

**A FORMAÇÃO DE AGENDA PARA GOVERNANÇA SUPRALOCAL: O CASO DO  
CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E  
NOROESTE FLUMINENSE**

**LARISSA GONÇALVES DA MATTA**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE - UENF

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ  
MAIO – 2020

**A FORMAÇÃO DE AGENDA PARA GOVERNANÇA SUPRALOCAL: O CASO DO  
CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E  
NOROESTE FLUMINENSE**

**LARISSA GONÇALVES DA MATTA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de grau de Mestre em Políticas Sociais.

Orientador: Profa. Dra. Denise Cunha Tavares Terra

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ  
MAIO – 2020

**A FORMAÇÃO DE AGENDA PARA GOVERNANÇA SUPRALOCAL: O CASO DO  
CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E  
NOROESTE FLUMINENSE**

**LARISSA GONÇALVES DA MATTA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de grau de Mestre em Políticas Sociais.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof. Teresa de Jesus Peixoto (Doutora, Études Urbaines) - UENF

---

Prof. Nilo Lima de Azevedo (Doutor, Sociologia Política) – UENF

---

Prof. Rodrigo Anido Lira (Doutor, Sociologia Política) – UCAM

---

Prof. Denise Cunha Tavares Terra (Doutora, Geografia) – UENF  
Orientadora

*Dedico esta dissertação ao meu pai, Darcy José da Matta (in memoriam), referenciado por sua inteligência, pelo conhecimento e pelo humor único. A pessoa que foi me inspira a ser quem eu sou. Muito obrigada por ter me dado a vida e os ensinamentos mais importantes: aprender, lutar e realizar. Esse momento seria infinitamente mais especial se você estivesse aqui.*

*“Trate de aprender tudo o que puder. Saber demais não ocupa lugar. Ignorância, sim. A sabedoria anda solta por aí para a gente aprender o que quiser”*

*(Darcy Ribeiro)*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha orientadora que sempre me entusiasmou com a pesquisa mesmo diante das dificuldades encontradas no campo, também por todas as suas contribuições e direcionamentos.

Agradeço aos amigos que, de alguma forma, direta ou indiretamente, contribuíram para a execução deste trabalho, em especial, ao amigo que a pesquisa me oportunizou conhecer, Wellington Abreu, seu apoio na articulação da agenda com os entrevistados foi de grande importância para a constituição das informações levantadas.

Agradeço aos dirigentes da CODEMCA e do CIDENNF pelo reconhecimento da importância da pesquisa, pela receptividade, por facilitarem a minha participação em alguns eventos e pelas entrevistas concedidas.

Agradeço ao amigo Hisrael Passarelli, que leu o trabalho num momento em que a análise crítica foi fundamental.

Agradeço à minha família pelas mais diversas formas de ajuda ao longo dessa travessia, em especial, à minha irmã Ludmila e ao meu cunhado Bruno por terem me acolhido em sua casa nesses dois anos de caminhada.

Agradeço à minha mãe, que quando ausente, se faz presente em orações.

Agradeço ao meu companheiro de vida, Danilo, que há 18 anos acompanha com resiliência minha trajetória acadêmica e profissional. Obrigada pelo apoio de sempre.

E, por fim, agradeço à UENF, pela oportunidade de imergir nos mais diversos campos democráticos de discussão e por ter me levado à reflexões únicas da realidade social.

## RESUMO

MATTA, Larissa Gonçalves da. **A Formação de Agenda Para Governança Supralocal: o caso do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense**. Campos dos Goytacazes (RJ): UENF, 2020, 84p. Orientadora: Profª. Drª. Denise Cunha Tavares Terra.

**Resumo:** O processo de redemocratização inaugurou uma nova etapa do federalismo brasileiro por meio da elaboração da Constituição de 1988. A nova constituição trouxe uma série de avanços no desenho das políticas públicas, mas ainda há grandes desafios a serem enfrentados em termos de coordenação federativa. Os dilemas existentes nas relações intergovernamentais é o principal deles e incita o constante debate entre centralização x descentralização, o que não contribui para o necessário aprofundamento na formulação das políticas. Os consórcios públicos, arranjos institucionais da descentralização administrativa, constituem a expressão do exercício das autonomias dos entes federados e uma alternativa já adotada por diversos governos para viabilizar a implementação de políticas públicas comuns aos entes federados. O consórcio CIDENNF como um meio de promoção ao desenvolvimento da região Norte e Noroeste Fluminense foi a expressão máxima do discurso político na criação dessa agenda. No entanto, ainda que as ações e políticas adotadas na gestão do consórcio possam levar ao desenvolvimento, os resultados apontam que a sua introdução na agenda governamental foi amparada por decisões estritamente políticas, onde a figura de um empreendedor político foi essencial para a criação do consórcio. Porquanto, este estudo buscou compreender as particularidades do processo de criação do CIDENNF, partindo da análise da inserção da ideia da criação do consórcio na agenda dos governos locais, do papel dos agentes públicos nos arranjos institucionais e nas articulações políticas que viabilizaram a sua construção. O trabalho amparou-se em pesquisas bibliográficas, documentais (leis, decretos, estatutos, projetos e jornais locais) e de campo, esta constituída através de entrevistas semiestruturadas com os agentes públicos selecionados. A pesquisa constatou que não houve uma indução vertical de uma política nacional ou de outros atores políticos de outros níveis de poder no processo de criação do CIDENNF, como também não contou com a participação da sociedade civil ou de grupos com interesse na causa, mas se deu exclusivamente pela organização política de um governo.

**Palavras-chave:** Agenda Governamental, Políticas Públicas, Consórcio Intermunicipal.

## ABSTRACT

The re-democratization process inaugurated a new stage of Brazilian federalism through the drafting of the 1988 Constitution. The new constitution brought a series of advances in the design of public policies, but there are still major challenges to be faced in terms of federative coordination. The dilemmas that exist in intergovernmental relations is the main one and incites the constant debate between centralization x decentralization, which does not contribute to the necessary deepening in the formulation of policies. Public consortia, institutional arrangements for administrative decentralization, are an expression of the exercise of the autonomy of the federated entities and an alternative already adopted by several governments to enable the implementation of public policies common to the federated entities. The CIDENNF consortium as a means of promoting the development of the North and Northwest Fluminense region was the maximum expression of the political discourse in the creation of this agenda. However, although the actions and policies adopted in the management of the consortium may lead to development, the results indicate that its introduction in the governmental agenda was supported by strictly political decisions, where the figure of a political entrepreneur was essential for the creation of the consortium. Because, this study sought to understand the particularities of the creation process of CIDENNF, starting from the analysis of the insertion of the idea of creating the consortium in the agenda of local governments, the role of public agents in the institutional arrangements and in the political articulations that made its construction feasible. The work was supported by bibliographic, documentary research (laws, decrees, statutes, projects and local newspapers) and field research, which was constituted through semi-structured interviews with the selected public agents. The survey found that there was no vertical induction of national policy or other political actors from other levels of power in the process of creating the CIDENNF, nor did it involve civil society or groups with an interest in the cause, gave exclusively by the political organization of a government.

**Keywords:** Government Agenda, Public Policies, Intercitie Consortium.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1.</b> Representação cartográfica dos municípios das mesorregiões Norte e Noroeste Fluminense .....	56
<b>Figura 2.</b> Municípios fluminenses que integram o CIDENNF.....	69

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

**BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento

**CADIN** – Cadastro Informativo de Créditos não Quitados no Setor Público Federal

**CF** – Constituição Federal

**CIDENNF** – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense

**CNPJ** – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

**CONACI/BR** – Confederação Nacional dos Consórcios Intermunicipais do Brasil

**CNM** – Confederação Nacional dos Municípios

**CODEMCA** – Companhia de Desenvolvimento do Município de Campos dos Goytacazes

**DES-IF**: Declaração Eletrônica de Serviços de Instituição Financeira

**FIRJAN** – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

**FNP** – Frente Nacional dos Prefeitos

**LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal

**OMPETRO** – Organização dos Municípios Produtores de Petróleo da Bacia de Campos

**SEBRAE** – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

**UENF** – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	12
<b>1 Políticas Públicas, Formação de Agendas de Governo e o Papel dos Gestores no Processo Pré-Decisório</b> .....	17
1.1 Considerações teóricas sobre políticas públicas e agenda governamental .....	18
1.2 O caráter político nos processos de decisão das políticas públicas .....	21
1.3 O campo de Políticas Públicas no Brasil: um breve histórico .....	25
1.4 Formação de Agendas de Governo .....	27
<b>2 O Sistema Federativo de Governo, a Gestão Descentralizada e o Nascimento dos Consórcios Públicos. (Federalismo, Cooperação e Competição)</b> .....	37
2.1 O Desenvolvimento do Federalismo Brasileiro no Período Pré-redemocratização .....	38
2.2 A Descentralização no Contexto do Redesenho da Federação Brasileira .....	42
2.3 Da Cooperação à Institucionalização dos Consórcios Públicos .....	47
<b>3 Formação de Agenda Governamental Local: o caso do CIDENNF</b> .....	53
3.1 Procedimentos Metodológicos .....	53
3.2 Caracterização Sociopolítica da Região Norte e Noroeste Fluminense .....	55
3.3 Histórico e caracterização do CIDENNF .....	61
3.4 Análise dos atores, fluxos de problemas, fluxo de soluções e fluxos políticos ..	69
<b>Considerações Finais</b> .....	76
<b>Referências</b> .....	78
<b>Anexo I</b> .....	81

## Introdução

A presente pesquisa constitui um estudo contemporâneo que contempla os reflexos do pacto federativo nas relações intergovernamentais. Esse sistema de governo tem provocado novos arranjos institucionais de cooperação entre os entes subnacionais, que têm que lidar com as autonomias político-administrativas em contraponto à concentração de determinadas autoridades na União.

Os consórcios públicos nascem desse dilema como uma alternativa de reorganização administrativa, onde destaca-se o papel dos atores políticos na sua construção e, principalmente, no processo de decisão da introdução ou não dessa política na agenda governamental.

O modelo de organização político-territorial baseado no compartilhamento da legitimidade e das decisões coletivas entre os diversos níveis de governo, partindo do centro para o periférico, é o modo como se constituiu a Federação brasileira e há mais de um século o sistema federativo estrutura a distribuição territorial do poder.

A construção do atual Estado está atrelada ao desenvolvimento do federalismo no país, que impacta desde a sua concepção, no desenho das políticas públicas. As ações adotadas pelo poder central influem na gestão governamental dos demais entes federados e podem ser mais centralizadoras ou descentralizadoras a depender de como as reformas – administrativa, fiscal e políticas – são instituídas.

É premente a necessidade do Brasil superar as disputas políticas e focalizar num projeto de governo menos competitivo, ainda que a competição não seja essencialmente ruim, uma vez que pode favorecer a busca pela inovação e impulsionar um melhor desempenho das gestões locais, mas é importante encontrar um ponto de equilíbrio que desconfigure a concorrência desmedida entre os governos.

A configuração do federalismo após a redemocratização tem gerado problemas de diversas ordens aos entes subnacionais e provocado o debate em torno da necessidade do redesenho do pacto federativo. Questões como a repartição dos recursos financeiros e o gerenciamento das políticas sociais devem ser repensadas, uma vez que a União, com a Constituinte de 1988, transferiu aos demais entes federados atribuições que antes eram de sua competência exclusiva.

Diante do cenário de profundas dificuldades de estruturação, os governos locais sofrem com a falta de recursos para darem conta de um gama de funções de gestão em políticas públicas. É necessário repensar os marcos políticos territoriais do país e o os nichos de atuação dos estados e municípios, bem como criar mecanismos que estimulem a cooperação entre eles e favoreça o federalismo mais cooperativo a fim de otimizar os gastos e estruturar a gestão das políticas.

A criação da Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107 de 2005), é considerada por alguns estudiosos como o marco da gestão consorciada, uma prerrogativa importante aos entes federados para tratarem de políticas em comum aos municípios. Mas, os consórcios não nasceram essencialmente a partir dessa lei, antes da regulamentação os entes federados já se organizavam numa espécie de acordo de vontades, na busca pelo interesse comum, um tipo de cooperação associativa que era tratada apenas pela doutrina.

Contudo, é considerável entender que a regulamentação possibilitou a ampliação dos consórcios públicos, visto o aumento do número de consórcios formados a partir de 2005, principalmente na área da saúde. Mas, os consórcios que se formaram nesta área têm uma natureza peculiar, contaram com políticas nacionais indutoras, onde a constituição dessas entidades autárquicas tornou-se condição necessária para o repasse de determinados recursos.

Esse fato não aconteceu em outras áreas o que leva à reflexão da necessidade ou não de uma política nacional para incentivar a criação dos consórcios públicos, bem como a efetividade da regulamentação sem, por exemplo, o fortalecimento das condições de governança democrática nos níveis inferiores, visto a concentração de poderes mais uma vez exercida pela União com a Lei Geral dos Consórcios.

Constituir um consórcio não é matéria fácil, para além dos aspectos legais, abarca questões intrínsecas à capacidade político-organizacional dos entes federados, às propostas governamentais pré-estabelecidas e à necessidade de superar determinadas práticas no jogo político de poder. Essas questões a lei não traduz e fica a cargo dos entes subnacionais as estratégias de organização para a implementação dos consórcios e nesse processo concorrem diferentes aspectos.

O processo de inserção dos consórcios intermunicipais nas agendas dos governos locais acontece num lócus de conflitos, a sua criação pode ser fruto da atuação de um ator externo de patamar distinto, como do governo federal ou estadual; pode ser consequência da convergência ou singularidade de algumas decisões; pode decorrer da vontade própria do município; ou pode ser induzida pela vontade de um ator político externo mas de mesmo nível, um município vizinho por exemplo. Este último caso envolve uma complexa trama local desenrolada por um conjunto de atores dentre os quais se destaca um – empreendedor político – que cumpre o papel de convencer os demais da existência de um problema e de uma alternativa para solucioná-lo. (CALDAS, 2007)

Esses níveis de decisão fazem parte de arenas sócio-políticas. Em uma arena está o aparato estatal entre os entes federativos, noutra o poder político com a capacidade de articulação e, para aspectos que ultrapassem a escala local, está a arena do poder social, que dá origem à existência de uma escala supra-local.

Estará o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense – CIDENNF sendo criado para uma escala regional de atuação de um grupo de municípios ou servindo de base para um poder político local atingir a existência de uma escala de poder supralocal?

A hipótese é de que a constituição do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense - CIDENNF foi definida por decisões estritamente políticas, a partir de interesses pessoais dos atores e baseada em um empreendedor político que cumpriu o papel de convencer os demais da existência de um problema e de uma alternativa para solucioná-lo.

A inserção do CIDENNF nas agendas dos governos locais teve por influência a grave crise financeira a qual passa os municípios do estado do Rio de Janeiro, principalmente os dependentes das rendas petrolíferas (royalties e participações especiais), mas não só, porque esse fato *per si* não define a decisão dos gestores. Os consórcios intermunicipais são formados essencialmente pelas relações de confiança que se consegue formar mesmo num ambiente em que as forças políticas estão em permanentes disputas econômicas e estruturais.

O objetivo deste trabalho é compreender o processo de formação do CIDENNF, com destaque para o papel dos agentes públicos nos arranjos institucionais e nas articulações políticas que viabilizaram a sua construção.

Com isso, tentou-se identificar se a ideia de constituir ou aderir a um consórcio público já existente fazia parte do plano de governo dos entes locais, estando a política pública implementada atrelada a uma política pública de governo, ou se a ideia se materializou sob influência do que a literatura chama de *policy entrepreneur*, ou seja, pela atuação de um empreendedor de políticas no processo de construção, convencimento e adesão à agenda.

Nesse contexto, considerando o arcabouço de estudos na área de políticas públicas e ao mesmo tempo a complexidade que é tratar de temas afetos à administração pública no Brasil, o trabalho procurou selecionar conteúdos que mais se aproximam do objeto em questão, voltados para a participação e influência dos governos na construção e implementação das políticas públicas, discussões contemporâneas sobre o modelo federativo de governo e a influência desses sistema na dinâmica das relações governamentais.

Assim, o trabalho foi estruturado em cinco partes, sendo a primeira esta introdução e as demais distribuídas em três capítulos e nas considerações finais.

O primeiro capítulo aborda as teorias que tratam da formulação das políticas públicas, da sua inserção na agenda governamental e do papel dos gestores no processo decisório, a fim de compreender as articulações governamentais que definem as prioridades e fazem com que determinado tema seja introduzido na agenda governamental.

O segundo capítulo, dispõe sobre o sistema federativo brasileiro desde a sua concepção, adotando como recorte temporal dois períodos: o pré-redemocratização e o constituído com o redesenho democrático. Considerando, principalmente, seus desdobramentos após a Constituinte de 1988, pois a partir de então, reverbera os dilemas atuais nas relações intergovernamentais e, na cooperação entre os entes federados que culminou na institucionalização dos Consórcios Públicos.

O terceiro capítulo, aborda o recorte empírico, tratando, primeiramente, da caracterização econômica da região Norte e Noroeste Fluminense, qual seja, do

período agrícola e sucroalcooleiro à Indústria do Petróleo, com enfoque na mais recente crise financeira pela qual passam, em geral, os municípios do estado do Rio de Janeiro, sobretudo os dependentes das rendas petrolíferas como é o caso de Campos dos Goytacazes. Posteriormente, no sentido de entender o processo de criação do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF), o capítulo discorre sobre a inserção dessa ideia na agenda de governo, como ela foi constituída, as estratégias e arranjos institucionais utilizados pelos atores envolvidos e o papel que desempenharam para a concretização dessa agenda.

## **1 Políticas Públicas, Formação de Agendas de Governo e o Papel dos Gestores no Processo Pré-Decisório**

As teorias decorrentes do processo histórico de investigação que tentam compreender a construção das políticas públicas contribuem para a interpretação do papel do Estado e para a análise das ações do governo, este produtor, por excelência, de políticas públicas, estas englobam o comportamento dos agentes políticos, o entendimento da formação da ideia e o processo decisório.

Contudo, adentrar no universo teórico e empírico da formação de agendas governamentais não é matéria fácil. Primeiro porque a maioria dos estudos concentram suas análises no objeto finalístico da política pública e bem menos nos fatores determinantes de sua criação, segundo porque o modo pelo qual os agentes tomam suas decisões é definido, inclusive, por teorias que demonstram fatores subjetivos determinantes.

A maioria dos estudos não toma a agenda governamental como eixo central, mas como uma ponte para adentrar na análise de uma política pública específica. De certa forma, os estudos que buscam entender como determinado tema é inserido na agenda governamental consideram a inconstância do ambiente político, a ação de forças opostas, os interesses difusos e as pressões de grupos estruturados. Este estudo não foge a essa lógica, que na análise do caso concreto estará mais evidente, porém, no campo teórico prima mais por explorar as teorias no campo das ciências políticas e no campo da administração pública que especificam como as agendas são formadas, sob quais aspectos e influências.

Desse modo, este capítulo abordará as teorias que fundamentam o processo dinâmico de uma política pública, mais concentrado na primeira fase do ciclo – a formulação da política, levantando os fatores que envolvem a tomada de decisão. Para tanto, o capítulo foi estruturado em quatro seções, a primeira composta por considerações teóricas sobre as políticas públicas e a agenda governamental, entendendo a política pública como sendo uma “ação dos governos”, a segunda seção destina-se a debater o caráter político nos processos de introdução das políticas públicas, pois nessa fase destaca-se a atuação dos atores políticos e a influência que exercem na formulação e escolha das políticas, a terceira seção tem por objetivo contextualizar a trajetória das políticas públicas no Brasil a fim de verificar o caminho

percorrido até o momento e os desafios futuros e, por fim, na quarta discute-se a formação de agendas de governo, levantando as principais teorias que tratam da formação de agendas governamentais, bem como o papel dos gestores no processo pré-decisório.

