JULIANNE ALVES NAPORANO ARCHIPAVAS

**INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA:
um estudo no Vale do Ribeira a partir do CONSAD e do CODIVAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Ambiental.

Orientação: Prof. Dr. Eduardo de Lima Caldas

Versão Original

SÃO PAULO

2016

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

FICHA CATALOGRÁFICA

Archipavas, Julianne Alves Naporano.

Instrumentos de ação pública: um estudo no Vale do Ribeira a partir do CONSAD e do CODIVAR./ Julianne Alves Naporano Archipavas ; orientador :Eduardo de Lima Caldas. – São Paulo, 2016.

168f.: il.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo.

1. Políticas públicas. 2. Planejamento territorial . 3. Vale do Ribeira.
I. Instrumentos de ação pública: um estudo no Vale do Ribeira a partir do CONSAD e do CODIVAR

INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA: UM ESTUDO NO VALE DO RIBEIRA A PARTIR
DO CONSAD E DO CODIVAR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Ambiental

Aprovado em:___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. _____

Instituição _____ **Assinatura** _____

Prof. Dr. _____

Instituição _____ **Assinatura** _____

Prof. Dr. _____

Instituição _____ **Assinatura** _____

Prof. Dr. _____

Instituição _____ **Assinatura** _____

Ao Rafael,
pelos sonhos compartilhados.

AGRADECIMENTOS

Agradeço

A Deus pela oportunidade concedida e por me capacitar para cada passo desta trajetória.

Ao meu marido Rafael, meu grande incentivador. Obrigada por proporcionar cada detalhe que me permitiu chegar até aqui e por tornar cada momento tão especial.

À família e aos amigos, que foram fonte de fundamental apoio. Um agradecimento especial aos meus pais Valdir e Denise, que cada um à sua maneira sempre souberam demonstrar que apoiariam e se orgulhariam de minhas decisões. Dentre os amigos agradeço especialmente à Camila pelas conversas, angústias e alegrias que partilhamos.

Ao Beduschi, pela enorme sensibilidade. Obrigada por me abrir as portas para o programa.

Ao Edu, por ter aceitado me orientar, pelas conversas e ideias que compartilhamos. Mais do que isso, por me apresentar novas formas de refletir e questionar, por contribuir para meu amadurecimento pessoal e como pesquisadora. Termino esta etapa delineando novos caminhos totalmente inesperados (e que muito me despertam interesse). Obrigada!

Ao Mario Aquino, pelas contribuições valiosas no exame de qualificação e pela participação na banca de defesa. Palavras sutis e enriquecedoras.

Àqueles que cederam seu tempo para me ouvir e para contar um pouco de sua história e de suas percepções, contribuições tão valiosas para este trabalho. Especialmente, à Tati do CODIVAR, por me receber com enorme carinho e me dar suporte em tudo que foi possível. À Tania do CODETER Vale do Ribeira, pela sua disponibilidade para o diálogo e pela paciência.

Àqueles que fizeram parte de modo especial neste processo de construção: Raquel, por me ouvir, dar dicas e sugestões; Tatiana Rotondaro, Cleide e Kátia, pela amizade e apoio nessa reta final tão cheia de ansiedades, e pelos trabalhos conjuntos que ainda estão por vir; Paula Linke, pela parceria nas disciplinas que pudemos cursar juntas e por me fazer olhar para as situações sempre de forma positiva; Renata Bichir, pelo inigualável profissionalismo.

Ao PROCAM, à sua equipe administrativa e ao seu corpo docente, pela oportunidade de adquirir conhecimento e por todo apoio prestado.

À CAPES, pelo apoio financeiro concedido.

“Para mim, a política é a luta para que a maioria das pessoas viva melhor.”

(Pepe Mujica)

O Rio Ribeira de Iguape, na cidade de Registro, SP. Ao fundo, a BR-116, símbolo da intervenção do Estado no Vale do Ribeira.

RESUMO

ARCHIPAVAS, Julianne Alves Naporano. **INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA:** um estudo no Vale do Ribeira a partir do CONSAD e do CODIVAR. 2016. 168f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

O CODIVAR (Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira) e o CONSAD (Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local) são dois instrumentos de ação pública criados no Vale do Ribeira - SP com o objetivo de promover cooperação para o desenvolvimento, a partir de diferentes referências. No caso do CODIVAR, sua origem é “*bottom-up*” a partir de iniciativa voluntária dos prefeitos e da influência externa do nível estadual representado por Franco Montoro e seus ideais progressistas; é configurado em uma estrutura decisória restrita aos prefeitos. No caso do CONSAD, sua origem é “*top-down*” a partir do contexto das políticas de desenvolvimento territorial propostas pelo nível federal representado por Lula e fundamentado pela retórica participativa de seu discurso eleitoral; é configurado em uma estrutura decisória que concede poder de participação e capacidade de deliberação para a sociedade civil, proporcionando-lhe protagonismo. Ao longo do tempo e do movimento de interação com os atores que se apropriaram destes instrumentos de acordo com suas lógicas e interesses, os objetivos que motivaram sua criação mudaram de trajetória. Assim, os instrumentos passaram a ser inercialmente conduzidos, assumindo vida própria a partir de novas representações. Este movimento de apropriação do espaço do Vale do Ribeira pelos atores permitiu a construção social de dois territórios sobrepostos, organizados por conexões e lógicas de atuação distintas (embora igualmente “amesquinhas”) que geram tensões e impossibilidade de articulação e cooperação. Além disso, este movimento permite entender como foram construídas relações de atraso no interior destes instrumentos. No caso do CODIVAR, tais relações explicam sua capacidade de permanência legitimada no espaço de ação pública do Vale do Ribeira, enquanto no CONSAD desenharam caminhos que levaram ao esvaziamento do fórum.

Palavras chave: instrumentos de ação pública; consórcios; sobreposição territorial; cooperação; Vale do Ribeira.

ABSTRACT

ARCHIPAVAS, Julianne Alves Naporano. **PUBLIC ACTION INSTRUMENTS:** a study in Ribeira Valley from CONSAD and CODIVAR. 2016. 168f. Master's Dissertation – Graduate Program of Environmental Science, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

CODIVAR (Intermunicipal Consortium for the Development of the Ribeira Valley) and CONSAD (Consortium for Food Security and Local Development) and are two public action instruments created in the Ribeira Valley, São Paulo state, Brazil, with the aim of promoting cooperation for development from different references. In the case of CODIVAR, its origin is "bottom-up" from voluntary initiative of the mayors and the external influence of the state level government represented by Franco Montoro and his progressive ideals; It is set in a decision-making structure restricted to mayors. In the case of CONSAD, its origin is "top-down" from the context of territorial development policies proposed by the federal level represented by Lula and grounded by the participatory rhetoric of his election speech; It is set in a decision-making structure that empowers participation and deliberation capacity for civil society, making it the protagonist. Over time and throughout the movement of interaction with the actors who have appropriated these instruments according to their logic and interests, the goals that motivated instruments' creation changed their trajectory. Thus, the instruments started being inertially conducted, taking life from new representations. This appropriation movement of the Ribeira Valley by the actors allowed the social construction of two overlapping territories, organized by distinct connections and logics of action (though both "contaminated by personal and political interests") that generate tension and impossibility of articulation and cooperation. Furthermore, this movement allows to understand how delayed relations were constructed within these instruments. In the case of CODIVAR such relations explain its legitimate staying power in public action space of the Ribeira Valley, while in CONSAD such relations drew paths that led the forum to emptying process.

Key-words: public action instruments; consortium; overlapping territories; cooperation; Vale do Ribeira.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Os municípios do Vale do Ribeira Paulista e sua regionalização: Regiões Administrativas (mesorregiões) e Regiões Metropolitanas.....	34
Figura 2 - Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos no Estado de São Paulo - (22 UGRHI's).....	35
Figura 3 - A delimitação do Vale do Ribeira paulista a partir da Bacia Hidrográfica do Rio Ribeira de Iguape (UGRHI - 11) e a sobreposição territorial representada pelo CONSAD e CODIVAR.....	36
Figura 4 - As abordagens de análise de instrumentos de acordo com categorização proposta por Hood (2007) e os principais autores de cada categoria.....	64
Figura 5 - Modelo teórico da pesquisa.....	70
Figura 6 - A estrutura de funcionamento do CODIVAR.....	97
Figura 7 - Estrutura organizacional do CONSAD Vale do Ribeira.....	109
Figura 8 - Estratégia de desenvolvimento territorial do Vale do Ribeira.....	109
Figura 9 - Estrutura do Fórum e seu núcleo diretivo, com apoio do NEDET.....	118

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População total, porcentagem de população urbana e população rural (2010), PIB (2013), PIB <i>per capita</i> , e classificação do IPRS dos municípios pertencentes à UGRHI 11 e do Estado de São Paulo.....	40
Tabela 2 - Relação de prefeitos eleitos presidentes do CODIVAR, seu partido, município que representa e coligação partidária (1990 – 2016).....	133
Tabela 3 - Presença e ausência de ferramentas que garantem institucionalidade aos instrumentos.....	149

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Abordagens e agenda de pesquisa para o estudo de instrumentos.....	53
Quadro 2 - Abrangência do Programa Territórios da Cidadania no Brasil e no Vale do Ribeira.....	113
Quadro 3 - Coordenação e liderança, origem de recursos e valor destinado ao território.....	123
Quadro 4 - Consórcios presentes no Vale do Ribeira Paulista.....	130
Quadro 5 - A participação municipal em consórcios no Vale do Ribeira.....	130
Quadro 6 - Agenda de pesquisa para o estudo de instrumentos no Brasil, com proposta de uma linha de pesquisa sob lente de análise política.....	152

LISTA DE SIGLAS

ABAVAR	Associação dos Bananaicultores do Vale do Ribeira
ALESP	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
AMAVALES	Associação dos Mineradores de Areia do Vale do Ribeira e Baixada Santista
APA	áreas de proteção ambiental
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CAR	Complexo Ambulatorial Regional
CEADES	Instituto de Estudos e Assessoria ao Desenvolvimento
CEFORH	Centro de Formação de Recursos Humanos
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CIESP	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CODETER	Colegiado Territorial
CODIVAP	Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba
CONISUD	Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo
CONSAD	Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONSAUDE	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ribeira
CONSEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente
CPLA	Coordenadoria de Planejamento Ambiental
DAEE	Departamento de Águas e Energia Elétrica
DER	Departamento de Estradas de Rodagem
DNPM	Departamento Nacional de Pesquisa Mineral
FEPAP	Fundação de estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
FUNDESVAR	Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Ribeira
GERCO	Gerenciamento Costeiro
HRVR	Hospital Regional do Vale do Ribeira
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IDESC	Instituto para o Desenvolvimento Sustentável e Cidadania do Vale do Ribeira
IPRS	Índice Paulista de Responsabilidade Social
ITESP	Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” (ITESP)
KKKK	<i>Kaigai Kogyo Kabushiki Kaisha</i> (Companhia Ultramarina de Empreendimentos S.A.)
LOMs	Leis Orgânicas Municipais
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário)

MEPF	Ministério Extraordinário de Política Fundiária
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MIRAD	Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MS	Ministério da Saúde
NEDET	Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial
OCPF	Observatório de Consórcios Públicos e Federalismo
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAE	Plano de Ação de Emergência
PLADEL	Plano de Desenvolvimento do Litoral
PLADI	Plano de Desenvolvimento Integrado
PME	Plano Municipal de Educação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PROINF	Programa de Apoio à Infraestrutura nos Territórios Rurais
PROMESO	Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa de Desenvolvimento de Territórios Rurais
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROTER	Programa da Terra Assessoria
PTC	Programa Territórios da Cidadania
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
RA	Regiões Administrativas
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SAMU	Serviço de Atendimento Médico de Urgência
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEMA	Secretaria do Meio Ambiente
SGME	Sistema de Gestão Municipal da Educação
SRA	Secretaria de Reordenamento Agrário
SUASA	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
SUDELPA	Superintendência do Desenvolvimento do Litoral Paulista
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	tribunal de contas da união
UC	Unidade de Conservação
UGRHI	Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura
UNESP	Universidade Estadual Paulista
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
Os recortes do trabalho: teórico, temático e empírico.....	23
A forma de organização deste trabalho	26
1. MÉTODOS DE INVESTIGAÇÃO	28
2. O ESPAÇO DE ATUAÇÃO DO CONSAD E DO CODIVAR: A BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO RIBEIRA DE IGUAPE.....	33
2.1. Características socioeconômicas e ambientais do Vale do Ribeira	38
3. CONDICIONANTES HISTÓRICOS DO VALE DO RIBEIRA	43
3.1. O Vale do Ribeira: do século XVI final do século XX	43
3.2. A atuação estatal no Vale do Ribeira e seu marco com a SUDELPA	45
3.3. A trajetória da SUDELPA	47
4. INSTRUMENTOS	50
4.1. Por que se utiliza a abordagem de instrumentos de ação pública neste trabalho?	50
4.2. Os instrumentos e suas definições	54
4.3. Terminologias: “tools” e “instruments”	56
4.4. A emergência dos instrumentos: por que estudá-los?	57
4.5. As abordagens para o estudo de instrumentos definidas por Hood (2007).....	59
4.6. A abordagem de instrumentos como “instituições sociológicas”	65
4.7. A definição de territórios sobrepostos a partir de instrumentos	67
4.8. Modelo teórico	69
5. CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS	73
5.1. O contexto da descentralização e a emergência dos consórcios intermunicipais como forma de atuação cooperada	73
5.2. Definindo os consórcios intermunicipais	77
5.3. Trajetória legal	80
5.4. A origem e formação do CODIVAR: o papel dos empreendedores políticos	84
5.5. O auge do CODIVAR: o crescimento da questão da saúde e a transição para o CONSAUDE 88	
5.6. A retomada do CODIVAR e as ações empreendidas	89
5.6.1. Estrutura de atuação	97
6. CONSÓRCIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO LOCAL (CONSADs).....	100
6.1. O contexto do movimento de integração do município ao processo nacional de formulação de políticas públicas e as referências para a criação dos CONSADs	100
6.2. O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) 102	
6.3. A origem e formação do CONSAD Vale do Ribeira: consolidação, legitimação e auge do fórum local a partir do protagonismo da sociedade civil	106

6.4.	O Programa Territórios da Cidadania: da euforia inicial à desmobilização do fórum.....	112
6.5.	A transição do CONSAD para o CODETER: o papel do NEDET e o declínio do fórum...	116
6.5.1.	Ausência de coordenação e esgotamento de recursos	119
6.5.2.	Esvaziamento de capacidade decisória do fórum e fim do protagonismo da sociedade civil.....	123
7.	OS EFEITOS DOS INSTRUMENTOS A PARTIR DA APROPRIAÇÃO POR SEUS ATORES: A CONSTRUÇÃO SOCIAL DE TERRITÓRIOS SOBREPOSTOS	126
7.1.	CODIVAR.....	127
7.2.	CONSAD	135
7.3.	Assimetrias e conflitos entre CONSAD e o CODIVAR	143
7.4.	Permanência e sobrevivência.....	146
8.	ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS	151
9.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	157
	REFERÊNCIAS.....	160
	ANEXO.....	166

INTRODUÇÃO

O Vale do Ribeira é conhecido por suas características singulares. Localizado no sul do estado de São Paulo, entre duas das mais importantes capitais do país (São Paulo e Curitiba), é reconhecido como patrimônio natural, socioambiental e cultural da humanidade. Compõe a maior área contínua de Mata Atlântica preservada no Brasil, o que se materializou a partir de proteção legalmente instituída por meio de um mosaico integrado de unidades de conservação¹. São contrastantes à riqueza em termos de diversidade biológica, étnica e cultural os índices de desenvolvimento humano da região, que estão dentre os mais baixos do estado de São Paulo.

É refutável o argumento de que as restrições colocadas pela legislação ambiental justificam as condições socioeconômicas desfavoráveis do Vale do Ribeira (RESENDE, 2000). Embora devam ser reconhecidos os aspectos autoritários a partir dos quais foram desenhadas e implementadas políticas ambientais preservacionistas, como a criação de áreas protegidas², é necessário um entendimento mais amplo do contexto local e de seus condicionantes históricos para compreender o caminho de atrasos que fechou alternativas mais promissoras ao Vale do Ribeira.

A região inicia sua trajetória a partir do processo de colonização (século XVI), seguido pelo ciclo de exploração de ouro (século XVII), pelo ciclo regional de construção naval (século XVIII) e pela ascensão do complexo rizicultor escravocrata (século XIX). Todas essas atividades econômicas tiveram sua fase áurea e encontraram estrangulamento em um determinado momento. Mas o que de fato determinou a incapacidade do Vale do Ribeira se equiparar aos patamares de desenvolvimento das demais regiões do estado foi a impossibilidade de inserção ao complexo cafeeiro (século XX). Este fato impede a

¹ A partir da Lei Federal nº 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), foi prevista a implantação de Mosaicos de Unidades de Conservação, que configuram estratégia de gestão integrada de áreas protegidas. A Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 4.340/2002. O reconhecimento de um mosaico ocorre quando há um conjunto de UCs próximas, justapostas ou sobrepostas. Seu estabelecimento visa contribuir para a compatibilização da conservação da biodiversidade e da valorização da sociodiversidade. No Vale do Ribeira foram reconhecidos: Mosaico Litoral de São Paulo e Paraná (Mosaico Lagamar) (2006); Mosaico Jacupiranga, (2008); Mosaico das ilhas e áreas marinhas do litoral paulista (2008); Mosaico Jureia-Itatins (2013).

² No Brasil, a maioria das áreas protegidas (UCs) foi criada sob regime de proteção integral, no período autoritário. O modelo de criação de áreas protegidas foi reproduzido dos Estados Unidos, de onde é oriunda a ideologia preservacionista que reconhece o homem necessariamente como um destruidor da natureza. Assim, foram criadas “ilhas” de conservação ambiental, onde a permanência humana não é bem-vinda (DIEGUES, 2008). Hoje, os mosaicos buscam conciliar presença humana e conservação, criando diferentes categorizações de espaços e definindo a maneira como podem ser ocupados e utilizados.

incorporação da região ao mercado capitalista, principalmente ao limitar as possibilidades de recepção de investimentos em infraestrutura (BRAGA, 1998; MULLER, 1980).

O Vale do Ribeira inicia a superação do seu isolamento econômico com a imigração japonesa, a partir de 1910. Estes colonos impulsionaram a agroindústria de culturas como chá e banana, o que permitiu a reincorporação do Vale do Ribeira ao mercado capitalista. No entanto, este processo foi tardio, uma vez que a oportunidade histórica de integração ao ritmo da acumulação paulista, que iniciava uma nova fase (a industrialização), estava perdida (BRAGA, 1998).

Assim, a marginalização do império do café e do processo de industrialização são os principais elementos que justificam o cenário de disparidades socioeconômicas e a manutenção da região em condição periférica (BRAGA, 1998). Além destes aspectos, problemas históricos de regularização fundiária persistem no Vale do Ribeira, gerando restrições que se refletem em dificuldades para dinamizar o mercado local/regional, limitação do acesso às políticas de crédito para a produção, e na diminuição de oportunidades para a criação de emprego e geração de renda (ROMÃO, 2006).

Historicamente as ações governamentais na região tiveram um caráter difuso e descontínuo. O caso da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Litoral Paulista (SUDELPA) ilustra bem este fato. Foi fundada em 1969 como uma autarquia destinada a promover o desenvolvimento do litoral paulista através da elaboração e da execução do Plano de Desenvolvimento do Litoral – PLADEL³, com o objetivo de desenhar e implementar uma política de desenvolvimento regional e articular as ações dos demais órgãos estaduais da região (BRAGA, 1998). No entanto, a SUDELPA lançou diversos planos e projetos que nunca foram efetivados, até ser progressivamente esvaziada e finalmente extinta no início dos anos 1990, passando a integrar um rol de promessas institucionais do governo do estado de São Paulo que nunca concretizou seus propósitos. A extinção da SUDELPA representou o abandono de uma das poucas estratégias de planejamento de longo prazo pensadas para a região.

Enquanto a SUDELPA iniciava sua decadência no fim da década de 1980 no cenário regional do Vale do Ribeira, no cenário nacional os municípios começavam a viver os

³ O PLADEL consistia no documento básico de planejamento da SUDELPA, em que seriam traçadas as diretrizes, estratégias e metas de desenvolvimento.

desafios oriundos do processo de descentralização, que determinou aos governos municipais novas tarefas que antes eram desempenhadas pelo poder central e responsabilidades por atividades e serviços para os quais não tinham competência estabelecida e experiência acumulada até então (CRUZ, 2001). A descentralização não aconteceu de forma planejada a partir de um programa nacional, o que criou heterogeneidades nas formas de prestação de serviços, dadas as possibilidades financeiras, administrativas e políticas distintas entre os municípios (ARRETCHE, 1996).

Diante do reconhecimento de que muitos problemas locais transcendem os limites do município, a possibilidade de colaboração intergovernamental mediante consórcios passou a ser vista como uma alternativa para somar esforços diante dos novos desafios (CRUZ, 2001). Segundo Cruz (2001, p. 237):

(...) os consórcios intermunicipais surgiram no bojo da necessidade de os municípios responderem à municipalização das políticas públicas, dadas as suas carências de capacidade instalada, de recursos financeiros e humanos. Ou seja, os consórcios são oriundos de respostas para solução de problemas resultantes do interesse local, respeitando a autonomia de cada município.

A emergência de líderes progressistas defensores dos ideais de democratização e descentralização, como foi o caso do governador de São Paulo André Franco Montoro, representou o momento oportuno para a proliferação e consolidação dos consórcios. Montoro assumiu um papel de “empreendedor político”⁴ dos consórcios, e transmitiu essa tarefa para os prefeitos que aderiram aos seus ideais. Assim, a partir do estímulo do governo estadual, diversos consórcios foram instituídos, mediante adesão voluntária dos prefeitos que tinham expectativas sobre os benefícios da cooperação intermunicipal.

As características das primeiras experiências de consórcios intermunicipais permitem entendê-los como instrumentos de gestão em nível local inovadores, uma vez que surgiram de estruturas de cooperação simples, a partir de iniciativa dos prefeitos e fora de um quadro formal preexistente (SPINK, 2005), uma vez que o marco legal dos consórcios é definido apenas no ano de 2005, depois de muitas experiências consorciais já terem sido criadas a partir da informalidade e de suas motivações próprias e mais diversas.

⁴ Expressão utilizada por Caldas (2007) a partir do conceito de “empreendedor político” de Kingdom (2003) para denominar atores que atuam como agentes políticos em favor de uma causa. No caso de Montoro, ele foi um empreendedor político dos consórcios por ter assumido a missão de colocar este instrumento na pauta de governo.

No caso do Vale do Ribeira, os elementos de incentivo à descentralização (e as novas atribuições direcionadas aos municípios) e de difusão de inovações de gestão em nível local impulsionaram a formação do Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira (CODIVAR) em 1989. Os prefeitos que foram seus empreendedores políticos tinham relacionamento com Montoro e “compraram” suas ideias, aceitando o desafio do consorciamento e trabalhando na sensibilização e mobilização dos demais prefeitos. Além disso, o fim da SUDELPA foi um fator que representou outro grande incentivo para a instituição inovadora de um consórcio para discutir o desenvolvimento, dada a possibilidade de suprir o vazio institucional deixado pela autarquia.

O contexto de inovações em nível local em que foram criados diversos consórcios no estado de São Paulo passou a conviver com um movimento de definições de arcabouços normativos e de políticas, planos e programas de abrangência nacional (com objetivo de implementação e gestão local) ao longo do período que vai da promulgação da Constituição de 1988 até hoje. O motivo para maior controle pelo nível federal reside no fato de que a descentralização tem como um de seus aspectos críticos a desigualdade na distribuição de inovações entre municípios, o que conduziu a um esforço de coordenação federativa e de “recentralização” das políticas (FARAH, 2013).

Esta “recentralização” possibilitou ao governo federal lançar e experimentar uma variedade de arranjos institucionais com o objetivo de construir políticas públicas efetivas em um contexto territorial como o brasileiro, marcado pela diversidade e complexidade. Assim, o território emerge como elemento a ser observado diante do fato de que as políticas nacionais têm resultados muito diferenciados nos municípios em que são implementadas, dadas as peculiaridades territoriais e as capacidades institucionais muito distintas que não permitem a perenidade de projetos e iniciativas⁵ (LOTTA e FAVARETO, 2016).

A incorporação da abordagem territorial como referência à formulação de políticas públicas implicou uma ressignificação do papel dos espaços rurais nos processos de desenvolvimento econômico. Estes espaços não são mais pensados de forma setorial, mas sob

⁵ A ideia de “recentralização” pelo nível federal não é aqui colocada no sentido de propor uma padronização que desconsidere as peculiaridades locais para homogeneização de resultados de políticas públicas, mas sim de direcionar o olhar para áreas prioritárias utilizando a dimensão de território. A partir do reconhecimento da identidade territorial, o objetivo torna-se reconhecer as diferenças e valorizar a diversidade para a redução das desigualdades.

a lógica de reconhecimento de suas dimensões sociais e culturais e de suas peculiaridades locais (MEDEIROS e DIAS, 2011).

No Brasil, a materialização de uma estratégia de desenvolvimento a partir da dimensão territorial foi possível a partir da instituição do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2000 e do fortalecimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (criado em 1995), que tem função estruturante nas ações para o desenvolvimento rural. A criação de secretarias no interior do MDA viabilizou o processo de definição de políticas centradas em espaços territoriais, com destaque para a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), que nasceu em 2003 com os atributos de formulação de planos de desenvolvimento rural em nível territorial, negociação de recursos ministeriais e coordenação de ações de colegiados territoriais⁶ (ECHEVERRI, 2010).

Dentro da SDT, a criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) (também conhecido como Territórios Rurais de Identidade) representou um dos principais passos para a consecução destes objetivos, ao propor um processo de planejamento para elaboração e financiamento de projetos em territórios prioritários. Ao adotar a perspectiva territorial, a unidade de intervenção das políticas passou a considerar o espaço vivo, funcional, com dinâmicas sociais e culturais representados pelos territórios (ECHEVERRI, 2010).

Uma vez identificados os Territórios Rurais de Identidade, o PRONAT previa a criação de institucionalidades territoriais supramunicipais na forma de colegiados territoriais (CODETER)⁷ e a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), documento com o objetivo de dar apoio à gestão social dos territórios rurais e definir um mapa de ação e ordenamento de competências entre os três níveis de governo.

O Vale do Ribeira foi identificado como um destes territórios. Em seu caso específico, ao invés da criação de um CODETER, a execução do PRONAT se deu a partir da atuação do

⁶ É importante reconhecer, no entanto, o papel de iniciativas antecessoras como os fóruns de desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS), do governo Fernando Henrique Cardoso, como será tratado adiante neste trabalho.

⁷ Os colegiados territoriais (CODETER) são fóruns constituídos nos territórios por instituições da sociedade civil e do poder público, responsáveis pelo planejamento territorial, pela articulação institucional, elaboração de propostas e projetos técnicos, acompanhamento e controle social das ações do programa e de outras políticas públicas que concorrem para o desenvolvimento sustentável dos territórios (BRASIL, MDA/SDT, 2013).

fórum do Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), instituído em 2003 pelo governo Lula a partir de sua estratégia de ação para combate à pobreza, que se materializou no Programa Fome Zero, do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Uma vez que o fórum já estava estabelecido a partir de esforços do MDS, tornou-se o espaço democrático oficial para discussão dos assuntos pertinentes ao PTDRS, coordenado pelo MDA via PRONAT e com a soma de esforços do Ministério do Meio Ambiente (MMA) com o projeto Agenda 21.

A proposta de conduzir políticas no interior do CONSAD mostrou-se promissora e inovadora, por ser um fórum com objetivo de proporcionar espaço para articulação e diálogo entre sociedade civil organizada e poder público e de estabelecer poder de deliberação sobre projetos e destinação de recursos com protagonismo para os atores sociais, mediante uma composição de dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes do poder público local.

A partir da delimitação da Bacia Hidrográfica do Rio Ribeira de Iguape, o CODIVAR e o CONSAD atuam no do Vale do Ribeira paulista com o objetivo de promover ações que visem desenvolvimento local, sobrepondo-se ao mesmo espaço de ação pública a partir de diferentes contextos e orientações:

- a) No caso do CODIVAR (criado em 1989), a absorção de novas atribuições pelos municípios no contexto da descentralização (que levou à disseminação de inovações de gestão em nível local, como os consórcios intermunicipais) e a extinção da SUDELPA foram elementos condicionantes para que os prefeitos empreendedores definissem o consórcio como o instrumento mais apropriado para planejar o desenvolvimento da região, por meio de cooperação intermunicipal. O consórcio assumiu caráter supramunicipal, intermediário aos níveis de governo municipal e estadual. Foi instituído a partir de iniciativa local dos prefeitos, de forma “*bottom-up*”, sem prever espaço de participação para a sociedade civil;
- b) No caso do CONSAD (criado em 2003), a “recentralização” de políticas e a definição de arcabouços pelo governo federal a partir da abordagem territorial de desenvolvimento levou à criação do PRONAT do MDA, operacionalizado no Vale do Ribeira por meio do fórum CONSAD. Foi instituído como um instrumento de articulação e mobilização territorial, com finalidade de cooperação entre municípios e conformação de um território alvo de políticas com objetivo em torno

da segurança alimentar e do desenvolvimento local. A partir de iniciativa do MDS tornou-se receptor de políticas interministeriais, de forma “*top-down*”. Sua principal inovação consistia em proporcionar poder de deliberação sobre projetos e direcionamento de recursos para a sociedade civil organizada.

O CODIVAR e o CONSAD apresentam-se como objetos de estudo relevantes porque, embora atuem de forma sobreposta aos mesmos municípios com o objetivo de cooperação para o desenvolvimento, os diferentes contextos a partir dos quais emergiram, suas origens *bottom-up* e *top-down* e partir de diferentes níveis de governo e partidos e a estrutura decisória dos fóruns (que no caso do CODIVAR é restrita aos prefeitos e no caso do CONSAD concede abertura e protagonismo para a sociedade civil) geram tensões e impossibilidade de articulação e cooperação entre os dois instrumentos.

Além disso, o CODIVAR e o CONSAD possuem desafios de permanência e sobrevivência que ajudam a compreender o não avanço do desenvolvimento do Vale do Ribeira. Após vinte e sete anos instituído como o consórcio de prefeitos da região, o CODIVAR permanece atuante mais como um articulador político do que como um instrumento efetivo de cooperação entre os municípios. O CONSAD, por sua vez, foi instituído há treze anos como um instrumento de mobilização de atores sociais no território, mas sofreu esvaziamento quando as promessas das políticas propostas pelo governo federal não se concretizaram. O fórum perdeu credibilidade perante o poder público, tornou-se um espaço de discussão informal e hoje caminha a partir do relutante engajamento da sociedade civil.

Diante do que foi exposto, coloca-se como questionamento central da pesquisa a seguinte pergunta: “*Como o CONSAD e o CODIVAR foram construídos como instrumentos de ação pública e como a movimentação na trajetória dos atores e de seus interesses impacta sua sobrevivência/permanência neste espaço?*”

A hipótese é: “*O CONSAD e o CODIVAR sobrevivem e permanecem atuantes no espaço de ação pública do Vale do Ribeira mais pela mobilização de interesses em seu interior do que pela efetiva capacidade de promover de forma cooperada ações que visem o desenvolvimento.*”

Os recortes do trabalho: teórico, temático e empírico

Este trabalho foi organizado a partir de três recortes: teórico, temático e empírico.

O trabalho parte do contexto da sociologia política da ação pública, disciplina que emerge a partir da tensão entre a perspectiva política e a perspectiva sociológica na análise de políticas públicas. A primeira perspectiva pretende compreender o alcance da ação política e os efeitos dos processos executados pelo Estado, enquanto a segunda prioriza as interações entre múltiplos atores (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012a). A partir da fusão destas duas percepções, crescem as análises que buscam acercar-se dos mecanismos da “ação pública”, em oposição ao modelo clássico de política pública concebida por um Estado centralizado e com o reconhecimento do “conjunto das interações entre os vários atores que participam da construção, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas em seus mais variados níveis” (NIERDELE e GRISA, 2013, p. 101).

Na visão de Lascoumes e Simard (2011), a ação pública é compreendida como um espaço sociopolítico, construído por instrumentos e por crenças e estratégias dos atores. A partir desse entendimento, o espaço de ação pública do Vale do Ribeira é definido como o lócus das interações sociais dos atores que se apropriam dos instrumentos em estudo a partir de suas lógicas e interesses.

O **recorte teórico** tem como base a literatura sobre instrumentos de ação pública, compreendidos como técnicas, mecanismos, métodos, processos, formas, meios ou ferramentas que são os “*outputs*” do sistema político em resposta a determinados problemas (“*inputs*”). Ou seja, os instrumentos são escolhidos visando atingir objetivos de política pública e desta forma produzir impactos na sociedade (PERRET, 2010). Assim, a ação pública é instrumentalizada e estruturada por meio de instrumentos (LASCOUMES e SIMARD, 2011; LASCOUMES e LE GALÈS, 2012).

Segundo Lascoumes e Le Galès (2012b), a questão da escolha dos instrumentos para a ação pública é, em geral, apresentada de maneira funcionalista, como se adviessem de simples escolhas técnicas. No entanto, os instrumentos materializam e operacionalizam a ação governamental, o que torna relevante compreender não apenas as razões que levaram à sua escolha, mas também problematizar os impactos dessa escolha no sentido político, reconhecendo a individualidade e quase vida própria assumida pelos instrumentos quando apropriados pelos atores, ou seja, olhar a partir do ponto de vista da instrumentação em ação.

O presente estudo tem como objetivo geral olhar para os instrumentos a partir de uma lente de análise política. Especificamente, os objetivos teóricos consistem na observação dos

efeitos políticos dos instrumentos e das relações de poder que ele organiza e na observação dos efeitos gerados pelos instrumentos em sua relativa autonomia.

A realização deste trabalho utilizando-se desta literatura encontra justificativa no fato de que, embora exista uma gama de estudos sobre a atuação institucional que incide sobre o Vale do Ribeira, nenhuma pesquisa teve como propósito explorá-la a partir da perspectiva dos instrumentos. Além disso, a literatura sobre instrumentos ainda é bastante incipiente e pouco explorada no Brasil. Desse modo, este trabalho pode representar um esforço de apropriação brasileira de uma literatura desenvolvida de forma mais significativa em países anglo-saxões e mais recentemente aprimorada em países francófonos.

No Brasil, Ollaik e Medeiros (2011) merecem destaque porque propõem uma agenda de pesquisa sobre instrumentos no país. No entanto, como as próprias autoras reconhecem, não há objetivo em seu trabalho de abordar o tema de instrumentos a partir de uma lente política. Dessa maneira, o presente estudo se propõe a sugerir uma linha de pesquisa sobre instrumentos que vise seu entendimento além da divisão entre “*politics*” e “*policies*”, reconhecendo os efeitos políticos dos instrumentos e enfatizando a interação e retroalimentação entre estes dois elementos ao longo do tempo.

O **recorte temático** é a formação de territórios sobrepostos no espaço de ação pública do Vale do Ribeira a partir de dois instrumentos em estudo, o CONSAD e o CODIVAR. O território é uma construção sociopolítica a partir de um espaço, mediante o esforço de atores para produzir uma representação e de efetivar sua apropriação (RAFFESTIN, 1993). Por meio do estabelecimento de vínculos com o governo do estado, no caso do CODIVAR, e com o governo federal, no caso do CONSAD, os atores que se utilizam destes instrumentos exercem poder e controle sobre o espaço, “territorializando” o Vale do Ribeira em duas instâncias de decisão política e articulação social intermediárias, de caráter supramunicipal.

Como o **recorte empírico** deste trabalho é o Vale do Ribeira paulista. A partir dele, são abordados dois casos à luz do arcabouço teórico proposto: o CODIVAR e o CONSAD. Busca-se verificar como as trajetórias do CONSAD (atual CODETER) e do CODIVAR permitem compreendê-los como instrumentos que construíram enredos sociopolíticos que definiram no espaço do Vale do Ribeira dois territórios sobrepostos a partir da apropriação de seus atores, criando contornos para a ação pública local.

A forma de organização deste trabalho

Este trabalho está organizado em nove seções, além desta de caráter introdutório.

A primeira seção “Métodos de investigação” descreve as escolhas metodológicas para a realização do estudo.

A seção 2 “O espaço de atuação do CONSAD e do CODIVAR: a Bacia Hidrográfica do Rio Ribeira de Iguape” descreve a delimitação do espaço no qual os instrumentos em estudo incidem e faz um breve descritivo sobre as condições socioeconômicas e ambientais do Vale do Ribeira.

A seção 3 “Condicionantes históricos do Vale do Ribeira” faz a recuperação dos principais fatores históricos que condicionaram o Vale do Ribeira à situação de atraso em seu desenvolvimento. São destacadas as intervenções estatais realizadas com ênfase para a SUDELPA, autarquia cuja extinção abre caminho para a criação do CODIVAR.

A seção 4 “Instrumentos” justifica o uso da abordagem de instrumentos de ação pública, define instrumentos, faz revisão de literatura sobre as diferentes abordagens para o estudo de instrumentos, justifica a escolha da abordagem de instrumentos como instituições sociológicas, mostra como a definição de instrumentos constrói diferentes territórios e, por fim, desenha o modelo teórico da pesquisa.

A seção 5 “Consórcios Intermunicipais” descreve o contexto a partir do qual os consórcios emergem no estado de São Paulo, faz revisão sobre os diferentes conceitos para consórcios na literatura e descreve sua trajetória legal. A partir deste contexto, é descrita a trajetória do CODIVAR, delimitada em fases, de sua criação até a atuação nos dias presentes.

A seção 6 “Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs)” descreve o contexto a partir do qual são criados os CONSADs e a trajetória do CONSAD Vale do Ribeira desde sua criação até atuação nos dias presentes.

A seção 7 “Os efeitos dos instrumentos a partir da apropriação por seus atores: autonomia, inércia, efeitos políticos e relações de poder” descreve a maneira como a apropriação pelos atores e a mudança de interesses ao longo da trajetória dos instrumentos condiciona a diferentes resultados de ação pública. São pontuados os principais conflitos e

assimetrias entre CONSAD e CODIVAR, bem como os fatores que permitem justificar sua permanência e sobrevivência.

A seção 8 “Análise e discussão dos resultados” demonstra os resultados obtidos.

Por fim, a seção 9 “Considerações finais” – evidencia as principais contribuições da pesquisa.

1. MÉTODOS DE INVESTIGAÇÃO

O trabalho foi estruturado a partir de três recortes que orientaram a pesquisa:

Por meio do recorte teórico, o CONSAD e o CODIVAR serão interpretados como instrumentos de ação pública, a partir da abordagem de instrumentos como instituições sociológicas, que busca compreender seus impactos no sentido político a partir do movimento de apropriação pelos atores.

Por meio do recorte temático será possível compreender como as relações sociopolíticas construídas a partir dos instrumentos permite a formação de dois territórios sobrepostos ao mesmo espaço, constituídos a partir de vínculos distintos: no caso do CODIVAR, com o governo estadual, no caso do CONSAD, com o governo federal.

Adotou-se como recorte empírico o Vale do Ribeira, a partir de dois casos: o CONSAD e o CODIVAR. O objetivo de tratar o Vale do Ribeira como recorte empírico é a possibilidade de replicar este estudo em outros locais, a fim de validar a hipótese aqui proposta para outros espaços.

A pesquisa tem o objetivo de explorar um dos aspectos da realidade social do Vale do Ribeira paulista: os efeitos da ação pública a partir de dois instrumentos, o CODIVAR e o CONSAD. Assim, a pesquisa insere-se no contexto da pesquisa social, que pode ser definida como “o processo que, utilizando a metodologia científica, permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social⁸” (GIL, 2008, p. 26).

Optou-se nessa pesquisa por adotar as seguintes diretrizes (GIL, 2008, p. 27):

- Quanto à *abordagem*, a optou-se pela realização de uma pesquisa qualitativa, que se ocupa com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. “Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, dos valores e das atitudes”;
- Quanto aos *objetivos*, a pesquisa caracteriza-se como exploratória. Pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com o objetivo de formular problemas precisos e

⁸ Conforme proposto por Gil (2008, p. 26), a realidade social possui sentido bastante amplo, envolvendo todos os aspectos relativos ao homem em seus múltiplos relacionamentos em sociedade, com outros homens e instituições sociais.

hipóteses passíveis de estudo posterior. Este tipo de pesquisa envolve levantamento bibliográfico e documental, entrevistas e estudos de caso;

- Quanto aos *procedimentos e métodos*, a pesquisa está fundamentada em estudo de caso com base em coleta de dados a partir de entrevistas semiestruturadas e participação em reuniões e assembleias.

O estudo de caso enquanto método de pesquisa é usado em investigações cujo objetivo seja preservar as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real, contribuindo para o conhecimento dos fenômenos individuais, processos organizacionais e políticos da sociedade. A necessidade diferenciada dos estudos de caso surge do anseio de compreender fenômenos sociais complexos (YIN, 2010). Adoto o método do estudo de caso para entender o fenômeno empírico evidenciado pela pergunta de pesquisa: “*Como o CONSAD e o CODIVAR foram construídos como instrumentos de ação pública e como a movimentação na trajetória dos atores impacta sua sobrevivência/permanência neste espaço?*”.

O levantamento de informações foi realizado a partir de entrevistas individuais semiestruturadas, utilizando pautas com pontos de interesse específicos e de perguntas norteadoras. Foi concedida liberdade ao entrevistado para expressar sua visão sobre os assuntos abordados, com intervenções sutis, visando preservar a espontaneidade do processo, mas sempre com estímulo ao diálogo.

