, como a logística. E disputa sobre quais municípios possuem capacidade de oferecer as estruturas de bem-estar social. (TERRA e AZEVEDO, 2019)

Desse modo, com os projetos de desenvolvimento arquitetados por cada município, os laços de cooperação se tornam cada vez mais distantes de serem concretizados. Em muitos casos, em momentos de crise a “rivalidade” aumenta, tornando-se um obstáculo para relações coletivas voluntárias. (TERRA e AZEVEDO, 2019) Quando a crise internacional do petróleo ocorreu em 2015, a queda do preço do barril impactou rapidamente os municípios produtores que viram suas receitas despencarem bruscamente, alterando a dinâmica da região e potencializando conflitos sociais e ambientais. Isto reforça a necessidade de se compreender melhor as dinâmicas da região e pensar em saídas para uma economia regional mais estável sujeita a projetos menos vulneráveis ao mercado mundial e comprometido com um desenvolvimento equitativo. (CRUZ, 2015)

No entanto, o que houve neste período de crise foi uma ruptura na relação entre os dois maiores municípios da região Norte: Campos dos Goytacazes e Macaé. O motivo foi uma campanha chamada “Menos royalties mais empregos” feita na época pelo presidente da OMPETRO e prefeito de Macaé no intuito de estimular os investimentos na revitalização dos campos maduros de extração do petróleo. No entanto, alguns gestores não se sentiram representados, em especial, o prefeito de Campos, que acabou tomando à frente da situação e conquistando a presidência da organização no ano seguinte, em 2018. (TERRA e AZEVEDO, 2019)

Com a liderança da OMPETRO, o prefeito de Campos na época, também assumiu a liderança na região e iniciou o processo de sensibilização para a cooperação intermunicipal via consórcios públicos. Em outubro do mesmo ano, 2018, o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF) é institucionalizado através da assinatura do protocolo de intenções de mais três municípios, além de Campos: Cardoso Moreira, Conceição de Macabu e São Fidelis. Posteriormente, até setembro de 2019 três novos municípios integraram ao consórcio: Quissamã, São Francisco de Itabapoana e Italva. E em maio de 2020, o município de Bom Jesus do Itabapoana assina o protocolo de intenções.

Dentre os oito municípios que compõem o CIDENNF atualmente, apenas três são produtores de petróleo e gás e fazem parte da OMPETRO, estando de fora outros dois municípios muito importantes para a região: Macaé e São João da Barra. Além disso, os municípios do Noroeste Fluminense que compõem o CIDENNF são de pequeno porte, ficando de fora os dois municípios considerados como chaves para a região: Itaperuna e Santo Antônio de Pádua.

Portanto, diante deste contexto alguns questionamentos surgem: quais os motivos que levaram a construção do CIDENNF? Quais são seus principais objetivos de curto, médio e longo prazo? Quais as principais ações em desenvolvimento? Quais os desafios enfrentados pelo CIDENNF? O CIDENNF pode ser considerado uma inovação institucional promissora para a região? Pretende-se nos próximos capítulos problematizar e refletir sobre estes questionamentos.

CAPÍTULO IV – A FORMAÇÃO DE AGENDA DO CIDENNF, SUAS PRINCIPAIS AÇÕES E CLASSIFICAÇÃO TIPOLOGICA.

Este capítulo tem como objetivo apresentar quais foram os principais motivos que levaram a formação da agenda do CIDENNF; as informações gerais do consórcio no que se referem a sua organização administrativa; as principais ações desenvolvidas pelos gestores do consórcio entre 2019 e 2020; por fim, a caracterização do CIDENNF baseada na tipologia apresentada por Caldas e Cherubine (2013).

4.1. Formação de agenda e informações gerais do CIDENNF.

Antes de discutir propriamente sobre as características gerais do CIDENNF e abordar a sua tipologia, será desenvolvida uma breve discussão acerca da formação de agenda do consórcio. Serão apresentados os fatores internos e externos que motivaram o consorciamento, os atores envolvidos no processo de criação e as articulações políticas utilizadas por esses atores locais para a implementação da agenda.

De acordo com Da Matta (2020), a ideia da criação de um consórcio que pudesse envolver a região Norte e Noroeste Fluminense do estado do Rio de Janeiro foi divulgada em meados do ano de 2017, por meio do Seminário Regional de Gestão Consorciada realizado na Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). O seminário foi promovido pela Confederação Nacional dos Consórcios Intermunicipais do Brasil (CONACI/BR) com o apoio da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. Ao final desse encontro, Da Mata (2020) relata que o prefeito de Campos, na época, o Rafael Diniz e o seu grupo, acordaram em criar um conselho para a criação de um consórcio de desenvolvimento regional.

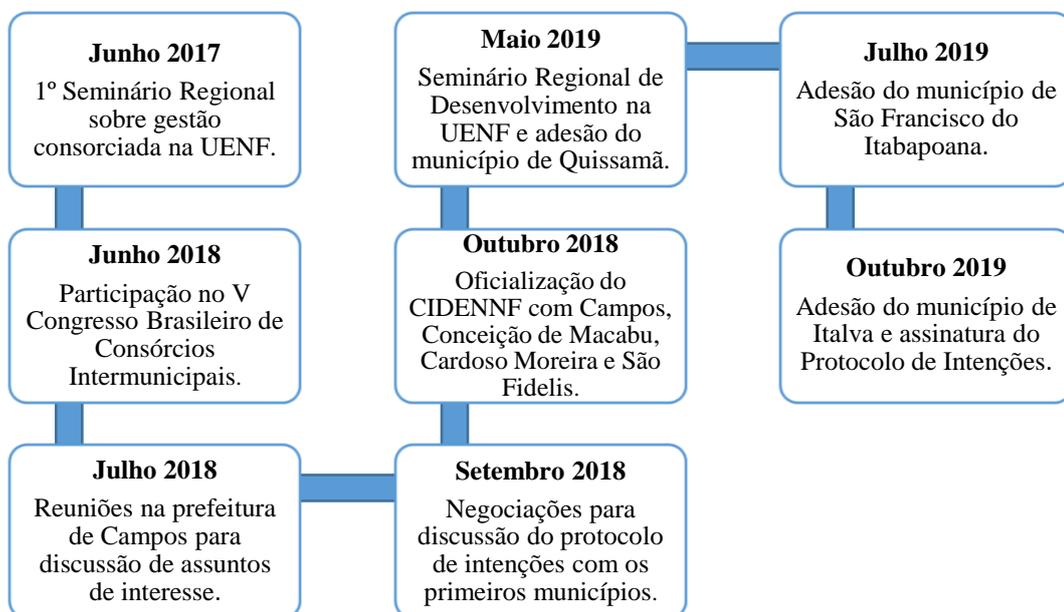
Desde então, após este primeiro seminário realizado em junho de 2017, o andamento para a criação do consórcio foi lento, até que os gestores participaram do V Congresso Nacional de Consórcios Públicos que aconteceu no mês de junho de 2018 em Porto Alegre e a agenda passou a ganhar força. O presidente da CODEMCA na época, Vinicius Viana, e o seu chefe de gabinete Ézio Tavares começaram a buscar mais informações acerca do funcionamento dos consórcios públicos, ao mesmo tempo que ocorreram algumas reuniões na prefeitura de Campos. Essas reuniões tinham o intuito de discutir a Lei autorizativa que os municípios interessados precisavam outorgar para participarem do consórcio e discussões acerca do

Protocolo de Intenções, que é o documento formal e obrigatório de todo consórcio. (DA MATTA, 2020)

A formação da agenda do CIDENNF partiu de dois momentos distintos: primeiro concentrou os esforços para a inserção do assunto na pauta do governo campista por meio do próprio prefeito na época e o seu grupo de gestores. Após a inserção, o próximo passo foi a mobilização e convencimento dos demais municípios que permeiam a região. A concretização da agenda não foi fácil. Houve uma resistência inicial e demora para que o consórcio tomasse forma, somado ao grande desafio no processo de convencimento e nas dificuldades de sensibilização e mobilização dos agentes públicos. Uma forma de amenizar as resistências foi a realização de alguns workshops entre os municípios envolvidos na concepção do consórcio, com o intuito de esclarecer dúvidas dos gestores e exaltar os ganhos que o consórcio poderia proporcionar aos municípios. (DA MATTA, 2020)

A **figura 5** mostra quais foram as principais ações iniciais do CIDENNF para a consolidação da agenda na região Norte e Noroeste Fluminense e a constituição dos primeiros municípios consorciados.

Figura 5. Formação de Agenda do CIDENNF (2017-2019).



Fonte: Elaborada pela autora a partir de Da Matta (2020).

