JAMIR CALILI RIBEIRO

“ARRANJOS COOPERATIVOS INTERMUNICIPAIS:
analisando duas experiências cooperativas intermunicipais do Vale do Rio Doce - ARDOCE e CISDOCE”.

BELO HORIZONTE
AGOSTO, 2009

JAMIR CALILI RIBEIRO

ARRANJOS COOPERATIVOS INTERMUNICIPAIS:
analisando duas experiências cooperativas intermunicipais do Vale do Rio Doce: ARDOCE e CISDOCE.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Administração Pública – Gestão de Políticas Sociais da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro do Governo do Estado de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Fabrício Augusto de Oliveira

Co-orientador: Paulo de Tarso Frazão Soares Linhares

BELO HORIZONTE
AGOSTO, 2009

JAMIR CALILI RIBEIRO

Arranjos Cooperativos Intermunicipais:
analisando duas experiências cooperativas intermunicipais do Vale do Rio Doce: ARDOCE e CISDOCE.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro do Governo do Estado de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Gestão de Política Social.

Belo Horizonte, 2009.

_____
Fabrício Augusto de Oliveira – Fundação João Pinheiro - (Orientador)

_____
Paulo de Tarso Frazão Soares Linhares - Fundação João Pinheiro - (Co-orientador)

_____
Telma Maria Gonçalves Menicucci – UFMG – (Examinadora)

_____
José Angelo Machado – UFMG – (Examinador)

RESUMO

A presente dissertação analisou dois casos de cooperação intermunicipal, guiando-se pela seguinte pergunta: quais os fatores que induziram e favoreceram a criação e o desenvolvimento de arranjos cooperativos intermunicipais – ARDOCE (Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Doce) e CISDOCE (Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Rio Doce) – entre os entes políticos localizados no Vale do Rio Doce? Essas duas experiências surgiram em contextos político e administrativo diversificados, possuem funções diferenciadas, mas estão situados em uma mesma região, tendo atores políticos similares e o município de Governador Valadares como referência. Para responder essa questão foram abordados os temas do federalismo próprios do arranjo brasileiro, como a alta heterogeneidade dos municípios e o viés descentralizador das políticas públicas nacionais a partir da década de 80, as relações intergovernamentais marcadas pela estratégia da cooperação e os argumentos da Teoria da Ação Coletiva que visam explicar por que as pessoas cooperam. A partir desse arcabouço teórico e dos casos concretos analisados, destacou-se a importância da indução estatal na formação dos arranjos cooperativos em estudo, a importância da manutenção de um agente externo coordenador que incentive e permita o desenvolvimento do arranjo e a necessidade de se adequar o arranjo institucional à heterogeneidade dos atores envolvidos.

Palavras-Chaves: Relações Intergovernamentais; Cooperação Intermunicipal; Associação Microrregional; Consórcio Intermunicipal de Saúde.

ABSTRACT

The present dissertation analyzed two cases of inter-municipalities cooperation, being guided by the following question: “what were the factors that had induced and favored the appearance and the development of inter-municipalities cooperative arrangements - ARDOCE and CISDOCE - between municipalities located in the Doce river´s Valley?”. The two selected cases envolved in different political and administrative contexts, having different features; however, the cooperative actors are similar, they are located in the same region and they have Governador Valadares City for as a reference. To answer the question were addressed: (a) federative nature of Brazil as the high heterogeneity of the municipalities and the bias of the decentralized national public policies from the 80s; (b) the intergovernmental relationships marked by the strategy of cooperation and the arguments of the Collective Action Theory of collective action that which aims to explain why people cooperate. From this theoretical and practical cases analyzed, the importance of state induction of cooperative arrangements and the importance of maintaining an external agent coordinator to encourage and enable the development of the arrangement is highlighted.

Key-words: intergovernmental relationship; inter-municipal cooperation; micro-regional association; inter-municipal health consortia.

AGRADECIMENTOS

Aos professores da Fundação João Pinheiro, especialmente ao Dr. Paulo de Tarso Frazão Soares Linhares e Dra Telma Maria Gonçalves Menicucci.

À professora Dra Misabel de Abreu Machado Derzi.

A minha mãe, fonte de inspiração e coragem.

Aos funcionários da ARDOCE e CISDOCE que colaboraram com as pesquisas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 7

CAPÍTULO I - AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL: Cooperação em um federalismo descentralizado e heterogêneo 15

1.1. Aspectos para se compreender as relações intergovernamentais no Brasil...15

1.2. Municípios brasileiros: atores heterogêneos e importantes do federalismo brasileiro 28

1.3. Autonomia e Interdependência: descentralização e construção de um modelo federativo 30

1.3.1 O viés descentralizador da política federativa brasileira na redemocratização 32

1.3.2 As relações intergovernamentais dentro do contexto federativo brasileiro: coordenação e cooperação como mecanismos necessários em situações de interdependência 34

1.4. Destacando pontos para compreensão das relações intergovernamentais no Brasil.....41

CAPÍTULO II - ARRANJOS COOPERATIVOS INTERMUNICIPAIS EM MINAS GERAIS: As Associações Microrregionais e os Consórcios Intermunicipais de Saúde 46

2.1. As Associações Microrregionais 47

2.2. Os Consórcios Intermunicipais de Saúde 50

2.3. Explicitando fatores que levariam a formação dos arranjos cooperativos: observações sobre a Teoria a Ação Coletiva e sobre os fatores deduzidos de experiências cooperativas.....55

2.4. Arranjos Cooperativos Intermunicipais no Vale do Rio Doce: Como surgiram e como se desenvolveram? 67

2.4.1. Argumentos analíticos que orientam as análises das duas experiências cooperativas selecionadas.....67

CAPÍTULO III – ANALISANDO OS ARRANJOS COOPERATIVOS INTERMUNICIPAIS DO VALE DO RIO DOCE: *As experiências da ARDOCE e do CISDOCE* 73

3.1. Objetivos Propostos 73
3.2. Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Doce 74
3.2.1. Municípios Associados 78
3.2.2. A organização da ARDOCE: como são divididos os custos e os benefícios entre os associados 82
3.2.3. Atividades exercidas pela ARDOCE 89
3.3. O Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Rio Doce 92
3.4. Analisando os argumentos analíticos propostos: Interpretando os fatos 99

CONCLUSÃO 108

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 112

INTRODUÇÃO

Nessa dissertação foram analisadas duas experiências cooperativas intermunicipais ocorridas na região do Vale do Rio Doce/MG, tendo a cidade de Governador Valadares/MG como município de referência dado o seu papel de município pólo.

A primeira experiência é a ARDOCE, Associação de Municípios da Microrregião do Vale do Rio Doce, associação microrregional de municípios de finalidades genéricas, realizando desde a representação das cidades associadas em conselhos das mais diversas temáticas – meio ambiente, segurança pública –, prestando assistência social, realizando obras de engenharia, cursos e, até mesmo, organizando campeonatos de futebol amador. O número de municípios que participam dessa associação é variável, atualmente contanto com a participação de doze municípios.

A segunda experiência é o CISDOCE, Consórcio Intermunicipal de Saúde de Municípios alocados no Vale do Rio Doce. Trata-se de arranjo cooperativo muito comum na gestão compartilhada de serviços públicos de saúde. A sua finalidade é específica e congrega ao seu redor cerca de vinte municípios, dentro os quais alguns que participam, também, da ARDOCE.

A escolha por duas experiências localizadas no Vale do Rio Doce não foi aleatória.

Em primeiro lugar houve uma motivação pessoal do pesquisador a se focar nas experiências do Vale do Rio Doce, já que se trata da sua localidade de origem.

Em segundo lugar, a escolha de duas experiências em uma mesma região, submetidas às mesmas lideranças políticas, que abarcam um número de atores muito semelhantes, favoreceu a força dos argumentos, pois permitiu o controle natural de algumas variáveis, como o perfil socioeconômico da região etc.

Isso não quer dizer que não foi feita uma análise individualizada de cada caso. Pelo contrário, a análise de uma experiência foi até mais profunda do

que a outra por conta dos dados colhidos. Mas, ao se deparar com duas experiências de mesmo gênero, a comparação é inevitável.

A partir da escolha das experiências a serem analisadas, passou-se a uma pesquisa bibliográfica e uma pesquisa de campo nessas duas experiências, onde foram analisados documentos, realizadas algumas entrevistas com as secretárias administrativas dos arranjos e funcionários.

Tais experiências cooperativas se inserem no campo de estudo sobre as relações intergovernamentais, suscitando, portanto, inúmeras questões práticas e teóricas na literatura das ciências sociais.

As relações intergovernamentais precisam ser estudadas, especialmente as que se caracterizam pela cooperação, pois são de extrema importância quando pensamos no modelo federativo com viés municipalista adotado pela Constituição da República promulgada em 1988. A coordenação e a cooperação intergovernamentais – sejam elas em uma perspectiva horizontal ou vertical – são extremamente relevantes para compreensão da Administração Pública Brasileira.

Nesse sentido, expressa Campos:

> *Para a sua efetividade, a federação demanda não só o reconhecimento da autonomia de cada uma das esferas territoriais de poder, mas também, a construção de instituições, regras, culturas e relações entre governos, de maneira a permitir formas de cooperação e coordenação federativa. (...) Para Fernando Abrucio toda Federação deriva de uma situação caracterizada por duas condições específicas, quais sejam: as desigualdades que conformam determinada nação, sejam elas étnicas, lingüísticas, socioeconômicas locais/regionais, culturais, políticas e mesmo a extensão ou diversidade física do seu território; e, o que o autor convencionou denominar de "condição federalista", que é a defesa de uma unidade, apesar da diversidade, com a convivência entre autonomia, especificidades locais/regionais e integridade territorial.* (Campos, 2006, p.69).

A temática sobre as relações intergovernamentais no Brasil, além da questão do modelo federativo, traz à tona a questão da descentralização política e administrativa, questão relevante quando se pensa nas relações cooperativas intermunicipais.

No Brasil, o complexo processo político ocorrido na década de 80 apontou para o federalismo brasileiro, entre outras, a característica da descentralização.

A década de oitenta, no Brasil, foi marcada pela predominância do discurso em prol da descentralização política e administrativa do Estado Brasileiro. Trata-se de período caracterizado pela redemocratização do país e tal discurso foi adotado tanto pelas correntes políticas de esquerda quanto pelas correntes políticas de direita.

A descentralização passou a ser um consenso político. Nesse sentido afirma Arretche (1996):

> *Em outras palavras, a partir de perspectivas políticas distintas se produziu um grande consenso em torno da descentralização. Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia.* (Arretche, 1996, p.60).

No mesmo sentido nos informa Abrucio (2006):

> *Há termos do vocabulário político que ganham sentido positivo a priori. Entre estes, "descentralização" foi um dos conceitos que mais adquiriu força como palavra de ordem nos últimos anos. De maneira geral, os textos acadêmicos e a linguagem política têm defendido que descentralizar combina, quase automaticamente, com democracia, eficiência administrativa e inovação.* (Abrucio, 2006, p.77).

As relações intergovernamentais no Brasil, portanto, necessariamente devem ser observadas sob o prisma do modelo federativo e sob o prisma do movimento descentralizador com viés político – autonomia federativa – quanto com viés administrativo – gestão de políticas sociais e autonomia fiscal e financeira[1].

O estudo dos arranjos cooperativos intermunicipais torna-se relevante, pois fornece elementos para se compreender a execução de políticas públicas dentro de um Estado Federalista com alta tendência descentralizadora.

[1] Outros vetores analíticos como democracia e eficiência são pertinentes na análise dos movimentos descentralizadores e na adoção do tipo federal de Estado Nação, porém aqui ficaremos com as relações intergovernamentais, mais especificamente nas relações cooperativas intermunicipais.

Assim, o presente estudo se focou nas experiências cooperativas intermunicipais e nos arranjos institucionais formatados para se atingir os objetivos propostos por cada um deles.

O objetivo, logo, foi realizar um estudo de duas experiências cooperativas intermunicipais nascidas no Vale do Rio Doce, com características diferenciadas, porém, com atores cooperativos muito similares. Trata-se, portanto, de compreender os fatores que foram relevantes para a criação e para o desenvolvimento dessas experiências que se localizam no Vale do Rio Doce.

A pergunta que se tentou responder é relativa aos fatores que induziram e favoreceram a criação e desenvolvimento dos arranjos cooperativos intermunicipais citados, podendo ser assim elaborada: ”*Quais os fatores que induziram e favoreceram a criação e desenvolvimento de arranjos cooperativos intermunicipais – ARDOCE e CISDOCE - entre entes políticos localizados no Vale do Rio Doce?”*

Como respostas a essa perguntada se destacou: (a) a importância do ente federativo mais abrangente, seja ele o estado ou a união, na elaboração de políticas públicas estaduais que incentivem a criação dessas organizações; (b) a importância de um ente coordenador, seja ele o ente indutor ou outro ente estatal, para o desenvolvimento e o aprimoramento do arranjo; e (c) a importância de se prever no desenho institucional regras diferenciadas que comportem as heterogeneidades dos atores envolvidos.

Todas essas respostas foram destacadas a partir da literatura sobre a teoria da ação coletiva, sobre as relações intergovernamentais e sobre as associações microrregionais e os consórcios intermunicipais de saúde.

A abordagem sobre a gestão compartilhada entre entes federados pode trazer ao conhecimento científico acréscimos valiosos para desvendar as ações coletivas e guiar as administrações públicas municipais na adoção de estratégias cooperativas.

Questões surgem na análise da cooperação intermunicipal, tornando o problema relevante para os estudos em administração pública, especialmente no que concerne à gestão de políticas sociais locais.

Inúmeros municípios não têm recursos materiais e humanos suficientes para realizar as suas obrigações constitucionais. O caso de Minas Gerais se torna singular pelo grande número de municípios, sendo que a maioria desses são considerados de pequeno porte.

Por outro lado, não só há uma existência significativa de entes federados incapazes de realizar suas obrigações – frisa-se a grande heterogeneidade regional – como há inúmeros problemas em comum, pertinente a um conjunto restrito de municípios, como a gestão de recursos hídricos, ambientais, mas como, também questões de ordem cultural, econômica e segurança pública[2].

Os arranjos cooperativos se bem compreendidos podem ser uma solução viável para execução dessas políticas públicas sem demandar um movimento radical de centralização, garantindo autonomia regional e realização dos objetivos constitucionais.

A análise dos arranjos cooperativos escolhidos descortina o envolvimento de uma série de variáveis, desde aspectos relacionados com as relações federativas horizontais na esfera municipal, até características específicas de políticas estaduais ou federais de fomento à cooperação municipal, passando pelo desenho institucional e o seu formato decisório.

O estudo da emergência e do desenvolvimento desses dois arranjos cooperativos forneceu possíveis respostas para que se possa entender quais os fatores decisivos que fazem com que alguns municípios se unam em um arranjo institucional e nele permaneçam vinculados, e como os arranjos cooperativos em uma mesma base territorial se relacionam, trocando influências e práticas. Além disso, outro fator importante a ser analisado, é como o município pólo, ou aquele que, como Governador Valadares, se diferencia em muitos aspectos dos demais, assume o papel de membro cooperador.

Para empreender a explanação da base teórica, da metodologia utilizada e as conclusões que foram obtidas, o presente trabalho se dividiu em três capítulos e conclusão.

[2] Pensemos nas regiões metropolitanas e nos seus vastos problemas comuns, como o trânsito.

No primeiro capítulo foram tratadas as questões que se referem às relações intergovernamentais no Brasil, levando em consideração que as mesmas ocorrem dentro de um contexto federativo, descentralizador e heterogêneo.

No que se refere ao contexto federativo tratou-se das características que deram o contorno do federalismo brasileiro e destacou-se a existência de um terceiro ator governamental que dá a tônica da presente pesquisa que são os municípios.

O movimento descentralizador deu a tônica da divisão dos poderes no território nacional, modelando o federalismo e atribuindo-lhe características próprias. Esse movimento fundamentou-se basicamente nas idéias de democracia e eficiência.

Porém, a pura descentralização política e administrativa não atingiu de imediato os seus objetivos e trouxe à tona o debate sobre o papel dos entes centralizados na coordenação das políticas públicas descentralizadas.

Destaca-se, também, a questão da grande heterogeneidade socioeconômica do território nacional. O modelo federativo simétrico adotado no Brasil trouxe regras homogêneas para atores heterogêneos, apresentando, portanto, resultados diversos que exigiram um aprimoramento nas estratégias de interrelacionamento governamental.

Essas estratégias de interrelacionamento, então, foram mais detalhadas, sendo elas, a competição, a coordenação e a cooperação, sendo a última o foco desse trabalho.

No segundo capítulo, focou-se na estratégia de interrrelacionamento governamental marcada pela cooperação. Portanto, deu-se atenção especial às teorias que tratam e explicam as ações coletivas, bem como aos trabalhos que explicam a emergência e o desenvolvimento dos arranjos cooperativos intermunicipais em Minas Gerais.

O foco desse capítulo foi externar os argumentos analíticos que guiaram a pesquisa e a análise dos dados obtidos no trabalho de campo. São eles: (a) A indução estatal promovida por um ente federado é fundamental para a emergência de um determinado arranjo cooperativo; (b) a presença do ente indutor é essencial na formação do arranjo, mas não o será no desenvolvimento e

continuidade da experiência, porém a inexistência de um ente coordenador pré-definido, institucionalmente alocado não permite o desenvolvimento mais profundo da ação coletiva; (c) quanto mais concentrados forem os benefícios e os custos de uma política cooperativa, quanto menor forem os benefícios e os custos difusos, maior será o número possível de membro dentro do arranjo; (d) a existência de um arranjo cooperativo facilita a emergência de outros arranjos cooperativos. O arranjo cooperativo prévio é significativo e referência para a formação de outros arranjos cooperativos; e (e) o modo como são compartilhadas as decisões e como ocorre a distribuição dos bônus são relevantes para manutenção dos membros no arranjo e devem, de alguma forma, levar em conta a heterogeneidade dos participantes.

A partir desses argumentos foram realizadas as estratégias de pesquisa para obtenção das respostas à pergunta.

No capítulo três forma descritos cada um dos arranjos cooperativos e testamos cada um dos argumentos analíticos, tecendo conclusões para cada um deles.

O leitor, então, encontrará um caminho que passará pelas relações intergovernamentais dentro do federalismo brasileiro e as principais estratégias de interrelacionamento governamental, a utilização da cooperação como uma dessas estratégias e os motivos que podem ser encontrados para justificar a emergência e o desenvolvimento da cooperação intermunicipal e o teste desses argumentos no que se refere às duas experiências cooperativas destacadas.

Utilizou metodologia variada para consecução dos fins e objetivos propostos, podendo ser conferida pelo leitor no curso do trabalho, e que são basicamente a revisão da literatura, documentos oficiais – relatórios, estatutos, informativos -, entrevistas e notícias jornalísticas.

Por fim, necessário é explicar por que foi utilizada a terminologia arranjos cooperativos e não consórcios ou associações.

O termo arranjo cooperativo visa ser um termo genérico que compreende todas as organizações intergovernamentais que se caracterizam por se constituírem em nova personalidade ou instância, possuindo regras, corpo administrativo e político, arena decisória com certa autonomia de ação, e que visam atuar de forma cooperativa, auxiliando todos os associados.

Não se incluem aqui, portanto, os convênios, os acordos, e outros tipos de ação cooperativa que não pressupõem a criação de nova personalidade ou instância externa aos participantes, e estão mais para a figura jurídica dos contratos do que das pessoas.

Apesar da Lei 11.107 de 06 de abril de 2006 estabelecer e regulamentar os arranjos cooperativos, dando a eles o nome de Consórcios Públicos, não será utilizado o termo Consórcio para a designação genérica dos arranjos nesse trabalho.

Isso porque os dois arranjos cooperativos em estudo tiveram seus nomes dados em momentos históricos distintos, e será de muita utilidade manter as distinções entre: arranjo – figura genérica -, associações – figura criada e desenvolvida durante os anos 70 e 80 -, e os consórcios, propriamente ditos, especialmente os de saúde - criados e desenvolvidos no final da década de 80 e durante a década de 90.

CAPÍTULO I - AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL: Cooperação em um federalismo descentralizado e heterogêneo

1.1. Aspectos para se compreender as relações intergovernamentais no Brasil

As pesquisas sobre o federalismo, sobre a descentralização política e administrativa e sobre as relações intergovernamentais trazem a tona diversas questões a serem estudadas. Como exemplo cita-se as questões tributárias, bem como a guerra fiscal a ela inerente, a divisão de competência, a separação dos poderes no âmbito dos governos subnacionais, a competição e a cooperação entre governos etc. Todas elas relevantes para compreensão da Administração Pública local.

Segundo Abrucio (2000, p.1), *a "organização político-territorial do poder é uma das questões mais importantes da ciência política"*, sendo a federação uma dessas formas de organização.

Apesar de não ser fator suficiente para explicar os dilemas da administração pública brasileira, a organização federativa é um dos pontos de partida para qualquer análise mais acurada a respeito dela.

O sistema federal refere-se à forma como o Estado organiza territorialmente a distribuição dos poderes, compartilhando uma única soberania com várias partes autônomas no que se refere a administração de assuntos locais.

Essas partes, chamadas de governos subnacionais, dependendo do modelo federal adotado, será mais ou menos autônoma em determinadas questões políticas e administrativas.

O federalismo, portanto, é verdadeiro modelo constitucional de distribuição de competências e poderes entre partes autônomas (Bobbio, 2004).

Enquanto em um Estado Unitário há uma linha hierárquica clara e piramidal do poder, a estrutura federativa é formada de diversos núcleos de poderes.

Esses núcleos de poderes estão interligados, compartilhando regras e adotando regras próprias no que se refere aos seus próprios interesses. A fórmula proposta por Elazar (1987) é bastante significativa: "*self-rule plus shared rule"*. Ou seja, é preciso compatibilizar autonomia dos entes federados com interdependência deles.

Entre as características próprias do federalismo podem-se citar as propostas por Dalmo Dallari (2007, p.259), que as extrai do modelo clássico norte-americano, quais sejam: (a) a união faz nascer um novo Estado e, concomitantemente, aqueles que aderiram à federação perdem a condição de Estados; (b) a base jurídica do Estado Federal é uma Constituição; (c) na federação não existe direito de secessão; (d) só o Estado federal tem soberania, os estados membros, ou os chamados entes federados, tem autonomia política limitada; (d) no Estado Federal as atribuições da União e as das unidades federadas são fixadas na Constituição, por meio de distribuição de competências, não existindo hierarquia na organização federal, porque a cada esfera de poder corresponde uma competência determinada; (e) a cada esfera de competência se atribui renda própria; (f) o poder político é compartilhado pela União e pelas unidades federadas; e (g) os cidadãos do Estado que aderem à federação adquirem a cidadania do Estado Federal e perdem a anterior.

Nessa linha, mas dando importância a outros aspectos, Abrucio (2000) apresenta sete características básicas do modelo federativo em geral: (a) soberania dual; (b) princípio da autonomia e governo descentralizado; (c) equilíbrio entre autonomia e interdependência; (d) constituição escrita; (e) poder diferenciado dos governos subnacionais no processo de reformulação constitucional; (f) bicameralismo e segunda câmara representando os interesses regionais; e (g) sobre-representação dos estados menos populosos na Câmara Baixa, que representa o eleitorado nacional[3].

[3] No que se refere à característica da **soberania dual**, apresentada por Abrucio, e muito utilizada entre os cientistas políticos, em contraponto com a perspectiva jurídica, utilizada por Dallari, onde os estados membros perdem a soberania em favor da união dos estados, deve-se destacar que apesar de parecerem contraditórios, os dois estão descrevendo um mesmo fenômeno, aplicando os vocábulos em acepções diferentes. Para se ter um exemplo, recorta-se trecho de afirmação de Abrucio (2005): *"o princípio da soberania compartilhada deve garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles"*. Ou seja, ao falar em compartilhamento de soberanias, o que o autor está querendo dizer é que a soberania dos governos subnacionais se reveste de autonomia política e administrativa, enquanto Dallari faz uma distinção, chamando essas *"soberanias dos governos subnacionais"* de mera autonomia, enquanto só a união poderia exercer de fato a soberania, tanto em sua perspectiva interna e externa. De qualquer maneira, esse trabalho não pretende fazer uma incursão às diversas concepções que o termo *soberania* pode ter. Para os limites dessa pesquisa, prefere-se fazer uma

O que se observa, dentre todas as características apresentadas, é a importância dada ao "*compartilhamento de autoridade entre um Governo Nacional (União) e os governos regionais (estados, províncias, cantões e, no caso sui generis brasileiro, municípios)" (*Abrucio, 2000, p.32), a inexistência de hierarquia entre os membros federados, a distribuição de competências e a necessidade de um equilíbrio entre autonomia e interdependência.

Dessa combinação de fatores surgirão diversos modelos de federalismo. O modelo norte americano, ou mesmo outros modelos clássicos do federalismo podem ser classificados como modelos ***come together***, conforme classificação elaborada por Alfred Stepan (1999). Esses modelos caracterizam-se pela criação de outro nível de governo, responsável por garantir condições mínimas aos membros federados, sem, obviamente, sobrepor os poderes originários dos pactuantes. Estados Unidos e Suíça são exemplos fortes desse modelo. As características apontadas acima são próprias desse tipo de federalismo. Em outra mão se tem o modelo chamado de ***hold together***, que se caracteriza pela manutenção da união preexistente, ou mesmo manutenção do governo centralizado, procedendo-se a um movimento descentralizador de poder a entes subnacionais, assegurando a existência do país. Como exemplos, o autor aponta Espanha, Bélgica, Índia.

A federação brasileira, apesar de inspirada na federação norte-americana, tem motivadores e fundamentos diferenciados. Em primeiro lugar se ressalta que ao se tornar federalista, o Brasil partiu de um Estado unitário e centralizador, enquanto a experiência norte-americana visou agregar partes. Por isso, melhor se encaixa o modelo nacional ao modelo *hold together*, em contraposição ao modelo *come together*.

Outro aspecto que pode ser destacado é que enquanto a federação norte-americana tinha como preocupação a unificação territorial, esse problema foi resolvido no Brasil com o império. A república só consolidou as últimas fronteiras, mas o temor e a possibilidade de dissolução da nação já não existiam mais. As principais revoltas separatistas não se deram no período republicano.

---

distinção entre soberania e autonomia, já que se está trabalhando somente na perspectiva da Administração Pública e não na perspectiva do Estado e seu poder político.

O sentimento de autogoverno determinante na federação norte americana também existiu no Brasil, mas de forma um pouco diferente. Enquanto nos Estados Unidos houve uma preocupação em se controlar o Governo Federal e os outros pactuantes, no Brasil o intuito foi enfraquecer a União, deixando fortes os estados ricos, sem nenhum contrapeso, para essa nova realidade, em favor dos Estados mais fracos, muitos deles criados pela própria União (Abrucio, 2000).

Se nos EUA houve um movimento centralizador, visando a associação de estados em defesa de interesses comuns, no Brasil o movimento foi inverso, descentralizando, reafirmando a diferença entre as individualidades de cada espaço territorial.

Caracterizou-se a federação brasileira, em toda sua trajetória, pela verdadeira assimetria entre os atores e, por conseqüência, uma distribuição desigual do poder.

Ademais, ao contrário da experiência norte americana que se guia por uma mesma Constituição escrita desde sua origem, o Brasil teve rupturas constitucionais importantes, determinando em todos os casos novos rumos ao federalismo[4].

Abrucio (2000, p. 76-81), analisando a federação Brasileira, chega às seguintes conclusões sobre o nosso modelo federativo, principalmente sob o aspecto sócio-político das relações intergovernamentais:

(a) pré-existência de um Governo Central Forte, enfraquecido em decorrência da adoção do federalismo, sem qualquer capacidade coordenativa ou de contrabalancear os poderes do Estado, o que, segundo Abrucio (2000), gerou uma ausência de projeto nacional;

(b) nos momentos históricos em que houve fortalecimento do Governo Central, esse ocorreu em detrimento do compartilhamento de autonomia com os governos regionais;

[4] Não será feita uma análise da história federativa brasileira, pois a essa pesquisa importa analisar o federalismo emergido após o processo de redemocratização do Estado. Tentar-se-á extrair elementos importantes do federalismo brasileiro ao longo da sua história que até hoje fazem-se presente.

(c) se ao mesmo tempo convive-se no Brasil com uma forte força centrífuga embalada pelo poder das elites regionais, por outro, os membros federados padecem de capacidade administrativa e financeira;

(d) ao caminhar para um centralismo se adotou uma postura autoritária e tecnocrática, e ao caminhar para uma descentralização, adotou-se uma postura irresponsável, competitiva e predatória.