Foram realizadas perguntas no sentido de:

- Reconstruir a trajetória do CONSAD e do CODIVAR (compreendendo os objetivos inicialmente estabelecidos para estes instrumentos, as mudanças de trajetória e os resultados alcançados);
- Entender seus determinantes políticos;
- Entender seus efeitos políticos;
- Identificar principais atores e lideranças, nas diferentes fases ao longo da trajetória;
- Identificar conflitos e cooperações entre o CONSAD e o CODIVAR;
- Compreender os principais fatores que os mantêm atuantes no Vale do Ribeira.

As primeiras entrevistas foram realizadas com os atores que proporcionaram a “porta de entrada” para inserção nos dois espaços. No caso do CONSAD, a principal informante foi

a assessora territorial Tânia Maria da Silva, enquanto no CODIVAR foi a secretária executiva Tatiane Raitz. Ambas atuam como “ponto focal”, uma vez que suas funções preveem o constante contato com os atores atuantes no CONSAD e no CODIVAR, respectivamente. Uma vez obtidos os principais nomes com essas informantes, foram realizadas entrevistas solicitando a indicação de outros três atores-chave, apontando uma cadeia de relação entre os atores entrevistados, a partir da técnica de amostragem “*snowball*” (em português, “bola de neve”) (BIERNACKI e WALDORF, 1981). Para direcionar a indicação dos entrevistados de acordo com os objetivos deste trabalho, a sugestão feita era que fossem indicados atores que tivessem interlocução com o CONSAD e com o CODIVAR.

No entanto, tornou-se evidente ao longo das entrevistas que a capacidade de interlocução entre CONSAD e CODIVAR é praticamente inexistente, de modo que os atores entrevistados tinham dificuldade em fazer indicações com esse critério. Assim, as indicações acabaram convergindo para os atores que atuam/atuaram de forma protagonista no CONSAD e no CODIVAR, isoladamente.

É importante destacar que ao longo deste processo houve limitações na aplicação da técnica de amostragem em questão, pelo fato de que alguns depoentes apresentavam desconfiança ao longo do diálogo, de modo que fornecer informações e indicar nomes lhes parecia algo “comprometedor”; atores-chave de diversos processos não se dispuseram a conceder entrevista; houve dificuldade para conseguir contatar/localizar alguns atores, que podem ter deixado o Vale do Ribeira para residir em outro local; o acesso a algumas pessoas ligadas ao CODIVAR estava condicionado ao intermédio do superintendente, o que restringiu o conteúdo de algumas entrevistas e em outros casos dificultou o contato.

Como procedimento de pesquisa, as entrevistas foram iniciadas questionando a preferência do entrevistado quanto à vinculação de identidade ou anonimato de seu depoimento. A maioria dos depoentes optou por preservar o depoimento no anonimato, identificando sua fala com nome fictício ou símbolo não relacionado à verdadeira identidade. Nestes casos, foram entregues termos de compromisso ético de não identificação do depoente assinados pela entrevistadora. Ao longo deste trabalho, os depoentes são identificados como “Entrevistado A”, “Entrevistado B”, etc.

O contato com a assessora Tania e a secretária Tatiane também foi importante para a solicitação de documentos oficiais, como atas de reunião. No caso do CONSAD, foram

obtidos poucos documentos porque não houve arquivamento do que foi produzido ao longo dos anos. Já no caso do CODIVAR, não havia predisposição para o fornecimento de informações. Além disso, muitos documentos oficiais não se encontravam no CODIVAR, mas em outro consórcio ligado à trajetória do CODIVAR (o CONSAUDE) que não se dispôs a contribuir com esta pesquisa, de modo que foi possível obter apenas parte dos documentos.

A participação em reuniões e assembleias também representou importante subsídio para a construção da narrativa e para a identificação de atores. No caso do CODIVAR, foram acompanhadas assembleias gerais de prefeitos (conduzidas pelo superintendente e pela secretária executiva, com a participação dos prefeitos consorciados e seus representantes), e reuniões pontuais das câmaras temáticas (conduzidas pelo superintendente e pela secretária executiva, com a participação de representantes municipais indicados pelas prefeituras). No caso do CONSAD, foram acompanhados eventos temáticos (voltados para a discussão da regularização fundiária), fóruns para discussões sobre os rumos do CONSAD (que assumiu estrutura de CODETER) e reuniões de câmaras temáticas posteriores a esta nova estruturação.

Ao longo da participação, o papel assumido foi o de “participante como observador”⁹: foi adotado um papel público, a presença e intenções da pesquisadora foram esclarecidas para o grupo. Nesse processo, buscou-se a construção de relacionamentos com atores que pudessem contribuir como respondentes e informantes. Esse método permitiu entender fatos e relações sociais, escutar e aprender com os atores em seus espaços de atuação.

Nesse sentido, foi de grande utilidade a ideia da psicologia social, expressa por Spink (2008) em “O pesquisador conversador no cotidiano”, segundo a qual o pesquisador pode declarar-se parte de um campo-tema¹⁰, demonstrando assim que “pensamos que podemos contribuir e que estamos dispostos a discutir a relevância de nossa contribuição com qualquer um, horizontalmente e não verticalmente”. “Somos somente uma parte de uma ecologia de saberes, cada uma das quais partindo de um ponto distinto e pensando que tem algo a

⁹ Esta categorização sobre papéis no trabalho de campo assumidos pelo pesquisador foi realizada por Gold (1969 apud MAY, 2004), que também identifica mais três papéis: “participante completo”: o pesquisador envolve-se nas atividades do grupo ou organização, com atuação oculta e intenções não explicitadas; “observador como participante”: o pesquisador realiza estudos envolvendo entrevistas de uma visita, não há contato duradouro com as pessoas, não se compreende as regras, papéis e relacionamentos; “observador completo”: papel não participante, remove completamente o pesquisador das interações observadas e limita sua atuação ao registro mecânico dos fatos.

¹⁰ Os instrumentos em estudo são o “tema e ao mesmo tempo, o campo de pesquisa, formado por pessoas, eventos, lugares, histórias que se entrelaçam e que eu acabo fazendo parte” (SOUZA, 2012).

contribuir” (SPINK, 2008, p. 76). Assim, valorizou-se a disponibilidade para o diálogo como um complemento às entrevistas e às observações em campo. Dessa maneira, “estamos no campo-tema buscando contribuir para o bem coletivo, assumindo a nossa parte numa comunidade moral mais ampla” (SPINK, 2008, p. 74).

Sobre a percepção das declarações prestadas pelos entrevistados e observações feitas em campo de um modo geral, é relevante pontuar que diante dos fatos sociais o pesquisador não é absolutamente objetivo, uma vez que possui preferências, inclinações, interesses particulares e um sistema de valores pessoais. Assim, o pesquisador é um ator que sente, age e exerce sua influência sobre o que pesquisa (GIL, 2008). Em uma pesquisa que envolva pesquisa de campo deve-se considerar que (COFFEY, 1999, p. 119-120, apud MAY, 2004, p. 186):

As anotações de campo que coletamos e escrevemos sempre incluíram aspectos pessoais. Elas descrevem lugares, pessoas e eventos. Também são utilizadas como espaço contextual para o registro de nossas emoções e experiências pessoais... As anotações de campo são o lugar onde nós, pelo menos privadamente, reconhecemos a nossa presença e consciência. O eu é parte da realidade das anotações de campo.

Assim, em perspectiva mais positivista, há o reconhecimento de que a influência da percepção do pesquisador é uma limitação intrínseca aos trabalhos que se utilizam de pesquisa de campo. Por outro lado, em perspectiva mais construtivista, a construção discursiva é parte intrínseca de toda e qualquer construção científica. Assim, há o reconhecimento de que diferentes percepções sobre as mesmas questões abrem possibilidades para o diálogo com outros atores e com outras pesquisas. Desta maneira, as interpretações feitas sobre o campo investigado não são colocadas como verdades absolutas neste trabalho e há disposição para discussão e reinterpretação dos fatos sociais aqui analisados.

2. O ESPAÇO DE ATUAÇÃO DO CONSAD E DO CODIVAR: A BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO RIBEIRA DE IGUAPE

O Estado de São Paulo é dividido em quinze mesorregiões (ou Regiões Administrativas¹¹), que agrupam municípios de uma área geográfica com similaridades econômicas e sociais. As mesorregiões são subdivididas em microrregiões (ou Regiões de Governo¹²). Existem também as Regiões Metropolitanas, que são formadas a partir de um conjunto de municípios contíguos que representam uma aglomeração urbana interligada entre si, ou em torno de uma cidade principal (uma metrópole).

Os municípios que abrangem a área em estudo são pertencentes às seguintes Regiões Administrativas, Regiões de Governo e Regiões Metropolitanas: Região Administrativa/Região de Governo de Registro (quatorze municípios), Região Administrativa/Região de Governo de Itapeva (sete municípios), Região Metropolitana de São Paulo (dois municípios), Região Administrativa/Região de Governo de Santos - Região Metropolitana da Baixada Santista (dois municípios) e Região Administrativa/Região de Governo/Região Metropolitana de Sorocaba (um município).

Na Figura 1 a seguir são identificados os municípios que fazem parte da região em estudo, de acordo com as regionalizações existentes para o estado de São Paulo em termos de Regiões Administrativas e Regiões Metropolitanas.

¹¹ Central, Araçatuba, Barretos, Bauru, Campinas, Franca, Itapeva, Marília, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Santos, São José do Rio Preto, São José dos Campos e Sorocaba.

¹² As Regiões de Governo foram criadas pelo governador Franco Montoro em 1984, com objetivo de instituir uma redivisão administrativa do estado de São Paulo que fizesse jus às diversas realidades econômicas, sociais e políticas. Foram criadas quarenta e duas regiões de governo que substituíram doze regiões administrativas, definidas burocraticamente. O objetivo era fortalecer o município através de máquina administrativa mais eficiente, por meio da atuação de escritórios regionais de governo (SÃO PAULO, 1987). Hoje estas subdivisões são utilizadas para finalidades estatísticas e não constituem entidades políticas ou administrativas.

Figura 1. Os municípios do Vale do Ribeira Paulista e sua regionalização: Regiões Administrativas (mesorregiões) e Regiões Metropolitanas

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE.

A região do Vale do Ribeira paulista é formada por municípios caracterizados por pequeno porte populacional. Registro é o município de referência por ser o maior em termos populacionais (50 mil habitantes), por apresentar o setor de serviços mais desenvolvido e por localizar-se no centro da região. Registro é a “capital” do Vale do Ribeira e fica localizada a aproximadamente duzentos quilômetros da capital paulista.

Além da delimitação a partir das regionalizações de Regiões Administrativas, os municípios da região em estudo são circunscritos à delimitação da Bacia Hidrográfica do Rio Ribeira de Iguape.

Os estados brasileiros fizeram divisões hidrográficas para fins de gestão. O estado de São Paulo está dividido em 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI), conforme estabelecido pela Lei nº 7.663/1991. Essas divisões foram realizadas de maneira a conformar as necessidades de gestão dos recursos hídricos com a configuração física e características locais (PORTO e PORTO, 2008).

A Figura 2 a seguir ilustra as UGRHIs do Estado de São Paulo.

Figura 2. Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos no Estado de São Paulo - (22 UGRHI's)

Fonte: Comitê de Bacia Hidrográfica Ribeira de Iguape e Litoral Sul

O espaço onde atuam o CODIVAR e o CONSAD coincide quase integralmente com a delimitação da UGRHI-11, que abrange a porção paulista da Bacia Hidrográfica do Ribeira de Iguape e as áreas de cursos d'água do Litoral Sul. A bacia possui área de aproximadamente 25 mil km², dos quais 17 mil km² (dois terços) estão no território paulista. O Rio Ribeira nasce no Paraná e somente passa a ser denominado “Ribeira de Iguape” após a confluência com seu principal afluente, o Rio Juquiá.

A UGRHI-11 abrange vinte e três municípios: Apiaí; Barra do Chapéu; Barra do Turvo; Cajati; Cananéia; Eldorado; Iguape; Ilha Comprida; Iporanga; Itaóca; Itapirapuã Paulista; Itariri; Jacupiranga; Juquiá; Juquitiba; Miracatu; Pariquera-Açu; Pedro de Toledo; Registro; Ribeira; São Lourenço da Serra; Sete Barras; Tapiraí.

A bacia integra uma população de 365 mil habitantes, dos quais 71% residentes na zona urbana. Caracteriza-se pela complexidade do ambiente natural que envolve o ambiente urbano, no qual a rede hidrográfica é indissociável (IBGE, 2010; SÃO PAULO, 2010).

A área de atuação do CODIVAR e do CONSAD sobrepõe-se a essa delimitação definida a partir da bacia hidrográfica. O CODIVAR diferencia-se desses limites por abranger os municípios de Peruíbe e Itanhaém (ambos integrantes da UGRHI-7: Baixada Santista). O

CONSAD diferencia-se por incluir os municípios de Peruíbe e Ribeirão Branco (que integra a UGRHI-17: Alto do Paranapanema).

A Figura 3 a seguir representa o Vale do Ribeira paulista e as áreas de atuação do CONSAD e do CODIVAR.

Figura 3. A delimitação do Vale do Ribeira paulista a partir da Bacia Hidrográfica do Rio Ribeira de Iguape (UGRHI - 11) e a sobreposição territorial representada pelo CONSAD e CODIVAR

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE

A delimitação de um espaço a partir de uma bacia vai além dos aspectos físicos e naturais. Barbosa *et. al* (1997, p. 258) definem bacias hidrográficas como “(...) sistemas terrestres e aquáticos geograficamente definidos, compostos por sistemas físicos, econômicos e sociais”. Na visão dos autores, bacias são sistemas “multiníveis” que sobrepõem sistemas naturais e sociais. O sistema natural é definido a partir das bases aquáticas e terrestres (fauna, flora, recursos aquáticos e minerais), enquanto o sistema social determina como essas bases serão utilizadas, a partir de políticas públicas que influenciam padrões locais de utilização dos recursos naturais (BARBOSA et al, 1997).

A partir da delimitação da Bacia Hidrográfica do Ribeira de Iguape, o espaço denominado Vale do Ribeira (com foco em sua porção localizada no estado de São Paulo)

tornou-se alvo de intervenções estatais especialmente a partir da década de 1960, quando foi instituída a SUDELPA. A partir destas intervenções, o sistema natural delimitado pela bacia hidrográfica passou a ser sobreposto por institucionalidades diferentes, conectadas pelo objetivo em comum de promover desenvolvimento local, condicionado historicamente a diferentes tipos de restrições (ROMÃO, 2006):

- Natureza dos solos não apropriada para uma agricultura capitalista intensiva, como foi o caso da cafeicultura;
- Problemas fundiários históricos que geram entraves socioeconômicos;
- Conflitos ambientais originados de políticas autoritárias, como a criação de unidade de conservação;
- Deficiência de infraestrutura.

“Tais restrições refletem-se em dificuldades para dinamizar o mercado local/regional, de acesso às políticas de crédito para a produção, e na diminuição de oportunidades para a criação de emprego e geração de renda, reforçando os entraves ao desenvolvimento econômico e social da região” (ROMÃO, 2006, p. 25).

A partir do reconhecimento destes entraves, instrumentos como o CONSAD e o CODIVAR foram criados pelos governos federal e municipais, respectivamente, utilizando-se da delimitação da bacia hidrográfica para definição de seu escopo de atuação. O CODIVAR acompanhou as diretrizes da SUDELPA, que determinou os municípios do Vale do Ribeira paulista como alvo de suas ações para promoção do desenvolvimento. O CONSAD foi instituído praticamente a partir da mesma delimitação de municípios, realizada segundo critérios de identidade territorial, previstos nas políticas de desenvolvimento territorial do governo federal.

Assim, o CODIVAR e o CONSAD representam dois níveis sociais que se sobrepõem ao sistema natural do Vale do Ribeira paulista. Como será visto ao longo deste trabalho, a escolha por estes instrumentos define dois territórios que se sobrepõem ao espaço do Vale do Ribeira, a partir dos diferentes contextos e diretrizes que os construíram e das distintas formas de apropriação pelos atores que deles se utilizam, impondo-lhes seus interesses.

2.1. Características socioeconômicas e ambientais do Vale do Ribeira

O Vale do Ribeira é reconhecido como patrimônio natural, socioambiental e cultural da humanidade, título conferido pela Unesco em 1999. Localiza-se entre os estados de São Paulo e Paraná, compondo a maior área contínua de Mata Atlântica preservada do Brasil, hoje reduzida a 7% de sua área original. Desse total, 23% estão no Vale do Ribeira, com seus 2,1 milhão de hectares de florestas, 150 mil de restingas, 17 mil de manguezais e 200 quilômetros de uma costa recortada por um conjunto de praias, estuários e ilhas. O Vale do Ribeira representa cerca de 7% da área do Estado de São Paulo e mais de 60% de sua área são recobertos por vegetação florestal remanescente de Mata Atlântica (CÍLIOS DO RIBEIRA, 2011).

Mais da metade do território do Vale do Ribeira é protegido legalmente por meio de um mosaico integrado de unidades de conservação marinhas e terrestres como parques, estações ecológicas, áreas de proteção ambiental (APAs), que formam um cordão de proteção do patrimônio natural, socioambiental, cultural, arqueológico, espeleológico e histórico. Além de constituir um patrimônio natural devido à biodiversidade em plena preservação, o Vale do Ribeira também é singular por sua diversidade étnica e cultural, devido à presença de comunidades indígenas, caiçaras, caipiras e quilombolas (CÍLIOS DO RIBEIRA, 2011).

São contrastantes a esta riqueza em termos de diversidade biológica, étnica e cultural os índices de desenvolvimento humano, que estão dentre os mais baixos do estado de São Paulo, conforme o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)¹³ de 2014. O IPRS agrupa os municípios paulistas segundo a similaridade de suas situações em cinco grupos, definidos de acordo com os níveis (baixo, médio e alto) de riqueza, longevidade e escolaridade (SEADE, 2014).

A maioria dos municípios da UGRHI-11 (13 em um total de 23) é classificada no Grupo 5 do IPRS, caracterizando-se por apresentar baixa riqueza, baixa longevidade e baixa escolaridade. São os municípios mais desfavorecidos, tanto em riqueza quanto nos indicadores sociais. Os municípios da UGRH 11 que compõem o Grupo 4 apresentam baixa

¹³ A Fundação Seade e a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) construíram para o estado de São Paulo um indicador que preserva os componentes do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – renda, escolaridade e longevidade –, mas com a inclusão de variáveis que permitem a captação de mudanças de curto prazo e de esforços dos municípios em relação às três dimensões consideradas. Assim, tornou-se possível apreender mudanças nas condições de vida dos municípios em períodos mais curtos que os dez anos que separam os censos demográficos, fonte de informações do IDH municipal (SEADE, 2014).

riqueza, longevidade média e baixa escolaridade, com exceção São Lourenço da Serra e Barra do Chapéu, que apresentaram baixa riqueza, alta longevidade e baixa escolaridade. Cananeia foi o único município que se classificou no Grupo 3, apresentando baixa riqueza, alta longevidade e média escolaridade. A UGRHI 11 não possui municípios que se classificam nos Grupos 1 e 2, que agrupam os municípios com os melhores indicadores.

Embora a classificação dos municípios segundo o IPRS permita verificar condições de vida e renda desfavoráveis de um modo geral, esse fato não torna o Vale do Ribeira homogêneo, uma vez que existe uma diferenciação interna que deve ser reconhecida para melhor compreensão das condições locais (ROMÃO et. al, 2006).

Os municípios da UGRHI-11 que apresentaram em 2013 os melhores PIB *per capita* (a valores correntes), segundo dados do IBGE, foram Ilha Comprida (R\$ 266 mil), Iguape (R\$46 mil) e Cananeia (R\$36 mil), todos litorâneos. Os municípios litorâneos representam um caso especial, porque recebem pagamento de *royalties* pela exploração de petróleo e gás natural na Bacia de Santos. O município não litorâneo com melhor PIB *per capita* é Cajati (R\$33 mil), onde se localiza a Vale que produz fertilizantes fosfatados. Em contrapartida, os municípios de Iporanga (R\$8,6 mil), Eldorado (R\$7,2 mil) e Itapirapuã Paulista (R\$6,9 mil) registraram os menores PIB *per capita*. O PIB da UGRHI 11 representou 0,60% do PIB do estado de São Paulo em 2013.

A Tabela 1 a seguir apresenta os dados de população total (2010), porcentagem de população rural e urbana (2010), PIB (2013), PIB per capita e classificação no IPRS 2014.

Tabela 1. População total, porcentagem de população urbana e população rural (2010), PIB (2013), PIB *per capita*, e classificação do IPRS dos municípios pertencentes à UGRHI 11 e do Estado de São Paulo

Município	População (2010)	População Urbana (%)	População Rural (%)	PIB (2013) (Mil Reais)	PIB <i>per capita</i>	IPRS (2014)
Apiaí	25.191	72%	28%	653.974	25.961	5
Barra do Chapéu	5.244	29%	71%	46.109	8.793	5
Barra do Turvo	7.729	41%	59%	68.528	8.866	4
Cajati	28.372	73%	27%	945.802	33.336	4
Cananéia	12.226	85%	15%	450.418	36.841	3
Eldorado	14.641	49%	51%	106.389	7.267	4
Iguape	28.841	86%	14%	1.330.439	46.130	4
Ilha Comprida	9.025	100%	-	2.404.137	266.386	5
Iporanga	4.299	56%	44%	37.258	8.667	4
Itaóca	3.228	55%	45%	30.328	9.395	5
Itapirapuã Paulista	3.880	49%	51%	26.979	6.953	5
Itariri	15.471	64%	36%	190.146	12.290	4
Jacupiranga	17.208	54%	46%	282.354	16.408	5
Juquiá	19.246	63%	37%	219.402	11.400	5
Juquitiba	28.737	77%	23%	419.064	14.583	4
Miracatu	20.592	51%	49%	442.187	21.474	5
Pariquera-Açu	18.446	69%	31%	382.740	20.749	5
Pedro de Toledo	10.204	69%	31%	123.652	12.118	5
Registro	54.261	89%	11%	1.627.890	30.001	5
Ribeira	3.358	37%	63%	29.513	8.789	4
São Lourenço da Serra	13.973	91%	9%	220.531	15.783	4
Sete Barras	13.005	55%	45%	164.078	12.617	5
Tapiraí	8.012	71%	29%	118.108	14.741	5
TOTAL	365.189	71%	29%	10.320.026	28.259	-
Estado de São Paulo	41.262.199	96%	4%	1.708.221.390	41.399	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo de 2010, do IBGE e da Fundação SEADE (2014).

Segundo dados do IBGE, o valor adicionado bruto¹⁴ dos municípios da UGRHI 11 em 2012 totalizou 4,6 bilhões (a valores correntes), o que representa apenas 0,40% do total do valor adicionado bruto do Estado de São Paulo. O valor adicionado da agropecuária

¹⁴ Segundo o IBGE, o valor adicionado bruto é o valor que a atividade agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo. É a contribuição ao produto interno bruto pelas diversas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o valor bruto da produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades.

representou 14% do valor adicionado bruto total. A indústria teve uma participação de 15%, enquanto o setor de serviços teve participação de 71%.

Dentro do setor da agricultura, destacam-se historicamente as culturas da banana e do chá preto. No entanto, a cultura do chá tem perdido sua importância, com poucas usinas de processamento sobreviventes na região, que são mantidas por alguns fornecedores de matéria-prima. O alto custo de produção dificulta a concorrência com o mercado internacional de países como Índia, Sri Lanka e Quênia. A banana, por sua vez, teve um aumento de produção¹⁵ a partir do ano 2000, fase em que o chá entra em declínio (GLOBO, 2012).

A banana é a principal cultura permanente da maioria dos municípios do Vale do Ribeira. Destacam-se também culturas permanentes como a tangerina e o maracujá, embora com menor representatividade no valor de produção. Dentre as culturas temporárias o tomate possui maior relevância. Os produtos comercializados oriundos das lavouras temporárias e permanentes têm sua produção predominantemente destinada aos intermediários, o que denota o baixo grau de organização da agricultura e baixo potencial para agregação de valor (ROMÃO et. al, 2006).

O Vale do Ribeira está encontrando potencial no cultivo do palmito pupunha, em substituição à exploração de espécies nativas, como o palmito juçara. O Brasil é o principal produtor e consumidor mundial de palmito, mas não domina as exportações em decorrência da desorganização do setor, da falta de escala e da baixa qualidade do produto. Neste cenário, produtores locais encontram espaço para aumentar produção na região, que é a maior produtora do estado de São Paulo e já representa 20% da produção nacional, tendo potencial de tornar a principal cultura do Vale do Ribeira em detrimento da banana (GLOBO, 2015; EMBRAPA, 2015).

No que se refere à indústria, no seu quadro de baixo desenvolvimento destaca-se a indústria extrativa mineral, especialmente areia e calcário (ROMÃO et. al, 2006).

¹⁵ Os produtores têm enfrentado, no entanto, a possibilidade do ingresso de um novo concorrente no mercado nacional, a banana oriunda do Equador. Por enquanto barreiras fitossanitárias permanecem como um impedimento para a entrada deste produto no país, que poderia causar perda de fatia de mercado para os produtores do Vale do Ribeira. A região conta com 6% da área cultivada com esta fruta no país (EMBRAPA, 2009).

No setor de serviços, está se desenvolvendo o turismo propiciado por pontos de interesse espeleológico (cavernas), ecoturismo, esportes radicais e orla marítima dos municípios litorâneos (ROMÃO *et. al*, 2006).

O maior entrave ao desenvolvimento do Vale do Ribeira é a morosidade da regularização de terras em situação dominial pendente, o que deixou na história local marcas relacionadas aos conflitos entre grileiros e os legítimos requerentes das terras (posseiros). O avanço da regularização fundiária é importante porque o título de domínio é necessário para a obtenção de crédito para produção e investimento, traz segurança jurídica para tratar de direitos de propriedade, facilita a fiscalização e a responsabilização por danos ambientais e facilita o acesso a direitos sociais (ROMÃO *et al.*, 2006).

3. CONDICIONANTES HISTÓRICOS DO VALE DO RIBEIRA

3.1. O Vale do Ribeira: do século XVI final do século XX

Embora a região do Vale do Ribeira seja a menos povoada do estado de São Paulo, foi uma das primeiras no Brasil a ser ocupada pelos colonizadores portugueses no século XVI. A ocupação limitava-se ao litoral e a economia era de subsistência, tendo seu impulso iniciado no século seguinte com a mineração, que constituiu o “ciclo do ouro”. Em Iguape foram encontradas as primeiras jazidas auríferas do país. O ciclo da mineração durou todo o século XVII, mas com as descobertas nas Minas Gerais teve seu fim. Findo este ciclo emerge o ciclo econômico regional da construção naval, restrito à zona litorânea (BRAGA, 1998).

No século XVIII houve retomada da mineração (ouro de aluvião), que sofre novo esgotamento no fim do século. Juntamente ao declínio do ciclo da construção naval, determinam estagnação à economia, que perdura até o início do século XIX. Nesta fase inicia-se o “ciclo do arroz”, inserindo o Vale do Ribeira na agricultura escravista de alimentos (BRAGA, 1998).

De forma marginal os complexos cafeicultor e canavieiro, o Vale do Ribeira contava com um complexo rizicultor em expansão, cujos produtos eram destinados principalmente para exportação¹⁶. No fim do século XIX os rizicultores escravocratas ficaram vulneráveis à proibição do tráfico de escravos em 1870, à demanda por mão de obra para trabalhar na cafeicultura em expansão e à concorrência do arroz norte-americano e de outras regiões brasileiras (MULLER, 1980). Além disso, a abertura de um canal no rio Ribeira de Iguape, que visava trazer benefícios de navegação em termos de redução de tempo e de distância no transporte de cargas, não trouxe os resultados esperados porque assoreou o porto de Iguape. Isso limitou a articulação do Vale do Ribeira com o exterior e impediu a chegada de seus produtos a mercados nacionais, como o arroz (SANTOS, 2007).

A partir da dissolução do complexo rural escravista (1810 e 1880), a região teve dificuldades em substituir o arroz por outra lavoura mercantil e a mão de obra escrava pela livre dos colonos, que não se fixaram na região. A partir dessa fase a estagnação

¹⁶ Para ilustrar a relevância que o arroz conquistou na região, Muller (1980) pontua que no ano de 1836 havia cem engenhos de beneficiamento do produto, em um total de cento e dezenove existentes em toda a província de São Paulo. Em 1856, a região contava com cento e sete de um total de cento e trinta.

(caipirização¹⁷) tende a dominar, caracterizando uma situação de “pobreza organizada, em virtude de marginalização mercantil gerada no interior do espaço socioeconômico cafeeiro” (MULLER, 1980, p. 36). Ou seja, o Vale do Ribeira ficou à margem da cafeicultura e despovoado, enquanto as regiões cafeeiras do planalto desenvolviam-se. Tal fato foi determinante para dar origem ao quadro de disparidade regional que persiste até os dias presentes (BRAGA, 1998).

Houve tentativa de inserção da cafeicultura no Vale do Ribeira por meio uma política de imigração. A motivação dos colonos era produzir para exportar, mas quando a produção começou a exigir meios de acesso aos mercados não os encontrou. As regiões não cafeeicultoras não foram atingidas pela expansão da malha ferroviária, por exemplo, porque a origem dos capitais era privada e oriunda da própria cafeicultura. Diante da ausência de estradas e ferrovias e da navegação em decadência o Vale do Ribeira acaba por isolar-se progressivamente (BRAGA, 1998).

Passada a fracassada tentativa de inserir o Vale do Ribeira no complexo cafeeiro, o aumento populacional e a consequente necessidade importar produtos como o arroz gerou oportunidade para o cultivo do produto novamente. O governo estadual estimulou a rizicultura e favoreceu a permanência de imigrantes japoneses na região, que vieram a partir de contratos firmados com a Companhia Imperial Japonesa de Imigração, entre 1908 e 1912. A empresa criou uma subsidiária para tratar dos assuntos de imigração e colonização, chamada ‘*Kaigai Kogyo Kabushiki Kaisha*’ (KKKK) (Companhia Ultramarina de Empreendimentos S.A.) (MULLER, 1980; BRAGA, 1998).

O êxito da colonização japonesa foi possível devido ao seu empresariamento. Além disso, os japoneses foram bem sucedidos devido ao elevado número de imigrantes (cerca de quatro mil), à densidade que deram a um tecido de relações socioculturais e à capacidade de empregar a mão de obra caipira. O papel da KKKK na construção de uma rede de estradas vicinais que se conectavam a portos fluviais e estradas que atingiam o ramal ferroviário que levava até Santos permitiu deslocar o eixo econômico de Iguape para Registro, tornando-a a nova “capital” do Vale do Ribeira (BRAGA, 1998).

¹⁷ Segundo Muller (1980, p. 23), a “caipirização” compreende o período de 1810 a 1940. “Trata-se de uma forma de relações econômico-sociais que resulta da negação das condições mercantis impostas pela cafeicultura à região e que predominará no período, proporcionando os elementos para que a região seja cognominada de ‘Sertão do Litoral’”. A “caipirização” é produto da estagnação dos fluxos mercantis.

Na década de 1940, por meio do trabalho dos japoneses, a banana torna-se a principal cultura da região (por demanda dos imigrantes europeus) e ocorre expansão da agroindústria do chá (demanda criada no período da Segunda Guerra Mundial, quando fontes produtoras foram bombardeadas). Aos poucos, o empresariamento agrícola transforma a agricultura em indústria e o espaço rural do Vale do Ribeira em espaço suburbano da megalópole do planalto. Estes cultivos permitiram a reincorporação da região ao mercado capitalista. No entanto, este processo foi tardio, uma vez que a oportunidade histórica de integração ao ritmo da acumulação paulista, que iniciava uma nova fase (a industrialização) estava perdida (MULLER, 1980; BRAGA, 1998).

Entre 1950 e 1975 a mercantilização acelera-se, praticamente extinguindo a vida caipira¹⁸. Nesse período, houve a construção da BR-116, que conecta São Paulo com o sul do país. Este fato marcou a segunda fase da incorporação da região ao mercado capitalista, quando o Vale do Ribeira consegue expandir sua participação nos fluxos da economia urbano-industrial (MULLER, 1980). A valorização propiciada pela construção da rodovia gerou uma grande especulação por terras na região, o que deu início ao fenômeno de grilagem.

Devido à marginalização do império do café e do processo de industrialização, que resultaram em um cenário de disparidades socioeconômicas e na manutenção do Vale do Ribeira em condição periférica, o processo de incorporação vive sua terceira fase, que foi marcada pela intervenção mais direta do Estado na região. Esta fase é marcada pela atuação da SUDELPA (Superintendência do Desenvolvimento do Litoral Paulista), autarquia criada em setembro de 1969.

A forma como o Estado passou a atuar mais diretamente no Vale do Ribeira será brevemente relatada a seguir, com destaque para o papel desempenhado pela SUDELPA.

3.2. A atuação estatal no Vale do Ribeira e seu marco com a SUDELPA

Até a década de 1960 o Estado havia feito intervenções pontuais no Vale do Ribeira (construção da via férrea Santos-Juquiá, atração de empresas colonizadoras, instalação da regional do Departamento de Estradas de Rodagem, construção do Hospital Regional de

¹⁸ “À medida em que a incorporação se intensificou, a vida caipira foi-se desorganizando, e seus agentes tenderam a se tornar empregados nas variadas organizações mercantis da região, tanto no meio rural quanto no meio urbano” (MULLER, 1980, p. 40).

Pariquera-Açu, instalação de órgãos fiscalizadores, criação de escolas, implantação de serviços de esgotos sanitário e termoeletricas) (BRAGA, 1998).

A partir do governo estadual Carvalho Pinto (1959 - 1963), houve foco nas disparidades regionais, com o marco inicial no “Plano de Ação do Governo do Estado” (PAGE)¹⁹, que não esboçou políticas regionais que contemplassem o Vale do Ribeira, mas lançou bases para a primeira tentativa sistemática de ação, a “Operação Caiçara” (1959-1961). Foi um esforço para realização de estudos sobre o desenvolvimento da região; constituiu a Comissão do Litoral, que elencou providências prioritárias para o desenvolvimento. A Operação foi importante por representar o primeiro momento em que o Estado debruçou-se sobre o Vale do Ribeira.

Já no governo de Adhemar de Barros (março de 1963 - junho de 1966) houve tentativa de institucionalizar o planejamento no Estado, com a criação de uma Secretaria de Planejamento e a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado (PLADI, 1964 – 1969), que previa a elaboração do Plano Global para o Desenvolvimento do Vale do Ribeira e Litoral Sul. A responsabilidade de implantação deste Plano ficou para o Serviço do Vale do Ribeira, instituição ligada à Secretaria de Serviços e Obras Públicas, já no Governo Laudo Natel (março de 1971 - março de 1975) (BRAGA, 1998). Para gerir políticas, identificou-se a necessidade de criar autarquia, ideia que representou o esboço do que viria ser a SUDELPA (BRAGA, 1998).

A SUDELPA foi criada em 1969, no interior da Secretaria de Economia e Planejamento. Foi estabelecida como uma “entidade autárquica destinada a promover o desenvolvimento do Litoral através da elaboração e da execução do Plano de Desenvolvimento do Litoral – PLADEL, cujo objetivo seria o de traçar a política de desenvolvimento regional” (BRAGA, 1998, p. 102).

¹⁹ O PAGE tinha orientação da escola de planejamento inaugurada no Estado pelo padre Lebreton, fundador teórico do movimento Economia e Humanismo e adepto do pensamento social cristão. O Plano compreendia dois grupos de investimentos: a) ações de melhoria das condições do Homem: educação, cultura, pesquisa, justiça, segurança, saúde, assistência social e saneamento básico; b) infraestrutura, energia elétrica, transportes e comunicações, fomento agropecuário e estímulo industrial.

3.3.A trajetória da SUDELPA

A área de atuação da SUDELPA foi agrupada em três sub-regiões²⁰: Litoral Norte, Baixada Santista e Vale do Ribeira-Litoral Sul. O Vale do Ribeira foi delimitado a partir da área da bacia hidrográfica do Rio Ribeira de Iguape, acrescido do município de Cananeia (BRAGA, 1998).

A implantação da SUDELPA ocorreu em 1969²¹, no governo de Abreu Sodré (janeiro de 1967 - março de 1971), no auge do “milagre econômico”, período do apogeu do regime militar instalado em 1964. Como o PLADEL não foi elaborado imediatamente, o primeiro documento de planejamento consistiu no Plano de Ação de Emergência (PAE)²², em caráter provisório (BRAGA, 1998).

As ações da SUDELPA tiveram limites em função das dotações orçamentárias previstas²³ (MULLER, 1980). Além disso, a autarquia foi transferida da Secretaria de Economia e Planejamento para a Secretaria de Serviços e Obras Públicas. Assim, logo no início a SUDELPA deu indícios de que a marca de sua atuação seria a “política de pequenos serviços” (BRAGA, 1998).

O governo seguinte foi o de Laudo Natel (março de 1971 - março de 1975), quando a sede do governo estadual foi transferida para Registro. Neste período, o Vale do Ribeira tornou-se prioridade não só estadual mas nacional, deixando de ser apenas uma questão de desenvolvimento regional e passa a ser uma questão de segurança nacional. Para os líderes militares, a região apresentava ameaças ao regime militar. Nesse sentido, Braga (1998, p. 19) pontua:

²⁰ Litoral Norte: Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião e Ilhabela; Baixada Santista: Santos, Cubatão, São Vicente, Guarujá, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém, Peruíbe e Biritiba Mirim; Vale do Ribeira-Litoral Sul Iguape, Cananeia, Itariri, Pedro de Toledo, Miracatu, Juquiá, Registro, Sete Barras, Eldorado Paulista, Pariquera Açu, Jacupiranga, Iporanga, Barra do Turvo, Ribeira, Juquitiba, Apiaí, Ibiúna, Tapiraí e Itapeçerica da Serra.

²¹ Decreto Lei Complementar nº 4, de 1 de setembro de 1969.

²² Tratou-se de um conjunto de programas emergenciais, com foco na implantação de infraestrutura (estradas vicinais, pavimentação e construção de pontes, basicamente) (BRAGA, 1998).

²³ Inicialmente, receberia do Tesouro do Estado uma parcela equivalente ao peso de sua população (5,4%, representando 75 milhões de cruzeiros). Depois, foi limitado a um teto de 53 milhões, seguido de uma reformulação da Secretaria de Economia e Planejamento, que determinou o valor de 32,2 milhões de cruzeiros, e posteriormente, de 17 milhões. Esse valor representa menos de 77% do inicialmente previsto (MULLER, 1980).

O Vale do Ribeira, com sua pobreza e seu isolamento geográfico, era encarado pelos militares muito mais como um caldo de cultura de conflitos sociais, um potencial foco de ações subversivas pelos inimigos do regime (o que de fato ocorreu, com a guerrilha de Lamarca²⁴ em 1970). O Vale do Ribeira era, enfim, mais que um problema econômico, um problema de segurança nacional.

Natel lançou o Programa Geral de Ação no Vale do Ribeira²⁵, adiando mais uma vez o PLADEL. O objetivo consistiu mais em marcar a presença do Estado do que desenvolver um projeto integrado de desenvolvimento.

No governo seguinte, de Egydio Martins (1975 - 1979), foi finalmente apresentado o PLADEL. O documento consistiu em um programa de ações setoriais, o que não diferia muito dos planos emergenciais anteriores. Assim, foi mantida a tradicional “política de pequenas obras” (BRAGA, 1998).

No governo seguinte, Paulo Salim Maluf (1979 - 1983), a autarquia entrou em estagnação, fase que coincide com crise da economia nacional que se deu após a segunda crise do petróleo. No entanto, Braga (1998) destaca que a estagnação da autarquia foi fruto de abandono deliberado e não apenas o resultado de uma conjuntura econômica desfavorável.

André Franco Montoro foi o governador seguinte (1983 - 1987), o primeiro eleito depois do período autoritário. Na SUDELPA, substitui o enfoque economicista fundamentado no desenvolvimento via abertura de estradas pela resolução de problemas sociais e questões ambientais.

Com a posse de Orestes Quércia (1987 – 1991), houve providências para a extinção da autarquia. Isso ocorreu porque devido à mudança de orientação da SUDELPA muitos passaram a considerar que não havia mais relevância em suas ações.

O processo de fechamento durou seis anos, sendo finalmente extinta em 1993²⁶ no Governo de Fleury (BRAGA, 1998).

²⁴ Carlos Lamarca liderava a Vanguarda Popular Revolucionária (VPR), em meados de 1969 refugiou-se na região do Vale do Ribeira, onde criou um foco de guerrilha rural.

²⁵ O foco eram pequenas obras de infraestrutura (grupos escolares e postos de saúde, ampliação da rede de abastecimento de água e energia elétrica, ampliação e reforma do sistema viário).

²⁶ Decreto 37.546 de 28 de setembro, com base na Lei Complementar 680 de 22 de junho de 1992.

Na visão de Braga (1998), a SUDELPA não foi uma experiência bem-sucedida em termos de desenvolvimento socioeconômico devido ao seu perfil de executora de pequenas obras, mas cumpriu objetivos de caráter político, ou seja, fazer integração territorial e marcar a presença do Estado na região. Na visão de Muller (1980), a partir da SUDELPA o Estado assumiu a responsabilidade de construir infraestrutura regional nos campos de transporte, comunicações e energia, o que permitiu acelerar a integração da região ao nível e ritmo do patamar geral de acumulação capitalista. No entanto, também reconhece que a principal ação empreendida foi fazer o Estado presente na região, a partir de objetivos políticos.

É a partir da extinção da SUDELPA e do sentimento de abandono deixado pelo estado de São Paulo que os prefeitos empreendedores do Vale do Ribeira visualizam o momento oportuno para criação do CODIVAR, como será visto na seção 5.