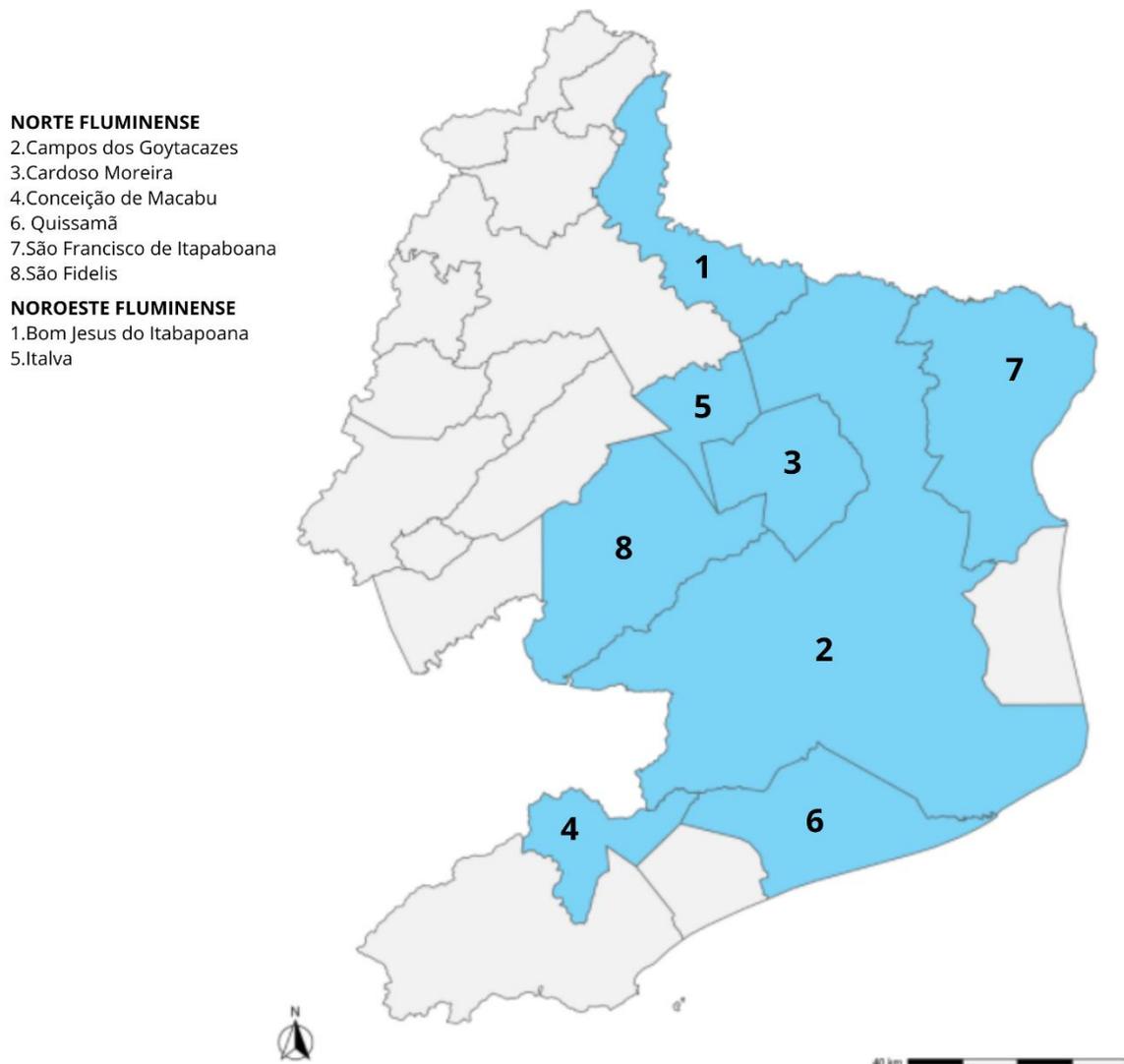
Os principais fatores que levaram a concepção do CIDENNF foram, em primeiro lugar, a renovação dos atores políticos municipais em 2016 através das eleições municipais. Muitos novos prefeitos assumiram as cadeiras das prefeituras na região, conduzindo-as a um novo cenário político. Paralelamente, tinha se estabelecido na região – e no Estado do RJ uma crise financeira devido ao baixo preço internacional do barril de petróleo, diminuindo o recebimento dos royalties e participações especiais dos grandes municípios produtores de petróleo. (DA MATTA, 2020)

O nível abaixo do esperado na arrecadação das receitas municipais fez com que municípios de tornassem inadimplentes no Cadastro Único de Convênios (CAUC). O CAUC é um serviço simplificado que comprova a situação de regularidade de entes da Federação, seus órgãos e entidades, e organizações da sociedade civil, a fim de receber recursos públicos mediante transferência voluntária da União. Com a inadimplência, o município ou órgão fica impedido de receber transferências voluntárias de convênios com o governo Federal. Por fim, outro ponto que Da Matta (2020) destaca é a figura do empreendedor político liderando o processo de construção da agenda, além da disposição em investir tempo, energia e recursos financeiros com vistas de ganhos futuros.

A criação do CIDENNF ocorreu somente em outubro de 2018, com a união de quatro municípios: Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu e São Fidélis. Da Mata (2020) destaca que os primeiros seis meses do consórcio após a sua constituição foi marcado pela construção do planejamento e da estruturação organizacional da entidade. Além disso, foi o período de escolha das câmaras técnicas e consequentemente, as políticas públicas de atuação do consórcio.

A entrada de mais três municípios ocorreu após a promoção do primeiro Seminário de Desenvolvimento Regional em maio de 2019, que produziu uma grande repercussão na região e teve a presença de diferentes entidades públicas e privadas e representantes de grandes organizações como a Firjan, Sebrae e o BID. No mesmo mês do seminário, o município de Quissamã aderiu ao consórcio, seguido por São Francisco de Itabapoana (julho/2019) e Italva (setembro/2019). Posteriormente, em maio de 2020, o município de Bom Jesus do Itabapoana se integrou também ao consórcio. Portanto, atualmente, o CIDENNF passou a ser constituído, ao total, por oito municípios, a saber: Bom Jesus do Itabapoana, Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São Fidélis, Quissamã, São Francisco de Itabapoana e Italva. (**figura 6**).

Figura 6. Municípios fluminenses que integram o CIDENNF em 2020.



Fonte: Malhas Municipais, IBGE, 2010.

De acordo com o estatuto social, o protocolo de intenções e o site oficial do consórcio, o CIDENNF constitui personalidade jurídica de direito público e sua sede fica localizada no município de Campos dos Goytacazes, que pode ser alterada mediante assembleia. No que se refere ao prazo de duração do consórcio, ele é indeterminado e a sua área de atuação corresponde à soma dos territórios de todos os municípios consorciados. Seu objetivo principal é agrupar diferentes demandas dos municípios consorciados para otimizar as estruturas de pessoal e instalações e aquisição de equipamentos e materiais para melhor gestão de programas e serviços públicos. (CIDENNF, 2020)

As demandas dos municípios são coletadas por meio das Câmaras Técnicas Setoriais, modelo usual entre os consórcios multifinalitário, cuja característica é definida por abranger duas ou mais políticas públicas. No caso do CIDENNF, as políticas públicas que abrangem o consórcio estão presentes nas suas oito câmaras técnicas: gestão de saúde; gestão de agricultura; gestão de desenvolvimento econômico; gestão de desenvolvimento humano e social; gestão de turismo; gestão ambiental, saneamento e recursos naturais; gestão de educação, cultura e lazer; e gestão de finanças e controle.

As Câmaras Técnicas Setoriais são consideradas como fóruns permanentes de discussão para questões regionais relevantes e de interesse do consórcio. Além de propor e planejar quais serão as políticas públicas a serem implementadas, possuem a finalidade de coordenar, fiscalizar e executar as ações necessárias. As câmaras são compostas pelos secretários de cada município que corresponde à política pública. Ou seja, a câmara técnica de saúde, por exemplo, é composta por todos os secretários de saúde dos municípios consorciados.

Em relação a organização administrativa do consórcio, o CIDENNF compreende a estrutura básica presente na lei dos consórcios. Compõem, além das câmaras técnicas, os seguintes órgãos: assembleia geral, presidência, secretaria executiva, conselho fiscal. A Assembleia Geral é a instância máxima do consórcio e é constituída pelos chefes do poder executivo dos entes consorciados, ou seja, composta pelos prefeitos. Em relação à Presidência, escolhe-se dentre os chefes do poder executivo aquele para presidir e representar o consórcio por meio de uma eleição, que ocorre sempre na primeira reunião ordinária do ano em curso. O presidente possui o mandato de dois anos e não é remunerado. A Secretaria Executiva, é o órgão executivo e administrativo do consórcio. O secretário é nomeado pelo presidente do consórcio, cujo cargo é remunerado. Além do secretário executivo, a secretaria possui uma equipe técnica composta por: diretor de programas, projetos e integração; diretor administrativa-financeiro; tesouraria; diretoria jurídica; e controle interno, todos cargos remunerados.

Por fim, para completar a organização administrativa do consórcio existe o Conselho Fiscal, órgão fiscalizador e controlador do CIDENNF, pautado nos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade da atividade patrimonial, financeira e contábil do consórcio. A composição do conselho fiscal é formada por quatro membros titulares e quatro suplentes. Ambos são eleitos em assembleia geral, com mandato de dois anos.

No que se refere à composição dos recursos humanos do consórcio, a contratação de pessoal pode ser feita via concurso público, salvo os cargos comissionados e as funções de

confiança. Há ainda aqueles que são cedidos pelas prefeituras. Apesar disso, todos são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e demais normas trabalhistas. Quanto as formas de provimento para recursos financeiros, de acordo com o regimento interno, são muitas possibilidades, como via transferências intergovernamentais; as receitas de prestação de serviços; o produto da arrecadação de imposto de renda e outros.

4.2. A atuação do CIDENNF (2019-2020).

A atuação do CIDENNF ocorre dentro das câmaras técnicas setoriais, cada uma com a sua dinâmica e prioridades estabelecidas no regimento interno. Foi feita uma análise documental a partir da leitura das atas criadas nas assembleias dessas câmaras e em notícias, ambas disponíveis no site oficial do consórcio e do evento realizado pelo Fórum da Alerj de Desenvolvimento do Rio ocorrido em maio de 2020 pela plataforma do Youtube.

Ao todo são oito câmaras técnicas, porém, apenas cinco câmaras foram atuantes no período de 2019 a 2020: gestão de agricultura; gestão ambiental, saneamento e recursos naturais; gestão de desenvolvimento econômico; gestão de turismo; gestão de saúde. As câmaras técnicas de “Desenvolvimento Humano e Social”, “Gestão de Educação, Cultura e Esporte” e “Gestão de Finanças e Controle” não tiveram nenhuma ação divulgada no período destacado.