### **1.1 Considerações teóricas sobre políticas públicas e agenda governamental**

As políticas públicas fazem parte do cenário da gestão pública e o governo é considerado como produtor, por excelência, dessas políticas. Não é tarefa fácil encontrar uma definição homogênea do que são “políticas públicas”, isso porque existem uma série de definições de certo modo antagônicas, mas que convergem no sentido de relacioná-las como “ações praticadas pelo governo”, numa denominação mais ampla.

Nesse sentido, Souza (2006) traça alguns conceitos desenvolvidos por diversos autores que corroboram essa síntese. Mead (1995) a entende como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irá produzir efeitos específicos; Peters (1986) segue a mesma lógica: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos; e Dye (1984) sintetiza a política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Desse modo, Marques (2013, p. 24) entende que “estudar políticas públicas é analisar por que e como o Estado age, dadas as condições que o cercam”. Mas para outros autores, como Bachrach e Baratz (1962), citado por Souza (2006), a ausência de ação frente a um problema pode ser também compreendida como política pública.

Para Reis (2013, p. 1) ainda que qualquer organização possa adotar uma “política” para lidar com determinado assunto, tipicamente reserva-se a qualificação de política pública para designar as políticas adotadas por governos, sejam eles locais, nacionais ou regionais.

A multiplicidade de conceitos provém do pluralismo das políticas públicas que podem ser discutidas por diversas áreas, na arquitetura e na geografia (com ênfase no planejamento das cidades e do território), na economia (num contexto

socioeconômico), nas ciências sociais (com análise do papel do estado e sua relação com a sociedade), na administração (com foco no planejamento estratégico). Em suma, traçar “uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia” (SOUZA, 2006, p. 25).

Assim, a política pública bem como a política social são consideradas áreas multidisciplinares e contam com o trabalho de pesquisadores de diversas disciplinas como economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas, e seus estudos contribuem para o arcabouço teórico e empírico das políticas públicas.

Na visão de Marques e Faria (2013), o fato das pesquisas serem desenvolvidas a partir de diferentes disciplinas tem provocado, de certa forma, a fragmentação do conhecimento nesta área, e tal característica tem conferido “ao mesmo tempo grande pujança e riscos de fragmentação, dada a dificuldade da construção de patamares teóricos comuns de discussão” (MARQUES E FARIA, 2013, p. 7).

De todo modo, a associação da política pública com a ação dos governos embasa-se na própria origem dos estudos da política pública. Souza (2006) afirma que a política pública desenvolveu-se mais intensamente no âmbito da tradição americana, onde ela nasce como área de conhecimento e disciplina acadêmica, sendo uma subárea da ciência política, numa concepção de pouca relação com as bases teóricas sobre o papel do Estado e mais voltada para os estudos sobre a ação dos governos. Por outro lado, o modelo europeu, concentrou-se mais nas teorias explicativas sobre o papel do Estado, em sua instituição mais importante - o governo.

Dessa forma, Souza (2006, p. 26) sintetiza políticas públicas como sendo:

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Souza (2006) aponta que a trajetória das políticas públicas enquanto disciplina percorreu três caminhos, mas o terceiro, em que ela nasce como subárea da ciência política, é considerado como o grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público, pois nesse buscou-se entender como e por que os governos optam por determinadas ações. É nessa lógica que este estudo se ampara, pois busca levantar e verificar as bases teóricas que tratam do processo decisório.

Considerando o caráter multidisciplinar das políticas públicas e as diferentes abordagens dadas por diversas áreas, este estudo toma como referência as interpretações da Ciência Política e da Administração Pública, por entender que os modelos teóricos e analíticos desenvolvidos por estas ciências vão mais ao encontro do objeto de verificação do estudo.

Marques (2013) afirma que no campo da Administração Pública desenvolveram-se estudos mais centrados em preocupações operacionais e propositivas, tendo por objetivo sugerir caminhos para melhorar o funcionamento das políticas e do Estado. Por outro lado, no âmbito da Ciência Política evidencia-se mais um viés analítico, dedicado a compreender e analisar as políticas e o Estado.

Com isso, expõe a diferença entre esses campos:

quando questões operacionais estão no centro das preocupações, de uma forma geral, os problemas enfrentados pelas políticas públicas são pensados como processos eminentemente técnicos a serem resolvidos tecnicamente, enquanto um olhar analítico tende a considerar os mesmos processos como complexos, plenos de conflitos e gerados por vários centros de dinâmica” (MARQUES, 2013, p. 25).

A união dessas análises desperta para diferentes aspectos a serem trabalhados no âmbito das políticas públicas. Uns voltados para os objetivos últimos das políticas, como, por exemplo, a solução de determinados problemas e, conseqüentemente, a entrega dos resultados proporcionados a partir das medidas adotadas, outros, dizem respeito à sua gênese, como uma situação se torna um problema e passa a ser prioridade nas agendas dos governos.

## 1.2 O caráter político nos processos de decisão das políticas públicas

O momento inicial de preocupação com as políticas surgiu nos anos 1930 com o trabalho do cientista político norte-americano Harold Lasswell. As análises de Lasswell giravam em torno da ideia elitista da política, onde as massas seguiam as lideranças. A política referia-se a “quem obtém o que, quando e como”. O autor defendeu a constituição de uma análise científica do governo denominado de *policy analysis* e no centro da formulação de tal “ciência do governo” estava a busca pela compreensão dos efeitos dos contextos sociais e políticos que permeiam as políticas, assim como a centralidade da racionalidade nos processos de decisão (LASSWELL, 1930; 1940 apud MARQUES, 2013).

Paralelamente aos trabalhos de Lasswell, outra contribuição aos estudos estava sendo desenvolvida nos trabalhos de Herbert Simon (1947; 1957) no campo da teoria das organizações. Mas, diferentemente, Simon amparou sua interpretação da decisão no conceito de racionalidade limitada (*bounded*), sob essa perspectiva a racionalidade dos indivíduos seria limitada pela informação disponível, por suas características (e restrições) cognitivas e pelo tempo e recursos limitados de que dispõem para decidir.

Assim, no seu quadro conceitual, a centralidade da decisão tinha tamanha importância que o ciclo das políticas, ou o conjunto de fases em que se pode dividir o processo de produção de políticas, abarcaria apenas “inteligência, desenho e escolha”. Portanto, a existência de limitações circunscreveria a racionalidade na decisão, denominadas por Simon (1945) de “estrutura do ambiente de decisão” (SIMON, 1945 apud MARQUES, 2013).

Também entre os anos 1940 e 1950, o cientista político canadense David Easton desenvolveu trabalhos no intuito de contribuir para a construção de um arcabouço geral que permitisse a explicação da “alocação autárquica de valores na sociedade”, pois essa era a forma como ele definia a política (Easton, 1970 apud Marques, 2013, p. 27). Entendia ainda, que as políticas públicas seriam explicadas pelas interações entre o sistema de políticas, o sistema político e os demais sistemas, no decorrer de ciclos de produção de políticas (EASTON, 1953;1965 apud MARQUES, 2013).

Por esse modelo as políticas públicas resultam do processamento, pelo sistema político, dos *inputs* (originários do meio ambiente) e de *withinputs* (demandas originadas no interior do próprio sistema político: dos agentes do executivo, como ministros, burocratas, tecnocratas, etc; dos parlamentares; dos governadores de estado; e do judiciário). Assim, os *inputs* e os *withinputs* expressam demandas (e/ou suporte) e apoio, e o sistema gera *outputs* para os demais subsistemas e para si mesmo, gerando feedback.

Contudo, a partir dos anos 1970 asseveraram críticas ao caráter racional do processo de decisão, levando a uma reflexão mais complexa e conflitiva do processo de produção de políticas. O trabalho que caracterizou o marco dessa nova reflexão foi o desenvolvido por Lindblom (1959), citado por Marques (2013, p. 28), pois em sua teoria prevaleceu o caráter intrinsecamente político do processo de produção de políticas, que levava em consideração as negociações entre os decisores, ou seja, o “ajustamento mútuo entre os parceiros”.

Outros autores, como Lowi (1964), citado por Marques (2013, p. 29), também abordaram o caráter político das políticas públicas. Lowi foi precursor ao tratar dos efeitos dos formatos institucionais diferenciados responsáveis pelas políticas, buscou especificar os tipos de políticas públicas, classificando-as como: políticas constitutivas, sendo aquelas ligadas à criação e à transformação das próprias regras do jogo político; políticas regulatórias, compreendidas como as que o Estado estabelece regras para o funcionamento das atividades produzidas externamente a ele; políticas distributivas; constituídas por recursos não finitos; e por último, as políticas redistributivas que envolvem a distribuição de recursos finitos, tornando-as mais conflitivas, pois um grupo deixa de receber os benefícios em detrimento de que outro receba (MARQUES, 2013).

Na mesma linha de Lindblom (1959), seguindo as críticas do modelo voltado para centralidade do incrementalismo no processo de decisão desenvolvido até os anos 1950, Barach e Baratz (1963) criticaram o modelo, apontando que as decisões em política deveriam ser analisadas também sob o ponto de vista do que não se decide, ou seja, não considerar apenas o que é decidido como objeto de estudo, mas também as não decisões. Essa perspectiva se torna importante e complementar para compreender o processo da agenda de decisões pois, afinal, “estudar políticas é

estudar também as não decisões, na verdade plena de decisões” (MARQUES, 2013, p. 31).

Assim, esses e outros modelos teóricos e analíticos dentro da Ciência Política foram se desenvolvendo e diferentes questões passaram a ser observadas e consideradas para a análise da construção das políticas, sobretudo a partir dos anos 1980, sob forte influência das correntes neoinstitucionalistas, quando os estudos voltaram para o desenho institucional, para os atores estatais e para a relação do Estado com seu entorno imediato.

Nos estudos neoinstitucionalistas é conferida certa centralidade às instituições, pois as análises se concentram mais sobre o próprio Estado, o que não quer dizer que exista uma teoria comum, pelo contrário, o campo de estudo permanece amplo e substancialmente heterogêneo, visto a existência de três grupos de estudos: Neoinstitucionalistas da Escolha Racional; Neoinstitucionalistas Sociológicos; e Neoinstitucionalistas Históricos.

Na perspectiva da teoria Neoinstitucionalista da Escolha Racional, os estudiosos salientam que “os atores envolvidos em certa ação possuem um conjunto determinado de preferências e se comportam de forma utilitarista para maximizar suas satisfações, dadas suas preferências, e seguindo um alto nível de cálculos estratégicos” (HALL E TAYLOR, 2003 *apud* CALDAS, 2007, p.28).

No âmbito dessa teoria existem também uma série de dilemas de ação coletiva, oriundos das interações entre os atores envolvidos, cada qual na sua escala de valores e preferências, e uma interação estratégica dos atores que condiciona o comportamento de cada ator, este não é determinado por forças históricas impessoais, mas pelo cálculo estratégico de custo-benefício.

Nos preceitos da teoria Neoinstitucionalista Sociológica considera-se a introdução de “valores, símbolos e a legitimidade sociopolítica como variáveis explicativas de processos de tomadas de decisão quanto a introdução ou alteração de instituições na vida cotidiana das pessoas” (CALDAS, 2007, p. 31).

E, por fim, os estudiosos que se aparam na teoria do Neoinstitucionalismo Histórico “buscam explicar a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas como resultado de interesses conflitantes, no qual

determinados atores são privilegiados em detrimento de outros” (CALDAS, 2007, p. 33).

O neoinstitucionalismo histórico considera, portanto, dois elementos centrais para a melhor compreensão do Estado e suas políticas, (i) os atores estatais, seu insulamento, capacidades e poder; (ii) a influência das instituições, enquadrando a esfera da política (Skocpol, 1985 apud Marques, 2013).

Do segundo elemento, o aspecto das instituições corresponde ao fato de as agências e funcionários estatais terem autonomia com relação aos interesses presentes na sociedade e se constituírem como reais atores da dinâmica política, pois as teorias anteriores consideravam que as “fontes de dinâmica e ação social se situavam fora do Estado – nas classes e frações de classe do marxismo, nos grupos de interesse no pluralismo e nas elites e facções de elites para a teoria das elites” (MARQUES, 2013, p. 37).

Assim, o neoinstitucionalismo histórico trouxe a recuperação da visão weberiana de Estado, destacando a autonomia dos atores estatais em relação à sociedade circundante, mas essa autonomia deve ser entendida como “associada ao insulamento, e está ligada ao fato de as agências e seus componentes terem identidades, interesses e recursos de poder próprios” (EVANS, 1993 *apud* MARQUES, 2013, p.38).

As três abordagens teóricas ajudam a explicar o surgimento dos consórcios intermunicipais, principalmente a produção das políticas públicas brasileiras, marcada pela centralidade do Estado na produção das políticas públicas.

Tanto no âmbito internacional quanto nacional, o neoinstitucionalismo gerou impactos no modo de análise de políticas. Na literatura estrangeira destaca-se o modelo desenvolvido por Kingdon (1984), que por sinal merece um sub-tópico específico e será tratado mais adiante, pois seu trabalho ampara as principais análises contemporâneas das políticas.

Na literatura nacional, o neoinstitucionalismo pode representar a formação teórica que mais influencia os debates em torno das políticas no Brasil, pois a partir de sua institucionalização surgiram inúmeros estudos nesse campo, como os estudos a respeito do desenho do Estado sobre nossas políticas, conforme desenvolvido por

Arretche (2000); o conjunto de políticas públicas brasileiras, trabalhado por Melo (2002); a relação entre federalismo e políticas públicas, em Hochaman e Faria (2013); e o lugar do federalismo no sistema político brasileiro, aprofundado por Arretche (2012) (MARQUES, 2013).

Assim, o neoinstitucionalismo abarcaria um conjunto teórico capaz de destacar a importância das instituições em todas as fases do processo de produção de políticas e não apenas uma fase específica do processo de produção, como proposto por outras teorias nos períodos que o antecedeu.

De modo geral, podemos perceber o quanto esses trabalhos desenvolvidos no campo das Ciências Políticas contribuíram para a análise das políticas. No âmbito teórico ou empírico enriqueceram e permanecem contribuindo para os estudos sobre o Estado, sua organização e suas políticas públicas, permitindo uma melhor compreensão desse universo plural e complexo. Com a consciência de que trata-se de um ambiente inesgotável de exploração, a constância da investigação é necessária para o avanço das ideias, sobretudo no âmbito da Administração Pública para o aprimoramento das práticas administrativas.

### **1.3 O campo de Políticas Públicas no Brasil: um breve histórico**

Os estudos sobre políticas públicas no Brasil são marcados basicamente por dois momentos, o que antecede a redemocratização e o período após a consolidação do regime democrático. Até os anos 1980, os trabalhos centravam-se mais em análises macrossociológicas sobre o Estado e sobre os efeitos de suas políticas sobre diversos aspectos da sociedade brasileira, como a formação da nação, o desenvolvimento econômico, a constituição da cidadania, a formação das classes sociais, dentre outros (MARQUES, 2013).

A partir dos anos 1980 emergiu a necessidade de repensar o Estado e suas ações, bem como o modelo de proteção social, dando início à constituição de uma literatura nacional sobre políticas públicas, esta realizada no âmbito de diversas disciplinas dado seu caráter multidisciplinar, mas também em decorrência da releitura feita por autores contemporâneos (Ascoli, 1984; Draibe 1986; Aureliano e Draibe, 1989) a respeito da literatura clássica anterior à década de 1970 (Melo, 1999. p. 74).

Nesse contexto, Melo (1999) entende que o processo ocorrido na segunda metade dos anos 1980 e nos anos 1990 congrega a incipiente institucionalização do campo de política pública no Brasil que levou para o debate nas ciências políticas questões relativas ao sistema brasileiro de proteção social e à estrutura organizacional e de financiamento das políticas sociais.

Contudo, Marques e Faria (2013) ressaltam que “embora o Estado brasileiro tenha sempre sido discutido e citado intensamente, os detalhes de suas ações, assim como os elementos e processos que impulsionavam o seu funcionamento, permaneceram muito pouco tematizados pela literatura” (MARQUES E FARIA, 2013. p. 7).

A mudança mais acentuada se deu a partir da nova Constituição (1988), pois novos atores passaram a fazer parte da arena de discussão, formulação e implementação das políticas, tanto por imposição constitucional como pelo movimento de organização social. Assim, a criação de canais participativos, como conselhos gestores de políticas públicas, audiências públicas, o próprio orçamento participativo, entre outros, contribuíram para a “diversificação do lócus de análise de políticas” (FARAH, 2016, p. 971).

Não obstante, o modelo federativo de governo instituído também pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), caracterizado pela descentralização administrativa, que reconheceu os municípios como entes federativos conferindo-lhes atribuições e competências, bem como maiores transferências de recursos, permitiu a municipalização das políticas públicas, especialmente das políticas sociais (FARAH, 2016).

Ao mesmo tempo, Faria (2013) aponta para a crescente legitimação e institucionalização da área de políticas públicas, tanto no âmbito acadêmico quanto governamental. Enquanto área do conhecimento destaca-se a implantação de diversos cursos de graduação em políticas públicas ou gestão pública, institucionalizados mais pela área pública do que privada, pois esta última privilegiou mais as áreas profissionais valorizadas pelo mercado. Com isso, a partir da democratização nota-se o crescimento dos estudos sobre políticas públicas, tanto em decorrência da reformulação do estado quanto pelo interesse pela área.

Arretche (2003) expõe que o crescente interesse pelo estudo das políticas públicas

está diretamente relacionado às mudanças recentes da sociedade brasileira. O intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais – resultado em grande parte da competição eleitoral, da autonomia dos governos locais, bem como dos programas de reforma do Estado -, assim como oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais – seja pelo acesso de segmentos tradicionalmente excluídos a cargos eletivos, seja por inúmeras novas modalidades de representação de interesses – despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os “micro” mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, como também revelaram o grande desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo (Arretche, 2003, p. 7-8).

Dessa forma, percebe-se o aumento de trabalhos sobre políticas públicas no Brasil, mas análises voltadas para a formação de agenda governamental, sob o aspecto do papel dos gestores na formulação da ideia e de sua inserção na agenda, são mais raras. Isto é, poucos são os estudos que buscam analisar a gênese das políticas públicas, mais ainda quando partem da observação local, pois nesses casos são ainda mais escassos.

Em sua maioria, os trabalhos desenvolvidos no Brasil sobre agenda governamental recorrem às teorias de origem estrangeira, principalmente as constituídas a partir do neoinstitucionalismo, onde as vertentes atingiram um grau de maturidade, uma espécie de aprimoramento das teorias existentes, com inúmeras críticas, mas sob um novo olhar e com diferentes análises.

Os estudos levantados até o momento demonstram que, se por um ângulo de observação, percebe-se a ampliação do campo das políticas públicas, por outro, carece o aprofundamento do conhecimento na área, sobretudo em relação aos aspectos que norteiam a formação da agenda da política pública, visto que são menos explorados.

#### **1.4 Formação de Agendas de Governo**

Como problemas diversos se tornam prioritários e passam a estar na pauta de um governo? Não é simples entender por que uma questão dentre tantas outras é selecionada e colocada na centralidade da agenda governamental, mas buscar os

estudos e as teorias que tentam encontrar a lógica dessa dinâmica amplia as possibilidades para compreensão e análise de casos concretos.

Para tal análise é importante considerar que o campo das decisões faz parte de uma arena de disputas onde cada visão de planejamento ou de gestão “procura se impor em meio a uma luta de perspectivas. Ao fazê-lo busca lastro institucional sob a forma de controle de processos estatais” (MORETTI, 2012).