4. INSTRUMENTOS

4.1. Por que se utiliza a abordagem de instrumentos de ação pública neste trabalho?

O CODIVAR e o CONSAD podem ser analisados como arranjos institucionais já que foram desenhados para “prover uma estrutura na qual seus membros possam cooperar para obter benefícios que não estão disponíveis fora desta estrutura”, segundo concepção de North (1971, p.7).

No sentido de Ostrom e Kiser (2000, p. 56), o CONSAD e o CODIVAR são arranjos institucionais porque definem:

(...) regras usadas pelos indivíduos para determinar ‘o quê’ e ‘quem’ está incluído em situações de decisão, como a informação é estruturada, quais ações podem ser realizadas e em qual sequência, e como ações individuais serão agregadas em ações coletivas. Arranjos institucionais são, então, complexas composições de regras, que fazem parte da linguagem compartilhada por uma comunidade de indivíduos.

O arranjo institucional pode ser compreendido como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública” (PIRES e GOMIDE, 2014, p. 19). Assim, o CODIVAR é um arranjo que permite a definição de formas de implementação de políticas de maneira conjunta pelos municípios, enquanto o CONSAD é um dos elementos do arranjo que dá sustentação à implementação das políticas públicas do governo federal em nível territorial.

Embora seja possível analisar o CONSAD e o CODIVAR enquanto “arranjos institucionais”, sua interpretação como “instrumentos” permite compreender os elementos políticos que permeiam sua atuação no espaço de ação pública do Vale do Ribeira. Conforme mostram Lascoumes e Le Galès (2012), são comuns na literatura trabalhos que mostram como instituições estruturam políticas públicas, mas poucos demonstram como instrumentos, enquanto tipos particulares de instituições, produzem os mesmos efeitos.

Instrumentos são aqui considerados como instituições no sentido do neoinstitucionalismo sociológico, que define as instituições incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana (HALL e TAYLOR, 2003). Ao olhar para as representações e significações de que são portadores, compreende-se que os instrumentos não são neutros, “(...) que não dizem

respeitos apenas à busca de acordos entre governantes e governados sobre meios e objetivos.” (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012b).

Ou seja, os instrumentos carregam consigo interesses e discursos de seus atores, elementos que lhes conferem autonomia e vida própria e que permitem entender como as relações de poder se organizam a partir deles. Mais do que olhar para estes instrumentos como objetos técnicos, o intuito é mostrar que sua trajetória é mais favorecida pelas redes sociais constituídas e pela forma como os atores se apropriam do instrumento do que pelas suas próprias características e objetivos inicialmente estabelecidos.

A noção de “instrumento” coloca-nos diante da instrumentação da ação pública, ou seja, da estruturação da ação pública por meio de instrumentos. Estes materializam e operacionalizam a ação governamental, o que torna relevante compreender não apenas as razões que levaram à sua escolha, mas também os efeitos produzidos a partir dela. O instrumento torna intenções concretas, de modo que seu uso como uma ferramenta analítica representa uma oportunidade de revisitar e reinterpretar decisões de políticas públicas (LASCOUMES e SIMARD, 2011; LASCOUMES e LE GALÈS, 2012).

Além de compreender os efeitos produzidos pela escolha de um instrumento, uma abordagem que se utiliza de instrumentos para o entendimento da ação pública é um bom método para mapear suas mudanças (LASCOUMES e SIMARD, 2011). Dentre os fatores que permitem caracterizar políticas públicas, instrumentos constituem uma variável relativamente independente, produto de uma história e mobilizações específicas. “Não apenas técnicas, os instrumentos revelam singularidades históricas na estruturação de relações entre governantes e governados, segundo uma lógica própria” (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012b).

Dessa maneira, faz-se necessário para o entendimento dos contornos adquiridos pela ação pública do Vale do Ribeira conhecer a trajetória dos instrumentos atuantes neste espaço e as mobilizações que motivaram sua formação, evolução e permanência. Como são fruto de um contexto territorial com diversas peculiaridades, compreender o cenário em que estes instrumentos emergem também torna-se relevante. Portanto, este trabalho realiza uma reconstrução histórica do CODIVAR e do CONSAD, enquanto instrumentos de ação pública, e dos fatos que determinaram ao Vale do Ribeira seu desenvolvimento precário e condicionaram a instituição destes instrumentos.

Além das motivações que justificam a escolha da abordagem de instrumentos, existe da parte da autora interesse em realizar um esforço para contribuir para o avanço da literatura de instrumentos no Brasil.

Conforme será visto em mais detalhes neste trabalho, Hood (2007) identificou uma possível categorização para as abordagens existentes sobre instrumentos. Embora reconheça que um único esquema não esgote a variedade a trabalhos desenvolvidos sobre o tema, o objetivo é contribuir para operacionalização dos estudos. De forma resumida, as abordagens identificadas por Hood (2007) são:

- *Generic policy instruments*: inclui formas de descrever e categorizar instrumentos de formas genéricas, a partir da definição de tipologias;
- *Politics-of-instrumentality*: são problematizados os processos políticos e cognitivos que permeiam a escolha de instrumentos;
- *Institutions-as-instruments*: nesta abordagem formas de organização que promovem serviços públicos representam uma gama de instrumentos disponíveis para o fornecimento de serviços públicos ou políticas públicas. Lascoumes e Simard (2011) e Lascoumes e Le Galés (2006; 2012a; 2012b;) reconhecem a mesma categorização, mas levam em consideração aspectos sociológicos ao tratar instrumentos como instituições.

No Brasil, os estudos sobre instrumentos mostram-se incipientes e a literatura produzida é ainda bastante reduzida. No trabalho intitulado “Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil”, Ollaik e Medeiros (2011) refletem sobre o uso de instrumentos governamentais na implementação de políticas públicas e propõem uma agenda de pesquisa no Brasil. Ao definir esta agenda, as autoras sugerem quatro linhas de pesquisa (p. 1963):

- Linha de pesquisa para o desenvolvimento de estudos que sistematizem as tipologias existentes e desenvolvam uma tipologia brasileira de instrumentos governamentais, compondo um “cardápio” à disposição do governo;
- Linha de pesquisa para abordagem de como foram escolhidos ou o que determina a escolha de instrumentos governamentais no Brasil;
- Linha de pesquisa com foco em como será a implementação e quais os principais desafios para gestão governamental dos instrumentos já escolhidos e em uso no país;

- Linha de pesquisa sobre estudos comparativos de instrumentos, que permitam formular proposições sobre a aplicação e impactos de diferentes instrumentos. Também envolveria questões sobre coordenação e complementaridade entre instrumentos, uma vez que políticas públicas ou programas/ações nelas inseridos raramente utilizam-se de apenas um instrumento para sua implementação.

O Quadro 1 a seguir destaca a categorização para as abordagens de estudos sobre instrumentos a partir da perspectiva de Hood (2007) e incorporada e rediscutida por Lascoumes e Simard (2011); e as linhas de pesquisa identificadas por Ollaik e Medeiros (2011) como necessárias para o desenvolvimento dos estudos sobre instrumentos no Brasil.

Quadro 1. Abordagens e agenda de pesquisa para o estudo de instrumentos

AUTOR	ABORDAGENS PARA O ESTUDO DE INSTRUMENTOS
Hood (2007) Lascoumes e Simard (2011)	<i>Generic policy instruments</i> - tipologias
	<i>Politics-of-instrumentality</i> – escolha de instrumentos
	<i>Institution-as-instrument</i> – instituições abordadas como instrumentos
AUTOR	AGENDA DE PESQUISA PARA O ESTUDO DE INSTRUMENTOS NO BRASIL
Ollaik e Medeiros (2011)	Sistematização de tipologias existentes/Desenvolvimento de tipologia brasileira
	Como foram escolhidos/O que determina a escolha instrumentos
	Como se dá a implementação/Quais os desafios para a gestão dos instrumentos em uso
	Estudos comparativos/Coordenação e complementaridade entre instrumentos

Fonte: Elaboração própria a partir de Hood (2007), Lascoumes e Simard (2011) e Ollaik e Medeiros (2011)

É possível identificar aderência entre a abordagem de Hood (2007)/ Lascoumes e Simard (2011) e a sugestão de linhas de pesquisa para uma agenda de estudos brasileiros feita do Ollaik e Medeiros (2011). A abordagem de *generic policy instruments* e a linha de pesquisa que prevê desenvolvimento de tipologias partilham dos mesmo objetivos. A abordagem de *politics-of-instrumentality* tem aderência com a linha de pesquisa que visa estudar a maneira como são escolhidos os instrumentos. Já as abordagens sugeridas por Ollaik e Medeiros (2011) sobre como se dá a implementação e sobre estudos comparativos e de coordenação e complementaridades entre instrumentos são novas contribuições das autoras.

No entanto, como Ollaik e Medeiros (2011) destacam sobre seus próprios objetivos, a pretensão do trabalho desenvolvido por elas não é abordar o tema dos instrumentos por uma lente política, “(...) mas sim sugerir como as principais teorias serviriam para investigar aspectos administrativos dos diferentes instrumentos utilizados na gestão da implementação de uma política pública selecionada, podendo fundamentar uma agenda de pesquisa sobre o tema no Brasil” (OLLAIK e MEDEIROS, 2011, p. 1950).

A categorização de abordagens de Hood (2007) abre espaço para uma interpretação política sobre instrumentos, especialmente após revisão de Lascoumes e Simard (2011), que passam a considerar aspectos sociológicos dos instrumentos. A partir daí, o presente trabalho sugere uma linha de pesquisa adicional dentre as já propostas por Ollaik e Medeiros (2011), que vise o entendimento dos instrumentos além da divisão entre “*politics*” e “*policies*”, reconhecendo os efeitos políticos dos instrumentos e a vida própria adquirida na trajetória de apropriação pelos atores ao longo do tempo.

4.2. Os instrumentos e suas definições

A seguir, são elencadas as definições dos principais autores da literatura sobre instrumentos:

“Instrumentos são técnicas de governo que, de alguma maneira, envolvem a utilização de autoridade do Estado ou sua limitação consciente.” (HOWLETT, 2005, p. 31, tradução nossa).

“Instrumentos são usados para prover serviços públicos” (HOOD, 2007, p.136). “O que o governo faz para nós – seus cidadãos – é tentar moldar nossas vidas através da aplicação de um conjunto de ferramentas administrativas, em muitas combinações e contextos diferentes, para atender uma variedade de propósitos” (HOOD, 1983, p. 2, tradução nossa).

“Instrumento de ação pública pode ser definido como um método através do qual a ação coletiva é estruturada visando solução de um problema” (SALAMON, 2000, p. 1641-1642, tradução nossa).

“Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador” (LASCOUMES e LEGALÈS, 2012b, p. 21).

Instrumento é a conceituação adotada “(...) para reflexão sobre como se organiza a gestão governamental para implementação de políticas públicas. Essa organização é tanto uma ação coletiva que assume uma determinada forma quanto uma instituição social, denominada (...) [como] instrumento (gestão direta, regulação, incentivos econômicos, contratualização etc.)” (OLLAIK e MEDEIROS, 2011, p. 1950).

A literatura sobre instrumentos fora do Brasil é extensa e há dificuldade de acesso a certas publicações. Dessa maneira, as definições dadas anteriormente não esgotam a literatura já construída sobre o tema. É relevante destacar o trabalho de Perret (2010), que sintetizou uma definição consensual da noção de “instrumento” a partir da análise das definições propostas por diversos autores²⁷ (p. 29, tradução nossa):

Se nós pudéssemos definir um consenso em torno da definição do termo “instrumento”, nós poderíamos argumentar que os autores concordariam em definir os instrumentos de políticas públicas como os meios, as técnicas, os mecanismos ou ferramentas, de acordo com a terminologia utilizada, de que o Estado dispõe para influenciar (modificar) os comportamentos dos atores socioeconômicos (o grupo alvo), a fim de atingir um objetivo de política pública, supostamente para resolver um problema social.

Segundo Perret (2010, p. 29), esta definição implica no fato de que os instrumentos a disposição do Estado:

- São técnicas, mecanismos, métodos, processos, formas, meios ou ferramentas. Ou seja, são os “*outputs*” do sistema político em resposta a determinados problemas (“*inputs*”);
- São projetados para influenciar (modificar, transformar...) a atividade humana (o comportamento dos atores socioeconômicos) com a perspectiva de atingir objetivos de política pública que visam solucionar um dado problema; em outras palavras, os instrumentos são concebidos para produzir impactos na sociedade.

O presente trabalho reconhece esta definição consensual como ponto de partida para abordar “instrumentos de ação pública”. Assim como uma pluralidade de definições (que

²⁷ Bemelmans-Videc (1998); Bressers e Klock (1998); Brigham e Brown (1980); Dahl e Lindblom (1953/1992); De Bruijn e Heuvelhof (1997); De Bruijn e Hufen (1998); Dente (1995); Elmore (1987); Etzioni (1961/1971); Gunningham e Sinclair (1998); Hood (1983/1990); Howlett e Ramesh (1995); Howlett (1991, 2005); Kaufmann-Hayoz et. al (2001); Klock (1995); Landry e Varone (2005); Lascoumes e Le Galès (2004) Linder e Peters (1989), Mc Donnel e Elmore (1987), Pal (1992), Peters e Van Nispen (1998); Salamon e Lund (1989); Salamon (1989, 2002); Schneider e Ingram (1990, 1997); Van der Doelen (1998); Varone (1998, 2001) e Vedung (1998).

acabam convergindo para uma definição consensual definida por Perret), existem diferentes terminologias para abordar instrumentos, conforme será explicitado a seguir.

4.3. Terminologias: “tools” e “instruments”

Perret (2010) identifica que na literatura francófona os termos mais utilizados para designar os instrumentos são: “*instruments d’action publique*”, “*instruments d’action étatique*”, “*instruments (des) politiques (publiques)*”, “*instruments de modalités/modes*” ou “*de moyens d’action, d’intervention ou de régulation*”. Já no contexto da literatura anglófona são utilizados termos como “*policy instruments*”, “*instruments of government*”, “*governing instrument*”, “*tools of government*”, “*policy tools*”.

As terminologias que ganham mais relevância no presente trabalho são “*instruments d’action publique*” (traduzida como “instrumentos de ação pública”), utilizada por Lascoumes e Le Galès (2006, 2007, 2012a, 2012b) e “*tools of government*” (traduzido como “ferramentas de governo”), utilizado por Hood (1983, 2007).

Os autores Hood (1983) e Salamon (2000) utilizam os termos “tools” e “instruments” como sinônimos. No entanto, a mudança de abordagem analítica que refinou a agenda de pesquisa nos estudos sobre governo e políticas públicas fez emergir a necessidade de diferenciação dos termos em questão. O fato de “tools” e “instruments” serem utilizados como sinônimos em alguns contextos reflete a necessidade de definir uma linguagem mais precisa para descrever ferramentas de governo e instrumentos (HOOD, 2007).

Ao longo de sua trajetória de estudos no campo de “tools” / “instruments”, Hood reconhece que estes termos podem ser associados a fenômenos diferentes. “Tools” teria utilização mais apropriada na abordagem de tipologias de instrumentos, enquanto “instruments” estariam relacionadas às abordagens que os consideram como instituições e que inserem conotações políticas em suas análises. Assim, a partir dessa separação de dimensões, “tools” são as ferramentas de que “instruments” (enquanto instituições) se utilizam para atingir seus propósitos. Ou seja, Hood (2007) reconhece que “tools” e “instruments” são empiricamente separáveis.

Neste sentido, Lascoumes e Le Galès (2006; 2007; 2012a; 2012b), por exemplo, construíram uma terminologia mais precisa, utilizando-se da distinção entre “instrumento” (tipo de instituição social), “técnica” (dispositivo concreto que operacionaliza o instrumento)

e “ferramenta” (microdispositivo dentro de uma técnica) como diferentes métodos de controle em diferentes níveis de especificidade.

No caso deste trabalho, optei por utilizar as noções de “instrumento de ação pública” e “ferramenta”, segmentação oriunda do sentido empírico proposto por Hood (2007). O CODIVAR e o CONSAD são compreendidos como instrumentos que delineiam a ação pública no Vale do Ribeira, enquanto seus programas e projetos constituem suas ferramentas de operacionalização.

4.4. A emergência dos instrumentos: por que estudá-los?

Segundo Lascoumes e Le Galès (2006), os instrumentos ainda são relativamente pouco explorados pela academia, embora exista uma tradição de pesquisa nos Estados Unidos (sobre instrumentos de regulação econômica), no Reino Unido com o trabalho seminal de Christopher Hood, *“The tools of government”* (1983), e nos Países Baixos com o trabalho de Kickert et. al, *“Managing complex networks”* (1997).

Os trabalhos anglófonos já apresentam mais de quarenta anos de reflexão sobre esta temática. No entanto, há uma nova geração francófona trabalhando na interpretação de políticas públicas através de instrumentos que dá novos e amplos direcionamentos para a pesquisa atual. A pesquisa sobre instrumentos está se tornando cada vez mais diversificada, e a tradição de pesquisa anglo-saxã, latente por um certo tempo, vem sendo enriquecida com contribuições oriundas de ângulos neointitucionais e sociológicos, incorporados pela literatura francesa (LASCOUMES e SIMARD, 2011).

Nos anos recentes há um renovado interesse no estudo de instrumentos como um subcampo de análise de políticas públicas. A emergência de questões relacionadas a áreas como meio ambiente e urbano e a reorientação necessária a áreas como segurança e saúde têm suscitado novas formas de pensar sobre como lidar com problemas públicos. Assim, a necessidade do estudo de instrumentos é consequente do desenvolvimento de novas estratégias de gestão pública e da emergência de novas questões sociais (LASCOUMES e SIMARD, 2011).

Diante da gama de problemas públicos emergentes, desencadeou-se uma proliferação de instrumentos diversificados para solucioná-los. A proliferação de novos instrumentos criou novas oportunidades de conectar a ação pública à natureza dos problemas públicos, assim

como de atrair uma variada relação de diferentes atores – governamentais e não governamentais. Ao mesmo tempo, no entanto, este desenvolvimento tornou mais complexa a gestão pública, uma vez que não existe apenas uma forma de ação, mas uma relação de “tecnologias” de ação pública, cada uma com suas regras de decisão, ritmos, agentes e desafios (SALAMON, 2000).

Diante desta complexificação, autores como Salamon (2000) identificam a necessidade de uma nova abordagem para a busca de soluções para problemas públicos, ou seja, de uma “nova governança” que reconheça o caráter colaborativo da ação pública moderna e os significativos desafios que esta colaboração implica. Ao invés de agências hierárquicas centralizadas provendo serviços padronizados, o que existe na maioria das esferas de políticas é um denso mosaico de instrumentos, muitos deles colocando agências públicas em relacionamentos complexos e interdependentes com uma gama de terceiros como parceiros (“*third-parts*”) (SALAMON, 2000).

O estudo dos instrumentos encontra sua relevância a partir da consolidação dessa “nova governança”, que se caracteriza pela passagem do Estado predominantemente hierárquico para o Estado em rede; pela quebra da dicotomia entre público e privado a partir do estabelecimento de parcerias entre ambos; as ações públicas, que eram predominantemente implementadas por comando e controle, perdem legitimidade gradualmente em favor de estratégias de negociação, convencimento e persuasão; mudança da unidade de análise de agências governamentais e programas públicos para os instrumentos (SALAMON, 2000; OLLAIK e MEDEIROS, 2011).

Ao longo de sua trajetória de estudos, os instrumentos foram tratados na literatura a partir de uma orientação funcionalista, uma vez que: sua escolha se dava a partir de uma abordagem técnica que visava resolução de problemas; a discussão sobre instrumentos estava limitada à escolha do “melhor instrumento” para atingir um conjunto de objetivos; as análises sobre implementação limitavam-se à efetividade dos instrumentos, ou seja, à análise de sua relevância e da avaliação de seus efeitos (LASCOUMES e LE GALÈS, 2006). Ou seja, se o governo tinha intenção de taxar, legislar, informar, etc., tratava-se de uma simples questão de mobilizar instrumentos “prontos” para qualquer conjunto de problemas que se decidiu abordar. Uma vez implementado, o instrumento era avaliado em termos de sua capacidade normativa e eficiência econômica, ou seja, o instrumento era parte da racionalidade técnica do modelo burocrático (LASCOUMES e SIMARD, 2011).

Em oposição a estas características funcionalistas, Lascoumes e Le Galès (2006, p. 7, tradução nossa) argumentam que “(...) a instrumentação é uma significativa ‘avenida’ para reflexão, principalmente porque produz seus próprios efeitos”.

Interesses passaram a fazer parte das preocupações ideológicas e acadêmicas sobre instrumentos, principalmente porque conforme a atuação governamental tornou-se contratada ou terceirizada, outros grandes interesses começaram a cada vez mais estar em jogo na escolha de instrumentos de governo (HOOD, 2007).

Ao colocar em pauta os instrumentos, a preocupação volta-se para as modalidades do exercício do poder e não apenas para questões funcionalistas ou a busca de tecnologias eficazes. A abordagem por instrumentos constitui uma mudança de perspectiva analítica e metodológica para o estudo da ação pública, que privilegia a sua materialidade (LASCOUMES e SIMARD, 2011).

Visando contribuir para a operacionalização dos estudos sobre instrumentos, Hood (2007) propõe uma categorização para as abordagens existentes para sua análise, conforme será visto a seguir.

4.5. As abordagens para o estudo de instrumentos definidas por Hood (2007)

Passadas mais de duas décadas desde a publicação de “*The tools of government*”, de 1983, Hood publica em 2007 um trabalho que mapeou os avanços nos estudos sobre instrumentos e que identificou três principais abordagens utilizadas para sua análise. Em 2011, Lascoumes e Simard apresentam um panorama sobre a literatura no campo de instrumentos, descrevendo a diversidade de pontos de vista sobre o tema. Neste ínterim, reconhecem as abordagens propostas por Hood e desenvolvem o trabalho a partir delas.

Segundo Hood (2007), um único esquema não consegue capturar a variedade de todos os trabalhos desenvolvidos sobre instrumentos ao longo das últimas décadas, mas três grandes categorias podem ser identificadas, de modo a contribuir para a operacionalização dos estudos sobre o tema: abordagem de tipologias de instrumentos (*generic policy instruments/tools approach*); abordagem de “*politics*” dos instrumentos (*politics-of-instrumentality approach*); abordagem de instituições como instrumentos (*institution-as-instrument approach*).

A primeira abordagem inclui formas de descrever e categorizar instrumentos de formas genéricas, a partir da definição de tipologias que apresentam grande diversidade. A

generic policy instruments approach pode ser usada para analisar as maneiras de entregar políticas públicas ao longo de um período histórico. Por meio da identificação dos instrumentos básicos de governo é possível observar diferentes paradigmas de governança ao longo do tempo (HOOD, 2007). Esta abordagem lida com a constante diversificação de instrumentos e com os problemas de coordenação que resultam a partir desta diversidade (LASCOUMES e SIMARD, 2011).

A tese em Ciência Política de Perret (2010), defendida na Universidade de Genebra, Suíça, distinguiu mais de vinte tipologias conforme critérios de especificação e diferenciação para instrumentos. Trata-se de um trabalho que aborda de forma abrangente a literatura de tipologias já desenvolvida, sintetizando e sistematizando a trajetória de estudos sobre instrumentos ao longo dos anos.

Segundo Perret (2010), Dahl e Lindblom (1953) são os precursores da análise da ação do Estado moderno em termos de instrumentos, abordados como “técnicas sociais”. Em sua tipologia, os autores identificam cinco categorias de instrumentos: atores e agências públicos/privados; compulsivos/persuasivos; controle de despesas direto/ indireto; organizações de adesão voluntária/obrigatória; agências governamentais dependentes/independentes.

Depois deste trabalho inicial, houve o desenvolvimento de diversos caminhos para a categorização e classificação de instrumentos. A tipologia de Hood (1983), por exemplo, classifica os instrumentos entre sua capacidade de obter informações e de modificar comportamentos (elementos básicos de um sistema de controle) e identifica quatro recursos sociais básicos que normalmente estão disponíveis para o governo exercer essas funções: nodalidade (capacidade do governo operar como um ponto focal em uma rede de informação), autoridade (denota o poder legal do governo e outras fontes de legitimidade), recursos (denota recursos governamentais) e organização (poder a capacidade de ação direta, via exército, polícia e burocracia).

Outra tipologia em destaque é a desenvolvida por Bemelmans-Videc, Rist and Vedung (1998), que fazem uma diferenciação entre “*sticks*” (regulamentações restritivas), “*carrots*” (incentivos econômicos) e “*sermons*” (técnicas de comunicação). Essa tipologia tem como objetivo enfatizar diferentes formas de moldar comportamentos dos atores alvo dos programas públicos.

Salamon (2000), por sua vez, ao identificar as transformações no papel do Estado que, em sua concepção, levaram à consolidação de uma “nova governança”, define quatorze tipos de instrumentos: gestão direta; corporações governamentais; regulação econômica; regulação social; seguros governamentais; publicidade de utilidade pública; impostos corretivos e taxas; contratação; aquisição de serviço contratado; assistência financeira; empréstimos e garantias de empréstimos; renúncia fiscal; vales; legislação de perdas e danos.

Estas são algumas das tipologias mais citadas na literatura sobre instrumentos. No entanto, conforme será visto na Figura 4, existem outros autores que definiram suas próprias tipologias.

A segunda abordagem está relacionada ao processo de escolha de instrumentos. Na visão de Hood (2007), esta abordagem lida com a “*politics*” dos instrumentos, ou seja, são problematizados os processos políticos e cognitivos que permeiam a escolha de instrumentos. Assim, é enfatizada a forma como são concebidos os instrumentos, e as considerações ideológicas e políticas que levam à escolha de um instrumento em detrimento de outro. Ao reconhecer a dimensão política da escolha do instrumento, são identificados os resultados produzidos a partir de interesses e relações de poder (HOOD, 2007). Lascoumes e Simard (2011) ligam esta abordagem à tradição normativa e funcionalista de “*policy analysis*” e “*public choice*”. Para os autores, são centrais a esta abordagem questões em torno de processos e critérios para a escolha de instrumentos que definem o desenho de uma política em particular. O foco está na correspondência entre o objetivo de política pública e os meios de atingi-lo.

Linder e Peters (1989, 1992, 1998) são os principais autores que se enquadram nos estudos de instrumentos a partir dessa abordagem. Distinguem quatro perspectivas usadas para examinar a questão da escolha de instrumentos: 1) perspectiva instrumentalista: defesa e promoção de instrumentos específicos; 2) perspectiva processualista: enfatiza a complexidade e especificidades da seleção de instrumentos e processos decisórios; 3) perspectiva contingencialista: analisa os efeitos de diferentes contextos de acordo com as influências institucionais e circunstâncias sociopolíticas; 4) perspectiva constitutivista: enfatiza a subjetividade e as “batalhas” de interpretação que acompanham a escolha de instrumentos. A partir da abordagem do constitutivismo, enfatizada pelos autores, argumenta-se que há um crescente entendimento de que a seleção de instrumentos não é um simples exercício

mecânico de combinar problemas bem-definidos e soluções dadas, mas na verdade constitui-se em um processo intelectual de constituir uma realidade e trabalhar dentro dela.

Lascoumes e Simard (2011) citam brevemente autores como Ringeling (2005), que define três critérios para a escolha de instrumentos (adequabilidade/conveniência; aceitabilidade normativa; medida em que pode ser usado legalmente) e Trebilcock (2005), que foca na dimensão cognitiva em jogo no desenvolvimento de instrumentos e tomada de decisões.

De acordo com Lascoumes e Simard (2011), nesta abordagem os instrumentos são escolhidos de acordo com racionalidade limitada. O processo de escolha se dá a partir de variáveis diversas, das mais “macroscópicas” às mais “microscópicas”. Dentre as variáveis macroscópicas estão: influência de organizações e acordos internacionais, a partir das regras e padrões que são propostos ou impostos; fatores institucionais (como o acúmulo histórico de diferentes práticas); fatores cognitivos e subjetivos, de acordo com familiaridade de certas técnicas e rotinas setoriais; influência de redes; efeitos de cultura organizacional (valores e tradições). Dentre as variáveis microscópicas estão: subjetividade individual; preferências pessoais; defesa de interesses.

A terceira abordagem refere-se ao tratamento de instrumentos como instituições. Os principais autores dessa abordagem são Hood (1986; 2007), Salamon (2000; 2001) e Lascoumes e Le Galès (2006; 2007; 2012a; 2012b).

De acordo com Hood (2007), esta abordagem inclui formas específicas de organização como instrumentos. Nesta perspectiva, organizações²⁸ representam uma gama de instrumentos desenhada para o fornecimento de serviços públicos ou políticas públicas – o que inclui departamentos governamentais, empresas públicas, empresas privadas e as múltiplas formas de órgãos do terceiro setor.

Já na visão de Salamon (2000), instrumentos são instituições no sentido enfatizado pelo neoinstitucionalismo, uma vez que estruturam ações; configuram-se como padrões de

²⁸ Aqui compreende-se organização no sentido colocado por Beduschi (2002, p. 41), a partir de sua interpretação de North (1990): “Enquanto as instituições definem o arcabouço de uma sociedade, com regras de comportamento e oportunidades relacionadas, as organizações, que são grupos de indivíduos com objetivos comuns, são criadas para tirar vantagem dessas oportunidades”.

interação entre indivíduos ou organizações; definem quem está envolvido na operação de programas públicos, quais seus papéis, e como se relacionam uns com os outros.

Lascoumes e Le Galès são classificados por Hood (2007) como autores da abordagem de instrumentos como “instituições sociológicas”. Enquanto nas abordagens duas primeiras abordagens é valorizada a dimensão da escolha de instrumentos, na abordagem sociológica os instrumentos são entendidos como instituições sentido do neoinstitucionalismo sociológico²⁹, ou seja, em seu sentido menos formal, simbólico e a partir de dimensões cognitivas. Para os autores o instrumento é uma instituição não apenas por configurar um conjunto de regras, mas também por veicular uma representação. Segundo Lascoumes e Simard (2011), esta abordagem é centrada na dinâmica de permanente construção e apropriação pelos atores, o que permite análises do poder (efeitos de manipulação e controle) em torno dos instrumentos e dos fatos sociais que isso implica.

A Figura 4 a seguir representa um esquema simples elaborado para representar a categorização de abordagens de análise de instrumentos, com a listagem dos principais autores que representam cada categoria.

²⁹ O neoinstitucionalismo sociológico define as instituições de forma mais global que as demais vertentes do institucionalismo, “(...) incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana” (HALL e TAYLOR, 2003).

Figura 4. As abordagens de análise de instrumentos de acordo com categorização proposta por Hood (2007) e os principais autores³⁰ de cada categoria

Fonte: elaboração própria a partir de Hood (2007), Perret (2010), Lascoumes e Simard (2011), Salamon (2000, 2001).

Para compreender a dinâmica do CODIVAR e do CONSAD enquanto instrumentos, o presente trabalho adota como referência a abordagem de “*politics*” dos instrumentos, enunciado por Hood (2007), por reconhecer a dimensão política da escolha do instrumento e buscar identificar os resultados produzidos a partir de interesses e relações de poder. Também é relevante a abordagem de instrumentos como instituições, no sentido enunciado por Hood (2007), por considerar formas de organizações específicas como instrumentos, e no sentido enunciado por Lascoumes e Le Galès (2006; 2007; 2012a; 2012b), que consideram instrumentos como instituições sociológicas. Por sua maior complexidade e relevância para este trabalho, esta última abordagem será explorada no tópico a seguir.

³⁰ Embora o esforço de levantar os principais autores que estudam instrumentos a partir das diferentes perspectivas propostas por Hood (2007), há o reconhecimento de que este elenco não esgota a literatura produzida neste campo.

4.6. A abordagem de instrumentos como “instituições sociológicas”

Os instrumentos são instituições no sentido sociológico do termo. Como toda instituição, eles permitem estabilizar formas de ação coletiva, tornam mais previsível e mais visível o comportamento dos atores. Além disso (LASCOUTES e LE GALÈS, 2012b, p. 23):

(...) eles determinam em parte a maneira como os atores se comportam, criam incertezas sobre os efeitos das relações de força, conduzem a privilegiar certos atores e interesses e a afastar outros, constroem os atores e lhes oferecem recursos, e veiculam uma representação dos problemas. Os atores sociais e políticos têm, portanto, capacidades de ação muito diferentes em função dos instrumentos selecionados.

Embora instrumentos sejam mais comumente abordados a partir da perspectiva de escolhas técnicas e funcionalistas, a literatura francesa reconhece que este fato oculta o que está em jogo politicamente. Sobre a abordagem de instrumentos como instituições sociológicas Lascombes e Le Galès pontuam que “(...) é um modo de raciocínio que nos permite ir além da divisão entre *‘politics’* e *‘policies’*” (2006, p. 11, tradução nossa).

A partir desta abordagem, Lascombes e Le Galès (2006) objetivam reconhecer as relações de poder, questões de legitimidade, dinâmicas de politização e despolitização associadas a diferentes instrumentos. Os autores não têm o objetivo de entrar em uma discussão sobre a natureza dos instrumentos, mas de explorar os efeitos que podem ser gerados a partir deles, ou seja, olhar a partir do ponto de vista da instrumentação em ação.

A efetivação da ação pública passa por sua instrumentação, ou seja, depende dos resultados gerados a partir dos seus instrumentos. Segundo Lascombes e Le Galès (2012b, p.20), a instrumentação da ação pública é:

... o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental. Trata-se não somente de compreender as razões que levam a se reter certo instrumento muito mais que outro, mas de considerar igualmente os efeitos produzidos por essas escolhas.

Para compreender os efeitos dos instrumentos Lascombes e Le Galès (2006) adotam dois diferentes ângulos de análise: a observação dos efeitos políticos dos instrumentos e das relações de poder que ele organiza e a observação dos efeitos gerados pelos instrumentos em sua relativa autonomia.

Na primeira dinâmica, o instrumento como instituição é abordado por meio de análises de poder e da configuração dos fatos sociais que isso implica. Neste sentido, pode ser

identificada a capacidade de manipulação que os instrumentos originam, revelando até que ponto podem ter efeitos de controle, em termos cognitivos e comportamentais. O instrumento é parte da relação de poder que se estabelece entre governante e governado, que se concretiza para assegurar regulamentações de grupos específicos (LASCOUTES e SIMARD, 2011). Nesse sentido, o instrumento é compreendido como um dispositivo³¹, de caráter simultaneamente técnico e social, que organiza relações sociais entre o poder público e aqueles a quem a política se destina, atuando de acordo com uma série de representações e de significações que carrega (LASCOUTES e LE GALÈS, 2007).

Na segunda dinâmica, a perspectiva sociológica de instrumentos objetiva não apenas compreender suas propriedades, como restrições técnicas e lógicas, mas também analisar os efeitos esperados e inesperados que podem emergir quando um instrumento é apropriado pelos atores. Independentemente de seus objetivos inicialmente estabelecidos, o instrumento produz efeitos específicos, promovendo a reconfiguração das arenas políticas às quais está vinculado, reorganizando relações entre os atores e estruturando as políticas públicas de acordo com suas próprias lógicas (LASCOUTES e LE GALÈS, 2007).

Assim, a utilização desta abordagem justifica-se pela possibilidade compreender que os instrumentos não são inertes, ao contrário, sua força de ação é autônoma, desenvolvendo-se ao longo do curso de interações com os atores que os utilizam. Instrumentos não são estáticos, e não podem ser reduzidos a pura tecnicidade: ao invés disso, deve-se reconhecer que os seus efeitos são muitas vezes independentes dos objetivos inicialmente atribuídos. Os efeitos dos instrumentos estão intrinsecamente ligados aos modos de apropriação pelos atores (LASCOUTES e SIMARD, 2011).

Portanto, a instrumentação da ação pública não se trata apenas da escolha de “bons instrumentos” que melhor se adequem às finalidades de ação e à eficácia dos resultados, mas de problematizar os impactos dessa escolha no sentido político, reconhecendo sua

³¹ A palavra “dispositivo” traz o sentido enunciado por Michel Foucault. Segundo Foucault, a instrumentação está no centro da “arte de governar” e do exercício do poder a partir da lógica de “governamentalidade”, conceito que faz com que sua análise se afaste dos debates sobre natureza e legitimidade soberana dos Estados para abordar a materialidade que resulta de uma nova racionalização e tecnicização proporcionadas pelo desenvolvimento e diversificação de instrumentos. Assim, Foucault contribui para a renovação da reflexão sobre o Estado e as práticas governamentais ao colocar como questão central o desenvolvimento de um conjunto de dispositivos concretos (que se caracterizam como técnicas e táticas de dominação) por meio dos quais se exerce materialmente o poder (LASCOUTES e LE GALÈS, 2012b; FOUCAULT, 1979).

individualidade e quase vida própria. Em uma dinâmica de permanente construção e apropriação pelos atores, o instrumento produz uma representação/problematização específica do assunto em questão.

Ao utilizar a abordagem de instrumentos como instituições sociológicas o objetivo é desmistificar a aparente neutralidade por trás da racionalidade técnica da escolha de instrumentos. Para esta finalidade, deve-se levar em consideração como os instrumentos foram criados e as vicissitudes ao longo de seu desenvolvimento, e, historicamente, a importância das negociações entre diferentes atores. Ao mesmo tempo, deve-se colocar ênfase em como os instrumentos são utilizados, para identificar as formas de apropriação e sublinhar os efeitos transformadores que diferentes usos podem trazer (LASCOUTES e SIMARD, 2011).

4.7. A definição de territórios sobrepostos a partir de instrumentos

De acordo com Haesbert (2004a, p. 36), há grande polissemia na literatura no que se refere à utilização do conceito de território e da noção de espaço³². Apresento neste trabalho o conceito e a noção que oferecem elementos que ajudam a compreender como foram construídos territórios sobrepostos no Vale do Ribeira a partir da definição de dois instrumentos, o CONSAD e o CODIVAR. Utilizo referências que enfatizam as relações de poder na construção social dos territórios, distante do objetivo de esgotar a literatura sobre o tema.

Conforme Raffestin (1993, p.144), espaço e território não são termos equivalentes. Na sua visão, espaço é anterior ao território. “O espaço é a ‘prisão original’, o território é a prisão que os homens constroem para si”. Na visão do autor, o espaço é dado como matéria-prima e preexiste a qualquer ação, até o momento em que um ator manifeste a intenção apropriar-se do referido espaço, produzindo um território, ou seja, “territorializando” o espaço. Assim, o território é uma produção a partir do espaço e sua construção envolve relações marcadas pelo poder, a partir do esforço de atores para a produção de uma representação e de sua apropriação (RAFFESTIN, 1993).

³² A literatura sobre território traz a discussão sobre conceder um estatuto de noção ao espaço e um estatuto de conceito ao território. “O estatuto de conceito permite uma formalização e/ou uma quantificação mais precisa do que o estatuto de noção” (RAFFESTIN, 1993, p. 143). O objetivo deste trabalho não é fazer esta discussão, por isso adoto o posicionamento de Raffestin (1993).

Haesbaert e Limonadi (2007) também consideram que território e espaço devem ser distinguidos, uma vez que o espaço é tornado território pela apropriação e dominação social. No entanto, reconhecem uma perspectiva relacional entre espaço e território. Nesse sentido (HAESBAERT e LIMONADI, 2007, p. 42):

(...) o território não deve ser confundido com a simples materialidade do espaço socialmente construído, nem com um conjunto de forças mediadas por esta materialidade. O território é sempre, e concomitantemente, apropriação (num sentido mais simbólico) e domínio (num enfoque mais concreto, político-econômico) de um espaço socialmente partilhado (e não simplesmente construído) (...).

Assim, o território pode ser compreendido como uma construção histórica e, portanto, social, a partir das relações de poder (de dominação e de apropriação) que envolvem, concomitantemente, sociedade e espaço (HAESBAERT e LIMONADI, 2007). Ao mesmo tempo, “a definição de território precisa levar em conta a dimensão material e/ou natural do espaço (...)”, reconhecendo que há sempre uma base material para a conformação dos territórios (p. 46).

No que se refere às relações de poder, Haesbaert afirma que (2004a, p. 95-96):

(...) o território enquanto relação de dominação e apropriação sociedade-espaço desdobra-se ao longo de um *continuum* que vai da dominação político-econômica mais “concreta” e “funcional” à apropriação mais subjetiva e/ou “cultural-simbólica” na relação que desenvolvem com os “seus” espaços, dependendo da dinâmica de poder e das estratégias que estão em jogo.

Enquanto “*continuum*” dentro de um processo de dominação e apropriação, o território deve ser compreendido a partir da multiplicidade de suas manifestações – “que é também e, sobretudo, multiplicidade de poderes, neles incorporados através dos múltiplos agentes/sujeitos envolvidos”. Assim, devemos primeiramente distinguir os territórios de acordo com os sujeitos que os constroem, sejam eles indivíduos, grupos sociais, o Estado, empresas, ou qualquer outra organização. Portanto, ao falar de território estamos diante da ideia de um espaço socialmente construído, através dos “(...) sujeitos que efetivamente exercem poder, que de fato controlam esse espaço e, consequentemente, os processos sociais que o compõe” (HAESBAERT, 2004b, p. 2-3).

Diante do exposto, coloca-se em evidência o papel dos atores³³ na construção social de territórios a partir de dois instrumentos, o CONSAD e o CODIVAR, mediante apropriação e dominação do espaço do Vale do Ribeira.

O tópico 4.8 a seguir traz o modelo teórico explicativo do presente trabalho.

4.8. Modelo teórico

Apresentada a revisão de literatura que embasa o recorte teórico e temático desta pesquisa, o objetivo deste tópico é consolidar o modelo teórico adotado, representado na Figura 5.

³³ Atores individuais e coletivos. No caso do CODIVAR, os principais atores individuais são os prefeitos e os membros do corpo gestor do consórcio. No caso do CONSAD, os principais atores individuais são os representantes dos poderes públicos, especialmente os prefeitos, e atores da sociedade civil com as mais diversas representações (agricultores familiares, assentados da reforma agrária, representantes de associações e de cooperativas, membros de comunidades tradicionais, ONGs etc.). Nos dois instrumentos, os atores coletivos identificados foram os partidos políticos, especialmente PT (com maior influência sobre o CONSAD) e PSDB (com maior influência sobre o CODIVAR).