Seguem abaixo as principais atuações identificadas nas atas das câmaras técnicas entre 2019 e 2020. As ações são divididas em: ações concretizadas, ou seja, ações que já ocorreram e foram registradas e ações futuras detectadas que são projetos cadastrados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV), mas que aguardam aprovação. Portanto estão categorizadas como ações que o consórcio pretende exercer futuramente.

a) Gestão de Agricultura:

a. ações concretizadas

- i. Implantação da patrulha mecanizada com a parceria da EMATER/RJ;
- ii. Implantação do Serviço de Inspeção Municipal (SIM) e Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI);

- iii. Implantação do Programa de Grão da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab);
- iv. Implantação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da Conab;
- v. Cooperação técnica com a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF);
- vi. Workshop sobre PAA com representantes da Conab;
- vii. Seminário de Desenvolvimento Regional de Agronegócios;
- viii. Seminário de Desenvolvimento no setor de agricultura.

b. ações futuras detectadas

- i. Projeto SICONV: ampliação do CEASA;
- ii. Projeto SICONV: promoção do desenvolvimento da tilapicultura;
- iii. Projeto SICONV: Casa do produtor;
- iv. Projeto SICONV: entreposto de ovos;
- v. Projeto SICONV: feira de Guarus.

b) Gestão Ambiental, Saneamento e Recursos Naturais

a. ações concretizadas

- i. Acordo de cooperação técnica com a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP);
- ii. Implantação de estrutura para licenciamento ambiental na região;
- iii. Projeto de Gestão de Resíduos Sólidos – unidade de compostagem em São Francisco de Itabapoana;
- iv. Participação do 1º Seminário regional do Plano da Bacia Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana.

c) Gestão de Desenvolvimento Econômico

a. ações concretizadas

- i. Participação do consórcio no edital Procel Reluz da Eletrobrás – aquisição de lâmpadas de LED para Campos dos Goytacazes e Cardoso Moreira;

- ii. Seminário de Desenvolvimento Regional na UENF.

d) Gestão de Turismo

a. ações futuras detectadas

- i. Projeto SICONV: Obra de construção de pórtico de Lagoa de Cima, Rio Preto e Baixada Fluminense;
- ii. Projeto SICONV: Reforma do terminal rodoviário Shopping Estrada;
- iii. Projeto SICONV: Estação ferroviária de São Fidelis;
- iv. Projeto SICONV: Caminhos do açúcar – projeto cultural, turístico e gastronômico.

e) Gestão de Saúde

a. ações concretizadas

- i. Abertura de edital para contratação de médico/hora na modalidade clínico geral e para prestação de serviços de exames e imagem;
- ii. Realização do 1º Fórum Regional de Saúde do Norte e Noroeste Fluminense.

Também foram identificados nas atas alguns possíveis projetos para o futuro, mas que ainda estão no campo das ideias, como por exemplo: geração de energia solar para uso dos municípios consorciados; concessão de água e esgoto nos planos municipais; terminal pesqueiro entre Campos e Quissamã e hospital regional.

Em evento realizado pelo Fórum Permanente de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro ocorrido no dia 14 de maio de 2020, com o título “COVID-19: Paineis X: O papel dos consórcios intermunicipais no enfrentamento da pandemia”, o diretor de programas, projetos e integração do CIDENNF, Ézio Tavares ressaltou dois importantes pilares para o desenvolvimento econômico, e consequentemente o desenvolvimento regional: a agricultura e o turismo. Em sua apresentação, destacou que as regiões Norte e Noroeste possuem uma agricultura familiar forte e com alto potencial para o turismo rural. Um dos principais objetivos para esta temática é criar uma rota regional chamada “Caminhos do Açúcar” para percorrer todos os caminhos dos municípios consorciados valorizando os produtos regionais do

“agroturismo”. Pretende-se alcançar este objetivo por meio do fomento à circuitos e roteiros com a liga gastronômica cultural, esportiva e de aventuras.

Ézio Tavares também chama a atenção para a importância do papel do legislativo estadual. Defende a necessidade de uma frente parlamentar dos consórcios na ALERJ para a constituição de força política e consolidação dos consórcios do estado do Rio de Janeiro. Ézio Tavares acredita que o consórcio é uma grande ferramenta de gestão para os gestores municipais, como para os gestores estaduais, pois considera difícil que o Estado consiga estar presente de forma direta em todo o território para identificar todas as demandas e encontrar todas as soluções dos seus municípios. Desse modo, uma proximidade e maior articulação com os consórcios públicos pode se apresentar como uma alternativa viável e significativa.

4.3. Classificação do CIDENNF.

Caldas e Cherubine (2013) apresentam uma proposta de tipologia para a classificação dos consórcios públicos intermunicipais. A chamada cooperação sustentável, ou seja, aquela que consegue se sustentar ao longo de anos e gestões administrativas, precisa necessariamente de um pacto político consistente, uma capacidade de gestão e um fluxo de recursos permanentes e suficientes para as atividades planejadas.

A classificação é feita com base em três pilares: i) a tipologia dos consórcios; ii) as condições de constituição do consórcio público; e iii) as condições para êxito do consórcio público. Na tipologia são analisados quem são os participantes do consórcio, sua natureza jurídica, as áreas de políticas públicas em que atuam; a natureza de atuação; e as receitas orçamentárias. Para aferir as condições de constituição do consórcio são analisados como a ideia ganhou estímulo, a existência ou não de capital social prévio e um líder territorial. Por fim, para as condições de êxito verifica-se o grau do pacto político dos consorciados e a capacidade de gestão do consórcio enquanto organização pública e se há fluxo contínuo de recursos financeiros e contrato de rateio formalizado anualmente.

Após apresentação da metodologia utilizada para classificar o CIDENNF, será apresentado o diagnóstico aferido com base nos documentos oficiais do consórcio como as atas e protocolo de intenções e notícias.

4.3.1. Diagnóstico I: Tipologia

Quanto aos partícipes: a participação de um consórcio pode ser feita via *cooperação vertical* ou *horizontal*. A *cooperação vertical* é aquela cujos participantes envolvem entes federados distintos. Ou seja, a União, Estados e Municípios cooperam entre si em prol de uma ou várias políticas públicas. A *cooperação horizontal* é aquela cujos partícipes são entes com o mesmo status constitucional. Isto significa que a cooperação se dá somente por municípios ou estados. No caso do CIDENNF, a sua classificação está sustentada na cooperação horizontal, visto que todos os envolvidos são municípios.

Quanto à natureza jurídica: a natureza dos consórcios pode ser tanto por *associação pública* quanto *pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos*. Os consórcios via *pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos* foram os primeiros historicamente a serem criados. No entanto, esta modalidade está em desuso, principalmente pelas restrições a repasses da União à consórcios estabelecidos sob este regime. A *associação pública* foi empregada após a lei 11.107/2005 impondo as normas de direito público em relação à licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal (CALDAS E CHERUBINE, 2013). Portanto, em relação a esta classificação, o CIDENNF se encaixa nas normas empregada pela lei dos consórcios.

Quanto às áreas de políticas públicas de atuação: os consórcios públicos podem ser *unitemáticos* ou *multitemáticos*. *Unitemáticos* são aqueles consórcios cuja sua motivação na resolução de conflitos é exclusiva a uma área de política pública. Já os *multitemáticos* são aqueles consórcios cuja constituição é motivada para atuação em várias políticas públicas. No caso do CIDENNF, sua atuação é voltada para várias políticas públicas, distribuídas em oito câmaras técnicas. Isto significa que o CIDENNF é considerado um consórcio multitemático.

Quanto à natureza de atuação: os consórcios podem atuar como *indutores* de políticas públicas ou *executores* de políticas públicas. Os consórcios com a tarefa de *induzir* políticas públicas atuam no fortalecimento da ação intermunicipal, a partir da constituição de planos regionais e articulação com atores externos ao território que podem intervir em ações intermunicipais (CALDAS E CHERUBINE, 2013). Já os consórcios *executores* de políticas públicas, como o próprio nome diz, tomam para si a atuação da política, que antes era realizada de maneira isolada e descoordenada. Em relação ao CIDENNF, percebe-se que dentre as suas

ações o consórcio se comporta como indutor de políticas públicas, mas sem excluir a possibilidade de atuar de maneira executora no futuro.

Quanto às receitas orçamentárias: os consórcios podem ser *arrecadadores de tarifas e preços públicos* ou *não arrecadadores de tarifas e preços públicos*. Aqueles que *arrecadam*, por exemplo, emitem cobranças e exercem atividades de arrecadação de tarifas e preços públicos através da prestação de serviços. Os consórcios que optam *não arrecadarem*, geralmente são aqueles que possuem uma estrutura funcional mínima financiada pelos valores do contrato de rateio (CALDAS E CHERUBINE, 2013). O CIDENNF, conforme seu Estatuto, se dispõe a arrecadar tarifas e preços públicos para compor suas receitas. Mas, diante do levantamento realizado, tudo indica que essa opção não se encontra em uso no momento, visto que não há nenhuma atividade com este fim. As fontes orçamentárias iniciais do consórcio advêm de outras receitas, como o contrato de rateio, transferência intergovernamental, em especial, da União e de emendas parlamentares.

4.3.2. Diagnóstico II: Condições de Constituição do Consórcio Público.

Estímulo do consórcio: identificar quais foram as motivações que levaram a concepção do consórcio. Há consórcios que sofreram estímulos externos, advindo de Estados ou da União como, por exemplo, o CORESA Sul – Consórcio Regional de Saneamento do Sul do Estado do Piauí que recebeu iniciativa do governo estadual para sua formação, mas que atualmente teve suas atividades interrompidas. Há aqueles cuja motivação foi alimentada pelos próprios municípios e seus atores: prefeitos, agentes públicos ou órgãos municipais. No caso do CIDENNF, as articulações foram resultado das ações empregadas, a priori, pelo município de Campos dos Goytacazes através do prefeito Rafael Diniz e sua equipe técnica que desenvolveram a ideia inicial e, posteriormente, levaram aos municípios vizinhos na forma de convencimento. Como resultado, oito municípios ao longo dos dois primeiros anos do consórcio decidiram se juntar à Campos pelo CIDENNF. (DA MATTA, 2020)

Capital social prévio: a teoria do capital social está fundamentada no estudo realizado por Robert Putnam (1993) que discute os dilemas da ação coletiva. Ao estudar as regiões norte e sul da Itália percebeu que, apesar de pertencerem ao mesmo país, possuem características distintas. Seus estudos identificaram que a comunidade do Sul da Itália tinha uma relação baseada na confiança, aumentando, portanto, a eficiência da sociedade e facilitando ações

coordenadas e cooperações espontâneas. (PUTNAM, 1993). Quanto maior a confiança mútua, maior a probabilidade de haver cooperação. Analisar simplesmente a existência ou não de capital social entre cooperações horizontais, pode ser insuficiente, como o caso do CIDENNF. Ao estudar a história da formação do CIDENNF é notória que a maioria das pessoas concordarão com a existência de um capital social por menor que seja, pois o consórcio foi formalizado e possui atualmente oito municípios. Porém, também é importante aferir qual o grau de capital social existente e, conseqüentemente, o comprometimento entre esses municípios que deve ultrapassar as gestões atuais efêmeras.