Diferentes modelos foram desenvolvidos por diversos autores na busca por explicar como os governos priorizam suas ações, ou melhor, como e por que os governos fazem ou deixam de fazer algo que impactará a vida dos cidadãos (LOWI (1964), LINDBLOM (1979), CAIDEN; WILDAVSKY (1980) E WILDAVSKY (1992)). Do trabalho dos três últimos surgiu a visão da política pública como um processo incremental. Baseando-se em pesquisas empíricas, os autores argumentaram que “os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos” (SOUZA, 2006, p.29).

Por esta visão, as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas, pois adotariam as políticas do passado efetuando apenas algumas modificações. Nessa perspectiva, a teoria perdeu poder explicativo e as críticas se resumem ao fato de que “decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais” (SOUZA, 2006, p.29).

No campo da administração pública é mais comum analisar a formulação das políticas públicas sob a perspectiva sistêmica, em que as consideram como um processo de estágios distintos e supostamente sequenciais, conhecido como ciclo das políticas públicas, por essa tipologia entende-se que a política pública é formada por vários estágios deliberativos.

Essa é a forma clássica dentro da ciência da Administração Pública de como é tratada uma política pública, sendo compreendida como um processo constituído por etapas, que parte da identificação do problema para a formulação das possíveis ações e então para a implementação e avaliação da política. Contudo, essa lógica remete a uma ordem cronológica criticada, segundo Capella (2006), por diversos

autores como Sabatier e Jenikins-Smith (1993), DeLeon (1999); e Stone (2002), que argumentam que o modelo sistêmico não se constitui em um modelo causal, pois não especifica as relações de um estágio com o outro.

Nesse sentido, Marques (2013) afirma sobre a existência de uma ampla crítica nos anos 1970 e 1980 às formulações originais sobre o ciclo de políticas presentes até a década de 1950, e conclui que:

as contribuições de diversos autores ao longo dos anos 1970 e 1980 mostraram que as representações anteriores eram racionais e lineares demais, desconheciam a existência de vários níveis de governo e ciclos concomitantes, assim como as diferenças nas formas de articulação entre etapas em políticas distintas (Marques, 2013, p.32).

Desse modo, não se pode considerar que a análise do ciclo tal como foi pensado, separado por etapas, ofereça arcabouço teórico e analítico suficiente para compreender o processo de formação de agenda, pois sob a vertente do ciclo a política pública é o instrumento de solução de uma demanda ou lacuna encontrada a partir da identificação de um problema, o que de certo modo exclui a essência da política, ou seja, o embate em torno de ideias e interesses.

Mas também não há como ignorar a dinâmica proposta na ideia do ciclo, pois da análise dos estágios extrai a definição de agenda e a pergunta elementar de como algumas questões entram na agenda política e outras não. Portanto, a fase inicial do ciclo, em que é pensada a formulação da política, pode ser considerada a mais intrigante e desafiadora, pois é nela que as decisões são tomadas.

Na perspectiva da formação da agenda toma importância a relação do processo pré-decisório com o processo de construção da política (ciclo), de modo a explorar a gênese da política pública, construída não só a partir de uma problemática, mas pela forte influência da representação dos agentes públicos<sup>1</sup> em diversas manifestações, sejam elas exercidas nas relações de poder, por pressão e influência de grupos externos ou em decorrência de estratégias.

As vertentes constituídas a partir do neoinstitucionalismo são mais pertinentes para o desenvolvimento deste trabalho, pois possibilitam a compreensão da

---

<sup>1</sup> Agentes públicos aqui entendidos como os políticos e os gestores de políticas públicas.

construção institucional de determinada política pública presente num ambiente em que as forças políticas estão em permanentes disputas.

Com isso, cabe analisar as principais contribuições desenvolvidas a partir desse marco que focalizam na verificação do processo de escolha das políticas. O modelo *garbage can* ou “lata de lixo” desenvolvido por Cohen, March e Oslen (1972) parte do princípio de que as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”. Segundo Coob e Elder (1972), citado por Caldas (2007), os governos, incapazes de atenderem todas as demandas, vão entulhando a agenda institucional e formal de propostas oriundas de diversos setores, até o momento em que começa a juntar os interesses acumulados na agenda e a propor soluções conjuntas.

Esse arcabouço composto pelas demandas foi denominado por Cohen, March e Oslen (1972) de “anarquias organizadas”, e elas possuem características próprias como: preferências problemáticas, imprecisas, desordenadas e voláteis; tecnologias e procedimentos confusos; e participação fluida. Em suma o processo decisório é composto por alta volatilidade e pouca precisão (CALDAS, 2007).

Um outro modelo, denominado de coalização de defesa (*advocacy coalition*), estruturado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), define que a política pública deve ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, e estes dão parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política. Portanto, os autores divergem da visão traçada a respeito da política pública no modelo de ciclo e no *garbage can* (lata de lixo), pois acreditam que esses modelos não explicam totalmente sobre por que mudanças ocorrem nas políticas públicas (CALDAS, 2007).

Já o modelo desenvolvido por Kingdon (2003) em *Agendas, Alternatives e Public Policies*, na área de políticas públicas, tem sido o mais citado nas últimas décadas. Num estudo empírico o autor combinou a abordagem do modelo “lata de lixo” com elementos do ciclo da política pública, mais especificamente as fases da formação da agenda (*agenda setting*) e a especificação de alternativas (*policy formulation*). Com isso, partiu-se da premissa de que a introdução de determinado item na agenda de governo depende de dois fatores chaves: um empreendedor de políticas públicas (*entrepreneur*); e uma janela de oportunidade (*policy windows*).

O trabalho de Kingdon (2003) gira em torno precipualmente de responder: por que algumas situações são reconhecidas como problemas públicos e se tornam importantes para um governo? Como a referida situação se torna um problema público que ocupa espaço na agenda de um governo? A agenda, neste caso, sendo considerada pelo autor como “o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento” (KINGDON, 2003, p. 03 apud CAPELLA, 2005, p 3).

Nesse contexto, as políticas públicas são compreendidas pelo autor como pertencentes a quatro processos independentes e sem ordem de precedência, são eles: (i) o estabelecimento de uma agenda de políticas; (ii) um conjunto de políticas públicas alternativas entre si que dão conta de tratar da agenda estabelecida; (iii) o processo de escolha entre as alternativas apresentadas; (iiii) e a implementação da decisão (CALDAS, 2007 p. 40).

Capella (2005) menciona que no modelo de *multiple streams*, Kingdon (2003) concentrou sua análise no que convencionou chamar de estágios pré-decisórios, que estão presentes nos dois primeiros processos, ou seja, na fase da formação da agenda (*agenda-setting*) e na especificação de alternativas (*policy formulation*). Para chegar a esta análise, Kingdon partiu da ideia de que as agendas públicas governamentais são resultados da convergência entre três fluxos relativamente independentes entre si: o fluxo que define determinada situação como problema (*problem*); o fluxo que trata de definir as soluções e as alternativas de políticas públicas relacionadas com o problema definido no outro fluxo (*policy*); e o fluxo que trata das decisões políticas (*politics*) (KINGDON, 1995 apud CALDAS, 2007, p. 40).

Em momentos críticos esses fluxos se convergem, o que torna a visão linear da política pública insuficiente, e é exatamente nesse momento que são produzidas a mudança na agenda governamental. Portanto, a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e políticas (*politics*) (CAPELLA, 2005).

No Primeiro fluxo - problemas – o modelo busca analisar de que forma determinadas situações são reconhecidas como problemas e passam a ocupar a agenda de governo. Para saber como uma situação se torna um problema, Kingdon (2003) identificou três mecanismos capazes de transformar uma determinada situação

em problema: indicadores; eventos, crises e símbolos; e feedback das ações de governo (CALDAS, 2007).

Ainda, para entender o processo de seleção de problemas, ele estabeleceu uma importante diferenciação entre problemas e condições. Para o autor, uma condição é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Estas condições se tornam problemas apenas quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito. Porém, em razão do grande volume de questões e a incapacidade de lidar com todas elas ao mesmo tempo, a atenção dos formuladores de políticas dependem da forma como eles percebem e interpretam essas condições e, mais importante, da forma como essas condições são definidas como problemas, portanto, pode-se dizer que os mecanismos são os meios com os quais os participantes de um grupo decisório definem as condições (KINGDON, 2003 apud CAPELLA, 2005).

Para identificar a situação como problema o método sugere a verificação dos indicadores, quando eles são levantados e apontam para a existência de uma condição, esta pode ser percebida como problema pelos formuladores de políticas. Entretanto, os indicadores não determinam per si a existência concreta de um problema mas, anteriormente a isso, são as interpretações que auxiliam para demonstrar a existência concreta de uma questão (CAPELLA, 2005).

Quanto ao segundo mecanismo - eventos, crises e símbolos, entram para a análise quando os problemas não são identificados pelos indicadores. Eles são considerados importantes para chamar a atenção dos governos para determinadas situações e, a partir de então, serem considerados como um problema, mas a elevação desse problema à agenda é de certo modo mais rara, pois no fundo realçam um problema existente antes mesmo da catástrofe ou evento (CAPELLA, 2005).

Por fim, o terceiro grupo de mecanismos, que diz respeito ao *feedback* sobre programas em desenvolvimento pela administração pública, é também considerado como capaz de elevar determinada situação à condição de problema ou ainda destacar determinado problema no interior das agendas de governo, pois contam com as contribuições dos envolvidos ou dos cidadãos com suas reclamações. Esse mecanismo pode ser alcançado por meio de atividades de monitoramento das

políticas já existentes, fazendo com que determinada questão se mantenha no centro das atenções dos formuladores de políticas. (CALDAS, 2007).

Mas, ainda que indicadores, eventos, símbolos ou feedbacks sinalizem condições específicas, estes elementos não transformam condições automaticamente em problemas, porque há também elementos ligados à percepção e interpretação dos agentes. Ou seja, na teoria de Kingdon, problemas são construções sociais e estas são diversas, sendo que para transformar várias delas em problemas governamentais envolvem grupos sociais diferentes, com histórias e forças políticas diversas, e a forma como se define e articula determinado problema é fundamental para disputar espaços nas agendas de governo (CALDAS, 2007).

O segundo fluxo - *policy stream* – é determinado pelo conjunto de alternativas e soluções (*policy alternatives*) disponíveis para os problemas. Kingdon (2003) considera que as ideias geradas nesse fluxo não estão necessariamente relacionadas à resolução de problemas específicos, mas vão ao encontro de soluções, pois, em suma, as pessoas não resolvem problemas, elas costumam gerar soluções e “as questões presentes na agenda governamental (que reúne a atenção das pessoas dentro e fora do governo) não vêm aos pares, com problemas e soluções” (CAPELLA, 2005. p. 06).

Para Kingdon (2003), a geração de alternativas e soluções é explicada pelo modelo de *multiple streams* em analogia ao processo biológico de seleção natural. Logo, as ideias a respeito de soluções são geradas em comunidades (*policy communities*) e flutuam em um “caldo primordial de políticas” (*policy primeval soup*) assim como as moléculas flutuam no que os biólogos chamam de “caldo primordial”. Desse “caldo”, algumas ideias são descartadas, outras se confrontam e se combinam em novas propostas, e outras ainda são utilizadas e permanecem intactas (CAPELLA, 2005).

E nesse processo competitivo de seleção, que as ideias consideradas possíveis do ponto de vista técnico e as que têm custos razoáveis, geralmente sobrevivem, bem como aquelas que correspondem a valores compartilhados, pois contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas. Em suma, quando se tem um grande número de ideias possíveis, um pequeno conjunto de propostas é levado ao topo do “caldo primordial de políticas”,

possibilitando a efetiva participação dos atores do processo decisório (CAPELLA, 2005).

Nessa fase, as comunidades geradoras de alternativas (*policy communities*) são compostas por pesquisadores, especialistas, acadêmicos, funcionários públicos, grupos de pressão, entre outros que debruçam suas análises em torno de uma área (*policy area*) (CALDAS, 2007).

No campo desse processo de seleção, quando uma proposta é percebida como viável ela é rapidamente difundida, ampliando a consciência dos atores sobre uma determinada ideia. O que não significa que todos os especialistas de uma comunidade compartilhem das mesmas crenças, pois algumas comunidades são extremamente fragmentadas, abrigando pontos de vista bastante diversificados.

A difusão das ideias também não ocorre de forma automática, uma vez que comunidades bem estruturadas apresentam tendência a resistirem às novas ideias. A difusão é compreendida por Kingdon como um processo no qual indivíduos que defendem uma ideia procuram levá-la a diferentes fóruns, na tentativa de sensibilizar não só as comunidades de políticas (*policy communities*), mas também o público em geral, habituando a audiência às propostas e construindo progressivamente sua aceitação, assim, as ideias são difundidas basicamente por meio da persuasão. A importância desse processo de difusão, chamado de *soften up* pelo autor, vem da constatação de que, sem essa sensibilização, as propostas não são seriamente consideradas quando apresentadas (CAPELLA, 2005).

O terceiro e último fluxo— *politics* - diz respeito à dimensão política (*politics stream*). Este é entendido como o fluxo que segue a sua própria dinâmica e regras, pois independe do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis. Enquanto que no fluxo de alternativas (*policy stream*) o consenso advém da persuasão e da difusão das ideias, no fluxo político (*politics stream*) as coalizões são construídas a partir de um processo de barganha e negociação política (CAPELLA, 2005).

Nesse último fluxo, Kingdon dispõe sobre três elementos que influenciam a agenda governamental, sendo o primeiro entendido como “clima” ou “humor” nacional (*national mood*), caracterizado por uma situação na qual diversas pessoas

compartilham das mesmas questões num dado momento, é o humor que possibilita explicar porque algumas questões chegam à agenda e outras são descartadas.

O segundo elemento do fluxo político é composto pelas forças políticas organizadas, onde o “apoio ou oposição dessas forças a uma determinada questão sinaliza o consenso ou conflito numa arena política, permitindo aos formuladores de políticas avaliarem se o ambiente é propício ou não a uma proposta”. Assim, o consenso de grupos de interesses e outras forças organizadas tornam o ambiente propício à mudança, por outro lado, quando existem conflitos “os defensores de uma proposta analisam o equilíbrio das forças em jogo, procurando detectar setores favoráveis ou contrários à emergência de uma questão na agenda” (CAPELLA, 2005, p. 9).

O terceiro elemento do fluxo é caracterizado pelas mudanças ocorridas dentro do próprio governo, como: mudanças de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental (*turnover*); mudanças de gestão; mudanças na composição do Congresso; mudanças na chefia de órgãos e de empresas públicas. Essa rotatividade de gestores, comum na administração, insurge duas situações no âmbito das decisões, pode desencadear mudanças que potencializam a introdução de novos itens na agenda, ou contrariamente, pode bloquear a entrada ou restringir a permanência de outras questões (CAPELLA, 2005).

Outro considerável fator para a promoção das mudanças na agenda, além da convergência dos três fluxos, é a atuação dos *policy entrepreneurs*, entendidos como indivíduos especialistas em uma determinada questão e detentores de habilidades em negociações, representam bem as ideias de outros indivíduos ou grupos, podem possuir uma posição de autoridade dentro do processo decisório e esta faz com que o processo de formulação de políticas seja receptivo às suas ideias. Dentro da concepção das janelas de oportunidades, esses empreendedores percebem quando elas se abrem e entram em ação ou esperam o momento exato dentro da conexão entre problema, soluções e clima político (CAPELLA, 2005).

De modo geral, para Kingdon (2003), os empreendedores políticos estão dispostos a investir tempo, energia, reputação e dinheiro numa ideia que lhes dará retorno futuro, esse perfil está situado no Poder Executivo, na alta burocracia estatal, nos partidos políticos, nas assessorias parlamentares, no próprio parlamento (como

parlamentar), na academia, na mídia, ou nos grupos de lobbies (KINGDON, 2003 apud CALDAS, 2007).

Embora o trabalho de Kingdon tenha se desenvolvido com base nas instituições americanas, suas análises servem para nortear a estruturação e formação da agenda dentro das políticas públicas no Brasil, uma vez que as estruturas e arenas no sistema federativo são formadas por relações de ação coletiva, onde várias soluções podem ser dadas.

As regras do sistema federativo e a forma como essas relações vêm sendo formadas no Brasil também devem ser consideradas para entender o processo de formação da agenda e serão melhores discutidas no próximo capítulo, onde tentarei traçar as nuances do sistema federativo de governo e suas implicações no processo decisório.

## **2 O Sistema Federativo de Governo, a Gestão Descentralizada e o Nascimento dos Consórcios Públicos. (Federalismo, Cooperação e Competição)**

Compreender o modelo federativo brasileiro é condição necessária para entender as relações intergovernamentais, mais ainda a relação entre o Governo Federal e os entes subnacionais, esta marcada pelo domínio das elites políticas e pelas estruturas de poder. Ainda que a redemocratização tenha conferido o renascimento da Federação brasileira, permanece uma série de desafios a serem enfrentados no que diz respeito a problemas e ações de coordenação federativa.

E, para o entendimento do sistema federal, é necessário conhecer as suas especificidades, estas compreendem a análise de sua natureza, do seu significado e da sua dinâmica. Portanto, considerando que a adoção de uma forma federativa de Estado implica no desenho da governabilidade do mesmo, este capítulo prima por abordar como o modelo federativo de governo se desenvolveu no Brasil, o seu papel e influência nas gestões cooperadas e os desafios que os entes federativos têm enfrentado em decorrência desse sistema de governo.

Para tanto, o capítulo foi estruturado em três seções, a primeira destina-se a tratar da trajetória do federalismo no Brasil iniciada pelo rompimento da monarquia e pelo estabelecimento da república, em particular da influência das forças dominantes nas diretrizes e rumos das políticas até o final do golpe de 64.

A segunda seção reserva-se à abordagem de aspectos intrínsecos da descentralização, visto que ela se tornou peça importante no processo de redemocratização, e ao ser tomada como cerne da estrutura federativa, protagonista de intrigantes questões relativas aos desdobramentos da organização estatal, sobretudo no que tange à descentralização política, fiscal e de competências.

E, a última seção, tem por objetivo explorar o instituto da cooperação dentro do federalismo cooperativo dos consórcios públicos. A necessidade de traçar o conceito histórico dos consórcios públicos, os aspectos jurídicos e administrativos da sua institucionalização se dá, em especial, pelo fato de essa política pública ter se desenvolvido no Brasil sob diferentes dimensões, ora imbuída por iniciativas coordenativas locais, de forma organizacional horizontal, e por vezes induzidas pelas diretrizes de políticas de cunho federal, estabelecidas pelo poder central. A imersão nesses objetos se torna ainda mais importante diante do debate atual sobre a

emergência do redesenho do pacto federativo, que instila a intensificação das relações cooperadas e da formação de consórcios públicos.

## **2.1 O Desenvolvimento do Federalismo Brasileiro no Período Pré-redemocratização**

Segundo Elazar (1987), citado por Abrucio (2005, p. 3), o “sistema federal é uma forma inovadora de se lidar com a organização político territorial do poder, na qual há um compartilhamento matricial da soberania, e não piramidal, mantendo-se a estrutura nacional”, mas a “implementação da descentralização diferencia-se, no entanto, de país a país, de acordo com especificidades históricas, coalizões sociais e arranjos institucionais” (ABRUCIO, 2005).

A forma como o federalismo se instituiu no Brasil, por exemplo, difere-se do modelo como foi instituído nos EUA, embora sejam semelhantes nas estruturas institucionais adotadas. A criação do modelo federativo no Brasil não resultou de um pacto entre unidades autônomas, mas de um processo de descentralização de poder do centro para os estados, estes se fortaleceram e a União foi enfraquecida, gerando um modelo centrífugo, por essa razão federalismo é sinônimo de descentralização no vocabulário político brasileiro (ABRUCIO E FRANZESE, 2007).