Os atores³⁴ do Vale do Ribeira paulista “territorializam” este espaço mediante processos de apropriação e dominação. A partir da forma como percebem o Vale do Ribeira, especialmente no que se refere às suas condições de desenvolvimento, adotam estratégias e são guiados por suas crenças e seus interesses materiais e simbólicos, definindo instrumentos de ação pública de acordo com suas representações.

Diante da percepção de que muitos problemas locais poderiam ser solucionados de forma conjunta, os prefeitos empreendedores tiveram iniciativa de construir um instrumento de cooperação intermunicipal, o CODIVAR. A partir do esforço para instituí-lo, os prefeitos apropriaram-se do espaço do Vale do Ribeira movidos pelas influências progressistas e municipalistas de Franco Montoro. Ao mesmo tempo, fizeram do CODIVAR um instrumento de articulação política entre municípios e com o governo estadual, o que ao longo dos anos passou a representar capacidade de domínio, exercício de poder e controle dos prefeitos sobre aquele espaço. Assim, o CODIVAR é um instrumento que construiu socialmente um território a partir do Vale do Ribeira, ou seja, a partir dos esforços de apropriação e dominação dos prefeitos foi realizada sua territorialização ao longo do tempo.

Ao contrário do CODIVAR que foi instituído a partir de uma dinâmica “*bottom-up*”, o CONSAD foi instituído a partir de intervenção do governo federal no Vale do Ribeira, em uma dinâmica “*top-down*”, no contexto valorização de programas de ação em nível territorial. Embora as diretrizes para instituição do fórum CONSAD não tivessem origem local, a proposta de dar protagonismo aos atores locais, especialmente para a sociedade civil, permitiu que suas representações marcassem este instrumento. A possibilidade de decidir sobre projetos e direcionamento de recursos de forma colegiada deu a grupos antes desarticulados (como agricultores familiares, assentados da reforma agrária e comunidades quilombolas) capacidade de empoderamento e de apropriação do espaço, estabelecendo uma identidade territorial. Assim, a sociedade civil conquistou poder legítimo de tomada de decisão, a partir do qual exerceu domínio sobre o espaço onde suas relações sociais construíram um território.

O uso dos instrumentos configura relações de poder por meio de apropriação e dominação exercidas pelos atores, que constroem e sobrepõem socialmente novos territórios a partir destas relações. Nesta lógica, os instrumentos produzem efeitos específicos descolados

³⁴ “Os atores podem ser individuais ou coletivos; eles são dotados de recursos, possuem certa autonomia, estratégias e capacidade de fazer escolhas. São mais ou menos guiados por interesses materiais e/ou simbólicos” (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012a, p. 45).

de seus objetivos iniciais conforme são reorganizadas as relações entre os atores, ou seja, conforme diferentes interesses passam a compor a trajetória do instrumento e o movimento de ideias em seu interior. Assim, os instrumentos podem ser observados a partir de sua inércia e relativa autonomia, que lhes conferem vida própria.

Nesta dinâmica, o CONSAD e o CODIVAR são instrumentos que abandonaram seus objetivos iniciais e configuraram relações de poder que lhe deram força de atuação autônoma. Em seu interior foram construídas relações arcaicas que proporcionaram dois efeitos: para o CODIVAR, capacidade de permanência legitimada no espaço de ação pública do Vale do Ribeira; para o CONSAD, definição de caminhos que levaram ao esvaziamento do fórum. Tais desdobramentos serão explorados ao longo deste trabalho.

5. CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

5.1. O contexto da descentralização e a emergência dos consórcios intermunicipais como forma de atuação cooperativa

Na década de 1930, quando emerge o Estado Desenvolvimentista, a União assumiu número expressivo de capacidades financeiras e administrativas, quando comparado a outros níveis de governo. Isso ocorreu porque os tributos e recursos fiscais se tornaram competência do nível federal (centralização financeira) e porque neste nível de governo desencadeou-se uma estratégia de fortalecimento institucional, com a criação de órgãos administrativos a partir de estratégias de desenvolvimento e de inovação (centralização administrativa). A centralização iniciada na década de 1930, que teve expansão contínua até o fim da década de 1970, foi “(...) derivada do fato de que foi o nível federal que demonstrou elevada capacidade de inovação institucional e de resposta às pressões advindas dos processos de industrialização e urbanização em curso” (ARRETCHE, 1996, p. 10).

A partir de 1964, no início do regime militar, a concentração de recursos fiscais e a formação de agências responsáveis por formular políticas nacionais atingiu seu ápice. No entanto, esta forma de expansão do Estado implicou na criação de capacidades institucionais e administrativas nos estados e municípios, o que possibilitou o fortalecimento administrativo desses níveis de governo. Juntamente a este movimento, a criação de empresas públicas foi estimulada pelas políticas emanadas pelo centro, estratégia que deu origem a corpos técnicos e empresas altamente capacitados, o que resultou em graus expressivos de inovação na formulação e implementação de políticas públicas nos estados e municípios. “Portanto, a partir de políticas implementadas quando da vigência do Estado centralizado ocorreu um processo de fortalecimento das capacidades administrativas dos estados e municípios” (ARRETCHE, 1996, p. 11).

Além do fortalecimento administrativo dos estados e municípios, a descentralização começa a receber outros impulsos a seu favor, como o movimento da construção de um novo equilíbrio federativo (viabilizado pela consolidação democrática), a crise do Estado desenvolvimentista e do modelo de Federação que ele originou, que se manifesta na desarticulação de bases fiscais, institucionais e políticas sobre as quais se estabelecia (ARRETCHE, 1996).

O processo de redemocratização inseriu na arena política um conjunto de atores que reduziu o poder de comando anteriormente exercido pelo executivo federal, consolidando seu poder político (ARRETCHE, 1996 apud SALLUM JUNIOR e KUGELMAS, 1993): governadores, prefeitos, parlamentares, movimentos populares, sindicatos. Também consagrou-se “o papel atribuído aos municípios como atores privilegiados da inovação da gestão pública e nas políticas públicas no país” (FARAH, 2013, p. 175), introduzindo as chamadas “novidades vindas de baixo” (ARRETCHE, 1996).

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 converteu os municípios em membros autônomos da Federação, tornando-os uma peculiaridade no plano internacional, uma vez que na maioria das federações os municípios não são entidade territorial local com autonomia. O artigo 18 da Constituição Federal colocou os municípios no patamar de entes da União: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

A partir daí, passou a predominar a interpretação de que a fórmula federativa adotada pelo Brasil estaria entre as mais descentralizadas do mundo em termos de recursos e competências, o que refletiria excessiva autonomia aos governos locais e, conseqüentemente, limitados incentivos para a cooperação horizontal. Segundo este argumento, constituíra-se um federalismo autárquico, com relações intergovernamentais predatórias e ausência de coordenação. Assim, as escolhas feitas em 1988, em termos da forma de organização do Estado, implicariam um governo central fraco, afetando a formulação e implementação de políticas públicas e, portanto, a eficiência e eficácia do Estado (ARRETCHE, 2012).

No entanto, Arretche (2012) mostra que o argumento de “descentralização excessiva” concedida para os municípios é equivocado. Embora a descentralização política, fiscal e de competências³⁵ adotada a partir da Constituição de 1988, o Estado federativo brasileiro concedeu à União autoridade normativa e capacidade de gasto que lhe permite afetar decisivamente a agenda dos governos subnacionais. Assume-se que os mesmos têm autonomia sobre suas próprias políticas porque sua execução foi descentralizada (*policy*

³⁵ Para compreender o processo de descentralização no Brasil, faz-se necessário compreender as distinção conceitual entre: 1) descentralização política, que se refere à possibilidade de que os governos locais sejam eleitos diretamente e tenham um mandato próprio; 2) descentralização fiscal, que se refere à participação das receitas e gastos dos governos subnacionais sobre o gasto agregado; 3) descentralização de competências, que se refere à responsabilidade pela execução de políticas (ARRETCHE, 2012, p. 147).

making) e porque eles têm uma participação importante na receita e nos gastos nacionais, o que não se constitui em evidências suficientes para afirmar que há autonomia decisória (*policy decision making*). Nesse sentido (ARRETCHE, 2012, p. 24):

(...) a União é forte em sua capacidade de regular programas nacionais que são executados de modo descentralizado, ao passo que os governos municipais têm progressivamente fortalecida sua capacidade institucional de executar políticas. Ambos os níveis de governo são fortes, porém em diferentes dimensões da produção de políticas públicas.

Assim, em decorrência do processo de descentralização, os municípios obtiveram autonomia para a execução de políticas, o que implicou em novas tarefas que antes eram desempenhadas pelo poder central e em absorver responsabilidades por outras atividades e serviços para os quais não tinham competência estabelecida e experiência acumulada até então. Os municípios deixaram de se preocupar apenas com a limpeza de ruas, urbanização de praças e outras atividades para assumir a execução de políticas públicas com maior interferência no cotidiano dos cidadãos, como saúde básica, educação fundamental, coleta de lixo, transporte público e infraestrutura urbana (ARRETCHE, 2012; CRUZ, 2001).

No entanto, é relevante destacar que no Brasil não houve uma estratégia ou programa nacional de descentralização, que propusesse um rearranjo das estruturas político-institucionais do Estado. A inexistência de um programa nacional implicou na heterogeneidade na prestação dos serviços, “dadas as diferentes possibilidades financeiras e administrativas e as distintas disposições políticas de governadores e prefeitos” (ARRETCHE, 1996). Os municípios de pequeno porte foram os mais prejudicados, devido à escassez de recursos para a realização de serviços mais complexos. Dessa maneira, os representantes dos poderes públicos locais viram-se diante da necessidade de repensar formas de gestão, para que fosse possível desempenhar seus novos papéis e responsabilidades (CRUZ, 2001).

Como muitos dos problemas locais transcendem os limites do município, a cooperação horizontal passou a ser vista como uma opção viável para a prestação de serviços, organização e articulação entre municípios. Assim, experiências de cooperação na forma de consórcios intermunicipais aumentaram entre os anos a 1980/1990 no estado de São Paulo, fenômeno que se explica, em certa medida, pela indução do governo estadual, a partir da eleição do governador progressista André Franco Montoro (PMDB) (CRUZ, 2001).

Montoro foi eleito após vinte e um anos de regime autoritário, no ano de 1982, definindo como principal diretriz de governo a descentralização administrativa. Nesse quesito, uma de suas marcas foi a descentralização advinda da criação de quarenta e duas Regiões de Governo, cada uma com um Escritório Regional de Governo (ERG)³⁶, que serviram como unidades territoriais básicas da descentralização. O novo modelo tinha como objetivo dotar cada Região de Governo de vínculos orgânicos totalmente inexistentes nas Regiões Administrativas, de modo que os municípios passassem a atuar de forma associada, a partir do reconhecimento de suas identidades (SÃO PAULO, 1987).

A ideia por trás desse novo formato de atuação era solucionar problemas municipais em comum em contexto regional, permitindo descentralização administrativa e principalmente política, uma vez que o governo estadual passou a dar espaço de participação aos representantes locais. No contexto da formação dos ERG também foi estimulada a instituição de consórcios intermunicipais, como forma de fomento à atuação cooperada e à coordenação de esforços dos municípios³⁷ (SÃO PAULO, 1987).

Em março de 1987, ao final do governo Montoro, existiam em São Paulo quarenta e três consórcios intermunicipais que englobavam o trabalho conjunto de trezentos e cinquenta e cinco municípios. Nesta época os consórcios eram os mais diversos: processamento de dados, produção e distribuição de alimentos, fabricação de artefatos de cimento, proteção de fauna e flora, exploração de pedreiras, recuperação de estradas vicinais, produção de mudas, arborização, central de medicamentos, etc. (SÃO PAULO, 1987).

Embora a indução do governo estadual seja um fator que permite explicar a formação dos consórcios intermunicipais neste período, na visão de Caldas (2008) ainda há outro fator explicativo. Na visão do autor, os atores envolvidos na formação dos consórcios não percebem de imediato os possíveis ganhos com a nova institucionalidade. Assim, esses atores não reagiriam a uma indução sem a figura de um empreendedor político. No estado de São Paulo, foram empreendedores políticos:

³⁶ Adamantina, Andradina, Araçatuba, Araraquara, Assis, Avaré, Barretos, Bauru, Botucatu, Bragança Paulista, Campinas, Caraguatatuba, Catanduva, Cruzeiro, Dracena, Fernandópolis, Franca, Guaratinguetá, Itapetininga, Itapeva, Jales, Jaú, Jundiaí, Limeira, Lins Marília, Ourinhos, Piracicaba, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Rio Claro, Santos, São Carlos, São João da Boa Vista, São Joaquim da Barra, São José do Rio Preto São José dos Campos, Sorocaba, Taubaté, Tupã e Votuporanga.

³⁷ A partir da gestão de Franco Montoro os consórcios foram estimulados e diversas experiências foram criadas, mas há registro de consórcios fundados em período anterior, como será visto adiante neste trabalho.

- O próprio governador Montoro, que pregava a descentralização, a democratização e a organização dos municípios em regiões, visando gerar ganhos de escala e propiciar participação de atores políticos e sociais locais;

- Chopin Tavares de Lima, secretário do interior, que disseminou experiências consorciais via deslocamento de equipes para o interior de Estado para a realização de seminários e estudos sobre consórcios, visitas a prefeitos, divulgação de experiências consorciais, etc;

- Empreendedores políticos locais, responsáveis pela sensibilização e mobilização de prefeitos e técnicos municipais em torno da formação dos consórcios.

Assim, é possível observar dois atores relevantes para a formação dos consórcios: o Governo do Estado de São Paulo, que ao longo dos anos 1983-1986 (período que compreende ao Governo de Franco Montoro) incentivou a formação dos consórcios; e os prefeitos dos municípios que aceitaram o desafio do desenvolvimento de consórcios intermunicipais em diversas áreas e atuaram como seus empreendedores políticos³⁸ (CALDAS, 2008).

Uma vez compreendido o contexto a partir do qual os consórcios intermunicipais encontraram espaço para sua difusão no estado de São Paulo, o objetivo do tópico a seguir é encontrar uma definição para os consórcios.

5.2. Definindo os consórcios intermunicipais

Abrucio et. al (2013, p. 1.546) definem os consórcios destacando o âmbito político de tomada de decisão: “(...) os consórcios intermunicipais são aqueles formados por uma rede federativa em que se constituiu uma arena política de cooperação horizontal entre dois ou mais entes federativos municipais, voltada para a produção compartilhada de decisões sobre políticas públicas”.

Spink (2006, apud CALDAS, 2008) define os consórcios em oposição às regiões metropolitanas:

“se as Regiões Metropolitanas começaram com um esforço de cima para baixo caracterizado por uma associação forçada entre seus entes, os consórcios municipais tiveram como base uma relação horizontal, ou mesmo uma relação de baixo para cima, caracterizada por um arranjo organizacional baseado na associação voluntária dos entes participantes”.

³⁸ Como será visto no tópico 6.4, além do papel dos empreendedores políticos, os consórcios intermunicipais resultariam de relações de confiança entre atores locais e de uma série de estímulos exógenos ao espaço no qual está sendo criado (CALDAS, 2008).

Cruz et. al (2009) e Vaz (1997) definem os consórcios a partir de ideia de uma soma de esforços para obter melhores resultados. Na visão de Cruz et. al (2009, p. 5):

Os consórcios intermunicipais são uma forma de cooperação entre os municípios, destinados a solucionar problemas e obter resultados conjuntos de natureza superior às capacidades política, financeira e operacional individual de seus integrantes.

Vaz (1997, p. 1), por sua vez, define os consórcios conforme a seguir:

Consórcios intermunicipais são entidades que reúnem diversos municípios para a realização de ações conjuntas que se fossem produzidas pelos municípios, individualmente, não atingiriam os mesmos resultados ou utilizariam um volume maior de recursos.

Caldas (2008, p. 50) define os consórcios a partir da ideia de territorialização:

Os consórcios intermunicipais são organizações capazes de articular políticas públicas setoriais com políticas territoriais; possibilitam, portanto, a territorialização de políticas públicas setoriais, ou seja, de políticas públicas vinculadas a setores como saúde, saneamento, dentre outras.

Os consórcios não são entidades supramunicipais, ou seja, não estão acima das entidades municipais que os integram, e não possuem autonomia política. São organizações de auxílio e de cooperação com as unidades que os integram, com o objetivo de formulação de políticas e diretrizes intermunicipais, gerenciamento de planos e programas e realização obras e serviços de interesse intermunicipal (CEPAM, 2011, apud MATOS e DIAS, 2012).

Estas institucionalidades têm origem a partir da iniciativa autônoma dos municípios, que decidem por atuação cooperada sobre uma questão de interesse comum (CALDAS, 2008). Constituem-se em importante inovação de base territorial, sendo em termos institucionais descritos como um fenômeno “*bottom-up*” porque iniciaram a partir de jurisdições locais e no exterior da governança existente (SPINK, 2005).

A iniciativa dos consórcios surge a partir do diagnóstico de que problemas sob responsabilidade dos governos municipais muitas vezes exigem soluções que extrapolam o alcance da capacidade de ação da prefeitura em termos de investimentos, recursos humanos e financeiros para o custeio e a atuação política. Estas soluções podem exigir ações conjuntas, pois se referem a problemas que afetam, simultaneamente, mais de um município (VAZ, 1997). Como coloca Cruz (2001, p. 199): “Não há como um município isoladamente pensar a despoluição de um rio ou um problema de uma estrada vicinal intermunicipal se os vizinhos não se conscientizarem sobre esse problema”.

Ao assumir funções em conjunto, os municípios conseguem maximizar seus recursos e viabilizar a prestação de serviços mediante escala. Além disso, participar de um consórcio propicia a articulação regional dos municípios, fortalecendo sua atuação em relação a outros níveis governamentais e possibilitando a atuação municipal para além de suas fronteiras geográficas (CRUZ, 2009).

Na visão de Dieguez (2011, p. 296), do ponto de vista político:

[...] a formação de consórcios intermunicipais significa o surgimento de uma nova arena pública, em que as autoridades governamentais negociam os conflitos e os limites que cercam suas decisões sobre as regras que expressam uma intenção de influenciar, alterar e/ou regular o comportamento individual ou coletivo e o acesso de indivíduos e grupos sociais aos recursos distribuídos socialmente. Isto é, um novo espaço institucionalizado de decisão sobre políticas públicas, cuja principal característica, [...] é a gestão compartilhada.

Na visão deste autor, os consórcios são definidos a partir de uma natureza jurídica (por tratar-se de uma relação contratual), de uma dimensão institucional (por configurar regras do jogo que orientam o comportamento dos atores e atribuem mais estabilidade e previsibilidade às suas ações) e de uma concepção política (ao representar a cooperação para produção de decisão compartilhada e negociada) (DIEGUEZ, 2011).

Até antes da Lei 11.107/2005, os consórcios eram definidos como “acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, *sempre da mesma espécie*, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes”, mediante a utilização de recursos materiais e humanos que cada um dispõe (MEIRELLES, 1993, apud CRUZ, 2001). Dessa maneira, os consórcios eram estabelecidos entre pessoas públicas e só poderiam ser implementados entre aquelas pertencentes à mesma natureza jurídica, ou mesma esfera de governo (município com município, estado com estado, autarquia com autarquia, União com União, etc). Embora a legislação previsse essas possibilidades de consorciamento, a forma mais comum era firmada entre municípios, ou seja, como consórcios intermunicipais (consórcios administrativos) (CRUZ, 2001).

A partir do marco legal representado pela Lei 11.107/2005 (“Lei dos Consórcios Públicos”) as possibilidades de atuação dos consórcios foram ampliadas. Emergiu a categoria dos “consórcios públicos”, que são instrumentos que dão a possibilidade de cooperação horizontal e vertical, com personalidade jurídica de direito público ou privado.

A trajetória legal dos consórcios será brevemente relatada a seguir.

5.3. Trajetória legal

No Estado Novo, a Constituição de 1937 previa agrupamento de municípios, em seu artigo 29:

Art. 29. Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns.
Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração.

No período da ditadura militar a Constituição de 1967 previa em seu artigo 16, inciso 4º:

Art. 16, § 4º - Os Municípios poderão celebrar convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais.

A Constituição Paulista de 1967, por sua vez, faz menção aos consórcios, em seu artigo 104:

Art. 104 - Os municípios poderão realizar obras, serviços e atividades de interesse comum, mediante convênios com entidades públicas ou particulares, bem como através de Consórcios Intermunicipais, utilizando-se dos meios e instrumentos adequados à sua execução.

A Lei Orgânica dos Municípios Paulistas, por meio do Decreto-lei complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1969, artigo 70 também contemplava os consórcios:

Art. 70 - Os Municípios poderão realizar obras e serviços de interesse comum, mediante convênios com o Estado, a União, com entidades particulares, e através dos consórcios com outros Municípios.

Segundo Strelec e Fonseca (2011), no intervalo que compreende as experiências inaugurais de consorciamento³⁹ (da década de 1960 até fins da década de 1980) os consórcios eram acordos de colaboração inseguros, sem garantia de permanência e de obrigações. Neste sentido, os consórcios eram pactos de cooperação, de natureza precária e sem personalidade jurídica, nos mesmos moldes dos convênios (TAVARES, 2014).

Como a legislação vigente neste momento não especificava como deveria se dar a formação de consórcios, foi proposto pelo governo estadual que os mesmos se constituíssem sob o caráter de associações civis de municípios, dotadas de personalidade jurídica de direito privado. Considerando que o contexto caracterizava-se pela atuação de um regime político centralizador, a medida visava agilizar o alcance de soluções para problemas locais, desburocratizando processos (CALDAS e CHERUBINI, 2013).

³⁹ As primeiras experiências foram criadas em 1960 e 1970: o Consórcio de Promoção Social da região de Bauru e o Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba (CODIVAP) (CRUZ, 2011).

Após o fim da ditadura, os consórcios intermunicipais deviam ser previstos nas Leis Orgânicas Municipais (LOMs) dos municípios que se consorciavam. Se na LOM não fosse prevista a constituição do consórcio, o município poderia se consorciar com base na Constituição Federal de 1988, artigo 30, inciso 1º, e artigo 241:

Art. 30 - Compete aos Municípios:

§ 1º - legislar sobre assuntos de interesse local.

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

Apesar de não ter estabelecido marco formal para a criação de consórcios de forma direta a Constituição de 1988 prevê no seu artigo 23 (BRASIL, 1988):

Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Embora não tenha sido criado um instrumento jurídico que explicitamente estimulasse a cooperação entre municípios ou formalizasse a criação dos consórcios, estes eram previstos indiretamente nestes artigos (CALDAS e CHERUBINI, 2013).

A partir da redemocratização, embora a Constituição de 1988 não tenha dado reconhecimento jurídico aos consórcios⁴⁰, o fato de a política nacional de saúde ter previsto a constituição de consórcios para o fornecimento de serviços de saúde permitiu aumento desse tipo de institucionalidade, principalmente nos estados do Paraná e Minas Gerais, o que impulsionou a demanda pelo aperfeiçoamento dessas experiências, isto é, sua regulamentação (STRELEC e FONSECA, 2011).

O regime jurídico para os consórcios públicos emergiu a partir de três inovações legislativas (TAVARES, 2014):

⁴⁰ Ressalta-se que, desde a Constituição de 1988, foram promulgadas leis federais que regulamentam políticas públicas e reforçam a possibilidade de cooperação a partir de consórcios para sua operacionalização. Destacam-se (CRUZ et al, 2001): Lei Orgânica da Saúde (Lei 8080/90, art 7º); Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 9090/90); Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8742/93, art. 13, inc. II e IV); Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9349/96); Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9433/97, art. 47 e 51); Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445/07, art. 15); Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/10); Sistema Único de Segurança Pública; Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei 11.346/06).

1. A Emenda Constitucional nº19, de 04 de junho 1998, que alterou a redação do artigo 241 da Constituição Federal, inserindo os consórcios públicos e os convênios de cooperação. Determinou-se que (BRASIL, 1998):

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

A Emenda Constitucional teve intuito de prever atividades de cooperação entre as pessoas políticas, fornecendo clareza suficiente para mostrar que os consórcios tornaram-se um recurso aprovado no cenário institucional (SPINK, 2005).

2. A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei de Consórcios Públicos e da Gestão Associada de Serviços Públicos.
3. O Decreto nº 6.107, de 17 de janeiro de 2007, que regulamentou a Lei 11.107/05.

Por meio do referido decreto, artigo 2º, inciso 1º, definiu-se consórcio público como:

Art. 2, § 1º - Pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº. 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

Os consórcios intermunicipais constituídos antes da Lei 11.107/05, ou que, mesmo depois, foram constituídos em desacordo com esta nova lei, são associações civis denominadas como consórcios administrativos, sendo dotadas de personalidade jurídica de direito público ou privado (TAVARES, 2014). Esses consórcios têm previsão jurídica enquadrada no molde de convênios, sem atendimento às particularidades típicas do setor público: sujeição a mecanismos de controle externo mais rígidos, dotação orçamentária para a destinação dos recursos, publicização, entre outras (STRELEC e FONSECA, 2011; TAVARES, 2014).

Conforme prevê a Lei 11.107/05 no artigo 41, os consórcios administrativos podem se converter em consórcios públicos de direito público ou de direito privado, contanto que sejam atendidos os requisitos de celebração de protocolo de intenções e de sua ratificação por lei de cada ente federado consorciado, seguido pela composição de um estatuto, conforme os passos a seguir (CNM, 2007):

- 1) Etapa 1: Protocolo de intenções. É o documento inicial do consórcio público, que deve ser subscrito pelos prefeitos de cada um dos consorciados;
- 2) Etapa 2: Ratificação do protocolo de intenções. Efetua-se por meio de lei, que deve ser aprovada por cada legislativo. Depois de ratificado, o protocolo de intenções muda de nome, passando a ser designado “contrato de consórcio público”;
- 3) Etapa 3: Estatutos. Após as etapas 1 e 2, deve ser convocada a assembleia geral do consórcio público, que verificará a ratificação do protocolo por parte da cada consorciado, proclamando o consórcio como constituído. Em seguida, decide-se sobre os estatutos que deverão obedecer ao contrato de consórcio público. Geralmente, nessa Assembleia Geral de fundação também se efetua a eleição da primeira diretoria do consórcio.

Na visão de Strelec e Fonseca (2011, p. 132):

[...] a Lei criou um instrumento específico para a cooperação e ampliou as possibilidades de atuação dos consórcios na execução de políticas públicas’. Os consórcios públicos passam, assim, a ser compreendidos como instrumentos de cooperação horizontal (município – município ou estado – estado), como também de cooperação vertical (estado-município, União-estados, União-estados-municípios), constituídos de maneira voluntária e cooperativa. Além disso, revestidos de personalidade de direito público passam a ser integrantes da administração indireta, que corresponde ao mesmo escopo de direito das autarquias.

Ao tornar-se público, o consórcio passa a ter obrigações na forma de tratamento patrimonial, tratamento orçamentário e financeiro, tratamento fiscal e transparência da gestão fiscal⁴¹. Uma vez constituído como um consórcio público de direito público, a associação pública passa a ser sujeita à prestação de contas ao Tribunal de Contas da União (TCU) com maior rigor, uma vez que passou a compor a administração indireta. Assim, tais obrigações implicam na necessidade de uma maior capacidade de gestão e operacionalização por parte do consórcio (BRASIL, s.d).

⁴¹ Tratamento patrimonial: o Patrimônio Líquido do consórcio público deverá ser corretamente evidenciado, considerando a proporção da participação de cada ente consorciado; Tratamento orçamentário e financeiro: os programas a serem executados deverão ser incluídos nas leis orçamentárias anuais e ser compatíveis com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstas nos planos plurianuais e nas leis de diretrizes orçamentárias dos entes consorciados; Tratamento fiscal: Deverão ter ampla divulgação: orçamento do consórcio público, contrato de rateio, demonstrações contábeis e demonstrativos fiscais; Transparência da gestão fiscal: Os consórcios públicos deverão obedecer ao princípio da publicidade, tornando públicas as informações de natureza orçamentária, financeira, patrimonial, econômica e contratual, bem como cumprir as normas relativas à transparência da gestão fiscal.

Embora a promulgação da Lei 11.107/2005 represente um marco legal e institucional que especifica e regulamenta o consorciamento no Brasil, os consórcios surgiram baseados em arranjos de cooperação muito simples que foram criados por interesse e não por um quadro formal preexistente (SPINK, 2005). Assim, os consórcios são instrumentos de gestão local marcados pela informalidade, que se institucionalizaram antes da legislação específica ter sido estabelecida, configurando-se como uma figura interorganizacional já consolidada em se tratando da prática de cooperação intermunicipal (SOUZA, 2012; STRELEC e FONSECA, 2011).

Definida a trajetória legal que os consórcios percorreram no Brasil, o tópico a seguir tem como objetivo identificar os passos trilhados pelo CODIVAR neste caminho, bem como recuperar sua história desde a movimentação dos empreendedores políticos que o instituíram até sua atuação em tempos recentes.

5.4. A origem e formação do CODIVAR: o papel dos empreendedores políticos

O CODIVAR foi constituído no ano de 1989, nos termos da Constituição Estadual vigente, em conformidade com o artigo 70 do Decreto-Lei complementar nº 9 de dezembro de 1969, sob a forma jurídica de Associação Civil, sem fins econômicos e de direito privado, regidos pelo Código Civil e inscrito no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) (CODIVAR, 1989). Sua organização foi formalizada por um estatuto que definiu finalidades, estrutura administrativa, atribuições dos municípios consorciados e competências dos dirigentes, entre outros aspectos.

O objetivo de instituir um consórcio de desenvolvimento no Vale do Ribeira consistiu na ambição de buscar uma nova realidade para a região via superação da situação de estagnação econômico-social. O consórcio foi estabelecido como um instrumento de ação política com a finalidade de cooperação entre as prefeituras, de modo que a ação conjunta representasse voz fortalecida para a reivindicação de demandas a outros níveis de governo, especialmente o estadual. Seu primeiro estatuto determinava duas finalidades principais: planejamento, adoção e execução de programas e medidas destinadas a promover e a acelerar o desenvolvimento socioeconômico; representação efetiva dos municípios que o integram, principalmente em assuntos de interesse comum, perante quaisquer entidades, órgãos, das esferas governamentais federais e estaduais.

Para entender o processo de formação e institucionalização dos consórcios, Caldas (2008) utiliza-se dos arcabouços teóricos presentes nas teorias da escolha racional, da formação de agendas governamentais e do capital social.

Segundo interpretação a partir da teoria da escolha racional, os consórcios intermunicipais são o resultado de uma série de estímulos exógenos ao espaço no qual está sendo criado. Tais incentivos seriam absorvidos pelos atores racionais que adotam ação estratégica ao buscar maximização de ganhos (CALDAS, 2008). No caso do CODIVAR, o estímulo exógeno foi originado a partir dos incentivos de Franco Montoro a formas de gestão voltadas para a articulação intermunicipal e a partir da formação de um convênio com os municípios para recepção de recursos (já no governo Quéricia), como será visto adiante. Portanto, havia apoio institucional vindo do governo do estadual.

A combinação de estímulos institucionais com o apoio de um empreendedor político é o que torna possível o consórcio intermunicipal entrar para a agenda de governo local⁴² (CALDAS, 2008). Além da importância da figura do empreendedor político no âmbito estadual representada por Montoro, tiveram papel fundamental no processo de convencimento dos prefeitos sobre a formação do CODIVAR os empreendedores políticos locais Tonico Alonso (na época, diretor da unidade regional da SUDELPA e candidato à prefeitura de Juquiá pelo PMDB), Orlando Milan (prefeito de Pariquera-Açu pelo PMDB) e Ariovaldo Trigo Teixeira (prefeito de Iguape pelo PTB). Esses empreendedores argumentam e convencem sobre a importância da cooperação, apadrinhando a ideia constituir um consórcio.

Os prefeitos e apoiadores que empreenderam a ideia do consórcio participavam de um grupo de mobilização política chamado Renovar, cujos membros eram em sua maioria ligados ao Escritório Regional de Governo criado por Montoro e à Secretaria de Interior do estado de São Paulo. Este grupo mobilizou-se para aproximar o partido dos opositores ao Regime Militar, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), para o Vale do Ribeira, que tinha uma tradição política com a Aliança Renovadora Nacional (ARENA). A partir das mobilizações deste grupo o sentimento de união entre os municípios interessados cresceu. Emergiu o entendimento de que perder o *status* de região mais pobre do estado de São Paulo dependia da

⁴² De acordo com Kingdom (2003), a introdução de questões na agenda de governo depende (interpretando de forma simplificada): de um empreendedor de políticas públicas que possui qualidades como o apelo para se fazer ouvir, capacidade de articulação política, habilidades de negociação e persistência; de uma janela de oportunidade, que representa a momento oportuno para que os empreendedores apresentem suas propostas.

busca conjunta por soluções, o que representou uma mudança cultural para os gestores da região que se envolveram na causa.

Para formar o CODIVAR, os empreendedores políticos tiveram como inspiração o consórcio que reúne municípios do Vale do Paraíba, o Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (CODIVAP), pioneiro no Brasil, constituído nos anos 1970. O consórcio avançava em questões importantes como o macrozoneamento e ordenamento do uso do solo, por exemplo, enquanto o Vale do Ribeira permanecia com seu histórico problema de falta de regularização fundiária. Diante da capacidade de realização do CODIVAP, os empreendedores do CODIVAR adotaram o consórcio como referência de experiências a serem replicadas no Vale do Ribeira⁴³.

A fundação do consórcio é ligada principalmente à trajetória de Tônico Alonso, que foi convidado por Franco Montoro na década de 1980 para assumir a gestão da base regional de Pariquera-Açu⁴⁴ da SUDELPA. O trabalho realizado na autarquia abriu os caminhos para que Tônico fosse eleito como prefeito de Juquiá, no mandato de 1989 a 1993, já no governo estadual de Quéricia (1987 – 1991), que sucedeu Montoro (1983 – 1987). Em seu mandato como prefeito de Juquiá, Tônico Alonso exerceu papel de liderança na formação do CODIVAR.

No governo Quéricia, a SUDELPA passou a ser vista como uma autarquia muito dispendiosa e que gerava poucos resultados. Assim, foi proposto seu gradual esvaziamento, processo que acabou resultando em desemprego dos colaboradores e na ociosidade de máquinas e equipamentos (tais como motoniveladoras, caminhões, britadeiras e retroescavadeiras) que eram utilizados basicamente para realização de terraplanagem e manutenção de estradas. Quando a SUDELPA foi extinta, os municípios ficaram órfãos de um parceiro na construção de infraestrutura urbana e rural e não houve mais planejamento para o desenvolvimento da região.

Diante da ausência de uma instituição que coordenasse o planejamento do Vale do Ribeira e do sentimento de abandono deixado pelo governo do estado de São Paulo, os empreendedores do consórcio enxergaram nessa forma de organização entre municípios uma

⁴³ Muito embora seja importante frisar que ao longo de sua trajetória o CODIVAR tendeu a se afastar das questões relacionadas ao macrozoneamento e ordenamento do uso do solo.

⁴⁴ Havia mais duas bases na região, uma em Itanhaém e outra em Miracatu.

saída para seu fortalecimento. O primeiro passo para criar o consórcio foi dado por Tónico Alonso: uma vez eleito prefeito de Juquiá, teve iniciativa de reunir os demais prefeitos incluídos no escopo de atuação da SUDELPA para que firmassem um convênio com o governo estadual, com objetivo de transferir os equipamentos da extinta autarquia e verba de custeio (para combustível e manutenção das máquinas) para os municípios. No entanto, este convênio só poderia ser estabelecido mediante um consórcio, o que tornou interessante para os municípios acelerar seu processo de instituição. Criado o consórcio Tónico Alonso tornou-se seu primeiro presidente.

Assim, verifica-se que a partir da eleição de Tónico Alonso para a prefeitura de Juquiá e da extinção da SUDELPA abriu-se uma janela de oportunidade para o consórcio. Este entrou para agenda dos governos municipais a partir do convênio com o governo do estado de São Paulo, o que representou apoio institucional exógeno possibilitado pela capacidade de articulação dos empreendedores políticos. Portanto, o consórcio entrou para a agenda em virtude da possibilidade de aproveitamento dos benefícios criados naquela ocasião. O convênio chegou ao fim⁴⁵ quando Tónico Alonso deixou a presidência do consórcio, mas os equipamentos ainda existem e são utilizados pelas prefeituras até hoje.

Quanto à mobilização da teoria do capital social, os consórcios intermunicipais resultariam de relações de confiança locais, independentemente de estímulos externos. Assim, a formação de consórcios intermunicipais estaria diretamente relacionada ao grau de confiança preexistente entre os agentes políticos que se articulam em prol deste objetivo. Neste caso, é reconhecido um legado cultural como fator determinante para a instituição do consórcio (CALDAS, 2008).

Embora o sentimento de união e o anseio de trazer mudanças que mobilizaram os empreendedores políticos para formar o CODIVAR, para alguns municípios o consórcio foi estabelecido a partir dos interesses em torno dos benefícios que o convênio traria, o que demonstra que não havia relações prévias de confiança entre todos os municípios. Tampouco houve maiores motivações políticas ou foi uma decisão tomada a partir de uma perspectiva consciente sobre a necessidade de cooperação intermunicipal. Como relatou Tónico Alonso sobre o momento da instituição do consórcio e o comportamento dos municípios: “O cara

⁴⁵ O fim do convênio demonstra o distanciamento do governo do estado de São Paulo.

ganhou máquina, ganhou verba de custeio... ‘tô nessa!’. Mas no fim, cada um tem sua vida própria. Consórcio precisa ter alma, ter objetivos, metas, dedicação...”.

Embora tenha sido bem-sucedido o intento de formar o consórcio, a partir dos esforços dos empreendedores políticos, houve dificuldade e resistência, principalmente de caráter cultural. Os prefeitos viviam em um clima de desconfiança, não compreendiam os objetivos do consórcio e acreditavam que as intenções resumiam-se à conquista de evidência política pelos prefeitos empreendedores. Além disso, acreditavam que o consórcio poderia ser uma forma de limitar a autonomia municipal. Segundo Tonico Alonso, “Tinham municípios que não queriam saber disso, não viam motivos para se juntar, e isso perdura até hoje...”.

Embora estas dificuldades, em sua trajetória de vinte e sete anos o consórcio conquistou e mantém um espaço de atuação política importante, como será visto no item 6.5 a seguir. No entanto, ainda enfrenta grandes dificuldades para tornar-se um implementador de ações. O principal limitante para conquistar avanços permanece sendo o aspecto cultural, que restringe o entendimento sobre a relevância de buscar soluções cooperadas para problemas comuns.

As ações do CODIVAR podem ser delimitadas em duas fases. A primeira vai de 1989 a 2001, que se refere ao momento de sua formação até o consórcio tornar-se CONSAÚDE, quando a questão da saúde adquire maior dimensão do que o desenvolvimento. A segunda fase refere-se ao momento de reinstituição do consórcio como CODIVAR até os dias atuais, ou seja, de 2006 a 2016.

5.5. O auge do CODIVAR: o crescimento da questão as saúde e a transição para o CONSAUDE

O CODIVAR identificou a área da saúde como principal geradora de entraves ao desenvolvimento regional devido às precárias condições de atendimento da população. A partir deste diagnóstico, o tema da saúde tornou-se prioritário para a região. Em acordo com a Secretaria Estadual de Saúde, o CODIVAR assumiu responsabilidade pelo planejamento das ações e pelo gerenciamento dos recursos da saúde pública na região. Assim, o consórcio passou a gerenciar o Complexo Ambulatorial Regional (CAR), o Laboratório Regional, o Serviço de Atendimento Médico de Urgência (SAMU), o Hospital Regional do Vale do Ribeira (HRVR), o Hospital Regional de Itanhaém, o Hospital São João de Registro e a

manter o Centro de Formação de Recursos Humanos (CEFORH), a Escola Técnica do SUS, em Pariquera-Açú (CRUZ, 2009).

Como o gerenciamento da saúde ocupava integralmente a atenção dos prefeitos, para que o CODIVAR pudesse atender questões relacionadas ao desenvolvimento regional em dezembro de 2001 o prefeito de Registro, Samuel Moreira da Silva Junior (PSDB), na posição de presidente do consórcio, propôs seu desmembramento. Os prefeitos do CODIVAR aprovaram alteração estatutária e do nome do consórcio, passando a se chamar Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ribeira (CONSAÚDE), com o objetivo específico de gerenciar os serviços de saúde da região.

Assim, o CONSAÚDE nasceu, em grande medida, graças ao papel de empreendedor político exercido por Samuel Moreira, que mobilizou seu processo de formação e fez suas ideias transitarem em diferentes arenas. Os objetivos principais estabelecidos para o consórcio foram os de planejamento e execução de medidas destinadas à promoção do sistema de saúde do Vale do Ribeira, bem como de representação dos municípios que o integram em assuntos de interesse comum na área de saúde, perante entidades governamentais.

A criação do CONSAÚDE foi possível mediante a organização das lideranças políticas da região, o que incentivou a união entre os municípios, fazendo o governo do estado de São Paulo reconhecer sua importância. O CONSAÚDE é um consórcio consolidado, com grande importância na prestação de serviços de saúde de maior complexidade e qualidade à população regional.

Por considerarem que o nome do CODIVAR tinha força política relevante, os prefeitos optaram por manter sua razão social mas, oficialmente, criaram um novo consórcio com outro CNPJ. Com esta mudança, o CODIVAR reassumiu sua funcionalidade inicial, intensificando o debate de questões de interesse regional e readotando o desenvolvimento regional como sua bandeira.