(e) há uma grande assimetria entre os estados federados no plano horizontal, o que dificulta o equilíbrio entre as relações intergovernamentais; e

(f) há um predomínio da posição de guerra pelos entes federados, como exemplo maior, tem-se a guerra fiscal travada desde o ocaso do Estado Varguista e de seus projetos de desenvolvimento regional.

O que interessa a esse trabalho é o federalismo originado do recente movimento de implementação da Constituição de 1988, resultado de diversos fatores, dentre os quais se destaca o movimento de reabertura política marcado pela derrocada do regime militar. Segundo Oliveira

> *Com a nova Constituição, promulgada em 1988, a roda da história giraria em favor da federação, mas os problemas – internos e externos – que ocorreriam como resultado e em meio às mudanças realizadas na Carta Constitucional para esse objetivo, colocariam novas dificuldades e desafios a serem enfrentados para o seu fortalecimento.* (Oliveira, 2007, p.46)

Em relação ao federalismo adotado a partir da década de 80 é possível identificar dois momentos. O primeiro que vai, segundo a literatura, de 1980 a 1993[5] e o segundo que se deu a partir desse período.

O primeiro se insere dentro do período de redemocratização e retomada do federalismo brasileiro que se deu a partir do fortalecimento dos executivos estaduais, passando os mesmos a serem considerados instrumentos fundamentais da ação política.

[5] Alguns autores como ABRUCIO (2000) identificam esse período até 1995. Mas, tal periodização é meramente organizativa, dando que o processo de transformação do federalismo brasileiro da década de oitenta começou a se dar junto com um conjunto de reformas administrativas, dentro de um contexto mais largo do que o da descentralização e centralização de receitas financeiras.

A força dos governadores pode ser percebida no movimento das *Diretas Já*, eleição de Tancredo Neves para presidente e a influência que tiveram na elaboração da nova Constituição Republicana (Abrucio, 2000), estando marcada pelo aprofundamento da descentralização tributária (Abrucio, 2000; Derzi 1999, 2005, 2008), distribuição de competências e estruturação de um poder político-administrativo no nível estadual.

Esse movimento em direção aos executivos estaduais e com o fortalecimento do papel dos municípios na execução das políticas públicas foi possível diante da crise vivida pela união em relação ao modelo de financiamento estatal do desenvolvimento sócio-econômico e ao desequilíbrio das contas públicas. Junte-se a esse motivo a onda democratizante que envolveu o país, associando o centralismo político ao regime autoritário, buscando-se assim extirpar qualquer viés autoritário do sistema e instituir novas regras do regime democrático.

Segundo Abrucio (2000, p.91), *"foi nesse contexto de crise terminal de um modelo estatal, fragilidade do Executivo Federal e ausência de um projeto hegemônico que os estados e seus comandantes se fortaleceram".*

Comentando as peculiaridades desse período, Oliveira assim se expressa:

> *Influenciada pelas demandas da sociedade por mais políticas sociais e descentralização, vista como sinônimo de democracia, a Constituição de 1988 deu grande ênfase a essas questões e outorgou, inclusive aos municípios, o status de ente federativo, uma condição inusitada na experiência das principais federações do mundo e na teoria do federalismo.* (Oliveira, 2007, p.47).

Segundo Oliveira (2007) a Constituição de 1988, no que diz respeito ao modelo federativo adotado, com viés descentralizador, apresentou as seguintes características:

(I) ratificou a autonomia dos governos subnacionais;

(II) reatribuiu ao legislativo poderes para emendar e modificar o orçamento, possibilitando-o a participar do processo de definição das prioridades públicas;

(III) ampliou as competências tributárias; e

(IV) aumentou as transferências de receitas de impostos para as esferas subnacionais, reduzindo a capacidade fiscal da União.

Porém, como alerta o citado autor, apesar de todas essas características, que aparentemente parecem ser viabilizadoras de um processo de descentralização democrática, o modelo federativo desse período acabou não suportando a desorganização do sistema, a desigualdade entre os entes federados, a irresponsabilidade dos executivos locais e a instabilidade econômica. Dentre os motivos apresentados para tais situações se destacam os seguintes:

(I) se as transferências intergovernamentais foram aumentadas de um lado, por outro não houve uma mudança nos critérios de partilha das receitas entre os governos subnacionais herdados da reforma de 1966, o que resultou em partilhas desequilibradas;

(II) essa ampliação de competências tributárias e de transferências de receitas não veio, também, acompanhada de um projeto de descentralização de encargos;

(III) além disso, a Constituição foi pródiga em ampliar direitos sociais – especialmente os da seguridade social – sem estabelecer de forma precisa a parcela de responsabilidade de cada ente federado.

Observando esse mesmo período, ABRUCIO (2000, 2005) aponta características semelhantes, chegando, logo, à conclusões complementares às já apresentadas:

(I) sistema político que privilegiou os governadores no processo decisório, eliminando o controle institucional e social sobre seu poder, bem como a ocupação de destaque dos caciques regionais – resquícios culturais e políticos anti-republicanos[6] - como líderes parlamentares, funcionando à base da lealdade e da distribuição de distritos de influência;

(II) baixa capacidade tributária dos municípios brasileiros, extremamente dependentes do poder central;

[6] Interessante conferir a obra de Victor Nunes Leal (1997), intitulada "*Coronelismo, Enxada e Voto*".

(III) hegemonia dos defensores do municipalismo autárquico, visão que prega a idéia de que os governos locais poderiam sozinhos resolver seus problemas;

(IV) ocorrência do fenômeno da metropolização do país, que se caracterizou pelo alto crescimento das áreas metropolitanas, tanto em relação ao número absoluto da população quanto ao número de serviços que passou-se a ser necessário prestar, gerando sérios problemas de ação coletiva para a gerência das questões sociais emergidas desse processo;

(V) caráter predatório do federalismo brasileiro, de padrão competitivo e não-cooperativo, existente tanto nas relações entre os estados quanto entre estes e a união. Exemplo, apontado pelo autor, é a facilidade com que os estados repassam seus custos e dívidas ao Governo Federal, caracterizando-se, principalmente, pela: (a) ausência de uma política e de instituições que pudessem coordenar e orientar o desenvolvimento nacional em todos os entes federados, bem como as políticas fiscais de âmbito subnacional, o que resultou em uma política predatória conhecida como guerra fiscal; e (b) ausência de controle fiscal por parte de instituições nacionais e populares, permitindo que os governadores e prefeitos se utilizam dos seus respectivos orçamentos sem nenhuma responsabilidade, gerando déficits que posteriormente tiveram que ser arcado pela união.

Advertia Abrucio que

> *"a existência de uma Federação desigual, em termos econômicos e sociais, constitui do mesmo modo questão-chave para as reformas [reformas do Estado e do modelo federativo]. Isso se reflete na forma de financiamento e no tamanho do PIB de cada estado brasileiro, constituindo uma situação assimétrica (...). Aqui, sem a efetiva atuação da União para corrigir as desigualdades e, ao mesmo tempo, impor padrões de responsabilidades aos governos subnacionais, o modelo desordenado e selvagem da guerra fiscal ou a dependência irresponsável dos estados permanecerão".* (Abrucio, 2000, p.100).

Prossegue o autor afirmando que

> *Em suma, a estrutura federativa erigida na redemocratização é, a um só tempo, ponto fundamental para o processo de reforma do Estado e muitas vezes obstáculo à sua realização. Assim como em outras questões, o*

> *afrouxamento dos laços federativos ou o cabo de guerra com sua corda têm impactos decisivos nas políticas e instituições.* (Abrucio, 2000, p.103).

A partir de 1994 iniciou-se a segunda fase com uma nova postura na construção/desenvolvimento do federalismo brasileiro. Oliveira (2007) chega a chamar esse período de fase de enfraquecimento da federação, enquanto Abrucio (2000, 2005) trata esse período como uma fase de reorganização da federação e Marta Arrecthe (2008), mais recentemente, reinterpretando esse período, trata a década de 90 como um período de continuidade e implementação da vontade do constituinte que previu não só a descentralização das políticas públicas, mas previu, também, a centralização, na União, da prerrogativa legislativa para homogeneizar a implementação das políticas descentralizadoras.

Logo, retomando os argumentos de Oliveira e Abrucio, pode-se afirmar que o enfraquecimento dos governos estaduais e o fortalecimento do governo central é a principal marca desse período. Mantendo o foco no defendido por Arrecthe a marca desse período é o exercício pela União de sua competência privativa para normatizar um conjunto de áreas políticas cuja execução caberia aos governos territoriais. Segundo a autora, a única mudança institucional real nas relações federativas foi nas limitações da autonomia decisória dos governos subnacionais sobre a alocação de seus recursos (Arretche, 2008, p.4).

De qualquer forma, aderindo a uma ou outra corrente, percebe-se que se alterou a dinâmica intergovernamental na década de 90. A limitação aos governos estaduais se deu principalmente em três aspectos: (a) reorientação das receitas tributárias para os cofres da união (p. ex. ampliação no número de contribuições sociais); (b) perda de autonomia para gerir suas finanças, ou seja, maior controle na alocação dos gastos (p. ex. Lei de Responsabilidade Fiscal); e (c) esvaziamento das funções estaduais na estrutura das relações federativas, sendo que a União passa a tratar diretamente com os municípios além de passar a ser importante definidor de objetivos das políticas sociais.

Essas limitações se deram em um contexto histórico muito peculiar. O Federalismo predatório inaugurado na década de 80 deu origem a diversas situações críticas, por exemplo, os orçamentos públicos subnacionais totalmente desequilibrados e a falta de comprometimento dos entes federados com um projeto

nacional de estabilização econômica. Junto a esse aspecto interno do modelo federativo brasileiro, alia-se uma conjuntura econômica mundial que favoreceu a implementação de políticas públicas de estabilidade econômica, com o apoio da população (Abrucio, 2005), justificando um maior controle dos Estados pela União.

A adoção de diversas medidas fiscais foi essencial para o fortalecimento definitivo do executivo federal com a regulação e limitação da autonomia dos executivos estaduais e municipais. No campo fiscal passou-se a haver um maior controle da administração do orçamento público, primeiro através de pactos e acordos para refinanciamento da dívida pública, depois pela promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. No que se refere às questões tributárias, a União recentralizou as receitas, sendo a importante arrecadadora de recursos (Abrucio, 2000; Arretche 2002, Oliveira, 2007, Derzi, 2004).

Dentre as políticas públicas sociais, pode-se destacar a adoção de medidas coordenativas na área da educação[7] e da saúde, o que permitiu à União dialogar diretamente com os municípios sem o intermédio dos estados e definir prioridades e objetivos, além de controlar os entes subnacionais, podendo puni-los – com perdas de repasses, por exemplo – caso os objetivos não sejam atingidos (Costa, 2005). Para Abrucio e Franzese (2007), apesar do predomínio das reformas administrativas de cunho fiscal,

> *A década de 1990, também foi marcada por outras ações federais que buscaram mexer com o padrão federativo pós-1988, embora isso não tenha sido feito contra a descentralização. Particularmente nas áreas sociais houve políticas cujo intuito era melhorar a coordenação federativa. Nesta linha, os casos mais interessantes ocorreram nos setores de Saúde e Educação. Apesar das grandes diferenças de contexto e coalizões que envolvem ambas, o processo de coordenação se deu basicamente por meio da vinculação do repasse de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços pelas esferas de governo subnacionais, seja pela fixação de metas, seja pela adoção de padrões nacionais de políticas públicas.* (Abrucio e Franzese, 2007, p.9).

Vê-se pelo argumento selecionado, que as mudanças ocorridas em âmbito não fiscal do federalismo brasileiro pós-1994 atingiu, também, a autonomia

[7] A respeito das políticas de coordenação federativa na área de educação importante contribuição foi dada por Bruno Lazzarotti Diniz Costa. Destaca-se o artigo "*Relações Intergovernamentais e Desigualdade Educacional no Ensino Fundamental: o caso do FUNDEF em Minas Gerais"* (2005).

dos governos estaduais no que se refere a fixação de metas e objetivos sociais, passando o executivo federal a ser o principal interlocutor nessas definições. Não se tratou somente de ser um indutor das políticas sociais, mas um regulamentador e coordenador.

Vale salientar que tais mudanças, segundo argumento defendido por Marta Arretche (2008, p.27-28), foi mera execução das disposições previstas na Constituição Federal de 1988 que, segundo ela, continha dispositivos que conferiram à União autoridade privativa para normatizar sobre as políticas a serem executadas por estados e municípios, bem como sobre a arrecadação dos impostos estaduais e municipais:

> *"Portanto, longe de ter representado uma ampla revisão das relações federativas, grande parte da produção legislativa federal dos anos 90 apenas deu continuidade e implementou as preferências centralizadoras dos constituintes de 87-88. A intensa atividade legislativa destinada a definir as bases de incidência dos impostos estaduais e municipais representou, na verdade, uma continuidade das deliberações da CF 88, de vez que esta já previa que esta deveria ser uma prerrogativa da União. Além disto, a retenção das transferências constitucionais, que de fato revertia o modelo de amplas transferências adotado em 88, sob a forma de FSE/FEF/DRU, acabou sendo eliminada da agenda do governo federal, já em 1999, ainda no governo FHC, deixando, portanto, de envolver uma questão federativa." (Arretche, 2008, p. 28).*

É preciso reforçar a idéia que o federalismo é um importante balizador do processo político brasileiro (Abrucio, 2005), sendo esse marcado, durante a década de 80 pelo discurso descentralizador, que com a retomada do pensamento liberal ganhou força no mundo e no Brasil com as últimas reformas constitucionais e administrativas:

> *A temática da descentralização ganhou força nos últimos trinta anos em todo o mundo. Sua implementação diferencia-se, no entanto, de país a país, de acordo com especificidades históricas, coalizões sociais e arranjos institucionais.* (Abrucio, 2005, p. 44).

A descentralização não é fenômeno necessário e indispensável para a adoção de uma forma de Estado Federativa. Os modelos *come together,* por exemplo, tem em sua origem a criação de um federalismo baseado na centralização,

ou seja, na concessão de poder ao ente superior (ainda que essa centralização seja limitada a algumas competências), enquanto os modelos *hold together* se formatam em um movimento mais descentralizador.

O próprio modelo federativo nacional forjou-se diante de movimentos descentralizadores e centralizadores de acordo com a época e os paradigmas políticos vigentes, sendo o modelo federativo adotado no Brasil com a Constituinte de 1988 fruto de um complexo processo político que apontou para o federalismo brasileiro a característica da descentralização política e administrativa.

A estrutura federativa adotada no Brasil com a Constituição de 1988, foi inspirada no movimento descentralizador[8], conforme aponta Arretche (1996; 1999; 2000; 2002), e Abrucio (2005; 2006), e trouxe à tona questões sobre as relações intergovernamentais, as quais estiveram um tanto quanto adormecidas por conta do período ditatorial comandado pelas forças militares nacionais durante os anos de 1964 a 1982.

Porém, se de um lado o pacto federativo nacional instrumentalizou juridicamente os governos locais a fim de preservarem sua autonomia diante de qualquer movimento centralizador do Poder Nacional, de outro não criou instituições que pudessem responder às questões relativas às relações intergovernamentais em um contexto de interdependência entre os governos locais.

Todo federalismo pressupõe a garantia de autonomia aos entes locais, ou governo subnacionais, ou seja, a possibilidade de cada ente federativo de estabelecer suas próprias regras e metas, adotar estratégias para conquista de seus objetivos.

Mas, os entes autônomos se confrontam com problemas comuns entre eles, alguns ultrapassam as suas barreiras geográficas, como a questão do meio ambiente, e sozinhos são incapazes de solucionar. Nesse ponto é que em relações autônomas, com entes em situação de igualdade, para solucionar problemas comuns ou compartilhados, deve-se criar instituições que respondam à questão da interdependência.

[8] É importante ressaltar o argumento de Arretche (2002): *"federalismo não implica em engenharia gêmea da descentralização"*.

A competição (p. ex. guerra fiscal) e a cooperação (p. ex. consórcios de saúde) entre entes, a exarcebação de tendências centrífugas, a solução de problemas comuns e de problemas locais que ultrapassam os limites políticos e administrativos, o repasse de custos e benefícios do plano local para o nacional e vice-versa, devem ser compreendidos a fim de se evitar uma ruptura do pacto e o enfraquecimento da unidade político-territorial.

Logo, pode-se concluir que a interdependência e o interrelacionamento entre os entes federados é dilema de primeira ordem do federalismo brasileiro. Para entendê-lo é necessário enfrentar as seguintes questões: (a) as questões inerentes ao arranjo federativo; (b) as questões atinentes aos arranjos cooperativos intermunicipais; e (c) as questões inerentes à ação coletiva.

Estabelecer relações intergovernamentais cooperativas e coordenadoras são formas de se resolver problemas locais e regionais e realizar políticas públicas de maneira mais eficientes.

Nesse ponto, importante destacar a acentuada descentralização política e administrativa, a heterogeneidade da federação brasileira, com regiões extremamente ricas e outras extremamente pobres, e por fim, a inclusão do município como ente federado formando uma federação de três níveis. Dessas três importantes características é que se extraem as variáveis que permitirão o estudo das relações intergovernamentais brasileiras e as que determinam o surgimento e o desenvolvimento dos arranjos cooperativos intermunicipais.

Portanto, o fenômeno das relações intergovernamentais pode ser compreendido pelas seguintes afirmações.

(I) A estrutura federativa é de extrema relevância para compreensão da organização político-administrativa brasileira. E nesse aspecto vale acrescentar a tendência descentralizadora, a existência de três esferas governamentais autônomas, a grande desigualdade existente entre essas diversas esferas governamentais e a simetria na distribuição de competências e atribuições constitucionais de cunho político, social e econômico;

(II) Essa estrutura federativa traz à tona um paradoxo entre autonomia das esferas governamentais e seus interrelacionamentos. Quanto os tipos de

interrelacionamentos três aspectos emergem no debate, sendo eles a questão da competição, da coordenação e da cooperação intergovernamental; e

(III) A existência de instituições que promovam a coordenação e a cooperação é fundamental para resolver problemas comuns a todos os entes governamentais e de competência concorrente. Isso visa solucionar problemas que ultrapassam as fronteiras de cada ente, e exigem ações supragovernamentais, e para superar fragilidades e desafios enfrentados pelos entes municipais, fragilidades essas que emergiram da transferência, para os municípios, de poder executivo e decisório, que antes pertenciam ao do governo central.

1.2. *Municípios* brasileiros: atores heterogêneos e importantes do federalismo brasileiro

A partir da década de 80 e com a Constituição da República de 1988 os municípios passaram a desempenhar um papel verdadeiramente relevante na construção das políticas públicas.

Evelyn Levy (2000, p.176-177) afirma que *"em que pesem as diferenças, os municípios têm sido investidos de responsabilidades crescentes, a partir de um intenso processo de descentralização"*. Continua ela afirmando que *"desde a fundação da República, o município, embora conhecendo maior autonomia que os governos locais em outras partes, nunca foi um instrumento ativo de democratização, e só parcialmente era responsável pela provisão e regulação dos serviços".*

Porém, a descentralização, administrativa e política, trouxe à tona as fragilidades e os desafios enfrentados pelos municípios quando da transferência de poder de decisão, de recursos e atribuições da União e dos Estados, em sua direção (Rocha, Faria, 2004; Cruz, 2000; Levy, 2000; Abrucio, 2000; Arretche, 2002).

Boa parte dessas fragilidades decorrem do aspecto, já apresentado, referente à heterogeneidade do Brasil; municípios menores, com menos recursos acabam suportando as mesmas atribuições que municípios maiores com maiores recursos.

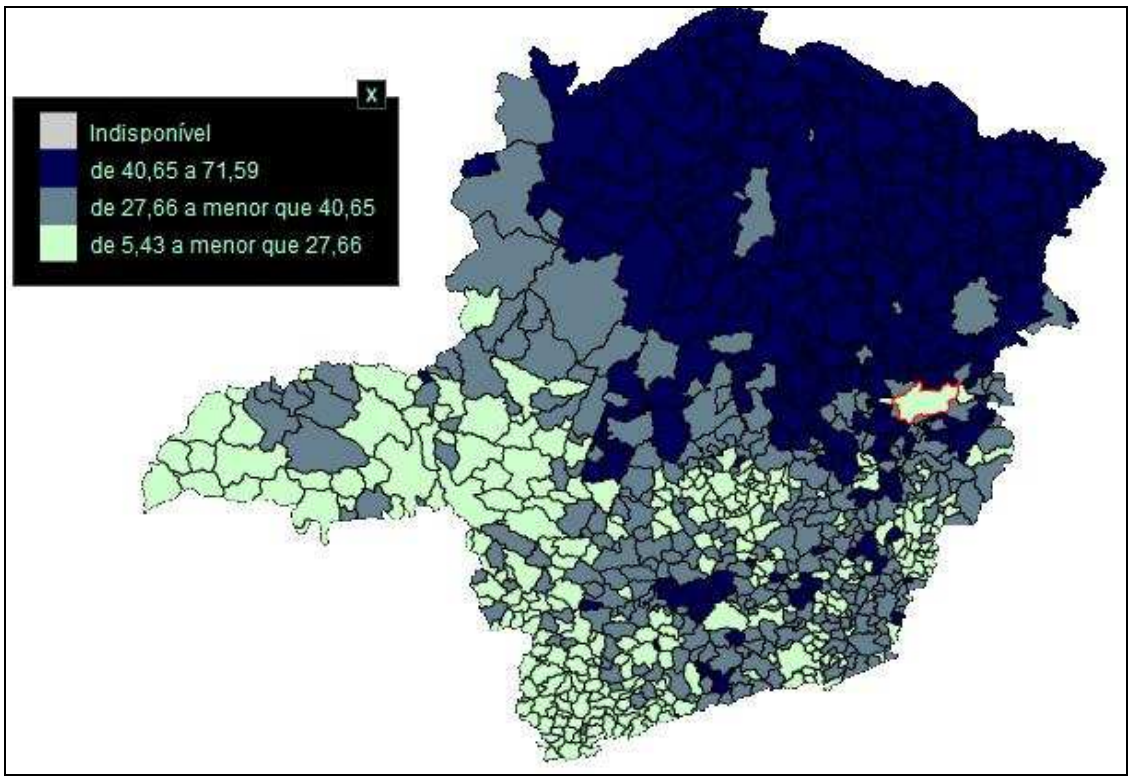
A diversidade dos municípios brasileiros não se refere apenas ao porte populacional, mas, também, pode ser percebida através de indicadores sociais. Veja-se a tabela do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, de 1991, utilizada por Cruz (2000, p.198):

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH - M

IDH-M	Nº de municípios	%
0 a 0,499	1.818	40
0,5 a 0,799	2.593	58
> 0,8	80	2
Total	4.492	100

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 1991. Pnud, Ipea, Fundação João Pinheiro e Fundação IBGE

Apesar de já percorridos quase vinte anos desde a produção dos referidos dados, a situação de desigualdade persiste. Abaixo segue o mapa de Minas Gerais e o índice de pobreza municipal:



Fonte: IBGE, Mapa de Pobreza e Desigualdade. Municípios Brasileiros. Incidência da Pobreza (% da população). 2003. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/cidadesat.

A parte mais azulada do mapa corresponde a áreas com maior índice de pobreza. Percebe-se que o norte é a região mais pobre, enquanto o sul apresenta menores índices de pobreza[9].

Ao tornar o município como ente federado e transferir a ele diversas atribuições em políticas públicas, a Constituição de 1988, também, conferiu a eles inúmeros desafios a serem superados.

Segundo Cruz (2000, p.198) a Constituição, ao dar novas atribuições e competências aos municípios, ao atribuir maior poder decisório aos agrupamentos locais e ao criar uma nova partilha de receitas tributárias, teria efetivado a estratégia de descentralização bem como a idéia de controle social.

Mas a autora está ciente dos novos desafios e afirma:

> *Os municípios de pequeno porte não possuem recursos suficientes para a implantação de serviços mais complexos, o que os coloca, quase sempre, em situação de dependência em relação aos grandes municípios ou município-pólo. (...) Além disso, muito dos problemas municipais transcendem o território municipal, exigindo que sua atuação seja discutida com os municípios vizinhos.* (Cruz, 2000, p.198-199)

1.3. Autonomia e Interdependência: descentralização e construção de um modelo federativo

Um dos tipos de conflitos oriundos e próprios da engenharia constitucional federativa, em relação à distribuição de poderes, refere-se à sua distribuição vertical, ou seja, a distribuição de recursos, de poder e de competência para execução de diversas políticas entre os entes federados.

Quanto maior for a concentração de poder no ente unificador, maior será o grau de centralização. Quanto maior for os poderes dos entes federados maior será o grau de descentralização. Assim, percebe-se que quanto maior for o processo descentralizador maior será o número de atores relevantes dentro de uma federação, e por conseqüência, maiores serão os conflitos existentes dentro da relação federativa adotada (Abrucio, 2000).

[9] Foi destacado em contorno vermelho o município de Governador Valadares/MG, de forma a tornar o leitor mais familiarizado com a heterogeneidade da região onde se localizam os arranjos cooperativos em estudo.

O principal mito a ser desfeito, mito muito peculiar a nossa história política e constitucional, é que federalismo pressupõe descentralização de poder. Ora, o que o federalismo pressupõe é a existência de múltiplos centros políticos, porquanto a descentralização, como movimento, pode ocorrer ou não dentro de um federalismo (Arretche 1998, 2002, Souza, 2004, Abrucio 2000, 2005, 2002, Oliveira, 2007).

O debate descentralização e centralização política e administrativa é uma das temáticas inerentes ao estudo do federalismo, e até mesmo nos Estados Unitários.

Será a solução encontrada para o conflito entre centralizar e descentralizar o poder que irá definir a forma como o federalismo se estruturará.

Segundo Abrucio

> *Diante da constatação da relevância cada vez maior do dilema centralização versus descentralização, e da apresentação de algumas propostas para resolvê-lo, é preciso analisar tal questão do ponto de vista teórico. O objetivo passa a ser entender quais são as formas mais adequadas para solucionar os embates entre os níveis de governo, sobretudo no que se refere à implantação de mecanismos democráticos de resolução de conflitos, e quais caminhos ou obstáculos aparecem historicamente neste processo.* (Abrucio, 2000, p.17).

Prossegue o autor (2000, p.200) comentando que é possível descobrir, em linhas gerais, quais seriam as motivações básicas e as características gerais do experimento federativo. Para isso, é preciso sempre considerar a situação política, socioeconômica e cultural de cada país, pois, para cada contexto, uma resposta diferente será dada ao dilema federativo.

Do ponto de vista político e sociológico, uma útil classificação do federalismo foi dada por A. Stepan, que o classificou entre ***hold together*** ou ***come together****,* conforme o modo que as federações são fundadas, e já comentado nesse trabalho.

Já se viu que o modelo *come together* tem como propósito juntar unidades antes soberanas, as quais criam um novo ente governamental responsável pela união dessas unidades. Aqui é possível perceber um movimento muito mais centralizador do que descentralizador.

Há uma abdicação de poderes – não todos os poderes - pelas unidades em favor de um governo central, a fim de que essa possa promover políticas de interesse comum.

Enquanto isso, o modelo ***hold together*** é uma resposta inversa. A unidade já existe, o que não existe são as partes. A união já existe, mas precisa descentralizar seus poderes a entes subnacionais a fim de assegurar a própria existência do país. Isso pode ocorrer por diversos motivos: divergências culturais, anseio popular por autonomia, conflitos de ordem econômica etc.

Trata-se de uma classificação didática, pois, a história de cada federação pode demarcar características intermediárias entre esses dois modelos. De certa forma, fala-se em tendências de forças centrífugas e centrípetas, movimento pendular (Bernardes, 2006), que são predominantes em cada parte da história de um determinado país.

Abrucio ressalta que

> *Às vezes, é preciso acentuar proteções às tendências centrípetas para garantir um pacto de união, como é o caso norte-americano; às vezes, o contrário é necessário, ou seja, o fortalecimento das características centrípetas é a única maneira de estabelecer, a um só tempo, a descentralização do poder e a unidade político-territorial.* (Abrucio, 2000, p.21)

1.3.1 O viés descentralizador da política federativa brasileira na redemocratização

No Brasil, o discurso descentralizador foi predominante desde o início da década de 80, muito influenciado por tendências mundiais:

> *A temática da descentralização ganhou força nos últimos trinta anos em todo o mundo. Sua implementação diferencia-se, no entanto, de país a país, de acordo com especificidades históricas, coalizões sociais e arranjos institucionais.* (Abrucio, 2005, p. 44).