Mas isso não quer dizer que o federalismo no Brasil tenha se desenvolvido apenas sob as características da descentralização, pelo contrário, ele passou por diferentes aspectos, ora com características de um governo centralizador, ora com aspectos da descentralização e mais recentemente entendido como um modelo de equilíbrio, este último será tratado mais à frente. Contudo, na maior parte do período que antecede a redemocratização, o federalismo foi marcado pelo poder centralizador, muito em decorrência do imperialismo que comandou o país por anos.

No federalismo inaugural (1891), dado após a proclamação da república, persistia ainda os resquícios do imperialismo e a prevalência das forças do Executivo estadual, sobretudo dos estados de São Paulo e Minas Gerais, que ditavam, inclusive, a definição da eleição presidencial, seguindo uma linha anti-republicana dominante no plano subnacional, marcada por fraudes nas eleições, pelo voto de cabresto e pela inexistência de fiscalização independente do processo eleitoral. Esse processo só se

encerrou com a ruptura da aliança desses dois estados e pela insatisfação de outros estados e de alguns setores da sociedade civil (ABRUCIO E FRANZESE, 2007).

Nascendo a nova fase, a era Vargas, na década de 1930, o Estado brasileiro concentrou o poder no Executivo Federal, intervindo mais nos domínios econômico e social, bem como fortalecendo sobremaneira a representação dos estados menores no Congresso Nacional. Esse modelo, conhecido como nacional - desenvolvimentista, ainda que pautado na modernização, não privilegiou também a democracia nem o aprimoramento das administrações públicas no plano subnacional (ABRUCIO E FRANZESE, 2007).

Tal processo culminou no golpe de 1937, em que estabeleceu-se o Estado-Novo, marcado pela forte centralização do poder e pela subordinação dos Estados ao Executivo Federal visto que passaram a ser governados por interventores nomeados pelo presidente da República. Somente em 1946 com instalação de um novo regime, constituído por regras democráticas da Constituição, que o federalismo voltou a ser fundamento político-territorial do País.

Abrucio (2000) aponta que esse ressurgimento tornou em evidência duas situações paralelas, uma marcada pela manutenção da União em prol do projeto nacional desenvolvimentista, a outra pelo movimento de recuperação das forças das elites regionais. Outro ponto relevante do período, tanto do ponto de vista econômico quanto do desenvolvimento, foi a preocupação com a distribuição horizontal de recursos por meio da destinação de receitas federais a regiões menos desenvolvidas, como Norte e Nordeste (ABRUCIO E FRANZESE, 2007).

Mas o processo democrático não foi bem aceito pelas elites brasileiras e a radicalização tomou conta do cenário político levando ao golpe de estado de 1964. O regime autoritário instituído por cerca de 20 anos foi marcado pela maior centralização do poder e pelo enfraquecimento da autonomia dos entes federados.

O modelo predominante no regime militar, denominado de unionista-autoritário, tentou manter-se por meio da compatibilização, ainda que tensa, entre a ideologia tecnocrática-centralizadora e até antipolítica presente na elite civil e militar do regime militar com a busca de legitimação pela via eleitoral, associado a um esquema de apoio dos municípios do interior (MEDEIROS, 1986 apud ABRUCIO, 1998).

Essa estratégia levou à reconfiguração da dinâmica federativa e demandou algumas reformas de ordem orçamentária e tributária, pois para atingir o domínio político necessitava-se obter o domínio econômico. Nesse sentido, Abrucio (1998) ressaltava duas medidas adotadas pelo governo, a primeira consistiu em acabar com a influência regional no processo orçamentário, para isso o governo retirou todos os poderes do Legislativo em matéria orçamentária, diminuindo, assim, o poder de barganha dos parlamentares. A segunda e grande mudança foi promovida com a reforma tributária, instituída pela Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966, conhecida como Código Tributário Nacional.

A instituição dessas reformas resultaram numa “maior centralização das receitas tributárias nas mãos da União, além do aumento do controle do Governo Federal sobre as transferências intergovernamentais” (ABRUCIO, 1998, p. 66) e, com isso, a obtenção do domínio político, pois objetivava-se enfraquecer os Estados e ganhar apoio dos municípios. Portanto, Abrucio (1998) afirma que:

As perdas dos municípios foram menores, visto que o Governo Federal procurou transferir recursos diretamente para eles, de forma tutelada, seja pela via das transferências negociadas, seja a partir do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM), buscando vincular parcela significativa dos recursos transferidos a determinados gastos. Nesta estratégia do regime militar, a intensificação das relações financeiras entre a União e os municípios procurava trazer o poder local para a esfera de influência do Governo Federal, retirando um dos maiores poderes do governo estadual, qual seja, o controle político-econômico da esfera municipal. (ABRUCIO, 1998, p. 66)

Mas o planejamento do modelo unionista-autoritário não se limitou ao controle financeiro e político das unidades subnacionais, houve também atuação sistemática para harmonizar e homogeneizar a estrutura e a prática administrativas dos estados e municípios, introduzindo assim, um modelo de relação intergovernamental, denominado pela tecnoburocracia militar de “federalismo cooperativo” (ABRUCIO, 1998, p. 71).

Esse modelo, conforme dispôs Abrucio (1998), era guiado por duas premissas, a primeira de que o Executivo Federal, agindo de forma centralizada, estabeleceria as regras comuns a toda Federação, de modo que compatibilizasse a ação das unidades subnacionais aos interesses estratégicos do Poder Central, a segunda, de que a União deveria agir diretamente nos estados e municípios, através dos órgãos da Administração Direta e Indireta, em prol da modernização

administrativa e da cooperação entre as esferas de governo, mas no fundo essa medida tinha como objeto maior o controle das atividades administrativas dos governos estaduais e municipais.

Portanto, a “cooperação entre as esferas de governo significava na realidade a implementação de um modelo piramidal de relacionamento federativo, em que a União subordinava os estados e municípios ao seu comando” (Abrucio, 1998, p. 71), o que nos leva à síntese de que predominava a subordinação e não a cooperação.

Percebe-se também, com isso, que as decisões administrativas, bem como as políticas públicas adotadas no período do regime militar dificilmente eram tomadas sem estarem vinculadas às questões políticas, pois predominava a intenção de controlar o sistema político. Mas, o modelo unionista-autoritário começou a perder força, principalmente após a eleição para governador de estado em 1982. No entendimento de Abrucio (1998, p. 90) “essas eleições modificaram a estrutura de poder do país duplamente, passando da liberalização à democratização e do modelo unionista-autoritário ao federalismo estadualista” (ABRUCIO 1998, p. 90).

Ainda que o governo tenha tentado manter o poderio com o apoio dos municípios, concedendo benefícios, e também privilegiando a região Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com maiores repasses de recursos, para contrapor com a oposição e resistência da região Sudeste, isso não foi suficiente, pois nestas eleições para governadores a oposição chegou a eleger quase a metade dos 22 governadores à época no país, o que levou o modelo unionista-autoritário a perder o controle da autonomia política estadual, seu principal pilar.

E foi assim, através da democracia, com a participação do povo na escolha de seus dirigentes, que o movimento em prol da democracia foi crescendo e ganhado força. As manifestações, a participação incisiva das forças locais e outros movimentos levaram à promulgação da Constituição Federal de 1988, a constituição cidadã, esta pautada numa organização político-administrativa descentralizada sendo, portanto, fruto da reação ao regime militar, este marcado pela organização hierárquica das relações federativas e pela concentração do poder.

## 2.2 A Descentralização no Contexto do Redesenho da Federação Brasileira

No processo de redemocratização a descentralização tornou-se a principal saída para a solução de diversos problemas, assim defendida pelos atores políticos, mas estes pautados mais no atendimento dos seus anseios e interesses do que no progresso do Estado. Rocha e Faria (2004) relatam que, para a esquerda, ela representaria a democratização do poder político, por valorizar as organizações comunitárias e os seus interesses específicos, por outro lado, para setores mais conservadores, a descentralização, ao transferir atribuições para os níveis subnacionais de governo, significaria a redução do tamanho e da abrangência do aparelho estatal e a diminuição dos déficits.

Sob o aspecto das políticas públicas, dominou a expectativa de que a descentralização proporcionaria mais eficácia e eficiência na gestão pública devido a aproximação dos problemas às instâncias locais e, conseqüentemente, mais controle social das ações governamentais, contribuindo para ampliação da *accountability* do setor público (ROCHA E FARIA, 2004).

A repartição de competências definida na Constituição de uma nação é peça fundamental para a identificação dos propósitos da mesma em relação à um estado centralizador ou descentralizador, a distribuição de competências elencadas na CF/88 nos leva ao entendimento de que objetivou-se estabelecer um equilíbrio entre o ordenamento central da Federação e os ordenamentos subnacionais, dosando as competências federais, estaduais e municipais.

Análises como essa contribuem para entender o atual modelo federativo de governo, como bem descreve Horta (1996) em seu estudo “Tendências Atuais da Federação Brasileira”, três características podem definir uma federação a depender do modelo de distribuição de competências, primeiramente ela pode concentrar na União a maior soma dos poderes e competências acentuando, assim, a centralização, pode também reduzir os poderes centrais e ampliar os poderes estaduais, caracterizando um modelo descentralizador ou pode, no que ele chama de “federalismo de equilíbrio”, representar uma dosagem das competências federais, estaduais e municipais, este modelo é apontado pelo autor como sendo o modelo contemporâneo da forma federal de Estado (RAUL HORTA, 1996, p. 217).

Outra característica a ser analisada em relação à distribuição de competências e que auxilia no entendimento dos objetivos de uma nação é identificar a técnica adotada para a repartição das competências, que pode ser concorrente ou comum entre a União, os Estados e os Municípios.

Como aponta Horta (1996), o Anteprojeto de Constituição Federal da Comissão Afonso Arinos introduziu, na Constituição Federal de 1988, a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal em matérias antes tratadas com exclusividade pela União. Pela competência concorrente, a União estabelece normas gerais e aos Estados cabem a legislação suplementar, podendo, inclusive, vir a ser uma legislação completa quando da ausência de lei federal sobre normas gerais. Essa conferência aos estados não se limitou nas normas de caráter concorrente, até mesmo em matérias privativas conferiu-se aos Estados a legislação de matérias específicas mediante autorização de lei complementar, como se depreende do artigo 22, parágrafo único, da CF/88.

Outro aspecto bem claro no texto constitucional diz respeito à intenção da promoção da cooperação entre os entes federados. A identificação do federalismo cooperativo se dá com a análise das competências definidas comuns, deixando a cargo de lei complementar a fixação de normas “para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional” (art. 23, § Único, da CF).

Há, segundo Horta (1996), uma relação ontológica entre o federalismo de equilíbrio e o federalismo cooperativo, em seu estudo ele discrimina a característica que o federalismo, de modo geral, tem com a cooperação, surgindo da própria etimologia da palavra federal, que deriva de foedus (pacto, ajuste, convenção, tratado) e expõe como se deu o federalismo cooperativo alemão e o modelo do federalismo norte-americano. Enquanto o procedimento alemão se deteve na criação de sistema, mantendo um pensamento dogmático, na concepção norte-americana dispensou-se o tratamento global e sistemático da cooperação, o que deu origem ao casuísmo no desdobramento das relações cooperativas, um modelo também que intensificou a ajuda federal aos Estados, sob a forma de programas e convênios.

No caso do federalismo brasileiro o autor expõe que a cooperação originou-se com a implantação dos organismos regionais, voltada para expandir-se no plano

constitucional da repartição tributária de impostos federais e de impostos estaduais, beneficiando estados e municípios, mediante a atribuição de percentuais da arrecadação dos impostos que se tornaram objeto da repartição. Essa técnica, no seu entendimento, é o que está causando o desequilíbrio na área da repartição das receitas tributárias e a medida mais adequada, sugerida pelos planejadores do sistema tributário, é a sua reformulação (RAUL HORTA, 1996).

Após a redemocratização o país vem passando por intensas modificações no que diz respeito à sua estrutura federativa de organização. A autonomia administrativa não representou independência hierárquica dos governos, pelo contrário, a depender da política adotada, elevou o grau de dependência. Os entes subnacionais têm sido, sem sombra de dúvidas, os mais afetados, pois a transferência de responsabilidades aos governos locais foi desacompanhada de uma política coordenativa. Por essas e outras razões, Abrucio (2005) afirma que o federalismo brasileiro é atualmente um dos casos mais ricos e complexos entre os sistemas federais existentes.

Contudo, Abrucio (2005), critica a discussão voltada para o sistema de descentralização e centralização, bem como a discussão em torno do poder dos governadores diante da força nacional, pois ainda que isso seja essencial para a investigação das relações intergovernamentais, não é capaz de traduzir sozinho o funcionamento dos sistemas federais. Por isso, enfatiza a necessidade da análise do problema da coordenação intergovernamental, que envolva as formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes nas Federações, visto que a importância dessa questão não se limita ao caso brasileiro, mas “torna-se importante com a complexificação das relações intergovernamentais ocorridas em todo o mundo nos últimos anos” (ABRUCIO, 2005, p. 02).

Há dilemas hoje, na visão do autor, dentro da temática da coordenação federativa, que vão muito além da dicotomia centralização versus descentralização, pois experienciamos tendências conflituosas e de intrincadas soluções, dentre elas a de como equilibrar a manutenção, crescente ou mínima, do Welfare State, diante da escassez de recursos, paralelo, ainda, à acentuada exigência por economia, eficiência e eficácia. Como também ponderar a luta dos governos locais por mais autonomia e contra a excessiva centralização com problemas ocasionados pela fragmentação como (i) a desigualdade social que ocorre na Federação norte-americana; (ii) o

descontrole das contas públicas de entes subnacionais, como ocorreu na Argentina e no Brasil; e, não menos, (iii) a guerra fiscal entre os estados (ABRUCIO, 2005).

Desse modo, a estrutura federativa tem afetado a dinâmica partidário-eleitoral, o desenho das políticas sociais e o processo de reforma do Estado, as relações verticais na federação - que permitem aos governos centrais obter a cooperação dos governos subnacionais para realizar políticas de interesse comum - geram problemas de ordem estrutural e institucional.

O descompasso na estrutura econômica e administrativa dos entes subnacionais decorre, em sua maioria, de dilemas de coordenação intergovernamental, isso tem feito com que a pauta do federalismo esteja recorrentemente nos debates políticos. Muitos parlamentares defendem o redesenho do pacto federativo, pois consideram que as dificuldades econômicas pelas quais passam grande parte dos municípios advêm da concentração dos recursos na União.

Mas, nota-se que essa demanda, que está em discussão há algum tempo, tem dificuldades para se legitimar, porque as proposições relacionadas ao assunto não avançam, ficam muito no plano das ideias e dos debates. Porém, é difícil apontar o que impede a consolidação dessa agenda, pois, se por um lado tem-se a prevalência do poder central, por outro, há a força do legislativo e algo que dita as regras entre esses poderes - a interdependência na aprovação dos seus interesses políticos.

Ao final de 2019 esse assunto ganhou corpo por parte do governo federal, o presidente Jair Bolsonaro e o ministro da Economia, Paulo Guedes, apresentaram ao Congresso Nacional um pacote de medidas para ajustar as contas dos governos nos níveis federal, estadual e municipal. Dentre as proposições destaca-se a que altera o pacto federativo, contudo, a proposta encaminhada confronta com a luta dos parlamentares pelo fortalecimento dos municípios, visto que, contrariamente, a medida previa a extinção de grande parcela deles.

Com critérios pouco definidos, sem esclarecimentos profundos e contundentes, sem apresentarem estudos de viabilidade e ainda, sob argumentos frágeis e desconsiderando a participação dos entes envolvidos a proposta acalorou os debates, mesmo nos grupos aliados ao governo. Muitos parlamentares e políticos das diversas esferas manifestaram-se contra a medida, gerando um grande desgaste político.

A proposta vai de encontro com o que o próprio ministro da Economia havia afirmado na transição governamental, da intenção de aumentar a descentralização dos entes federados. Algumas organizações demonstraram insatisfação com a Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019<sup>2</sup>. Em nota, a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) manifestou que:

...causa indignação a falta de diálogo com prefeitas e prefeitos no encaminhamento dessa proposta unilateral, que modifica tão radicalmente o desenho federativo brasileiro...pactuação pressupõe diálogo democrático entre o governo federal e os governos estaduais e municipais, o que não ocorreu até o momento. (FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS, 2019)

No mesmo sentido, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) através de seu presidente, Glademir Aroldi, se posicionou: “Lamento que a gente não tenha tido o espaço para fazer o diálogo. O Município é considerado um Ente Federado e é desrespeitado por esse tipo de atitude” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2019).

Portanto, é pacífico o entendimento, tanto das instituições organizadas em defesa dos municípios quanto da sociedade civil e dos que lidam com a política na ponta, sobre a importância de rever o pacto federativo, mas que isso ocorra amparado nos preceitos democráticos, com respeito à realidade dos entes federados.

A falta de interlocução com os governos locais reverbera o imperialismo que assola o Brasil há séculos, demonstra a preocupação exclusiva com a lógica dos mercados regulados, uma preocupação com os indicadores e metas fiscais, camuflados no intencionismo de organização administrativa e políticas locais. E, a discussão no centro do governo sobre o pacto federativo se dá mais em razão da condição da crise financeira do que num projeto de reestruturação do país.

No entanto, em situações de crise espera-se também por alternativas e soluções e umas das proposições para a não extinção dos municípios, mas pelo contrário, para o fortalecimento dos mesmos, apresentadas pelos atores que lidam

---

<sup>2</sup> A PEC 188/2019, intitulada PEC do Pacto Federativo, faz parte de uma das três Propostas de Emenda à Constituição apresentadas em 05 de novembro pelo governo federal. Refere-se à organização político-administrativa do Estado, e foi proposta sob os fundamentos de reduzir despesas, desvincular gastos públicos e dar maior autonomia aos estados e municípios.

diretamente com os problemas, refere-se à indução da gestão cooperada através dos consórcios públicos. Na mesma nota, supracitada, a FNP endossou essa alternativa:

Em um país de dimensões continentais, como o Brasil, a alternativa mais adequada não passa necessariamente pela diminuição no número de municípios; deveria passar preliminarmente pela combinação de medidas estruturantes, dentre as quais, um novo desenho para a distribuição de competências entre os entes federados, o incentivo ao consorciamento, a revisão na destinação de recursos para as Câmaras Municipais (Emenda Constitucional 58/2009) e a implementação de um índice oficial que meça a eficiência na arrecadação dos tributos próprios dos entes subnacionais. (Frente Nacional dos Prefeitos, 2019, grifo nosso)

O presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, em entrevista à Globonews, disse também que a saída está na união dos municípios, que precisam se fortalecer através dos consórcios públicos e citou que a França tem milhares de municípios que operam muito bem em consórcios (O GLOBO, 2019).

Mas, por parte do poder central, não houve nenhuma manifestação no sentido de que o governo criará uma política nacional com diretrizes voltadas para a gestão cooperada, mesmo o Brasil apresentando, historicamente, dados de que os consórcios que mais se proliferaram contaram com uma política organizada.

Essa postura do governo federal se justifica pela estrutura que alicerça as táticas e estratégias políticas adotadas por governos neoliberais, ou como o caso atual “ultraliberal”, assim apontado pelos especialistas, pois dispensam-se os canais institucionalizados, os espaços de debates e as arenas que possam aglutinar diferentes interesses.