No caso do CIDENNF, é importante destacar que dois municípios importantes para a região Norte Fluminense que sediam grandes investimentos não estão presentes no consórcio: Macaé e São João da Barra. O município de Macaé é considerado um polo atrativo para migração e pendularidade, principalmente para trabalho, devido as instalações da Petrobrás no território macaense para a exploração de petróleo na Bacia de Campos. Além disso, é apontado como um município potencial para o desenvolvimento regional e líder no processo de metropolização do interior fluminense (TERRA E AZEVEDO, 2020). Já o município de São João da Barra, apesar de ser de menor porte, é importante para a economia regional, pois possui em seu território o Complexo do Porto do Açú.

A união de ambos os municípios à Campos dos Goytacazes seria importante para o desenvolvimento da região devido a capacidade logística, petrolífera e de ensino superior que os três municípios conectados possuem. No entanto, Terra e Azevedo (2020) problematizam uma possível disputa entre os municípios de Macaé e São João da Barra no que se refere à liderança logística. Não obstante, há um embate entre Macaé e Campos dos Goytacazes ocorrido na gestão da OMPETRO, em 2017, acentuando o enfraquecimento relacional de ambos os municípios e inviabilizando uma maior cooperação entre os municípios.

Diante dos fatos supracitados, consideramos a existência do capital social na região Norte e Noroeste Fluminense, pois permitiu a constituição do CIDENNF, porém, não o suficiente para sensibilizar os municípios de maior significância econômica, como Macaé e São João da Barra a cooperarem.

Existência de um líder territorial: também chamado de “empreendedor político”, a ideia de indivíduo empreendedor se difunde para diferentes áreas das ciências sociais. Schumpeter (1984) foi o idealizador do termo ao considerar empreendedor aquele indivíduo que possui uma ideia e que, em suas mãos, a transforma em poderosa e lucrativa. Na sua obra,

o empreendedor está ligado ao conceito de inovação e desenvolvimento econômico. (CAPELLA, 2016) De acordo com Capella (2016), após o conceito schumpeteriano, o empreendedorismo foi transferido do mercado para o mundo político, ao se tratar das discussões voltadas à lógica da ação coletiva. Com isso, o economista Richard Wagner (1966) utilizou o termo “empreendedorismo político” para designar aqueles indivíduos que “empregam tempo, energia e recursos financeiros não apenas porque se importam com os objetivos do grupo, mas também porque percebem uma oportunidade de transformar esse investimento em algo pessoalmente gratificante”. (CAPELLA, 2016, p. 3). Posteriormente, Olson (1999) *apud* Capella (2016) adota o papel do empreendedor político na coordenação dos esforços para o provimento de benefícios coletivos. Acredita-se que o empreendedor político teria capacidade de produzir benefícios ao grupo, estimulando a cooperação.

Outra contribuição a respeito do significado de empreendedor político é dada pelo cientista político Russel Hardin (1982) que caracteriza o empreendedor político como aquele que “viabiliza a ação coletiva por meio de sua expertise, conhecimento e um timing sobre o momento certo de agir, percebendo o potencial para a ação coletiva, que não se realizaria sem sua intervenção. (apud CAPELLA, 2016, p. 3)

Ao estudar o CIDENNF, Da Matta (2020) confere ao prefeito Rafael Diniz e seu grupo político, a atuação como líder territorial para a formação do consórcio.

[...] parte-se da afirmação de que a ideia de constituir um consórcio público envolvendo, primeiramente, a região Norte Fluminense, e depois decidindo por abranger também a região Noroeste não foi fruto do engajamento de vários municípios, mas de um governo específico, e liderado pelo prefeito de Campos. (DA MATTÁ, 2020, p. 70)

É compreensível identificar a gestão de Campos dos Goytacazes como líder e empreendedor político devido aos esforços iniciais em alimentar esta possibilidade e conseguir sensibilizar outros gestores a abarcarem a ideia do consórcio. Porém, como dito anteriormente, dois importantes municípios pertencentes à região Norte Fluminense, não se interessaram em atuar na cooperação, mesmo após o recebimento do convite para que se integrassem ao consórcio. Diante da situação, considera-se que houve uma liderança ativa no período de concepção e estruturação do consórcio, porém uma liderança que sensibilizou apenas os municípios de pequeno porte.

4.3.4. Diagnóstico III: Condições de Êxito do Consórcio Público.

Pacto político de fundação entre os gestores políticos locais escolhidos com a institucionalização do consórcio: um pacto político forte é alcançado quando os agentes políticos, no caso do CIDENNF os prefeitos, alcançam a compreensão da necessidade de consorciamento para potencializar as políticas públicas. Além disso, também se faz necessário possuir uma visão e foco no planejamento regional. Diante das ações desenvolvidas pelo CIDENNF entre os anos 2019 e 2020, considera-se ainda incipiente a existência de uma compreensão significativa para a necessidade de consorciamento em determinadas áreas de políticas públicas. Um exemplo dessa falta de compreensão pode ser mais bem evidenciada diante da pandemia da COVID-19 que se instaurou em todo o mundo, inclusive nas regiões Norte e Noroeste Fluminense no início de 2020. Na literatura afirma-se que em momentos de crise torna-se mais propícia a cooperação entre os municípios a fim de amenizar os efeitos negativos da crise. Além disso, o consórcio possui uma Câmara Técnica na área da saúde, o que facilitaria a cooperação.

No entanto, nos três primeiros meses de pandemia – março, abril e maio – observou-se que não houve nenhuma ação coordenada por parte dos municípios do CIDENNF para o enfrentamento da pandemia. Ao realizar o levantamento dos decretos nos três primeiros meses de pandemia utilizando a palavra-chave “covid-19”, foi possível concluir que algumas ações para o enfrentamento e combate da pandemia foram realizadas em todos os municípios, porém, todas de maneira isolada. A existência de comitês para o enfrentamento da pandemia ocorreu em apenas alguns municípios e não houve um comitê regional que pudesse atender aos municípios consorciados permitindo uma maior discussão e integração entre os gestores. Não obstante, uma notícia veiculada em alguns sites de meio eletrônico afirmava que durante a pandemia, o CIDENNF instaurou uma chamada pública para contratação de médicos para seu enfrentamento. Apesar da coincidência, a contratação já estava sendo articulada, conforme constatação na Ata da Câmara Técnica de Saúde do dia 29 de maio de 2019, portanto, não cabe classificar esta ação do consórcio como parte de uma decisão que foi tomada pelo consórcio devido ao início da pandemia e como forma de controle da mesma. Também não há registros de nenhuma reunião durante os primeiros meses de pandemia para tratar do assunto.

Capacidade de gestão do consórcio enquanto organização pública: a capacidade de gestão corresponde a necessidade de um corpo técnico capacitado e treinado para promover

avanços institucionais, sistematizar dados e informações, tomar decisões, elaborar projetos e planejar a médio e longo prazo. (CHERUBINE E TREVAS, 2013) Diante da análise documental do consórcio, em especial, as atas das assembleias e reuniões entre os gestores, evidencia-se a realização de algumas capacitações em formatos de workshops e seminários. Também se demandou capacitação técnica do pessoal no que se refere às questões administrativas e de projetos, como por exemplo, para capacitação do SICONV. Entretanto, não se sabe a qualidade dessas capacitações, nem se houve resultados positivos após a sua consecução.

Fluxo contínuo e suficiente de recursos financeiros: para captação de recursos, detectou-se que o CIDENNF, atualmente se baseia em três fontes financeiras: o repasse mensal dos municípios consorciados baseado no contrato de rateio; transferências intergovernamentais, em especial, da União; e captação de recursos por meio de emendas parlamentares.

Contrato de rateio anual: por fim, no ano de 2019 e 2020 foram formalizados e negociados os valores e as parcelas que correspondem a cada municípios. Os valores são aferidos conforme faixa populacional (**tabela 4**). Todos os dados estão disponibilizados no site oficial do CIDENNF.

Tabela 4. Definição do valor de repasse mensal referente aos municípios do CIDENNF.

Faixa Populacional	Valor do Repasse Mensal
Até 50 mil habitantes	R\$ 6.519,07
De 50.001 a 100 mil habitantes	R\$ 13.038,14
De 100.001 a 250 mil habitantes	R\$ 26.076,28
Acima de 250.001 habitantes	R\$ 29.458,38

Fonte: Elaborada pela autora a partir do CIDENNF (2020).

O CIDENNF tem como proposta, promover o desenvolvimento regional das regiões Norte e Noroeste Fluminense por meio de dois pilares, considerados pelos gestores do consórcio, como aqueles que seriam capazes de trazer retorno econômico para as regiões: agricultura e turismo. Porém, as análises realizadas neste capítulo problematizam o fato de municípios importantes não participarem do consórcio, o que contribuiriam para o desenvolvimento regional. Diante disso, algumas questões são levantadas: quais são os possíveis limites e desafios dos consórcios intermunicipais em impulsionarem o desenvolvimento regional? Quais são possíveis dificuldades do CIDENNF em sensibilizar

esses municípios de maior importância econômica? E quais são as possibilidades e perspectivas para o desenvolvimento das regiões Norte e Noroeste Fluminense?

CAPÍTULO 5 – OLHARES ACADÊMICOS SOBRE OS LIMITES E POSSIBILIDADES DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.