Já falou-se, na introdução a essa pesquisa, que a década de oitenta, no Brasil, foi um período caracterizado pela redemocratização do país e o discurso

pró-descentralização foi adotado tanto pelas correntes políticas de esquerda quanto pelas correntes políticas de direita.

Segundo Arretche (1996), na década de 80, o pensamento político associou as formas descentralizadas de prestação de serviços públicos à idéia de democracia. O vocábulo "*descentralização"* ganhou sentido positivo *a priori*, segundo Abrucio (2006).

Celina Souza (2004, p. 435 e ss) aponta três causas para a predominância do discurso descentralizador durante a década de 80, no que se coloca de acordo com autores como Abrucio (2000, 2005), Arretche (1998, 2002) e Oliveira (2007).

A descentralização foi em primeiro lugar uma resposta ao autoritarismo predominante no regime militar e uma solução encontrada para intensificar o processo de redemocratização do país.

Nesse ponto, observa-se uma distância dos modelos federais do tipo *hold together,* pois, a descentralização não visava acomodar clivagens étnicas, religiosas, lingüísticas ou por ameaças a cisão do território (Souza, 2004, p.435). Tratava-se, logo, de uma reação ao centralismo autoritário e não um combate entre civis, ou de heterogeneidade política. Nesse ponto, posicionamentos à direita ou à esquerda do espectro político estavam de acordo.

Uma segunda causa, é que no contexto histórico brasileiro, federalismo, democracia e descentralização sempre foram termos que estiveram associados e co-relacionados, podendo até se falar que em alguns casos substituíveis. A Constituição de 1988 foi só mais um momento em que os termos foram associados, mas o mesmo ocorreu na primeira república e na redemocratização do Pós-Vargas.

Por fim, descentralização associou-se à promessa de tornar os governos mais eficientes e mais acessíveis às demandas dos cidadãos locais.

Esse processo de descentralização favoreceu os desequilíbrios inter-regionais, a ineficiência de algumas políticas, bem como a superposição delas, e aguçando fenômenos políticos tais como o patrimonialismo, clientelismo, mandonismo.

Tais fenômenos, dentro de um contexto de descentralização desordenada, permitem a prevalência das ações promovidas pelas elites locais - poderosas na condução dos processos econômicos e políticos, pouco republicanas, clientelistas, provincianas - sobre as políticas de caráter nacional (Carvalho, 1994).

Com a implementação do Plano Real, o processo de descentralização ocorrido na década de 80 e início da década de 90 foi um pouco mais controlado diante das medidas de ajuste e responsabilidade fiscal adotadas pelo governo central, além da implementação de um arcabouço institucional que colocou a União como coordenadora da implementação de políticas na área da saúde e da educação básica.

1.3.2 As relações intergovernamentais dentro do contexto federativo brasileiro: coordenação e cooperação como mecanismos necessários em situações de interdependência

Já se afirmou que todo federalismo deve buscar instituições que respondam à questão da interdependência e das relações intergovernamentais.

Trata-se do dilema próprio do federalismo, como já se viu nesse trabalho. Como aliar autonomia dos entes federados com postura cooperativa em prol dos objetivos nacionais?

A solução a esse paradoxo, ou dilema, será de extrema utilidade para que se evite a ruptura do pacto ou o enfraquecimento da unidade político-territorial.

Se de um lado o pacto requer uma ação comum entre todos os seus membros, um respeito a determinas regras comuns, de outro, cada ente deve poder se auto-regular naquelas questões que são próprias de sua localidade. Enquanto as políticas nacionais visam certa homogeneidade entre os contratantes federados, as políticas regionais visam a preservação das diferenças culturais existentes, bem como a livre manifestação de seu povo.

Abrucio (2005, p.3) define essa questão como a defesa *"da unidade na diversidade, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial num país marcado por heterogeneidades"*.

É preciso reconhecer, portanto, que há diversos tipos de inter-relacionamento que podem ser travados entre os membros de uma federação. E esses inter-relacionamentos em diversos casos irão decorrer da postura centralizadora ou descentralizadora que determinado Estado adotar.

Dentro de um contexto descentralizador há, naturalmente, uma amplificação das possibilidades de conflitos, de competência e decisório, e sobreposição de funções, tendo em vista que há mais atores com poderes de decisão do que em um contexto centralizador.

Assim, se as relações intergovernamentais são um aspecto de extrema importância em uma institucionalização federativa, ela se tornará mais peculiar no caso brasileiro. O argumento de Rocha e Faria (2004, p.4) é útil para se compreender a dimensão da importância das relações intergovernamentais no Brasil e a interdependência dos entes federados:

> *No país, a descentralização fundamentou-se na crença de que a concessão de uma maior autonomia aos governos subnacionais equacionaria, em ampla medida, os problemas das relações inter-governamentais no Brasil, uma vez que, no contexto da redemocratização, destacava-se a questão da hipertrofia do Poder da União, em detrimento dos estados e dos municípios. Com o tempo, porém, ficou evidente toda a complexidade do processo de descentralização, complexidade essa magnificada pela grande heterogeneidade da federação brasileira.* (Rocha e Faria, 2004, p.4)

Entre as formas de interrelacionamento governamental, destaca-se a competição, a coordenação e a cooperação.

1.3.2.1 – Competição Intergovernamental

Nesse tipo de relacionamento, os entes federados atuam sozinhos, de maneira que buscam serem melhores uns do que os outros a fim de atrair recursos especiais, como recursos financeiros, humanos, físicos etc.

A competição pode ser saudável na medida em que a competição permite a inovação e a criação, mas pode ser predatória, configurando-se não só em um jogo de soma zero, mas como um jogo de soma negativa.

Segundo Oliveira,

> *No plano teórico, os principais contornos e elementos do federalismo competitivo vão ser constituídos a partir da crítica feita pelo pensamento liberal (a escola novo-clássica) à ação inócua – e nefasta – da política fiscal para a economia, e, numa outra perspectiva, pela Public Choice Theory às falhas do Estado, em oposição às falhas do mercado, situação em que se apoiou o paradigma teórico anterior para justificar a intervenção estatal e enfatizar a centralização de poderes – e de responsabilidade – na esfera central/federal.* (Oliveira, 2007, p.14).

O modelo federativo competitivo, então, busca dar soluções de mercado às questões de governo, compreendendo que os entes subnacionais, serão mais eficientes na medida em que competirem uns com os outros por recursos e pessoas. Em suma, prestarão melhores serviços públicos, visando atrair investimentos e população. O Poder Central fica esvaziado, pois, não deve promover os mecanismos de cooperação, e muito menos pode atuar politicamente intervindo nas relações de mercado.

1.3.2.2 – Coordenação Federativa

A análise da coordenação intergovernamental, seja ela vertical (p. ex união e municípios), seja ela horizontal (p. ex. entre municípios), é mais uma forma de se compreender as relações federativas.

Trata-se de um relacionamento pautado pela existência de um ente federal, em especial a união deles, que coordena, gerencia, induz, regula determinadas políticas públicas – sociais, econômicas, culturais etc. – e os demais executam as políticas de acordo com suas peculiaridades locais. É o que ocorre no Brasil com o Sistema Único de Saúde e o FUNDEF.

A coordenação não é – pelo menos, a interdependência federativa não pressupõe que seja (Abrucio, 2005, p.5) - uma ação impositiva e piramidal do Governo Central, como se estivesse diante de um Estado Unitário.

O compartilhamento de soberanias – ou de poder político, autonomia – induz a federação a um sistema mais entrelaçado do que hierárquico. Dessa forma, a coordenação é uma prerrogativa dada a um dos entes federados,

preferencialmente ao Governo Central, para que ele mantenha o equilíbrio federativo, permitindo formas saudáveis de cooperação e competição, instaurando mecanismos de parceria que sejam aprovadas pelos demais entes federativos.

Por meio da coordenação, então, o ente coordenador cria regras que induzem e estimulam os entes federados a compartilhar tarefas e decisões, equilibrando e mediando as relações naturalmente conflituosas, auxiliando os entes mais dependentes e premiando os entes mais eficientes.

Abrucio resume de forma clara como deve ser o relacionamento coordenativo:

> *A atuação coordenadora do Governo Federal, ou de outras instâncias federativas, não pode ferir os princípios básicos do federalismo, como a autonomia e os direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos. É preciso, portanto, que haja processos decisórios com participação das esferas de poder e estabelecer* ***redes federativas*** *(ABRUCIO & SOARES, 2001), e não hierarquias centralizadoras.* (Abrucio, 2005, p.9).

Pensando em coordenação, Abrucio (2001a; 2001b; 2006, entre outros) e Arretche (1996; 2002, entre outros) acentuam a importância do poder central na federação brasileira como contrapeso para o direcionamento e a coordenação das políticas públicas descentralizadas.

Abrucio (2006, p.67) afirma que *"nos setores ou questões em que houve maior integração e atividades coordenadoras, os processos de descentralização foram potencializados em seus efeitos positivos"*.

Arretche (2004), seguindo posicionamento similar defende que a coordenação federal dos programas sociais se justifica tanto por razões relacionadas à coordenação das decisões dos governos locais, bem como para corrigir as desigualdades de capacidade de gasto entre Estados e Municípios.

Sheila M. R. Ribeiro (2005) destaca a importância da coordenação como elemento fundamental para as relações intergovernamentais, vendo esta como uma estratégia para implementar políticas públicas, sobretudo em casos em que não se verificam nítidas as fronteiras de competências entre os níveis de governo.

Para Rocha e Faria (2004) a superação e a minimização de desigualdades regionais exigirá do governo central a criação de mecanismos de coordenação e fomento à cooperação intergovernamental e a implementação de medidas compensatórias, permitindo que os entes locais e os governos subnacionais solucionem seus problemas comuns ou os problemas que ultrapassam seus limites territoriais.

Como se vê, a necessidade de uma coordenação federal é sempre destacada ressaltando-se o papel da união e dos estados como os atores efetivamente capazes de realizar essa mobilização.

A utilização de instituições coordenadoras em um processo de descentralização administrativa levaria, portanto, a efeitos positivos potencializados, corrigindo desigualdades de gastos e eficiência e superando superposições de competências.

1.3.2.3 – Cooperação Federativa[10]

Segundo Celina Souza (2004, p.23), *"é importante retornar à referência (...) sobre a necessidade de distinguir cooperação e coordenação, embora ambas impliquem em construção de consenso e negociação"*.

Para a autora a cooperação é requerida quando existe autonomia formal entre os entes que participam da ação coletiva, como é o caso dos municípios, enquanto a coordenação ocorre quando os participantes compartilham a mesma fonte de autoridade, sendo, portanto, possível centralizar decisões as quais têm um fluxo na direção 'de cima para baixo'.

[10] Apesar de se estar analisando a cooperação intermunicipal dentro de um modelo federativo, isso não significa dizer que ela – a cooperação - esteja ausente nos estados unitários. Ocorre que a fragmentação de poder é premissa chave dos modelos federativos. Os estados unitários podem conceber, a seu modo, autonomias regionais e locais, que irão trazer a tona questões como a cooperação intergovernamental, ou pelo menos a ela similares. A cooperação, logo, não é fenômeno específico das formas de governo federal, nem mesmo um tipo de relação exclusiva de relações estatais internas. Por exemplo, pode-se citar as relações internacionais, que podem ser estudadas em muitos casos sob o aspecto da cooperação. A criação de entidades supranacionais como a União Européia ou o Mercosul trazem questões similares a que aqui serão estudadas.

Nesse tipo de relacionamento questões comuns a todos os entes são tratadas de modo coletivo. Aqui se dividem os relacionamentos cooperativos puros e os que surgem por conta da interdependência entre os entes.

Os relacionamentos cooperativos puros são aqueles derivados da união de esforços sem necessariamente serem os entes envolvidos dependentes uns dos outros. Há uma ação cooperativa – ou coletiva – porque os entes cooperadores acreditam de certa forma que unindo esforços encontram-se soluções economicamente mais viáveis – tanto do ponto de vista dos custos financeiros, como do ponto de vista da eficiência ou otimização dos resultados a serem obtidos.

Não se trata, logo, de uma pureza de sentimentos, mas no sentido de que os próprios entes se apercebem dos benefícios de cooperarem, sendo que, agindo isoladamente encontrariam, também, resultados satisfatórios, mas não tão eficientes.

Haverá relacionamento de interdependência quando as questões comuns a todos os entes são tratadas de modo coletivo, porém, aqui há uma dependência, pois, ou o problema é comum a todos – por ex. meio ambiente -, ou sozinhos não encontram soluções satisfatórias.

A cooperação, assim como a coordenação, pode ser vertical – ou seja, entre entes que apesar de terem as mesmas atribuições são entes federais de naturezas distintas – ou pode ser horizontal, entre entes que têm a mesma posição dentro da pirâmide federativa.

Rocha e Faria (2004), discutindo a questão da cooperação intermunicipal, afirmam que a fragmentação resultante do processo de descentralização colocou na ordem do dia a necessidade de cooperação entre os entes federados.

A fragmentação resultante do processo de descentralização exigiu dos entes federados a cooperação, ou porque os entes locais eram incapazes de solucionar seus problemas individuais isoladamente dada a ausência de recursos financeiros e humanos ou porque alguns problemas locais ultrapassavam as fronteiras de um único ente federado, tais como os problemas ambientais, de transporte e até mesmo de violência (Rocha e Faria, 2004; Levy, 2000; Diniz Filho, 2007, entre outros).

O viés municipalista do federalismo e do processo descentralizador brasileiro produziu efeitos deletérios, como a competição predatória, a ausência do fornecimento de determinadas políticas aos cidadãos por ausência de recursos, o fortalecimento de elites regionais e o descaso com problemas que podemos chamar de supramunicipais, como os recursos hídricos (Rocha e Faria, 2004; Diniz Filho, 2007; Souza, 2004).

Então se por um lado, houve um movimento de fragmentação na execução das políticas públicas, por outro lado, diante dos problemas encontrados na prática, exigiu-se dos municípios o movimento inverso de desfragmentação, ou seja, de ação mais cooperada, ou ação menos individualizada.

Nas palavras de Rocha e Faria,

> *A cooperação pode ser uma maneira de se reunir esforços para suprir a carência individual dos municípios em recursos financeiros, tecnológicos e humanos necessários à execução das atribuições que lhes competem. O sentido da cooperação seria, também, o de estabelecer condições para o fortalecimento da autonomia e da capacidade de barganha dos municípios. (Rocha e Faria, 2004, p.12).*

Como compartilhar práticas para gestão de problemas comuns – saúde, educação – e problemas que transcendem as fronteiras dos municípios – transporte, meio ambiente?

Para Rocha e Faria (2004, p.9) *"o processo de construção institucional envolve a definição de como combinar descentralização com centralização e cooperação com competição"*, tese em sintonia com as análises de Abrucio (2005; 2006) e Arretche (1996; 2002).

Nesse sentido defendem que a cooperação pode ser uma maneira de se reunir esforços para suprir a carência individual dos municípios em recursos financeiros, tecnológicos e humanos necessários à execução das atribuições que lhes competem.

Segundo Oliveira,

> *No modelo cooperativo, a rivalidade entre as duas esferas de poder (central e descentralizado) é substituída pela colaboração, e o espírito de solidariedade ganha força para atenuar/corrigir desigualdades interpessoais*

> *e inter-regionais de renda, de modo a garantir um melhor equilíbrio federativo. Instrumentos e mecanismos redistributivos tornam-se importantes para essa finalidade, enquanto o Poder Central, tido como mais capaz de exercer esse papel, assume a posição proeminente na estrutura da distribuição de poder político territorial. (Oliveira, 2007, p.11).*

1.4. Destacando pontos para compreensão das relações intergovernamentais no Brasil

A adoção de uma forma de estado federativa traz, como conseqüência lógica, ao debate a questão das relações intergovernamentais, as quais podem se dar através de diferentes estratégias, seja ela através de ações coordenadoras, cooperativas ou competitivas.

Mas, simplesmente classificar um Estado como federativo ou unitário não nos permite compreender os problemas específicos da implementação de determinadas políticas públicas, pois o federalismo é extremamente flexível, permitindo a combinação de diferentes distribuições de competências e atribuições, poderes, recursos. Para cada questão política e pública envolvida haverá diferentes tipos de descentralização, de concessão de autonomia, e de coordenação federativa (Costa, 2005).

A análise dos arranjos institucionais específicos de cada política, bem como das instituições que tratam das relações intergovernamentais de determinada região é útil para compreensão de como o federalismo se concretizou.

A estrutura federativa do modelo constitucional brasileiro, instituído em 1988, adotou uma perspectiva baseada em um movimento de descentralização política e administrativa que devolveu/concedeu aos entes federados de abrangência territorial parcial, municípios e estados, inúmeros poderes e deveres.

Esse movimento valorizou a autonomia dos governos locais, mas parece não ter dado adequada atenção à criação de instituições que pudessem responder às questões relativas a interdependência governamental.

Se o modelo constitucional adotado buscou garantir a autonomia aos entes locais, ou governos subnacionais, poderia ter instrumentalizado, de forma adequada, os governos estaduais e o governo nacional a fim de que pudesse institucionalizar o interrelacionamento governamental.

Ocorre que essa autonomia sem coordenação permitiu a adoção de estratégias competitivas entre os governos locais, o que deu origem à guerra fiscal, à ausência de controle sobre os gastos públicos locais, favorecendo o desperdício de dinheiro público e à ineficiência de algumas políticas públicas.

O formato do federalismo, que acabou dando preferência às relações competitivas, contribuiu para que o processo de descentralização da década de 80 não atingisse, pelo menos do ponto de vista da eficiência e da democracia, os resultados esperados.

A partir desse processo, emergiu no cenário nacional governos subnacionais incapazes de resolver problemas básicos da população e extremamente dependentes dos governos estadual e federal.

A tabela abaixo demonstra a importância das transferências intergovernamentais na construção das receitas municipais brasileira:

RECEITAS PRIMÁRIAS CONSOLIDADAS
DOS GOVERNOS MUNICIPAIS: 2001 a 2003

Especificação	Valor (1 000 R$)			Variação anual (%)	
	2001	2002	2003	2002	2003
Receitas primárias	**95 725 612**	**108 386 325**	**119 265 960**	**13,23**	**10,04**
Receita Tributária	18 807 171	22 963 442	28 845 819	22,10	25,62
ISS	7 499 516	8 361 663	9 685 246	11,50	15,83
IPTU	6 576 114	7 237 425	8 876 846	10,06	22,65
Contribuições previdenciárias do servidor público	1 810 073	2 545 075	3 015 215	40,61	18,47
Receita patrimonial (1)	237 572	177 220	222 706	(-) 25,40	25,67
Receita da venda de bens e serviços	3 625 234	4 821 530	3 506 492	33,00	(-) 27,27
Receita de transferências intergovernamentais	64 659 074	72 317 512	77 879 768	11,84	7,69
Receita de diversas transferências	6 514 734	5 501 153	5 668 515	(-) 15,56	3,04
Receita de alienação de bens imóveis	71 754	60 393	127 445	(-) 15,83	111,03

Fonte: Adaptado da tabela: *"Receitas e despesas primárias e resultado primário do Governo Municipal – 2001- 2003".* In: IBGE, Finanças Públicas do Brasil 2002-2003. Rio de janeiro. 2006.

A tabela demonstra a composição das receitas primárias dos municípios brasileiros durante os anos de 2001 a 2003. É possível notar que as receitas de transferências intergovernamentais compõem mais de 60% das receitas

municipais, enquanto as receitas tributárias não respondem nem por 20% da composição do orçamento público municipal.

As relações intergovernamentais cooperativas e coordenadoras passaram a ser vistas como formas de se resolver problemas locais e regionais e realizar políticas públicas de maneira mais eficientes, sem, obviamente, comprometer as autonomias locais.

O argumento é de que essas relações, então, permitiriam que o processo de descentralização fosse mais bem conduzido e que a heterogeneidade da federação brasileira pudesse ser contemplada, utilizando-se dos municípios como atores políticos e administrativos capazes de gerenciar os interesses locais.

No afã de enfrentar, então, alguns problemas de coordenação, tanto horizontais quanto verticais, o Governo Federal, durante a década de noventa se movimentou no sentido de estipular algumas medidas, administrativas e legislativas, que limitaram de certa forma a autonomia dos entes federados, ou como afirma Arretche (2008, p.12), fixou-se com *"razoável grau de detalhamento as regras segundo as quais estados e municípios exercem suas competências"*.

Entre as diversas inovações institucionais, desse período, de cunho coordenador, podemos citar no campo da educação a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), que segundo Costa, se caracteriza por ser

> *um instrumento institucional de indução a um conjunto de comportamentos por parte dos entes federados, no âmbito da educação. O FUNDEF é um fundo contábil que vincula receitas de transferências de estados e municípios, com a complementação da União, e as redistribui a partir de critérios relacionados ao número de alunos atendidos no ensino fundamental e ao gasto realizado por cada unidade para atendê-los. O Fundo procura justamente resolver um dos problemas centrais das políticas sociais em estados federativos: compatibilizar a autonomia dos entes federados com a necessária coordenação das ações para a garantia de certos patamares mínimos de cidadania, o que torna-se ainda mais complicado em federações altamente desiguais como a brasileira.* (Costa, 2005, p.5).

A criação dessa solução institucional se deu, pois se constatou que havia – e ainda há – grande desequilíbrio entre estados e municípios em termos de encargos e cobertura educacional (Costa, 2005, p.4).

Outra solução, de cunho fiscal, foi a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Kandir, que, segundo Abrucio (2000, p.105), *"reordenou os parâmetros de ação dos entes subnacionais, criando condições para que as relações intergovernamentais ganhassem um sentido diferente do constituído na redemocratização, especificamente no que tange à convivência mais responsável entre os níveis de governo"*.

É dentro desse contexto de desenvolvimento do pensamento e das instituições federativas que se deve pensar os arranjos cooperativos em estudo. O que, dentre as características do federalismo brasileiro favoreceu ou prejudicou o surgimento e o desenvolvimento dessas experiências institucionais de solução cooperativa de problemas?

A competição intergovernamental, como se viu, tornou as relações intermunicipais e interestaduais ainda mais conflitantes. A coordenação pela União ainda é bem restrita a produção de normas de cunho geral que vinculam os entes federados, estando pouco presente em projetos verdadeiramente executivos e administrativos.

As experiências cooperativas, então, poderiam nos trazer novas soluções.

Mas vale reforçar os argumentos de que no federalismo, em si, as autonomias locais devem ser preservadas, e no federalismo brasileiro é preciso ter em conta que somos: (a) uma federação de regras simétricas, mas de problemas assimétricos; (b) sem uma institucionalização ampla, do ponto de vista constitucional e legal, que permitam, ou favoreçam, a criação de novas esferas administrativas que perpassam os limites municipais – como, por exemplo, regras que favoreçam do ponto de vista fiscal (arrecadatório), os entes que agem de forma cooperada -; e (c) marcados fortemente pelo movimento descentralizador que fortaleceu as elites locais.

Assim, ao analisar os arranjos cooperativos em questão não se pode perder de vista a caracterização do nosso federalismo, bem como a perspectiva da competição, que pode favorecer alguns poucos atores federativos, bem como suas personalidades políticas, representado um obstáculo forte a ações coordenadas e cooperadas.

No presente capítulo, portanto, destacou-se as relações intergovernamentais – competição, coordenação e cooperação - dentro do federalismo brasileiro marcado pela descentralização, a existência de uma grande heterogeneidade dos atores federativos, a inexistência de instituições capazes de resolver o fenômeno da interdependência e das relações intergovernamentais, além da existência dos municípios como atores políticos e administrativos importantes da gestão pública brasileira.

CAPÍTULO II - ARRANJOS COOPERATIVOS INTERMUNICIPAIS EM MINAS GERAIS: As Associações Microrregionais e os Consórcios Intermunicipais de Saúde

Competição, Coordenação e Cooperação são ações que estão presentes em todos os federalismos, em menor ou maior grau, institucionalizados ou não.

Para compreender os nossos objetos de pesquisa, as experiências cooperativas ocorridas no Vale do Rio Doce, tendo como município de referência à cidade de Governador Valadares, vale retomar aqui a história de duas experiências que ocorrem no Estado de Minas Gerais: as Associações Microrregionais e os Consórcios Intermunicipais de Saúde.

Apesar do movimento descentralizador da década de 80 e da ampliação do papel dos municípios na federação brasileira com a promulgação da Carta Constitucional de 1988, os arranjos cooperativos nacionais não são novidades, havendo registros de menções jurídicas aos consórcios desde a Constituição Federal de 1937 e de associativismo intermunicipal desde 1960. Dentre esses exemplos, a literatura apresenta o, até hoje existente, Consórcio Intermunicipal de Promoção Social do Governo de Rio Claro, com sede em Bauru (Diniz Filho, 2007; Cruz, 2000), ações cooperativas de âmbito limitado nos Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina (Diniz Filho, 2007), e o Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba –CODIVAP – em 1970.

Porém, é da década de 80, a formação mais consistente dos consórcios intermunicipais de saúde (Cruz, 2000; Diniz Filho, 2007; Rocha e Faria, 2004).

Em Minas Gerais, o movimento associativista contou com forte indução por parte das outras esferas da federação, tendo as associações intermunicipais e os consórcios intermunicipais de saúdes origem em políticas estaduais de

descentralização administrativa, que encontrou nos municípios parceiros ideais para a execução das políticas públicas[11].

Como será discutido, é na década de 70 que se iniciam as experiências associativas intermunicipais no Estado de Minas Gerais, mas é a partir da década de 90 que elas ganham predominância nas políticas públicas, especialmente nas de saúde.

Esses arranjos por estarem dentro de um desenho institucional federativo, como foi visto, são formados por atores que compartilham autonomia política sem submissão hierárquica. O interrelacionamento governamental desses entes, na busca pelo bem público, é um verdadeiro problema de ação coletiva que trará a tona questões como tomada de decisões, formulação, implementação e execução de políticas públicas.

A ação social marcada pela estratégia de cooperação será objeto, também, de análise nesse trabalho, motivo pelo qual serão levantados e analisados argumentos sociológicos que justifiquem a emergência desses arranjos pela análise da Teoria da Ação Coletiva.

Como se vê, o presente capítulo faz uma incursão na história dos arranjos cooperativos e aborda a Teoria da Ação Coletiva, extraindo da literatura argumentos analíticos que explicam a emergência e o desenvolvimento das experiências cooperativas intergovernamentais.

2.1. As Associações Microrregionais

Entre 1974 a 1987, relata Carvalho (1997-98), se deu no Estado de Minas Gerais a criação do PRODEMI, Programa de Desenvolvimento Microrregional, o qual estimulou a criação das Associações de Municípios dentro das já existentes trinta e sete microrregiões do Estado. Desse programa, então, resultou uma esfera intermediária de atuação dentro da federação, o que foi, segundo Carvalho (1997-98), ao encontro das políticas federais existentes que buscavam maior efetividade na

[11] Esse papel indutor do Estado esteve presente, também, nas experiências paulistas, carioca e paranaense (Diniz Filho, 2007, Cruz, 2000, Abrucio e Soares, 2001a).

realização de suas políticas em parcerias com os municípios, ocupando, um espaço no qual sempre prevaleciam as administrações estaduais.

Atualmente o estado tem 10 macrorregiões, 66 microrregiões e 39 associações microrregionais (ALEMG, 2009).

As associações foram criadas, segundo diversificada literatura (Diniz Filho, 2007; Carvalho 1997-98; Penna, 1997), como mecanismo para auxiliar a execução, pelo Governo Federal, de projetos altamente centralizados e tendo como principal forjador a Secretaria de Articulação com Estados e Municípios – SAREM -, em 1972, incentivando a criação, pelos Estados, de instituições-espelho, que pudessem reproduzir no âmbito estadual essas características do governo federal.

Em 1973, Minas Gerais criou a Superintendência de Articulação com os Municípios – SUPAM, responsável pela criação das associações municipais.

Alerta Diniz Filho que

> *Ainda que o Governo Federal estivesse por detrás da idéia das AMs, essas devem ser vistas essencialmente como fruto de políticas de indução estaduais, pois coube às administrações estaduais dar forma prática e executar tal estratégia. Também, já a partir de 1974 se inicia processo de corrosão da capacidade de gasto do Governo Federal, e assim os governos estaduais ganham mais poder de decisão. Em Minas Gerais, as Associações Microrregionais foram criadas exatamente dentro desse contexto de constante retração da União, ao longo de 1974 a 1987, sendo que cada município só poderia fazer parte da AM correspondente à sua microrregião administrativa, e a adesão à associação era facultativa. (Diniz Filho, 2007, p. 27).*

Mas qual a função dessas associações intermunicipais? O PRODEMI estabeleceu três programas com funções distintas. O primeiro deles buscava treinar e capacitar o funcionalismo das administrações municipais. O segundo buscava instalar escritórios de engenharia que pudessem auxiliar as prefeituras e, o terceiro, buscava criar as chamadas *"patrulhas motomecanizadas",* que eram compostas de grupos de máquinas pesadas visando a realização de obras públicas.