### **2.3 Da Cooperação à Institucionalização dos Consórcios Públicos**

A gestão associada pode ser vista como um fundamento da Administração Pública moderna se considerarmos todas as previsões abordadas pela Constituição Federal de 1988 que tratam do federalismo cooperativo. A atuação em conjunto para a gestão de assuntos comuns deixa de lado atos impositivos para privilegiar o consenso em prol do interesse público. É possível identificar com a análise do próprio texto constitucional, o propósito de um novo estado, baseado na cooperação.

O art. 23, parágrafo único, da CF/88 expõe, de forma genérica, a gestão associada de serviços comuns aos três entes federativos: União, estados e municípios. Logo adiante, o artigo 25, § 3º, da CF/88<sup>3</sup> trata da criação, pelos Estados, mediante lei complementar, de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes com o objetivo de “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Da mesma forma, o artigo 241 da CF/88, com redação dada pela EC nº 19/1998 (Reforma Administrativa), faz referência expressa aos consórcios públicos e aos convênios de cooperação como importantes instrumentos de associação federativa de serviços públicos.

Assim, o redesenho do estado democrático, instituído com a Constituição de 1988, consolidou o federalismo cooperativo, mas este se iniciou bem antes, a partir da Constituição de 1946, momento em que órgãos federais receberam a incumbência de promover o desenvolvimento de determinadas regiões, caracterizando o ensaio embrionário do federalismo cooperativo, mas que foi interrompido em 1964 com o golpe militar.

As previsões constantes no texto da Constituição de 1946 demonstraram o anseio pela gestão descentralizada e cooperada, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estipulou a obrigação do Governo Federal, por exemplo, de traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e seus afluentes. Outra manifestação de incentivo local foi o estabelecimento do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, previsto no art. 199, no qual a União aplicaria por, pelo menos, vinte anos consecutivos a quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária. Mas, pode-se dizer que a mais expressiva delas se deu com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, em 1959, cujo modelo de órgão representou o mais avançado em termos de desenvolvimento regional.

Portanto, como exposto anteriormente, o nascimento de um novo federalismo só foi possível em razão da união entre forças descentralizadoras democráticas com

---

<sup>3</sup> Art. 241/CF: 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. (redação dada pela Emenda Constitucional nº19, de 1998).

grupos regionais tradicionais para desconstituir o governo centralizador imposto pela ditadura, mas para além da gestão cooperada ser um objetivo de governo, ela foi se constituindo mais pela própria necessidade dos municípios de se organizarem.

A forma como o federalismo se instituiu, ou seja, como uma organização político-territorial baseada no compartilhamento da legitimidade e das decisões coletivas entre os diversos níveis de governo, do centro para o periférico, transferiu grande parte das atribuições da União para os estados e municípios.

No artigo 23 da CF/88, o constituinte estabeleceu as competências comuns aos entes federados ligadas às seguintes áreas de políticas públicas: proteção ao meio ambiente; conservação do patrimônio público; saúde e assistência social; acesso à cultura e educação; fomento à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar; moradia e saneamento básico; combate às causas da pobreza; e política de educação para a segurança no trânsito.

Mas, se por um lado a delegação da execução das políticas pode ser considerada positiva, pelo fato de os municípios lidarem diretamente com as demandas e conviverem com os problemas de perto podendo, em tese, proporcionar mais eficácia às políticas públicas e aos programas oferecidos, por outro, do ponto de vista da gestão, nem tanto, visto que os insumos físico e técnico desses entes federados são precários e a União transfere responsabilidade sem conferir a estrutura e suporte necessários.

A descentralização ocorreu também do ponto de vista fiscal, antes mesmo da nova Constituição, como aponta Varsano (1998), citado por Abrucio e Franzese (2007, p. 06), entre 1980 e 1995, a participação dos municípios na receita nacional aumentou expressivamente, passando de 8,7% para 16,6% do total arrecadado na federação. Nota-se que, mesmo menor, talvez em decorrência da ação do Estado pelo fortalecimento dos municípios, os estados tiveram alteração positiva nos resultados no período de 1980 a 1990, o percentual sobre o valor arrecadado variou de 23,3% para 27,6%.

Ocorre que os municípios de médio e grande porte não foram proporcionalmente contemplados em relação a complexidade de suas demandas, pois suas políticas públicas, por serem maiores, em tese, demandariam mais recursos. As consequências desse desequilíbrio foram bem apontadas no estudo de Abrucio e

Franzese (2007), os autores relataram que as medidas adotadas fizeram com que muitos municípios buscassem o aumento da arrecadação própria e o fomento de atividades econômicas que elevassem o repasse estadual do ICMS, o que originou, por parte deles, na aplicação de políticas de concessão de benefícios fiscais a grandes empresas, movimento este definido por Marcus Melo (1996), citado por Abrucio e Franzese (2007), de “hobbesianismo municipal”, que nada mais é do que a guerra fiscal deflagrada por esse processo.

Contudo, a União se viu em posição de desvantagem e “procurou transformar a descentralização em um jogo de repasse de funções, intitulado à época de operação desmonte” (ABRUCIO, 2002, p.194), onerando sobremaneira os estados e municípios com demandas antes tratadas em nível nacional. Essas e outras medidas, como a aprovação da lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, que regulamentou de maneira restritiva determinados gastos públicos de modo a penalizar os gestores que não a cumprisse, levaram ao desequilíbrio fiscal pelo qual os estados e municípios passam hoje.

Antes mesmo da criação da Lei dos Consórcios Públicos (2005) autores já atentavam para o movimento em prol da cooperação intermunicipal, Rocha e Faria (2004) afirmara que o tema da cooperação intermunicipal estava ganhando relevância na agenda local em virtude das fragilidades e desafios resultantes do processo de descentralização das políticas sociais, ainda mais com a transferência de poder de decisão e de recursos, bem como de atribuições, da União e dos estados para os municípios (ROCHA e FARIA, 2004. p. 75).

A “cooperação horizontal” aparece como contraponto ao “municipalismo autárquico”, ou seja, como tentativa de reverter as consequências geradas por uma política que acreditava que os municípios podiam e, não só, deviam, resolver sozinhos seus problemas. Mas, a experiência despertou “tanto a necessidade de uma maior coordenação de políticas e de se repensar a distribuição de recursos, por parte dos estados e União, como também as potencialidades da estruturação de esquemas cooperativos horizontais, formados pelos próprios municípios” (ROCHA E FARIA, 2004. p. 79).

A demanda pela modernização passou a ser uma medida de urgência e de extrema importância para manutenção e execução das políticas públicas e dos

serviços prestados à sociedade. Os governos, principalmente municipais, se viram obrigados a diversificar sua gestão e novas estratégias surgiram dessa necessidade, ao tempo também que o governo federal editava regras diferenciadas e exigia a gestão cooperada para o acesso a diversas políticas, dessa forma foi se desenvolvendo o instituto do Consórcio Público e esse movimento “natural” levou à sua consolidação como uma política pública regulamentada.

A gestão consorciada, nos moldes em que foi planejada, representa o escopo da descentralização do governo, partindo, precipuamente, da necessidade dos estados e municípios de se reorganizarem para enfrentar dificuldades comuns. Carvalho Filho (2011), num tom muito otimista, enfatizou a premência de instituir à época uma legislação específica para tratar da gestão associada, sendo extremamente necessária sob os aspectos econômico, político e jurídico, pois proporcionaria eficiência dos gastos públicos, melhora na qualidade da gestão e ainda, regulamentaria de forma geral, a formação do pacto cooperativo.

Dessa forma, todas as ações e medidas imbuídas pelas particularidades da gestão cooperada levaram ao reconhecimento do instituto do Consórcio Público como uma alternativa factível para tratar de problemas comuns aos entes federados e, conseqüentemente, à sua introdução efetiva no ordenamento jurídico brasileiro. Assim, a Lei nº 11.107 de 2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos veio a regulamentar o tema previsto no artigo 241 da Constituição Federal de 1988, o qual desde a edição da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, encontrava-se pendente de normatização.

A Reforma da Administração Pública no Brasil, dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, teve por princípio melhorar a qualidade da prestação de serviço feita pelo Estado, introduzindo uma nova gerência pública, principalmente com a racionalização da gestão pública, com melhor qualidade e eficiência dos serviços prestados pela administração.

Contudo, a formação de Consórcios Públicos não se deu apenas pela regulamentação positivada, nem é nascente no século atual. Os primeiros traços de contrato administrativo na modalidade “Consórcio Público”, surgiu bem antes da edição da Lei dos Consórcios de 2005, na década de 1950, mas em uma outra roupagem, a de autarquia municipal propriamente dita, que também representa uma

forma de descentralização das atribuições inerentes aos entes federativos. Mas, ainda que o associativismo consorcial tenha ocorrido muito antes da edição da norma regulamentadora, esta foi a expressão maior do amadurecimento do federalismo brasileiro (TREVAS, 2013).

Os Consórcios Públicos se reafirmaram, portanto, num viés político, pois com o redesenho do estado Federal constituído pela Emenda Constitucional de 1998, o estado passou por um processo de intensificação da descentralização política e os consórcios públicos como arranjos institucionais constituíram-se a expressão do exercício das autonomias dos entes federados consorciados.

Assim, a partir da regulamentação, os prefeitos (as) eleitos (as) e reeleitos (as) em 2008 puderam iniciar o processo de formação da primeira geração de consórcios públicos ou redesenhar os existentes à luz da nova legislação (TREVAS, 2013).

Contudo, a lei por si só não foi capaz de abarcar todos os aspectos que propiciam a criação de um consórcio, pois muitas questões são de ordem gerencial, ligadas ao diálogo entre as instituições e às perspectivas de cada governança. Os consórcios instituídos logo após a edição da Lei dos Consórcios Públicos tiveram, em grande parte, políticas públicas de caráter nacional como impulsionadoras, a área da saúde é o maior exemplo disso, mas em outras percebe-se a predominância dos arranjos institucionais na formação, como é o caso do consórcio multifinalitário CIDENNF.

Assim, o próximo capítulo discutirá as nuances da formação desse consórcio, apresentando os principais aspectos políticos e inter-relacionais envolvidos na sua constituição.

### 3 Formação de Agenda Governamental Local: o caso do CIDENNF

Este capítulo tem como propósito discutir sobre como se deu a Formação da Agenda do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF), buscando identificar os fatores internos e externos ao jogo político que motivaram a introdução do consórcio na agenda dos governos locais, os atores envolvidos no processo de criação do consórcio e as articulações políticas utilizadas por eles, bem como identificar se houve no processo um *policy entrepreneurs*, qual seja, aquele que busca convencer os atores locais e cria mecanismos para implementação da agenda.

O capítulo está estruturado em quatro seções. A primeira reserva-se aos aspectos metodológicos, a fim de demonstrar as técnicas adotadas na investigação do objeto e na construção das ideias. A segunda seção consiste numa síntese sobre a região Norte e Noroeste Fluminense, localidades centrais do objeto da pesquisa. A terceira seção dispõe sobre o CIDENNF, uma reconstrução do processo de sua criação e, por fim, a última seção aborda sobre a inserção da ideia da criação desse consórcio na agenda dos governos locais, identificando as estratégias e os arranjos institucionais utilizados pelos atores políticos no processo de construção da agenda, bem como o papel que desempenharam para a concretização da mesma.

Para essas análises toma-se como aporte a observação direta da pesquisadora em diferentes fases da construção da agenda como também nos relatos obtidos através das entrevistas realizadas com os gestores públicos, no mês de novembro de 2019.

#### 3.1 Procedimentos Metodológicos

A pesquisa qualitativa é aquela que “privilegia a análise de microprocessos, através do estudo das ações sociais individuais e grupais, realizando um exame intensivo dos dados, e caracterizada pela heterodoxia no momento da análise.” (MARTINS, 2004).

Dado o caráter subjetivo do método adotado na pesquisa qualitativa, torna-se necessário expor os procedimentos utilizados na investigação do objeto empírico, pois

a pesquisa qualitativa exige muito do pesquisador no sentido de aproximação dos fatos e análises dos dados, demanda sensibilidade, intuição, imaginação, observação e experiência ao mesmo tempo que se deve manter a análise imparcial dos indivíduos, de grupos, de instituições e outros.

Mas há que pontuar, principalmente, que as aferições do objeto tratado, no caso a Formação da Agenda do CIDENNF, não podem ser entendidas sob a expectativa de respostas concretas e exatas, muito menos pacíficas, pelo contrário, há que se considerar a complexidade das interpretações das realidades sociais, dotadas de ambiguidades e multidimensões.

Diante disso, o trabalho amparou-se em algumas estratégias de pesquisa, sendo arquitetada pela construção teórica associada à coleta de dados, adotando o método de estudo de caso. Assim, além da revisão da literatura acerca da questão central, realizou-se uma pesquisa exploratória. Portanto, para a coleta, tratamento e análise de dados, foram utilizados níveis sucessivos de aproximação:

- Primeiro nível: análise documental, especificamente de jornais locais para verificar os dados levantados pela pesquisadora em relação aos dados divulgados pela mídia, como também para tomar ciência dos eventos em que a pesquisadora não tenha participado. Mas há que se ressaltar que a pesquisa se inicia praticamente ao tempo que nasce a formação da agenda, portanto, há um grande amparo no material constituído pela própria pesquisadora;
- Segundo nível: pesquisa exploratória de artigos para entender as relações intergovernamentais históricas na região; imersão no campo com a participação nas reuniões de discussão da política, anteriores à criação do consórcio, e nas realizadas após a sua constituição, bem como nos seminários e palestras realizados pelo CIDENNF, com foco na observação sistemática dos acontecimentos;
- Terceiro: estudo do papel dos atores na formação do CIDENNF através de entrevistas semi-estruturadas realizadas junto com atores selecionados.

As entrevistas foram realizadas no mês de novembro de 2019. Primeiramente pretendia-se entrevistar os chefes do poder executivo de todos os municípios pertencentes ao CIDENNF, mas em alguns casos isso não foi possível por incompatibilidade de agenda de alguns deles, ou por preferirem indicar um

representante e, em outros casos, pela pesquisadora ter entendido ser mais pertinente conversar também com os gestores que estavam mais cientes e integrados na pauta do CIDENNF. Com isso, os gestores entrevistados foram selecionados considerando o grau de envolvimento, a importância dentro das tomadas de decisão e a interação na formação da agenda do consórcio.

Até o período final da realização das entrevistas sete municípios compunham o CIDENNF, foram entrevistados representantes de seis deles, sendo em: Campos dos Goytacazes, o presidente da CODEMCA e o Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico; Cardoso Moreira, o Prefeito e o Procurador Geral do município; Italva, a Prefeita; Quissamã, um servidor do município cedido para o CIDENNF; São Francisco de Itabapoana, o Secretário Municipal de Planejamento e o secretário especial da Prefeita; Conceição de Macabu, o Secretário de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Geração de Emprego e Renda. Não foi entrevistado nenhum representante do município de São Fidélis por dificuldades na agenda da pesquisadora.

Para uma análise em contraponto à decisão da adesão ao CIDENNF foi ouvido o município de São João da Barra, na pessoa do Superintendente de Petróleo, Gás, Ciências e Tecnologia, município este pertencente à região Norte Fluminense, mas que decidiu por não integrar até o momento ao consórcio.

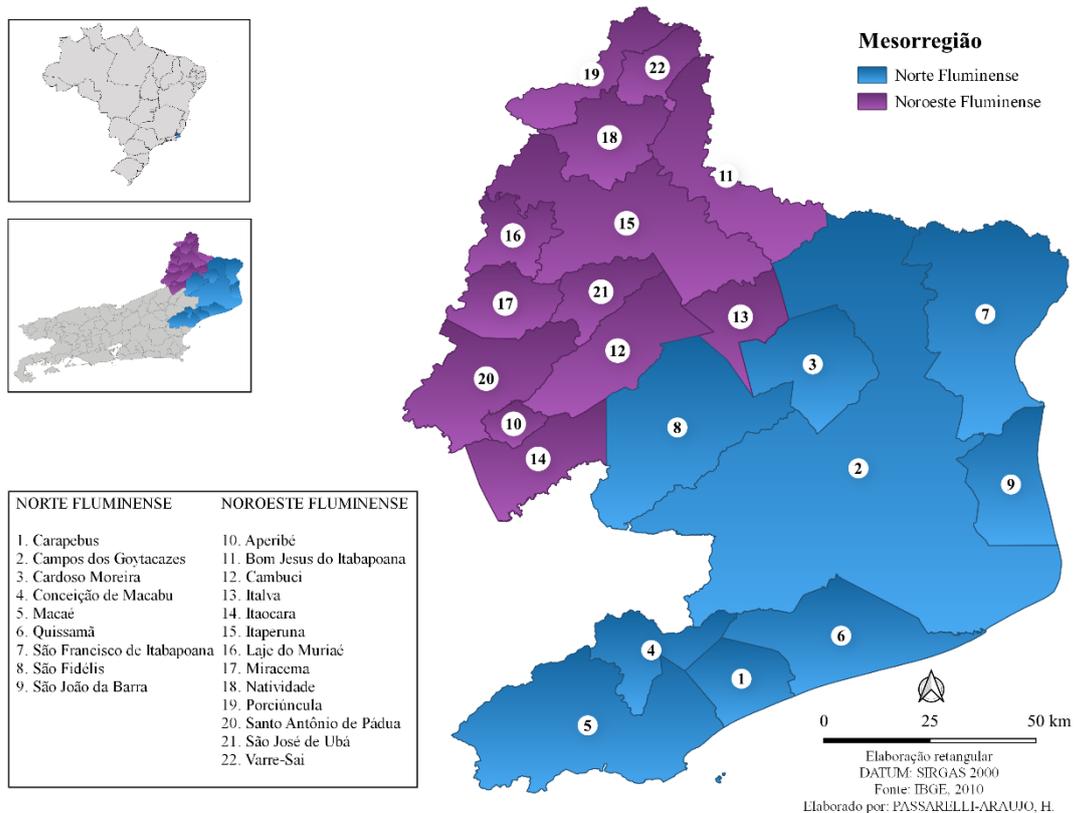
Os roteiros utilizados nas entrevistas estão dispostos no Anexo I, foram desenvolvidos três roteiros diferentes em razão dos perfis e posições na agenda serem diferentes, portanto, foi elaborado dois roteiros seguindo a mesma linha para os representantes de Campos dos Goytacazes, por este município ser o precursor da ideia da criação do consórcio, sendo um para o presidente da CODEMCA e Secretário Executivo do CIDENNF, outro para o Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico, e o terceiro roteiro foi utilizado para os demais representantes dos municípios que integraram a agenda do consórcio.

### **3.2 Caracterização Sociopolítica da Região Norte e Noroeste Fluminense**

Torna-se importante contextualizar as características econômicas da Região Norte e Noroeste Fluminense para entender as transformações ocorridas ao longo do

tempo. A Região Norte passou basicamente por três grandes ciclos de crescimento econômico, da atividade pecuária e sucroalcooleira à Indústria do Petróleo, e a Região Noroeste se manteve essencialmente da atividade agropecuária. A Figura 1 mostra o recorte dessas duas regiões.

**Figura 1.** Representação cartográfica dos municípios das mesorregiões Norte e Noroeste Fluminense



Fonte: Malhas municipais, IBGE, 2010.