5.6. A retomada do CODIVAR e as ações empreendidas

Depois da criação do CONSAUDE em 2001, em 2006 o CODIVAR institui-se novamente como consórcio por meio de novo estatuto, corporificando uma associação civil

sem fins lucrativos, com fundamento nos artigos 70, 158 e 241⁴⁶ da Constituição Federal. O estatuto estabeleceu em seu artigo 13º que “O CODIVAR tem por finalidade primordial o espírito de solidariedade entre os municípios participantes, visando sempre e, incondicionalmente, o interesse público do Consórcio”.

Foram definidas outras finalidades “de capital importância” no artigo 14º (CODIVAR, 2006):

- a) O Planejamento, a adoção e a execução de programas e medidas destinadas a promover e a acelerar o desenvolvimento socioeconômico da região compreendida no território dos Municípios Consorciados;
- b) Pugnar por sadio municipalismo, com a eliminação de todos os detrimientos político-partidários que poderiam empanar o êxito das reuniões;
- c) Estimular e desenvolver movimentos reivindicatórios de caráter regional ou local, junto às autoridades Administrativas e Legislativas do Estado, da União, das Autarquias ou empresas de economia mista ou mesmo privadas;
- d) Debater assuntos que envolvam problemas de caráter regional ou local;
- e) Prestigiar acontecimentos oficiais, através de comitativas nomeadas pela Diretoria;
- f) Esclarecer à opinião pública sobre todos os assuntos que comportam tal iniciativa e que traduzam problemas concernentes às regiões ou um dos municípios consorciados;
- g) Planejar, adotar e executar programas e medidas destinadas a promover e a acelerar o desenvolvimento socioeconômico da região compreendida no território dos municípios consorciados;
- h) Discussão de outros assuntos de interesse da região ou dos municípios consorciados.

Em 2012, o consórcio reviu seu estatuto, e realizou as reformulações necessárias para o enquadramento à Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005). Nesta ocasião, assumiu figura de pessoa jurídica de direito público com natureza de autarquia do tipo associação pública, pertencente à administração indireta dos entes federados que a constituem. Passou a ser regido pela referida lei e seus regulamentos e pelo Contrato de Consórcio Público originado da ratificação do Protocolo de Intenções pelos municípios.

Neste novo estatuto, o CODIVAR ampliou seus objetivos e competências. Ganha destaque o objetivo de exercer em escala regional atividades de planejamento dos serviços públicos considerados de direito difuso nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, mobilidade urbana, transporte de manejo de resíduos sólidos e de drenagem e manejo de águas pluviais. O consórcio também prevê a prestação de serviço público de direito difuso e/ou delegação da prestação de serviço público de direito difuso a órgão ou entidade da

⁴⁶ Tais artigos referem-se, simplificada e respectivamente, ao compromisso de prestação de contas, à origem das receitas dos municípios e à possibilidade de consorciamento entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios visando gestão associada de serviços públicos.

administração de ente consorciado nessas áreas, por meio de contratos de programa que venham a ser celebrados entre os municípios consorciados.

Apesar de o estatuto vigente ter sido elaborado em 2012, o consórcio é instituído desde 11 de novembro de 2014⁴⁷ como pessoa jurídica de direito público, data em que foi realizada publicação em Diário Oficial, documento no qual o consórcio afirma que seus integrantes o ratificaram por lei.

Embora a pesquisa documental realizada a partir das atas das assembleias realizadas pelo consórcio permitam ter uma referência sobre as principais ações empreendidas em seu escopo, é relevante destacar que a maneira precária como as informações foram registradas provavelmente comprometem o total conhecimento sobre tais ocorrências⁴⁸.

Desde 2008 o consórcio discute a elaboração de planos municipais de saneamento que pudessem contemplar soluções quanto à destinação apropriada de resíduos sólidos. Essa discussão é fundamentada em dois normativos. No contexto da Política Estadual de Resíduos Sólidos (Lei Estadual nº 12.300/2006) foi desenhado o Plano Diretor e Projetos de Soluções Regionais para o Gerenciamento dos Resíduos Sólidos Urbanos dos municípios Integrantes da UGRHI 11 – Vale do Ribeira e Litoral Sul. Em 2010 foi sancionada a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) (Lei nº 12.305/2010), que determina importantes ações como extinção dos lixões, além da implantação da reciclagem, reuso, compostagem, tratamento do lixo e coleta seletiva nos municípios. Tanto a lei estadual quanto a federal preveem o incentivo à cooperação intermunicipal e a busca de soluções consorciadas para a gestão de resíduos sólidos.

Diante de acontecimentos como a interdição de lixões da região realizada pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) em 2010, e a partir do estabelecimento destes normativos, os municípios começaram a discutir via consórcio a viabilidade de implementação de três aterros sanitários regionais nas cidades de Apiaí, Pariquera-Açu e Juquiá e de quatro aterros compartilhados, em Iguape, Barra do Turvo, Registro e Juitituba. Além de sofrerem a proibição dos lixões, os municípios do Vale do

⁴⁷ Publicado no do Diário Oficial certificado pela Imprensa Oficial do Estado de São Paulo em 11/11/2014.

⁴⁸ Além disso, como foi descrito em “Métodos de Investigação”, não foi possível ter acesso a todas as atas, uma vez que os documentos referentes às fases de instituição do consórcio e de sua transição para CONSAUDE ficaram retidos pelo corpo administrativo deste consórcio, que não apresentou disposição para contribuir com este trabalho.

Ribeira são onerados pela necessidade de transportar resíduos para aterros distantes, o que tornou o assunto urgente no interior do consórcio.

No auge das discussões houve importantes articulações com o governo do estado de São Paulo. Uma empresa privada foi contratada para a elaboração de projetos para captação de recursos junto ao governo federal, mais especificamente na Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), do Ministério da Saúde (MS). No entanto, em 2012 os projetos da empresa não foram aprovados pelo fato de não existirem planos regionais e municipais para lidar com o problema do lixo.

Uma das alternativas para se pensar o problema dos resíduos sólidos foi a formação de uma câmara técnica para tratar de assuntos relacionados à temática “meio ambiente”, a partir de 2014. Apesar de algumas reuniões iniciais terem sido realizadas com representantes das prefeituras municipais, tendo como principais pautas o estabelecimento de um sistema de inspeção sanitária e o tratamento e destinação apropriada de resíduos sólidos, o grupo não consolidou iniciativas e não foi adiante.

Contribuiu para o rápido arrefecimento tanto do grupo recém constituído como do assunto de resíduos sólidos em si (em pauta desde a reinstituição do consórcio) o fato de que em 2015 foi aprovada a prorrogação do prazo⁴⁹ para extinção dos lixões, diante do fato de que a maioria dos municípios brasileiros ainda não tinha cumprido as determinações da PNRS. Com essa prorrogação, o assunto acabou perdendo caráter de urgência no interior do consórcio e desmobilizando aqueles que buscavam soluções imediatas.

Outra questão tratada desde a retomada do consórcio é a do licenciamento ambiental de cascalheiras, que possibilitaria formular um plano de recuperação de estradas com objetivo de garantir capacidade de acesso e de escoamento produtivo. Para obter o licenciamento seria necessário obter registro de extração do Departamento Nacional de Pesquisa Mineral (DNPM) (órgão do governo federal) e a licença de operação da CETESB (órgão do governo estadual) para a exploração.

⁴⁹ Em Emenda Constitucional ficou determinado que as capitais e municípios de região metropolitana terão até 31 de julho de 2018 para acabar com os lixões; os municípios de fronteira e os que contam com mais de 100 mil habitantes terão até 31 de julho de 2019; as cidades que têm entre 50 e 100 mil habitantes terão prazo até 31 de julho de 2020; para os municípios com menos de 50 mil habitantes o prazo será até 31 de julho de 2021 (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2015).

Depois de reivindicações articuladas pelo CODIVAR e o então deputado estadual Samuel Moreira junto à Secretaria do Meio de Ambiente de São Paulo (SEMA), o processo de autorização do DNPM foi agilizado e a CETESB pôde então licenciar a exploração. Uma vez que a exploração do solo é de responsabilidade da União, dependia-se primeiramente do DNPM. Assim, por meio da Resolução 80 da SEMA, de 4 de novembro de 2009, foram definidos os critérios para exploração de cascalheiras na região. A alternativa consorciada para a resolução desta questão mostrou-se mais oportuna do que a individual porque, além do trabalho de mobilização política, os custos dos profissionais para realização do projeto (geólogos e técnicos ambientais) eram muito altos para uma única prefeitura arcar.

Uma importante conquista do CODIVAR aconteceu em 2015, mediante a instituição de uma Frente Parlamentar de Apoio à Baixada Santista e Vale do Ribeira pelo deputado estadual Caio França (PSB), com o objetivo de propor políticas públicas para a melhoria da qualidade de vida dos municípios, sendo um tema de destaque a retomada da ferrovia que ligava Cajati ao Porto de Santos para facilitar o escoamento da produção agrícola (ALESP, 2015).

Entre o final do ano de 2015 e o início de 2016 o consórcio tem trabalhado na construção do Planejamento Estratégico Regional do Vale do Ribeira, em parceria com a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) Oficina Municipal⁵⁰. O último documento havia sido construído na região em 1999, o que resultou na criação do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Ribeira (FUNDESVAR)⁵¹ e no planejamento de projetos como o aeroporto de Registro, instalação do programa Estratégia Saúde da Família e instalação de universidades na região.

⁵⁰ A Oficina Municipal é uma OSCIP, instituída como uma escola de cidadania e gestão pública que realiza atividades de formação humana e capacitação técnica voltadas às pessoas que se dedicam à gestão de políticas públicas municipais.

⁵¹ O FUNDESVAR é um fundo do governo do Estado, administrado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação em parceria com as secretarias de Planejamento e Desenvolvimento Regional, Fazenda, Agricultura e Abastecimento, Meio Ambiente, Emprego e Relações do Trabalho, e Justiça e Defesa da Cidadania. O fundo financia pequenos empresários e prefeituras da região, em projetos de estímulo à geração de emprego e renda, especialmente nas áreas de agronegócios, turismo e mineração. Foi criado pela Lei nº 7.522/1991, posteriormente modificada pela Lei nº 10.549/2000 e regulamentado pelo Decreto nº 45.802/2001 (SÃO PAULO, s.d.).

O novo Planejamento Estratégico está inserido no contexto do programa Estadual de Fomento o Desenvolvimento Regional⁵², criado em 2010 com o objetivo de apoiar a elaboração de estudos e projetos voltados ao desenvolvimento regional do estado de São Paulo. O programa estimula a ação integrada de municípios, sendo elegíveis autarquias, fundações, associações e consórcios públicos. A Secretaria de Desenvolvimento é órgão executor do programa, por meio da Coordenadoria de Desenvolvimento Regional e Territorial.

Recentemente, uma das discussões mais importantes conduzidas no CODIVAR referiu-se à definição do Gerenciamento Costeiro (GERCO) do Vale do Ribeira, com acompanhamento da Coordenadoria de Planejamento Ambiental da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (CPLA/SEMA). Um dos instrumentos de planejamento do GERCO é o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), que estabelece, após discussão pública de suas recomendações técnicas, as normas de uso e ocupação do solo e de manejo dos recursos naturais em zonas específicas, definidas a partir de características ecológicas e socioeconômicas. É um importante instrumento de organização territorial a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas⁵³ (OLIVEIRA et. al, 2015).

Com apoio da CPLA, foi montado um grupo um grupo setorial responsável por apresentar aos municípios os planos setoriais e os instrumentos de planejamento territorial. Em seguida, houve a elaboração de minuta do decreto do ZEE, a definição de um mapa de zoneamento e a preparação de material para consulta pública. As audiências públicas estavam previstas para acontecer em 2015. Depois da fase de audiências, que trazem subsídios para tomada de decisão e deliberação final, a proposta seria enviada para o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) para aprovação e prosseguimento aos trâmites para instituição por decreto estadual.

No entanto, o CODIVAR solicitou o cancelamento das audiências públicas, o que obstaculizou o andamento do processo que culminaria na consolidação do ZEE para o Vale do

⁵² Instituído pelo Decreto Estadual nº 56.413/2010.

⁵³ A elaboração do ZEE é uma obrigação legal, prevista não apenas no Plano Estadual do Gerenciamento Costeiro, mas também em outras legislações como o Código Florestal, a Constituição Estadual de 1989, a Política Estadual de Meio Ambiente e a Política Estadual de Mudanças Climáticas. Assim, a não instituição do ZEE representa um descumprimento às legislações mencionadas (OLIVEIRA et. al, 2015).

Ribeira. Como será visto no tópico 7 deste trabalho, o processo foi paralisado por razões políticas.

Pontualmente ao longo da existência do CODIVAR foram tratados assuntos como a criação de uma regional do Departamento de Estradas de Rodagem (DER); a pavimentação de estradas vicinais; apoios às ações do CONSAÚDE; possibilidade de criação de um centro regional de zoonoses; recorrente presença de associações como Associação dos Mineradores de Areia do Vale do Ribeira e Baixada Santista (AMAVALES) e Associação dos Bananicultores do Vale do Ribeira (ABAVAR) em busca de apoio político para as suas demandas e reivindicações (por exemplo, necessidade de liberação de licenciamentos ambientais e luta contra a importação da banana equatoriana, respectivamente); defesa da duplicação da BR-116; luta por mais recursos para a saúde e a educação nos municípios; suporte aos municípios com as mudanças oriundas do Plano de Manejo do Mosaico Jacupiranga; questões pontuais do dia-a-dia das cidades do Vale do Ribeira e Litoral Sul.

A fase de reinstituição do consórcio teve como ponto marcante a reconsolidação política e a transição para a situação de consórcio público, ao assumir a personalidade jurídica de direito público. Além disso, houve amadurecimento institucional representado pela alteração estatutária que previu, dentre outras mudanças, a contratação dos cargos de Superintendente, Assessor da Presidência, Assessor de Imprensa e constituição de uma Diretoria Executiva e de Planejamento. Nesta fase, dois municípios do Litoral Sul (Peruíbe e Itanhaém) entraram no consórcio, o que reflete o interesse em articular-se politicamente ao Vale do Ribeira. De acordo com Caldas (2008), a expansão e institucionalização do consórcio pode ser mensurada pela inclusão em seu quadro de novos atores políticos, técnico e burocratas. Ou seja, a necessidade de contratação de pessoal para gerir o consórcio e a entrada de municípios que enxergam vantagens em associar-se demonstram amadurecimento do consórcio.

Esta também foi uma fase de consolidação do consórcio em termos de sua capacidade de articulação com outros níveis de governo, especialmente o estadual. As assembleias realizadas neste período puderam contar com presenças como Dilma Seli Pena (ex-secretária estadual de Saneamento e Energia, ex-presidente da Sabesp); Samuel Moreira e assessores (ex-prefeito de Registro, ex-deputado estadual, ex-presidente da Assembleia Legislativa de SP, ex-deputado federal e atual Secretário da Casa Civil de SP); Walter Wioshi e assessores (deputado federal); Francisco Danilo Forte (presidente da FUNASA); Arnaldo Jardim

(deputado federal); Enzo Luis Nico Junior (superintendente do DNPM/SP); Carlos Alberto Puzzi (diretor regional CIESP Vale do Ribeira); Paulo Renato Costa Souza (ex-ministro da Educação do Brasil, ex-deputado federal, ex-secretário estadual de Educação); Casemiro Tércio Carvalho (ex-secretário estadual adjunto de meio ambiente; ex-coordenador de planejamento ambiental, diretor presidente da Companhia Docas de São Sebastião); Pedro Ubiratan (ex-secretário estadual de meio ambiente); José Amaral Neto (diretor executivo da Fundação Florestal); Marcelo de Souza Minelli (Gerente de Setor de Planejamento de Licenciamento Ambiental da CETESB); Geraldo Alckmin (quando secretário estadual de Desenvolvimento); Isadora Parada (especialista ambiental na Secretaria do Meio Ambiente do Estado de SP e Coordenadora do Gerenciamento Costeiro no Complexo Estuarino Lagunar de Iguape e Cananéia e no Vale do Ribeira); Gerson Bittencourt (deputado estadual); Osvaldo Virgínio (deputado estadual); Gilberto Kassab (quando Ministro das Cidades); Márcio França (vice-governador do estado de São Paulo).

Conforme as ações descritas anteriormente, o consórcio consolidou sua capacidade de representação e articulação política. No entanto, no decorrer dos anos a inadimplência tornou-se uma questão que prejudica duramente as ações do consórcio. A superintendência trabalha no sentido de incentivar a quitação das dívidas, propondo negociações aos municípios, e coloca constantemente em pauta a possibilidade de exclusão dos municípios que não tem honrado seus compromissos.

Os ativos financeiros do CODIVAR são provenientes de repasses de recursos financeiros oriundos da celebração de contrato de rateio ou, eventualmente, de contratos de programa. Porém, há municípios que com grande frequência atrasam os pagamentos e que acumulam elevadas dívidas, o que impacta o fluxo financeiro do consórcio.

A análise de dados contábeis do ano de 2014, publicados no jornal regional de circulação semanal Notícias do Vale⁵⁴, permite identificar a limitação financeira que o consórcio enfrenta. Dos vinte e cinco municípios consorciados, em 2014 apenas quatro estavam com seus pagamentos em dia. Onze municípios apresentavam elevada dívida com o consórcio, sem ter realizado nenhum abatimento naquele ano. Outros seis municípios estavam fazendo contribuições maiores para realizar abatimento da dívida (estando longe de quitá-la

⁵⁴ <http://jornalnoticiasdovale.blogspot.com.br/>

naquele ano, contudo). A indisponibilidade financeira limita a capacidade do consórcio assumir novos compromissos e deixar de ser apenas um articulador político.

5.6.1. Estrutura de atuação

O CODIVAR é estruturado conforme a seguinte composição:

- I) Conselho de Prefeitos: órgão de deliberação máxima, constituído por:
 - a. Presidente;
 - b. Vice-Presidente;
 - c. Diretoria Executiva e de Planejamento
- II) Conselho Fiscal;
- III) Superintendência.

A Figura 6 a seguir representa a estrutura de funcionamento do consórcio

Figura 6. A estrutura de funcionamento do CODIVAR

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa

O requisito para cargos eletivos/indicativos não prevê remuneração, e é necessário que o município do prefeito pretendente ao cargo não esteja em atraso com suas mensalidades. A Diretoria Executiva e de Planejamento é constituída por três membros, indicados pelo Presidente, mais o Presidente e o Vice-Presidente. O quadro de pessoal do consórcio é composto pelos cargos em comissão de superintendente, assessor da presidência e assessoria de imprensa.

As assembleias gerais são o mecanismo de deliberação sobre todos os aspectos de interesse do consórcio, observando preceitos legais e do estatuto. Trata-se da instância máxima do CODIVAR, composta pelos prefeitos de todos os entes consorciados no exercício de suas funções. Esta assembleia reúne-se bimestralmente e extraordinariamente, quando convocada. A Assembleia Geral Ordinária ou Extraordinária acontece com a presença dos entes consorciados que detenham pelo menos metade do total dos votos e deliberam mediante voto favorável de entes consorciados que detenham pelo menos 51% do total dos votos dos consorciados.

As câmaras técnicas do CODIVAR reúnem-se mensalmente e são compostas por um gestor municipal e por um representante da iniciativa privada de cada município consorciado, indicados pelos prefeitos. O grande desafio das câmaras é a mobilização da participação de todos os municípios consorciados e a valorização deste espaço, uma vez que boa parte das prefeituras ainda não indicou seus representantes. Assim, esses espaços de atuação e decisão ainda não representam a totalidade do Vale do Ribeira.

A Câmara Técnica de Turismo está em atuação desde de janeiro 2014. Foi instituída com o objetivo de identificar os potenciais turísticos da região do Vale do Ribeira e estimular sua consolidação dentre os roteiros turísticos do estado de São Paulo. A partir da construção de um inventário turístico, a câmara tem o objetivo de utilizá-lo como subsídio para mostrar ao Ministério e à Secretaria de Meio Ambiente do Estado que a região está trabalhando para avançar, mas com capacidade limitada em termos de recursos.

Para obter recursos do governo estadual, é necessária a apresentação de um Plano de Diretor de Turismo com uma agenda de ações técnicas que contemple aspectos variados de turismo como eventos esportivos, gastronômicos, culturais etc. Conhecida como a “Amazônia Paulista”, a região possui condições naturais para tornar-se destino turístico estadual, nacional e internacional. No entanto, ações técnico-profissionais de análise e planejamento, bem como investimentos, fazem-se essenciais para que o potencial seja desenvolvido.

Uma das bandeiras tem sido conquistar para os municípios da região a condição de “município de interesse turístico”, o que esbarra em pré-requisitos como: capacidade de prover água potável e coleta de resíduos; possuir expressivos atrativos turísticos; realizar plano diretor de turismo; possuir conselho municipal de turismo ativo; estudo de demanda turística; inventário turístico.

Já a Câmara Técnica de Educação foi instituída em 2012, a partir de uma parceria com Oficina Municipal, que promoveu cursos e capacitações nas áreas de turismo, recursos hídricos e, em especial, educação. No que se refere à área de educação, a parceria consistiu em levar para o Vale do Ribeira o Programa Melhorias da Educação, com financiamento da Fundação Itaú Social. O programa, já finalizado na região, teve como objetivo a formação continuada dos gestores municipais para promoção da qualidade da educação, visando aperfeiçoar o Plano Municipal de Educação (PME) e o Sistema de Gestão Municipal da Educação (SGME).

Além de o programa ter representado um importante passo para o aperfeiçoamento da gestão da educação em nível municipal, sua experiência permitiu articulação entre os representantes da área de educação dos municípios consorciados. Este fato possibilitou a consolidação da Câmara Técnica de Educação, e através dela tornou o CODIVAR fórum relevante para tratar dos assuntos pertinentes à educação.

6. CONSÓRCIOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO LOCAL (CONSADs)

6.1. O contexto do movimento de integração do município ao processo nacional de formulação de políticas públicas e as referências para a criação dos CONSADs

Segundo Farah (2013), a onda de inovações locais (originada das novas atribuições dos municípios depois do marco da descentralização e no pós-democratização) convive com o movimento de definições de arcabouços normativos e de políticas, planos e programas de abrangência nacional (com objetivo de implementação e gestão local) ao longo do período que vai da promulgação da Constituição de 1988 até hoje. A autora sugere que ocorre um deslocamento progressivo na direção de um maior controle pelo centro, ou seja, o nível federal tem criado diversos programas, aos quais os municípios devem cumprir uma série de requisitos para fazer adesão. Esse fenômeno ainda não foi suficientemente estudado, mas marca os anos 2000 e a presente década.

O motivo para maior controle pelo nível federal reside no fato de que a descentralização tem como um de seus aspectos críticos a desigualdade na distribuição de inovações entre municípios. Essa situação conduziu a um esforço de coordenação federativa por parte do governo federal, o que estimulou certa “recentralização” das políticas. “Neste processo, o papel dos municípios passa a ser o de adesão e não mais o de protagonista” (FARAH, 2013, p. 180). Neste sentido, Farah pontua que (2013, p. 182):

As iniciativas locais, num primeiro momento, foram importantes fontes de inspiração e “experiência” em que se baseou o governo federal para desenvolver políticas nacionais. Estas, mais tarde, voltaram aos municípios, como programas federais aos quais os municípios devem aderir, na qualidade de entes federados autônomos.

Esse processo de “recentralização” possibilitou ao governo federal lançar e experimentar uma variedade de arranjos institucionais com o objetivo de construir políticas públicas efetivas em um contexto territorial como o brasileiro, marcado pela diversidade e complexidade. Ou seja, o território emerge como elemento a ser observado diante da constatação de que as políticas nacionais têm resultados muito diferenciados nos municípios em que são implementadas. Isso porque as peculiaridades territoriais condicionam o êxito dos investimentos realizados e as capacidades institucionais muito distintas não permitem a durabilidade de projetos e iniciativas. Além disso, o território torna-se uma unidade de análise relevante devido à necessidade de mobilização de uma pluralidade de forças sociais que nele

se inserem, cada uma delas portadoras de interesses ou de habilidades sociais necessárias à consecução desses projetos (LOTTA e FAVARETO, 2016).

Em alguns desses novos arranjos observa-se a presença de três componentes de destaque: a articulação de temáticas intersetoriais (integração horizontal); a construção de modelos de gestão de políticas com coordenação entre os entes federativos (integração vertical) e a sociedade civil; a busca de enraizamento nos contextos locais de implementação das políticas, ou seja, de absorção de forma substantiva da dimensão territorial (LOTTA e FAVARETO, 2016).

Um destes arranjos é o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), que é criado quando a primeira gestão Lula decide pelo aprofundamento dos princípios e diretrizes do Programa Comunidade Ativa (1999-2002), que tem como seu antecessor o Programa Comunidade Solidária (1995-1998).

O Programa Comunidade Solidária foi o principal referencial do governo de Fernando Henrique Cardoso para o combate à pobreza extrema, a partir de uma agenda que previa: redução da mortalidade infantil, suplementação alimentar, apoio ao ensino fundamental, apoio à agricultura familiar, geração de emprego e renda, qualificação profissional e desenvolvimento urbano. Em meados de 1999, o governo recorreu a acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) que renderam imposições como cortes orçamentários que atingiram também a área social, o que direcionou o foco para melhoria de gestão, eficiência e coordenação de recursos disponíveis e dos programas existentes (DEL PORTO, 2006).

Essa fase consolidou o Programa Comunidade Ativa, que atuava a partir da base local (o município) com a estratégia de formação de fóruns de desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS). O programa foi uma proposta de combate à pobreza e de promoção de desenvolvimento nos municípios mais pobres do país. A metodologia previa o planejamento de ações em nível local, lançando um novo olhar de construção de práticas de inclusão social. Caberia ao fórum, juntamente com representantes das prefeituras, fazer um diagnóstico de seu município identificando necessidades e potencialidades. Uma vez definida a agenda, o objetivo era estabelecer um pacto envolvendo o fórum, os governos municipais, estaduais e federal para definição de responsabilidades para a execução das ações, mediante um plano de desenvolvimento local (FONTES *et al.*, 2002).

A partir da referência dos fóruns DLIS, no governo Lula a estratégia de ação para combate à pobreza tem como eixo fundamental o combate à fome, materializado no Programa Fome Zero, do MDS. No âmbito deste programa, os fóruns CONSAD foram lançados em 2003⁵⁵ como parte integrante da estratégia de fortalecimento e ampliação de ações de segurança alimentar e nutricional e de desenvolvimento local nas áreas prioritárias do país. As ações do programa enquadravam-se em quatro eixos articuladores: a) Acesso a alimentos: a principal ação foi a expansão do Programa Bolsa Família; b) Fortalecimento da agricultura familiar: ampliação de acesso a crédito (PRONAF) e criação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA); c) Promoção de processos de geração de renda: incentivo à economia solidária e ações de qualificação da população de baixa renda; d) Articulação, mobilização e participação popular: capacitação sobre segurança alimentar e nutricional, iniciativas de assistência social e atenção às famílias (ORTEGA, 2007). Caberia aos fóruns CONSAD discutir um plano de desenvolvimento local, acompanhar a implementação das políticas públicas voltadas para segurança alimentar e deliberar sobre recursos direcionados a projetos alinhados ao plano de desenvolvimento.

Embora Lula tenha buscado a personificação do objetivo de combate à pobreza extrema a partir de um programa próprio, a proposta encontra muitas semelhanças com o programa de FHC, ao consolidar fóruns com representação da sociedade civil para discussão e encaminhamento de demandas locais e com o objetivo de articular os três níveis de governo para a promoção do desenvolvimento. A diferença fundamental residia no fato de que FHC trazia em seu programa a dimensão local a partir do município, enquanto o programa de Lula trouxe a abordagem territorial para a definição de áreas prioritárias dos programas, diretriz que se consolidou a partir Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), conforme será abordado a seguir.

6.2. O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT)

No Brasil, a incorporação da abordagem territorial como referência à formulação

⁵⁵ Sua criação estava inserida no contexto do recém-instituído Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, pela MP nº 103/2003, depois transformada na Lei nº 10.683/2003. Foi extinto em 2004, tendo suas competências transferidas para o atual MDS.

de políticas públicas vem implicando uma ressignificação do papel dos espaços rurais nos processos de desenvolvimento econômico, de modo que estes espaços não são pensados mais apenas do ponto de vista da produção (ou seja, sob uma abordagem setorial) mas sob a lógica de reconhecimento de suas dimensões sociais e culturais e de suas peculiaridades locais (MEDEIROS e DIAS, 2011).

“Até a década de 1990 não havia políticas diferenciadas e com abrangência nacional que levassem em conta uma perspectiva ampliada do meio rural e dos segmentos sociais que o integram.” (BONNAL e KATO, 2011, p. 62). As políticas voltadas para o meio rural coincidiam com objetivos setoriais, fundamentadas em crédito agrícola sem categorização⁵⁶ e na manutenção dos preços agrícolas.

Com os processos de redemocratização, descentralização das funções públicas do nível federal para outros níveis de governo e a reorganização e legalização dos movimentos sociais do campo, ocorreram mudanças consideráveis na forma de concepção, estruturação e operacionalização das políticas públicas (BONNAL e KATO, 2011).

O processo político que possibilitou uma estratégia de desenvolvimento rural centrada na ideia de “território” teve como origem a pressão exercida por atores rurais na luta pela terra, pela busca de reconhecimento ao trabalho rural, pelos direitos dos agricultores familiares e da sociedade rural. Nesse contexto, a reconstrução da institucionalidade pública para lidar com o tema da agricultura familiar, materializada na figura do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)⁵⁷ fez-se fundamental (ECHEVERRI, 2010).

O fortalecimento do ministério deu-se a partir do aprofundamento do PRONAF (criado em 1996 por FHC), que tem função estruturante para o desenvolvimento rural, e a partir da formação de três secretarias, que deram suporte ao processo de definição de políticas territoriais. São elas: Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), Secretaria de Agricultura

⁵⁶ Os pequenos produtores competiam por recursos públicos e por políticas públicas nas mesmas condições em que grupos altamente capitalizados, o que restringia consideravelmente seu acesso (BONNAL e KATO, 2011).

⁵⁷ No Governo do presidente José Sarney (1985 – 1990), o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD), responsável pelo Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), foi extinto, tendo suas competências incorporadas ao Ministério da Agricultura. Em 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2003), foi criado o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), transformado em Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar, em 1999. Ainda em 1999, foi alterado para Ministério de Política Agrícola e Desenvolvimento Agrário. No ano 2000, passa a ter a atual denominação, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (MDA, s.d). Em 2016, o MDA foi extinto e suas atribuições foram transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

Familiar (SAF) e Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). A SDT nasce em 2003, com as atribuições de formulação de planos de desenvolvimento rural em nível territorial, negociação de recursos ministeriais e coordenação das ações de colegiados territoriais, tornando a unidade territorial o foco da política de desenvolvimento (ECHEVERRI, 2010).

Diretamente ligada à origem da SDT/MDA está a criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT)⁵⁸. Este programa passou a operar de forma regulamentada em julho de 2005, quando obteve sua chancela formal por intermédio da Portaria nº 5, de 18 de julho de 2005, emitida pela SDT. Esta portaria reconhece a seleção, alteração e administração de Territórios Rurais e garante suporte legal para o programa Territórios da Cidadania (TC), programa adicional que começou a ser executado em 2008.

O programa é originário de duas linhas de ação do PRONAF, o “PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais” e o “PRONAF Capacitação dos Agricultores Familiares”. A proposta de criar o PRONAT visava transformar essas linhas de crédito em um processo de planejamento para elaboração e financiamento de projetos em escala intermunicipal. Significava “(...) ultrapassar a escala municipal e propor o espaço microrregional, sendo este mais propício para a compreensão do recorte territorial” (SABOURIN, 2014, p. 4). As duas linhas deixaram de fazer parte do PRONAF, que ficou restrito ao crédito rural, e passaram a compor o PRONAT via linhas “Apoio a projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais” e “Capacitação de agentes de desenvolvimento⁵⁹” (LEITE e WESZ JUNIOR, 2011).

Assim, desde a instituição da SDT, por meio do PRONAT, o MDA estimula a criação de territórios rurais com base em critérios de identidade geográfica, cultural e/ou produtiva, com o objetivo de criar e/ou fortalecer uma institucionalidade territorial supramunicipal

⁵⁸ O PRONAT é também conhecido como o programa dos Territórios Rurais de Identidade. A ideia de “territórios de identidade” implica pensar os territórios em seus contextos específicos e em seu desenvolvimento ao longo do tempo e do espaço. A identidade é relacionada ao processo histórico de ocupação da região; à constituição de seus grupos sociais e formas de organização social e política; às manifestações culturais; ao ambiente natural e seus recursos; aos sistemas agrários; às formas de acesso à terra; às formas de produção e comercialização. A maneira como esses aspectos se inter-relacionam e são processados pelos atores sociais determinam a identidade territorial (ECHEVERRI, 2010).

⁵⁹ As ações foram ampliadas em 2004 com a linha “Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)” e “Gestão Administrativa do Programa”; em 2006 “Apoio a Gestão de PTDRS”; em 2007 “Fomento aos Empreendimentos Associativos e Cooperativos da Agricultura Familiar e Assentamentos da Reforma Agrária”; em 2008 “Fortalecimento e Valorização de Iniciativas Territoriais de Manejo e Uso Sustentável da Agrobiodiversidade” (LEITE e WESZ JUNIOR, 2011).

(CALDAS e MOREIRA, 2013). Ao adotar a perspectiva territorial, a unidade de intervenção das políticas passou a considerar o espaço vivo, funcional, com dinâmicas sociais e culturais representados pelos territórios, que não necessariamente correspondem à divisão político-administrativa, refletida nos estados e municípios (ECHEVERRI, 2010).

A dinâmica institucional do PRONAT obedece a uma lógica de seleção de territórios que se tornaram foco da intervenção pública, direcionamento de recursos e estabelecimento de conselhos compostos pelo Estado e sociedade civil, que se encarregam de estruturar e avançar com o programa. O objetivo é de fortalecimento dos atores sociais do território em torno da construção participativa de um plano de desenvolvimento e da elaboração de projetos coletivos, cujos grupos alvo são o setor da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais (BONNAL e KATO, 2011).

Para a definição dos Territórios Rurais foram utilizados os seguintes critérios: i) conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; ii) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes por quilômetro quadrado; iii) maior concentração do público prioritário do MDA, portanto maior demanda social (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário); vi) conjunto de municípios integrados com CONSAD, do MDS, e Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional (MIN).

Em uma primeira fase, ocorreu a delimitação e escolha dos territórios alvo, seguida pelas fases de criação e consolidação dos colegiados territoriais (CODETER)⁶⁰ e de elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). O PDTRS é o documento elaborado para dar apoio à gestão social dos territórios rurais. Seus objetivos específicos são: a) Sensibilizar e mobilizar os atores territoriais para organização do CODETER; b) Construir um diagnóstico territorial; c) Construir uma visão de futuro, identificando eixos de desenvolvimento, programas e projetos territoriais estratégicos; d) Criar um sistema de gestão que leve em consideração a implementação qualificada das políticas públicas de apoio ao desenvolvimento rural; e) Aprofundar a formação e capacitação

⁶⁰ A construção do plano bem como sua implementação deveriam ocorrer com apoio dos CODETER, fóruns constituídos em cada território por instituições da sociedade civil e do poder público, responsáveis pelo planejamento territorial, pela articulação institucional, elaboração de propostas e projetos técnicos, acompanhamento e controle social das ações do programa e de outras políticas públicas que concorrem para o desenvolvimento sustentável dos territórios (BRASIL, MDA/SDT, 2013).

nos territórios, visando o fortalecimento do capital social local; f) Possibilitar o fortalecimento das expressões culturais do território; g) Consolidar e legitimar os colegiados territoriais. h) Fortalecer as formas de expressão das marcas de identidade territorial (BRASIL, MDA/SDT, s.d).

Um desafio da abordagem territorial reside na definição de responsabilidades e competências dos níveis federal, estadual, territorial e municipal. O nível federal, por meio da SDT, assumiu o papel de facilitador. Os PTDRS tinham o objetivo de definir papeis para os demais níveis, estabelecendo um mapa de ação e ordenamento de competências, “que conformam o pilar orientador da ação dos CODETER e servem de enlace de negociação e acordos entre o território e a oferta de política pública” (ECHEVERRI, 2010, p. 97).

No caso específico do Vale do Ribeira, a execução do PRONAT se deu a partir da atuação do fórum CONSAD. Uma vez que o fórum já estava estabelecido a partir de esforços do MDS não foi necessário formar um CODETER. Assim, o CONSAD tornou-se o espaço oficial para discussão dos assuntos pertinentes ao PTDRS, coordenado pelo MDA, e da conjunção de ações oriundas de outros ministérios, como o MMA com o projeto Agenda 21.

No que se refere ao Vale do Ribeira, faz-se relevante compreender, no contexto da emergência da abordagem de desenvolvimento territorial e do estabelecimento dos territórios rurais de identidade, o papel desempenhado pelo CONSAD, fórum consultivo e deliberativo que assumiu a responsabilidade de tomada de decisão sobre programas e projetos territoriais e direcionamento de recursos originados do governo federal.

6.3. A origem e formação do CONSAD Vale do Ribeira: consolidação, legitimação e auge do fórum local a partir do protagonismo da sociedade civil

Os CONSADs foram estabelecidos em regiões de baixo índice de desenvolvimento com objetivo de promover a cooperação entre municípios, em prol da segurança alimentar e do desenvolvimento territorial. Os municípios selecionados⁶¹ para constituírem os CONSADs apresentavam “perfil rural, com grandes carências infraestruturais, cuja atividade econômica e de subsistência reside, na maior parte dos casos, na agricultura familiar.” (ORTEGA, 2007).

⁶¹ A proposta de implantação dos CONSADs, bem como identificação de áreas potenciais para constituí-los, foi apresentada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), no ano de 2003, como fruto de um estudo contratado inicialmente pela Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, já descrito anteriormente neste trabalho (PRADO, 2011).

Foram criados por decreto público em 2003, como um dos principais instrumentos do Programa Fome Zero. O contexto era marcado pela retórica participativa que fundamentou o discurso eleitoral de Lula, tendo os fóruns CONSAD nascido sob forte apelo popular e com abertura para o envolvimento da sociedade civil organizada em sua implementação (COELHO et. al, 2005).

No que se refere à forma de funcionamento, as ações dos CONSADs foram estruturadas a partir de um fórum de deliberação máxima, com participação de dois terços da sociedade civil e um terço do poder público, cujas decisões negociadas e pactuadas representavam base para formulação de um plano de desenvolvimento territorial integrado, que deveria ser construído como referência para um plano de ação. No caso do CONSAD Vale do Ribeira, como mencionado anteriormente, este plano foi o PDTRS, uma vez que o Vale do Ribeira foi classificado como um território rural de identidade, segundo critérios do PRONAT.

Para que o CONSAD tivesse respaldo legal era necessário estabelecer um acordo de programa (pacto de ação conjunta dos atores públicos e privados) e criar “leis autorizativas” (aprovadas pelas câmaras legislativas dos municípios participantes, formalizando o engajamento das prefeituras e do estado e garantindo aporte de recursos financeiros para apoio logístico e operacional) (PRADO, 2011).

Dentro desses requisitos legais, o CONSAD Vale do Ribeira foi instituído como “Associação Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do Vale do Ribeira”, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, na forma jurídica de uma associação. A ata de sua constituição foi subscrita em 3 de abril de 2004, sendo seu CNPJ ativo desde 30 de setembro de 2004⁶².

O CONSAD foi integrado pelos municípios do Vale do Ribeira paulista, que se agruparam em microrregiões para efeito de articulação, mobilização e organização interna: Microrregião I: Apiaí, Itaóca, Ribeira, Barra do Chapéu, Itapirapuã Paulista e Iporanga; Microregião II: Registro, Sete Barras, Jacupiranga, Eldorado, Cajati e Barra do Turvo;

⁶² Em 2003 foram instituídos 40 CONSADs em todo o Brasil (congregando 585 municípios ocupados por 11,2 milhões de habitantes), na forma de associações civis sem fins lucrativos, pessoa jurídica de direito privado. Embora outros arranjos territoriais tenham sido constituídos por indução do Governo Federal (como os Territórios Rurais, sob coordenação da SDT/MDA, e os Territórios da Cidadania sob coordenação da Casa Civil) somente os CONSADs tiveram como premissa a constituição de uma personalidade jurídica (PRADO, 2011).

Microrregião III: Ilha Comprida, Iguape, Cananéia, Peruíbe, Pariqueira-Açu e Itariri; Microrregião IV: Juquiá, Tapiraí, São Lourenço da Serra, Juquitiba, Miracatu e Pedro de Toledo.

A administração do CONSAD Vale do Ribeira foi composta por (IDESC, 2005):

- Fórum: com função deliberativa máxima, é responsável pela discussão, planejamento e orientação de políticas com base no PDTRS. É presidido por um coordenador geral e na sua ausência pelo secretário executivo. É constituído por representantes das prefeituras municipais, de entidades privadas (associações, sindicatos, cooperativas, entidades de classe, ONGs...) e dos poderes públicos estadual e federal;
- Núcleo Dirigente: é eleito pela assembleia do fórum. É o órgão executivo que tem responsabilidade de supervisão e acompanhamento das ações gerenciais. É composto pelo coordenador geral do fórum, pelo secretário executivo, pelo diretor financeiro e por coordenadores de microrregião;
- Conselho Fiscal: órgão consultivo e fiscalizador, com competência para emitir parecer sobre desempenho financeiro, contábil e sobre operações patrimoniais;
- Microrregiões: constituem representação de nível intermediário com função de aproximar representantes dos municípios, organizando eventos e mobilizando membros. Cada microrregião tem seus coordenadores, que integram o Núcleo Dirigente;
- Câmaras técnicas: espaços de aprofundamento de debates técnicos, elaboração de pareceres para o fórum, negociação e articulação de ações e estratégias. Servem de espelho para as ofertas de políticas públicas e de apoio aos ministérios que participam do CONSAD. São compostas por representantes do fórum, sendo eleito um coordenador para os trabalhos de cada câmara.