Desses três programas somente o último encontrou realização plena, todos os demais, segundo aponta Diniz Filho (2007), fracassaram. Conclui-se, logo, que as Associações Microrregionais tiverem como principal motor a compra de máquinas para finalidades de obras públicas.

Em 1982 extinguiram-se os órgãos estaduais de apoio aos municípios, em boa medida em razão das reformas empreendidas por Tancredo Neves que visava diminuir as influências clientelistas que seriam promovidas pela SUPAM. Porém, se criou alguns programas que influenciaram a trajetória das Associações Microrregionais e, entre esses, pode-se destacar o PROMOTO, que segundo Diniz Filho (2007, p.28), consistia *"na cessão de máquinas pesadas (agrícolas, mas principalmente necessárias à realização de obras de engenharia) para as associações microrregionais, para que essas as alugassem aos municípios-membros por valores abaixo daqueles praticados pelo mercado"*. Esse programa representou, então, um grande motivo para que os municípios permanecessem associados às AMs.

Em 1991, o governo do Estado criou a PRODEMU – Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal – que, não obstante ter prometido uma nova volta ao associativismo, produziu não mais que relatórios, que indicaram que a sobrevivência das AMs dava-se mais por esforço próprio dessas do que pelo zelo dos prefeitos para a cooperação intermunicipal e que na maioria das vezes estavam sem recursos para investimento, funcionando apenas para cobrir as suas despesas (Diniz Filho, 2007, p.29).

Além das políticas instituídas no nível estadual, ou federal, as Associações Microrregionais representam uma instituição intermediária, facilitando a confluência de interesses dos municípios participantes, servindo de porta voz regional e importante difusor de informações.

Elas, também, realizam atividades diversas de interesses dos próprios municípios e decididos por eles, o que vai além do pretendido pelo Estado durante a década de 80 e início da década de 90.

Com o tempo se tornou um local de encontro dos prefeitos da região, servindo de fórum permanente ao debate dos problemas regionais. Uma das características das Associações Microrregionais são as chamadas funções genéricas, ou seja, trata-se de uma organização cooperativa que não foi criada para praticar somente uma determinada função (cooperação na saúde, ou na educação, ou no trânsito), mas para praticar todas as possíveis atividades/funções que sejam do interesse dos membros participantes. Daí que, sendo de funções genéricas, podem alterar, ao longo do tempo, suas prioridades.

Recentemente o Governo de Minas Gerais retomou o interesse pelas Associações Microrregionais estabelecendo alguns novos projetos para refortalecê-las. Reportagem, de fevereiro de 2005, do jornal Diário do Rio Doce, do município de Governador Valadares traz mensagem do então secretário-chefe da Casa Civil do governo do Estado, Sr. Danilo de Castro, afirmando que as associações microrregionais iriam voltar a serem fortes, com capacidade para o desenvolvimento de projetos e prestação de outros serviços aos municípios (Diário do Rio Doce, 03C, 2008).

2.2. Os Consórcios Intermunicipais de Saúde

Os Consórcios Intermunicipais de Saúde surgiram dentro de um contexto de estímulos aos consórcios intermunicipais de saúde. A sua difusão foi de forma heterogênea, pois, dependeu, em grande medida, do papel exercido pelos governos estaduais, tendo sido adotadas de maneira expressiva pelos Governos de Minas Gerais e do Paraná (Rocha e Faria, 2004, p. 13).

Houve, por parte do Governo Federal a criação de parâmetros legais para a formação desses consórcios. A Constituição Federal, em seu artigo 18, já dava aos municípios a autonomia para celebrar consórcios. Porém, as legislações municipais eram omissas. O poder legislativo federal, no exercício de sua competência, produziu a Lei Orgânica de Saúde, Lei nº 8.080 de 1990, definindo a base institucional do Sistema Único de Saúde e reconhecendo a existência e a utilidades dos consórcios intermunicipais de saúde[12].

Apesar do reconhecimento pelo governo federal da possível utilização dos consórcios de saúde como instrumentos para promoção da saúde, a formação dos consórcios intermunicipais se deve muito às políticas públicas estaduais. Pode-se afirmar, baseado nos dados apresentados pela literatura já exposta que os

[12] No ano de 2005 a União publicou a lei nº 11.107 que dispôs sobre a formação dos consórcios intergovernamentais para o provisionamento de serviços públicos. Não sendo uma lei exclusiva para os consórcios de saúde não nos interessa em demasia, pois ela deverá ser observada em todos os casos por todos os arranjos cooperativos intermunicipais, seja ele qual for. O termo "consórcio", utilizando pela lei, é o que aqui estamos tratando como arranjo cooperativo.

Consórcios Intermunicipais de Saúde teve no governo estadual o seu principal indutor, especialmente no caso de Minas Gerais.

Em Minas Gerais, apesar das duas primeiras experiências de CIS terem tido origem na iniciativa privada – ainda que induzida - as demais contou com o apoio e a força do governo estadual.

Relata Diniz Filho (2007) que em 1993 inaugurou-se, em Minas Gerais, a experiência em consórcios públicos, sendo que os dois primeiros consórcios originaram-se a partir de estruturas de saúde pré-existentes e sub-utilizadas:

> *O caso pioneiro ocorreu na cidade de Moema, na região do Alto Rio São Francisco, que contava com um hospital com capacidade bastante superior à demanda do município, e que, por isso, se encontrava sub-utilizado. A diretoria da Faculdade de Ciências Médicas de Minas Gerais, interessada em proporcionar melhores condições na região para o desempenho da disciplina de "Internato Rural" pelos alunos dessa faculdade, articula com prefeitos da região a implantação do modelo de consorciamento intermunicpal, que já havia sido implementado com sucesso em outras regiões do país.* (Diniz Filho, 2007, p.17).

A segunda experiência ocorreu na Microrregião do Alto Rio Grande, no mesmo ano, incentivada pela experiência do CIS da Microrregião do Alto Rio São Francisco, utilizando-se de condições semelhantes de estrutura pré-existente, e por iniciativa de José Rafael Guerra, então diretor da Faculdade de Ciências Médicas do Estado de Minas Gerais.

Com a eleição do Governador Eduardo Azeredo em 1994, e a nomeação de José Rafael Guerra para secretário de saúde, os consórcios intermunicipais de saúde se espalham pelo Estado, tendo o governo Azeredo incentivado a formação de sessenta e seis consórcios envolvendo mais de seiscentos municípios mineiros, e tornando o Estado de Minas Gerais como a maior experiência associativista no campo da saúde no país. Já em 1999, o Estado de Minas Gerais contava com 70 consórcios.

Para Rocha e Faria,

> *"a ação do governo estadual não se limitou à difusão do ideário cooperativo na área e ao fornecimento de informações para a criação dos consórcios. Como forma de pressão, o secretário de saúde acenou com a possibilidade*

> *de liberação de recursos estaduais para o setor e definiu que negociaria apenas com municípios consorciados".* (Rocha e Faria, 2004, p.22).

Observa-se claramente pelo argumento exposto que o Estado de Minas Gerais se utilizou de um importante mecanismo de indução, qual seja, a liberação de recursos estaduais de forma a beneficiar àqueles que aderissem ao programa estadual de criação de consórcios de saúde.

A tabela abaixo, extraída da dissertação de Diniz Filho (2007, p.81) demonstra com clareza a expansão dos Consórcios em Minas Gerais:

TOTAL DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE E MUNICÍPIOS ASSOCIADOS EM MINAS GERAIS ENTRE 1993 A 1999

Ano	Número de CIS criados	Número de Municípios consorciados
1993	02	48
1994	01	11
1995	28	368
1996	16	160
1997	18	144
1998	04	26
1999	01	19
TOTAL de CIS em Minas	**70**	**776**

Fonte: LIMA e PASTRANA, 2000 a, p. 9.

Porém, essa indução não representou total dependência dos consórcios ao governo estadual ou federal. Dois fatores podem justificar tal afirmação, segundo Diniz Filho (2007):

(1º) A partir de 1999, com a eleição do Governador Itamar Franco, opositor declarado do ex-governador, o apoio estadual aos consórcios foi diminuído e em alguns casos completamente retirados. Porém, as experiências permaneceram, com alguns exemplos de extinção dos consórcios (de 70 consórcios então existentes, passou-se a 64).

O número de seis extinções, apesar de se mostrar como um número de pouca representatividade destaca-se em termos percentuais, representando quase 10% de extinção com a ausência de apoio estadual.

Isso demonstra a importância do apoio de um ente público externo – no caso o governo estadual – para as experiências cooperativas. O argumento será

melhor trabalhado no momento em que for mencionada a história das atividades realizadas pela Associação Microrregional – ARDOCE;

(2º) dados, segundo Diniz Filho (2007, p.22), apontam que há poucos Consórcios Intermunicipais de Saúde em Minas Gerais são capazes de se envolverem totalmente com a estrutura do SUS, dependendo única e exclusivamente dela.

Entre esses dados, o pesquisador cita o fato de que somente 9,4% dos CIS prestavam *"diretamente todos os serviços que fornecem à população, e essa condição de 'prestador total' de serviços é o principal indicador de quantos consórcios intermunicipais de saúde podem assumir posições de destaque dentro da estrutura do SUS".*

A grande maioria dos consórcios é do tipo misto, que compram e prestam serviços – executam e fazem a intermediação -, podendo estar em parte relacionado com o SUS e, em parte, livres, atuando conforme suas próprias políticas de prioridade.

Segundo os dados apresentados pelo referido autor (Diniz Filho, 2006, p 87-88) 75% dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais prestam serviços e compra serviços. Essa mescla é do tipo variada, não havendo um padrão de atuação entre os consórcios mineiros, ao contrário de outros estados da federação (Rio de Janeiro, Mato Grosso, Paraná) que tiveram seus consórcios totalmente integrados à estrutura do SUS e aos objetivos da Secretária Estadual de Saúde.

Para se ter uma idéia,

> *Apenas 9,4% dos CIS mineiros "prestam" diretamente todos os serviços que fornecem à população, e essa condição de "prestador total" de serviços é o principal indicador de quantos consórcios intermunicipais de saúde podem assumir posições de destaque dentro da estrutura do SUS (geralmente, posições ocupadas anteriormente pela rede estadual de saúde). Assim, podemos já concluir em favor de um "nível de poder/liberdade" dos municípios mineiros consorciados, em média, mais alto do que o dos municípios que fazem parte de CIS no restante do país (principalmente se considerarmos também os dados, a respeito das fontes de financiamento e tipos de serviços prestados pelos CIS em Minas Gerais e no Brasil).* (Diniz Filho, 2006, p. 88).

Aponta Diniz Filho (2006), que nas experiências cooperativas de estados como Rio de Janeiro, Mato Grosso e Paraná a indução estadual foi fato de extrema relevância para o surgimento dos consórcios intermunicipais de saúde. Segundo ele o associativismo nesses estados, como o associativismos no Estado de Minas Gerais, não se deu de forma totalmente espontânea. Ocorre que naqueles estados as secretarias de saúde incentivaram a criação dos consórcios a fim de que estes administrassem e controlassem uma estrutura de saúde já instalada, tornando as nascentes associações vinculadas a todo o sistema de saúde público brasileiro, de forma estrutural:

> *Como ocorrido principalmente no Paraná (BERTONE, 1996; KEINERT e ROSA, 2001; CARDONI JR, COSTA e NICOLETTO, 2005) e no Rio de Janeiro (SCHNEIDER, 2001; SCHNEIDER, 2005), os CIS se formaram em torno da administração de hospitais que – bem ou mal – realizavam serviços de saúde e eram remunerados pelo Poder Público (estadual ou federal) por isso. A estruturação do SUS deu bases mais sólidas a essa relação entre hospitais que participam da rede pública e o Governo Federal, criando tabelas fixas de remuneração por procedimentos realizados. Assim, ficou bastante explícita a posição de vários CIS brasileiros: administradores de instituições prestadoras de serviços de saúde pública que, por sua vez, são custeadas pela remuneração decorrente dos serviços que prestam no âmbito do SUS. (DINIZ FILHO, 2006, p. 67-68).*

Nesses casos, os municípios, então, passaram a ser meros administradores, ou gerentes, de instituições conveniadas à rede pública, e em alguns casos, tiveram, também, a posição de financiar os “complementos” aos valores pagos pelo SUS pelos procedimentos médicos e cirúrgicos efetuados.

No caso de Minas Gerais a experiência se deu de forma mais ampla, englobando poucos arranjos que visavam administrar alguma estrutura hospitalar. Os consórcios, em Minas Gerais, giravam em torno da prestação de serviços médicos (consultas) e em torno da realização de exames, e assessoria aos municípios.

Isso, talvez, se justifique pelo fato que 82,9% dos municípios consorciados podiam ser considerados de porte populacional pequeno (menos de 20 mil habitantes) (Diniz Filho, 2006, p. 83), ou seja, municípios que muito provavelmente não tinham uma estrutura hospitalar.

2.3. Explicitando fatores que levariam a formação dos arranjos cooperativos: observações sobre a Teoria a Ação Coletiva e sobre os fatores deduzidos de experiências cooperativas

Entre os objetivos usuais para se construir um arranjo cooperativo, pode-se destacar os seguintes: (I) solucionar problemas municipais que sozinho o ente federado não seria capaz de resolver; (II) solucionar problemas que ultrapassam os limites territoriais de um só município, exigindo para sua resolução definitiva a ação de todos os envolvidos; e (III) obter benefícios mais vantajosos através da cooperação, maximinizando resultados, em comparação aos benefícios que poderiam ser obtidos se atuasse isoladamente.

Mas, quais fatores levariam um grupo de municípios, autônomos, independentes, concorrentes entre si e até mesmo politicamente adversários, a se organizarem cooperativamente? O que de fato desperta os arranjos cooperativos e mantém o seu desenvolvimento ao longo de um determinado período? Por que e quais fatores fazem com que municípios se agrupem e continuem agrupados em arranjos cooperativos?

A primeira observação cabível é a de quando pensamos em ação cooperativa entre entes autônomos federados, pensamos em uma ação coletiva, ou seja, é um tipo de linha de ação escolhida por todos, ou pela maioria dos indivíduos, que quando escolhida conduz a um resultado coletivamente melhor (Elster, 1994).

Destaca-se o comentário de Costa (2005) a esse respeito, ao analisar as relações intergovernamentais e a desigualdade educacional:

> *"De maneira geral, o desenho federativo, na medida em que cria atores com soberania compartilhada e sem submissão hierárquica (União, estados e, no caso brasileiro, municípios), torna a formulação, decisão e implementação de políticas um –ou vários – problema de ação coletiva. No caso das políticas sociais, coloca no centro dos conflitos, decisões e políticas, ao lado das questões sobre o que fazer no campo das políticas públicas, as questões relacionadas a quem faz o que – e com que recursos".* (Costa, 2005, p.2).

Assim, é a ação realizada por todos os indivíduos, ou pela sua maioria, que visa obter um resultado comum satisfatório para cada um individualmente ou pretensamente satisfatório para a coletividade.

> *A existência de um mosaico de atores e agências atuando simultaneamente no mesmo espaço territorial, como, por exemplo, o dos municípios conurbados, desejável do ponto de vista estratégico, gera o que a ciência política denomina de problema da ação coletiva, ou seja, o problema da cooperação para o funcionamento de grandes grupos. (Souza, 2004, p.21).*

Entender por que as pessoas cooperam é a grande questão que se coloca aos teóricos e estudiosos da Ação Coletiva, o que torna tal campo de estudo necessário para compreendemos a cooperação intergovernamental.

Retoma-se brevemente o argumento de Olson (1999). Para ele, os indivíduos tentarão a todo modo minimizar seus custos, preferindo se manter parados aproveitando o resultado da ação dos outros, se essa for bem sucedida, quando o objetivo a ser conquista for um bem público, no sentido econômico, isto é, aquele bem que uma vez conquistado a todos estará disponível, não sendo exclusivo, nem divisível. Segundo esse pensamento os indivíduos tendem a não cooperar quando percebem que sua ação individual não será de todo modo relevante se todos continuarem cooperando, pois desse modo poderá *"pegar uma carona"* nos benefícios obtidos pelo grupo sem a sua participação.

A análise do autor passa, portanto, pelo estudo dos motivos que um determinado grupo de indivíduos que age racionalmente na busca de seus interesses se agregam na busca de bens públicos, que estarão disponíveis para todos se estiver disponível para qualquer um.

Relevante para o autor são dois fatores: a) o tamanho do grupo – quanto menor o grupo mais fácil conseguir a participação dos seus membros, tendo em vista que a não colaboração de um pode comprometer a fruição do bem por todos; b) a existência de um sistema de coerção que promove sanções ou incentivos para aqueles menos ou mais cooperadores:

> *"Se o grupo for suficientemente pequeno, isto é, se cada participante obterá uma parte tão grande do benefício total que estaria disposto a arcar com*

> *todo o custo para não ficar privado do mesmo, o bem coletivo será provavelmente alcançado. Em um grupo de tamanho intermediário, isto é, um grupo em que nenhum membro obteria benefício tal que se dispusesse a arcar sozinho com os custos, mas no qual, não obstante, o indivíduo ainda fosse suficientemente importante em termos do grupo como um todo, de tal forma que sua contribuição ou falta de contribuição para o objetivo do grupo tivesse efeito perceptível sobre os custos e benefícios dos outros membros, o resultado seria indeterminado. Por contraste, num grupo grande, no qual a contribuição (ou falta de contribuição) de nenhum membro individual faz qualquer diferença perceptível para os outros membros, é certo que um bem coletivo não será alcançado, a menos que haja coerção ou alguma indução extra que leve os membros do grupo a agirem em seu interesse comum"* (Olson, 1999: 44).

Esses fatores são significativos para análise dos arranjos cooperativos intermunicipais, pois nos leva a buscar entender porque alguns municípios cooperam ou, porque alguns municípios se filiam a determinados grupos de interesse.

A título de exemplo, se faz uma breve análise quanto aos consórcios intermunicipais de saúde. Porque municípios com maiores rendas, com infra-estrutura desenvolvida se filiam aos municípios mais pobres na prestação de serviços de saúde? E quando ocorre essa filiação quais são os custos impostos a cada ator? Quais os benefícios que o estimulam à cooperação?

Nesse mesmo sentido aponta Celina Souza:

> *A literatura mostra, ainda, que os problemas de ação coletiva são mais facilmente resolvidos nos pequenos grupos, onde a criação de incentivos à cooperação, ou seja, as recompensas pela cooperação e as sanções pela não-cooperação, são menos complexas. Isso porque os pequenos grupos podem ser regidos por regras de reciprocidade, confiança e informalidade na aplicação de recompensas e sanções. Da mesma forma, experiências prévias de mobilização e ação entre membros do grupo, assim como a existência de homogeneidade política ou ideológica, tal como ocorre no Consórcio do Grande ABC, contribuem para aumentar a probabilidade de cooperação nos pequenos grupos e, portanto, para aumentar a possibilidade de provisão de bens coletivos mais cooperativa.* (Souza, 2004, p.22).

Não se pode perder de vista que uma atitude egoísta, direcionada a fim de obter a maior vantagem com o menor custo na conquista pelo bem comum, preferindo a inércia à ação cooperadora, ao invés de minimizar os custos, pode aumentá-los, naquilo que pode ser chamado de ação racional ineficiente. Supondo que uma determinada classe trabalhadora busque um aumento salarial. Se todos os

indivíduos dessa classe trabalhadora agir de forma egoística, esperando aproveitar-se do aumento sem participar do movimento grevista, ocorrerá uma ação ineficiente do ponto de vista da classe trabalhadora que não ganhará o aumento, trazendo prejuízos para todos os indivíduos.

Mas a análise de Olson (1999), segundo alguns de seus críticos (Elster, 1994; Reis, 1984), tem como falha a falta do elemento "coordenação". Assim, afirmam que pouco importa o tamanho do grupo, o que é relevante na ação coletiva é a existência de um agente externo, ou um subgrupo, com o poder de impor a cooperação.

Não se trata exatamente da falta do elemento *"coordenação".* Olson não deixou de mencionar esse elemento. A questão é que o problema persistiu, segundo seus críticos, pois Olson não se ateve à questão do agente externo, ou do subgrupo altamente interessado no arranjo. Trata-se, então, de incluir um novo jogador na ação coletiva, o que podemos chamar de *"jogador externo"*. Ou seja, aquele que se interessa pela prática da ação coletiva e é relevante para coordenação de tal ação. No caso dos arranjos cooperativos intermunicipais esse *"jogador externo"* seria o ente estatal superior, ou seja, o Governo Estadual.

Portanto, além das questões relevantes trazidas por Olson, devemos ter em mente esses pontos críticos à sua teoria, tentando suprir a sua análise com outros aspectos.

Dentre os críticos da teoria da ação coletiva, estão os formuladores da teoria dos jogos (Elster, 1994), afirmando esses que pouco importa o tamanho do grupo ou dos incentivos aos indivíduos, o que se torna relevante para a ação coletiva são as estratégias de interrelacionamento, as quais só serão possível de ser estabelecidas com a realização de inúmeras rodadas de negociação, tornando a cooperação em estratégia suficientemente boa para a promoção dos interesses individuais, que podem ser interesses egoísticos ou altruístas.

Ou seja, jogos de uma só rodada, ou de número de rodadas pré-definidas, podem ensejar menos cooperação do que jogos em que o número de rodadas não estão pré-definidas, não permitindo que os participantes conheçam o momento em que o jogo se finalizará. Isso porque, não sabendo quando a cooperação se extinguirá, a estratégia mais racional será a de cooperar sempre.

Logo, os arranjos cooperativos devem ter a perspectiva de longo prazo, ou se organizarem sem momento para encerrar as atividades, de modo que a estratégia cooperativa sempre apareça como a melhor alternativa.

Nesse sentido, são válidos os comentários de Telma Menicucci (2008) e outros:

> *Um dos jogos mais conhecidos e úteis na análise do problema da ação coletiva é o dilema do prisioneiro. Muito difundido, cabe apenas lembrar que esse dilema mostra como a racionalidade individual pode conduzir à irracionalidade coletiva ou a um resultado coletivo não desejado, fruto da não cooperação entre os atores. Esse dilema explicita o conflito entre os interesses particulares e o interesse comum para o caso da conduta racionalmente orientada e o jogo mostra como em decorrência de os prisioneiros orientarem as decisões por motivos egoísticos, o resultado é fruto de uma irracionalidade em termos de objetivos comuns; e ainda que se chegasse a um acordo para cooperar, não estaria assegurado o cumprimento do acordo a menos que ele fosse assegurado por um tipo de coação ou de incentivo externo. Só haveria cooperação entre os prisioneiros com a coerção imposta por um agente externo. (Reis,1984). (...) Entretanto, em situações em que o jogo se repete ou quando os indivíduos têm a possibilidade suficientemente grande de se encontrar, é possível a cooperação. Para Taylor (1987) não existe nenhuma solução interna que promova a cooperação quando se joga apenas uma vez; o contrário é possível quando se joga repetidamente, sendo que a participação de um depende do que façam os demais. Os membros de um grupo interessados em algum bem coletivo podem aprender a colaborar, desde que todos cooperem, ou seja, em situação em que se siga uma estratégia condicionalmente cooperativa, baseada na reciprocidade (Axelrod, 1984). A cooperação recíproca pode ser coletivamente estável, pois é capaz de defender o grupo de estratégias menos cooperativas.* (MENICUCCI et all, 2008 p.12-13).

Vale acrescentar a visão institucionalista proposta por Celina Souza:

> *(...) A cooperação nos grandes grupos tende a ter custos elevados e implica assegurar a coordenação e a cooperação de diversos órgãos de diferentes níveis de governo, para que suas ações e recursos convirjam simultaneamente para uma dada decisão ou política pública. Daí, portanto, a importância de se enfrentar a questão da ação coletiva por meio de desenho institucional, ou seja, através da proposição de regras que incentivem atores e agências à cooperação para o objetivo da produção do bem comum ou coletivo, ou, de forma mais direta, regras para as situações mais críticas que envolvem a cooperação e a coordenação para se alcançar os objetivos deste projeto. Tal assertiva decorre do reconhecimento de que a cooperação, por não ser intrinsecamente voluntária, como discutido acima, só ocorrerá na vigência de uma estrutura de incentivos que torne possível superar a inércia dos atores e das agências, minimizar o conflito de interesses e a tendência à não-cooperação. (...) Para contornar os problemas da ação coletiva, a formulação de regras formais e informais destina-se a criar incentivos e constrangimentos aos atores, a fim de gerar a*

> *cooperação. Mas mais do que isso, por essa lógica, o formato legal e administrativo das agências também aumenta ou diminui as possibilidades de cooperação, gerando incentivos positivos e negativos que guiarão a ação dos atores e das agências.* (Souza, 2004, p.23-22).

O que se percebe, portanto, é que a ação coletiva é uma ação um tanto quanto problemática, não surgindo somente da necessidade de se agir coletivamente para obter algum bem público. Trata-se de uma forma de agir que de alguma forma deve ser estimulada e permanente, e, portanto, relevante e essencial é analisar o formato institucional e a estrutura de incentivos dados aos atores cooperadores para que se mantenham ligados a determinado arranjo intermunicipal.

Nesse ponto, cabe retomar, ainda que de forma breve, algumas argumentos ligados aos grupos de interesse, pois, um dos resultados da ação coletiva é a formação de uma organização de pessoas que compartilha interesses similares, e por isso, atua, em certa medida, como os grupos de pressão, buscando satisfazer seus objetivos[13]. Segundo Pio (2002, p.48) para a efetiva formação de um grupo de interesse é necessário que os seus participantes (a) percebam a coincidência de interesse, (b) percebam que a atuação de maneira coordenada e cooperativa é mais vantajosa que a atuação isolada e (c) tenham bases de confiança recíproca.

Constatados esses fatores é preciso estruturá-lo formalmente de maneira que possam ter verdadeira capacidade de influência e, sobretudo, possam combater a inércia de alguns atores que tenham interesses similares e que prefiram se manter na posição de *free-rider.* Ora, afinal todos aqueles que se propõem a participar de um determinado grupo de interesse devem estar disponíveis para arcar com custos que a ação coletiva impõe e devem, também, se aproveitar dos benefícios.

Dessa maneira, vale trazer ao debate a contribuição de James Wilson (1974). Segundo o referido autor uma determinada política pode assumir quatro formas distintas de distribuir custos e benefícios, formando, então, quatro cenários

[13] Destaca-se que os aspectos relativos aos grupos de interesse geralmente são estudados e analisados quando se está dentro de questões envolvendo pressão política para obtenção de algum resultado, lobbies etc. Nesse caso, aborda-se um aspecto relativo ao grupo de interesse que consideramos ser útil para a análise dos casos em tela, apesar dos arranjos em análise não satisfazerem a caracterização dos chamados grupo de interesse, pelo menos não de forma adequada.

distintos que irão trazer problemas específicos quanto colocada uma determinada questão.

O primeiro cenário é aquele em que benefícios e custos são concentrados, ou seja, os membros de um determinado grupo suportam todos os custos e recebem todos os benefícios de maneira concentrada, excluindo os não participantes. Quando ocorre esse cenário os grupos de interesse tendem a funcionar com muita eficiência conforme seus membros estejam interessados efetivamente nos benefícios.

O segundo cenário é aquele que prevê benefícios concentrados e custos difusos. Um grupo específico tem grande retorno em torno de uma política específica, enquanto os custos são repassados para uma quantidade de membros muito maior do que os beneficiários. Essa é a situação pretendida por todos os grupos de interesse. Querem ver seus objetivos satisfeitos, porém, os custos repassados para todos, mesmo aqueles que não aproveitam dos benefícios.

O terceiro cenário prevê benefícios difusos e custos difusos. Não há nesse caso grupos específicos afetados de forma significativa, nem no que se refere aos benefícios, nem no que se refere aos custos. Aqui a mobilização é baixa e a realização da política de difícil ocorrência.

E por fim, há o cenário em que os benefícios são difusos e os custos concentrados. Essas políticas só são possíveis quando o grupo em que se concentram os custos assume: (a) a posição de empreendedores, sustentando conscientemente a sociedade; (b) quando se trata de um grupo que representa uma minoria explorada pela maioria.