No século XVIII, a economia da região Norte era proveniente de atividades rurais, mais precisamente mantida pela pecuária, esta foi superada pela cultura da cana-de açúcar no século XIX. A introdução do primeiro engenho a vapor, em 1830, propiciou transformações no processo de produção de açúcar e a partir de então o número de engenhos cresceu exponencialmente. Esta época, caracterizada pelo modelo mercantil-escravista, gerou grandes riquezas, promoveu o crescimento e o desenvolvimento econômico das cidades, mas também contribuiu para a formação de

uma poderosa aristocracia agrária que influenciava na política e no poder do Império. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2006)

No considerado primeiro grande ciclo econômico - final do século XIX (1880-1890), a região já contava com 245 engenhos de açúcar e, em 1879, foi construída a primeira usina, intitulada como Usina Central do Limão. A partir de então, as atividades continuaram se expandindo, vindo no século XX (1910-1975) a ocorrer o segundo importante ciclo econômico, esse período ficou marcado pelo modelo mercantil-capitalista, com grandes investimentos na modernização do parque industrial. E, por último, o terceiro ciclo econômico, se deu no final do século XX, com a descoberta de petróleo e gás natural na plataforma continental da Bacia de Campos<sup>4</sup>, acentuado pelos vultosos investimentos na área (ROSENDO, 2002 apud Terra, 2004).

O terceiro ciclo pode ser considerado como o que mais impactou na economia dos municípios, pois mudou significativamente suas receitas através do recebimento de royalties. Esse setor expandiu rapidamente e contribuiu para atração de atividades ligadas à indústria petroquímica, principalmente após a aprovação da Lei do Petróleo (Lei 9.748 de 06 de agosto de 1997) que estabeleceu o fim do monopólio da Petrobrás nas atividades de pesquisa, exploração, produção e refino de petróleo e gás natural ampliando consideravelmente o número de empresas petrolíferas e parapetrolíferas na região (AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, 2006).

Esta lei previu também alteração dos percentuais referentes à participação nos royalties, determinou em 10% a alíquota básica dos royalties, manteve os critérios de sua distribuição para a parcela de 5% adotados na Lei 7.990/89 e introduziu uma forma diferenciada de distribuição para a parcela acima de 5%, o que ampliou sobremaneira a arrecadação dos municípios beneficiários.

Como afirma Terra (2004), o redesenho da distribuição dos royalties contribuiu para que os municípios da Bacia de Campos se tornassem os de maiores receitas per capita do país. Mas, por outro lado, a abundância de recursos não gerou apenas benefícios, mas dependência e pouca diversificação das receitas. Isso se deve ao fato

---

<sup>4</sup> “A Bacia de Campos é a maior província petrolífera do país, ocupando uma área de cerca de 100.000 Km<sup>2</sup> que se estende do Espírito Santo (próximo ao Alto de Vitória) até o Alto de Cabo Frio, no litoral Norte do Estado do Rio de Janeiro. A Bacia de Campos recebeu esta denominação devido a sua proximidade com a cidade de Campos dos Goytacazes. Trata-se de um procedimento internacionalmente seguido e regido pelo Código de Nomenclatura Estratigráfica”. (Caetano Filho, 2003 apud Denise Terra, 2004)

de que as prefeituras municipais não necessariamente conseguem converter os significativos recursos recebidos pela atividade petrolífera em desenvolvimento e diversificação produtiva. Nesse sentido, bem expôs Piquet (2003):

Sabe-se que, de uma perspectiva teórica, a chamada indústria do petróleo contém fortes efeitos de encadeamento que podem deflagrar virtuoso processo de mudanças estruturais ou, ao contrário, pode permanecer como mero "enclave" na região em que se localiza. A exploração de petróleo pode ser tão pouco benéfica para uma economia quanto qualquer produção extrativista, como borracha, minérios ou diamantes. Venezuela, Angola, Líbia e Iraque, por exemplo, são países que, apesar das riquíssimas reservas naturais, não conseguiram canalizar o dinheiro do petróleo para a criação de riqueza em outros setores da economia. (PIQUET, 2003 apud TERRA, 2004, p. 6)

Ao falarmos de desenvolvimento local, regional ou nacional, reportamos ao comportamento das forças exógenas institucionalizadas pelos diversos atores e que definem ou influenciam os investimentos e o desenvolvimento econômico.

Piquet (2003) traça um paralelo desse comportamento a partir dos anos 1950 até 2003. Na década de 1950 a 1960 o país encontrava-se em pleno auge do desenvolvimento e acreditava-se que o Estado era o principal indutor das estratégias e das medidas tomadas, visto como planejador, regulador e protetor do mercado interno e externo, porém, não havia diretrizes específicas para o desenvolvimento regional, este era tratado no âmbito do desenvolvimento nacional, o que fazia aumentar a concentração das indústrias nas localidades mais desenvolvidas e onde se concentravam os mercados consumidores. A partir dos anos 1980, a dinâmica econômica se transforma, o grande capital passa a poder estar em qualquer região e ao Estado incube apenas não interpor no livre jogo das forças de mercado.

Dessa dinâmica, indaga-se o papel dos governos locais, estados e municípios, na indução do desenvolvimento local e regional, considerando o capital que possuem para articular e atrair investimentos. Conceitualmente foi atribuído aos resultados dessa interrelacionalização a "teoria do desenvolvimento endógeno", que consiste na tríade da acumulação de capital físico, de capital humano e de conhecimentos que essa coletividade possa realizar. Piquet (2003) aponta que dessa concepção estima-se que "o crescimento deva ser gerado localmente com base nas cidades, cabendo aos governos locais assegurar a oferta de equipamentos, baixar os

custos tributários e conceder subsídios oferecendo um ambiente adequado ao capital” (PIQUET, 2003, p.3).

Essa política, muitas vezes, culmina na guerra fiscal entre os Estados, como discutido no capítulo sobre o sistema federativo de governo, mas também possibilita a ampliação da atuação dos gestores no desenho das políticas públicas, podendo adequar a dinâmica econômica à realidade local.

As diretrizes e políticas adotadas pelos governos locais são determinantes para o desenvolvimento econômico, visto as particularidades de cada região. Da descoberta de petróleo e gás natural na Bacia de Campos até os tempos atuais, são inúmeros os impactos sociais, econômicos e urbanos causados pelas empresas atraídas, tanto em decorrência da atividade extrativa quanto por empresas fornecedoras de bens e serviços ligadas ao segmento E&P (exploração e produção de petróleo).

Nota-se, a partir da análise de diversos estudos, uma desproporção acentuada da economia gerada pelas empresas de serviços diretos e indiretos ligadas à exploração de petróleo e gás natural, ou pela própria expansão e internacionalização do setor, em relação à situação socioeconômica dos municípios impactados direta e indiretamente. Há um paradoxo entre as riquezas geradas pelas atividades petrolíferas e a baixa qualidade de vida da população.

Num estudo comparativo entre três cidades impactadas pela E&P de petróleo, Borba e Silva Neto (2008) observaram as similaridades entre elas, dentre as principais características em comum destaca-se a de que suas economias são altamente dependentes das atividades e das rendas petrolíferas e que embora apresentem crescimento econômico, muito em decorrência do aumento do PIB, não significa “desenvolvimento econômico”, mas acabam, com isso, gerando um falso desenvolvimento econômico, visto que o crescimento não necessariamente promove desenvolvimento, mas pode gerar também um mau desenvolvimento, quando o crescimento do PIB é acompanhado de desigualdades sociais, desemprego e pobreza crescentes, por exemplo.

Nesse contexto, destaca-se a situação econômica dos municípios do Norte Fluminense que, por um longo período, se manteve estável, muito em razão dos recursos provenientes das compensações financeiras - royalties e participações

especiais - da produção de petróleo e gás da Bacia de Campos, contudo, o vasto capital não converteu proporcionalmente no desenvolvimento social.

Ocorre que a estabilidade no cenário econômico da região tem mudado desde 2016, quando os municípios passaram a enfrentar uma grave crise financeira decorrente da queda do preço do barril de petróleo no mercado internacional, da estratégia de investimento centrada no pré-sal localizado na Bacia de Santos, da diminuição de investimentos da Petrobras e, não menos, dos escândalos de corrupção envolvendo essa estatal na denominada operação Lava Jato.

Com a diminuição da arrecadação dos royalties a crise pela qual o estado do Rio de Janeiro já se encontrava, conseqüente também da crise nacional de 2015, foi intensificada e os municípios beneficiados da política de royalties atingidos diretamente, visto que os recursos provenientes das participações nas rendas petrolíferas proporcionavam segurança econômica, em 2003, por exemplo, chegaram a cobrir a totalidade das despesas com investimentos e a amortização dos juros das dívidas do Estado do Rio de Janeiro (SERRA, 2006).

A cidade de Campos dos Goytacazes foi ainda mais afetada, pois o município concentrava os maiores índices de repasses. Até recentemente era o município brasileiro que mais recebia rendas petrolíferas, essa dependência chegou a representar 72,6% da receita orçamentária geral e, não menos, era o nível de dependência dos demais municípios da região, pois girava em torno de 55%.

Essa dinâmica econômica própria da região levou alguns estudiosos da área, Serra, Terra e Pontes (2006), a afirmarem que esses municípios vivem das rendas petrolíferas e não das atividades produtivas, portanto, atribuíram a eles a terminologia ainda amplamente usada de municípios petrorrentistas (PASSOS e VIANNA, 2017).

E, apesar de fazerem parte de uma base econômica similar, esses municípios não se estruturaram num projeto amplo e coordenado de políticas voltadas para o desenvolvimento da região, pelo contrário, acentua-se mais a competição entre esses entes do que a cooperação. A união dos municípios petrorrentistas se deu tão somente para tratar das rendas petrolíferas, principalmente sobre os percentuais de repasses, o que os motivaram, em 2001, na criação da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás do Estado do Rio de Janeiro – OMPETRO.

Esta instituição, ainda que muito atuante no período da construção do novo marco regulatório do Pré-sal e na defesa das regras de rateio das rendas petrolíferas, não se apresenta como instância de debate sobre políticas públicas de interesse comum, nem sobre o desenvolvimento territorial que vem impactando diretamente esses municípios, alterando as hierarquias das cidades e criando novas centralidades, conurbação urbana, migração e intensos fluxos pendulares de trabalhadores.

### **3.3 Histórico e caracterização do CIDENNF**

A ideia da criação de um consórcio público envolvendo a região Norte Fluminense foi externada em julho de 2017, através do Seminário Regional de Gestão Consorciada, ocorrido na Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF e promovido pela Confederação Nacional dos Consórcios Intermunicipais do Brasil – CONACI/BR com o apoio da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes.

A intenção surgiu pouco tempo após a alternância de poder ocasionada pelo processo eleitoral municipal de 2016, este momento foi apontado pelo presidente da Companhia de Desenvolvimento do Município de Campos dos Goytacazes - CODEMCA, em entrevista, como um momento favorável para apresentação de novas ideias, pois havia mudado muitos atores políticos, mas afirmou também que à época não sabiam ainda que tipo de consórcio seria construído nem como iriam trabalhar na agenda por ser algo novo para todos.

Participaram do evento chefes do poder executivo de diversos municípios da região e/ou pessoas designadas por eles, gestores públicos, estudantes e representantes do poder legislativo para debaterem as possibilidades dentro da gestão pública consorciada, como o funcionamento dos consórcios públicos e o que a formação de um consórcio regional poderia proporcionar aos municípios em termos de eficiência nos gastos públicos.

Ao final do encontro, acordaram em criar um conselho para a criação de um consórcio de desenvolvimento regional. Mas, por não estabelecerem uma programação definida, o seminário deixou no ar tanto para o campo acadêmico quanto para as administrações locais quais seriam efetivamente os desdobramentos do encontro.

Ao iniciar esta pesquisa, em março de 2018, ou seja, sete meses depois do incipiente debate sobre a formação do consórcio, procurei o presidente da CODEMCA, Vinicius Viana, pessoa designada pelo prefeito de Campos para estar à frente dos trabalhos, para cientificar de como estava o andamento da agenda e o que tinham feito após o seminário, ele e seu chefe de gabinete relataram que pouca coisa havia fluído, mas estavam naquele momento retomando as discussões.

Destacaram as dificuldades financeiras que Campos estava enfrentando com a diminuição dos percentuais nas compensações financeiras (royalties e participações especiais), bem como o agravamento da situação em razão de o município estar impossibilitado de fazer investimentos com outras fontes de recursos que não próprias, uma vez que encontrava-se inadimplente junto ao Cadastro Único de Convênios - CAUC, o que o impedia de receber recursos federais através, por exemplo, de convênios com o Governo Federal. Apontaram, assim, que a formação do consórcio seria, portanto, uma alternativa para enfrentar a crise, um CNPJ novo.

Nesse mesmo encontro fui convidada para participar do V Congresso Nacional de Consórcios Públicos que aconteceria no mês de junho em Porto Alegre, eles iriam ao evento com o intuito de conhecer os modelos de consórcios existentes e captar informações que pudessem auxiliar na criação do consórcio que pretendiam formar na região, ressaltaram ainda sobre a necessidade de haver uma mobilização mais incisiva para ganhar a confiança dos municípios, pois a gestão consorciada era novidade para a região como para o estado do Rio de Janeiro, em que há poucos consórcios consolidados, sendo os existentes mais na área da saúde.

Assim, em observação às temáticas apresentadas no Seminário de Gestão Consorciada (2017) e em análise das conversas preliminares com o presidente da CODEMCA e seu chefe de gabinete, percebi que a participação do município de Campos dos Goytacazes no evento não teve apenas o condão de apoio conforme divulgado pela mídia, mas de entidade idealizadora, sendo o primeiro evento formalizado para divulgar e apresentar aos municípios limítrofes um instrumento de gestão compartilhada. Ou seja, o seminário foi constituído sob o intento de sensibilizar e apresentar ideias acerca da construção de um consórcio público, posto como uma alternativa aos entes públicos da região para a superação da crise financeira.

No evento o prefeito municipal de Campos, Rafael Diniz, havia ressaltado que

As cidades não podem mais pensar no individual. Temos que nos reinventar e não cabe mais Campos pensar só em Campos. Temos que ajudar ao outro independente se terá o retorno direto. E uma das grandes ferramentas para o desenvolvimento é o consórcio” (A Voz Regional, 2017).

As estratégias escolhidas, dentre elas a de colocar à frente do Seminário a CONACI/BR, entidade de caráter nacional, com conhecimento técnico e experiência na orientação, criação e manutenção de consórcios públicos evidenciaram a necessidade de passar segurança e credibilidade aos demais agentes públicos.

Aliás, o grande desafio da formação da agenda está no processo de convencimento, o período em que ações não avançaram na construção do consórcio foi apontado por Vinicius Viana como decorrente, principalmente, das dificuldades encontradas no processo de sensibilização e mobilização dos agentes públicos.

Portanto, fui ao Congresso Nacional de Consórcio Públicos, em junho de 2018 em Porto Alegre, com o intuito de entender o funcionamento e os desafios dos consórcios existentes, bem como para acompanhar a imersão de Campos nesta área, pude participar com o chefe de gabinete da CODEMCA de algumas reuniões e interações com membros de diversos consórcios.

Após este Congresso, notei que a agenda passou a ganhar força, o grupo de trabalho liderado pelo presidente da CODEMCA e por seu chefe de gabinete, Ezio Tavares, começou a buscar mais informações sobre o funcionamento dos consórcios públicos, relataram-me que visitaram vários estados considerados referência na área de consórcios públicos como Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Paralelo a estes ajustamentos técnicos, aproximaram dos municípios que, em tese, fariam parte do consórcio para intensificar a ideia, ganhar a confiança e o engajamento dos prefeitos. Com isso, conseguiram avançar com a primeiras reuniões, primeiramente com os procuradores dos municípios que, segundo Vinicius Viana, constituíam importantes atores no processo de convencimento, por serem pessoas da confiança direta dos chefes do poder Executivo.

Nestas reuniões, entre outros assuntos, trataram primordialmente sobre a minuta da Lei autorizativa que outorgaria aos municípios a liberdade de participarem de consórcios públicos com os demais entes da Federação, também discutiram sobre o Protocolo de Intenções, que consiste no documento que rege a criação de um consórcio, estabelece suas regras e ações.

Posteriormente à definição dos municípios que fariam parte do consórcio, envolveram os demais atores considerados fundamentais ao processo – como os membros do poder legislativo, responsáveis pela aprovação da Lei nas suas respectivas câmaras municipais. Para promover a interação desses atores, alcançar visibilidade e demonstrar integração entre os entes realizaram quatro workshops entre os meses de setembro e outubro de 2018 em diferentes cidades, Quissamã, Cardoso Moreira, São Fidélis, e encerrando estrategicamente em Campos no dia primeiro de outubro.

Neste último workshop, ocorrido no auditório da Prefeitura de Campos, foi apresentado o modelo de consórcio que pretendiam formar, um consórcio do tipo multifinalitário, em que são tratadas diversas temáticas dentro da mesma entidade, distribuindo-as em câmaras técnicas setoriais. Na oportunidade, serviram-se para esclarecer as dúvidas que os gestores ainda pudessem ter, já que estavam na fase final das tratativas.

Convidaram para palestrar neste evento o Sr. Vanoir Koehler, Diretor Executivo do Consórcio Intermunicipal do Vale do Jacuí localizado no Rio Grande Sul, estado este considerado, por sinal, referência na área de gestão consorciada. Na apresentação ele destacou os ganhos que o consórcio que estava sendo criado poderia proporcionar aos municípios, exemplificando os resultados obtidos na gestão do consórcio o qual vazia parte, ressaltou não ter formação superior mas se considerava um “doutor em consórcios”, e no sentido de valorizar a importância dos consórcios enfatizou que “consórcio é a única coisa que se você dividir você ganha”, disse ainda que “o consórcio acaba com o paternalismo político, porque as políticas públicas terão que ser implementadas ali e aí quem dão as cartas são vocês gestores”.

Outra questão pontuada por ele foi em relação à destinação dos resíduos sólidos, mencionou que a área ambiental é um grande problema para os municípios e que “todos os municípios estão com problemas de resíduos”. Defendeu que através do consórcio poderiam solucionar este gargalo, com a aquisição de uma máquina que, segundo ele, é uma inovação tecnológica, capaz de separar muitas toneladas de lixo em pouco tempo e com mais eficiência, dando a destinação correta a cada tipo de resíduo, e corroborou suas colocações transmitindo um vídeo sobre o funcionamento desse equipamento.

Ao final do encontro, disponibilizaram aos representantes dos municípios presentes a minuta da Lei autorizativa para que os mesmos a apresentassem nas respectivas câmaras legislativas para votação. Campos foi o primeiro município a obter a aprovação desta lei, antes mesmo dos workshops, em maio de 2018, mas necessitava do engajamento imediato do maior número de municípios para não enfraquecer a ideia.

Assim, as atuações levaram, ao final de outubro de 2018, mês em que ocorreu o último workshop, à criação do Consórcio de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense – CIDENNF.

Com a consolidação do consórcio, instituíram sua diretoria, esta eleita em assembleia pelos chefes do poder Executivo consorciados, mas composta essencialmente pelas lideranças campistas que estiveram à frente da agenda, tendo, portanto, como Presidente o prefeito de Campos que designou o presidente da CODEMCA, Vinicius Viana, e o chefe de gabinete da instituição, Ezio Tavares, para ocuparem, respectivamente, o cargo de Secretário Executivo e Diretor Financeiro do Consórcio.

Vinicius Viana, presidente da CODEMCA e Secretário Executivo do Consórcio, afirmou que a escolha se deu em razão de eles terem participado desde a fase inicial da demanda com envolvimento técnico, na busca por informações, bem como político, na articulação com os demais municípios.

Com o consórcio constituído, as ações em torno da agenda passaram a ter um caráter mais interno, com reuniões de cunho estratégico e voltadas para o planejamento das atividades que o consórcio desempenharia, mas sem ignorar a articulação necessária para a adesão dos demais municípios. Ademais, no entendimento da diretoria, a visibilidade das ações e de resultados a partir daquele momento eram importantes para o convencimento dos demais municípios, quase que condição necessária para a adesão dos municípios remanescentes.