Este capítulo tem como objetivo conhecer quais são os possíveis desafios, limites e possibilidades do CIDENNF frente ao desenvolvimento das regiões Norte e Noroeste Fluminense, através das reflexões e sugestões de professores-pesquisadores-doutores que estudam acerca da temática. A metodologia empregada para o desenvolvimento deste capítulo está pautada na entrevista estruturada, a partir de um questionário previamente planejado e enviado via e-mail. Optou-se por utilizar este método, pois devido a pandemia não houve possibilidades de realizar as entrevistas presencialmente. Também pelo fato de entender que a carga horária de trabalho dos professores durante este período aumentou, tornando-se mais viável a utilização do e-mail para facilitar a obtenção das respostas dos professores no momento mais oportuno para eles. Ademais, foi enviado via e-mail um termo de consentimento assinado por todos os entrevistados para que a abrangência e profundidade das questões pudessem ser apresentadas e discutidas neste presente capítulo.

O questionário foi formulado com 4 (quatro) perguntas, ao todo, e foram entrevistados 4 (quatro) pesquisadores de importantes universidades da região: UENF, IFF, UFF e Candido Mendes. O **quadro 2** apresenta informações acerca dos entrevistados como o nome, a instituição de ensino vinculada, a formação acadêmica e suas áreas de atuação.

Quadro 2. Principais informações dos entrevistados.

Entrevistado	Nome	Instituição Vinculada	Formação Acadêmica / Área de Atuação
1	Hélio Gomes Filho	IFF	Doutor em Políticas Públicas e Formação Urbana. Áreas de atuação: Planejamento Urbano e Regional; Planejamento Ambiental; e Gestão Ambiental da Cidade
2	José Luís Vianna da Cruz	UFF	Doutor em Planejamento Urbano e Regional. Áreas de atuação: Planejamento Urbano e Regional; Petróleo e Desenvolvimento Regional.
3	Nilo Lima de Azevedo	UENF	Doutor em Sociologia Política. Áreas de atuação: Federalismo; Políticas Públicas; Gestão Participativa; e Controle Social.
4	Rodrigo Anido Lira	UCAM	Doutor em Sociologia Política. Áreas de atuação: Dinâmica Socioeconômica; Mercado de Trabalho; Desenvolvimento Regional e Gestão Territorial.

Fonte: Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Lattes, 2021.

O presente capítulo está dividido em quatro seções, cada uma delas baseada nas perguntas elaboradas para o questionário. A primeira se refere aos limites dos consórcios de desenvolvimento na promoção do desenvolvimento regional; a segunda se refere aos desafios para a integração das diferentes institucionalidades que visam ao desenvolvimento regional; a terceira problematiza o fato do CIDENNF não ter conseguido sensibilizar os municípios de maior porte econômico presentes na região; e por fim, a quarta e última seção se refere as perspectivas e possibilidades para o desenvolvimento das regiões Norte e Noroeste Fluminense.

5.1. Os limites dos consórcios de desenvolvimento em promover o desenvolvimento regional.

Todos os entrevistados acreditam que os consórcios públicos intermunicipais são um importante instrumento para a gestão do desenvolvimento regional. Para o entrevistado 1, os consórcios se tornam necessários à medida em que as cidades vão crescendo e entrando no processo de conurbação. As características de metropolização aprofundam as relações municipais, ultrapassando seus limites e fortalecendo as redes de troca, em especial, as relações

de comércio e serviços. Isto porque, os consórcios são estruturas de cooperação horizontal, que permitem que a ação coletiva aconteça de forma mais pactuada, observando atentamente as diferenças de recursos existentes de um município em relação ao outro, pois pode-se gerar respostas distintas para diferentes arranjos, complementa o entrevistado 3. Já o entrevistado 4, acredita que ao gerenciar questões importantes em seus territórios de maneira coletiva, a estrutura e o poder de negociação para obtenção de recursos financeiros em projetos de interesse regional, tornam-se mais fáceis. Desse modo, é possível ter a redução de custos na solução de problemas comuns como, por exemplo, o lixo, a preservação de rios etc. Já o entrevistado 2, acredita que o formato, por si só, não garante seu sucesso. Para ter sucesso, é necessário alcançar legitimidade da sociedade e atuar estritamente com universidades, grupos de pesquisa/extensão, movimentos sociais, ONGs e demais organizações da sociedade. Além disso, ressalta que tudo depende do seu grau de inserção social e de sua autonomia técnica, financeira e administrativa.

No que se refere aos limites dos consórcios em promover políticas regionais de desenvolvimento, o entrevistado 1 considera que a nossa cultura competitiva dificulta majoritariamente um ambiente cooperativo em uma rede de cidades que trabalha a complementaridade. Não somente isso, para o entrevistado 3, os limites também estão vinculados às fragilidades dos estados-membros em coordenar, organizar e planejar políticas de interesse comum nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Para ele, a falta de coordenação vertical coloca os municípios em uma posição desamparada, cabendo a eles próprios a vontade de propiciar ações coletivas de interesse. Desse modo, para constituição e manutenção dos consórcios é necessária uma “gama” de fatores, como

Uma identidade regional catalizadora das ações; lideranças políticas capazes articular alianças entre os municípios; problemas que afetem a toda região e necessitam de uma solução comum; e marcos regulatórios que colaborem para diminuir a insegurança da alocação e distribuição de recursos. Tais fatores demonstram a complexidade não só para a constituição dos consórcios, mas também para a sua manutenção, o que não é nada simples. (Entrevistado 3)

De uma maneira mais ampla, o entrevistado 2, ressalta como limite, o fato de as políticas de desenvolvimento regional estarem sempre condicionadas à ordem econômica mundial, pois é através dela que são definidas as especializações, funções e papéis no jogo da economia globalizada. Na escala nacional, o mesmo ocorre, pois uma política de desenvolvimento não deve entrar em confronto ou conflito com o plano nacional do país, ao qual ela está inserida. Já nas escalas estadual, mesorregional e microrregional as possibilidades para o desenvolvimento regional estão ligadas ao bom diagnóstico das potencialidades locais, com o vínculo à cultura

produtiva local e experiência histórica. Porém, muitos municípios não valorizam a cultura produtiva local, tornando-se dependente de investimentos exógenos, que muitas vezes, não há relação com a região, o que dificulta a relação com os fornecedores/produtores locais. Além disso, segundo o entrevistado 2, há necessidade de um profundo conhecimento da economia nacional e internacional para a elaboração de um programa ou projeto capaz de alcançar a realidade das forças sociais locais. Para isso, é importante que a sociedade esteja envolvida e abrace as ideias propostas presentes nas instâncias de poder regional com capacidade de decisão de investimento.

5.2. Desafios para a integração das diferentes institucionalidades que visam o desenvolvimento regional.

No que se refere a possibilidade de integração entre as diferentes institucionalidades para a gestão de desenvolvimento regional, o entrevistado 1 afirma não ser um objetivo de fácil realização no curto prazo, pois no contexto mundial, busca-se cada vez mais um Estado menor e com pouca regulação do capitalismo. Porém, para ele, o Estado possui funções, cujas atividades são de baixa ou nenhuma lucratividade, e isso é importante. Destaca como exemplo, a vacinação contra a Covid-19, que se não fosse financiada pelos fundos públicos, teria um alto custo para a sociedade. No nível regional e local, defende uma política mais voltada para o bem comum e o fortalecimento das instituições. Como desafio para a integração, ele destaca, em primeiro lugar, o empreendimento político cujo principal objetivo é se preocupar exclusivamente com a sua manutenção no poder, transformando a política em um grande negócio. Isso merece maior atenção, pois para o entrevistado 4, os paradigmas político-partidários, em muitos casos, inibem a ação coletiva, por considerarem a ação como um risco para a sua permanência no poderio. O entrevistado 1 também sugere como desafio de longo prazo a necessidade de se criar um eleitorado crítico baseado em uma sociedade com instituições fortes e políticos estadistas. Para isso, é necessário investimento na área da educação com o intuito de se criar uma nova forma de pensar.

Acrescenta-se a este cenário, o fato de o Brasil possuir pouca história de integração, como afirma o entrevistado 2. Ele considera que a nossa melhor experiência, olhando para a escala macrorregional, é a SUDENE, pois apesar de todas as dificuldades, tem resistido a sucessivos governos. Quando se trata das demais escalas, ele diz que

Na escala mesorregional, microrregional e intermunicipal, temos as experiências do COREDES (Conselhos Regionais de Desenvolvimento) no estado do Rio Grande do Sul; as Secretarias de Desenvolvimento Regional no Estado de Santa Catarina; os Consórcios Intermunicipais para a gestão de infraestrutura e serviços coletivos; Agências de Desenvolvimento, como a do ABC Paulista; e instâncias de gestão das Regiões Metropolitanas e outras formas de Associação. (Entrevistado 2)

Porém, o mais importante para ele, não é apenas a denominação, mas o enraizamento social e político. O desafio está na necessidade de articulação entre os diversos níveis de Governo e representação dos segmentos sociais; entre organizações e movimento; e universidades com órgãos de pesquisa. Como complementa o entrevistado 3, em muitos casos, esse tipo de relação/integração com o mercado e a sociedade organizada contribuem para o estabelecimento de sua atuação com e para esses setores. Ainda ressalta que, no caso dos consórcios de desenvolvimento, a priori, eles podem ser criados por várias instâncias diferentes. Desse modo, os consórcios são capazes de ampliar as estruturas políticas e administrativas locais com o intuito de atingir seus objetivos. Em relação às instâncias superiores – ligada aos Estados e a União – os consórcios de desenvolvimento possuem o compromisso de apresentar as demandas dos municípios consorciados a essas instâncias, nas quais os municípios individualmente teriam dificuldade de alcançar; e em segundo lugar, costumam estar presentes em fóruns e arenas de articulações de políticas desenvolvimentistas.