Logo, quando se pensa nos arranjos cooperativos intermunicipais é preciso pensar nesses quatro cenários, pois, dificilmente haverá um arranjo que suporta de maneira contínua a repartição de custos e benefícios conforme os moldes do terceiro e quarto cenários apresentados.

As diversas análises de experiências cooperativas trazem a tona, também, alguns fatores que, podendo correlacionar com os apresentados pela teoria

da ação coletiva, explicam porque os arranjos cooperativos intermunicipais surgem e continuam existindo ao longo do tempo[14].

Da experiência mineira, já relatada (Diniz Filho, 2007; Rocha e Faria, 2005), extrai-se o fator da **indução e da intervenção do ente estatal territorialmente mais abrangente**. Esse fator, também, é realçado por Abrucio (2000, p. 265) ao comentar as experiências de cooperação intergovernamental por ele analisada – Consórcios Intermunicipais de Saúde de São Paulo e a política Consorciada do Grande ABC -, afirmando que entre os fatores que levaram as experiências cooperativas ao êxito se destaca os processos de indução por níveis de governo superiores.

A ação estadual, ou federal, atuaria, portanto, no sentido de romper os obstáculos que se colocam para a ação associativa, inclusive, como já comentamos, através da concessão de recursos financeiros. O foco seria alterar a equação de incentivos e obstáculos, modificando o cálculo político dos prefeitos, tornando a ação cooperativa menos arriscada e desenvolvendo a confiança mútua entre os atores da ação.

Segundo Diniz Filho (2006; 2007) poder-se-ia definir o poder dos municípios identificando o ator mais importante em dois momentos específicos da história de uma associação intermunicipal: (a) a criação da associação e (b) o funcionamento cotidiano dessa.

Os arranjos cooperativos poderiam surgir, portanto, de duas formas: induzidas por um ente mais abrangente – união ou estado – ou espontaneamente por iniciativa dos próprios municípios que decidem se associar.

E o funcionamento cotidiano desse pode depender única e exclusivamente dos municípios que estão associados ou se integrar em uma estrutura complexa de prestação de serviços como o SUS.

Essas duas situações serão significativas para definir o papel de um determinado arranjo cooperativo. Ele – o arranjo - poderá servir como mero

[14] Aqui se está falando de toda a variedade de arranjo que pode ser estabelecido entre os municípios, sejam eles cooperativas, consórcios ou associações. Por isso, optou-se pelo termo arranjo cooperativo e não consórcio ou cooperativa ou associação exclusivamente. Descartou-se da temática os convênios e contratos, pois, esses não se institucionalizam em torno da criação de um novo ator, ou em torno de um grupo gestor distinto e seus objetivos são temporários. Essa observação já foi feita na introdução desse trabalho. Retoma-se por cuidado metodológico.

administrador de uma estrutura – definida pelo ente federado mais abrangente -, ou poderá ser totalmente livre para escolher os serviços que deseja oferecer. Comentando a experiências dos Consórcios Intermunicipais de Saúde, Diniz Filho afirma que

> *Podemos definir os níveis de poder dos municípios identificando o ator mais importante em dois momentos específicos da história da associação intermunicipal: a criação e o funcionamento cotidiano dessa. A criação dos CIS pode ser marcada pela espontaneidade do associativismo entre os municípios, ou pela indução executada pelo governo estadual com o objetivo de levá-los à ação; no primeiro caso, evidentemente, os municípios estabelecem as regras iniciais da cooperação, enquanto que, no segundo, são obrigados a seguir de acordo com aquelas que a administração estadual, em grande medida, impõe.* (Diniz Filho, 2007, p.10-11).

Porém, a ausência de iniciativa por parte dos municípios na formação dos arranjos cooperativos, na linha defendida por Diniz Filho (2006, 2007), não será necessariamente fatal para a liberdade de ação que esses municípios terão dentro da instância cooperativa. O que vai determinar essa liberdade são as regras de funcionamento.

Um segundo fator relevante par a formação dos consórcios, deduzidos da experiência analisada por Diniz Filho (2006, 2007), refere-se ao **tamanho dos municípios**. Arranjos cooperativos seriam formatos institucionais tipicamente utilizados por municípios de pequeno porte populacional, porque o custo unitário dos serviços que devem ser prestados é encarecido pela pequena escala de atuação. Observa o autor que dificilmente vêem-se consórcios com participação de capitais de estado brasileiro, já que essas têm uma estrutura disponível, afastando, assim, a necessidade de reunir esforços.

Ora, nesse caso, fator relevante para a formação dos consórcios é o tamanho dos municípios e a sua incapacidade de gerar a si uma estrutura própria, sendo obrigado a reunir esforços.

Já se viu o argumento de Diniz Filho defendendo que, no caso de Minas Gerais, a indução estadual foi o fator fundamental na formação de arranjos cooperativos, entre eles as Associações de Municípios e os Consórcios Intermunicipais, porém, não foi essencial para a sobrevivência dos mesmos.

Tanto as associações municipais quanto os consórcios de saúde foram resultados de políticas estaduais de incentivo diferentes. A primeira experiência associativista iniciou-se dentro de um regime não democrático, na década de 1970, enquanto a segunda experiência surgiu já no período democrático, na década de 1990.

Porém, ambas as políticas de incentivo a formação de associações foram interrompidas após um impulso inicial, acabando por ter de se manter somente com as contribuições dos entes membros e através das remunerações pelos serviços prestados. Isso, nos dois casos, não representou a derrocada do arranjo, demonstrando, segundo Diniz Filho (2007, p.25), que se o apoio estadual é fundamental para formação do arranjo cooperativo, não o será para o seu desenvolvimento.

Para o autor duas questões se tornam relevantes: (a) a indução estadual é relevante para a emergência do arranjo cooperativo, porém, não o é para o seu desenvolvimento – nesse caso pode-se, também, pensar em induções federais e (b) a cada experiência associativista que se leva a cabo, necessário será um nível de indução um pouco menor do que necessitaria se a experiência anterior não tivesse se concretizado. Ou seja, o fato de haver **experiência cooperativa anterior** facilita novos arranjos cooperativos.

Segundo ele o associativismo intermunicipal avança em degraus progressivamente menores*:*

> *Uma vez constituídas as AMs pela indução estadual, os atores que passaram a participar delas mantiveram o associacionismo sob condições adversas, mas também não o aprofundaram significativamente. É útil aqui o uso da figura da escada em oposição à rampa: na primeira (que associamos ao desenvolvimento por indução), a ascenção se dá por etapas claramente distintas, e a inação não implica necessariamente regresso; já na segunda (representando o desenvolvimento espontâneo), o avanço é progressivo e constante, porém a inação leva ao retrocesso, já que se está em plano inclinado. Dessa maneira, podemos encarar a política estadual de incentivo à criação de AMs como o impulso necessário para que o associacionismo galgasse o primeiro degrau da escala que propomos, e a política de indução à formação de CIS representou a ascenção a um segundo degrau.* (Diniz Filho, 2007, p.26).

Haveria, portanto, uma relação entre as Associações Microregionais e os Consórcios Intermunicipais, sendo que os consórcios, como experiência posterior, aproveitou-se do legado das associações.

O argumento é de que à medida que se ascende na questão do associativismo intermunicipal, a emergência de novos arranjos exigiria menor força/influência do *"jogador externo"*, ou seja, do ente estatal indutor.

O arranjo cooperativo anterior seria capaz, em certa medida, de estimular e ser o próprio indutor de outros arranjos cooperativos.

Tratar-se-ia, em alguma medida, de desenvolver identidades, desenvolver relações de confiança, a partir do aprendizado da atuação conjunta e da formação de reputação dos parceiros, e, ainda, criar o sentimento de pertencimento. Nessa direção relata Levy:

> *O Governo Estadual, por meio de sua Secretaria de Meio Ambiente, propôs a utilização dos recursos de modo agregado pelos municípios do entorno. Dessa iniciativa originou-se um plano comum de desenvolvimento. Esse processo acabou por gerar uma nova identidade regional, inexistente até então.* (Levy, 2000, p.189).

Nesse caso, outro fator fundamental seria a **formação de uma identidade regional**, o que facilitaria a emergência de arranjos cooperativos.

Abrucio (2000, p.265), também, se pronuncia em sentido muito próximo, afirmando que entre os fatores que levaram experiências cooperativas ao êxito estaria o aprendizado institucional, "*mostrando que o sucesso da cooperação precisa de fontes anteriores".*

Rocha e Faria (2004) destacam como fator relevante **a centralidade de algumas personalidades e políticos na indução e na manutenção dos arranjos cooperativos.** Nesse sentido citam o fato de que em Minas Gerais, o Secretário de Saúde do então Governador Eduardo Azeredo, Rafael Guerra, ter sido um patrocinador da instauração dos consórcios intermunicipais de saúde.

Acrescentam os autores que as bases de cooperação seria um processo de aprendizado envolvendo tanto políticos como técnicos, sendo que o

funcionamento dos consórcios depende das características da política municipal, bem como a distribuição dos bônus políticos que é sempre problemática.

Destaca-se, por fim, que a literatura, entre todos os argumentos apresentados, chama a atenção para o papel do município mais forte, ou o município pólo. Essa polaridade ou força deve estar prevista dentro do arranjo cooperativo, de forma a assimilar essa heterogeneidade e favorecer a cooperação mesmo entre municípios de tamanho ou significado econômico regional diferentes.

Logo, afirma-se que é necessário para um arranjo permanecer em atividade a existência de um organismo colegiado, favorecendo o equilíbrio nas relações intergovernamentais. Trata-se de criar instituições que permitam o diálogo, a construção do consenso, o enfrentamento do dissenso, ou seja, criar regras claras para os jogadores (Abrucio, 2000, p.265). Mas, sobretudo, levando em conta a heterogeneidade dos atores envolvidos.

Segundo Rocha e Faria:

> *Os fatos parecem demonstrar que o que deve haver é um equilíbrio entre autonomia municipal e coordenação centralizada. O grande problema, no entanto, é como implementar e sustentar a cooperação entre atores fortemente heterogêneos. Em outras palavras, o problema é como garantir esquemas de cooperação que teoricamente envolvem municípios autônomos, mas que na pratica podem redundar na acentuação de assimetrias, posto que os municípios mais fortes tendem a impor seus interesses aos mais fracos. Há, também, a possibilidade que os Estados imponham as suas prioridades e interesses específicos sobre os arranjos cooperativos municipais. (Rocha e Faria, 2004, p.29).*

Na mesma linha de Celina Souza (2004), os autores afirmam que os consórcios compostos por municípios mais homogêneos têm maiores condições de darem certo. A justificativa é que em face de assimetrias os municípios mais fortes tentam submeter os mais fracos.

Além disso, o arranjo, também, deve prever regras para permitir acordos entre atores que pela lógica político-eleitoral são concorrentes, caso esse fator seja relevante para a ação coletiva. Ou seja, caso os municípios administrados por um determinado partido venha a se recusar a cooperar com municípios administrados por outro partido, de oposição.

2.4. Arranjos Cooperativos Intermunicipais no Vale do Rio Doce: Como surgiram e como se desenvolveram?

Tendo em vista todo a problemática que está relacionada com as relações intergovernamentais, levando em conta o federalismo, a descentralização política e administrativa, as questões afeitas à ação coletiva e os fatores levantados pela literatura como relevantes para compreender a criação e o desenvolvimento dos arranjos cooperativos, chega-se a seguinte indagação:

Quais os fatores que induziram e favoreceram a criação e desenvolvimento de arranjos cooperativos intermunicipais – ARDOCE e CISDOCE - entre entes políticos localizados no Vale do Rio Doce?

Trata-se, portanto, de compreender os fatores que foram relevantes para a criação e para o desenvolvimento de duas experiências cooperativas entre os municípios que se localizam no Vale do Rio Doce: Associação Microrregional e Consórcio Intermunicipal de Saúde.

O estudo da emergência e do desenvolvimento desses dois arranjos cooperativos irá fornecer possíveis respostas para que possamos entender quais os fatores decisivos que fazem com que alguns municípios se unam em um arranjo institucional e nele permaneçam vinculados, e como os arranjos cooperativos em uma mesma base territorial se relacionam, trocando influências e práticas.

Para responder o problema que foi colocado, atento a literatura referenciada, foi elaborado um conjunto de argumentos explicativos do processo de formação e desenvolvimento dos arranjos cooperativos em análise.

2.4.1. Argumentos analíticos que orientam as análises das duas experiências cooperativas selecionadas

Selecionamos os seguintes argumentos extraídos do marco teórico exposto para explicar a emergência e o desenvolvimento desses arranjos:

(A) A indução estatal promovida por um ente federado é fundamental para a emergência de um determinado arranjo cooperativo. Por si só, as relações

intermunicipais sem um coordenador/indutor/estimulador não conseguem lograr êxito na criação de um arranjo cooperativo, ficando mais no âmbito das intenções.

Esse ente indutor não precisa ser necessariamente o Estado ou a União, podendo ser um município mais forte etc. Mas é essencial que a prática cooperativa seja objeto de uma política pública específica voltada para essa finalidade. Nesse sentido é que serão mais comuns os arranjos induzidos pelos entes federados territorialmente mais abrangentes.

(B) A presença do ente indutor é essencial na formação do arranjo, mas não o será no desenvolvimento e continuidade da experiência. Segundo a literatura revisada o ente indutor é essencial para que o arranjo surja no cenário regional. É necessária uma política pública específica que estimule e promova a realização de arranjos cooperativos.

Já no que se refere ao desenvolvimento do arranjo, ou seja, sua existência ao longo do tempo, a continuidade da experiência, o ente indutor que deu origem ao arranjo não será mais importante, ou relevante para que o arranjo persista (Diniz Filho, 2006).

Porém, contrapondo-se ao argumento de Diniz Filho (2006), destaca-se que sem a presença desse ente indutor no papel de coordenador do arranjo, ou sem que ele deixe o arranjo sob a coordenação de outro ente, a existência do arranjo se desenvolve em termos muito menos abrangentes, voltados a funções que envolvam o mínimo de decisão e investimento.

A inexistência de um ente coordenador pré-definido, institucionalmente alocado não permite o desenvolvimento mais profundo da ação coletiva.

A ação induzida ou coordenada, ou um arranjo cooperativo submetido a um arcabouço institucional pré-definido pelo ente superior, irá gerar conflitos sim, mas de natureza diferente: não havendo indução ou coordenação efetiva, de forma hierárquica, o papel do arranjo sempre será objeto de conflito; enquanto nos arranjos induzidos, ou coordenados, esses conflitos irão se direcionar mais ao papel do membro dentro do arranjo e não sobre o papel do próprio arranjo.

Isso é significativo, pois se nas ações induzidas o arranjo continua com as mesmas funções, sendo que os membros podem ou não alterar, no caso dos arranjos espontâneos ou não coordenados, o papel do arranjo vai se alterando para

dar guarida às pretensões dos membros, podendo, até mesmo, deixar suas funções iniciais de lado.

Esses dois primeiros argumentos coadunam com os argumentos apresentados pelos críticos de Olson, que afirmam que o mesmo deixou de mencionar em sua teoria a idéia de coordenação.

Assim, a falta de um agente externo, ou de um subgrupo, com o poder de impor a cooperação fará com que o arranjo tenderá para o fracasso. A Ação Coletiva é uma forma de agir que deve ser estimulada.

(C) Quanto mais concentrados forem os benefícios e os custos de uma política cooperativa, quanto menor forem os benefícios e os custos difusos, maior será o número possível de membro dentro do arranjo.

Explica-se: arranjos cooperativos que visam repartir custos conforme os benefícios adquiridos, ou seja, onde a contribuição é tanto maior quanto maior o benefício adquirido, tendem a suportar um maior número de membros pois, não há ali uma verdadeira sociabilização dos custos, já que benefícios são maiores ou iguais aos custos despendidos.

Já os arranjos em que a contribuição não significa fruição direta de benefícios, onde não é possível calcular exatamente a relação custo x benefício, o número de membros dispostos a participar, ou permanecer no arranjo, é menor.

Logo, um arranjo que exige repartição de custos e benefícios de forma mais difusa, sendo que em muitos casos os benefícios só surgirão em longo prazo, suportará um número menor de membros.

Os arranjos intermediadores, ou seja, aqueles que compram serviços públicos de terceiros representando os seus membros, visando o simples ganho de escala são arranjos que suportam mais membros do que os arranjos chamados de executivos, ou seja, aqueles que são produtores e prestadores de serviços públicos suportam menos membros já que exigem infra-estrutura e, consequentemente, investimentos dos seus membros, trazem à tona uma gama de conflitos muito maiores.

Havendo uma estratégia de interrelacionamento e a formação de uma base de solidariedade mútua se pode pensar em arranjos cooperativos que se

dispõem aos cenários do tipo custo e benefícios difusos ou benefício difuso e custo concentrado, conforme os cenários três e quatro apresentados por James Wilson (1974).

Isso porque, onde os benefícios e custos são difusos a possibilidade de mobilização é baixa, logo, dependeria de um sentimento de pertencimento que iria além da idéia de proveito próprio, baseado em um altruísmo que só poderia ser construído em sociedade extremamente solidárias (tipo ideal).

Já os arranjos baseados em custo concentrado e benefício difuso só seriam possível onde um subgrupo fosse empreendedor a ponto de suportar sozinho os riscos ou uma minoria conseguisse explorar uma maioria. Na hipótese dos empreendedores é necessário que aqueles que suportem os custos concentrados sintam-se respaldados pela sociedade, se sentido solidários, na conotação sociológica que se pode dar ao termo. Nesse caso, o custo adicional por parte de um dos membros pode ser visto como investimento ou como parte de uma troca, na qual há outros ganhos, que apesar de difusos em um primeiro momento, serão perceptíveis e concentrados ao longo do tempo.

Ora, essas inúmeras rodadas de negociação só serão possíveis em arranjos com números menores de indivíduos, que acabam firmando pactos mais profundos e solidários de cooperação, permitindo que alguns membros acabem suportando de forma mais concentrada os custos da ação, enquanto os benefícios são difusos.

Já grupos com maior número de membros permitem menores números de rodadas de negociação e menor número de pontos conflituosos para permanecerem unidos, firmando, portanto, pactos menos profundos de cooperação.

Problemas mais profundos de cooperação são mais facilmente resolvidos nos pequenos grupos, onde a criação de incentivos à cooperação, ou seja, as recompensas pela cooperação e as sanções pela não-cooperação, são menos complexas. Isso porque os pequenos grupos podem ser regidos por regras de reciprocidade, confiança e informalidade na aplicação de recompensas e sanções (Souza, 2004).

(D) A existência de um arranjo cooperativo facilita a emergência de outros arranjos cooperativos. O arranjo cooperativo prévio é significativo e referência

para a formação de outros arranjos cooperativos. O fato de um determinado município, ou conjunto deles, já estarem inseridos dentro de um arranjo cooperativo anterior, facilita a emergência e a sobrevivência de um arranjo cooperativo posterior. Isso se daria por motivos de amadurecimento político, costumes etc.

Não é necessário que haja um arcabouço institucional prévio, o próprio costume de agir coletivamente facilita a emergência de outras Ações Coletivas. Ou seja, experiências prévias de mobilização e ação entre membros do grupo, contribuem para aumentar a probabilidade de cooperação e, portanto, para aumentar a possibilidade de provisão de bens coletivos de forma mais cooperativa. (Souza, 2004, p.22).

(E) O modo como são compartilhadas as decisões e como ocorre a distribuição dos bônus são relevantes para manutenção dos membros no arranjo e devem, de alguma forma, levar em conta a heterogeneidade dos participantes. É importante que o arranjo institucional ao distribuir os bônus e os ônus levem em conta as assimetrias dos membros participantes, como na distribuição do peso do voto de cada um etc.

Um arranjo cooperativo que tenha entre seus membros um membro muito forte política e economicamente frente aos demais membros fracos e pobres, deverá prever de maneira especial o papel do membro mais forte, pois, caso contrário, ou o mais forte tentará submeter os mais fracos ou o mais forte se desligará do grupo quando perceber que os membros mais fracos, unidos, o enfraquece.

O arranjo, portanto, deverá levar em conta essas assimetrias (territorial, econômica, política) e, também, estipular benefícios e custos de forma a estimular a participação de todos, sejam eles membros fortes ou fracos.

A ação coletiva deve ser favorecida por meio de desenho institucional, ou seja, através da proposição de regras que incentivem atores e agências à cooperação para o objetivo da produção do bem comum ou coletivo. Se a cooperação não é intrinsecamente uma ação voluntária só ocorrerá na vigência de uma estrutura de incentivos que torne possível superar a inércia dos atores minimizando conflitos de interesse e a tendência à não-cooperação. As regras formais e informais, então, devem criar incentivos e constrangimentos aos atores, a

fim de gerar a cooperação. O formato legal e administrativo será significativo para aumentar ou diminuir as possibilidades de cooperação, gerando incentivos positivos e negativos que guiarão a ação dos atores e das agências. (Souza, 2004, p.23-22).

CAPÍTULO III – ANALISANDO OS ARRANJOS COOPERATIVOS INTERMUNICIPAIS DO VALE DO RIO DOCE: *As experiências da ARDOCE e do CISDOCE*

3.1. Objetivos Propostos

Como já foi afirmado na introdução desse trabalho, o objetivo geral é estudar dois arranjos cooperativos de uma determinada região de Minas Gerais - Vale do Rio Doce – a fim de verificar quais fatores foram essenciais para o surgimento dessas práticas e para o desenvolvimento delas ao longo do tempo.

Trata-se de pesquisar duas experiências estabelecendo quais os fatores relevantes na configuração de cada arranjo e como a experiência cooperativa anterior influenciou a experiência cooperativa posterior.

Para isso, se estabeleceu um conjunto de objetivos específicos que ajudaram na fixação dos fatores relevantes na formação e no desenvolvimento das práticas em estudo. Todos eles visavam atingir o objetivo geral.

Em primeiro lugar traçou-se o histórico de cada arranjo cooperativo, pelo menos no que se refere ao momento em que foram formados, a composição dos municípios ao longo de sua existência, a relação entre eles e buscou-se compreender o papel dos entes federados mais abrangentes –estado e união - ao longo dessa história.

Em seguida realizou-se um estudo do desenho institucional de cada arranjo cooperativo: seu estatuto, sua organização administrativa e decisória, as suas funções, os meios de cooperação, a distribuição dos benefícios obtidos, a coordenação das ações realizadas – como essa ocorre e quem é responsável por ela - e o aporte de recursos.

Traçou-se, em linhas gerais, o perfil de cada município, especialmente do ponto de vista orçamentário e social.

E por fim, buscou-se informações de como os agentes cooperadores se comportam dentro do arranjo cooperativo, visando estabelecer pontos e fatores de instabilidade-estabilidade, ruptura-manutenção do pacto.

Passa-se agora a descrever os dados obtidos para posterior análise.

3.2. Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Doce

A Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Doce – ARDOCE - foi fundada em 31 de agosto de 1984, tendo como município sede a cidade de Governador Valadares, Minas Gerais (ARDOCE, 1988 - 2008).

O objetivo principal dessa associação de municípios é ampliar e fortalecer a capacidade administrativa, técnica e financeira dos seus associados, *"prestando-lhes assistência, estabelecendo programas de modernização Administrativa através do planejamento institucional, apoiando a execução dos seus trabalhos de reorganização Administrativa, assessorando as Câmaras Municipais na adoção de medidas que concorram para o aperfeiçoamento das técnicas legislativas, estimulando a conservação e utilização racional dos recursos naturais, visando incrementar os meios de produção regional"* (ARDOCE, www.ardoce.org.br, 2009; 1989 – artigo 5º, Estatuto).

Coloca-se como um importante ator no desenvolvimento dos municípios da Microrregião, sendo um mediador junto ao Governo Estadual e representa um forte difusor de informações que interessam aos seus participantes.

Tem como missão ***"****ser fonte de aprimoramento e fortalecimento da gestão municipal e promover o Desenvolvimento Regional, através do crescimento dos setores sociais, educacionais, econômicos e de infra-estrutura"* (ARDOCE, 2009).

Pode-se, perceber, pelos objetivos e missão, que a associação intermunicipal se pretende um mediador e fomentador da gestão pública municipal, fortalecendo seus participantes e os representando na medida em que os interesses dos municípios estiverem envolvidos.

O ano de criação da ARDOCE coincide com o período apontado pela literatura, 1974 a 1987, como o período em que o Estado de Minas Gerais, através do PRODEMI, Programa de Desenvolvimento Microrregional, estimulou a criação das Associações de Municípios dentro das já existentes trinta e sete microrregiões do Estado (Diniz Filho, 2006; PRODEMU, 1991a, 1991b, 1991c).

A ARDOCE, como diversas associações microrregionais criadas nessa época, se caracterizou por ser uma esfera intermediária de atuação dentro da federação. Percebe-se, pela leitura dos relatórios de atividade da ARDOCE e do próprio estatuto do arranjo, que a participação do governo estadual foi fundamental para a emergência do arranjo cooperativo.

Não se pode negar que a vontade política municipal tenha dado sua contribuição. Aliás, muitas das interferências do Estado de Minas Gerais na atuação da associação só podem ser constadas a partir da primeira reforma estatutária ocorrida em 1989. Se a primeira versão do Estatuto é omissa quanto ao papel do Estado de Minas Gerais na associação, podendo dar a entender que sequer participou desse processo, a reforma estatutária ocorrida em 1989 é pródiga em demonstrar essa interferência.

A primeira reforma do estatuto, em 1989, incluiu o artigo 4º no primeiro capítulo que dispõe sobre a caracterização da Entidade:

> *Art. 4º - A Associação atuará em regime de íntima cooperação com as entidades congêneres e afins, bem como órgãos estaduais, federais, entidades privadas e mistas, especialmente com a Superintendência de Articulação com os Municípios – SUPAM, órgão da Secretaria de Estão de Assuntos Municipais – SEAM.*

A influência do Estado de Minas Gerais é ainda mais profunda quando se lê o acréscimo ao estatuto ocorrido no Capítulo II, que dispõe sobre a organização da associação:

> *Art. 24 – A secretaria Executiva da Associação será chefiada pelo Secretário Executivo que será sempre apresentado pela SEAM/SUPAM e seu nome referendado pela Assembléia Geral.*

Vale notar o disposto no artigo 32 sobre o Conselho Técnico Consultivo. O referido artigo informa que o conselho será composto de representantes das regionais dos órgãos de Governo – IEF, EMATER, SETAS etc. -, objetivando integração da Microrregião e maior desempenho das ações de governo.

Por fim, no Capítulo IX, sobre as disposições finais, o artigo 46:

> *A dissolução da Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Doce – ARDOCE, somente poderá ser efetivada em Assembléia Geral Extraordinária, especialmente convocada para este fim, por decisão dos 2/3 (dois terços) dos municípios associados, ouvida a Superintendência de Articulação com os Municípios – SUPAM.*

A ARDOCE, portanto, é fruto de uma política estadual exitosa que logrou estabelecer associações microrregionais em todas as 37 microrregiões administrativas de Minas Gerais.

Já se viu no capítulo anterior que em 1982 – dois anos antes da criação da ARDOCE – foram extintos os órgãos estaduais de apoio aos municípios, em boa medida em razão das reformas empreendidas pelo Governo Estadual que visavam diminuir as influências clientelistas que seriam promovidas pela SUPAM (Diniz Filho, 2006).

Porém, ainda assim, foram criados outros programas que influenciaram a trajetória das Associações Microrregionais. Entre esses se pode destacar o PROMOTO, que segundo Diniz Filho (2007, p.28), consistia *"na cessão de máquinas pesadas (agrícolas, mas principalmente necessárias à realização de obras de engenharia) para as associações microrregionais, para que essas as alugassem aos municípios-membros por valores abaixo daqueles praticados pelo mercado"*.

Esse programa representou, então, um grande motivo para que os municípios permanecessem associados a esses arranjos.

Destaca-se, também, que em 1991, o governo do Estado criou a PRODEMU – Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal. Tal programa veio conjugado com a promessa de uma nova volta ao associativismo. Segundo Diniz Filho (2006), porém, o programa não produziu mais que relatórios.

Essas informações podem ser corroboradas com o verificado nos relatórios anuais da associação. Neles são constantes as reclamações a respeito das faltas reiteradas de diversos prefeitos representantes dos municípios associados, acerca das dificuldades financeiras sofrida pela associação diante dos baixos repasses do FPM e do não cumprimento do prometido pelo governo estadual para as associações.

A ARDOCE, bem como diversas outras associações, após esse primeiro período de indução estatal, ocorrido em seus primeiros oito anos – 1984 a 1992 –, passou por um declínio durante toda a década de noventa, como será visto pelos fatores analisados.