Nesse sentido, em dezembro de 2018, o Consórcio promoveu o primeiro workshop após a sua criação, o encontro aconteceu na sede da Escola Municipal de Gestão do Legislativo de Campos, com a participação dos municípios integrantes ao consórcio e teve como propósito levantar as principais demandas dos municípios a fim de discutirem possíveis soluções.

A agenda de palestras do evento abordou temas diversos como “Gerenciamento de Resíduos Sólidos” e “Des-if: Declaração Eletrônica de Serviços de Instituição Financeira”, não deixando claro as primeiras diretrizes do consórcio, uma vez também que os prefeitos designaram, por exemplo, os procuradores municipais para discutirem pautas mais atinentes às áreas técnicas e finalísticas.

Entre dezembro de 2018 e abril de 2019, o consórcio permaneceu voltado para a construção do planejamento e estruturação organizacional da entidade, instituiu câmaras técnicas e se ateu às reuniões delas. Foram criadas câmaras setoriais na área da saúde, do meio ambiente, da agricultura, entre outras, tendo como membros os (as) secretários (as) municipais ligados às respectivas pastas das áreas, e como foco discutir ações de interesse comum.

Já em maio de 2019, o CIDENNF promoveu o primeiro Seminário de Desenvolvimento Regional, este pode ser considerado, sem dúvida, o evento de maior repercussão e magnitude organizado pela instituição. A realização deste seminário ocorreu no Centro de Convenções da UENF, envolveu diversas entidades públicas, privadas e do terceiro setor, contou com a representação das diferentes esferas dos poderes legislativo e executivo, bem como de membros de grandes organizações, como a Firjan, Sebrae e o BID.

A programação foi dividida em dois dias, sendo o primeiro destinado à abertura oficial, com destaque para as falas das autoridades políticas, exposição geral sobre os objetivos do evento e do Consórcio, no segundo, ocorreram palestras com especialistas, mesa redonda, sessão de negócios e visita aos stands expostos pelas empresas parceiras.

No contexto das abordagens políticas, prevaleceram nos discursos a ideia de que os municípios deveriam ser mais integrados e atuarem com cooperação para o fortalecimento da região, prefeitos também fizeram críticas à falta de interlocução do governo do estado com os municípios, aproveitando a presença de autoridades do poder executivo estadual.

No âmbito das palestras, a pauta foi destinada a questões econômicas, tratando de temas como: meios de captação de recursos, crédito e financiamento para empresas e prefeituras e cenário econômico regional. Mas, sem o aprofundamento

devido e a indicação de reais possibilidades econômicas com o funcionamento do consórcio, restaram muitas dúvidas.

Pela ampla participação e envolvimento de diversos setores, bem como por abordar a pauta do desenvolvimento regional, discussão essa necessária diante do cenário de crise, o evento despertou interesses de diferentes públicos. Por parte do meio acadêmico havia uma expectativa muito grande em relação ao que seria tratado, vários pesquisadores e estudantes de diversas instituições estiveram presentes buscando entender o que de novo estavam propondo e acontecendo no âmbito da política regional.

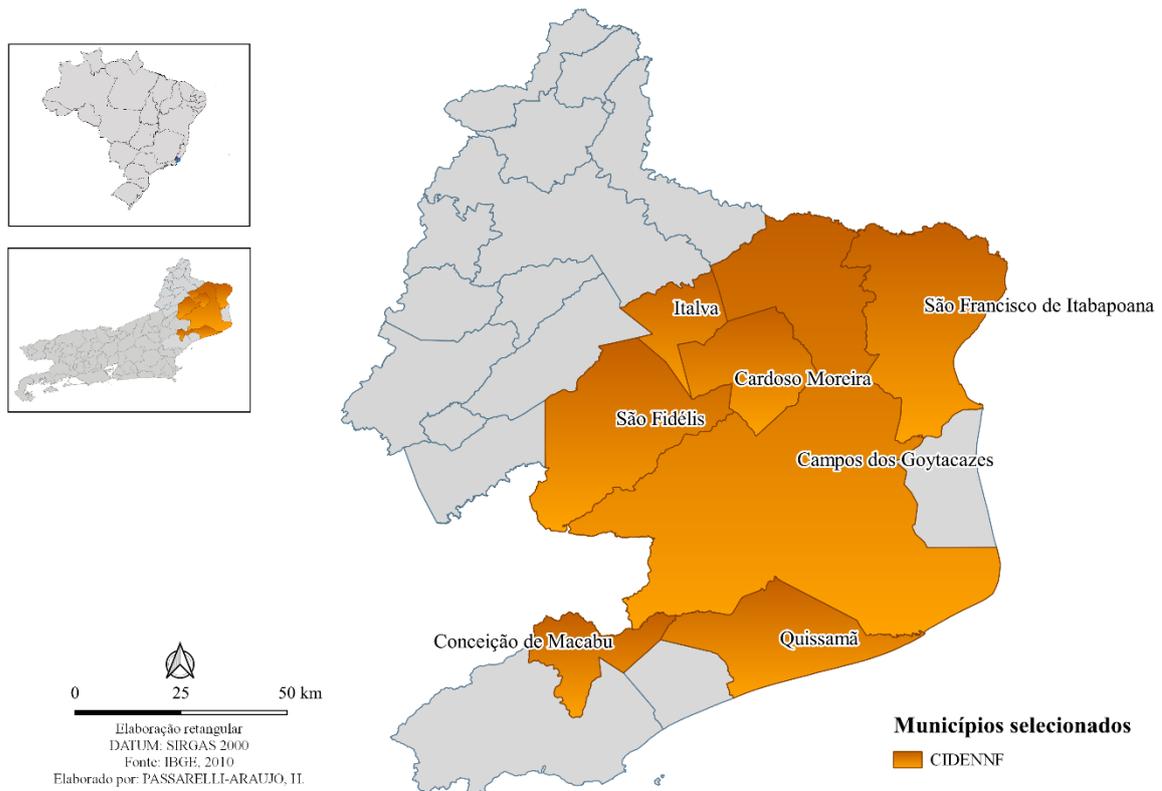
Por outro lado, a participação dos municípios da região, especiais interessados no assunto, resumiu-se à cordialidade. Em conversa com alguns representantes dos municípios ainda não integrantes ao consórcio pude perceber que, embora a pauta da gestão consorciada estivesse em andamento há algum tempo e o consórcio efetivamente criado há mais de seis meses, no geral, desconheciam a finalidade do mesmo. Alguns afirmaram estar cumprindo a representação política, outro representante afirmou que além disso foi incumbido de se inteirar do assunto e repassar as informações aos gestores do município para uma futura decisão sobre a adesão mas, em contrassenso, relatou que estaria participando apenas da abertura.

Questionei o Secretário Executivo do Consórcio, Vinicius Viana, na última entrevista que realizei com ele, sobre a percepção que tive, com base nos relatos dos representantes dos municípios remanescentes, de ter havido pouca integração do consórcio com esses municípios ou uma comunicação ruim, ele mencionou que o fato poderia estar relacionado à falta de comunicação dos prefeitos, mas não da diretoria do consórcio.

Ainda sobre o evento, indaguei-o se na sua opinião o mesmo gerou repercussão positiva ao ponto de ter influenciado demais adesões, visto que depois deste Seminário outros três municípios aderiram ao consórcio: Quissamã (maio/2019), São Francisco Itabapoana (julho/2019) e Italva (setembro/2019). Afirmou-me acreditar que sim, considerando que seminário envolveu grandes empresas, palestras interessantes e o engajamento dos próprios agentes públicos, como secretários municipais solicitando a participação desses e outros municípios.

Com a adesão desses três municípios, o Consórcio passou a ser constituído por 07 (sete) municípios: Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São Fidélis, Quissamã, São Francisco de Itabapoana e Italva, assim destacado no mapa:

**Figura 2.** Municípios fluminenses que integram o CIDENNF



Fonte: Malhas municipais, IBGE, 2010.

### 3.4 Análise dos atores, fluxos de problemas, fluxo de soluções e fluxos políticos

Como informado na metodologia deste capítulo, a pesquisa de campo iniciou-se praticamente ao mesmo tempo em que começaram as principais discussões sobre a formação do Consórcio. Portanto, me atentei desde o início a observar os atores envolvidos no processo de construção da agenda do CIDENNF, analisando a cada reunião ou encontro os papéis desempenhados por eles, o engajamento e quem se mantinha à frente das discussões e mobilizações.

Por essa imersão ter se dado em período anterior à criação do consórcio, possibilitou-me na fase das entrevistas realizar uma análise mais minuciosa e comparativa dos acontecimentos em relação às narrativas apresentadas e, com isso, confrontar as informações.

As entrevistas foram determinantes para ratificar como surgiu a ideia da formação do consórcio CIDENNF, para identificar os fatores internos e externos que motivaram a participação dos municípios nessa política pública, bem como suas expectativas em relação a ela e para entender o papel desempenhado pelos atores políticos que contribuiu para a efetiva institucionalização do consórcio na agenda dos governos locais.

Assim, passarei a tecer neste tópico, dentro das teorias explicativas sobre o processo pré-decisório, em que circunstâncias teóricas se localiza a formação da agenda do consórcio CIDENNF (não se trata de escolher uma teoria ou outra, mas de situar a pesquisa no campo do conhecimento), e sob qual conjuntura econômica e política nasceu esta agenda.

Como exposto no capítulo 1, Dye (1984) definiu as políticas públicas como sendo o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Os consórcios intermunicipais como uma política pública estão no cenário das gestões locais há algum tempo, contudo, muitos governos não optam pela implementação dessa política porque de fato os governos escolhem o que fazer e o que não fazer dentro do caldo primordial das políticas.

A inserção do consórcio CIDENNF na pauta da agenda governamental é fruto da decisão de fazer, de um processo complexo, formado numa arena plena de disputas.

Considerando o entendimento de que a agenda governamental faz parte da primeira fase do ciclo das políticas públicas, é inerente desse processo entender como e por que os governos priorizam suas ações e o que está atrelado a esse processo de decisão, consiste mais especificamente em analisar o chamado processo pré-decisório.

Para estas análises, 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, liderado pelo prefeito de Campos.

Essa distinção torna-se importante para entender que a introdução do CIDENNF nas agendas governamentais pode ser dividida por dois momentos de construção, primeiro, pela inserção da política na pauta do governo campista, posteriormente, o engajamento desse governo no processo de mobilização e convencimento dos demais entes.

O primeiro momento se inicia a partir de um encontro do presidente da CODEMCA, Vinicius Viana, em 2017, com um representante da CONACI/BR. A reunião, segundo Viana, foi para tratar de outras questões mas discutiram também sobre o funcionamento dos consórcios, ele achou interessante a ideia de constituir um consórcio na região e a apresentou ao prefeito de Campos, este aquiesceu e reuniu com os secretários municipais e demais dirigentes de alguns setores da administração para trocarem ideias, mas todos tinham pouco conhecimento sobre consórcios públicos decidiram, portanto, deixar a cargo da CODEMCA, na pessoa do Vinicius Viana, a condução dos trabalhos.

O Secretário de Desenvolvimento Econômico de Campos enfatizou que essa decisão consistiu no fato de a CODEMCA carregar no próprio nome e nos objetivos o fomento do desenvolvimento, por ser uma instituição mais independente e ter recurso próprio, bem como a importância de se ter à frente uma pessoa com as características do Vinicius Viana, com a “facilidade de penetração em vários ambientes distintos”.

A formação da ideia nessa fase faz parte de uma arena de disputas onde cada visão de planejamento ou de gestão é colocada e o consenso é o ponto crucial para os primeiros passos da formação da agenda. Este é o momento, como definiu Kingdon (2003)<sup>5</sup>, em que tanto o governo quanto as pessoas ligadas a ele gastam seu tempo e concentram sua atenção num determinado assunto.

Mas por que a pauta do consórcio estaria presente num governo que acabara de assumir? Seguindo ainda a linha desenvolvida por Kingdon (2003) a introdução de determinada situação nas agendas dos governos, no caso o consórcio intermunicipal, depende de dois fatores chaves: um empreendedor de políticas públicas (*entrepreneur*) e uma janela de oportunidade (*polcy windows*).

A janela de oportunidade pode ser aberta em duas situações, quando ocorre algo casuístico, como uma tragédia ou quando o empreendedor político toma para si a missão de incluir na pauta do governo determinado assunto. (CALDAS, 2007)

A fase inicial de discussão da agenda do consórcio foi considerada pelo Secretário Executivo do Consórcio como sendo um momento favorável para a apresentação de novas ideias porque havia mudado muitos atores políticos, ou seja, a ideia naquele momento se dava em razão de não haver desgastes políticos e pela renovação na gestão dos municípios. Assim, nos ambientes conflituos, os atores se atentam para o momento oportuno das tomadas de decisão.

Embora a região Norte Fluminense seja composta por nove municípios, três deles não fazem parte do Consórcio, sendo que dois possuem grande relevância na economia local, São João da Barra e Macaé, mas não participaram da construção da agenda do Consórcio, nem aderiram a ela. Já o terceiro município, Carapebus, participou das reuniões mas não conseguiu apoio interno para a aprovação da Lei autorizativa.

São João da Barra tem atraído investimentos desde o início das obras do Porto do Açú, mais acentuado com o início das operações em 2014 e com a ampliação dos terminais do porto.

Macaé tem sido considerada com real potencial para se tornar líder no processo de metropolização do interior fluminense. A cidade tem se apresentado como polo atrativo de imigração e pendularidade para o trabalho, ocorrido principalmente no período de pujança das rendas petrolíferas (TERRA E AZEVEDO).

Teve também grande destaque regional quando o prefeito do município esteve à frente da OMPETRO - primeira experiência de organização cooperada entre os municípios produtores de petróleo da região para defender interesses relativos à manutenção e à ampliação das rendas petrolíferas.

O prefeito de Campos assumiu a presidência dessa instituição em 2018, intensificando o discurso em prol do fortalecimento dos municípios e do desenvolvimento regional. Mas a OMPETRO permanece voltada para o arranjo institucional dos municípios produtores de petróleo na defesa das regras de rateio das rendas petrolíferas, ou seja, não se apresenta como instância de debate sobre políticas públicas de interesse comum, nem sobre o desenvolvimento territorial.

Algumas indagações surgem em relação ao fato de esses municípios não fazerem parte do Consórcio, visto que possuem grande representatividade econômica e social na região. Talvez pela própria razão de estarem estruturalmente mais organizados não apresentaram interesse o que, em contrário, pode ter sido a principal motivação de Campos para a propositura da agenda do Consórcio ou, pelo fato do município de Campos estar buscando com o consórcio uma alternativa para ganhar centralidade, uma vez que vem perdendo posição para esses outros dois municípios.

A questão da crise financeira foi pontuada pelo presidente da CODEMCA, nos principais eventos de mobilização para a formação do consórcio, como um grande empecilho para o desenvolvimento de Campos e, na entrevista concedida, enfatizou que as dificuldades para realizar investimentos agravava com a inscrição do município no Cadastro Único de Convênios – CAUC, o que o impedia de receber transferências voluntárias através, por exemplo, de convênios com o governo Federal. Assim, defendeu a formação do consórcio como uma alternativa, pois proporcionaria um CNPJ novo e uma ferramenta para captar recursos.

O problema da inadimplência junto ao CAUC costuma ser um problema comum aos estes federados e decorre, em maioria, por falhas na prestação de contas de convênios ou por registro de pendências junto ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados no Setor Público Federal - CADIN, mas restringe a atuação dos entes federados, pois inviabiliza o recebimento de recursos para fazer investimentos.

Esse problema, comum entre os entes envolvidos, serviu de base para a argumentação campista no processo de convencimento, visto que outros municípios também encontravam-se inscritos no CAUC, e a formação do consórcio público representaria uma real saída para minimizar os impactos da crise financeira.

De fato, os consórcios públicos otimizam a execução de políticas públicas comuns aos entes federados, pois pode ampliar a capacidade de atendimento aos cidadãos, proporcionar economicidade na utilização dos serviços que apresentam ganho de escala, elevar o poder de negociação e pressão com outros entes federados e pode conferir mais transparência nas decisões, uma que envolve gestores de diversos entes, possibilitando mais controle e fiscalização das ações (MATTA E TERRA, 2018).

Mas também podem criar, no caso dos consórcios intermunicipais, uma subordinação dos entes mais fracos aos mais fortes, essa representação começa, às vezes, pelo próprio contexto de formação do consórcio, quando são constituídos pela iniciativa de um município vizinho, onde envolve uma complexa trama local desenrolada por um conjunto de atores, mas que se destaca o empreendedor político, que cumpre o papel de convencer os demais da existência de um problema e de uma alternativa para solucioná-lo.

No segundo recorte que me permiti fazer sobre a construção do consórcio CIDENNF, anteriormente definido como o momento de engajamento do governo campista no processo de mobilização e convencimento dos demais municípios, analiso a figura do empreendedor político, este definido por Kingdon (2003) como sendo o que está disposto a investir tempo, energia e dinheiro numa ideia que lhe dará retorno futuro, no caso do CIDENNF esse capital não se resume a valores, mas ao alcance de poder no território da arena do poder social.

O processo de convencimento se dá de formas distintas a depender do tipo de agenda, no caso da formação dos consórcios intermunicipais variam de região para região, pois as realidades são diferentes.

No contexto da arena de construção do consórcio CIDENNF aparece em destaque a figura do prefeito de Campos, como um ator político em que os demais prefeitos sentiram-se confiantes em relação à ele.

Como visto, o fator confiança é essencial no processo de convencimento. Embora tivesse outros gestores à frente da agenda, nas entrevistas realizadas com os representantes dos municípios integrantes ao Consórcio, a maioria afirmou ter confiança no prefeito de Campos ou no grupo liderado por ele.

Este mesmo fator, determinou a não adesão do município de São João da Barra, o entrevistado além de apontar que a gestão do município não sentia confiança suficiente para ingressar no consórcio, por não saber as reais proposições da agenda e em que medida ela contribuiria para o desenvolvimento regional, tinha também uma preocupação de o consórcio consistir em interesses políticos e individuais, ou atrelado essencialmente pela situação da inadimplência de Campos junto ao CAUC e a necessidade de buscar outros meios para obter recursos.

Os municípios que ingressaram primeiramente no consórcio, ou seja, no ato de sua criação, declararam ter boa relação política com o governo campista, isso demonstra que a arena política teve forte representação na construção dessa agenda, considerando que os outros três municípios que ingressaram após o Seminário de Desenvolvimento Regional apresentaram-se estar mais otimistas em relação à agenda, ao que ela poderia proporcionar para eles, o que não descarta a arena política favorável.

Contudo, considerando que o objeto principal deste estudo foi buscar entender as tramas envolvidas no processo de decisão e formação da agenda, não me atentei a aprofundar nos arranjos institucionais da política da região, mas no papel que o prefeito do município exerceu na formação da agenda do consórcio. Neste arranjo, a sua liderança e a confiança nele depositadas foram essenciais para a concretização da agenda.

Assim, a formação do consórcio CIDDENNF dependeu dos esforços de diferentes atores, mas principalmente de uma liderança no processo de construção da agenda com capital político para articular apoio com os demais municípios do território.

## Considerações Finais

Pôde-se perceber que são inúmeros os teóricos que definem as políticas públicas, mas não há um entendimento homogêneo porque elas são analisadas por diversos campos do conhecimento, uns as definem como a soma de atividades do governo; outros como um conjunto de ações do governo que irá produzir efeitos; ou simplesmente sendo o conjunto de políticas adotadas por governos.

Este trabalho levou em consideração as políticas públicas como sendo uma “ação dos governos”, que dentre um leque de possibilidades depositam seus esforços numa questão específica. O processo de escolha e decisão das prioridades precedem a institucionalização de uma política pública ao tempo que também fazem parte dela.