De todo modo, o entrevistado 2 acredita que a gestão do desenvolvimento regional deve ser feita por uma instância própria, e para ser bem-sucedida, deve ter certa autonomia política, administrativa e orçamentária. Em alguns casos, o entrevistado afirma a existência de “eleição direta para os dirigentes, com orçamentos próprios, e critérios técnicos e acadêmicos para preenchimento dos cargos”. Por fim, ele complementa que no Brasil, temos uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional bem elaborada, mas no que se refere ao financiamento, não foi efetivada, assim como os Conselhos Regionais e o Conselho Nacional de Desenvolvimento.

5.3. Problematizando as dificuldades do CIDENNF em atrair os municípios de maior porte econômico.

Como mencionado no capítulo anterior, o CIDENNF não contempla dois dos municípios de maior porte econômico presentes nas regiões Norte e Noroeste Fluminense: Macaé e São João da Barra. O entrevistado 1, considera o nascimento do consórcio fraco, sem

a presença destes municípios, e que talvez nem deveria ser institucionalizado, sem ter ao menos, um deles presente no consórcio. Isso decorre não apenas por sediarem empreendimentos na área do petróleo, gás e logística portuária, mas também por serem dois significativos arranjos populacionais do Estado do Rio de Janeiro. Na sua percepção, o CIDENNF parece ser uma associação dos mais fracos que se uniram para fazer frente ao poder dos mais fortes, sem grandes evidências de cooperação.

Também analisa o consórcio como um potencial meio para disputas eleitorais na região e o enfraquecimento do grupo do ex-governador Garotinho, que sempre buscou eleger quadros legislativos e basear suas candidaturas ao governo do Estado do Rio de Janeiro. Apesar do seu tom pessimista, espera que as tentativas passadas, como a Fundenor, Fenorte e Ompetro, todas com o intuito de criar institucionalidades regionais, tenham levado aos gestores da região, o aprendizado para negociar de maneira honesta e regional, com o objetivo exclusivo de solucionar problemas trazidos pela metropolização e promover o desenvolvimento, a partir de ações compartilhadas.

No entanto, para o entrevistado 2, o CIDENNF é considerado como “um filho desta experiência [a OMPETRO] distorcida e tortuosa, na sua vertente individualista, autocentrada, egoísta, restrita, predatória, descomprometida com o desenvolvimento, com a sociedade, com a região”. É o novo lobby, na sua perspectiva, comandada por projetos da empresa PRUMO associada à FIRJAN e ao governo do Estado do Rio de Janeiro, com o intuito de criar condições para a expansão da empresa na região. Problematiza, além dos dois municípios-sede das atividades importantes do Norte Fluminense, o fato de estar de fora do CIDENNF os dois municípios-polos do Noroeste: Itaperuna e Santo Antônio de Pádua.

Os motivos pelos quais estão apenas o município de Campos e os municípios periféricos de ambas as regiões [NF e NOF], fica claro para ele, devido a disputa dos municípios pelos investimentos e interesses pessoais dos gestores. Além disso, a vaidade política e a diferença partidária também são um dos motivos que acabam impedindo a ação colaborativa em prol do desenvolvimento da região, segundo o entrevistado 4. Para o entrevistado 2, “ninguém está movido por interesses regionais, pois esses seriam expressos numa conjugação de instituições, numa forma de organização e representação e numa forma de trabalho, amplas, associadas, articuladas, buscando o interesse regional geral”, mas ao invés disso, enxerga o CIDENNF com nenhuma semelhança a uma instituição de desenvolvimento regional.

O entrevistado 3 caminha também nesta direção e acredita que a falta dos municípios de maior porte econômico enfraquece a perspectiva de articular regionalmente estratégias de desenvolvimento e priorização de investimentos públicos. Em sua perspectiva, a ausência desses municípios é devida as disputas entre Campos, São João da Barra e Macaé. Enquanto Macaé e São João da Barra são impactados diretamente por grandes projetos, que os direcionam para uma economia própria – voltado para a economia do petróleo – Campos não consegue pensar para além das rendas compensatórias do petróleo.

Em sua visão, foi somente diante de crises exógenas, como a crise do petróleo de 2015, que os municípios passaram a repensar a necessidade de produção em outros moldes, que alcance significativos recursos financeiros sem que os deixem fragilizados por estas crises. Porém, as estratégias dos municípios para superação da crise de 2015 mostram que estes acabam entrando mais em conflito e competição.

O grande problema aqui é que essas disputas não são mediadas nem por um ente central, nem mesmo por um conjunto de instituições que possa organizar a economia da região, ou seja, o desenvolvimento regional não é uma ideia pré-concebida, mas sim fruto de uma construção em competição pelos recursos que se apresentam disponíveis. (Entrevistado 3)

É o caso de Macaé, que planeja transformar o município em um polo educacional universitário, o que acaba entrando em conflito com a oferta de serviços educacionais de Campos, que quase sempre foi referência em área educacional na região. Assim como, Macaé busca por uma vocação em logística que entra em disputa com São João da Barra devido ao Porto do Açu.

5.4. Perspectivas e possibilidades para o desenvolvimento das regiões Norte e Noroeste Fluminense.

O entrevistado 1 defende, em curto prazo, a necessidade de ajustar nossa relação com as estratégias mais básicas de desenvolvimento. Isto significa trabalhar com a possibilidade de implementar, em Campos e/ou Macaé um distrito contendo incubadoras, centros de pesquisas e de convenções. Tudo com o intuito de gerar e difundir tecnologias locais, em especial, na área de softwares que possuem custo baixo e resultados imediatos e efetivos. Para que, pensando à longo prazo, seja possível a implantação de um parque tecnológico na região. Não somente isso, Campos e demais municípios das regiões Norte e Noroeste têm uma grande área plana,

que se tornou subaproveitada após a crise da indústria sucroalcooleira. Ele afirma que há uma série de investidores com intenções de apostar em geração de energia em fazendas fotovoltaicas.

Sobre a precarização da segurança alimentar, o entrevistado, ressalta o sucesso do município de São Francisco do Itabapoana, por ser o município do Estado com maior PIB no setor de agropecuária. Sendo assim, ele acredita, assim como os demais entrevistados, na importância do investimento na agricultura familiar com valor agregado no varejo, através de conhecimento e tecnologia agropecuária existentes para fomentar e desenvolver a região.

Também acredita na necessidade de fortalecer o SUS e implementar outras políticas, como a de transporte intermunicipal. Por fim, sugere observar os fluxos com a divisa do Espírito Santo e pensar na possibilidade de implantação de um porto, similar ao do Açu, para aumentar a capacidade logística entre os dois estados. “A Ponte da Integração e o Arco Rodoviário do Norte Fluminense são obras vitais para fazer com que esses portos tenham as suas externalidades negativas mitigadas e seus benefícios potencializados”, finaliza o entrevistado 1.

O entrevistado 2 inicialmente defende, que as políticas voltadas para o desenvolvimento regional devem ser baseadas no desenvolvimento nacional. Ou seja, elas devem ser planejadas e coordenadas pela União. Ele problematiza e defende a reavaliação da grande autonomia dos municípios recebida com a Constituição Federal de 1988. Isto porque, na esfera local, as oligarquias, os coronelismos e o clientelismo ainda estão presentes na administração direta e indireta, e acabam distorcendo as políticas públicas ao colocarem seus próprios interesses em detrimento dos interesses da população local. Desse modo, é defensor da diminuição da quantidade de políticas públicas e cargos públicos que estão sob responsabilidade dos municípios, principalmente ou pelo menos, daqueles de menor porte populacional. Com a revisão do federalismo brasileiro, pode-se abrir o espaço para as instâncias regionais de planejamento e gestão do desenvolvimento regional.

Nas regiões Norte e Noroeste Fluminense, ele defende que os gestores precisam olhar para a história dessas regiões e identificar o que há de bom e ruim, quais são as instituições e organizações presentes nestes territórios, quais os recursos naturais contemplados e suas vocações. Ainda segundo o entrevistado 2, a região também deveria investir na agricultura familiar agroecológica, promovendo uma política de circuito curto, contribuindo para a segurança alimentar, garantindo o emprego e a distribuição de renda, com grande alcance para a integração social e territorial. Não somente isso, mas investir em pesquisas e extensões

universitárias, a fim de descobrir novas atividades e potencialidades na geração de um desenvolvimento baseado na solidariedade territorial.

Para o entrevistado 3, quando o assunto se refere à produção e empreendedorismo, as condições que impactam a vida de quem produz são dadas pelas variáveis nacionais e não internacionais. Ele cita como exemplo a comparação entre as taxas de juros do Brasil com as de outros países e mostra que cada país possui uma taxa diferente, e isso pode ou não determinar o incentivo ao desenvolvimento econômico e à industrialização. O mesmo acontece com a tecnologia, cujos países apresentam grandes diferenças na forma como o Estado produz e incentiva as inovações tecnológicas, que impacta significativamente na economia do conhecimento. Por último, o uso da capacidade instalada, dependendo do seu nível, pode contribuir ou não com a diminuição do custo marginal dos bens produzidos.

O entrevistado coloca o Brasil em xeque, quando se trata das três categorias citadas: os juros são altos, há poucos investimentos na tecnologia, e cada vez mais caminhamos para a desindustrialização no país. Diante desse panorama, em sua opinião, o desenvolvimento regional deve ser alcançado com investimentos em setores que apresentem vantagens competitivas, comparada a outras regiões do país. No caso do Norte Fluminense, o setor de petróleo e gás ainda gera uma importante renda para a região. Portanto, ele acredita que “poderia buscar uma expansão para a indústria de transformação petroquímica de agregação de valor aos produtos e a formação de um campo industrial facilitado pela sua estratégica posição geográfica próxima aos grandes centros e pela produção de fontes energéticas como o gás”. Além da ampliação e aprimoramento das condições de logística que possuem forte ligação com esse projeto.

Os entrevistados 3 e 4 também defendem as vocações regionais da agricultura familiar, da pesca, do turismo, dos pequenos negócios e da cultura presentes nas regiões Norte e Noroeste que devem receber uma maior atenção, visto que o desenvolvimento é um meio de produzir bem-estar aos cidadãos. Desta forma, o Consórcio Intermunicipal como mecanismo estratégico, pode proporcionar um movimento de parceria entre os municípios com enfoque nestas áreas.