Recentemente o Governo Estadual deu algumas declarações afirmando que pretende refortalecer as Associações Microrregionais. Percebe-se nos relatórios de 2007 e 2008 da ARDOCE, através de recortes de jornais locais, que há inúmeras menções a essas promessas do Governo Estadual de fortalecer a organização.

Essas promessas parecem ter injetado certo ânimo aos associados. Os relatórios ao longo da década de 90 passaram a se esvaziar de atividades estruturais e sistemáticas e passaram a constar atividades mais assistenciais, educativas e de sociabilização da população, como campeonatos de futebol, palestras sobre vida saudável etc. Para se ter uma idéia, se nos primeiros anos do arranjo os relatórios são fartos em descrições sobre atividades de infra-estrutura urbana e de representação política, os últimos relatórios são fartos em discussões sobre a organização do campeonato de futebol intermunicipal.

Porém, a partir de 2007, quando começam a surgir menções ao apoio do governo estadual e sua intenção de fortalecer a associação, há uma retomada de atividades originárias como o escritório de engenharia e o papel de representação política da região pela associação.

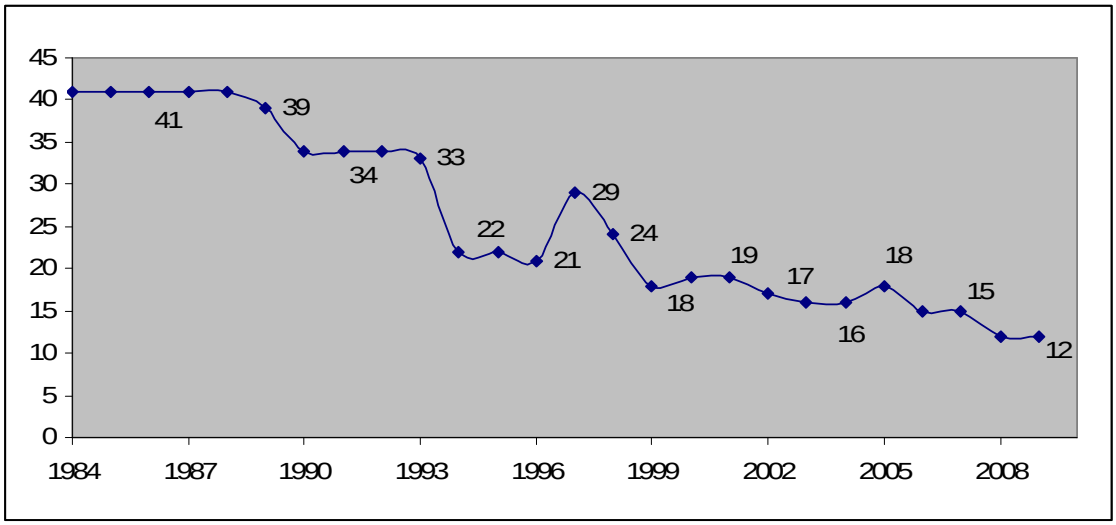
Uma abordagem tópica será necessária para se compreender o esboço histórico realizado.

3.2.1. Municípios Associados

Em sua origem, a ARDOCE tinha um alto número de associados conforme se pode depreender do relatório de atividades do ano de 1987 da associação e do histórico disponibilizado em seu próprio sítio de Internet (Ardoce, www.ardoce.org.br, 2009). Havia no início cerca de quarenta e um municípios associados. Com o passar do tempo esse número foi caindo, chegando aos atuais doze municípios.

O gráfico abaixo demonstra a evolução do número de associados ao longo do tempo:

Número de Membros Associados (1984 – 2008)



Fonte: desenvolvido pelo autor através dos dados dos relatórios anuais.

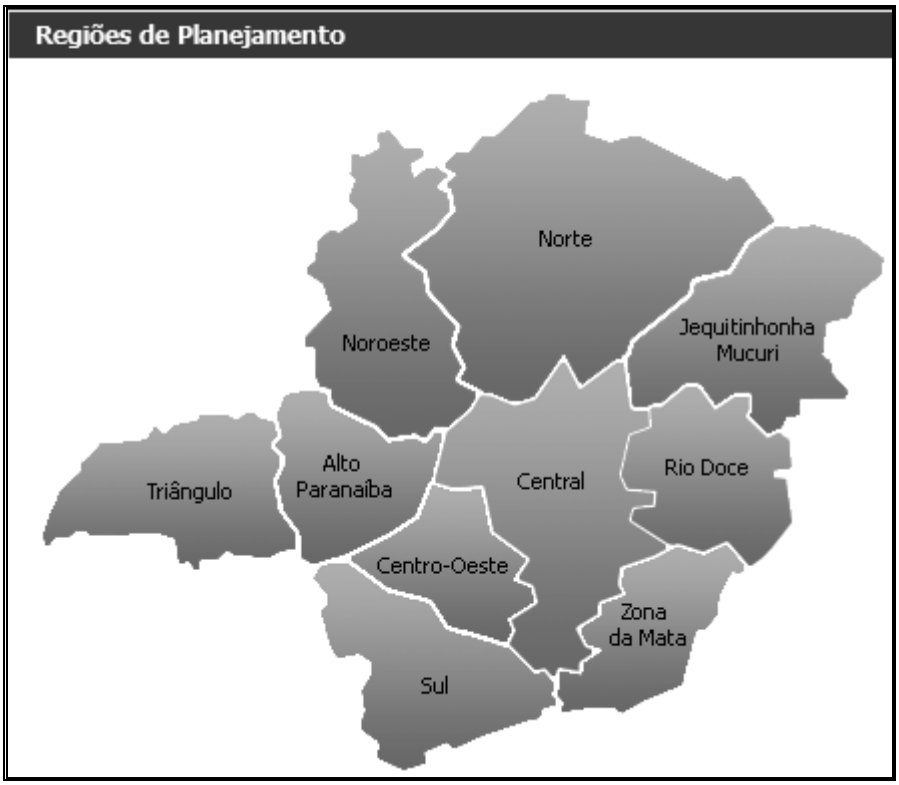
Vale ressaltar que o número de municípios da associação é variável, não havendo impedimentos à inclusão ou exclusão de sócios, bastando a mera manifestação de vontade dos prefeitos municipais.

Porém, o número de municípios foi decaindo ao longo do tempo, com poucos movimentos inversos de novos agregados, contando atualmente com doze

municípios. Como se observa pelo gráfico, desde o ano de 1999 o número caiu para 18 e nunca mais ultrapassou a marca dos vinte municípios associados.

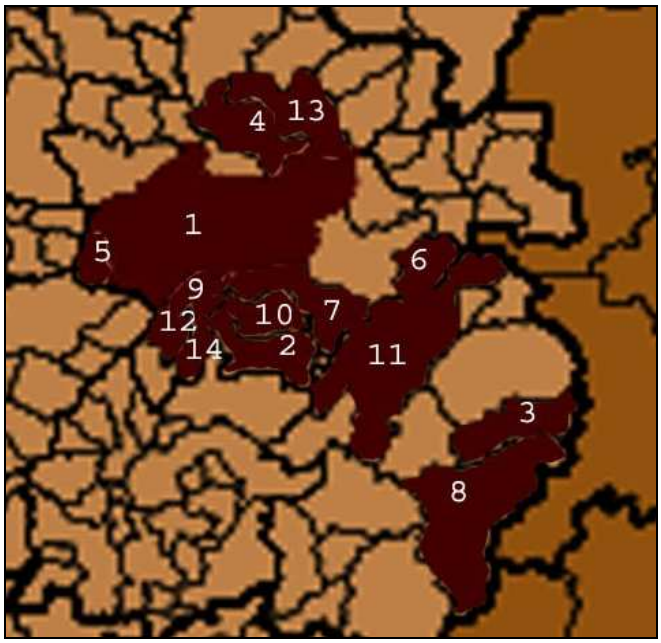
Dentre esses doze municípios cerca de cinco municípios nunca desistiram da associação, conforme foi relatado pela secretaria executiva da Associação, dentre eles o município pólo, Governador Valadares.

O mapa a seguir mostra a localização da ARDOCE, que representa municípios da região de planejamento do Rio Doce. Essa representação não é exclusiva da ARDOCE, sendo que a ASSOLESTE – Associação Microrregional dos Municípios do Leste de Minas Gerais – e a AMBAS – Associação Microrregional dos Municípios da Bacia do Rio Suaçui – representam municípios dessa mesma região.

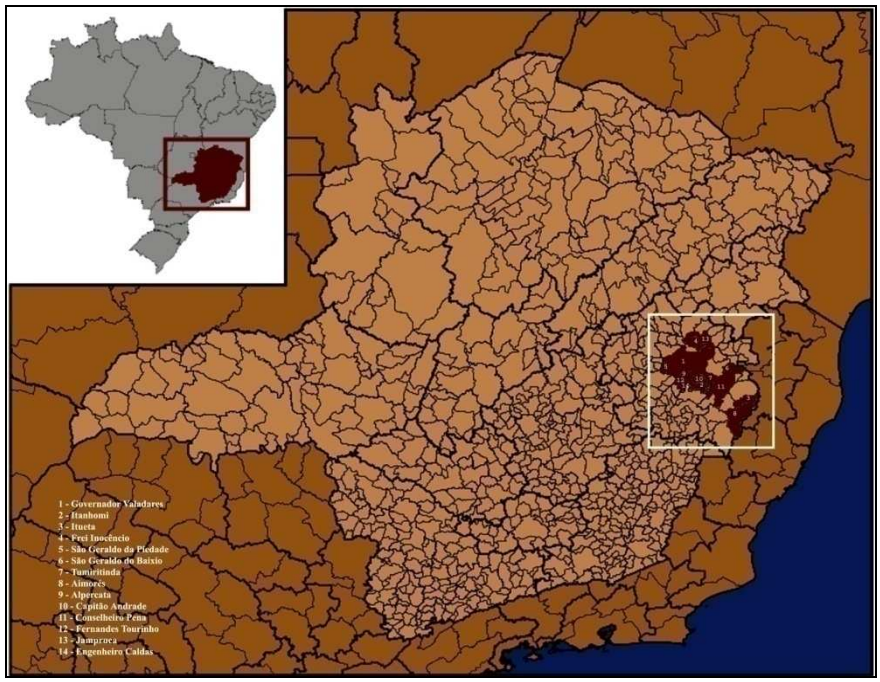


Já o mapa seguinte mostra a atual área de cobertura da ARDOCE, sendo possível notar que a proximidade territorial é critério que delimita os parceiros da associação, mas não é o único critério, pois há municípios que não estão contíguos territorialmente:

ÁREA DE COBERTURA DA ARDOCE[15]



ÁREA DE COBERTURA DA ARDOCE DENTRO DO ESTADO DE MINAS GERAIS



[15] 1 – Governador Valadares; 2 – Itanhomi; 3 – Itueta; 4 – Frei Inocêncio; 5 – São Geraldo da Piedade; 6 – São Geraldo do Baixio; 7 – Tumiritinga; 8 – Aimorés; 9 – Alpercata; 10 – Capitão Andrade; 11 – Conselheiro Pena; 12 – Fernandes Tourinho; 13 – Jampruca; 14 – Engenheiro Caldas.

Alguns fatores são apresentados, pela própria ARDOCE, em seus relatórios anuais, como motivadores dessa baixa de associados, entre eles os seguintes:

(a) a criação de mais duas associações na região, entre elas a ASSOLESTE – Associação dos Municípios da Microrregião do Leste de Minas Gerais – e a AMBAS – Associação dos Municípios da Bacia do Suaçui.

Essas associações captaram entre os membros da ARDOCE o total de quatorze membros, sendo que dos originais oito foram para a AMBAS e seis foram para a ASSOLESTE.

(b) a falta de vontade política. Segundo o relatório alguns municípios que deixam de participar da associação simplesmente não se filiam ou associam a outro arranjo intermunicipal. Ademais, alguns, apesar de filiados, mantinham as contribuições em atrasos e não participavam das Assembléias Gerais da associação.

Para se ter uma idéia, os relatórios anuais, de 1989 a 1993[16], apresentavam lista de presença que demonstram o seguinte perfil de participação:

PERFIL DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS FILIADOS NA ARDOCE
(% de reuniões comparecidas x ano)

	0%	**Até 25%**	**25% a 50%**	**50% a 75%**	**> 75%**
1989	11 participaram menos de 50%			19	9
1990	10	20			8
1991	10	10 participaram até 60%		19 a mais de 50%	
1992	0	10	12	2	1
1993	7	2	7	6	10

Fonte: Relatórios Anuais. Ardoce. (1989 – 1993)

[16] A partir de 1993 não há mais menção aos municípios presentes ou faltosos nos relatórios.

Como se nota, a participação acima em mais de 50% das assembléias convocadas ficaram restritas a cerca de 50% dos participantes;

(c) a falta de apoio do governo estadual ou federal, que acabam tratando os municípios associados da mesma forma como tratam os municípios não associados e descumprem constantemente suas promessas:

> *"Numerosos fatores continuaram desestimulando a participação dos prefeitos nas assembléias, como a pouca atenção dos governos estadual e federal; o agravamento desse problema pela promessa de retribuição da massiva votação obtida pelo governador da região; também, pelo não cumprimento da promessa de tratamento privilegiado aos municípios associados e outros". (ARDOCE, 1992, p.08);*

(d) o próprio cálculo racional dos municípios que em muitas circunstâncias não podem abrir mão de parcela do fundo de participação municipal para manter a associação em detrimento de suas necessidades mais urgentes.

3.2.2. A organização da ARDOCE: como são divididos os custos e os benefícios entre os associados

Já se viu que a participação dos municípios é voluntária, sendo que é possível através da assinatura de um instrumento jurídico chamado contrato de adesão no qual o município participante se compromete a contribuir com até 1% do Fundo de Participação dos Municípios – FPM – para a manutenção da associação. Os valores específicos, que tem como limite máximo o citado 1%, prestados como contribuição, serão decididos em Assembléia Geral.

Conforme foi apurado pela pesquisa, esse percentual de contribuição, que era de 0,7%, foi alterado recentemente para um valor fixo, adequando-se ao exigido pela legislação, mas que em termos absolutos se equivale ao percentual anterior.

A regra da contribuição com base nos repasses do FPM não vigora para o município de Governador Valadares. A sua parcela de contribuição é decidida pela Câmara de Vereadores. Isso se dá porque inúmeros serviços da associação

não são prestados ao município, que em comparação aos demais associados já possui estrutura administrativa adequada.

Ainda assim, o município de Governador Valadares é o grande contribuinte da associação. As contribuições anuais de Governador Valadares se aproximam dos R$ 50.000,00 (cinqüenta mil Reais) anuais (valores referentes aos anos de 2006, 2007 e 2008), enquanto a grande maioria dos municípios contribui com R$ 11.000,00 (onze mil Reais).

Destaca-se, nesse contexto, a existência de municípios que podem ser considerados como de porte intermediário entre o município de Governador Valadares e os demais, que chegam a contribuir com quantias entre R$ 20.000,00 (vinte mil Reais) e R$ 30.000,00 (trinta mil Reais). Dentre esses se destacam três: Aimorés, Itanhomi e Resplendor[17].

Verifica-se que o município de Governador Valadares é um município totalmente diverso dos municípios componentes da associação. A simples análise de sua contribuição permite concluir que há uma verdadeira disparidade orçamentária entre ele e os demais associados. Mesmo contribuindo com percentual inferior ao proposto para todos os associados, ainda assim sua contribuição anual supera em termos absolutos todas as contribuições feitas ao arranjo pelos outros municípios. A sua contribuição chega a representar um quinto do total global das contribuições municipais.

Ao aprofundar a análise observando os dados demográficos e socioeconômicos dos municípios participantes do arranjo é possível perceber que há homogeneidade relativa entre os municípios participantes com exceção clara dos dados relativos aos municípios que mais participam com contribuição no arranjo, entre eles Aimorés, Itanhomi e Resplendor. A situação fica ainda mais heterogênea quando se comparam os dados com os do município de Governador Valadares.

Observe o quadro a seguir:

[17] Importante destacar que o número de municípios é muito variável, até mesmo durante o ano. Mas em regra o município de Gov Valadares é o grande contribuinte do arranjo e Aimorés, Resplendor e Itanhomi configuram-se como os municípios intermediários. Conselheiro Pena é um município que não tem participado com constância do arranjo, motivo pelo qual foi excluído de nossa análise, mas com certeza se enquadraria dentro do conjunto de municípios intermediários.

PERFIL DOS MUNICÍPIOS
Demográfico/Desenvolvimento Humano/Orçamentário

Município	População	Urbana (%)	Rural (%)	IDH	Receita Anual 2006 (R$)
Governador Valadares	247.131	95	4	0,772	258.886.315
Aimorés	25.105	74	25	0,731	19.954.358
Conselheiro Pena	21.734	76	23	0,734	17.381.046
Resplendor	16.975	78	21	0,730	13.401.960
Itanhomi	11.572	63	36	0,700	8.105.378
Engenheiro Caldas	9.347	78	21	0,661	7.637.750
Alpercata	6.966	76	23	0,702	6.617.605
Tumiritinga	5.831	66	34	0,683	5.675.502
Itueta	5.641	44	55	0,704	6.481.497
São Geraldo da Piedade	5.015	77	22	0,647	4.886.263
Capitão Andrade	4.306	60	39	0,676	5.647.286
Mathias Lobato	3.642	90	9	0,683	5.245.752
São Geraldo do Baixio	2.864	53	47	0,695	5.147.436
Fernandes Tourinho	2.563	67	32	0,672	4.129.257

Fonte: ARDOCE. Dados Indicadores. In: www.ardoce.org.br. Dados referentes ao ano de 2006.

Na tabela abaixo se percebe os valores recebidos no ano de 2006 a título de Fundo de Participação dos Municípios para cada município associado:

Fundo de Participação – Ano de 2006
(Valores em R$)

Municípios	FPM (2006)
Governador Valadares	30.793.685
Aimorés	7.123.272
Conselheiro Pena	6.527.958
Resplendor	5.345.612
Itanhomi	4.544.072
Engenheiro Caldas	3.162.147
Alpercata	3.156.328
Tumiritinga	3.132.787
Itueta	3.137.509
São Geraldo da Piedade	3.135.592
Capitão Andrade	3.139.948
Mathias Lobato	3.138.217
São Geraldo do Baixio	3.136.927
Fernandes Tourinho	3.133.313

Fonte: Indicadores Fiscais e de Endividamento: Estados e Municípios. In: TESOURO NACIONAL, http://www.tesouro.gov.br.

O quadro reflete o já afirmado anteriormente. Há um membro muito poderoso no arranjo, que é o município de Governador Valadares, quatro outros intermediários e os demais que tem receita baixa e muito similar entre eles.

Porém, apesar dessa grande disparidade, a regra decisória do arranjo trata todos os municípios com igualdade, tendo todos eles o mesmo direito a voz e voto.

A estrutura organizacional do arranjo se compõe de Assembléia Geral, constituída pelos prefeitos dos municípios associados, uma diretoria composta de presidente, vice-presidente, 2º vice-presidente e um secretário geral, eleito entre os prefeitos da Assembléia Geral, uma secretaria executiva chefiada pelo secretário executivo, indicado pela SEAM/SUPAM, com nome referendado pela Assembléia Geral, responsável por administrar a associação, pelo Conselho Fiscal e pelo

Conselho Técnico Consultivo, composto de representantes de órgãos estaduais, como IEF, EMATER, LBA, SETAS, FUNDEC/BB, e não têm direito ao voto.

Em relação às deliberações, ressalta-se que apesar de haver entre os associados distribuição de votos com valores iguais, importante mencionar que segundo dados obtidos em entrevista com a secretária executiva do arranjo e com a secretária de assistência social, ambas destacam que as deliberações das Assembleias Gerais em muitos casos são tomadas em consenso entre os prefeitos. Raramente se toma uma decisão que não seja de consenso.

Sobre essa estrutura organizacional e decisória é preciso fazer duas análises.

Em primeiro lugar cumpre ressaltar que dos órgãos apresentados somente a Assembléia Geral, a Diretoria e a Secretaria Executiva participam das decisões e da administração. Os demais órgãos, ou são fiscalizadores ou consultivos.

Assim, destaca-se que apesar das inúmeras mudanças entre os componentes das Assembléias Gerais, a secretaria executiva da associação permaneceu estável durante toda a sua história. Houve somente dois secretários executivos, sendo que a atual, Sra Alvanir Cássia Ferreira Carossi Letizio Vieira, está no cargo desde 1994, substituindo o antigo secretario, Sr. Romildo Roberto Albes Pereira. Além disso, a história da atual secretária se confunde com a história do arranjo, pois, antes de se tornar a secretária executiva, a Sra Alvanir Vieira, era secretária adjunta.

Isso é importante indicador de que o arranjo esteve imune aos casuísmos políticos e partidários. Até mesmo os demais servidores administrativos não são constantemente trocados ou substituídos, sendo que as substituições ocorrem eventualmente em decorrência da rotatividade normal.

Ademais, cumpre a secretária executiva a administração do arranjo no dia a dia, sendo papel da secretária o controle do acesso dos municípios aos serviços prestados pelo arranjo. Essa permanência no tempo parece ter dado ao arranjo uma sistemática que garante tratamento igualitário e balanceado a todos os municípios, não permitindo que nenhum deles fique de fora ou que um deles obtenha vantagens excessivas em prejuízo de outro.

Em segundo lugar é preciso fazer uma breve consideração sobre o papel do município pólo no arranjo. Governador Valadares, além de dar a maior parcela contributiva ao arranjo, e essa parcela significar em termos percentuais valor menor do que o dado pelos outros municípios, exerce um papel um pouco diverso do que o exercido pelos demais municípios.

E, talvez, essa seja uma peculiaridade desse arranjo frente às demais associações intermunicipais, pois a assimetria entre Governador Valadares e os demais municípios é muito grande.

Conforme dados obtidos em entrevista com a secretária executiva da associação os demais municípios participantes do arranjo se sentem incomodados com o fato da contribuição de Governador Valadares não ser, em termos percentuais, o mesmo que eles dão. Mas a própria secretária esclarece que se de um lado a contribuição do município em termos financeiros não é equiparada aos dos demais municípios, por outro lado o município exerce um papel diferenciado dentro da associação. Essa diferenciação se dá basicamente porque Governador Valadares não utiliza boa parte dos serviços ofertados, pois já possui estrutura própria para isso, e ainda assim oferece no campo da cooperação, funcionários e estrutura física para a realização de algumas atividades.

O ganho de escala advindo do arranjo não é, de forma alguma, o grande proveito que o município pólo faz do arranjo, já que ele, em escala, produz o suficiente e pouco se utiliza dos serviços do arranjo. A pergunta que se faz, então, é qual o ganho que o município pólo tem com a sua participação no arranjo?

Ao que parece, levantando-se somente como hipótese, o município pólo se aproveita do arranjo através da influência que o mesmo pode exercer em toda a região, representando força política ao município no campo da representatividade regional frente aos demais governos – estadual e federal – e força política dos prefeitos e administradores públicos frente ao eleitorado, garantindo de certa forma a hegemonia política do prefeito do município pólo.

A essa afirmação se confrontam os dados eleitorais dos últimos vinte e cinco anos. É relevante observar que dos seis prefeitos municipais de Governador Valadares que administraram a cidade durante os vinte e cinco anos do arranjo, quatro deles foram deputados estaduais ou federais – Ronaldo Perim, José

Bonifácio Mourão, João Domingos Fassarella e Elisa Costa –, sendo que todos eles tiveram interesses diretos nessas eleições, seja para elegê-los, ou seja, para eleger seus indicados.

De qualquer maneira, essa hipótese requer um estudo mais detido sobre a origem dos votos dessas personalidades para se poder afirmar com mais precisão sobre os ganhos políticos que o arranjo pode dar ao município pólo. Uma coisa é certa, o ganho em escala, com certeza, não é o melhor proveito que ele pode obter com sua participação no arranjo.

Retomando a questão da ação coletiva, a pergunta permanece no caso do município pólo. Conforme já foi afirmado em capítulo anterior, para Olson (1999) dois fatores são cruciais para explicar uma ação coletiva: a) o tamanho do grupo – quanto menor o grupo mais fácil conseguir a participação dos seus membros, tendo em vista que a não colaboração de um pode comprometer a fruição do bem por todos; b) a existência de um sistema de coerção que promovem sanções ou incentivos para aqueles menos ou mais cooperadores.

Os dois fatores podem explicar o motivo pelo qual houve redução do número de participantes no arranjo. Ora, pelos relatos apresentados não havia para os municípios participantes um sistema de coerção capaz de motivá-los a cooperar, tanto é que ou eles aderiram a outro arranjo, ou eles ficariam fora de qualquer outro arranjo. Em muitas situações mesmo os municípios que não participavam do arranjo foram beneficiados. Colaciona-se trecho do relatório anual do ano de 1992:

> *"Prefeituras não Associadas, em situação irregular e que não contribuem para a ARDOCE ligam freqüentemente pedindo informações sobre o FPM, o ICM e outros assuntos que, quando não geram despesas, também são atendidos, como forma de estimulá-los a voltarem ao convívio do Associativismo Municipal"* (ARDOCE, 1992, p.14).

Ou seja, o que era visto, pela associação, como forma de estímulo à participação, seria, segundo a teoria de Olson (1999), um fator de desestímulo à participação, já que mesmo não participando os municípios obtinham proveitos diversos.

São freqüentes os comentários sobre a falta de atenção dos governos estadual e federal em privilegiar as associações intermunicipais. Já se apresentou,

supra, trecho do relatório do mesmo ano que justifica o desinteresse dos prefeitos em participar das assembléias, e nele vale destacar o trecho em que afirma que a promessa de tratamento privilegiado aos municípios associados não foram cumpridas.

O desestimulo em continuar associado decorre de nítida falta de coerção, seja pela sanção, seja pela premiação dos participantes.

Porém, ainda permanece a questão referente ao motivo pelo qual o município pólo ainda continua dentro do arranjo. Certo é que se estabeleceu a favor dele regras mais flexíveis, como contribuição anual de valor diferenciado em relação aos demais participantes, mas ainda assim o arranjo deve representar a esse município algum benefício, seja de ordem financeira, administrativa ou, como já se levantou, de ordem política.

É possível estabelecer que o argumento de que arranjos cooperativos entre **municípios mais homogêneos** têm maiores condições de darem certo é um argumento de certa veracidade.

No caso do arranjo acima destacado o argumento de que em face de assimetrias os municípios mais fortes tentariam submeter os mais fracos parece não ocorrer, ou não nos foi relatado pelos depoimentos colhidos.

Porém, se de um lado o município de Governador Valadares não submeteu os municípios menores, de outro ele não utiliza o arranjo em toda sua plenitude. Talvez, essa seja a estratégia adotadas. Não havendo interesse, ou não sendo racionalmente vantajoso, ao invés de tentar submeter os demais municípios, pode utilizar o arranjo somente em parcela dele, evitando-se a fruição dos serviços prestados, serviços esses que ele não precisa, mas utilizando-o naquilo que é mais proveitoso, como a representação política, ou na ampliação da área de influência.

3.2.3. Atividades exercidas pela ARDOCE

Outro fator necessário para ser analisado sobre a associação em destaque é o número e a natureza das atividades que ela prestou durante os seus vinte e cinco anos.

Isso dará uma visão da profundidade das relações cooperativas travadas.

Pelos relatórios de atividade percebe-se que com o passar do tempo a associação foi aumentando suas funções, porém, por volta da segunda metade da década de noventa houve um declínio das atividades desenvolvidas.

Veja pela tabela abaixo a sintetização das atividades desenvolvidas:

RELATÓRIO SIMPLIFICADO DAS ATIVIDADES DA ARDOCE

1987	Assessoria Administrativa[18] e Escritório de Engenharia[19].
1989	Assessoria Técnica e Administrativa; Escritório de Engenharia; Patrulha Mecanizada[20] (4.493 horas de serviços prestados); Seminários, Congressos; Elaboração de acordos e convênios.
1990	Seminários, Encontros, Reuniões e Palestras; Assistência Técnica, Administrativa e Contábil[21]; Conselho das Primeiras Damas[22]; Convênios e Acordos de Cooperação; Perfuratriz de Poços Artesianos[23]; Escritório de Engenharia (ampliou-se o número de pessoas que trabalham no escritório, com funcionários próprios, e a contratação de arquiteto); Patrulha Motomecanizada.
1991	Palestras e Conferências; Programa de Atenção a Saúde Escolar; Consultoria Organizacional[24]; Perfuratriz de Poços Artesianos; Patrulha Motomecanizada; Escritório de Engenharia.
1992	Palestras e Conferências; Participações em eventos promovidos por outras instituições; Assistência e Orientação Técnica Geral; Consultoria Organizacional; Patrulha Motomecanizada; Equipamentos de Treinamento; Escritório de Engenharia; Participação de Reuniões; Criação de um Projeto Político visando a eleição de representantes regionais para a assembléia legislativa e para o congresso nacional.
1993	Atividades de Treinamento, Palestras e Conferências; Participações em Eventos; Assistência e Orientação Técnica Geral; Patrulha Motomecanizada; Escritório de Engenharia; Realização de diversos documentos reivindicatórios ao governo estadual e federal.
1994	Assessoria Administrativa; Escritório de Engenharia; Patrulha Motomecanizada; Participações em Eventos, Palestras e Reuniões.
1995	Assessoria Administrativa; Escritório de Engenharia; Patrulha Motomecanizada
1996	Assessoria Administrativa; Escritório de Engenharia; Patrulha Motomecanizada; Reuniões para criação do Consórcio Intermunicipal de Saúde.