Embora menos discutido nos estudos científicos, as análises voltadas para a introdução de um problema ou situação na agenda dos governos, denominado de processo pré-decisório, foi chamando a atenção dos pesquisadores à medida que os estudos em políticas públicas foram ganhando sofisticação teórica.

Os primeiros estudos nesta área entendiam que a formação das políticas públicas estavam ligadas à centralidade da racionalidade nos processos de decisão, ou seja, que as decisões eram limitadas pelas informações, características cognitivas e pelo tempo que os indivíduos dispunham para decidir.

Mas, os modelos teóricos foram se desenvolvendo e passaram a considerar o processo de decisão como um campo complexo e conflitivo em que outros aspectos que não só àqueles influem nas decisões dos atores. Essas outras análises surgiram principalmente a partir dos anos 1980, sob a influência das correntes neoinstitucionalistas, em que se considera o papel dos atores e das instituições no processo decisório.

Porquanto, considerou-se neste trabalho as teorias do neoinstitucionalismo como base para a compreensão da formação da agenda do CIDENNF, dado que as suas vertentes possibilitam compreender a inserção de determinada política na agenda governamental num contexto de contingências sociais e políticas.

A vertente neoinstitucionalista permite-nos reconhecer que a inserção das políticas públicas nas agendas dos governos não ocorrem necessariamente por critérios técnicos e racionais, mas também por fatores imbuídos de interesses

próprios, atinentes às relações de poder e ao jogo político presentes nos processos de decisão das políticas públicas.

Assim, os consórcios públicos intermunicipais nascem de dinâmicas locais e se consolidam sob a influência de diversos aspectos presentes nas diferentes arenas política, social e territorial. O campo da formação da agenda dos consórcios intermunicipais podem estar, muitas vezes, ligados mais ao interesse de um político ou de um grupo em alcançar patamares de liderança do que na finalidade de desenvolver certas políticas de forma cooperada.

Nesse contexto se insere a formação da agenda do consórcio CIDENNF, onde a ideia partiu dos atores políticos do município de Campos dos Goytacazes, que num processo de articulação e com a presença de um empreendedor político, o prefeito do município, envolveu os demais entes para a formação do consórcio.

Não houve no processo de criação do CIDENNF uma indução vertical, de uma política nacional ou de atores políticos de outros níveis de poder. Como também não contou com a participação da sociedade civil ou de grupos com interesse na causa, mas se deu exclusivamente pela organização política de um governo.

Dessa forma, este trabalho procurou entender a formação da agenda dos consórcios intermunicipais no atual sistema de governo, como essa política pública é formada, analisando mais precisamente a primeira fase do ciclo de elaboração das políticas – o processo pré-decisório, para então compreender como se desenvolveu a formação da agenda do consórcio CIDENNF.

Consciente de que o estudo dessa política pública não deve e nem pode se restringir a este trabalho, ressalto a necessidade do acompanhamento dessa agenda com análises voltadas para a gestão do consórcio, ou seja, para as atividades e ações implementadas desde o ato da sua criação a fim de entender as áreas de atuação privilegiadas pela instituição e em que medida estão impulsionando o desenvolvimento regional.

## Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. FRANZESE, Cibele. **Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. In: ARAÚJO, Maria; BEIRA, Lígia (Org.). Tópicos da Economia Paulista para Gestores Públicos. São Paulo: Fundap; 2007.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas do processo de coordenação intergovernamental**. Tese de doutorado apresentada no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2000.
- AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. **Lei do petróleo completa 20 anos. 08/03/2019**. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/noticias/3928-lei-do-petroleo-completa-20-anos>. Acesso em: 30/01/2020.
- ARRETCHE, Marta. **Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, nº51, p. 7-9, 2003.
- BORBA, Rafael C; SILVA NETO, Romeu. **Impactos das Atividades offshore de CAexploração e produção de petróleo nas cidades: um estudo comparativo entre Macaé (Brasil), Ciudad Del Carmen (México) e Aberdeen (Reino Unido)**. X Seminário Internacional de la RII. Santiago de Querétaro. 20 a 23 de maio de 2008.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 15/04/2020.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 6017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm)>. Acesso em: 02 de novembro de 2017.
- BRASIL. **Lei Federal nº 11.107 de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm)>. Acesso em: 02 de novembro de 2017.
- CALDAS, Eduardo de Lima. **Formação de Agendas Governamentais Locais: O caso dos consórcios intermunicipais**. Tese de doutorado apresentada no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2007.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formação de Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas**. XXIX Encontro anual da ANPOCS. UNESP, 2005.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O Papel das Ideias na formulação de Políticas Públicas**. Encontro Nacional de Administração Pública e Governança. São Paulo. 22 a 24 de novembro de 2006.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. rev., ampl. e atual., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Posicionamento da CNM sobre PEC que propõe extinção de Municípios tem ampla repercussão na imprensa.** 08/11/2019. Disponível em <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/posicionamento-da-cnm-sobre-pec-que-propoe-extincao-de-municipios-tem-ampla-repercussao-na-imprensa>>.

FARAH, Marta. **Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”.** Revista de Administração Pública, 50, 6, p. 959-979, 2016.

FARIA, Carlos. **A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas.** In: A política pública como campo multidisciplinar. Eduardo Marques, Carlos Pimenta de Faria (org.). São Paulo, 11-21, 2013.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Posicionamento da FNP sobre extinção dos pequenos municípios.** 06/11/2019. Disponível em <<https://www.fnp.org.br/noticias/item/2174-posicionamento-da-fnp-sobre-extincao-de-pequenos-municipios>>. Acesso em 07 de novembro de 2019.

HORTA, RAUL M. **Tendências atuais da Federação Brasileira.** Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Rio de Janeiro. Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Referência: v. 10, n. 9, p. 209–225, jan./jun., 1996.

JORNAL A VOZ REGIONAL. **Rafael Diniz defende consórcio entre municípios para o desenvolvimento do Norte Fluminense.** 28/07/17. Disponível em: <<https://avozregional.com/rafael-diniz-defende-consorcio-entre-municipios-para-o-desenvolvimento-do-norte-fluminense/>>. Acesso em: 10 de novembro de 2017.

MARQUES, E.C.; FARIA, C. E. Pimenta. **A Política Pública como campo multidisciplinar.** Ed. UNESP/SP/ 2013.

MARQUES, Eduardo. **As políticas públicas na Ciência Política.** In: A política pública como campo multidisciplinar. Eduardo Marques, Carlos Pimenta de Faria (orgs.). São Paulo, 23-46, 2013.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. **Metodologia qualitativa de pesquisa.** Rev. Educação e Pesquisa, São Paulo, 2004.

MATTA, L. G.; TERRA, D. C. T. **Desafios para Formação de Consórcios Públicos na Região Norte Fluminense.** In: XVII Seminário de Integração Regional. Campos dos Goytacazes. 19 e 20 de setembro de 2018.

MELO, Marcus André. **Estado, Governo e Políticas Públicas.** ANPOCS. UFPE, p. 59-99, 1999.

MORETTI, B. **O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003).** Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, 2012.

O GLOBO. **Maia defende reforma administrativa, mas prevê resistência no Congresso.** 06/11/2019. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/economia/maia-defende-reforma-administrativa-mas-preve-resistencia-no-congresso-1-24064393>>. Acesso em: 07 de novembro de 2019.

PASSOS, William S.; CRUZ, José Luiz V. **30 anos da “Escola Campista de Análise Regional”:** uma reflexão sobre a síntese da literatura e das pesquisas

**produzidas nas instituições de ensino superior e pós-graduação de Campos dos Goytacazes.** XVI Seminário de Integração. Campos dos Goytacazes. 25 e 26 de outubro de 2017.

PIQUET, Rosélia. **Mudança econômica e novo recorte regional no norte fluminense.** X Encontro Nacional da ANPUR. Belo Horizonte. 26 a 30 de maio de 2003.

REIS, Bruno P. W. Arena Política. In: Geraldo Di Giovanni; Marco Aurélio Nogueira. (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas.** São Paulo, v. 1, p. 1-1, 2013.

ROCHA, Carlos Vasconcelos; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil.** VIII Congresso Afro-brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, 2004.

SERRA, Rodrigo. **Rendas Petrolíferas no Brasil: critérios de distribuição distorcidos induzem ineficiência do gasto.** In: Gasto Público Eficiente. Marcos Mendes (org). Rio de Janeiro: Topbooks, 2006, p. 203-244.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma revisão da literatura.** Sociologias (UFRGS). Porto Alegre, v. 08, nº16, páginas 20-45, 2006.

TERRA, D. **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. 25 a 28 de maio de 2004.

TERRA, D.; AZEVEDO, Nilo L. **Limites e Possibilidades da Construção de Arranjos político-institucionais de Cooperação Intermunicipal na Bacia de Campos.** In: Macaé, do caos ao conhecimento: olhares acadêmicos sobre o cenário de crise econômica. Sheila Ribeiro e Meynardo Rocha (orgs). Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé, 2019.

TREVAS, V. Carlos. **Consórcios Públicos e o Federalismo Brasileiro.** In: Consórcios Públicos e as agendas do Estado brasileiro. Marcela Cherubine e Vicente Trevas (orgs.). São Paulo: Ed Perseu Abramos, 2013, p. 13-26.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Estudo Socioeconômico 2006.** Campos dos Goytacazes. Outubro de 2006. Disponível em:< [https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/05/Estudo\\_Socioeconomico\\_2006\\_camposdosgoytacazes.pdf](https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/05/Estudo_Socioeconomico_2006_camposdosgoytacazes.pdf) >. Acesso em: 03 de abril de 2020.

## **Anexo I**

Instrumento de Coleta de Informações para a Pesquisa de Campo:

Roteiros das Entrevistas

### **Roteiro I**

**Entrevistado: José Felipe Quintanilha França**

**Cargo: Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico de Campos dos Goytacazes.**

**Data: 07/11/2019**

- 1) Você sabe ou teve conhecimento de como surgiu a ideia do consórcio? E quais instituições foram envolvidas? Quem participou do primeiro Seminário Regional de Gestão Consorciada?
- 2) Quando assumiu o primeiro cargo na prefeitura já tinha ouvido falar sobre a intenção de constituir um concórcio? Por que os municípios do Consórcio não são os mesmos da Ompetro?
- 3) Esteve inserido no processo de criação do CIDENNF?
- 4) Houve a participação e envolvimento dos demais secretários? Quais e de que forma?
- 5) A ideia de constituir um consórcio partiu especificamente do município de Campos, ou de uma decisão em conjunto com os demais municípios?
- 6) Estava no Plano de Governo a criação?
- 7) De 2018 até o momento como foi o processo de mobilização dos municípios? Teve um agente mobilizador que levou a ideia aos gestores?
- 8) Existem consórcios em diversas áreas, por que optaram por formar um consórcio amplo, multifinalitário?
- 9) Após o seminário de Desenvolvimento Regional promovido pelo CIDENNF, ocorrido em maio deste ano, outros três municípios aderiram ao consórcio: Quissamã no próprio mês de maio; São Francisco do Itabapoana em julho e Italva em setembro, na sua opinião o que motivou esses municípios a aderirem? O evento pode ter repercutido de forma positiva e contribuído para isso?
- 10) Como foi a decisão de deixar a cargo da CODEMCA a construção do CIDENNF.
- 11) O consórcio foi criado com intitulação da palavra desenvolvimento, e por isso tem como cerne a proposta de promover desenvolvimento regional, você dirige uma pasta que também trata do desenvolvimento, as propostas do CIDENNF convergem

com a pauta da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, na sua opinião há uma sobreposição de atividades e ações, ou são diferentes? Quais atores não políticos estiveram envolvidos?

12) Foram criadas algumas câmaras técnicas dentro do consórcio, por exemplo, saúde, agricultura, gestão de serviços, algumas das câmaras técnicas criadas têm interação direta com a sua pasta? Você preside ou participa de alguma?

13) Atualmente quantos municípios integram o CIDENNF?

14) Tenho acompanhado as atividades do consórcio e notado que muitas delas estão direcionadas para a agricultura, por que a prioridade com esta área? Essa temática faz parte do planejamento ou foi ocorrendo por demanda dos municípios?

15) Em um dos workshops esteve presente o presidente do consórcio do Vale do Jacuí, Sr. Vanoir, ele focou muito na questão dos resíduos sólidos, demonstrando a importância de os municípios se preocuparem com isso. Como está essa demanda dentro do consórcio?

16) Em maio de 2018 quando iniciaram as reuniões de mobilização o município de Campos estava inserido no CAUC e assim, impedido de receber transferências voluntárias, recursos de emendas parlamentares e firmar convênios com o governo federal, como está essa situação hoje, Campos ainda está no inscrito no cadastro? O consórcio foi criado em decorrência disso? Outros municípios também estão inscritos no CAUC, isso pode ter motivado a entrada deles no consórcio?

17) Os cargos administrativos do consórcio foram direcionados para representantes de Campos, como foi essa decisão? Os municípios que participaram do processo que os designaram?

18) Como você vê a questão do desenvolvimento com a inscrição do município no CAUC? Como promover o desenvolvimento se não pode fazer investimento?

## **Roteiro II**

**Entrevistado: Carlos Vinicius Viana Vieira**

**Cargo: Secretário Executivo do CIDENNF e Presidente da CODEMCA.**

**Data: 29/11/2019**

1) Foi divulgado que o Seminário Regional de Gestão Consorciada, ocorrido na UENF em 2017, foi promovido pela CONACI/BR, com o apoio da prefeitura, mas qual foi o envolvimento da prefeitura neste evento e quais eram as intenções em termo de gestão consorciada naquele momento?

2) Você está na CODEMCA desde o início da gestão do prefeito Rafael Diniz, já haviam discutido antes sobre a ideia de constituir um consórcio envolvendo os municípios da região?

3) A ideia de constituir um consórcio partiu especificamente do município de Campos, ou de uma decisão em conjunto com os demais municípios?

- 4) Estava no Plano de Governo a criação?
- 5) De 2018 até o momento como foi o processo de mobilização dos municípios?
- 6) Quem esteve inserido neste processo?
- 7) Houve a participação e o envolvimento de todos os secretários da administração de Campos?
- 8) Na sua opinião o que motivou os municípios a aderirem ao consórcio?
- 9) Existem poucos consórcios multifinalitários, porque a escolha desse modelo de consórcio?
- 10) Após o Seminário de Desenvolvimento Regional promovido pelo CIDENNF, ocorrido em maio deste ano, outros três municípios aderiram ao consórcio: Quissamã no próprio mês de maio; São Francisco de Itabapoana em julho e Italva em setembro, na sua opinião o que motivou esses municípios a aderirem? O evento pode ter repercutido de forma positiva e contribuído para isso?
- 11) Como foi a decisão de deixar a cargo da CODEMCA a construção do CIDENNF.
- 12) Tenho acompanhado as atividades do consórcio e notado que muitas delas estão direcionadas para agricultura, por que a prioridade com esta área.
- 13) Em um dos workshop esteve presente o presidente do consórcio do Vale do Jacuí, Vanoir, ele focou muito na questão dos resíduos sólidos, demonstrando a importância de os municípios se preocuparem com isso. Como está essa demanda dentro do consórcio?
- 14) Em maio de 2018 quando iniciaram as reuniões de mobilização o município de Campos estava inserido no CAUC e assim, impedido de receber transferências voluntárias, recursos de emendas parlamentares e firmar convênios com o governo federal, como está essa situação hoje, Campos ainda está no inscrito no cadastro? O consórcio foi criado em decorrência disso? Outros municípios também estão inscritos no CAUC, isso pode ter motivado a entrada deles no consórcio?

### **Roteiro III**

#### **Demais entrevistados**

**Data: novembro/2019**

- 1) Em 2017, teve um Seminário Regional de Gestão Consorciada na UENF, o Senhor(a) foi convidado para o evento, foi algum representante do município?
- 2) Como o Senhor(a) soube do Consórcio? Tem conhecimento de como surgiu a ideia do consórcio?
- 3) O município o qual o Senhor(a) é gestor esteve presente e inserido deste o início no processo de formação do Consórcio?

- 4) A ideia da formação do Consórcio CIDENNF foi em conjunto com os prefeitos de outros municípios, ou Campos, por exemplo, que apresentou a questão para o Senhor(a). Como foi esse processo de mobilização?
- 5) O Senhor(a) classificaria uma pessoa que tenha sido fundamental para ter dado certo a consolidação do Consórcio CIDENNF?
- 6) O município o qual o Senhor(a) representa integra algum outro tipo de consórcio? A ideia de constituir um consórcio já fazia parte do plano de governo do município? O Senhor(a) já tinha conhecimento sobre a gestão e o funcionamento dos consórcios públicos, ou teve com o CIDENNF?
- 7) O que levou o Senhor(a) ou a administração a aderir e a fazer parte desse projeto de formação de um consórcio?
- 8) Como foi o processo de aprovação da lei autorizativa que conferiu ao município autorização para fazer parte do consórcio?
- 9) Quando estavam construindo a ideia do consórcio, os objetivos que pretendiam alcançar com o consórcio estavam muito claros? As linhas de atuação também? Ou isso vem sendo construído com a participação e a necessidade de cada município?
- 10) Quais gestores estiveram presentes, reunindo com vocês, o prefeito Rafael Diniz esteve nas reuniões, estava atuando junto, ou ficou mesmo a cargo de um representante dele, o Vinicius Viana, por exemplo, a mobilização, esclarecimento, etc.
- 11) Existem consórcios em diversas áreas, por que optaram por formar um consórcio amplo, do tipo multifinalitário? Esse consórcio, tratando de diversos temas atende as necessidades do município?
- 12) O consórcio foi criado com intitulação da palavra desenvolvimento, e por isso tem como cerne a proposta de promover desenvolvimento regional, o município tem uma secretaria de desenvolvimento, ou fica a cargo de outra pasta? Quem representa o município na câmara setorial do desenvolvimento?
- 13) Foram criadas algumas câmaras técnicas: saúde, agricultura, gestão de serviços, desenvolvimento, todas as câmaras criadas estão dentro das demandas que o município necessita? Vocês têm representantes em todas delas? Alguém daqui é diretor de uma dessas câmaras? Os representantes são os secretários municipais?
- 14) A diretoria do consórcio é formada por gestores do município de Campos, o presidente é o prefeito Rafael Diniz, o secretário Executivo o Vinicius Viana, e o chefe de gabinete da CODEMCA é diretor financeiro. A administração do consórcio ser

conduzida por esses gestores foi decisão e acordo de todos os municípios participantes? Como ocorreu essa definição?

15) Na sua opinião o consórcio promove mais integração entre esses municípios? O Rafael Diniz menciona muito que Campos não pode pensar só em Campos, que os municípios devem deixar as vaidades de lado, que devem andar em conjunto, para o Senhor(a) é claro que havia disputas e pouca cooperação?

16) Após o seminário de desenvolvimento regional promovido pelo CIDENNF, ocorrido em Maio deste ano, outros três municípios aderiram ao consorcio: Quissamã no próprio mês de maio; São Francisco do Itabapoana em Julho e Italva em setembro, na sua opinião o que motivou esses municípios a aderirem? O evento pode ter repercutido de forma positiva e contribuído para isso?

17) Tenho acompanhado as atividades do consórcio e notado que muitas delas estão direcionadas para agricultura, por que a prioridade com esta área? Faz parte do planejamento ou foi ocorrendo por demanda dos municípios?

18) Em maio de 2018 quando iniciaram as reuniões de mobilização o município de Campos estava inserido no CAUC e assim, impedido de receber transferências voluntárias, recursos de emendas parlamentares e firmar convênios com o governo federal. O município (...) também encontrava-se inscrito? Como está essa situação hoje?