Os entrevistados, embora com olhares diferentes sobre as questões propostas, foram unânimes em concordar que os consórcios públicos intermunicipais são importantes instrumentos para a promoção do desenvolvimento regional. No entanto, alcançar o desenvolvimento regional depende de uma articulação de diferentes escalas. Os entrevistados, em sua maioria, apresentam reflexões que se complementam, ocorrendo poucas divergências.

A cultura competitiva e o baixo histórico de cooperação no nosso país, destacados pelos entrevistados 1 e 2, respectivamente, dificultam uma gestão compartilhada de políticas públicas, em especial, a do desenvolvimento regional. Somado a estes fatores, percebe-se uma ambiguidade quando se trata sobre essa política: elas estão e precisam estar vinculadas às políticas nacionais, e até internacionais, mas ao mesmo tempo, há uma fragilidade na coordenação de instâncias maiores, necessitando de maior articulação entre as diferentes escalas, como destacam os entrevistados 2 e 3.

Quando são problematizadas as dificuldades do CIDENNF em atrair municípios de maior porte econômico é unânime a visão dos entrevistados de que as disputas por investimentos em seus territórios e a vaidade política são os principais fatores. Um dos entrevistados considera que o CIDENNF é apenas mais um lobby enquanto outro o considera uma associação dos mais fracos frente ao poder dos municípios que sediam os grandes projetos de investimentos (Macaé e São João da Barra). Este cenário se torna ainda mais complexo, pelo fato de não haver mediação de um ente central capaz de coordenar e planejar quais serão as ações voltadas para o desenvolvimento das regiões Norte e Noroeste Fluminense de curto, médio e longo prazo.

As perspectivas para o desenvolvimento das regiões Norte e Noroeste Fluminense segundo a visão dos entrevistados estão, em sua maioria, voltadas para o investimento na agricultura familiar agroecológica, tendo em vista que a região possui uma área vasta e plana com possibilidades para diversas culturas. Também foram propostas a expansão do setor petroquímico na região, pois a atividade ainda consiste em fornecer uma receita considerável aos municípios produtores; o investimento em tecnologias locais, através de incubadoras, centros de pesquisa e convenções; e o enfoque na logística da região, através da construção de um novo porto, como o do Açú, na divisa com o Espírito Santo, devido ao seu grau de integração com o estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se neste trabalho, compreender a formação do CIDENNF, as suas principais ações realizadas nos dois primeiros anos de gestão (2019-2020) e quais são os limites, desafios e as perspectivas do consórcio para a promoção do desenvolvimento das regiões Norte e Noroeste Fluminense.

O primeiro capítulo permitiu compreender os motivos pelos quais os consórcios públicos se tornaram um importante instrumento de cooperação intermunicipal, após adoção do novo pacto político firmado na Constituição Federativa de 1988. A descentralização fiscal e política trouxe inovações para a gestão pública e autonomia municipal, mas ao mesmo tempo, mostraram efeitos negativos opostos aos esperados que estão presentes até hoje. Desse modo, uma maneira de amenizar esses efeitos seria apostar no federalismo cooperativo, que se concentra em propor aos entes federados a busca compartilhada de políticas públicas.

As experiências bem-sucedidas de cooperação são encontradas, em sua maioria, no âmbito municipal, através dos consórcios públicos intermunicipais, que ao longo dos anos, têm se dedicado a resolver problemas comuns e integrados. A bibliografia aponta as primeiras iniciativas de consorciamento intermunicipal na década de 1960-80, porém o maior período de fomento dos consórcios ocorreu após a sua lei 11.107/2005 e Decreto Federal 6.017/2007. Com o marco legal, fixaram uma institucionalidade mínima que permitiu maior segurança jurídica para os municípios consorciados.

O CIDENNF foi formado no final de 2018 e é composto por municípios das regiões Norte e Noroeste Fluminense, que até o Censo Demográfico de 1991 era uma única região denominada de Região Norte Fluminense. Estes municípios foram marcados até a década de 1970 pela atividade extrativista de duas principais culturas agrícolas: cana-de-açúcar (municípios que atualmente compõem o Norte) e café (municípios que atualmente compõem o Noroeste). O cenário muda, com o descobrimento do petróleo e gás na Bacia de Campos que possibilitou aos municípios produtores, uma arrecadação expressiva de receitas com os royalties e participações especiais e diversas transformações sociais e demográficas, especialmente na atual região Norte Fluminense. No entanto, a crise internacional do petróleo em 2015, conduziu os municípios produtores a uma perda significativa de receitas, obrigando-os a repensar estratégias para o desenvolvimento da região. Já na região Noroeste, após a crise cafeeira na década de 1960, alguns municípios se reinventaram e conseguiram migrar para a

atividade leiteira e algumas culturas agrícolas, porém, predomina na região o baixo dinamismo econômico e demográfico e a falta de um planejamento regional.

Através da bibliografia existente, foi possível identificar que as principais causas que levaram a constituição do CIDENNF, são fatores já destacados pelos estudiosos da área: a renovação dos atores políticos; o surgimento de uma crise financeira na região; e a figura de empreendedores políticos capazes de investir tempo, energia e recursos financeiros, a fim de sensibilizar os demais municípios no ganho futuro com o consorciamento. No que se referem às ações iniciais do CIDENNF, conclui-se que o investimento na agricultura familiar e agroecológica é considerada, pelos gestores do consórcio, como um dos caminhos necessários a ser traçado para a promoção do desenvolvimento das regiões Norte e Noroeste Fluminense. Isto porque as regiões possuem uma grande disponibilidade de área para o cultivo agrícola e riquezas naturais, abrindo também o espaço para o turismo rural.

Em relação à tipologia adotada para classificação do CIDENNF, fica evidente que o consórcio se encontra dentro do padrão exigido pela legislação específica e apresenta condições para sua longevidade, tendo em vista a continuidade de suas atividades após a primeira mudança de gestores municipais. No entanto, há algumas questões que precisam ser melhor investigadas, no que se referem às dificuldades do consórcio em abarcar municípios de maiores portes econômicos e importantes para se pensar e conduzir o processo de desenvolvimento regional.

Em linhas gerais, os limites e os desafios apresentados pelos entrevistados para os consórcios que visam a promoção do desenvolvimento regional, estão voltados, em sua maioria, para os fatores cuja bibliografia mencionada neste trabalho foi capaz de abordar, necessitando, portanto, de maior articulação, coordenação e planejamento entre as diferentes escalas. No caso específico do CIDENNF, para os entrevistados, o fato dos municípios de maior porte econômico não fazerem parte do consórcio, pode trazer dificuldades para a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento regional. A falta de uma maior participação da sociedade nas discussões e priorizações das políticas também foi apontada como uma preocupação.

Diante das perspectivas e possibilidades para o desenvolvimento das regiões Norte e Noroeste, o CIDENNF caminha na mesma direção de uma das propostas comuns a todos os entrevistados: o investimento na agricultura familiar. Quanto as demais possibilidades apontadas pelos entrevistados, é necessário o diálogo constante e a participação das diferentes institucionalidades que atuam em prol do desenvolvimento nas distintas escalas espaciais, além do papel central da educação, ciência, tecnologia e inovação que possam assegurar a cidadania

e a base para uma região menos dependente economicamente da dinâmica da atividade petrolífera.

Em síntese, para que o CIDENNF alcance êxito e se consolide, é necessário avançar em processos inclusivos, estruturantes e duradouros de desenvolvimento que sejam capazes de reduzir as históricas e persistentes desigualdades econômicas e sociais existentes nas Regiões Norte e Noroeste Fluminense. Ou seja, precisa obrigatoriamente pensar em uma perspectiva regional, o que seria mais viável com a participação dos dois municípios que sediam os grandes projetos de investimento na região, além de buscar o diálogo com as demais institucionalidades voltadas para o desenvolvimento regional nas diferentes escalas.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC. Capítulo 1, p. 1 a 50. São Paulo: **Fundação Konrad Adenauer**, Série Pesquisas n° 24, 2001

ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 47(6):1543-568, nov./dez. 2013

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2): 17-26, 2004.

_____. O Mito da Descentralização: maior democratização e eficiência das Políticas Públicas?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no. 31, 1996.

BRANDÃO, C. A.; COSTA, E. J. M.; ALVES, M. A. S. A. Construir o espaço supralocal de articulação socioprodutiva e das estratégias de desenvolvimento: Os novos arranjos institucionais. In: DINIZ, C. C; CROCCO, M. (org.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: UFMG; p. 195-224, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Art. 241, 1998.

CALDAS, E. DE L. Formação De Agendas Governamentais Locais : O Caso Dos Consórcios intermunicipais. **Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo**, p. 10–70, 2007.

CALDAS, E. DE L.; CHERUBINE, M. B. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**, p. 55–70, 2013.

CAPELLA, A. C. N. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. spe, p. 486–505, 2016.

CARVALHO, S. M. L. DE; XAVIER, T. DOS S.; BITENCOURT, F. L. P. Trajetória dos consórcios públicos baianos: oportunidades e desafios para uma política de desenvolvimento territorial. **IX Congresso CONSAD de Gestão Pública**, p. 27, 2016.

CIDENNF. **Consórcio Intermunicipal do Norte e Noroeste Fluminense**. Campos dos Goytacazes, RJ. Disponível em: < <https://cidennf.com.br/home>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2021.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. **Observatório Municipalista de Consórcios Públicos**. Brasília, DF. Disponível em: < <https://consorcios.cnm.org.br/>>. Acesso em: 08 de setembro de 2020.

COUTINHO, F. DE M. A. Os Consórcios Públicos como Instrumento Potencializador de Políticas Públicas. **Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração**, v. 04, p. 1–16, 2006.

CRUZ, J. L. V. Novas perspectivas de análise da dinâmica socioeconômica e territorial da Região Fluminense do Extrativismo Petrolífero. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense** nº 9, Rio de Janeiro, p. 49–67, 2016.