[18] A assessoria administrativa caracteriza-se, segundo o relatório, pela busca soluções para problemas técnicos administrativos das prefeituras afiliadas, intercâmbio de informações e experiências. Tratam de questões administrativas como tributos, licitações, repasses, contratações, concursos públicos.

[19] O escritório de engenharia trabalha com visitas técnicas, levantamentos topográficos, reformas, demarcação de lotes, loteamento, serviço de abastecimento de água, saneamento – bueiros -, construção de pontes.

[20] A patrulha mecanizada consistiu na compra de maquinário pesado e de alto custo, para ser utilizado de forma rotativa entre os municípios.

[21] Nessa ocasião a associação contratou um contador, ampliando o espectro de serviços de assessoria.

[22] Criou-se o conselho de primeira dama com a finalidade de ampliar as ações assistenciais do município. É de se recordar que durante esse período foi comum as primeiras damas dos países assumirem atividades de assistência.

[23] Em parceria com o Governo Estadual passou-se a disponibilizar esse tipo de atividade, com o intuito de resolver o problema da água e do saneamento.

[24] Treinamentos de funcionários públicos.

1997	Representações e Visitas; Assessoria Administrativa; Escritório de Engenharia; Patrulha Motomecanizada; Funcionamento do Consórcio Intermunicipal de Saúde dentro da ARDOCE.
1998	Assessoria Administrativa; Escritório de Engenharia; Patrulha Motomecanizada
1999[25]	Assessoria Administrativa
2000	Escritório de Arquitetura[26]; Patrulha Motomecanizada; Assessoria Administrativa
2001	Escritório de Arquitetura; Exposição da história da Ardoce no Shopping.
2002	A partir desse ano foram dadas as ênfases em parcerias com a universidade local, a polícia civil e a escola de cabeleireiro. A ARDOCE passa a elaborar projetos de cunho mais assistencial, como o projeto Mãos a Obras que tem por objetivo a realização de um mutirão para retirada de carteira de identidade, fornecimento de assistência jurídica, corte de cabelos e etc. Apoio ao Banco da Terra, projeto do Ministério do Desenvolvimento Agrária que financiava a aquisição de imóveis rurais e de infra-estrutura básica. Tinha por objetivo a geração de renda e ocupação rural. Nessa ocasião foram adquiridas cinco propriedades rurais com parceria com o banco da terra. Projetos: Mão a Obra; Feliz Idade (para terceira idade); Estágio de Férias (projeto entre a universidade local e a Ardoce para que os alunos fizessem estágios nas localidades); Farmácia Popular; Curso de Stress e Auto Estima; Curso de Relacionamento Pessoal; Curso de Auto-conhecimento; Exposição no GV Shopping; Outros Cursos Patrulha Motomecanizada – 603 horas trabalhadas em três cidades
2003	Projeto Feliz Idade; Mão a Obra; Projeto Estágio de Férias; Projeto Parasitológico
2004	Projetos Sociais: Projeto Mãos a Obra; Projeto Feliz Idade. Levantamento Epidemiológico - parceria com outras entidades Levantamento Psicossocial Cursos diversos.
2005	Projeto Valorização do Ser Humano – Cursos: Stress e Auto Estima; Relacionamento Humano; Melhorando o desempenho em Equipe; Atendimento ao Público; A influência da auto-estima no trabalho em equipe. Projetos Sociais: Projeto Mãos a Obra; Projeto Feliz Idade Palestras, e Cursos Diversos
2006	Cursos: Stress e Auto Estima; Relacionamento Humano; Melhorando o desempenho em Equipe; Atendimento ao Público; A influência da auto-estima no trabalho em equipe Projetos Sociais: Projeto Mãos a Obra; Projeto Feliz Idade Palestras, e Cursos Diversos 1ª Copa de Futebol Ardoce
2007	Programa de Alimentação Escolar; Serviço Social; Segunda Copa de Futebol; Escritório de Engenharia[27]; Sítio de Internet Oficial; Excessiva menção ao campeonato de futebol; Mão a Obra.
2008	Programa de Alimentação Escolar; Serviço Social; Terceira Copa de Futebol; Escritório de Engenharia; Sítio de Internet Oficial; Proposta de Criação do CIS Segurança Pública.

[25] Por decisão das Administrações Municipais o Escritório de Engenharia foi fechado e a Patrulha Motomecanizada não operou nesse ano.

[26] Como não foram contratados engenheiros, abriu-se um Escritório de Arquitetura.

[27] O Escritório de Engenharia foi retomado. Verifica-se um pequeno retorno a atividades iniciais da ARDOCE e muitas manifestações de intenção a esse respeito, inclusive com menções do governo estadual e sua vontade de retomar os projetos de regionalização da administração pública.

Há uma linha ascendente que começa em 1988 e segue-se até por volta de 1994. A partir daí, os relatórios são menos densos em comentários e mais focados em números de atividades realizadas, horas de trabalho, etc. As atividades começam a se reduzir. Já a partir de 2000 há uma nítida alteração das funções realizadas, passando a ARDOCE a realizar obras com foco mais assistencialista e menos atividades técnicas e administrativas. Somente em 2006 há uma retomada do Escritório de Engenharia, um ensaio de reconstrução da Associação Intermunicipal e a proposição de um novo Consórcio Intermunicipal, agora ligado à Segurança Pública.

3.3. O Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Rio Doce

Antes de iniciar as observações sobre o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Rio Doce, vale destacar que no que se refere à pesquisa realizada, os dados obtidos foram muito menos densos e organizados do que os obtidos na ARDOCE, conforme já se mencionou no início desse capítulo.

Em princípio as possibilidades de entrevistas e acesso a documentos foram muito menores do que o podido obter na ARDOCE. Não há na CISDOCE relatórios anuais tão organizados quanto na ARDOCE e os documentos existentes são mais de cunho numéricos e financeiros.

Mas ainda assim, não se pode descartar o arranjo cooperativo da análise, pois pelas informações obtidas é possível chegar a algumas conclusões interessantes.

A CISDOCE foi criada em 1996, dentro de uma política de indução estadual de saúde, tendo como secretário de saúde na ocasião o Sr. Rafael Guerra. No mesmo ano foram criados diversos outros Consórcios Intermunicipais de Saúde.

As Associações Microrregionais foram de extrema relevância para o surgimento dos consórcios. Inclusive nos relatórios anuais da ARDOCE é possível perceber sua participação ativa na elaboração e configuração do arranjo. Verifica-se pela publicação *ARDOCE EM REVISTA*, de junho de 1995 que o Consórcio passou a ser uma bandeira da ARDOCE:

> *O Secretário Estadual de Saúde, José Rafael Guerra, visitou o Vale do Rio Doce e se reuniu com os prefeitos da ARDOCE e alguns deputados estaduais, aonde afirmou que o Governador Eduardo Azeredo quer priorizar a saúde, elevando a participação no orçamento do Estado, instituindo o Programa de Saúde da Família e o Consórcio Intermunicipal de Saúde. (...) A proposta do Consórcio Intermunicipal de Saúde interessou bastante os Prefeitos pelo caráter de interiorização dos recursos. Desta feita, não seria necessário deslocamento dos pacientes aos grandes centros, desafogando os mesmos e agilizando o atendimento médico. (...) Hoje a Secretaria de Saúde incentiva financeira, técnica e politicamente a inciativa das cidades que irão se consorciar.* (ARDOCE, 1995b, p.3-4).

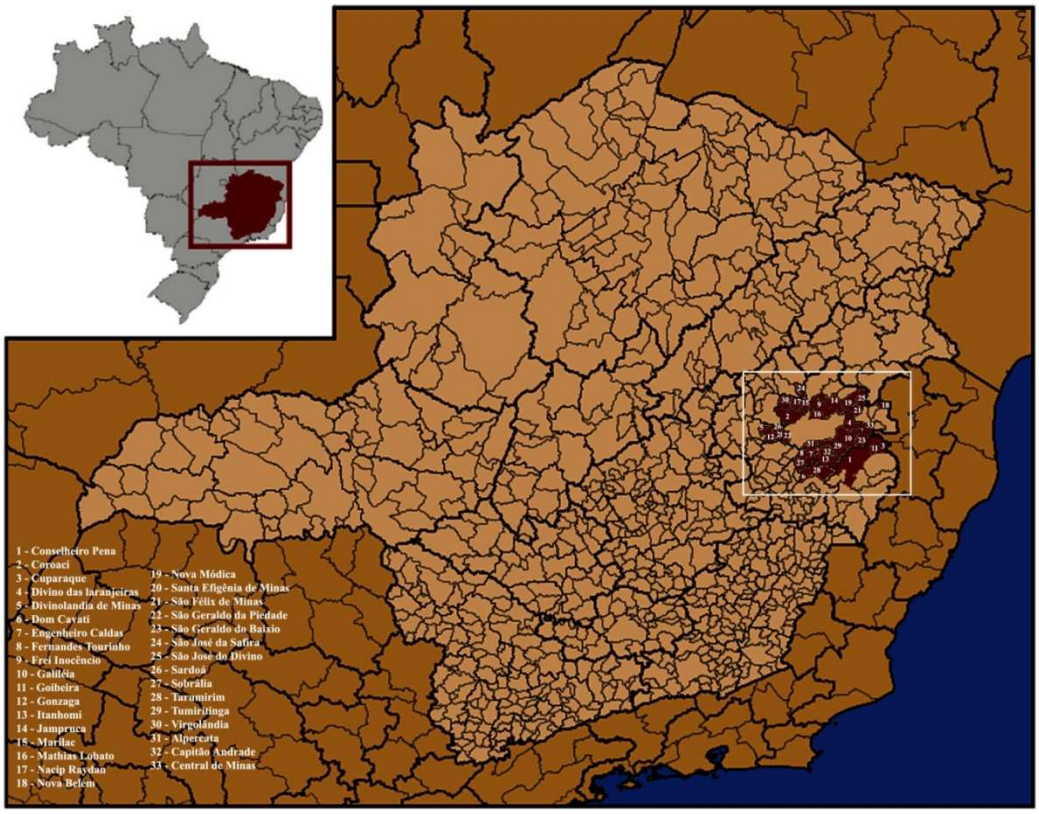
No seu início a CISDOCE funcionou dentro das dependências da ARDOCE e só posteriormente se tornou um consórcio fora da influência da associação.

Curiosamente, enquanto a ARDOCE diminuiu o número de participantes, a CISDOCE manteve-se em um patamar alto de número de membros. Não foi possível verificar se esse número variou significativamente durante a sua história, mas em relação a ARDOCE, o CISDOCE tem número relativamente alto.

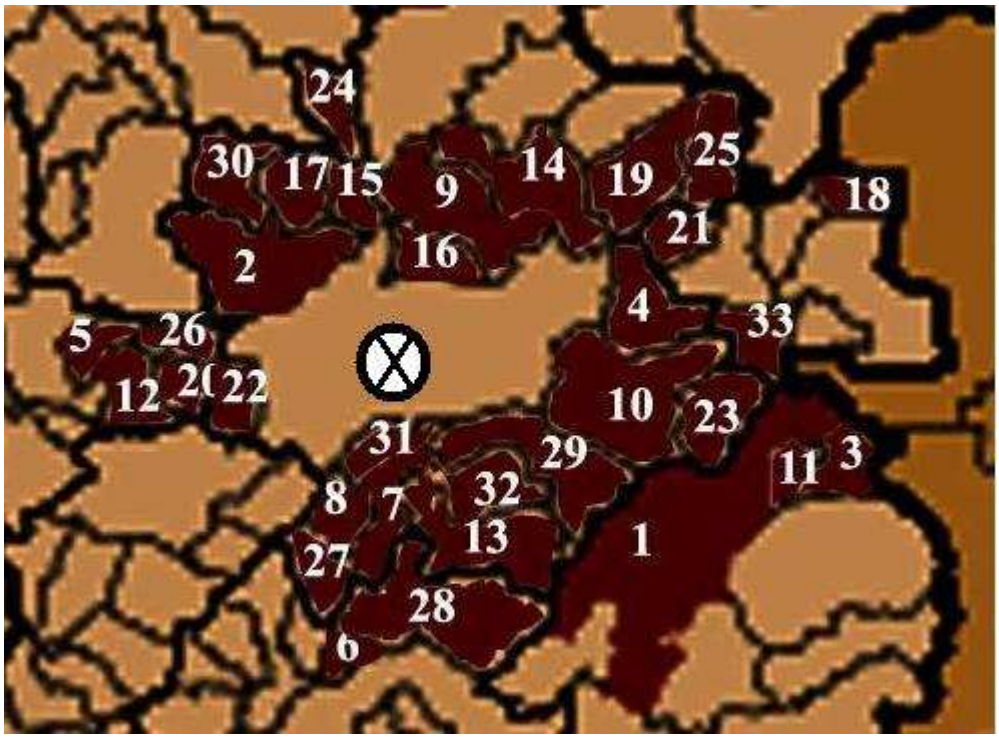
Segundo informações do próprio CISDOCE, o consórcio é uma entidade civil sem fins lucrativos com trinta prefeituras consorciadas, cujo objetivo é prestar apoio e implementos na área da saúde dos municípios. Presta os seguintes serviços: oftalmologista, ultrassonografia, mamografia, psiquiatria, eletroencefalografia e laboratório de prótese dentária.

Pelo mapa abaixo se pode perceber a abrangência da cobertura do Consórcio:

ÁREA DE COBERTURA DO CISDOCE EM RELAÇÃO AO ESTADO DE MG



ÁREA DE COBERTURA DO CISDOCE [28]



Apesar da amplitude de cobertura é possível perceber que o município de Governador Valadares, apesar de sede do Consórcio Intermunicipal não faz parte dele (destaque em X no mapa).

Isso se deve a desistência de Governador Valadares do Consórcio durante o governo do prefeito João Domingos Fassarella, entre os anos de 2001 e 2004, quando supostamente rompeu com o consórcio ao tentar eleger como presidente o prefeito municipal. Uma das alegações era de que Governador Valadares era o grande patrocinador e de maior infra-estrutura dentre os membros da ação cooperativa. Porém, os municípios menores não aceitaram as imposições do município pólo o que fez com que ele abandonasse o arranjo.

[28] 1 – Conselheiro Pena; 2 – Coroaci; 3 – Cuparaque; 4 – Divino das Laranjeiras; 5 – Divinolândia de Minas; 6 – Dom Cavati; 7 – Engenheiro Caldas; 8 – Fernandes Tourinho; 9 – Frei Inocêncio; 10 – Galiléia; 11 – Goiabeira; 12 – Gonzaga; 13 – Itanhomi; 14 – Jampruca; 15 – Marilac; 16 – Mathias Lobato; 17 – Nacip Raydan; 18 – Nova Belém; 19 – Nova Módica; 20 – Santa Efigênia de Minas; 21 – São Fêlix de Minas; 22 – São Geraldo da Piedade; 23 – São Geraldo do Baixio; 24 – São José da Safira; 25 – São José do Divino; 26 – Sardoá; 27 – Sobrália; 28 – Tarumirim; 29 – Tumiritinga; 30 – Virgolândia; 31 – Alpercata; 32; Capitão Andrade; 33 – Central de Minas.

Segundo informações colhidas com a secretária executiva do consórcio, Governador Valadares é sede, pois é o município com a maior infra-estrutura disponível e de fácil acesso a todos os demais. A sua não participação se deve, segundo a então secretária, a motivos diversos que ela não saberia explicitar, preferindo não se manifestar a esse respeito. Porém, ressaltou que há parcerias entre a CISDOCE e a Prefeitura de Governador Valadares.

A secretária municipal de saúde – ano de 2009 - do município de Governador Valadares quando interrogada sobre a CISDOCE, disse que o município não participa do consórcio e, por estar na gestão da secretaria há pouco tempo, não sabe explicar porque o município não mantém relações com o mesmo.

Certo é que o município de Governador Valadares dispõe de uma infra-estrutura de saúde bem ampla, com hospitais públicos, privados e filantrópicos. A dependência do município em relação aos outros é zero, tendo relações de interdependência entre ele e o governo estadual e o governo federal.

Em relação aos municípios participantes observa-se que são mais homogêneos, sendo municípios de pequeno porte, com altos índices de necessidade de saúde.

Observa-se pelo quadro abaixo:

Municípios do CISDOCE – População e Necessidade de Saúde

Município	População	Índice de Necessidade de Saúde
Governador Valadares	247.131	1,23
Alpercata	6.991	1,42
Capitão Andrade	4.284	1,48
Central de Minas	6.560	1,44
Conselheiro Pena	21.507	1,36
Coroaci	10.803	1.42
Cuparaque	4.338	1.43
Divino das Laranjeiras	4.928	1,44
Divinolândia de Minas	6.510	1,50
Dom Cavati	5.391	1,30
Engenheiro Caldas	9.409	1,49
Fernandes Tourinho	2.479	1,42
Frei Inocêncio	8.286	1,42
Galiléia	7.157	1,45
Goiabeira	2.786	1,46

Gonzaga	5.680	1,68
Itanhomi	11.467	1,41
Jampruca	4.705	1,75
Marilac	4.425	1,63
Nacip Raydan	3.019	1,94
Nova Belém	4.364	1,57
Santa Efigênia de Minas	4.916	1,62
São Geraldo da Piedade	5.009	1,58
São Geraldo do Baixio	2.863	1,55
São José da Safira	3.917	1,83
São José do Divino	3.818	1,55
Sardoá	4.834	1,45
Sobrália	6.219	1,45
Tarumirim	14.068	1,45
Tumiritinga	5.880	1,49
Virgolândia	10.679	1,54

Fonte: dados consolidados a partir do trabalho: Metodologia de alocação eqüitativa de recursos: uma proposta para Minas Gerais de Mônica Viegas Andrade et al. Belo Horizonte: 2004.

É possível observar que no consórcio predominam cidades com menos de vinte mil habitantes e com alto Índice de Necessidade da saúde. O referido índice mede a necessidade de cada município em atenção à saúde. Elaborado pela Fundação João Pinheiro em parceria com Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais, se trata de um indicador composto por um conjunto de variáveis epidemiológicas e socioeconômicas que permite classificar os municípios segundo uma escala crescente de necessidade em saúde[29]. Através desse índice o Estado de Minas Gerais orienta a aplicação de recursos estatais, especialmente aqueles destinados ao financiamento dos programas prioritários como o Saúde em Casa e o Farmácia de Minas.

Ele, também é útil para qualificar os municípios conforme suas demandas de saúde. É útil nesse trabalho, pois, permite verificar a homogeneidade dos municípios membros de um determinado consórcio em relação a esse serviço público específico, que é a saúde. Para se ter uma idéia, o índice inicia-se em 1,00, referência de Poços de Caldas e vai até 2,00, referência de Setubinha. Pelo quadro, então, percebe-se que os municípios do consórcio estão entre 1,4 e 1,5, fora alguns

[29] As simulações per capita de recursos segundo o critério demográfico implicaria favorecimento a municípios pertencentes às regiões mais ricas, mas, quando se considera também a medida de necessidade, a correção se faz a favor de municípios de regiões mais pobres.

desvios. Governador Valadares, apesar de não compor o consórcio, foi selecionado para que servisse de referência comparativa aos demais municípios, dada a sua grande infra-estrutura de saúde.

Basicamente, o CISDOCE se enquadra no chamado consórcio misto, prestando e comprando serviços. A compra de serviço, porém, é o carro chefe, pois se estruturou em torno do sistema privado de saúde da cidade de Governador Valadares. A sua alta demanda permite que compre serviços com preços abaixo de mercado.

O CISDOCE tem uma infra-estrutura própria administrativa, e tem, também, uma estrutura de prestação de serviço, mas a maior parte dos serviços é comprada no mercado privado.

A relação CISDOCE – GOVERNADOR VALADARES – MUNICÍPIO VIZINHOS não é uma relação de tranqüilidade. Por não ter uma estrutura hospitalar própria do CISDOCE, os municípios vizinhos acabam se aproveitando do disponibilizado pelo município pólo.

O Sistema Único de Saúde arca com os custos das consultas e procedimentos realizados pelo hospital municipal de Governador Valadares. Isso poderia dar a idéia errônea de que a origem dos pacientes seria insignificante para a prefeitura municipal, pois, o pagamento seria feito de qualquer forma. Mas, Governador Valadares complementa os valores pagos pelo SUS, de forma que a atenção hospitalar acaba sendo arcada, em alguma medida, pelo município pólo. Inclusive, muitas das reivindicações do município frente ao Governo Estadual têm como argumentação política esse papel desempenhado pelo município.

O CISDOCE longe de resolver esse conflito, parece ter obtido êxito em resolver as demandas regionais somente no que se refere aos serviços de consulta e exames.

Até porque, como se verifica do estatuto o direito de voto de cada município é igual, e cada um paga uma pequena taxa fixa, dependendo do seu FPM e os demais valores são proporcionais ao grau de utilização da estrutura dos serviços prestados pelo CISDOCE.

3.4. Analisando os argumentos analíticos propostos: Interpretando os fatos

Após essas descrições, parte-se para a análise dos argumentos expostos no capítulo II. Será analisado cada argumento individualmente.

Foram selecionados os seguintes argumentos extraídos do marco teórico exposto para explicar a emergência e o desenvolvimento desses arranjos.

O primeiro argumento era de que a indução estatal promovida por um ente federado é fundamental para a emergência de um determinado arranjo cooperativo.

Pela experiência dos dois arranjos nota-se que foi o Estado de Minas Gerais o grande patrocinador da emergência deles no cenário intermunicipal do Vale do Rio Doce.

As Associações Microrregionais foram frutos de uma política pública estadual da década de 80, enquanto os Consórcios Intermunicipais de Saúde foram frutos de uma política pública estadual da década de 90. Corroborou-se o argumento de que sem a política indutora esses arranjos provavelmente não existiriam.

Nesse sentido pode-se destacar a já mencionada intenção de se criar um arranjo cooperativo com foco na segurança pública, patrocinado pela Associação Microrregional. Pelo visto, e levando em conta o presente argumento, o consórcio intermunicipal de segurança pública do Vale do Rio Doce só se tornará realidade se houver por parte de algum ente federado, seja ele de um município pólo, seja ele do governo estadual ou federal, o estabelecimento de uma política pública específica voltada para criação desse arranjo.

O êxito na criação de um arranjo cooperativo nas relações intermunicipais parece estar condicionado à existência de um ente coordenador/indutor/estimulador. Sem eles, a cooperação parece ser mera intenção.

Isso se deve ao fato de que um ente indutor é capaz de criar estímulos e sanções que favorecem a prática cooperativa. Volta-se a afirmar que não é necessário que o ente indutor seja o Estado ou a União, mas poderia ser, também, um município mais forte, desde que com capacidade de estabelecer ônus e bônus para os demais participantes.

Filia-se, então, a tese daqueles que acrescem à Teoria da Ação Coletiva de Olson (1999) o fator coordenação, ou *"jogador externo",* como já fora mencionado anteriormente.

E a presença desse ente indutor será, também, essencial para que o arranjo cooperativo não se desvirtue ou perca a força. Certo é que a presença do ente indutor foi essencial na formação do arranjo, mas, parece não ter sido no desenvolvimento e continuidade da experiência.

Ao analisar o caso da experiência da Associação Microrregional, constata-se que apesar da ausência do ente indutor (Estado de Minas Gerais), ela permaneceu em funcionamento por toda a segunda metade da década de 90 e chega aos seus vinte e cinco anos de existência.

Ocorre que, como se demonstrou, as funções inicialmente previstas foram se diluindo e o arranjo perdeu a sua função inicial de prestador de assistência administrativa. O arranjo parou de se preocupar com a modernizar a administração municipal, não patrocinando projetos de planejamento institucional, trabalhos de reorganização administrativa.

Com o tempo, a ARDOCE virou uma prestadora de assistência social. Não que isso não seja relevante, mas o intuito inicial da Associação era muito mais amplo e profundo no campo da cooperação do que o hoje observado.

Claro que além do afastamento do Estado de Minas Gerais do papel de indutor, coordenador da associação, deve-se ter em conta que a década de 90 foi marcante no que se refere à capacidade financeira dos municípios, o que pode ter contribuído para o esvaziamento da associação.

De qualquer forma, percebe-se que a presença do ente no papel de coordenador do arranjo foi, nos casos analisados, condição fundamental para que o arranjo continuasse a se desenvolver e aprofundasse o nível da cooperação. Tal afirmação está convergente com o defendido pela literatura.

O Estado como indutor do arranjo fixava de forma firme o papel que o arranjo deveria exercer. Os conflitos, então, ficam no campo do papel que cada membro teria dentro desse arranjo. Com a saída ou desinteresse do ente estatal do papel de indutor/coordenador, até o papel do arranjo passou a ser objeto de conflitos entre os membros da associação.

A afirmação tem forte amparo nos dados colhidos. Veja que a mera manifestação do governo estadual de retomar as políticas estimuladoras das associações fez com que a ARDOCE retomasse alguns projetos iniciais, como o escritório de engenharia.

Ademais, tal dado, se aproximado com os dados apresentados sobre os Consórcios Intermunicipais de Saúde ajudam a corroborar o entendimento. Já foi falado que quase 10% dos consórcios se extinguiram com o desinteresse do Estado.

Foram poucos os municípios que ao longo da década de 90 e início dos anos 2000 lograram êxito em se tornar independentes de repasses financeiros assistenciais dos entes mais abrangentes. A dependência ao Fundo de Participação dos Municípios ainda é grande e demonstram claramente a fragilidade do ente federado municipal.

Com a ausência do Estado de Minas Gerais no controle das Associações Microrregionais, o papel do arranjo foi se alterando para dar guarida às pretensões dos membros, tendo até mesmo, deixado suas funções iniciais de lado.

Assim, ao interpretar os casos analisados, filia-se ao argumento de que a existência de um agente externo, ou de um subgrupo, com o poder de impor a cooperação é essencial para que o arranjo tenda ao sucesso. Cooperação não ocorre espontaneamente, deve ser estimulada.

As observações acima foram expostas tendo como plano de fundo principalmente a ARDOCE e não o CISDOCE. Porém, no que diz respeito ao primeiro argumento, quando se tratou da emergência do arranjo, as observações, também podem ser constatadas quando se observa o surgimento do Consórcio. Já foi afirmado que ele foi fruto de uma política estadual de interiorização da assistência à saúde. A respeito do segundo argumento essa constatação é um pouco frágil quanto ao Consórcio, já que não foi possível obter dados mais consistentes.

Também se argumentou que a existência de um arranjo cooperativo facilita a emergência de outros arranjos cooperativos. Foi dito que o arranjo cooperativo prévio é significativo e referência para a formação de outros arranjos cooperativos. Argumento que, também, encontrou sustento na análise das duas experiências. Vale destacar que o segundo arranjo cooperativo surgiu dentro do primeiro arranjo cooperativo. Ou seja, o próprio Estado de Minas Gerais se utilizou

da experiência cooperativa anterior para fazer emergir uma nova experiência cooperativa.

Inclusive é significativo que o movimento de construção do Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública esteja se iniciando dentro da ARDOCE, pois, como arranjo cooperativo de cunho mais genérico, como já foi afirmado, possibilita um diálogo mais amplo, sobre diversos assuntos intermunicipais, inclusive sobre Segurança Pública.

A especificidade do Consórcio Intermunicipal de Saúde, talvez, não permita que debates fora do foco da saúde sejam colocados em pauta, de forma que a ação cooperativa ali estabelecida acaba ficando em torno exclusivamente da temática proposta.

Talvez em regiões que existam somente os CIS as novas ações cooperativas surjam dentro desse arranjo. A existência de uma experiência cooperativa mais genérica parece atrair para si o papel de incubadora de arranjos cooperativos.

Analisando o terceiro argumento, quanto mais concentrados forem os benefícios e os custos de uma política cooperativa, ou seja, quanto menor for a necessidade de suportar custos concentrados para gerar benefícios difusos, tanto maior será o número de possíveis membros do arranjo, percebeu-se a sua consistência quando comparadas as duas experiências.