Foram constituídas: Câmara Técnica de Desenvolvimento Sustentável (para desenvolvimento de trabalhos em parceria com o MMA, com destaque para a Agenda 21/PDTRS); Câmara Técnica de Segurança Alimentar (com foco nas políticas públicas do MDS, como programas de segurança alimentar, distribuição de alimentos da agricultura familiar, educação alimentar, etc.); Câmara Técnica de Agricultura Familiar (com foco nos trabalhos correspondentes às políticas públicas do MDA, como apoio à Infraestrutura Territorial, Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER, PRONAF, apoio à comercialização, apoio ao cooperativismo e associativismo etc.) (IDESC, 2005).

A estrutura organizacional do CONSAD Vale do Ribeira é representada a seguir na Figura 7:

Figura 7. Estrutura organizacional do CONSAD Vale do Ribeira

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

No Vale do Ribeira, o CONSAD, enquanto o fórum local para discussão de programas e projetos no âmbito do MDS, MMA e MDA, constitui-se em um espaço de ação pública em que é estabelecido o lócus das relações sociais dos indivíduos que integram tais programas e projetos. A Figura 8 a seguir sintetiza a maneira como as ações estratégicas territoriais oriundas dos três ministérios confluem no CONSAD por meio do PTDRS.

Figura 8. Estratégia de desenvolvimento territorial do Vale do Ribeira

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa

Através da forma organizativa do CONSAD, o governo federal promoveu atuação conjunta do MMA, MDS e MDA para ações de estímulo ao desenvolvimento do Vale do Ribeira. Tais ações previam o protagonismo de uma institucionalidade territorial colegiada, tendo o CONSAD sido escolhido para essa função, enquanto fórum democrático de discussão destas ações. Com o objetivo de otimizar tempo, recursos e permitir participação ampla e aberta, os três ministérios concordaram em considerar o PTDRS um plano único a ser executado nos moldes do Programa da Agenda 21⁶³.

Para que fosse possível o desenvolvimento do PTDRS, o MMA publicou o edital nº 03/2004 para candidatura de instituições proponentes, propondo o apoio financeiro para este projeto via Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA). Entre os critérios estabelecidos, a instituição proponente deveria ser entidade membro do CONSAD Vale do Ribeira. Em reunião do fórum do CONSAD em 2004, o IDESC (Instituto para o Desenvolvimento Sustentável e Cidadania do Vale do Ribeira)⁶⁴ foi a entidade eleita como proponente, devendo, entretanto, assegurar o fórum do CONSAD como instância máxima de pactuação e deliberação sobre todo o processo de implantação do PDTRS. Foi assinado um convênio entre o IDESC e o MMA, fato que deu início ao projeto intitulado “Elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Vale do Ribeira e implantação de projetos socioambientais prioritários”, que ficou conhecido como “Projeto Vale do Ribeira Sustentável” (PVRs) (IDESC, 2005).

O PVRs foi aprovado em 2005 com o prazo de vinte e quatro meses para execução, com financiamento da ordem de R\$750.000,00. O projeto tinha um alcance trinta e dois municípios, incluindo além do Vale do Ribeira paulista sete municípios do Estado do Paraná⁶⁵. As primeiras metas estabelecidas foram mobilização territorial para a elaboração do

⁶³ A Agenda 21 é uma ferramenta de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável, construído a partir das diretrizes da Agenda 21 Global (um programa de ação originado na Rio-92, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento). A Agenda 21 Local é o processo de planejamento participativo de um determinado território que envolve a implantação de um Fórum de Agenda 21, composto por governo e sociedade civil. Este fórum é responsável pela construção de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, que estrutura as prioridades locais por meio de projetos e ações e define os papéis do governo e dos demais setores da sociedade local para sua implementação (BRASIL, MMA, s.d).

⁶⁴ O IDESC é uma organização não governamental, pessoa jurídica de direito privado, sem fins econômicos, criada em 15 de março de 2001, com sede em Registro - SP. O IDESC tem como objetivo desenvolver estudos, pesquisas e projetos para promover desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida da população do Vale do Ribeira.

⁶⁵ Adrianópolis, Doutor Ulysses, Tuna do Paraná, Bocaíva do Sul, Rio Branco do Sul, Itaperuçu e Cerro Azul.

PDTRS, capacitação e formação, implantação de projetos prioritários e fortalecimento institucional do CONSAD (IDESC, 2005).

Os primeiros passos consistiram em esforços de mobilização da sociedade civil organizada e do poder público local, com realização de reuniões, oficinas e conferências. A partir daí foi construído um diagnóstico territorial, que serviu de subsídio para a elaboração das primeiras versões do projeto. Em uma nova etapa o CONSAD organizou um ciclo de conferências microrregionais e uma conferência regional, para discutir as diretrizes do plano territorial. Após amadurecimento do debate, as propostas foram encaminhadas para sistematização e elaboração do documento final (IDESC, 2006).

Essa etapa foi seguida da realização de oficinas e capacitação para elaboração de projetos a partir do plano. O trabalho do PVRS concentrou-se então no acompanhamento da elaboração de projetos, em especial aqueles que se enquadravam nos editais do CONSAD/MDS e do MDA (voltados para assistência técnica e Programa de Apoio à Infraestrutura nos Territórios Rurais - PROINF). Seguiu-se para a fase de lançamento de edital para seleção de projetos socioambientais prioritários (Edital Vale do Ribeira Sustentável/Agenda 21 – nº 01/2006). Como os recursos destinados ao financiamento dos projetos escolhidos não foram totalmente utilizados, um novo edital foi lançado em 2007 (Edital Vale do Ribeira Sustentável/Agenda 21 nº 01/2007 – seleção de propostas para a implantação de projetos socioambientais prioritários). Ao todo, entre 2006 e 2007, vinte e dois projetos socioambientais foram aprovados e executados (IDESC, 2007).

Em resumo, durante os anos de 2005, 2006 e meados de 2007 foi realizado o Projeto Vale do Ribeira Sustentável (PVRS) pelo IDESC, envolvendo ações do MDS (via CONSAD), MMA (via Agenda 21) e MDA (via PRONAT), que gerou um produto designado Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e serviu como plano de ação para orientar o financiamento de projetos de desenvolvimento elaborados localmente⁶⁶.

O sucesso da elaboração do PTDRS, por meio da execução do PVRS, é decorrente da ampla participação e protagonismo da sociedade civil, o que legitimou o fórum do CONSAD

⁶⁶ Os atores locais foram estimulados para seleção, desenvolvimento e controle social de projetos coletivos com foco em demandas produtivas e sociais, como instalação de cooperativas, aquisição de equipamentos, capacitação de pessoal, construção de centrais de comercialização de produtos da agricultura familiar, construção de agroindústria etc.

quanto à sua importância no debate, negociação, articulação e tomada de decisões no âmbito das políticas territoriais do governo federal. Esta foi a fase mais próspera do CONSAD, uma vez que a oportunidade de deliberação sobre uso de recursos e a consequente priorização de projetos a serem implementados localmente com capacitação para a sociedade civil tornaram o colegiado um espaço legítimo de cogestão entre poder público e sociedade civil. Este sucesso de participação rendeu ao CONSAD Vale do Ribeira o status de CONSAD modelo: outros fóruns constituídos no Brasil tinham-no como referência de capacidade de articulação política, execução e implementação a partir da atuação da sociedade civil.

No entanto, após implantação de projetos locais selecionados via editais não houve continuidade de ações no escopo do PVRS, uma vez que o IDESC não renovou o convênio de implementação da Agenda 21 com o MMA. Assim, não havia recursos para continuidade do PVRS. Este acontecimento é também relacionado à saída de coordenadores do projeto conduzido pelo IDESC para participação de disputa de pleito eleitoral municipal, o que resultou em esvaziamento de capacidade de liderança do fórum e no seu uso para atendimento de interesses pessoais, eleitorais e partidários em detrimento dos anseios coletivos representados pela sociedade civil organizada, o que acabou por desmobilizar o fórum, como será visto adiante neste trabalho.

Em 2008, já no segundo mandato de Lula, houve o lançamento do Programa Territórios da Cidadania (PTC) pelo governo federal. O território do Vale do Ribeira, já reconhecido no PRONAT como um território de identidade, foi então reconhecido como um território da cidadania, o que o tornou alvo da Matriz de Ações Integradas do Governo Federal, que combinava ações e projetos interministeriais na política territorial rural, como será visto a seguir.

6.4. O Programa Territórios da Cidadania: da euforia inicial à desmobilização do fórum

Depois do PRONAT, o governo federal buscou a integração das políticas públicas com abordagem territorial e seu fortalecimento com a criação do Programa Territórios da Cidadania (PTC)⁶⁷. Este programa teve como base a instituição dos Territórios Rurais de Identidade, sendo um desdobramento do PRONAT.

⁶⁷ Instituído pelo Decreto nº 11.503 de fevereiro de 2008.

O Quadro 2 a seguir mostra a abrangência do PTC em território nacional e no território rural do Vale do Ribeira, em termos de número de municípios, de habitantes, de habitantes rurais, de estabelecimentos da agricultura familiar, de famílias assentadas da reforma agrária, de famílias de pescadores, de terras indígenas e de comunidades quilombolas. Esses números mostram a dimensão que o programa tinha a pretensão de atingir.

Quadro 2. Abrangência do Programa Territórios da Cidadania no Brasil e no Vale do Ribeira

Local	Nº de municípios	Habitantes	Habitantes rurais	Estabelecimentos da agricultura familiar	Famílias assentadas da reforma agrária	Famílias de pescadores	Terras indígenas	Comunidades quilombolas
Brasil	1.852	42,4 milhões	13, milhões	1,9 milhão	525 mil	210 mil	317	810
Vale do Ribeira	25	443 mil	115 mil	7 mil	150 mil	2,5 mil	3	34

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil, MDA/SDT (2015).

O argumento principal para sua criação era a necessidade de incentivar o caráter transversal e interministerial da política territorial rural, incorporando outros setores de intervenção (saúde, educação, energia, meio ambiente, turismo, pesca, transporte, etc.) (SABOURIN, 2015). Assim, surge com o objetivo de promover articulação de um amplo leque de políticas públicas setoriais em um mesmo território, o que se dá a partir da concentração de recursos de outros ministérios ligados ao desenvolvimento rural nos territórios rurais prioritários, sob coordenação da Casa Civil (BONNAL e KATO, 2011), o que demonstra a prioridade dada ao programa.

Por já ter um CONSAD constituído, este foi aproveitada no Vale do Ribeira para congregar atores sociais e gestores públicos, com o objetivo de gestão de um conjunto diversificado de iniciativas inseridas em matrizes de ação territorial oriundas do governo federal. Tais matrizes foram construídas no interior do fórum do CONSAD, priorizando as demandas pontuadas pelos seus membros, e validadas pelos ministérios.

Foram definidos três eixos de atuação no PTC: “Apoio a Atividades Produtivas”, “Cidadania e Direito” e “Infraestrutura”. Estes eixos se desdobram em sete temas (Organização Sustentável da Produção; Ações Fundiárias; Educação e Cultura; Direitos e Desenvolvimento Social; Saúde, Saneamento e Acesso à Água; Apoio a Gestão Territorial; Infraestrutura). Os eixos e temas definem as prioridades do programa, mas são as ações os

meios diretos de intervenção, uma vez que os territórios obtêm recursos por meio delas (LEITE e WESZ JUNIOR, 2011).

Uma vez definidos os eixos e temas, é feita anualmente uma consulta aos ministérios para obter sua adesão ao programa pela oferta de ações (que compõem a Matriz de Ação Federal). Não se trata da criação de novas políticas públicas para ingressarem no PTC, mas de destinar um volume de recursos dos programas já existentes aos Territórios da Cidadania. Assim, a participação de um ministério no PTC não gera maior dotação orçamentária para essa instituição, somente uma redistribuição dos valores com o objetivo de aumentar os recursos empregados nas regiões mais vulneráveis segundo critérios do programa. Ou seja, não são ampliados os recursos dos ministérios, na verdade cada política setorial passa a direcionar uma parcela do seu montante de recursos para os territórios via PTC (LEITE e WESZ JUNIOR, 2011).

Como o PTC é uma agregação de ações de diferentes ministérios, ele não possui orçamento próprio (ou seja, não existe na Lei Orçamentária Anual nenhuma rubrica destinada ao PTC), tratando-se da soma de orçamentos específicos. Dessa maneira, esta política pública acabou refém da adesão dos órgãos federais e seus recursos. No entanto, a territorialização das ações foi uma importante inovação implementada pelo PTC na gestão de programas governamentais, o que representou garantia de que o volume de recurso previsto inicialmente na Matriz de Ação Federal chegasse a determinado espaço impreterivelmente (LEITE e WESZ JUNIOR, 2011).

O volume de recursos previsto no PTC representou novo fôlego para o fórum do CONSAD, gerando euforia para sua rearticulação e mobilização da sociedade civil e do poder público local. Houve a disponibilização de um total R\$148,8 milhões oriundos de quinze ministérios⁶⁸ em uma matriz de ações do governo federal em 2008. Deste montante, foram executadas 80% das ações previstas (R\$ 121,9 milhões), de acordo com o sítio eletrônico do

⁶⁸ Casa Civil; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cidades; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social e Combate a Fome; Educação; Integração Nacional; Justiça; Meio Ambiente; Minas e Energia; Planejamento Orçamento e Gestão; Saúde; Trabalho e Emprego; Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca; Secretaria Especial de Políticas de Promoção a Igualdade Racial; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Especial da Presidência da República e Secretaria de Relações Institucionais.

programa⁶⁹. Em 2009, os recursos previstos para execução de ações eram de R\$ 152, 6 milhões, mas não se encontra disponível o relatório de ações que foram executadas.

Segundo o MDA (BRASIL, MDA, 2015) entre 2010 e 2012 o Programa foi rediscutido, a partir da implementação do Plano Brasil sem Miséria⁷⁰ e do novo Plano Plurianual (PPA), e ajustado para alinhar a matriz de ações aos novos programas de governo. Não foi gerada para este período uma nova matriz, mas o MDA afirma que ações continuaram sendo implementadas conforme a matriz anterior. A partir de 2013, uma nova matriz foi disponibilizada, contando com uma capacidade de recursos muito inferior ao que foi disponibilizado na primeira fase do programa e com uma participação ministerial bem menos representativa (R\$31,2 milhões disponibilizados por sete ministérios⁷¹, montante que representa aproximadamente 20% da disponibilização feita no lançamento do programa). Em 2014 e 2015 não foram lançadas novas matrizes (BRASIL/MDA, 2016).

Com o fim das matrizes de ação territorial, a proposta de desenvolvimento territorial arrefece, implicando em enfraquecimento e desmobilização do fórum, que tem seus atores desarticulados e frustrados com a descontinuidade de ações. O modo de operação do PTC é semelhante ao do PRONAT, mas reduziu o poder deliberativo da sociedade civil, pois o executivo federal selecionava ações já planejadas “(...) nos diferentes programas antes dispersos e ofertados ao território, [assim, à sociedade civil] caberia somente definir prioridades dentro desse cardápio” (FAVARETO, 2010, p. 57). Ao perder capacidade de deliberação sobre o direcionamento de recursos e definição de projetos a sociedade civil tem seu espaço de atuação limitado e o CONSAD perde sua essência.

A partir de 2014, por meio de uma parceria entre a SDT/MDA, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), universidades públicas e Institutos Federais, foram consolidados os Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial (NEDETs), criados como uma estratégia para dar apoio e assessoramento técnico aos colegiados territoriais. A formação dos NEDETs constitui uma fase de sobrevivência das ações territoriais orientadas pelo governo federal, frente ao esvaziamento do PTC. Os desdobramentos desta fase no Vale do Ribeira serão abordados a seguir.

⁶⁹ <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/>

⁷⁰ Instituído pelo Decreto nº 7.492, de junho de 2011.

⁷¹ Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cultura; Educação; Saúde; Comunicações; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

6.5. A transição do CONSAD para o CODETER: o papel do NEDET e o declínio do fórum

Na época do PRONAT e do PTC, os CODETER (no caso do Vale do Ribeira, o CONSAD) recebiam apoio para planejamento, implementação e monitoramento de ações por meio de uma rede de entidades parceiras previamente habilitadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf). Os assessores territoriais, cargo de apoio aos CODETER, eram contratados por entidades parceiras a partir de uma proposta de gestão social territorial e participativa da SDT/MDA. Até 2013, este apoio se efetivava pelo estabelecimento de parcerias com ONGs, por meio de contratos de repasse (BRASIL/MDA, 2016).

O trabalho dos articuladores territoriais tem importância para que os fóruns sejam ativos e que projetos territoriais tenham andamento. Sua principal atribuição é facilitar a difusão de informações oriundas dos ministérios (por meio das delegacias locais dos ministérios) bem como assessorar a elaboração de projetos realizados pelos grupos técnicos estabelecidos dentro do CODETER. Embora sua limitada capacidade e tomada de decisão, os articuladores estimulam a união do fórum.

A partir de 2013, a SDT fez parcerias com o CNPq e universidades públicas para estabelecer uma nova forma de apoio e assessoramento técnico aos CODETER, por meio dos NEDET. Segundo o MDA (2016), a ação dos núcleos envolve gestão social, efetivação de políticas públicas de desenvolvimento rural e inclusão produtiva nos Territórios Rurais, estando previsto em seu escopo de trabalho a retomada de atividades de planejamento com base nos PTDRS existentes.

Os recursos destinados ao financiamento dos projetos dos NEDET são oriundos do MDA, descentralizados para o CNPq. O projeto que abrange o NEDET do Território Vale do Ribeira (SP) envolve mais dois territórios: Pontal do Paranapanema e Sudoeste Paulista. Cada NEDET foi beneficiado com um valor médio de R\$395.300,00, destinados a cobrir custeio, capital e bolsas. Foi estabelecida uma parceria institucional com a Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Campus de Presidente Prudente para a implementação de ações no âmbito do NEDET que atende o Território Vale do Ribeira, com início de suas atividades em 2014. O prazo máximo para execução das atividades é de 24 (vinte e quatro) meses a contar

da assinatura do contrato. No caso do Vale do Ribeira, o projeto iniciou em julho de 2014 e o prazo foi prorrogado até dezembro de 2016 (BRASIL/MDA, 2016).

Um NEDET é estabelecido para cada território, sendo composto por: um professor (a) coordenador(a) do núcleo; um estudante; um assessor(a) territorial (gestão social); um assessor(a) territorial (gestor de inclusão produtiva, com foco no Plano Safra);

Os assessores territoriais no Vale do Ribeira atuam nas seguintes tarefas:

- Assessor de gestão social: acompanhamento do andamento do Programa Minha Casa Minha Vida Rural em localidades que enfrentam problemas de regularização fundiária; estudo da demanda os cursos do PRONATEC Campo para os públicos indígena e quilombola; colaboração com o conteúdo do projeto pedagógico, com apoio da FUNAI; verificação de demanda para continuidade do Programa Luz para Todos (a ideia é que o programa permaneça para atender a agricultura familiar, antigos quilombos, áreas indígenas, assentamentos da reformas agrária); orientação para os principais programas presentes no território (PRONAF, PAA, PNAE, ATER e PROINF);
- Assessor de inclusão produtiva: dedicação às tarefas voltadas ao Plano Safra da Agricultura Familiar, orientadas para a inclusão produtiva. Responsabilização por levar as demandas de crédito, assistência técnica e extensão ao MDA. Acompanhamento do programa para que os objetivos fundamentais de produção de alimentação, geração de renda no campo e organização econômica dos agricultores familiares sejam atendidos.

As ações do NEDET no Vale do Ribeira, no período 2014-2015, se pautaram nos seguintes temas: processo de mobilização e articulação visando reestruturação do CODETER⁷²; mobilização das entidades de agricultores familiares para discussão do plano de regularização fundiária; apoio às conferências territoriais; reuniões de planejamento etc. Além disso, os assessores estão trabalhando na criação de novas câmaras técnicas, como de Inclusão Produtiva, a de Comunidades Tradicionais e da Juventude.

O NEDET foi estabelecido em um momento de esgotamento de capacidade de atuação do CONSAD, tendo como uma de suas propostas a reconstrução do fórum local para

⁷² Conforme será visto no tópico 7.5.1, diversos fatores levaram à desmobilização do CONSAD, que perdeu personalidade jurídica e constituiu-se em CODETER.

discussão das políticas territoriais do governo federal, a partir do novo formato do CODETER. A transição do CONSAD para CODETER representa uma fase de esvaziamento e crise do fórum.

O escopo de atividades do fórum a partir da coordenação do NEDET é extremamente reduzido em relação às ações inicialmente previstas para os territórios rurais do PRONAT. O orçamento é ínfimo quando comparado com os valores previstos no PTC e a maior parte dos recursos é utilizada para pagamento da equipe NEDET e das atividades de mobilização da sociedade civil (o que envolve custeio de transporte, hospedagem e alimentação de representantes da sociedade civil de todos os municípios do Vale do Ribeira), de modo que mínimos recursos são efetivamente destinados para projetos territoriais.

O colegiado coordenado pelo NEDET funciona a partir de um núcleo diretivo, composto por coordenação, vice-coordenação, diretoria de microrregiões, diretoria de câmaras técnicas e secretaria executiva. A Figura 9 a seguir mostra a forma como se organiza este núcleo e quais representações ocupam estas posições.

Figura 9. Estrutura do Fórum e seu núcleo diretivo, com apoio do NEDET

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

As câmaras técnicas têm se mobilizado para a discussão dos seguintes temas e programas:

- Câmara técnica de inclusão produtiva: sistemas SIM/SUASA, turismo rural, ATER, PROINF, PNAE, PAA, segurança alimentar, regularização fundiária;
- Câmara técnica de educação e cultura: PRONATEC;
- Câmara técnica de meio ambiente – resíduos sólidos, captação de água na região pela SABESP, CAR;
- Câmara técnica de povos e comunidades tradicionais: regularização fundiária, direitos dos povos e comunidades tradicionais.

Embora o formato de CODETER seja a maior expressão do declínio do fórum (devido à redução de ações territoriais e ao enxugamento de recursos por parte do governo federal), o processo se concretiza a partir de dois elementos que tiveram impacto de desestruturação: ausência de coordenação e esgotamento de recursos; esvaziamento de capacidade decisória do fórum.

6.5.1. Ausência de coordenação e esgotamento de recursos

Ao longo de sua trajetória, o fórum viveu de “altos e baixos”. Os momentos “altos” foram caracterizados pela capacidade efetiva de coordenação e mobilização do fórum em um contexto de disponibilidade de recursos, enquanto os “baixos” ocorreram quando os interesses dos atores condutores da liderança mudaram, devido em grande medida ao esgotamento de recursos. Desde a constituição do CONSAD Vale do Ribeira é possível identificar duas principais lideranças: primeiramente uma ONG, o IDESC (entre os anos de 2004 e 2007); em seguida um ex-membro da coordenação dos projetos do IDESC junto ao CONSAD, que saiu da ONG para concorrer à posição de chefe do executivo local (2009 a 2012).

Durante a fase de coordenação do IDESC, o território era receptor de recursos do governo federal para a realização do PTDRS. Quando acabou o projeto não houve a renovação do convênio com o governo federal e, portanto, não havia mais fonte de recursos. Além disso, o IDESC afastou-se da liderança do CONSAD devido à composição do pleito eleitoral de Registro entre os anos de 2007 e 2008. A decisão de concorrer às eleições municipais para o mandato 2009-2012 pelo PT levou à dissolução da metade da equipe

coordenadora do projeto. Sandra Kennedy Viana, ex-coordenadora do PVRS, foi então eleita prefeita pelo PT.

Entre os anos de 2007 e 2008, diante da falta de aporte de recursos para condução de novos projetos e da ausência de uma coordenação consolidada que desse continuidade às ações previstas no PDTRS (anteriormente conduzido pelo IDESC) e que exercesse a função de mobilizar atores sociais, o CONSAD ficou praticamente inativo.

Este fato permite observar a fragilidade institucional decorrente de designar a uma ONG a operacionalização de políticas de alcance territorial (SILVA JÚNIOR, 2016). A partir do momento em que o IDESC deixou a condução do projeto, os atores sociais se desmobilizaram e careceram de uma nova liderança capaz de coordenar o fórum. O afastamento de membros coordenadores dos projetos com o objetivo de candidatura ao poder público local demonstra uso político da posição de mobilizador social⁷³ (SABOURIN, 2015) exercido pela ONG. Este fato gerou acirramentos de conflitos políticos entre outros partidos com cadeira ocupada na região, de modo que prefeituras acabaram por tirar sua representação do CONSAD.

Uma vez eleita, Kennedy (2009-2012, PT) responsabilizou-se durante seu mandato como prefeita de Registro por reestimular as atividades do fórum e elegeu-se como coordenadora geral do CONSAD. A figura da prefeita proporcionou relativo fôlego ao colegiado, que se organizou novamente diante dos anúncios de disponibilização de elevados recursos do governo federal através do PTC.

Kennedy não foi reeleita para o mandato seguinte, que foi assumido pelo prefeito Gilson Fantin (2013-2016, PSDB), mas manteve-se como coordenadora do CONSAD até 2013. Novas eleições do CONSAD foram impossibilitadas porque o coordenador da gestão anterior, o ex-prefeito de Apiaí, Emilson Couras da Silva (DEM), não efetivou o registro da diretoria eleita em 2011 no cartório. O fato de as atividades de uma organização de direito privado não terem sido registradas implicou no bloqueio das atividades do CONSAD por

⁷³ Embora o reconhecimento de que houve uso político da posição de mobilizador social por alguns membros do IDESC para galgar atuação e prestígio político em outros espaços, como a prefeitura de Registro, o trabalho da ONG possui seriedade e uma trajetória importante no Vale do Ribeira, construída por meio da realização de projetos sociais de capacidade transformadora. Além disso, foi a coordenação da ONG e o lançamento do PVRS que permitiu a estruturação efetiva do CONSAD e a mobilização da sociedade civil como principal agente de mudanças no território. A ONG exerce um papel importante de reconhecimento e valorização de identidade territorial, o que capacita atores sociais para se organizarem e buscarem em conjunto o atendimento de suas demandas.

parte do Tribunal de Contas do Estado (TCE). Assim, desde a saída de Kennedy da coordenação do fórum as eleições no CONSAD foram suspensas e os cargos não puderam ser oficialmente preenchidos.

Paralelamente a este problema interno do CONSAD, o PTC já dava seus sinais de esgotamento, a mobilização dos ministérios no território era mínima quando comparada as ações empreendidas no primeiro ano do programa e não houve formulação de novas matrizes de ação por parte do governo federal. O esgotamento de recursos e ações, somado ao imbróglio criado pela não prestação de contas, não atraiu nenhuma nova liderança para conduzir o CONSAD.

Diante das irregularidades mencionadas, o CONSAD foi literalmente abandonado⁷⁴ e o colegiado foi reestruturado a partir de um novo estatuto e regimento interno que o consolidou no formato de um CODETER, a partir de julho de 2014, com o apoio do NEDET. A ideia de simplificação da estrutura de atuação isenta o fórum de exigências de prestação de contas, o que representa uma forma de desburocratização já que nunca teve sede e patrimônio, nem ao menos recebia recursos de forma direta, apenas por meio de convênios.

No entanto, sob essa nova forma de atuação colegiada com baixa institucionalidade e sem capacidade de orçamento próprio assumiu-se um caráter apenas consultivo. Sem amparo legal para sua existência, o CODETER depende do caminho administrativo federal para transferências dos recursos, o que é desfavorável já que na maioria dos casos os executivos municipais ou estadual não têm interesse por suas propostas (CALDAS e MOREIRA, 2013). Diante da falta de apoio governamental em nível local, os esforços de mobilização dependem da própria iniciativa dos atores interessados no fórum. Assim, os integrantes da sociedade civil que se mobilizaram e ainda mantêm interesses são os condutores dos rumos do CODETER, com apoio do NEDET.

A reconstituição do fórum no formato de CODETER foi a principal ação empreendida pelo NEDET até o momento. Responsável pelo assessoramento às políticas territoriais desde 2014, como foi visto anteriormente, o núcleo se comporta como um gestor para o reduzido montante de recursos disponibilizado pelo governo federal e assessor para o diminuto escopo de atividades do fórum.

⁷⁴ No entanto, seu CNPJ ainda é ativo. Municípios se queixam que anualmente têm dificuldades para prestar contas sobre o CONSAD, mas aparentemente nunca tentaram localizar o ex-prefeito de Apiaí para fazer seu encerramento oficial.

Os resultados da transição do CONSAD para o CODETER constituem uma nova trajetória a ser observada no Vale do Ribeira. Seus iminentes fracassos decorrem de capacidade de coordenação e assessoramento territorial frágeis. Existe pouco interesse por parte da coordenação do NEDET, que tem sua atuação reduzida à gestão de parques recursos. O professor coordenador é pesquisador vinculado ao *campus* da UNESP de Presidente Prudente, a 700 km de distância de Registro. Esteve presente no território apenas em 2014, para a assembleia em que foi consolidada a formação do CODETER. Desde então, apenas comunica-se com uma professora escolhida por ele para ser sua representante no Vale do Ribeira, com a função de responder pelo NEDET em sua permanente ausência.

O assessor territorial de gestão produtiva caminha no ritmo da ausência do professor coordenador, e foi selecionado a partir de critérios duvidosos, já que tem parentesco com a referida professora. A assessora territorial de gestão social absorve a maioria das responsabilidades administrativas e conduz o relacionamento do NEDET com a sociedade civil, muitas vezes utilizando-se de recursos próprios (sem a garantia de que será ressarcida) para viajar por todo o Vale do Ribeira. Motivada pelos limitados benefícios que a militância lhe proporciona, a assessora é referência no território para o encaminhamento de demandas e apaziguamento de inquietações, que se acirram conforme o progressivo distanciamento tomado pelo governo federal em relação ao público que foi alvo de políticas e de promessas que não encontram viabilidade de concretização. Esta assessora é a única integrante do NEDET que carrega consigo uma longa trajetória de atuação no território e especialmente junto ao CONSAD, e que por isso encontra identidade na realização de sua função.

No Quadro 3 a seguir são resumidas as fases do CONSAD/CODETER a partir dos agentes que exerceram sua coordenação e do aporte de recursos prometidos pelo governo para ações territoriais. Observa-se que os anos de 2007 e 2013 são os anos de intervalo entre uma forma de coordenação e outra, anos em que o fórum permaneceu praticamente desmobilizado.

Quadro 3. Coordenação e liderança, origem de recursos e valor destinado ao território

Coordenação	Período	Principal origem de recursos	Recursos
IDESC	2005 e 2006	FNMA/MMA	R\$ 750 mil (PRONAT)
Poder Executivo Municipal de Registro (prefeita Sandra Kennedy)	2009 a 2012	2009/2010 - MDA + 14 ministérios 2011/2012 - MDA + 7 ministérios	R\$ 148,8 milhões R\$ 32 milhões (TC)
NEDET	2014 até hoje	MDA via CNPq	R\$ 395 mil (NEDET)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDA (2016).

6.5.2. Esvaziamento de capacidade decisória do fórum e fim do protagonismo da sociedade civil

Embora as políticas territoriais tenham sido criadas com o intento de superar as “amarras da prefeiturização”, transferindo recursos de forma direta para os territórios, as prefeituras sempre encontraram espaço para a “municipalização” do uso dos recursos transferidos pelo governo federal (GRISA e SCHNEIDER, 2014, apud SABOURIN, 2015).

As transferências de recursos do governo federal raramente eram feitas por meio de convênios firmados diretamente com as associações civis sem fins lucrativos criadas pelos CONSADs. Na verdade, ocorriam por meio de parcerias realizadas entre convênios com órgãos da administração direta e indireta estadual ou com prefeituras municipais⁷⁵. Prado (2011) observa em seu estudo sobre os CONSADs em nível nacional que 78% dos projetos apoiados entre 2004 e 2010 pelo governo federal foram realizados por meio das prefeituras municipais e 20% foram feitos por meio de parcerias com governos estaduais; 2% dos convênios foram firmados com entidades sem fins lucrativos, sendo que apenas dois deles foram firmados diretamente com as associações que representavam os CONSADs.

No entanto, as prefeituras sentiam-se incomodadas em receber os recursos e ter que utilizá-los conforme deliberação do fórum. Participar do CONSAD implicava para as prefeituras em estar sujeito às negociações e à participação de reuniões com protagonismo da sociedade civil. Diante disso, os municípios tendiam a atuar de forma simbólica ou nem ao menos tinham representantes para participar de reuniões, não se comprometiam com um

⁷⁵ Devido ao fato de que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não permite alocação de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos com menos de três anos de inscrição no CNPJ. Como a maioria dos CONSADs concluíram suas inscrições no CNPJ em 2006, os termos da LDO seriam atendidos apenas a partir de 2009.

fundo municipal de apoio ao CONSAD e não disponibilizavam técnicos para apoio às atividades. De um modo geral, as prefeituras costumavam participar do fórum mais ativamente apenas quando havia deliberação sobre a distribuição de verbas públicas.

Além da capacidade de atuação limitada pela falta de apoio de representantes do poder público e de uma tendência à “prefeiturização” de projetos (decorrente da própria forma de transferência de recursos pelo governo federal), cabe avaliar a atuação colegiada quanto à sua capacidade deliberativa. Na transição do PRONAT para o PTC, especialmente, observa-se considerável perda de capacidade de deliberação para a sociedade civil. No PRONAT, o colegiado tinha função deliberativa sobre todas as ações, enquanto no PTC este conselho tinha quatro diferentes atribuições: controle social, mobilização e articulação, ações consultivas e ações deliberativas. Leite e Wesz Junior (2011) avaliam em uma análise nacional sobre o PTC que existiu uma distribuição desigual destas atribuições: as funções de controle social e mobilização e articulação representavam a grande maioria das ações (mais de dois terços) e do volume de recursos previstos (93%). Por outro lado, os papéis consultivos e deliberativos, que demandavam protagonismo dos colegiados nas decisões, representavam pequena parcela das ações e dos recursos, que não chegavam a 1% do montante do PTC.

No caso especial do Vale do Ribeira, atores do CONSAD questionam as estratégias do governo federal adotadas durante o PTC, que levaram a esse esvaziamento na capacidade de deliberação da sociedade civil. Durante a execução dos valores previstos em matrizes de ação territorial, os próprios ministérios responsáveis por direcionar recursos desconsideravam o fórum como espaço de deliberação, repassando recursos diretamente para prefeituras ou programas de investimento. Este fato contribuiu para desmobilizar parte da sociedade civil, que passou a enxergar o fórum como espaço de interesses políticos e que entendeu que sua essência participativa e deliberativa estava esgotada.

Uma grande ruptura da capacidade de decisão colegiada ocorre no território em meados 2011, quando o CONSAD estava sob a coordenação da prefeita de Registro, Sandra Kennedy. Até então, a composição do fórum previa dois terços de representantes da sociedade civil e um terço do poder público. Mas, sob orientação do governo federal, houve determinação para que os CONSADs começassem a atuar de forma paritária, de modo a equilibrar a representatividade do poder público.

Esta mudança tem como origem o fato de que as prefeituras não aceitavam que a deliberação sobre destinação de recursos fosse feita a partir do CONSAD com protagonismo da sociedade civil. A insatisfação das prefeituras afetava o relacionamento com o governo federal, que se sentia ameaçado pela possibilidade de perda de base eleitoral e influência política. Assim, a decisão de tornar paritário o fórum foi mascarada pelo argumento de que a sociedade civil não estava mais participando ativamente e isto limitava a capacidade de deliberação por falta de quórum nas reuniões. Porém, a sociedade civil deixava de participar justamente pela falta de recursos para deslocamento, alimentação e estadia que deveriam vir do apoio das prefeituras ao CONSAD.

A partir do momento em que foi efetivada a paridade dentro do fórum, a sociedade civil deixou definitivamente de ser protagonista na tomada de decisão. Além de passar a representar apenas metade do fórum, havia representantes da sociedade civil com perfil “cooptado”, ou seja, que faziam parte do fórum para votar os projetos e questões de interesse dos prefeitos⁷⁶. Assim, o discurso de certas associações perdia sua legitimidade, por representar interesses que não os da sociedade civil, de modo que um pareamento efetivo nunca seria possível. Segundo o Entrevistado C, “o ‘pareamento’ representou “entreguismo” do fórum aos mandos e desmandos dos prefeitos interessados em articulação política com o governo federal”.

Em sequência a este acontecimento, houve a tentativa de transformar o CONSAD em um consórcio, nos moldes na Lei 11.107/2005. Assim, mais uma carta era lançada para que o protagonismo da sociedade civil fosse substituído pelo poder de decisão dos prefeitos. No Vale do Ribeira esta medida não foi bem aceita pela sociedade civil, que veria a extinção do fórum, nem pelos próprios prefeitos, uma vez que o CODIVAR já estava estabelecido na região desde 1989 e um novo consórcio com a mesma composição não faria sentido.

No que se refere ao atual formato de CODETER, a atuação esbarra na falta de existência legal e de capacidade de administração, de modo que a implantação financeira e jurídica dos projetos (geralmente infraestruturas e equipamentos coletivos) ocorre inevitavelmente mediante as prefeituras municipais (SABOURIN, 2015), ou seja, a “prefeiturização” é o único caminho possível.

⁷⁶ A partir de associações da sociedade civil frágeis e mal estabelecidas, cujo representante poderia defender os interesses do prefeito e não os da sociedade civil. Exemplo: associação de moradores de um bairro qualquer, que tem como seu representante um vereador. Este papel dúbio era muito presente no fórum, que acabava cooptado pelos interesses das prefeituras.

7. OS EFEITOS DOS INSTRUMENTOS A PARTIR DA APROPRIAÇÃO POR SEUS ATORES: A CONSTRUÇÃO SOCIAL DE TERRITÓRIOS SOBREPOSTOS

Os instrumentos de ação pública são os “*outputs*” do sistema político em resposta a determinados “*inputs*” (PERRET, 2010). Ou seja, a escolha de um instrumento materializa e operacionaliza a ação governamental, tornando concretas as intenções em relação a uma questão reconhecida como problema de política pública (LASCOUMES e SIMARD, 2011; LASCOUMES e LE GALÈS, 2012), por meio de uma representação específica.

A escolha de instrumentos produz impactos no sentido político, em termos de relações de poder que organizam e da autonomia e inércia que assumem quanto aos objetivos inicialmente estabelecidos (LASCOUMES e LE GALÈS, 2006), o que confere aos instrumentos vida própria, uma vez que são apropriados por atores que lhes imprimem suas próprias lógicas e interesses.

Ao optarem pelo consorciamento, os empreendedores políticos do CODIVAR (os prefeitos) tornaram concreta a intenção de atuação cooperada por meio da criação do consórcio, que representou o instrumento (*output*) mais adequado para responder à urgência de promover desenvolvimento no Vale do Ribeira (*input*). Embora o consórcio permaneça atuante há vinte sete anos, a cooperação não é o elemento que mantém esta vitalidade, mas sim a necessidade de articulação entre as lideranças do consórcio e a pactuação sobre a divisão de espaços de poder e influência política entre as prefeituras.

No que se refere ao CONSAD, o governo federal tornou concreta a intenção de territorializar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento por meio da formação de colegiados territoriais, instrumentos (*outputs*) instituídos com o objetivo de discussão de políticas e ações em nível local, configurados de forma a permitir protagonismo da sociedade civil, diante da urgência contida no diagnóstico de disparidades de condições de desenvolvimento entre regiões (*input*). O CONSAD sobrevive no Vale do Ribeira há treze anos, mas sem credibilidade perante o poder público local, sendo conduzido hoje a partir de um projeto de escopo extremamente reduzido quando comparado com as ambições iniciais de caráter interministerial. No entanto, enquanto o governo federal disponibilizou recursos no contexto do PRONAT e do PTC, foi palco de disputa por influência política e conquista de recursos para as prefeituras.

Embora tenham sido estabelecidos a partir de objetivos voltados para a resolução de problemas oriundos do atraso do desenvolvimento regional, os dois instrumentos passaram a organizar relações de poder e adquiriram uma nova trajetória de acordo com a lógica e interesses dos atores que se apropriaram destes espaços, conferindo ao CONSAD e ao CODIVAR força de ação autônoma. Este movimento de apropriação e dominação configurou dois diferentes territórios, que se sobrepõem socialmente a partir destas relações.

Os tópicos a seguir têm como objetivo detalhar como se deram estes processos, bem como explicar as assimetrias e conflitos entre os instrumentos e sua capacidade de sobrevivência e permanência no Vale do Ribeira.

7.1. CODIVAR

O CODIVAR surgiu a partir do diagnóstico de seus empreendedores políticos de que problemas sob responsabilidade dos governos municipais do Vale do Ribeira exigiam soluções que extrapolavam o alcance da capacidade de ação das prefeituras individualmente. Assim, o consórcio foi estabelecido como um instrumento de articulação e representação política com a finalidade de cooperação entre as prefeituras, de modo que a ação conjunta representasse voz fortalecida para a reivindicação de demandas a outros níveis de governo, especialmente o estadual.

A consolidação do consórcio partiu da necessidade de pactuação entre os municípios para obtenção de benefícios a partir de um convênio firmado com o estado de São Paulo que permitiu a transferência de máquinas da extinta SUDELPA e a obtenção de verba de custeio para sua operação. O consórcio representou um novo caminho para pensar o planejamento da região, uma vez que o fim da SUDELPA deixou o sentimento de que o poder público estadual havia abandonado o Vale do Ribeira.