DA MATTA, L. G. Formação de Agenda CIDENNF. **Dissertação de Mestrado - Universidade Estadual do Norte Fluminense**, p. 1–85, 2020.

DIEGUEZ, R. C. O que a literatura brasileira tem produzido sobre consórcios intermunicipais? Mapeamento e contribuições no debate sobre políticas públicas. **XV Encontro de Ciências Sociais do Norte e Noroeste e Pré-atas Brasil**, p. 33, 2012.

DOS ANJOS, M. P.; DA LUZ JUNIOR, R. Consórcios públicos: parceria entre os municípios para realização de objetivos comuns. **Manancial repositório digital da UFSM**, n. 1979, p. 21, 2012.

FONSECA, F. Consórcios Públicos: Possibilidades e desafios. In: **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**, p. 29–40, 2013.

IBGE. **Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil 2ª edição**.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros: 2015 / IBGE**.

LACZYNSKI, P.; ABRUCIO, F. L. Desigualdade e Cooperação Federativa: um novo olhar para a discussão dos consórcios. In: **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**, p. 71–80, 2013.

LINHARES, P. DE T. F. S.; MESSEMBERG, R. P.; FERREIRA, A. P. L. T. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 12, p. 67–74, 2017.

LUMBRERAS, M. J. Noroeste Fluminense: da Estagnação a Novas Oportunidades? **XXIX Encontro Nacional de Engenharia de Produção**. Salvador, BA, Brasil, 06 a 09 de outubro de 2009.

MELO, M. A. B. C. DE. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização? **São Paulo**, v. 10, n. 3, p. 11–20, 1996.

PENALVA SANTOS, A. M. S. Descentralização, Desenvolvimento Local e Autonomia Financeira dos Municípios. Quivera. **Revista de Estudos Territoriais** [en linea]. 2008, 10(1), 47-64.

PIRACIABA, B.; LEMOS, L. Dinâmicas territoriais no estado do Rio de Janeiro reflexões em torno da região Noroeste Fluminense. In: MARAFON, G.J., and RIBEIRO, M.A. orgs. Revisitando o território fluminense, VI [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2017, pp. 151-166.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. [s.l: s.n.].

REALI, M.; REIS, R. C. DOS. O desafio do consorciamento nas regiões metropolitanas. In: **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**, p. 81–94, 2013.

RIOS, R. B.; SILVA, S. B. DE M. a Utopia Dos Consórcios Públicos Intermunicipais E Descentralização No Contexto Do Federalismo. **XIV Colóquio Internaciol de Geocrítica**, p. 17, 2016.

ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. P. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. **Cadernos MetrÓpole**, N. 11, pp. 73-105, 1º sem. 2004.

TERRA, D. C. T. Economia petrolífera na Bacia de Campos e reestruturação do espaço regional: uma análise Sob a ótica da divisão territorial do trabalho. **VIII Seminário Internacional da Rede Ibero-Americana de Investigadores sobre Globalização e Território**, Rio de Janeiro, 2004.

TERRA, D. C. T.; AZEVEDO, N. L. Limites e possibilidades da construção de arranjos políticos-institucionais de cooperação intermunicipal na bacia de Campos. In: **Macaé, do caos ao conhecimento: olhares acadêmicos sobre o cenário de crise política**, p. 459–473, 2019.

TREVAS, V. C. Y. P. Consórcios Públicos e o Federalismo Brasileiro. In: **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**, p. 15–28, 2013.

TOMIO, F. R. L. A Criação de Municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, Vol. 17 nº48, p. 61 a 89, 2002.

COVID-19: Painel X: O papel dos consórcios intermunicipais no enfrentamento da pandemia. 1 vídeo (1h e 18 min). Realizado e publicado pelo **Fórum da Alerj de Desenvolvimento do Rio**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=uf3HwocJskI>. Acesso em: abril 2021.

APÊNDICE I – Questionário para entrevistas via e-mail.**ROTEIRO PARA ENTREVISTA VIA E-MAIL**

O objetivo deste trabalho é entender os limites e possibilidades do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense – CIDENNF criado em outubro de 2018 e as principais ações do consórcio nos seus dois primeiros anos (2019-2020). Por ser um arranjo institucional com vistas a alcançar o desenvolvimento da região em curto, médio e longo prazo, pergunta-se:

Pergunta 1: Na sua opinião os consórcios intermunicipais de desenvolvimento podem se tornar estruturas qualificadas na gestão do desenvolvimento regional? Quais os limites à política regional de desenvolvimento?

Pergunta 2: Você considera que é possível a integração entre as diferentes institucionalidades envolvidas na gestão do desenvolvimento regional? Quais as principais dificuldades/desafios?

Pergunta 3: O Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense CIDENNF foi criado em 2018 e atualmente participam dele 8 municípios do Norte e Noroeste Fluminense (Bom Jesus do Itabapoana, Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Italva, Quissamã, São Fidélis e São Francisco do Itabapoana). Na sua opinião a ausência dos municípios de Macaé e de São João da Barra, dois que sediam Grandes Projetos de Investimento enfraquece o Consórcio na perspectiva de articular regionalmente estratégias de desenvolvimento e a priorização de investimentos públicos?

Pergunta 4: Na sua opinião, diante do modelo federativo brasileiro, da globalização e da crise sanitária e econômica atual, quais os caminhos que devem ser percorridos para que possamos avançar na perspectiva do desenvolvimento regional? Que áreas deveriam receber a prioridade de investimento em nossa região?

APÊNDICE II – Termo de consentimento dos entrevistados

TERMO DE CONSENTIMENTO PARA ENTREVISTA VIA E-MAIL

Prezado,

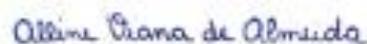
Você está sendo convidado a participar de uma entrevista estruturada via e-mail para compor o trabalho final intitulado **“A formação e atuação do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense – CIDENNE, no período 2018-2020”** desenvolvido por **Aline Viana de Almeida**, discente de graduação em **Administração Pública** da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), sob orientação da Profa. Dra. **Denise Cunha Tavares Terra**.

A sua participação neste trabalho tem como objetivo oferecer respostas aos questionamentos presentes na entrevista que contribuirão significativamente para a reflexão sobre as possibilidades e limites de arranjos institucionais intermunicipais de desenvolvimento. Portanto, venho por meio deste solicitar a sua autorização para as suas respostas para a análise do olhar de acadêmicos/pesquisadores sobre o objeto em estudo. Solicito ainda a permissão para dar os devidos créditos nas citações que porventura venha a utilizar no trabalho de monografia.

Campos dos Goytacazes, 24 de maio de 2021.



Convidado



Pesquisadora

TERMO DE CONSENTIMENTO PARA ENTREVISTA VIA E-MAIL

Prezado,

Você está sendo convidado a participar de uma entrevista estruturada via e-mail para compor o trabalho final intitulado **“A formação e atuação do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense – CIDENNF, no período 2018-2020”** desenvolvido por **Alline Viana de Almeida**, discente de graduação em **Administração Pública** da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), sob orientação da Profa. Dra. **Denise Cunha Tavares Terra**.

A sua participação neste trabalho tem como objetivo oferecer respostas aos questionamentos presentes na entrevista que contribuirão significativamente para a reflexão sobre as possibilidades e limites de arranjos institucionais intermunicipais de desenvolvimento. Portanto, venho por meio deste solicitar a sua autorização para as suas respostas para a análise do olhar de acadêmicos/pesquisadores sobre o objeto em estudo. Solicito ainda a permissão para dar os devidos créditos nas citações que porventura venha a utilizar no trabalho de monografia.

Campos dos Goytacazes, 24 de maio de 2021.



Convidado



Pesquisadora

TERMO DE CONSENTIMENTO PARA ENTREVISTA VIA E-MAIL

Prezado,

Você está sendo convidado a participar de uma entrevista estruturada via e-mail para compor o trabalho final intitulado **“A formação e atuação do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense – CIDENNF, no período 2018-2020”** desenvolvido por **Alline Viana de Almeida**, discente de graduação em **Administração Pública** da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), sob orientação da Profa. Dra. **Denise Cunha Tavares Terra**.

A sua participação neste trabalho tem como objetivo oferecer respostas aos questionamentos presentes na entrevista que contribuirão significativamente para a reflexão sobre as possibilidades e limites de arranjos institucionais intermunicipais de desenvolvimento. Portanto, venho por meio deste solicitar a sua autorização para as suas respostas para a análise do olhar de acadêmicos/pesquisadores sobre o objeto em estudo. Solicito ainda a permissão para dar os devidos créditos nas citações que porventura venha a utilizar no trabalho de monografia.

Campos dos Goytacazes, 24 de maio de 2021.



Convidado



Pesquisadora

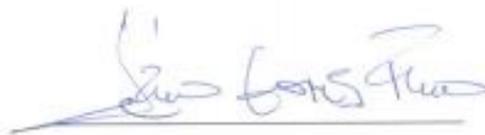
TERMO DE CONSENTIMENTO PARA ENTREVISTA VIA E-MAIL

Prezado,

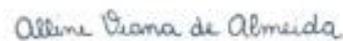
Você está sendo convidado a participar de uma entrevista estruturada via e-mail para compor o trabalho final intitulado **“A formação e atuação do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense – CIDENNF, no período 2018-2020”** desenvolvido por **Aline Viana de Almeida**, discente de graduação em **Administração Pública** da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), sob orientação da Profa. Dra. **Denise Cunha Tavares Terra**.

A sua participação neste trabalho tem como objetivo oferecer respostas aos questionamentos presentes na entrevista que contribuirão significativamente para a reflexão sobre as possibilidades e limites de arranjos institucionais intermunicipais de desenvolvimento. Portanto, venho por meio deste solicitar a sua autorização para as suas respostas para a análise do olhar de acadêmicos/pesquisadores sobre o objeto em estudo. Solicito ainda a permissão para dar os devidos créditos nas citações que porventura venha a utilizar no trabalho de monografia.

Campos dos Goytacazes, 24 de maio de 2021.



Convidado



Pesquisadora