A ARDOCE é um arranjo cooperativo com funções muito genéricas. As contribuições de seus membros não geram necessariamente serviços específicos para cada um dos envolvidos. Além das atividades prestadoras de serviços (patrulha motomecanizada, escritório de engenharia), o arranjo atua como um representante político intermediário e, também, prestam cursos onde os benefícios só são visto em longo prazo.

Já o CISDOCE é um arranjo cooperativo com funções muito específicas, girando em torno da prestação de serviços de saúde, voltado para consultas e exames. Logo, o arranjo é do tipo em que todos, além de uma contribuição mensal para manutenção da estrutura administrativa, pagam mensalmente pelos serviços que usam. Ou seja, aquele que não utiliza um determinado serviço durante um mês específico está livre das cobranças relativas às

prestações de serviços. Com exceção da manutenção da estrutura administrativa, os custos e os benefícios são muito perceptíveis, e correlacionados. É possível dividir e determinar os custos conforme os benefícios obtidos.

Conclui-se, preliminarmente, que a ARDOCE se enquadra melhor no cenário em que os custos são concentrados e os benefícios são difusos. Pois é possível determinar com exatidão quem paga, mas a divisão desses custos não geram benefícios diretos, pelo menos não em todos os casos. Alguns desses benefícios, inclusive, são usufruídos por municípios que não são membros do arranjo. A cooperação nesse caso é mais profunda, pois sempre é preciso reforçar a consciência solidária, a consensualidade e o sentimento de pertencimento. Sem esse reforço a tendência é que esse tipo de grupo acabe gerando resultados subproduzidos, ou seja, abaixo do que objetivaram.

É possível perceber que a ARDOCE conforme o seu desenvolvimento ao longo do tempo teve reduzido o número de encontros de prefeitos. Logo, é perceptível, também, a redução das funções do arranjo.

Esse é um tipo de arranjo que requer reuniões constantes, a fim de se produzir um elo subjetivo entre os municípios, um sentimento de pertencimento.

O CISDOCE é um tipo de arranjo mais do tipo custo e benefícios concentrados. A cooperação nesse caso não se dá no nível da solidariedade, ou no nível do sentimento de pertencimento, mas sim, no nível do proveito direto de benefícios conforme os investimentos realizados.

Logo, a ARDOCE, ao praticar uma repartição de benefícios de forma mais difusa, sendo que em muitos casos os benefícios só surgirão em longo prazo, parece suportar um número menor de membros. Essa seria uma das explicações para justificar o fato de que ao longo do tempo a ARDOCE perdeu em número de associados.

Já o CISDOCE, por ser um arranjo intermediador, ou seja, que compra serviços públicos de terceiros representando os seus membros, visando o simples ganho de escala, suporta um número maior de membros.

Não se exige no CISDOCE uma idéia de solidariedade, pois, os membros que estão ali não estão dispostos a redistribuir recursos e sim obter benefícios conforme investem.

O CISDOCE, porém, é um tipo de arranjo que, a permanecer como está, dificilmente firmará pactos mais profundos e solidários de cooperação, não avançando nos ganhos de saúde pública. Nesse tipo de arranjo os pontos conflituosos não podem ser muito densos, exigir muitas renúncias, pois caso contrário, ou haverá desistências, o que aproximará o arranjo da ARDOCE, ou, abrir-se-á mão de projetos mais polêmicos em prol da estabilidade. Não haverá, pelo menos não da forma como há na ARDOCE, relações de reciprocidade, confiança.

Por fim, o modo como são compartilhadas as decisões e como ocorre a distribuição dos bônus são relevantes para manutenção dos membros no arranjo e devem, de alguma forma, levar em conta a heterogeneidade dos participantes.

No caso da Associação Microrregional o município pólo, ou seja, Governador Valadares tem um tratamento diferenciado em relação aos demais membros, apesar de imperar no que se refere ao aspecto decisório a igualdade dos atores.

Isso permitiu a permanência de Governador Valadares no arranjo. Ou seja, o arranjo institucional, a divisão de custos e benefícios suporta a presença de um membro totalmente diferenciado perante os outros membros, pois o trata de forma diferente.

Já o CISDOCE, ao não se flexibilizar para se adequar à heterogeneidade do município de Governador Valadares em relação aos demais, não logrou êxito em mantê-lo dentro do arranjo, sendo que nos primeiros anos de 2000 o município desertou do arranjo e nunca mais voltou a dele participar.

Logo, concluímos que é importante que o arranjo institucional ao distribuir os bônus e os ônus levem em conta as assimetrias dos membros participantes, como na distribuição do peso do voto de cada um etc. Caso contrário, os arranjos cooperativos só serão possíveis na medida em que forem realizados entre membros relativamente homogêneos[30].

Como se vê pelas tabelas apresentadas, Governador Valadares tem muito mais recursos e, está muito mais apto a resolver seus problemas de saúde

[30] A homogeneidade pode ser fundamental somente em alguns aspectos. Por óbvio, nenhum município é igual ao outro. Mas, pegue-se, a exemplo, o consórcio de saúde. Os municípios podem ser heterogêneos em suas atividades econômicas, mas deverão ser relativamente homogêneos quando pensa na infra-estrutura de saúde que é o objeto da ação cooperativa.

sozinho. Logo, essa distinção deveria ter sido contemplada pelo arranjo cooperativo, como o foi na ARDOCE.

O papel do município pólo, ou mais forte, deve ser redesenhado a fim de não gerar conflitos na distribuição dos custos e benefícios, pois Governador Valadares acabou inserido em um cenário muito próximo daquele de custo concentrado e benefícios difusos, o que acabou levando à sua insatisfação e desistência.

É claro que se defende que as assimetrias devem, então, ser levadas em conta, mas, desde que sejam assimetrias relevantes (territorial, econômica, política).

No caso do CISDOCE a assimetria de Governador Valadares era totalmente relevante.

O município dispunha de uma infra-estrutura bem avançada, ainda mais se comparada à infra-estrutura dos municípios membros, sendo que alguns casos há completa inexistência de infra-estrutura.

Não foi possível na pesquisa aprofundar nos motivos que realmente levaram o município da de Governador Valadares à sua saída do arranjo, mas a sua mera não participação é significativa para perceber os dilemas das relações intergovernamentais e os problemas que podem impedir a realização da ação coletiva.

O CISDOCE parece não atender às necessidades de Governador Valadares e não dispôs de regras especiais para a sua participação.

Um desenho institucional que contemple as assimetrias, estimulando os participantes mais fortes e os mais fracos, impondo sanções pela desistência levam a uma melhor consecução do objetivo de produção do bem comum ou coletivo. Não sendo uma ação intrinsecamente voluntária, a ação cooperativa só será possível dentro desse desenho institucional contemplador das disparidades de seus membros.

No caso em análise, o município maior acabou preferindo participar exclusivamente do Sistema Único de Saúde, onde seus custos seriam divididos com

o governo federal, do que participar de um arranjo que, pelo menos em abstrato, geraria a ele custos muito mais concentrados.

O município pólo poderia inclusive exercer um papel coordenador dentro do arranjo, até porque a sua infra-estrutura continua sendo utilizada pelos municípios vizinhos e participantes do arranjo no modelo dos "*free-riders"*, já que além dos valores pagos pelos SUS, o município paga complemento a esses valores.

Se por um lado o SUS o remunera por número de consultas e operações médicas, por outro há gastos que competem somente ao município, como a complementação dos valores do SUS.

O problema da política de saúde continua sem solução, o Consórcio Intermunicipal de Saúde resolveu somente parcela deles. Do ponto de vista regional há duas situações: (a) a situação do município pólo que tem sido explorado pelos municípios vizinhos e (b) a situação precária dos municípios vizinhos que utilizam um consórcio de compra de serviços de saúde e ficam a mercê da infra-estrutura do município pólo.

Em uma perspectiva comparativa, ao se pensar nos fatores que podem ter ditado a não permanência de Governador Valadares no arranjo dos Consórcios Intermunicipais de Saúde e a sua permanência no arranjo das Associações Intermunicipais, pode-se concluir que essa passa necessariamente pelo arranjo institucional que não contemplou as assimetrias dos seus membros e, ao não contemplar essas assimetrias colocou a ação cooperativa em um plano muito mais raso do que os objetivos que ela poderia ter alcançado.

No caso da ARDOCE ainda que não existam benefícios concentrados para Governador Valadares, os seus custos concentrados são menores, o que o permitiu suportá-los em nome dos benefícios difusos, por exemplo, a influência política regional.

Já no caso da CISDOCE, os custos concentrados não justificam os benefícios difusos, pois eles não existiam.

A ação coletiva intermunicipal, como demonstrou a análise das duas experiências, não foi uma ação que surgiu somente da necessidade de atuar coletivamente a fim de que se conseguir obter um bem público. Sem estímulo para o seu surgimento e sua permanência, sem um arranjo institucional adequado, sem

uma estrutura de incentivos, sem o equacionamento dos custos - concentrados e difusos - e dos benefícios - concentrados e difusos -, provavelmente as municipalidades não iriam se manter ligadas por muito tempo.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo estudar duas experiências cooperativas intermunicipais nascidas em uma mesma região. A região escolhida foi o Vale do Rio Doce, optando-se pelas experiências emergidas tendo como cidade pólo o município de Governador Valadares.

A finalidade, então, era verificar e compreender os fatores relevantes para emergência e desenvolvimento das experiências cooperativas.

A pergunta que guiou a pesquisa foi assim elaborada: "*Quais os fatores que induziram e favoreceram a criação e desenvolvimento de arranjos cooperativos intermunicipais – ARDOCE e CISDOCE - entre entes políticos localizados no Vale do Rio Doce?"*

Tratava-se, então, de verificar dois problemas: (a) o que favoreceu a criação de um determinado arranjo cooperativo?; e (b) o que permitiu que, ao longo de um determinado período, essas práticas cooperativas continuassem a funcionar?

A primeira experiência analisada foi a ARDOCE, associação microrregional de municípios. Ela possui finalidades genéricas, realiza representação política das cidades associadas em diversos conselhos temáticos, é composta de um número relativamente pequeno de membros, tem vinte e cinco anos de história.

Já a segunda experiência é a CISDOCE, Conselho Intermunicipal de Saúde. Sua finalidade é específica, é composto de um número relativamente grande de municípios e tem um pouco mais de dez anos de história.

O estudo da emergência e do desenvolvimento desses dois arranjos cooperativos forneceu respostas que permitiram entender os fatores que fazem com que alguns municípios se unam em um arranjo institucional e nele permaneçam vinculados.

Além disso, permitiu compreender como um arranjo pode influenciar a criação do outro e como devem ser tratados os municípios que exercem papel de município pólo.

Em primeiro momento destacou no texto a importância das relações intergovernamentais, dilema de primeira ordem no federalismo, sendo possível analisar essas relações sob o prisma da estratégia cooperativa.

A gestão compartilhada entre entes federados traz à tona inúmeras questões, especialmente aquelas que se relacionam com a Teoria da Ação Coletiva.

Tal tema ainda ganha em relevância quando se enfrenta o federalismo nacional marcado por inúmeros atores municipais sem recursos materiais e humanos suficientes para realização das suas obrigações constitucionais, uma grande heterogeneidade regional, e a existência de um discurso descentralizador hegemônico.

Os arranjos cooperativos intermunicipais podem ser a solução para que sejam feitas políticas públicas mais eficientes sem demandar um movimento radical centralizador, preservando-se a autonomia dos governos subnacionais e ao mesmo tempo realizando os objetivos constitucionais.

Uma federação não pode se sustentar somente no reconhecimento das autonomias das esferas territoriais locais, mas deve, também, se sustentar em regras, cultura, instituições que permitam relações intergovernamentais amparados pelas estratégias da coordenação e da cooperação.

Se de um lado é preciso valorizar a diversidade, de outro é preciso pensar em uma uniformidade. O Estado Federal precisa dar respostas efetivas para todas as culturas, mas precisa preservar a integridade territorial e favorecer um desenvolvimento mais igualitário.

Porém, a ação coletiva, ou seja, a ação cooperativa, longe de ser uma ação que se desenvolve naturalmente entre atores que necessitam atuar de forma conjunta para a realização de um bem público, é ação que precisa ser estimulada, desenvolvida.

A descentralização não é fator que irá determinar a melhoria das relações democráticas e a eficiência das políticas públicas.

Em um federalismo extremamente desigual, com municípios ainda muito pobres e com práticas políticas ainda muito atrasadas, a descentralização sem coordenação potencializou os efeitos deletérios das práticas locais: favoreceu a

ineficiência, gerou a competição federativa predatória, permitiu a gestão irresponsável dos recursos públicos e renovou as elites locais clientelistas.

Uma das soluções para se manter um equilíbrio entre autonomia e interdependência foi, então, a criação de organizações intergovernamentais que pudessem resolver problemas em comuns, ou que ultrapassassem as fronteiras dos municípios de forma cooperativa.

É nesse contexto que a pergunta que se buscou responder nessa dissertação se localiza. Como fazer emergir instâncias cooperativas intermediárias entre os municípios?

O estudo demonstrou que a forma mais comum é através da chamada indução estatal. A indução estatal promovida por um ente federado é fundamental para a emergência de um determinado arranjo cooperativo.

A cooperação será mera intenção se não houver um ente coordenador/indutor/estimulador que coloque a instituição em sua agenda de políticas prioritárias.

E não se fala em qualquer ente federado, mas, entes territorialmente mais abrangentes, como União ou Estado, ou pelo menos, um ente municipal com posição de polaridade sobre os outros entes municipais.

Parece ser necessária a existência de um “*jogador externo*”, algum ator que transforme a cooperação em política específica e possa apresentar sanções para aqueles que se aventurarem em posições contrárias. O ente indutor, nesse caso, deve ser capaz de criar estímulos e sanções que favorecem a prática cooperativa.

Esse é um das respostas, ainda que parcial, à primeira pergunta que norteou esse trabalho.

Outra resposta, complementar, é a existência de um arranjo cooperativo anterior. Ou seja, um dos fatores que favorece a emergência de um arranjo cooperativo é a existência de outras práticas cooperativas, que podem servir de base e estímulo para criação de outra esfera cooperativa.

Em relação à segunda pergunta que esse trabalho se propôs: *“quais os fatores que permitiram o desenvolvimento do arranjo cooperativo após a sua criação?”*, também encontramos algumas respostas importantes.

Viu-se que a ausência do ente indutor, se não é capaz de extinguir a prática cooperativa, faz com que ela ganhe contornos menos abrangentes do que o proposto na sua criação. A presença de um ente coordenador, seja ele o ente indutor ou seja ele um ente mais forte herdeiro do legado do ente indutor, poderia evitar que o arranjo cooperativo perdesse força.

O desenvolvimento posterior a sua criação, sem o ente indutor foi possível, porém houve um esvaziamento das funções, o que pode ser constatado com maior profundidade no caso da ARDOCE.

A já existência de uma infra-estrutura, a deserção de vários membros, a reorientação das funções do arranjo, tornando-o menos custoso, são fatores que explicam a manutenção da organização ao longo do tempo. Tal se deu, mais pela insistência de alguns membros que ainda esperavam algum resultado da organização e pela necessidade imediata das prestações de serviços oferecidas.

Logo, é possível afirmar que a presença de um ente no papel de coordenador do arranjo é condição fundamental para que o arranjo continue a se desenvolver e aprofunde o nível da cooperação. Sem o Estado, ou a União, ou outro ente com poderes para estimular e sancionar, os arranjos tendem a se esvaziar e tornar a ação cooperativa pouco densa. É necessária a existência de um agente externo, ou de um subgrupo, com o poder de impor a cooperação para que o arranjo tenda ao sucesso. Cooperação não ocorre espontaneamente, deve ser estimulada e depois de estimulada precisa ser alimentada.

Por fim, vale destacar o argumento, também ligado à segunda pergunta, de que o arranjo deve prover regras que comportem a existência de membros assimétricos, sob o risco de, ou os municípios mais fortes submeterem os mais fracos ou os municípios mais fortes se desestimularem de participar da organização.

O modo como são compartilhadas as decisões e como ocorre a distribuição dos bônus são relevantes para manutenção dos membros no arranjo e devem, de alguma forma, levar em conta a heterogeneidade dos participantes.

Foi possível perceber que no arranjo em que houve uma adaptação nas regras de contribuição o município pólo permaneceu como ente associado, enquanto no arranjo em que as regras permaneceram as mesmas o município pólo acabou desertando.

Insiste-se no argumento de que o papel do município pólo, ou mais forte, deve ser redesenhado a fim de não gerar conflitos na distribuição dos custos e benefícios. Trata-se de estabelecer regras assimétricas para membros assimétricos.

O que se viu, até o momento, então é que: (a) a indução estadual ou federal é de suma importância para a emergência das organizações intermunicipais cooperativas; (b) a existência de um ente coordenador do arranjo, com poderes suficientes para instituir sanções e estímulos permite que o arranjo não se enfraqueça; e (c) o desenho institucional dos arranjos precisa prever regras especiais que comportem a heterogeneidade dos atores envolvidos.

Por fim, vale destacar que as ações cooperativas intermunicipais podem gerar verdadeiros progressos na concretização de um federalismo constitucional, democrático, que valorize o desenvolvimento cultural, econômico e político do país baseado nos princípios da igualdade e do progresso social.

Como instâncias intermediárias são soluções possíveis para valorizar o local/regional, preservando a autonomia política e administrativa e, ao mesmo tempo, contribuindo para o progresso uniforme do país, favorecendo a solidariedade e a integração nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os laços federativos brasileiros: avanços e obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental*. Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. Tese de doutorado. 2000.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC.* São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001a.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro.* In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.) *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, n. 22, v.1, abr. p.95-105. 2001b.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *A Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Revista de Sociologia Política, 24. Curitiba. pp 41-68. 2005.

ABRUCIO, Fernando. Luiz. *Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil.* In: FLEURY, Sonia (Org.). Democracia, descentralização e desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. *Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil.* In: ARAÚJO, Maria de Fátima; BEIRA, Ligia. (Org.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. São Paulo: Fundap, 2007.

ALEMG. *O Estado: Macro e Microrregiões*. Disponível em: http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=estado&diretorio=mregiao&arquivo=macrorregioes. 2009.

ARDOCE. *Estatuto da Ardoce.* Governador Valadares. 1984.

ARDOCE. *Relatório Anual de Atividades*. Governador Valadares. 1988.

ARDOCE. *Reforma do estatuto da Ardoce.* Governador Valadares. 1989.

ARDOCE. *Relatório Anual de Atividades*. Governador Valadares. 1989.

ARDOCE. *Relatório Anual de Atividades*. Governador Valadares. 1990.

ARDOCE. *Relatório Anual de Atividades*. Governador Valadares. 1991.

ARDOCE. *Relatório Anual de Atividades*. Governador Valadares. 1992.

ARDOCE. *Relatório Anual de Atividades*. Governador Valadares. 1993.

ARDOCE. *Relatório Anual de Atividades*. Governador Valadares. 1994.

ARDOCE. *Relatório Anual de Atividades*. Governador Valadares. 1995.

ARDOCE. *Consórcio de Saúde: Interiorização do Atendimento*. Ardoce em Revista. n.03. Abril/Maio/Junho. p.13. Governador Valadares. 1995.

ARDOCE. *Relatório Anual de Atividades*. Governador Valadares. 1996.

ARDOCE. *Relatório Anual de Atividades*. Governador Valadares. 1997.

ARDOCE. *Relatório Anual de Atividades*. Governador Valadares. 1998.

ARDOCE. *Relatório Anual de Atividades*. Governador Valadares. 1999.

ARDOCE. *Relatório Anual de Atividades*. Governador Valadares. 2000.

ARDOCE. *Relatório Anual de Atividades*. Governador Valadares. 2001.

ARDOCE. *Relatório Anual de Atividades*. Governador Valadares. 2002.

ARDOCE. *Relatório Anual de Atividades*. Governador Valadares. 2003.

ARDOCE. Reforma do estatuto da Ardoce. Governador Valadares. 2003.

ARDOCE. *Relatório Anual de Atividades*. Governador Valadares. 2004.

ARDOCE. *Relatório Anual de Atividades*. Governador Valadares. 2005.

ARDOCE. *Relatório Anual de Atividades*. Governador Valadares. 2006.

ARDOCE. *Relatório Anual de Atividades*. Governador Valadares. 2007.

ARDOCE. *Relatório Anual de Atividades*. Governador Valadares. 2008.

ARDOCE. Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Doce. *Sítio Oficial.* Disponível em: http://www.ardoce.org.br. 2009.

ARDOCE. Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Doce. *Dados Indicadores.* Disponível em: http://www.ardoce.org.br. 2009.

ARRETCHE, Marta T.S. *Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas.* RBCS. N31, pp.44-66. 1996.

ARRETCHE, Marta T.S. e RODRIGUES, Vicente. *Descentralização das políticas sociais no Brasil (org.).* São Paulo: Fundap/ Fapesp, 1999a.

ARRETCHE, Marta T.S. *Políticas Sociais no Brasil: Descentralizaçãao em um estado federativo.* Revista Brasileira de Ciências Sociais. v.14. n.40, p.111-142, jun. 1999b.

ARRETCHE, Marta T.S. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização.* Revan. Fapesp. Rio de Janeiro, 2000.

ARRETCHE, Marta T.S. *Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais.* Dados, v.45, n.3, p.431-57. 2002a.

ARRETCHE, Marta T.S.. *Relações Federativas Nas Políticas Sociais.* Educ. Soc., Campinas, v.23, n80, setembro, p.25-48. Disponível em http://www.cedes.unicamp.br. 2002b.

ARRETCHE, Marta T.S. *Federalismo e Políticas Sociais No Brasil: problemas de coordenação e autonomia.* São Paulo em Perspectiva, v.18 n.2. p.17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta T.S. *Apresentação*. In: Dossiê Federalismo – Revista de Sociologia e Política. Universidade Federal do Paraná, n.24. jun. 2005.

ARRETCHE, Marta T.S. *Continuidades e Descontinuidades da Federação* Brasileira. Apresentação. In: 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Versão Provisória. Unicamp. Campinas. 2008.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. *Federalismo e federação: uma análise com base na superação do Estado Nacional e no Contexto do Estado Democrático de Direito*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2007.

BRASIL. *Lei 8.080*. Lei Orgânica de Saúde. 1990.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Norma Operacional Básica – SUS 01/93*. Portaria 545. 1993.

BRASIL. *Lei 11.107*. Consórcios Públicos. 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. *O Consórcio e a Gestão Municipal em Saúde.* Brasília. 1997.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. V. 1. Editora UNB. Tradução Carmen Varrialle e outros. Brasília. 1994.

CAMPOS, Lílian M. S.G. *Consórcios Públicos na Administração Pública Brasiléia: Em busca de uma Administração Pública Consensual.* Dissertação. Universidade Federal do Paraná. 2006.

CARNEIRO. José Mário Brasiliense. *Consórcios, Kreise e Relações Intergovernamentais.* In: Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal. São Paulo. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 2001.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. *Dificuldade do Associativismo Municipal em Minas Gerais: Reflexões a partir de um estudo de caso.* In: Revista Pós. São Paulo. n.7,p. 16-35. 1997-98.

CARVALHO, José Murilo. *Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual.* In: Pontos e Bordados: Escritos de história e Política. Editora UFMG. Belo Horizonte. 1999.

CISDOCE. Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Rio Doce. Sítio Oficial. Disponível em: http://www.cisdoce.com.br. Governador Valadares. Fev. 2009.

CISDOCE. *Estatuto do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Rio Doce.* Governador Valadares. 2006.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. *Relações intergovernamentais e desigualdade educacional no ensino fundamental: o caso do FUNDEF em minas gerais.* Texto para Discussão n. 23. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2005.

CRUZ, Maria do Carmo M.T. *Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente.* In: Polis, Programa Gestão Pública e Cidadania, apoio do BID (Cadernos de Gestão). p. 197-243. São Paulo, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. Editora Saraiva. 26ª Ed. São Paulo. 2007.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Reforma tributária, federalismo e estado democrático de direito. Revista da Associação Brasileira de Direito Tributário, Belo Horizonte, v. 3, n. 3, p. 13-36, 1999.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Problemas Do Sistema Tributário Nacional E As Soluções Propostas Em 2003 Pelo Governo Federal. Revista da Faculdade de Direito. Universidade Federal de Minas Gerais, v. 43, p. 219-267, 2004.

DERZI, Misabel Abreu Machado (Atualizadora). *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar* / Aliomar Baleeiro. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

DERZI, Misabel Abreu Machado. *Um retorno necessário a Aliomar Baleeiro: reflexões sobre os efeitos decorrentes das incidências de impostos e contribuições sobre os bens adquiridos pelos entes estatais*. In: AMARAL, F.X.; AMARAL, B.M.C.. (Org.). Imunidade Tributária Recíproca: um resgate da doutrina de Baleeiro. Juiz de Fora: IDENC, 2008

DIÁRIO DO RIO DOCE. *ARDOCE e PM discutem consórcio de segurança*. p.3A. Governador Valadares. 19 de junho de 2009.

DIÁRIO DO RIO DOCE. *Microrregionais terão todo o apoio do governo mineiro.* p.3C. Governador Valadares. Fevereiro de 2008.

DIEZ, Salvador Parrado; FONT, Javier. *Elegiendo sócios en la administración municipal española: los consórcios y las mancomunidades.* [s.p] [s.l]. 2000.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. *Federalismo, indução estadual e cooperação intermunicipal: a experiência de dois Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais*. Dissertação. PUC/Minas. Belo Horizonte. 2006.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. *Indução Estadual e Cooperação Intermunicipal em Minas Gerais.* Anpocs, 2007.

ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press. Alabama. 1987.

ELSTER, Jon. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretário de Estado de Saúde. *Metodologia de alocação eqüitativa de recursos: uma proposta para Minas Gerais*. Belo Horizonte. 2004.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Lei Robin Hood.* Disponível em: http://www.fjp.mg.gov.br/produtos/cees/robin_hood/. Belo Horizonte. 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Mapa da pobreza e desigualdade. Municípios Brasileiros.* Disponível em: http://www.ibge.gov.br/cidadesat. Brasília. 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Receitas e Despesas Primárias e resultado primário do Governo Municipal – 2001 – 2003.* In: Finanças Públicas do Brasil. 2002-2003. Rio de Janeiro. 2006.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3 ed. São Paulo. Alfa-Omega. 1997.

LEVY, Evelyn. *Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem-sucedidas entre os municípios, os estados e a União.* Polis, Programa Gestão Pública e Cidadania, apoio do BID (Cadernos de Gestão). São Paulo, 2000.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves (Coord.) *Regionalização da atenção à saúde em contexto federativo e suas implicações para a equidade de acesso e a integralidade da atenção.* Relatório final. Fapemig. Belo Horizonte. 2008.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro*. Texto para discussão n. 43. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2007.

OLSON, M. *A lógica da Ação Coletiva.* São Paulo. Edusp. 1999.

PENNA, Daniel. *A Experiência de articulação com os municípios no Estado de Minas Gerais: 1973-1994.* Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. 1997. Monografia (Conclusão de Curso). Fundação João Pinheiro. Escola de Governo. 1997.

PIO, Carlos. *Relações internacionais: economia política e globalização.* Brasília. IBRI. 2002.

PRODEMU. *Análise financeira das Associações Microrregionais.* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1991a.

PRODEMU. *Descentralização e fortalecimento institucional dos municípios: o associativismo municipal como o interlocutor necessário.* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1991b.

PRODEMU. *Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal (PRODEMU): descentralização, participação e fortalecimento dos governos locais.* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1991c.

REIS, Fábio Wanderley. *Política e Racionalidade.* Belo Horizonte, UFMG, 1984.

RIBEIRO, Sheila M.R. *Coordenação federativa como instrumento de promoção da eficiência e efetividade na implementação de políticas públicas.* X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

ROCHA, Carlos Vasconcelos; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. *Descentralização e Cooperação Intermunicipal no Brasil.* VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, 2004.

SOUZA, Celina. *Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização*. In: Ciência e saúde coletiva. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/csc/v7n3/13023.pdf. v. 7, n. 3, pp. 431-442. 2002.

SOUZA, Celina*. Projeto Emurb/CEBRAP: Desenvolvimento Econômico da Região Metropolitana de São Paulo, Estratégias para o Planejamento Regional – Eixo "Articulação Institucional".* Relatório final. 2004.

WILSON, James. *The Politics of Regulations.* In: J. W. McKie (ed.), Social responsibility and the business predicament, Washington, D.C., The Brookings Institution.1974.