Sua formação foi marcada pela informalidade devido à inexistência de lei específica que o instituisse (STRELEC e FONSECA, 2011), pela motivação proporcionada pelo momento histórico do governo Montoro e pelas afinidades político/ideológicas entre aqueles que empreenderam a ideia de constituir o consórcio.

O consórcio foi definido a partir de uma natureza jurídica (por tratar-se de uma relação contratual), de uma dimensão institucional (por configurar regras do jogo que orientam o comportamento dos atores e atribuem mais estabilidade e previsibilidade às suas ações) e de

uma dimensão política (ao definir a cooperação como meio de produção de decisão compartilhada e negociada) (DIEGUEZ, 2011).

Em 2014, o consórcio deixou de se configurar como uma associação civil (consórcio administrativo), dando os primeiros passos para sua adequação à Lei 11.107/2005 e tornar-se um consórcio público. Assim, ficou passível ao atendimento das particularidades típicas do setor público: sujeição a mecanismos de controle externo mais rígidos, dotação orçamentária para a destinação dos recursos, publicização, entre outras (STRELEC e FONSECA, 2011; TAVARES, 2014).

Com a transição para o formato de consórcio público de direito público, nos moldes da referida lei, o consórcio se tornou uma associação pública sujeita à prestação de contas ao Tribunal de Contas da União (TCU) com maior rigor, uma vez que agora faz parte da administração indireta. Tais obrigações implicam na necessidade de uma maior capacidade de gestão, de profissionalização e na implementação de práticas de transparência, que ainda são bastante deficitárias no CODIVAR.

Desde sua criação, o consórcio permanece atuando como um articulador político⁷⁷. Tornar-se um implementador de políticas públicas depende da evolução de sua capacidade de contratação de profissionais (tais como profissional contador e engenheiro) que permitam a incorporação de novas atividades ao consórcio. Para citar um exemplo dos reflexos da falta de um quadro de pessoal especializado, a superintendência e a secretaria executiva acabam assumindo funções como articular as câmaras técnicas, que encontram limites para avançar por falta de apoio e suporte técnico. Diante disso, um dos grandes desafios do CODIVAR reside em sua capacidade de profissionalização.

Evoluir para um executor, conseguindo agregar resultados mais concretos ao consórcio, depende também de uma mudança cultural dos prefeitos da região. Muitos não valorizam os benefícios do consorciamento, deixando de participar das reuniões, de enviar representantes às câmaras técnicas, de contribuir com o contrato de rateio fixo e não enxergando a necessidade de contratos de rateio para fins eventuais (como a contratação de

⁷⁷ À exceção do caso da gestão da saúde regional por meio do CONSAUDE, que representou capacidade implementadora. A transição do CODIVAR para CONSAUDE tem importantes méritos por ser o resultado da construção de um modelo de gestão e operação regional da saúde, que foi referência para a formação de outras experiências e que se mostrou uma ação concreta conquistada via consórcio.

um serviço, por exemplo). Em muitos municípios da região a capacidade de gestão é limitada e carece de visão estratégica, debilidades que são transmitidas diretamente para o consórcio.

Como resultado, a capacidade de cooperação é limitada, o que implica na impossibilidade de integração efetiva entre municípios e no enfraquecimento de propostas que visem o planejamento e execução de ações em nível regional. Sobre a cooperação é importante destacar que a proximidade física e a facilidade de comunicação também contribuem para que ela não ocorra de forma mais abrangente no consórcio, embora não sejam os principais fatores limitantes. Geralmente as reuniões e assembleias acontecem na sede do consórcio, em Juquiá, que se localiza no eixo da BR-116. Aparentemente, não existe uma iniciativa do consórcio para que os encontros aconteçam de forma rotativa entre os municípios, de modo a estimular a participação daqueles mais distantes. Embora o CODIVAR tenha como membros efetivos municípios de todo o Vale do Ribeira Paulista e dois municípios do Litoral Sul (Peruíbe e Itanhaém), seu modo de atuação acaba privilegiando o protagonismo daqueles localizados mais próximos ao eixo da BR-116.

Além disso, a identidade intermunicipal é um aspecto importante a ser considerado como limitante à cooperação. Há municípios que deixam de participar das reuniões do CODIVAR por aparente desinteresse, como é o caso de São Lourenço da Serra e Jquitiba, que encontram mais afinidades com a Região Metropolitana de São Paulo do que com o Vale do Ribeira. Esses municípios praticamente não possuem atuação no consórcio e buscam participar de outros espaços de decisão que atendam mais aos seus objetivos e interesses, como o Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo, o CONISUD.

Por meio do banco de dados construído pelo Observatório de Consórcios Públicos e Federalismo (OCPF), em sua pesquisa sobre consórcios no Brasil realizada no ano de 2012, é possível identificar que os municípios do Vale do Ribeira paulista possuem predisposição à atuação cooperada, uma vez que todos os municípios da bacia fazem parte de um ou mais tipos de arranjos intermunicipais⁷⁸. No Quadro 4 a seguir é listada a relação de consórcios já instituídos na região (até 2012, data de publicação da pesquisa da OCPF).

⁷⁸ Embora não tenha sido possível identificar se são ativos e/ou atuantes.

Quadro 4. Consórcios presentes no Vale do Ribeira Paulista

Sigla do Consórcio	Nome do Consórcio	UF	Área de Atuação	Nº de municípios	Nº de municípios do Vale do Ribeira (UGRH-11)
-	Consórcio Circuito Aventura e Lazer	SP	Turismo	7	1
CODIVAR	Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul	SP	Desenvolvimento	25	23
CONDERSUL	Consórcio de Desenvolvimento das Regiões Sul e Sudeste	SP	Desenvolvimento	16	4
CONSAD Vale do Ribeira	Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do Vale do Ribeira	SP	Desenvolvimento Segurança Alimentar	25	23
-	Consórcio do Vale do Ribeira	SP	Infraestrutura	6	6
CISAVAR	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto do Vale do Ribeira	SP/PR	Saúde	19	6
CONSAUDE VR	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ribeira	PR	Saúde	23	21
CONVIP	Consórcio Intermunicipal de Conservação de Vias Públicas	SP	Infraestrutura	6	5
PIMIPI	Consórcio Intermunicipal Pimipi	SP	Infraestrutura	6	6
CONISUD	Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo	SP	Desenvolvimento	8	2
CONSUDESTE	Consórcio de Desenvolvimento da Região Sudeste ou Consórcio Intermunicipal Região	SP	Infraestrutura	5	1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da “Pesquisa Quantitativa sobre os Consórcios Públicos no Brasil”, realizada pelo Observatório de Consórcios Públicos e Federalismo, 2012.

O Quadro 5 a seguir mostra quais municípios da região do Vale do Ribeira são associados a quais arranjos intermunicipais de cooperação.

Quadro 5. A participação municipal em consórcios no Vale do Ribeira

	Consórcio Circuito Aventura e Lazer	CODIVAR	CONDERSUL	CONSAD	Consórcio do Vale do Ribeira	CISAVAR	CONSAUDE	CONVIP	PIMIPI	CONISUD	CONSUDESTE
Apiáí	X	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-
Barra do Chapéu	-	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-
Barra do Turvo	-	X	-	X	-	-	X	X	-	-	-
Cajati	-	X	-	X	-	-	X	X	-	-	-
Cananéia	-	X	-	X	-	-	X	X	-	-	-
Eldorado	-	X	-	X	-	-	X	X	-	-	-
Iguape	-	X	-	X	-	-	X	-	X	-	-
Ilha Comprida	-	X	-	X	-	-	X	-	X	-	-
Iporanga	-	X	-	X	X	X	X	-	-	-	-
Itanhaém	-	X	-	-	-	-	X	-	-	-	-
Itaóca	-	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-
Itapirapuã Paulista	-	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-
Itariri	-	X	-	X	-	-	X	-	X	-	-
Jacupiranga	-	X	-	X	-	-	X	-	-	-	-
Juquiá	-	X	-	X	-	-	X	-	-	-	-
Juquitiba	-	X	-	X	-	-	X	-	-	X	-
Miracatu	-	X	-	X	-	-	X	-	X	-	-
Parquera-Açu	-	X	-	X	-	-	X	X	-	-	-
Pedro de Toledo	-	X	-	X	-	-	X	-	X	-	-
Peruibe	-	X	-	X	-	-	X	-	X	-	-
Registro	-	X	-	X	-	-	X	-	-	-	-
Ribeira	-	X	-	X	X	X	X	-	-	-	-
São Lourenço da Serra	-	X	-	X	-	-	X	-	-	X	-
Sete Barras	-	X	-	X	-	-	X	X	-	-	-
Tapiraí	-	X	-	X	-	-	X	-	-	-	X

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da “Pesquisa Quantitativa sobre os Consórcios Públicos no Brasil”, realizada pelo Observatório de Consórcios Públicos e Federalismo, 2012.

Embora esta relação de arranjos intermunicipais permita constatar que em algum momento os municípios enxergam a relevância de soluções cooperadas para seus problemas em comum, este fato não garante capacidade de organização e articulação suficientes para consolidar consórcios. A sobreposição de interesses a partir da criação de consórcios com objetivos semelhantes tende a fazer com que os mais preparados permaneçam atuantes e com que os municípios sejam ativos naqueles espaços em que encontram mais afinidades e oportunidades de ganhos.

O CODIVAR foi bem-sucedido em manter-se atuante desde sua criação em 1989. Embora existam municípios associados que não atuem de fato, a saída do consórcio tem ônus mais expressivo do que a permanência. Os municípios não têm intenção de se indispor politicamente saindo do consórcio, já que deixar de ser um associado pode representar a perda de uma oportunidade futura que ainda não se sabe qual é. Portanto, o custo do fechamento do consórcio é maior do que o de mantê-lo, ainda que a capacidade de cooperação tenha suas limitações e que o consórcio caminhe com dificuldades financeiras e administrativas.

O consórcio atingiu um nível de legitimidade política na região que dificilmente dará abertura para a atuação (e/ou concorrência) de outros instrumentos com finalidade de cooperação, o que se aplica ao CONSAD. O caso do CONSAUDE é específico por ter nascido a partir do próprio CODIVAR e por operar a partir da finalidade setorial da saúde. Mas para além dos resultados satisfatórios da área da saúde, este consórcio cumpre um papel político importante por ser um espaço de mobilização de interesses⁷⁹ do poder público local, juntamente com o CODIVAR e com o Comitê de Bacias.

Segundo o Entrevistado B, “O CODIVAR, o CONSAUDE e o Comitê de Bacias compõem um ‘acordo de cavalheiros’: existe um compromisso entres os prefeitos para ocupação dos cargos de liderança de cada um deles”. Dessa maneira, os prefeitos conseguem

⁷⁹ Alguns atores locais mencionam o uso do CONSAUDE com finalidades questionáveis, como “cabide de emprego” para aliados políticos. Mais do que retomar as discussões sobre o desenvolvimento regional, argumenta-se que a reinstituição do CODIVAR a partir de um novo CNPJ foi uma maneira de os municípios isentarem-se de dívidas adquiridas quando o consórcio assumiu funções na área de gestão da saúde. Tais dívidas seriam fruto de mau uso de recursos públicos e de “supersalários” concedidos ao seu corpo administrativo.

exercer sua influência política nos espaços de decisão mais relevantes para o Vale do Ribeira, definindo líderes que tenham possibilidade de aproximação com o governo estadual⁸⁰.

Um exemplo que ilustra a influência política do CODIVAR foi a tentativa de instituir o ZEE no Vale do Ribeira. A fase final do processo foi barrada pelos prefeitos, que solicitaram o adiamento das audiências públicas, que são subsídios para deliberação final e posterior instituição de decreto estadual que ratifica o ZEE. No entanto, as audiências não foram remarçadas e todo o processo acabou engavetado (pelo menos até o momento de finalização deste estudo).

Segundo o Entrevistado A, “Todo o processo foi paralisado por questões de poder, o meio ambiente vai mandar em tudo? Para os prefeitos não é interessante que se estabeleçam mais regras, porque muitas delas afetam diretamente seus interesses pessoais enquanto representantes de setores econômicos”. Este exemplo torna evidente a capacidade do consórcio de se articular com o governo estadual para fazer com que seus interesses prevaleçam, barrando decisões e fazendo negociações políticas⁸¹. Além disso, “O CODIVAR tornou-se bastante conservador, seus gestores não enxergam vantagens nas peculiaridades ambientais, apenas desvantagens a serem dribladas e contornadas”.

O caso do ZEE evidencia a consolidação do consórcio no cenário político e seu poder de influência, o que se deveu especialmente ao seu alinhamento ao PSDB. Contribui para a aproximação ao partido o fato de que sete prefeitos que compõem o consórcio eleitos na última eleição municipal (mandato 2013 - 2016) são filiados a este partido (Cajati, Cananeia, Ilha Comprida, Jacupiranga, Registro, Ribeira e Sete Barras). Além disso, há mais quatro municípios cujos prefeitos são filiados a outros partidos, mas que possuem o PSDB como partido coligado (Barra do Turvo – PT, Iporanga - PMDB, Juquiá – PTB, Pedro de Toledo – PSB).

⁸⁰ Os atuais presidentes são: CODIVAR – Luiz Henrique Koga (Cajati, PSDB); CONSAUDE - Sergio Yasushi Miyashiro (Pedro de Toledo, PSB, partido coligado ao PSDB); Comitê de Bacias - Décio José Ventura (Ilha Comprida, PSDB).

⁸¹ Os ZEE Litoral Norte (Decreto Estadual nº 49.215/2004) e Baixada Santista (Decreto Estadual nº 58.996/2013) já foram instituídos. Permanecem pendentes Vale do Ribeira e Complexo Estuarino Cananeia-Iguape. Embora este trabalho não tenha se debruçado sobre detalhes referentes a estes casos, o elemento político mostra-se um grande entrave para os avanços dos ZEE nesses locais, tendo como influência as barreiras colocadas pelo CODIVAR.

Em vinte e sete anos de existência do consórcio, prefeitos filiados ao PSDB ocuparam a presidência durante onze anos não consecutivos. A partir de 2009 até 2016, o PSDB consegue exercer decisiva influência na região por meio da presidência do CODIVAR, havendo um pequeno intervalo nos anos de 2011 e 2012, quando assume um prefeito do PTB, coligado ao PSDB. A influência do PSDB na região também se dá por meio da trajetória política de Samuel Moreira. Os atores ligados ao consórcio consideram sua atuação suprapartidária, mas reconhecem a importância da estratégia de reservar a cadeira de liderança para um membro do PSDB, de modo facilitar o relacionamento com o governo estadual.

A Tabela 2 a seguir mostra a relação de prefeitos que assumiram presidência no CODIVAR desde sua fundação, seus respectivos partidos políticos e coligações partidárias.

Tabela 2. Relação de prefeitos eleitos presidentes do CODIVAR, seu partido, município que representa e coligação partidária (1990 – 2016)

Ano	Presidente	Município	Partido	Coligação partidária
1990	Antonio Alonso	Juquiá	PMDB	*
1992	Ariovaldo Trigo Teixeira	Iguape	PTB	*
1993	Jose Mendes	Registro	PMDB	*
1994	Joao Batista Machado	Tapiraí	PMDB	*
1995	Antonio Marcio Ragni de Castro Leite	Ilha Comprida	PFL	*
1996	Donizete Antonio de Oliveira	Apiáí	PFL	*
1997	Decio Jose Ventura	Ilha Comprida	PSDB	*
1999	Jorge Kagueo Tengum	Miracatu	PTB	*
1999	Donizetti Borges Barbosa	Apiáí	PMDB	*
2000	Lener do Nascimento Ribeiro	São Lourenço da Serra	PSDB	PMDB / PSDB
2001	Samuel Moreira da Silva Júnior	Registro	PSDB	PDT / PTB / PMDB / PL / PPS / PSB / PSDB
2003	Samuel Moreira da Silva Júnior	Registro	PSDB	PDT / PTB / PMDB / PL / PPS / PSB / PSDB
2004	Eloi Fouquet	Eldorado	PSDB	PT / PSDB
2005	Ademir Kabata	Sete Barras	PFL	PDT / PTB / PPS / PFL / PTC / PSB
2006	Manoel Soares da Costa Filho	Juquiá	PMDB	PP / PMDB / PHS / PT do B
2007	Manoel Soares da Costa Filho	Juquiá	PMDB	PP / PMDB / PHS / PT do B
2008	Marino de Lima	Cajati	PMDB	PMDB / PSL / PL / PPS / PRB / PSB / PT do B
2008	Eulálio Polaco Ilel	Pedro de Toledo	PTB	PP / PTB / PMDB / PL / PPS / PFL / PV
2009	Dinamerico Gonçalves Peroni	Itariri	PSDB	PDT / PTB / PMDB / PR / DEM / PSDB
2010	Dinamerico Gonçalves Peroni	Itariri	PSDB	PDT / PTB / PMDB / PR / DEM / PSDB
2011	Mohsen Hojeije	Juquiá	PTB	PRB / PTB / PPS / PSB / PSDB / PC do B
2012	Mohsen Hojeije	Juquiá	PTB	PRB / PTB / PPS / PSB / PSDB / PC do B
2013	José Cândido Macedo Filho	Jacupiranga	PSDB	PP / PMDB / PR / PPS / PV / PSDB
2014	José Cândido Macedo Filho	Jacupiranga	PSDB	PP / PMDB / PR / PPS / PV / PSDB
2015	Luiz Henrique Koga	Cajati	PSDB	PR / PPS / PSB / PRP / PSDB / PSD
2016	Luiz Henrique Koga	Cajati	PSDB	PR / PPS / PSB / PRP / PSDB / PSD

* informações indisponíveis.

Fonte: Elaboração própria a partir de Informações Eleitorais – Fundação SEADE

No que se refere à transparência, um dos desafios da realização deste trabalho foi conseguir obter informações (tais como atas de reuniões e resultados de balanços), bem como acessar pessoas chave para o entendimento do funcionamento da dinâmica institucional e política dos consórcios. Ficou evidente a dificuldade de fiscalização por parte da sociedade civil que, além não ter espaço participativo, consultivo e decisório, não possui meios de acessar informações que deveriam ser prestadas espontaneamente, muito embora o estatuto preveja a disponibilização de informações⁸² e a Lei Federal nº 12.527/2011⁸³ (Lei de Acesso à Informação) regulamente esta questão.

No CONSAUDE e no CODIVAR a concessão de informações não poderia ser feita sem passar pela avaliação da superintendência “(...) porque toda a configuração política da região é dada pelos consórcios, muitas informações a gente não tem acesso ou não pode passar porque são muitos envolvidos políticos”, conforme declarou um depoente ligado aos consórcios da região que não de dispôs a conceder entrevista.

Assim, o CODIVAR acaba seguindo uma trajetória político-institucional fundamentada nas atividades de articulação e representação política, por um lado, e uma trajetória pessoal ligada à gestão do superintendente, que exerce uma posição direcionadora das ações do consórcio, em consonância com os objetivos dos prefeitos.

Ao longo de sua existência, o formato de gestão horizontal do consórcio não visou abertura de participação para a sociedade civil. Como prevê a própria Lei 11.107/2005, a assembleia geral é a instância máxima do consórcio, de modo que o fluxo de decisão é exercido somente pelos prefeitos. O espaço para sociedade civil⁸⁴ é reservado aos

⁸² Segundo o último estatuto do CODIVAR, artigo 50: “Sob pena de ineficácia das decisões nela tomadas, a íntegra da ata da Assembleia Geral será, em até 10 (dez) dias, afixada na sede do Consórcio e publicada no sítio que o Consórcio mantiver na internet por pelo menos quatro anos. §1º Nos casos de municípios em que o acesso público à internet seja limitado ou dificultado por qualquer razão, cópia impressa da ata deverá ficar disponível para consulta por qualquer do povo na sede dos entes consorciados. § 2º. Mediante o pagamento das despesas de reprodução, cópia autenticada da ata será fornecida para qualquer do povo”.

⁸³ Segundo o artigo 7: “O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos; (...).

⁸⁴ Segundo o Artigo 8º, inciso 2º do Decreto 6.107/2007: “Admitir-se-á, à exceção da assembléia geral: I - a participação de representantes da sociedade civil nos órgãos colegiados do consórcio público; II - que órgãos colegiados do consórcio público sejam compostos por representantes da sociedade civil ou por representantes apenas dos entes consorciados diretamente interessados nas matérias de competência de tais órgãos.

participantes das câmaras técnicas que atuam no setor privado dos municípios consorciados, com poder de decisão apenas no interior da câmara, e que são indicados pelos prefeitos.

O CODIVAR representa para a região uma forma de gestão inovadora, centrada na ideia de cooperação e no sentimento de identidade regional, ainda que haja limitantes nestes aspectos decorrentes principalmente da cultura dos gestores públicos. Foi bem-sucedido ao propor um espaço de discussão para o desenvolvimento regional e capaz de proporcionar protagonismo ao poder público local, a partir de uma iniciativa voluntária totalmente *bottom-up*. Além disso, o CODIVAR conquistou o intento de se fazer uma região observada com mais atenção e de criar canais de interlocução e de negociação, especialmente com poder público estadual.

No entanto, configurou-se ao longo de sua trajetória como um instrumento que inercialmente reproduz o objetivo de exercer articulação e negociação política a partir de lideranças vinculadas ao partido de posição do governo do estado de São Paulo. O CODIVAR tornou-se autônomo em relação ao propósito inicial de cooperação intermunicipal, que deixou de ser o princípio estruturante do consórcio, em favor da atuação dos municípios do eixo da BR-116 que lideram a tomada de decisões.

Segundo a opinião de alguns atores locais, mais do que o aprofundamento da discussão sobre o desenvolvimento regional, o CODIVAR passou a cumprir um papel de sustentação político-partidária em articulação com outros espaços decisórios, principalmente o CONSAUDE. Dessa forma, o CODIVAR é hoje produto da história de atores que se apropriaram dos ideais e discursos progressistas, mas que acabaram perdendo lugar para relações de poder construídas por meio de uma lógica de apropriação patrimonialista e amesquinhada. Ao longo dos anos, esta lógica permitiu o “predomínio estável de uma corrente política local”⁸⁵, que se articula com o governo estadual e reproduz inercialmente o exercício de poder e controle sobre as decisões políticas no Vale do Ribeira.

7.2. CONSAD

O CONSAD foi o instrumento criado a partir da estratégia do governo Lula de combate à pobreza, tendo como eixo principal o combate à fome, materializada no Programa Fome Zero. No âmbito deste programa, os fóruns CONSADs foram criados para discutir

⁸⁵ Expressão de Vitor Nunes Leal em “Coronelismo, enxada e voto” (1975), sobre o poder privado residual dos coronéis rejuvenescido a partir de linhas partidárias, na medida em que é diluída a influência natural dos donos de terras no processo eleitoral.

planos de desenvolvimento local de forma cooperada, com participação e protagonismo da sociedade civil em nível territorial. Os fóruns foram estabelecidos como instrumentos de interlocução do poder público federal com os territórios, visando conhecer suas demandas e direcionar recursos para projetos prioritários, de acordo com as deliberações realizadas nas assembleias. A fase inicial mobilizou atores representando as mais diversas categorias⁸⁶, por meio da realização de uma série de conferências locais que tinham suas demandas encaminhadas para conferências regionais, onde havia oportunidade de discutir priorização de ações e orientação de políticas públicas.

Embora de forma transitória, o CONSAD Vale do Ribeira foi efetivo em proporcionar oportunidade de integração e mobilização, incentivando o protagonismo e autonomia da sociedade civil, especialmente nos momentos de criação e consolidação do fórum. A proposta de dar espaço decisório para a sociedade civil já partia dos fóruns DLIS, mas o CONSAD mostrou-se inovador por permitir a deliberação sobre direcionamento de recursos. Nos momentos de auge dos programas territoriais houve ganhos importantes em termos de rotinização dos encontros entre sociedade civil e gestores públicos para discutir políticas públicas de forma sistemática. Assim, a iniciativa do CONSAD possibilitou um campo de experimentação em termos de interação entre a ação coletiva da sociedade civil organizada e a ação pública do Estado (SABOURIN, 2014).

Dentre as conquistas do CONSAD está o fato de ter viabilizado a implementação de políticas de geração de renda para a agricultura familiar, especialmente o PAA e PNAE. O fórum e o trabalho de assessoria territorial permitiram fortalecimento das organizações da agricultura familiar e aumento significativo do número de cooperativas. Através da difusão de informação e de capacitação de atores para organização social e apropriação dos programas oferecidos pelo governo federal houve um importante impacto de transformação social.

Segundo o Entrevistado A, “Isso foi empoderador para a agricultura familiar e para as comunidades tradicionais. Hoje, para participar de reuniões com esses públicos tem que pensar muito antes de interferir... Eles discutem com propriedade questões complexas como mudanças climáticas. O principal ganho é esse: hoje os protagonistas falam! E esse impacto não dá para medir.”

⁸⁶ Representantes das origens mais diversas: poderes públicos, agricultura familiar, comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária, cooperativas, associações, ONGs, organizações ambientalistas, universidades etc.

“A mobilização do fórum potencializou a tendência de valorização da organização da sociedade civil como resposta às fragilidades socioeconômicas da região”, segundo o agricultor familiar Gilberto Ohta, atuante no atual CODETER. Para ele, o principal legado que o CONSAD deixa para a região é a capacidade de organização e de empoderamento de comunidades rurais, em atuação integrada com o governo federal, o que proporcionou otimização dos resultados de políticas direcionadas a estes públicos. Para ele, o CONSAD foi efetivo ao dar voz para a sociedade civil na realização de um diagnóstico participativo sobre os principais problemas da região e sobre como priorizá-los.

Além disso, para o Entrevistado A, “por mais que o fervor da mobilização em torno dos grandes projetos com suas promessas de elevados recursos fosse passageiro, o CONSAD conseguiu articular e instituir ações importantes. Assim, mesmo com o fim de programas como o PTC, mantiveram-se as principais linhas, com orientação e assessoria para os proponentes, como o PROINF e o PRONAF”.

O Entrevistado A argumenta que a presença do CONSAD na região foi fundamental para trazer aporte de recursos, “se não perderíamos para outras regiões do Brasil, como o nordeste”. “Como não existe adesão do governo estadual, quem iria operar as políticas do governo federal? Nesse aspecto o CONSAD também cumpriu papel muito importante.”

Nesse sentido, é relevante pontuar que o poder público estadual manteve distanciamento do CONSAD desde o seu lançamento. Os programas PRONAT/PTC não contaram com sua adesão por serem oriundos do governo federal (PT), o que logo de partida gerou limites ao leque de agentes e de recursos que ações como o PTDRS poderiam mobilizar e articular (COELHO, 2005). Essa ausência foi prejudicial uma vez que instituições estaduais possuem um papel estrutural para resolução das questões relacionadas aos conflitos socioambientais e às posses irregulares⁸⁷ (ALVES JUNIOR, 2016). Assim, o posicionamento partidário e os interesses políticos dos diferentes níveis de governo criaram divergências e dificuldade de alinhamento de ações. Ao longo da participação das reuniões e da realização de entrevistas, deparou-se com discursos sobre a necessidade de contornar as instâncias de decisão e implementação de outro nível de governo.

⁸⁷ Por exemplo, a titulação das terras, um dos principais entraves ao desenvolvimento da região, é responsabilidade do Instituto de Terras de São Paulo (ITESP), órgão do governo estadual, enquanto os recursos para investimento na agricultura familiar vêm do PRONAF, programa do governo federal. Outra dificuldade pode ser exemplificada pelo caso de terras de comunidades tradicionais, cujo reconhecimento é de competência da União enquanto a gestão de áreas de conservação é em sua maioria parte responsabilidade do governo estadual (COELHO et. al, 2005).

Embora o importante papel de proporcionar protagonismo para a sociedade civil, bandeira a partir da qual o CONSAD foi instituído, este objetivo foi progressivamente esvaziado e outras intenções começaram a ficar evidentes. Apesar de ter consolidado uma estrutura formal de participação, os direcionamentos políticos determinaram assimetria desfavorável aos representantes da sociedade civil ao longo dos enlaces e negociações dos representantes do poder público local com o governo federal. O fórum começou a mudar de trajetória quando as prefeituras se viram desagradadas pelo fato de terem que executar projetos e direcionar recursos a partir de deliberações da sociedade civil. De um modo geral, a postura do poder pública local era de desinteresse, pouca disposição a contribuir e de não reconhecimento da legitimidade da sociedade civil.

Dessa forma, a execução de projetos dependia de bom alinhamento político com as prefeituras. Por mais que um projeto fosse justificável e estivesse bem construído, se não tivesse aderência com os objetivos das prefeituras, “(...) os egos e questões individuais falariam mais alto do que as funções públicas e sociais exercidas por estes projetos”, segundo declaração do Entrevistado C. Algumas prefeituras se sensibilizavam com o envolvimento e a importância do CONSAD e acatavam a execução de projetos escolhidos por deliberação do fórum, mas se não havia esta sensibilização ou se a prefeitura não era politicamente aliada ao PT (partido do nível de governo financiador) os projetos não avançavam porque os prefeitos não cumpriam sua contrapartida. O desfecho foi, por muitas vezes, a devolução do recurso por ter passado o prazo de execução e a não realização do projeto. Assim, o fato de os recursos não terem sido geridos pelo próprio CONSAD gerou dependência da vontade e capacidade de execução das prefeituras, o que muitas vezes anulava as deliberações da sociedade civil.

Além disso, a forma como foi definida a elaboração, seleção e implementação de projetos nos programas PRONAT e PTC⁸⁸ leva a refletir sobre a verdadeira intenção de tornar a sociedade civil protagonista. Os editais anuais do governo federal para apresentação de propostas eram direcionados às organizações do poder público e da sociedade civil, cujo número de projetos geralmente excedia os recursos disponíveis. Desta maneira, cabia ao fórum decidir pela priorização e hierarquização de projetos, o que acabava ocorrendo em um tom de decisão mais político do que técnico, uma vez que as organizações proponentes

⁸⁸ Por ter sido o espaço de discussão do PRONAT e do PTC no Vale do Ribeira, o CONSAD foi diretamente afetado pela forma como foram operados, uma vez que a vitalidade do fórum se dava em grande medida pela expectativa de recursos disponibilizados por estes programas.

também faziam parte do fórum (COELHO et. al, 2005). Soma-se a isso a questão de “cooptação” de parte dos representantes do fórum, que oficialmente representariam a sociedade civil mas com objetivo de votar pelos interesses das prefeituras.

No que se refere especificamente ao PTC, o perfil *top down* do programa evidencia a intenção de distanciamento da sociedade civil da possibilidade de tomada de decisão, através de “sua postura operacional de reconhecer principalmente as agências estatais como atores de política pública, [de] seu afastamento da institucionalidade e dos atores sociais territoriais (...)” (GRISA e SCHNEIDER, 2014, p. 89, apud SABOURIN, 2015, p. 132) e da atitude de contornar o espaço de deliberação do fórum ao realizar repasse de recursos diretamente dos ministérios para as prefeituras. Neste último aspecto, o Entrevistado C argumenta que “para a deliberação do fórum eram direcionados recursos pouco significativos, enquanto grandes recursos eram direcionados em paralelo⁸⁹”. “O fórum era distraído e criava efervescência na discussão do direcionamento de migalhas, enquanto grandes recursos corriam por fora, dos ministérios para as prefeituras”.

Um exemplo de como os recursos eram direcionados paralelamente ao CONSAD devido a motivações políticas se deu de forma muito clara quando foi criado o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (PROMESO)⁹⁰. Este programa, encabeçado pelo Ministério de Integração Nacional do então ministro Ciro Gomes, criou as mesorregiões⁹¹ e um novo fórum que incluía municípios do Paraná, de modo a abranger toda a bacia do Vale do Ribeira, onde os recursos deste ministério eram discutidos. Foi montada uma agência para a mesorregião, que se encarregava da administração dos recursos. O CONSAD representava a porção paulista do Vale do Ribeira. Ao invés de agregar municípios para discussão no interior do CONSAD já existente, a criação de uma nova agência

⁸⁹ Um exemplo de repasse de recursos volumosos que não passou pelo poder de decisão do fórum é o projeto de uma fábrica de filetagem de peixes, que até hoje não foi concluído. Caracteriza-se como um projeto “elefante branco”, alvo de desconfianças sobre desvios de recursos.

⁹⁰ O PROMESO orientou-se pelas diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que buscava a redução das desigualdades regionais e atuava a partir de dois eixos: a organização social (estímulo e fortalecimento de fóruns mesorregionais como canais de participação da sociedade civil na definição de ações a serem contempladas com investimentos públicos) e a ativação econômica (mediante fomento aos Arranjos Produtivos Locais-APLs) (BRASIL, MIN/SPR, 2009).

⁹¹ As mesorregiões eram espaços formados por territórios e municípios com identidades físicas, econômicas, sociais e culturais que permitiriam a configuração de um arranjo político-institucional com participação da sociedade civil, em busca de coordenação e efetividade de ações territoriais das políticas (BRASIL, MIN/SPR, 2009).

representou forma de contornar este fórum e dar personalismo para as políticas territoriais na passagem de *Ciro Gomes*⁹² pelo ministério. Em seu projeto rumo à presidência, as mesorregiões representariam uma ação de seu próprio ministério com o objetivo de desenvolvimento territorial, mas na prática significou apenas mais uma instância de decisão sobreposta, mais um critério de regionalização e territorialização, e mais um conjunto de instrumentos desarticulados daqueles previamente existentes. Ao invés de agregar mais atores para discussão de interesses e objetivos em comum, acabou por segmentar mais ainda a participação e contribuiu para desmobilização do CONSAD, que ficou temporariamente esvaziado pela possibilidade de discussão em um novo fórum, com novas promessas, e supostamente novos recursos.

Assim, estamos diante de elementos demonstram que a dinâmica de funcionamento da estratégia de desenvolvimento territorial mudou de curso em favor dos interesses negociados entre governo federal e prefeituras, anulando o poder decisório da sociedade civil, mas mantendo seu suposto status de protagonista do território. Estes elementos são resumidamente:

- Uso do CONSAD para o jogo político do governo federal com os prefeitos;
- Dependência do fórum em relação às prefeituras para a recepção de recursos e execução de projetos;
- Forma política de seleção de projetos;
- Cooptação de representantes no interior do fórum pelas prefeituras;
- Postura *top down* por parte dos gestores federais ao contornar o poder decisório do fórum;
- Direcionamento de recursos pouco significativos para deliberação pelo fórum, “migalhas” que sustentavam o falso sentimento de protagonismo da sociedade civil;
- A partir de 2011, decisão de realizar o pareamento de representação do fórum entre poder público e sociedade civil.

Segundo atores locais, além de ter sido corrompido o objetivo de tornar a sociedade civil o centro da estratégia de desenvolvimento territorial, outro problema que emergiu dentro

⁹² Atual candidato à presidência nas eleições de 2018 pelo PDT, *Ciro Gomes* disputou a presidência em 2002 pelo PPS, mas terminou o pleito em quarto lugar, decidindo por apoiar Lula no segundo turno. Assumiu o Ministério da Integração Nacional no primeiro mandato de Lula, de 2003 a 2006. Em 2007 tornou-se deputado federal pelo Ceará.

do fórum e minou a concretização de seus propósitos iniciais foi a partidarização pelo PT. Segundo o Entrevistado C, “Como foi estruturado no governo Lula, o pessoal ligado à agricultura familiar, entidades petistas e grupos militantes ocuparam o CONSAD como propriedade particular. Não havia espaço de participação para outros grupos da sociedade civil, como representantes da indústria e do comércio, que foram afastados”. Assim, predominavam os grupos de alinhamento político-ideológico ao PT, dentre eles entidades ambientalistas, representantes de comunidades quilombolas, associações voltadas para a agricultura familiar e ONGs. Deixaram de participar organizações que representam o setor produtivo, como engenheiros, mineradores de areia, que também são segmentos importantes por gerarem emprego e renda. Parte dos membros atuava na regional do PT e era receptora de recursos para realização de campanha nas bases eleitorais. Um espaço que deveria ser plural acabou sendo utilizado para interlocução da militância com o governo federal.

Quando os programas PRONAT e PTC foram progressivamente acabando, as prefeituras adotaram um posicionamento mais distante em relação ao CONSAD, muitas deixaram de participar das reuniões e assembleias e de enviar seus representantes. Por ter se tornado um fórum partidarizado, o CONSAD perdeu credibilidade perante as prefeituras que não eram a favor do governo federal (já que o fim dos recursos representou o fim da oportunidade de ganhos) e perante a própria sociedade civil (parte dela notou que seu poder decisório havia acabado, e que o espaço no fórum estava reservado a quem partilhasse das mesmas posições ideológicas da militância). Ao mesmo tempo, as possíveis lideranças que detinham capacidade política para coordenação do fórum perderam interesse em assumir esta tarefa, que não representava mais ganhos e status político. Assim, a continuidade das ações previstas no PTDRS foi prejudicada, diante de um fórum esvaziado, sem credibilidade, sem recursos e carente de lideranças que mantivessem sua coesão e capacidade de representação.

Hoje, atuando a partir da estrutura de CODETER, o fórum funciona mediante limitada destinação de recursos do extinto MDA em parceria como CNPq, por meio de edital ganho pela UNESP Presidente Prudente para exercer assessoria via NEDET. De um modo geral, os atores locais consideram a metodologia do NEDET apropriada, ao inserir a universidade e projetos de extensão no escopo de ações do fórum, mas o equívoco e fragilidade estão na contratação de profissionais que não têm identidade com o território, o que gerou desperdício de recursos e resultados pouco visíveis ou nulos. Devido à sua baixa institucionalidade, o

fórum tornou-se dependente do NEDET para aprovação de direcionamento de recursos e realização de trâmites burocráticos.

Embora a assessoria prestada pelo NEDET não tenha até o momento apresentado muitos resultados, foi criado dentro de um panorama em que questões em torno do desenvolvimento territorial eram relevantes. Mas, com o fim do MDA e a transferência de suas secretarias para administração da Casa Civil⁹³, os rumos do colegiado são incertos, uma vez que a assessoria territorial via NEDET pode deixar de ser financiada (o atual edital tinha prazo para encerramento do projeto em julho, mas foi prorrogado para dezembro de 2016).

Ainda que não esteja sendo efetivo, o NEDET é o único apoio financeiro ao fórum e o único olhar direcionado do Estado para a região. Com o fim das remessas de recursos do governo federal para o território através de grandes programas como o PRONAT e PTC (foram mantidas apenas as linhas, como PROINF e PRONAF), o fórum deixou de mobilizar grandes interesses e viu-se esvaziado, mantendo sua atuação a partir da participação de algumas prefeituras (Itaóca, Juquiá, Pariquera-Açu e Peruíbe) e de representantes da sociedade civil que ainda acreditam nos ideais que consolidaram o CONSAD e que têm possibilidade de participação, já que perder um dia de trabalho e custear transporte, alimentação e estadia na maioria das vezes é inviável.

Embora o CONSAD tenha tomado rumos políticos que criaram um cenário de desmobilização e desinteresse, a própria cultura da sociedade civil participante acabou minando sua efetiva capacidade de atuação, segundo Entrevistado D. “As pessoas buscam se mobilizar para obtenção de recursos, para discussão de editais que visam financiamento de projetos e de infraestrutura, e não pelo desejo de discussão para pensar o território e conquistar autonomia decisória para a sociedade civil”. “Pensar o território é uma luta de poucos que se dispõe a doar seu tempo”. “O CONSAD não foi bem-sucedido em criar uma consciência crítica”. Assim, a maioria das ações do fórum que ocorre atualmente se dá em torno dos editais do PROINF, cuja seleção de projetos acontece uma vez por ano.

Assim, o CONSAD se desviou de sua trajetória e objetivos inicialmente estabelecidos e passou a atuar inercialmente a partir da construção de relações de poder baseadas em interesses e estratégias político-partidárias que emanavam do governo federal e encontravam apoio nas bases municipais, por meio das prefeituras interessadas no jogo político com o

⁹³ Por meio do decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016.

governo federal e de grupos e organizações militantes inseridos no fórum. O poder decisório da sociedade civil tornou-se meramente ilusório, já que o fórum passou a ser utilizado para legitimação de interesses das prefeituras enquanto mantinha a imagem de representatividade da sociedade civil. Hoje, a partir da estrutura do CODETER ser extremamente fragilizada, é o único fórum que resta à parte do domínio das prefeituras, o que é relevante por ainda ter capacidade de mobilizar participação social.

7.3. Assimetrias e conflitos entre CONSAD e o CODIVAR

O CONSAD e o CODIVAR são dois instrumentos de ação pública com finalidade de promover desenvolvimento. Os atores apropriam-se e exercem dominação sobre estes instrumentos, a partir de suas próprias lógicas de atuação e interesses. A partir daí, “territorializaram” o espaço do Vale do Ribeira, compondo dois territórios sobrepostos e concorrentes. São sobrepostos por serem construídos a partir do mesmo espaço delimitado pela bacia hidrográfica do Rio Ribeira de Iguape – SP e concorrentes por organizarem conexões e lógicas de atuação diferentes.

Primeiramente, existem divergências entre as instâncias de governo federal e municipal, de onde se originam. O CONSAD e as políticas discutidas no interior do fórum são oriundos do aprofundamento das estratégias de desenvolvimento territorial do PT. O CODIVAR, por sua vez, vem ao longo dos anos sendo liderado por prefeitos do PSDB, em garantia à maior possibilidade de alinhamento ao governo do estado de São Paulo

O contexto em que foi criado o CODIVAR, de incentivo à descentralização e de difusão de inovações de gestão nível local, permitiram colocar em evidência os governos subnacionais, dando protagonismo aos prefeitos na possibilidade de decisões sobre políticas públicas, a partir de uma estratégia *bottom up*, em consonância com os ideais progressistas e municipalistas de Franco Montoro.

Já a formação do CONSAD insere-se em um contexto de definições de arcabouços normativos e de políticas, com maior controle pelo governo federal e esforço de coordenação federativa, que conduziu à “recentralização” das políticas (FARAH, 2013) em uma dinâmica *top down*. O CONSAD cumpriu o papel de institucionalizar ideais de participação social e desenvolvimento territorial preconizados pelos fóruns DLIS, estratégias materializadas e

aprofundadas a partir do governo Lula por meio do CONSAD e das políticas territoriais operacionalizadas através do fórum.

Embora os objetivos de desenvolvimento sejam um aspecto em comum, setorialmente o CONSAD tinha como foco o setor da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais e grupos alvo de fomento a projetos coletivos territorializados criados pelos atores sociais. Já o CODIVAR, ao longo de sua trajetória, passou a concentrar o poder de decisão dos municípios que fazem parte do eixo da BR-116, com aproximação de setores historicamente ligados a grandes projetos de acumulação da região, como o agronegócio da bananicultura e a mineração de areia.

O nível governamental que origina cada um dos instrumentos, o contexto de criação e os objetivos direcionados a diferentes públicos-alvo influenciaram nas diferentes regras de participação. A dinâmica da tomada de decisões e seleção de projetos prioritários no CODIVAR é descendente, já que as regras e decisões são definidas por um conselho composto exclusivamente por prefeitos e seus assessores. Essa estrutura não favorece dinâmicas inovadoras, novas aprendizagens ou a apropriação de projetos pela população, ou seja, é um espaço não permeável à sociedade civil. Este fato abre margem para divergências com outros fóruns com estrutura participativa (CALDAS e MOREIRA, 2013), como o CONSAD, em que a sociedade civil legitima processos decisórios estabelecidos em seu interior.

Estatutariamente, o consórcio foi criado sem prever a inclusão da sociedade civil, e a adequação à Lei dos Consórcios igualmente desconsidera o poder decisório. O CONSAD, por sua vez, foi erigido a partir do ideal de dar espaço de participação e foi além ao conceder poder de deliberação. Fica evidente que um instrumento não sobrevive com ideal do outro, o que determina incapacidade de cooperação e articulação e dificulta a coexistência com atuação plena dos gestores municipais nos dois espaços.

No entanto, o CONSAD progressivamente perdeu seu perfil participativo e passou a ser guiado pelos interesses das prefeituras, havendo uma assimetria desfavorável para os atores sociais. O fim dos incentivos do governo federal tornou o espaço pouco atrativo, de modo que centralizar a articulação no CODIVAR fez mais sentido para o poder público municipal. Assim, os aspectos de dinâmica política do Vale do Ribeira que dependem do poder de decisão das prefeituras passaram a ser discutidos por meio do CODIVAR e do

CONSAUDE (em assuntos pertinentes à saúde), espaços restritos de tomada de decisão dos prefeitos.

É relevante pontuar também que diante da hegemonia do PSDB no Vale do Ribeira⁹⁴, o governo federal (PT) utilizou-se da estratégia territorial como tentativa de aproximação do eleitorado local, um espaço que tradicionalmente sempre teve maior influência do governo estadual (e portanto do PMDB e do PSDB). Este, por sua vez, não realizou adesão às propostas territoriais do governo federal, o que limitou os alcances das políticas.

Além deste quadro geral que explica as divergências existentes entre CONSAD e CODIVAR, existiram questões pontuais que deram origem a desacordos. Uma delas refere-se ao SUASA (Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária), que consiste em um sistema de inspeção unificado e integrado pela União, estados e municípios. Os produtos inspecionados por qualquer instância do sistema SUASA podem ser comercializados em todo o território nacional. O sistema⁹⁵ permite a legalização e implementação de novas agroindústrias, facilitando a comercialização dos produtos industrializados no mercado formal (BRASIL, MDA, s.d.).

A adesão ao SUASA pode ocorrer de forma individual por parte dos municípios, ou de forma coletiva por meio de consórcios intermunicipais. A vantagem de aderir via consórcio está na possibilidade de estruturar o serviço por contrato de programa, com rateio dos custos entre os municípios integrantes. O serviço demanda uma estrutura que inclui equipe técnica de inspeção, veículo, computador, telefone e sala de trabalho, podendo ser a mesma para todos os municípios que fazem parte do consórcio (BRASIL, MDA, s.d.).

A possibilidade de implementação do SUASA no Vale do Ribeira foi discutida pelo CONSAD, que propunha a formação de um novo consórcio para execução das atividades do

⁹⁴ O PT consegue se inserir nos governos municipais do Vale do Ribeira apenas a partir das eleições de 2004, quando elegeu três prefeitos; na eleição de 2008 elegeu cinco prefeitos; na eleição de 2012 elegeu três. Em compensação, PMDB e PSDB (partido formado a partir de dissidentes do PMDB) elegeram juntos: em 2004 quatorze prefeitos; em 2008 sete prefeitos; em 2012 onze prefeitos (SEADE, s.d.).

⁹⁵ O SUASA permite a legalização e implementação de novas agroindústrias, facilitando a comercialização dos produtos industrializados no mercado formal. Outra vantagem é facilitar o acesso ao crédito do PRONAF para investimento em agroindustrialização, permitindo que a legalização sanitária dos empreendimentos agroindustriais seja feita no próprio município onde será instalada a unidade de inspeção. Além disso, estar regularizado facilita o acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e ao mercado da alimentação escolar (BRASIL, MDA, s.d.).

sistema de inspeção; o CONSAD prestaria suporte e assessoria a este novo consórcio. O CODIVAR, por sua vez, considerou esta iniciativa irregular, por se tratar da criação de outro consórcio com identidade muito semelhante à sua própria estrutura. O CODIVAR tem a pretensão de fazer com que a questão seja conduzida no interior de sua Câmara Temática de Meio Ambiente. Este embate acirrou a percepção dos atores sobre o tom partidário da discussão sobre este tema: enquanto o CODIVAR enxergava no CONSAD a tentativa de tornar o SUASA uma iniciativa de prestígio do governo federal, o CONSAD acreditava que o CODIVAR tinha intenção de posse do projeto para exclusão da sociedade civil do processo decisório. O desfecho do desentendimento foi a não efetivação do SUASA por nenhuma das partes envolvidas.

Outra questão pontual deu-se a partir da consolidação da câmara técnica de turismo do CONSAD, que havia realizado um plano participativo de turismo para a região, com capacidade de mobilização de diversidade de atores. Foi realizado com apoio da Escola Técnica de Iguape (ETEC IGUAPE), de profissionais de turismo, das diretorias de turismo de alguns municípios e do SEBRAE. No entanto, atores participantes do processo argumentam que o SEBRAE teve iniciativa de apresentar o projeto para o CODIVAR, visando apoio mais abrangente dos prefeitos, mas acabou havendo uma migração da discussão para o consórcio. A câmara do CONSAD perdeu sua força e a do CODIVAR assumiu a liderança da discussão sobre o turismo regional. Na visão do Entrevistado E, o CODIVAR tomou posse da câmara de turismo.

7.4. Permanência e sobrevivência

O CONSAD permaneceu atuante enquanto desempenhou o papel de instrumento de operacionalização do jogo de apoio político entre governo federal e as prefeituras. Findos os repasses de recursos, o CONSAD acabou esvaziado, deixou de mobilizar interesses políticos e conseguiu manter-se ativo a partir do CODETER. Esta estrutura institucional permite sobreviver ao fórum, mediante participação e dedicação de atores sociais que acreditam na sua relevância enquanto espaço de representação da sociedade civil.

A estrutura do CONSAD foi abandonada devido às questões jurídicas e burocráticas mal resolvidas. A formação do CODETER permitiu a continuidade de mobilização dos atores, mas a partir de uma estrutura que carece de elementos básicos que lhe proporcionem institucionalidade. Este fato acaba por limitar o CODETER a um fórum de discussões

informal e sem poder de ação, sem infraestrutura mínima que o capacite para cumprir seus ambiciosos objetivos de desenvolvimento territorial.

Os atores que já participaram e/ou participam do CONSAD/CODETER têm três diferentes percepções sobre o destino do fórum:

- Para os atores que permanecem no fórum acreditando que manter o grupo articulado é o caminho para que a sociedade civil seja voz ativa no território, enquanto houver discussão e mobilização ele estará cumprindo um papel social relevante;
- Para os atores que militam no interior do fórum, este representa um instrumento de resistência do PT e de suas bases;
- Para os atores que se desiludiram com a trajetória de favorecimento político adquirida pelo CONSAD/CODETER (e que por esse motivo não participam mais de suas atividades), o fórum está fadado à extinção. Isso porque perdeu a legitimidade ao tirar o poder decisório da sociedade civil, por não ter mais força e relevância para ser espaço de troca de interesses políticos e porque, a partir do momento em que passou a ser orientado por um grupo de pesquisadores sem aderência às questões locais e identidade com o território, perdeu sua essência de valorizar atores locais na condução dos processos.

Tem importância fundamental para a sobrevivência do CODETER o trabalho de articulação/assessoria territorial. Os articuladores/assessores territoriais tiveram papel relevante no território do Vale do Ribeira desde o início das políticas de abordagem territorial por exercerem a função de mobilizar atores sociais e viabilizar as atividades do colegiado. Sabourin (2014) observa que existe uma proposta de gestão social e territorial participativa que fundamenta a contratação destes articuladores/assessores desde o início das atividades da SDT/MDA nos territórios. No entanto, ressalta que ao analisar o funcionamento dos territórios rurais e as relações que se dão entre o ministério e os beneficiários de suas políticas por meio de intermediários e mediadores (como os próprios articuladores/assessores, consultores da SDT, ONGs parceiras, serviços de ATER) percebe-se que a atuação destes agentes remete mais para práticas de “remuneração da militância ou de pequeno clientelismo que para mecanismos de cogestão ou de administração neocorporativista”.

No Vale do Ribeira, a assessora territorial realiza este papel de mediação⁹⁶, que em grande medida é o que mantém o colegiado vivo e atuante, ainda que relute para sobreviver. Com facilidade de transitar entre diferentes fóruns e conhecida em todo o território, a assessora percorre todo o Vale do Ribeira (muitas vezes na dependência de caronas) como interlocutora das diretrizes de desenvolvimento territorial do governo federal e cria um fluxo de informações que circulam entre os espaços. Segura dos ideais pelos quais desenvolve seu trabalho, a assessora luta pela coesão do colegiado e milita em favor das políticas dos governos petistas, ou seja, carrega e “veste” seu referencial, ainda que sem grandes expectativas profissionais e/ou compensatórias.

O trabalho da assessora territorial e o legado deixado pelo PDTRS se desdobram em formas de apropriação simbólica pelos atores locais, ao promover a mobilização social, contribuir para o fortalecimento da identidade territorial e para o empoderamento destes atores. Assim, o CONSAD construiu uma dimensão simbólica que, mesmo diante dos problemas enfrentados pelo fórum, permanece viva para aqueles que nele permanecem. No entanto, ao longo do tempo as relações de cooptação construídas em seu interior conduziram-no ao seu progressivo fim. Sem institucionalidade que desse amparo para combater tais relações, e sem benefícios para oferecer em troca da manutenção do jogo político, o fórum não teve alternativas para sua sobrevivência e segue em esfacelamento.

O CODIVAR, por sua vez, pode ter sua permanência parcialmente explicada pela consolidação do CONSAÚDE, o que ocorreu sob a presidência de Samuel Moreira (PSDB) ao propor o desmembramento dos dois consórcios. O CONSAUDE deu legitimidade ao CODIVAR, porque mostrou sua capacidade operativa e de resolutividade e contribuiu para fortalecer a relação entre os governos municipais e estadual. Este fato rendeu notoriedade ao consórcio por sua habilidade de atuar de forma cooperada.

⁹⁶ Segundo Massardier (2003, p. 157), os mediadores são representações sociais do setor a que pertencem, e simultaneamente ocupam posições de poder neste grupo, uma vez que são portadores do referencial. O papel do mediador é, ao mesmo tempo, intelectual e político: “vestir” o referencial e lutar politicamente em seu grupo para liderá-lo. São atores transversais e multiposicionados, que atuam em espaços sociais e proporcionam, por meio de posição de interseção, circulação e compartilhamento de ideias e de práticas dentro do seu grupo ou de um setor para outro (MASSARDIER, 2003). Sobre o referencial Segundo Muller (2002, p. 71) e define como uma ideia em ação; uma imagem cognitiva da realidade sobre a qual se deseja intervir, a partir da qual os atores organizam sua percepção, confrontam soluções e definem propostas de ação.

Desde sua reinstituição como CODIVAR, o consórcio permanece atuante de forma institucionalmente consolidada, embora existam dificuldades administrativas, financeiras e de mobilização de todos os membros para exercer a finalidade primária de instrumento de cooperação intermunicipal. Embora o consórcio permaneça atuante há vinte sete anos, a cooperação não é o elemento que mantém esta vitalidade, mas sim a necessidade de articulação entre as lideranças do consórcio e a pactuação sobre a divisão de espaços de poder e influência política entre as prefeituras. A aproximação com o governo estadual e, portanto, com o PSDB, garante seu posicionamento político estável.

Por inércia, o CODIVAR construiu uma trajetória temporal em que a forma de apropriação pelos atores mudou totalmente a lógica de atuação deste instrumento. Conforme o movimento de atores e seus interesses, a apropriação simbólica deixou de ser tão evidente como foi no início em relação aos ideais progressistas de Franco Montoro, substituída por relações de poder que visaram à construção de um instrumento de dominação. O CODIVAR sobrevive a partir de relações de poder arcaicas, que mesmo diante das fragilidades institucionais permitem sua permanência consolidada no espaço de ação pública do Vale do Ribeira, porque conduzem negociações e pactos políticos.

Assim, enquanto o CODIVAR permanece firmemente estabelecido a partir das relações arcaicas de poder e dominação construídas em seu inferior, o CONSAD acabou arruinado por estas relações, dada a impossibilidade de combatê-las ou de oferecer meios que viabilizassem sua perpetuação. A ausência de ferramentas que proporcionassem institucionalidade tornou o CONSAD um instrumento vulnerável às movimentações dos interesses dos atores e fragilizado ao ponto de não conseguir garantir sua existência.

Neste sentido, a presença ou ausência de determinadas ferramentas permitem verificar o grau de institucionalidade dos instrumentos, que afeta diretamente sua capacidade de sobrevivência e permanência. Na Tabela 3 a seguir foram elencadas as principais ferramentas que garantem institucionalidade, a maioria delas ausente no CODETER.

Tabela 3. Presença e ausência de ferramentas que garantem institucionalidade aos instrumentos

Ferramentas	CODETER	CODIVAR
Normativa/Lei	-	X
Transparência/Acesso a informação	-	-
Mobilização social	X	-
Recursos financeiros próprios	-	X
Programas/Projetos	X	X
Câmaras Técnicas	X	X
Personalidade Jurídica	-	X
Sede	-	X
Funcionários	-	X

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa

Observa-se que o CODIVAR carece das ferramentas de transparência/acesso a informação e de mobilização social, aspectos já discutidos neste trabalho. Assim, fica evidente que tornar o espaço participativo e transparente não é um objetivo primário do consórcio porque não são estes elementos que lhe garantem institucionalidade para sua permanência consolidada como instrumento de articulação e representação política.

8. ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Presente trabalho se propôs a responder a seguinte pergunta: *“Como o CONSAD e o CODIVAR foram construídos como instrumentos de ação pública e como a movimentação na trajetória dos atores e de seus interesses impacta sua sobrevivência/permanência neste espaço?”*

A hipótese é: *“O CONSAD e o CODIVAR sobrevivem e permanecem atuantes no espaço de ação pública do Vale do Ribeira mais pela mobilização de interesses em seu interior do que pela efetiva capacidade de promover de forma cooperada ações que visem o desenvolvimento.”*

O objetivo deste tópico consiste em mostrar que a hipótese colocada como resposta provisória à pergunta central da pesquisa tem validade.

Ao longo do trabalho, a reconstrução da trajetória dos dois instrumentos permitiu mostrar como foram construídos e como os interesses dos atores direcionaram seus caminhos: o CONSAD tornou-se um fórum em sobrevida mantido por parcela da sociedade civil que ainda acredita na sua proposta e no seu valor simbólico; o CODIVAR tornou-se um espaço político para articulação e pactuação entre prefeitos, distante da essência da cooperação intermunicipal.

Ao reconhecer o CONSAD e o CODIVAR como instrumentos foi enfatizada sua dinâmica de permanente construção e apropriação pelos atores ao longo do tempo, abordagem que permitiu desmistificar a aparente neutralidade por trás de sua escolha e, principalmente, de sua forma de operacionalização.

O CONSAD foi instituído em 2003 e viveu seu auge sob coordenação do IDESC, devido à mobilização social possibilitada pelo trabalho da ONG e pelos recursos do FNMA/MMA para elaboração do PTDRS. Finalizado o projeto, o fórum ficou sem coordenação até que Sandra Kennedy (PT) (ex-coordenadora de projetos no IDESC) assumisse este papel depois de eleita prefeita de Registro, estimulada pelas promessas do PTC. Depois de um imbróglio jurídico, o fórum perdeu sua capacidade de assumir compromissos devido às irregularidades atreladas ao seu CNPJ, motivo pelo qual o CONSAD foi abandonado e então criado o CODETER. Essa nova estrutura recebe apoio do NEDET, que realiza assessoria territorial e a resolução de trâmites burocráticos. Esta fase representa o

declínio do fórum, que se enfraqueceu ao longo do tempo devido à combinação de fatos desestruturantes como arrefecimento das promessas do governo federal, ausência de coordenação/liderança que mantivesse o fórum coeso, esgotamento de recursos, esvaziamento de capacidade decisória do fórum e fim do protagonismo da sociedade civil. O CODETER sobrevive como um fórum informal, um remanescente decadente do que foi o CONSAD em sua próspera fase inicial.

A trajetória de atuação do CONSAD esteve sujeita à trajetória pessoal das lideranças, que se fizeram mais ou menos presentes de acordo com sua mudança de interesses diante dos incentivos para permanência no fórum. Nas fases prósperas em termos de recepção de recursos houve uso político das oportunidades de liderança, mas outros caminhos foram buscados quando a disponibilidade era menos atraente, em consonância com o jogo do governo federal de dar mais ou menos evidência às políticas territoriais.

Já o CODIVAR foi instituído em 1989 pelos prefeitos empreendedores que assumiram o desafio de incentivar as demais prefeituras ao consorciamento. Foram bem-sucedidos nesta tarefa, mas contaram com o importante incentivo de um convênio com o governo do estado de São Paulo para transferência das máquinas da extinta SUDELPA e recebimento de custeio para sua operação. Houve uma mudança cultural para os gestores que se dispuseram a fazer parte do consórcio reconhecendo os benefícios da cooperação, embora a maioria dos municípios tenha aderido pelos benefícios materiais imediatos. Passada a fase de formação, o consórcio atinge seu auge quando começa a se ocupar do gerenciamento dos recursos da saúde, fase de liderança de Samuel Moreira (PSDB), que mobilizou lideranças políticas do Vale do Ribeira e do governo do estado de São Paulo para a transição do CODIVAR para o CONSAUDE em 2001. As questões relacionadas ao desenvolvimento regional ficaram em segundo plano, até que em 2006 os prefeitos decidiram reinstituir o CODIVAR, por entenderem a força política que o consórcio havia conquistado. Nesta fase de retomada de ações, as principais conquistas vieram de esforços de articulação política. Em fase mais recente, o acontecimento mais marcante do consórcio foi o processo de transição para consórcio público e a estruturação de câmaras temáticas para discussão de ações nas áreas de educação e turismo.

O CODIVAR é um instrumento efetivo para articulação e representação política dos municípios no Vale do Ribeira e perante outros níveis de governo. No entanto, o objetivo de cooperação intermunicipal não ocorre de forma satisfatória devido à não participação ativa e

ao não cumprimento de contrapartidas (como a contribuição de contrato de rateio) por parte de todos os consorciados, reflexo de uma cultura conservadora e atrasada que não enxerga os benefícios da cooperação. Assim, o interesse por atuar de forma cooperada não foi o elemento fundante, e até hoje não é o elemento que propicia a permanência do consórcio. Politicamente, o custo do fechamento do consórcio é maior do que o de mantê-lo.

A trajetória do CODIVAR é ligada à trajetória pessoal de seus superintendentes, que são escolhidos pelo presidente do consórcio para ocupação deste cargo de confiança. Assim, exercem papel de interlocução com a assembleia de prefeitos e de condução das atividades do consórcio de acordo com os objetivos das lideranças deste grupo.

Ao longo de sua trajetória, os movimentos de apropriação pelos atores que impuseram suas próprias lógicas de atuação e interesses fizeram com que os instrumentos adquirissem vida própria e se distanciassem dos objetivos inicialmente estabelecidos. A dinâmica sociopolítica erigida a partir destes instrumentos conforma dois diferentes territórios sobrepostos a um mesmo espaço, com distintas orientações: enquanto o CODIVAR cria um território de interlocução com o governo estadual, o CONSAD estabelece vínculo com o governo federal. Tais territórios são configurados a partir de apropriação simbólica do espaço do Vale do Ribeira e de relações de domínio, que configuraram relações de poder com objetivos de amesquinamento dos instrumentos. Assim, os instrumentos que dão origem a estes territórios são sustentados por relações atrasadas e finalidades arcaicas, embora tenham representado formas de gestão inovadoras⁹⁷ quando foram implementados.

O CONSAD mostrou-se um instrumento de gestão inovador por ser um fórum com objetivo de tornar a sociedade civil protagonista do processo de tomada decisão sobre o direcionamento de políticas territoriais. Já o CODIVAR mostrou-se inovador por ser uma forma de gestão intergovernamental criada a partir de iniciativa totalmente de baixo para cima, fora de um quadro formal preexistente, firmando um compromisso de colaboração entre as prefeituras que deu evidência ao poder público local.

No caso do CONSAD, ficaram evidentes outros interesses por trás da intenção de dar protagonismo à sociedade civil. O espaço de tomada de decisão do CONSAD acabou

⁹⁷ Em paralelo com Vitor Nunes Leal que descreve em sua obra o contexto da utilização de um instrumento moderno (o voto) para uma finalidade arcaica (a manutenção do poder residual privado na figura dos coronéis). O voto é moderno por ampliar a possibilidade de participação, mas está inserido em lógica em que as relações privadas ainda são muito fortes.

utilizado para legitimar o jogo de interesses políticos entre prefeituras e governo federal. Como um artifício para sustentar este jogo, as prefeituras cooptavam representantes da sociedade civil que lhes garantissem votos favoráveis. No entanto, esta relação mostrou-se frágil e desestabilizou-se quando a contrapartida de recursos do governo federal deixou de existir, afastando as prefeituras do fórum. Contribui para este afastamento o movimento de partidarização do CONSAD, que o tornou um espaço de representação majoritariamente petista, por meio da atuação da sociedade civil militante. Assim, este duplo movimento de cooptação (prefeituras/sociedade civil – governo federal/militância) teve como desfecho o esvaziamento do fórum, que não tinha mais meios de sustentar tais relações de troca de interesses.

Em relação ao CODIVAR, a forma de apropriação pelos atores configurou uma lógica de operacionalização em que se verifica a confusão entre a trajetória institucional e a trajetória pessoal de seus atores de forma permanente. O consórcio tornou seu espaço decisório “amesquinhado”, ao restringir a possibilidade de participação e não exercer práticas de transparência. Seus atores demonstram reserva e desconfiança para lidar com aqueles que buscam obter informações sobre o consórcio, deixando evidente sua postura conservadora e pouco disposta ao diálogo. O objetivo de cooperação intermunicipal não sensibilizou todos os municípios, fato que resulta na não ocupação ampla e crítica de seu fórum decisório, abrindo espaço para a consolidação de um grupo que lidera a tomada de decisões dentro do consórcio.

No caso do CODIVAR, o que permite sua sobrevivência mesmo com coesão interna limitada é sua habilidade de atuar como instrumento de representação e articulação política. As relações de poder “amesquinhadas” construídas por meio do CODIVAR se mostram bem estabelecidas, uma vez que toda política do Vale do Ribeira passa pelo poder de decisão das prefeituras através do consórcio. Juntamente com o CONSAUDE e o Comitê de Bacias, os prefeitos mantêm força política e exercem sua influência decisória. As relações arcaicas se retroalimentam e permitem a perpetuação de sua permanência como referência de tomada de decisão política neste espaço.

No que se refere ao CONSAD, as relações de poder na forma de cooptação levaram o fórum à decadência, devido à sua frágil institucionalidade que não lhe permitiu combater estas relações nem proporcionar as contrapartidas para que elas continuassem sendo sustentadas. Assim, o que restou hoje do CONSAD sobrevive pelos desdobramentos da apropriação simbólica do espaço do Vale do Ribeira, que consolidou um território identitário construído a

partir de empoderamento da sociedade civil, mas enfraquecido por não mobilizar mais em seu interior os atores que mantêm agora as relações de poder concentradas no CODIVAR. Por ser destituído de institucionalidade, o atual CODETER não tem capacidade de exercer relações de poder e dominação.

Assim, o que resta do território erigido a partir do CONSAD é proveniente de sua apropriação simbólica, enquanto o CODIVAR mantém um território firmemente estabelecido a partir de relações dominação e poder. Este fato torna evidente as assimetrias entre os dois espaços e sua dificuldade de cooperar ao longo do tempo.

Sobre a maneira como as decisões passaram a ser tomadas a partir da dinâmica de apropriação do CONSAD, cabe a reflexão de Sabourin (2014, apud Sayago, 2000, p. 10): “Qual é a vantagem a médio ou a longo prazo de querer contornar a democracia representativa (eleitoral) e de lhe opor uma democracia técnica mais ou menos participativa?”. Qual a vantagem de tornar o Estado convidado e não precursor?

Ao mesmo tempo, qual a vantagem de exercer a democracia representativa por meio da instituição de um consórcio de prefeitos se seus objetivos acabam desvirtuados pelo jogo de interesses pessoais e políticos?

Qual lógica de atuação faz mais sentido? Propor participação e proporcionar capacidade de decisão para a sociedade civil de forma dissimulada, exercer controle de forma *top down* e a partir de relações cooptadas ou propor uma estratégia *bottom up*, que valoriza a tomada de decisão local mas que não cria oportunidade de participação e “amesquinha” o espaço decisório, sem propor negociação com os atores sociais diretamente afetados por suas ações?

Estamos diante de dois instrumentos erigidos a partir de contextos e representações diferentes, mas que convergem para a mesma lógica de atuação que produz e se utiliza de relações de poder amesquinhas. Embora tenham havido conquistas que devem ser reconhecidas (como o empoderamento da sociedade civil no caso do CONSAD e a conquista do protagonismo do poder público local no caso do CODIVAR, sem aqui considerar ações pontuais), estes instrumentos contribuíram mais para perpetuar relações em que impera o atraso do que para promover o desenvolvimento de forma cooperada, como se propuseram inicialmente.

Desde o fracasso representado pela SUDELPA, que ao invés de ter implementado políticas e ações orientadas para o desenvolvimento ficou focada em pequenas obras e cumpriu o objetivo de marcar a presença do Estado no Vale do Ribeira, fica evidente que o uso político de instrumentos gera barreiras para a consecução de objetivos inicialmente colocados.

Em paralelo ao caso da SUDELPA, os dois casos em estudo mostram que o enredo sociopolítico construído pelos atores a partir de instrumentos ajuda mais a compreender o não avanço das condições socioeconômicas do que o discurso conservador sobre as restrições ambientais colocadas ao Vale do Ribeira. O CONSAD e o CODIVAR foram instituídos com o objetivo de cooperação para superação do atraso do desenvolvimento. A partir deste problema construíram uma representação, mas as vicissitudes de trajetória em decorrência dos diferentes usos destes instrumentos distanciam os objetivos iniciais, de modo que avanços socioeconômicos não são promovidos.

O objetivo deste trabalho não consistiu em discutir a capacidade dos instrumentos de gerar resultados e, a partir destes, sua efetividade. Mas sim em explicitar as relações de poder e a materialização do seu exercício através dos instrumentos, que ao longo de uma trajetória temporal passam a carregar diferentes discursos que conduzem distintas estratégias de ação. Assim, mais do que se propor a compreender os efeitos de continuidade e descontinuidade gerados pelo uso de instrumentos, em um contexto de avaliação de implementação de políticas públicas, o objetivo foi mostrar a interação e retroalimentação entre “*policies*” e “*politics*” ao longo do tempo. No caso do Vale do Ribeira, esta dinâmica resultou na apropriação de dois instrumentos que definiram territórios. Estes sustentam relações arcaicas, envernizadas com ares modernos de cooperação, mas efetivas para manutenção de velhas práticas e condutas que perpetuam os atrasos neste espaço.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho se propôs a compreender a capacidade de sobrevivência e permanência de dois instrumentos, o CONSAD e o CODIVAR, no espaço de ação pública do Vale do Ribeira, a partir da observação da trajetória dos atores e seus interesses. Para isto, a pesquisa foi orientada a partir de três recortes:

- a) Recorte teórico: Os instrumentos foram observados a partir da abordagem de instrumentos como instituições sociológicas, por permitir problematizar os impactos dos instrumentos no sentido político, reconhecendo a autonomia e vida própria assumida pelos instrumentos quando apropriados pelos atores, ou seja, olhar a partir do ponto de vista da instrumentação em ação;
- b) Recorte temático: Analisou os esforços dos atores para produzir representação e apropriação dos instrumentos, permitindo controle sobre o espaço do Vale do Ribeira. Como resultado, o CONSAD e o CODIVAR construíram sociopoliticamente dois territórios sobrepostos. O CODIVAR se consolidou como um território firmemente estabelecido a partir de relações arcaicas de poder e dominação, enquanto o CONSAD acabou esfacelado por estas relações e reluta para sobreviver a partir de sua fragilizada dimensão simbólica.
- c) Recorte empírico: O Vale do Ribeira é o espaço de apropriação dos atores, cujo movimento instituiu dois territórios concorrentes e sobrepostos.

A partir destes recortes, foi possível responder ao questionamento central da pesquisa sobre como a movimentação na trajetória dos atores e de seus interesses impacta a sobrevivência e permanência do CONSAD e do CODIVAR. As respostas obtidas a partir da realização do trabalho permitiram validar a hipótese de que estes instrumentos sobrevivem e permanecem mais pela mobilização de interesses em seu interior do que pela efetiva capacidade de promover de forma cooperada ações que visem o desenvolvimento.

Além de abordar o CONSAD e o CODIVAR como instrumentos de ação pública, a partir da abordagem de instrumentos como instituições sociológicas, em seu recorte teórico este trabalho se propôs a contribuir para a ampliação da agenda de pesquisa sobre instrumentos no Brasil.

Foi proposto o diálogo com Ollaik e Medeiros (2011), autoras de um dos poucos trabalhos publicados no país que se utilizam da literatura de instrumentos. No entanto,

propõem uma agenda brasileira que não inclui uma linha de pesquisa que aborde os instrumentos por uma lente política, focando nos aspectos administrativos da implementação de instrumentos.

Assim, o presente trabalho sugeriu uma linha de pesquisa adicional, que vise o entendimento dos instrumentos além da divisão entre “*politics*” e “*policies*”, reconhecendo seus efeitos políticos e enfatizando a interação e retroalimentação entre estes dois elementos ao longo do tempo.

Os resultados da presente pesquisa permitem afirmar a interação permanente entre “*politics*” e “*policies*”. Isso porque é uma decisão política que consolida a construção de um instrumento e determina as formas de sua operacionalização, e é a apropriação deste instrumento por atores que define sua trajetória no momento seguinte.

No Quadro 6 a seguir são elencadas as linhas de pesquisa propostas por Ollaik e Medeiros (2011) e é sugerida a linha de pesquisa adicional que leva em consideração a dimensão política dos instrumentos, compondo uma agenda de pesquisa mais ampla.

Quadro 6. Agenda de pesquisa para o estudo de instrumentos no Brasil, com proposta de uma linha de pesquisa sob lente de análise política

AUTOR	AGENDA DE PESQUISA PARA O ESTUDO DE INSTRUMENTOS NO BRASIL
Ollaik e Medeiros (2011)	Sistematização de tipologias existentes/Desenvolvimento de tipologia brasileira
	Como foram escolhidos/O que determina a escolha instrumentos
	Como se dá a implementação/Quais os desafios para a gestão dos instrumentos em uso
	Estudos comparativos/Coordenação e complementaridade entre instrumentos
Archipavas (2016)	Análise de instrumentos a partir da interação entre “ <i>politics</i> ” e “ <i>policies</i> ”/ênfase na apropriação dos atores

Fonte: Elaboração própria a partir de Ollaik e Medeiros (2011) e dos resultados do presente estudo

Assim, este trabalho representou um esforço de apropriação da literatura de instrumentos, ainda pouco explorada no país.

A partir do estudo do CONSAD e do CODIVAR a literatura em questão permitiu a compreensão de que as restrições às condições socioeconômicas do Vale do Ribeira têm determinantes políticos dados pelo progressivo abandono dos objetivos dos instrumentos, que

acabam, assim como a SUDELPA e tantos planos de desenvolvimento direcionados a este espaço, tornando-se promessas institucionais. Assim, o elemento político é colocado como um argumento que permite a superação da dicotomia entre preservação ambiental e desenvolvimento, ou seja, nos casos em estudo não é a preservação do patrimônio natural que limitou os avanços destes instrumentos. Pelo contrário, se sua apropriação tivesse sido conduzida com o legítimo objetivo de promover desenvolvimento, teria sido possível se não efetivar, ao menos construir os primeiros passos rumo a um modelo de desenvolvimento que fosse próprio ao Vale do Ribeira e às suas ricas peculiaridades.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, L. F.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista Administração Pública** — Rio de Janeiro 47(6):1543-568, nov./dez. 2013.
- ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Introdução e Capítulo 4. 1ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, 2012. v. 1. 227 p.
- ARRETCHE, M. T. S. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n°. 31, 1996.
- BARBOSA, F. A. R.; PAULA, J. A.; MONTE-MÓR, R. L. A bacia hidrográfica como unidade de análise e realidade de integração disciplinar. In: PAULA, J.A et. al (Orgs). **Biodiversidade, população e economia: uma região de mata atlântica**. Minas Gerais: CEDEPLAR. 1997.
- BEDUSCHI FILHO, L. C. **Sociedade, natureza e reforma agrária: assentamentos rurais e unidades de conservação na região do Pontal Paranapanema**. 2002. 104 F. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) Programa de pós Graduação em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente, USP, 2002.
- BIERNACKI, P.; WALDORF, D. **Snowball Sampling: Problems and techniques of Chain Referral Sampling**. In: Sociological Methods & Research, vol. n°2, November. 141-163 p, 1981.
- BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Orgs). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 14. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Sobre o SUASA**. Acesso em 20 mar. 2015. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-suasa/sobre-o-programa>.
- BRAGA, R. **Planejamento regional no Estado de São Paulo: A experiência do Vale do Ribeira nas décadas de 1970 e 1980**. 1998. 226 p. (Doutorado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 1998.
- BRASIL. SENADO FEDERAL. Senadores aprovam prorrogação do prazo para fechamento dos lixões. Acesso em 24 mar. 2015. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/07/01/senadores-aprovam-prorrogacao-do-prazo-para-fechamento-dos-lixoes>
- CALDAS, E. L.; MOREIRA, I. Políticas de desenvolvimento territorial e intermunicipalidade no Brasil: complementaridades e tensões. **Sustentabilidade em Debate**. Brasília, v. 4, n. 2, p. 41-61, jul/dez 2013.
- _____.; CHERUBINI, M.. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: CHERUBINI, Marcela; TREVAS, Vicente (Orgs.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. Fundação Perseu Abramo, 2013.

_____. **Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais.** 2008. 227 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) Departamento de Ciência Política, FFLCH, USP, 2008.

CÍLIOS DO RIBEIRA. **Conheça o Vale do Ribeira, patrimônio da humanidade.** 2011. **Disponível em:** <http://www.ciliosdoribeira.org.br/vale-ribeira/patrimonio>. Acesso em 15 de julho de 2015.

COELHO, V. S. P; FAVARETO, A.; GALVANEZZE, C.; MENINO, F. As regras do jogo e o jogo das regras – movimentos sociais, governança ambiental e desenvolvimento territorial no Vale do Ribeira (Brasil). In: COELHO, V. S.; FAVARETO (Coords.). **Barragem de Tijuco Alto: Emprego, recursos naturais e direitos das comunidades tradicionais em debate nos fóruns participativos do Vale do Ribeira.** CEBRAP, Programa Colaborativo “Movimentos Sociais, Governança Ambiental e DTR”. 2005.

CONSAD. **Síntese CONSAD Vale do Ribeira: Breve histórico para nivelar o entendimento sobre o CONSAD e a transição para o CODETER.** 2015.

_____. Estatuto Social do CONSAD Vale do Ribeira. 2007.

CRUZ, M. C. M .T.; LEITE, C. C.; ARAÚJO, F. F.; SILVA, I. G. S.; SILVA, V. M. **Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento: Mudando Para Sobreviver.** II CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA – Painel 36: Consórcios intermunicipais como arranjos de cooperação, Brasília, DF. 2009.

CRUZ, M. C. M .T. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente In: SPINK, P. ; BAVIA, S. C.; PAULIKS, V. (Orgs). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção.** São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

DEL PORTO, E. B. **A trajetória do Programa Comunidade Solidária 1995-2002.** 2006. 233 f. Dissertação (Mestrado em Economia Social e do Trabalho). Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, 2006.

DIEGUES, A. C. Introdução. In:_____. **O mito moderno da natureza intocada.** 6ª ed. ampliada. São Paulo: Hucitec: Nupaub-USP-CEC, 2008. p. 17-24.

DIEGUEZ, R. C. Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos do Desenvolvimento,** Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 291-319, jul-dez. 2011.

ECHEVERRI, Rafael. **Identidade e Território Rural no Brasil.** Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2010.

EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária). **Palmito de pupunha aumenta renda ao agricultor e ajuda a proteger a Mata Atlântica.** Disponível em: <http://sna.agr.br/pupunha-e-opcao-de-renda-para-agricultura-familiar/>. Acesso em 15 no. 2015.

FARAH, M. F. S. Políticas Públicas e Municípios: Inovação ou Adesão? In: LUKIC, M. R.; TOMAZINI, C. (Orgs). **As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Juruá, 2013.

FAVARETO, A. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações. **Desenvolvimento em Debate**. v.1, n.2, p.47-63, janeiro–abril e maio–agosto 2010.

FONTES, A; VELLOSO, M. DIOGO, P. N. A estratégia de desenvolvimento local proposta pelo Programa Comunidade Ativa: potencialidades e entraves do DLIS. **Rede de Informações para o Terceiro Setor**. 2002.

FOUCAULT, Michel. Soberania e disciplina. In:_____. **Microfísica do Poder**. Organização, Introdução e Revisão Técnica de Roberto Machado. 1979. Cap. 16, p. 137-162.

GLOBO. **Palmito pupunha vira uma das principais plantações do Vale do Ribeira**. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/santos-regiao/jornal-tribuna-1edicao/videos/v/palmito-pupunha-vira-uma-das-principais-plantacoes-do-vale-do-ribeira/4362786/>. Acesso em 10 out. 2015.

GIL, A.C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HAESBAERT, R. Definindo território para entender a desterritorialização. In: _____. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 1958. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004a.

_____.; LIMONAD, E. O território em tempos de globalização. **etc. espaço, tempo e crítica - Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas e outras coisas**. v. 1, n. 2 jul./set. 2007.

_____. **Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade**. Conferência. Porto Alegre, set. 2004b.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As Três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. n.58, pp.193-223, 2003.

HOOD, Christopher. Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol. 20, No. 1, January 2007 (pp. 127–144).

HOWLETT, M. What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. In: ELIADIS, P.; HILL, M.; HOWLETT, M (ed.). **Designing government**: from instruments to governance. McGill-Queen’s University Press. 2005, p. 31, Cap. 2, p. 31-50.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 set. 2015.

Instituto de Desenvolvimento Sociocultural (IDESC). **Projeto Vale do Ribeira Sustentável: Relatório das Atividades** (2005, 2006 e 2007). Disponível em: <http://www.idesc.org.br/relatorio.asp>. Acesso em: 12 jul. 2015.

LASCOUMES, P; LE GALÈS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Tradução de Sociologie de l’action publique. Tradução e estudo introdutório George Sarmento. Maceió: Sociologie de l’action publique. EDUFAL, 2012a.

_____. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista de Pós-Graduação em Ciências Sociais**, volume 9, nº18, julho/dezembro, 2012b.

_____. Introduction: understanding public policy through its instruments - from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Malden: Wiley-Blackwell, v. 20, n. 1, p. 1-22, 2007.

_____. Introduction to the special issue of governance. In: LE GALÈS, Patrick. Org. **Special issue of governance: understanding public policy through its instruments**. Project co-funded by European Commission within the Sixth Framework Programme (2002-2006). Project 9: Choice and Combination of Policy Instruments. 2006. p. 5-20.

LASCOUMES, P. ; SIMARD, L. L'action publique au prisme de ses instruments. **Revue française de science politique**. Vol. 61. p. 5-22. 2011.

LEAL, V. N. Indicações sobre a estrutura e o processo do “coronelismo” . In :_____. *Coronelismo, enxada e voto*. 1948. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. Cap 1., p. 23-40.

LEITE, S. P.; WESZ JUNIOR, V. J. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do programa Território da Cidadania. In: LEITE S. P.; DELGADO, N. (coord). **Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Serie DRS 14. Brasília: IICA, 2011.

MASSARDIER, G. Des politiques publiques entre action et autorité Les approches théoriques de l'action publique. In: _____ **Politiques et actions publiques**. Armand Colin. 2003. Cap. 5. P. 140-165.

MATOS, F.; DIAS, R. **Cooperação intermunicipal na bacia do rio Paraopeba**. Revista Administração Pública. Rio de Janeiro 46(5):1225-250, set./out. 2012.

MAY, T. **Pesquisa Social**. Artmed, Porto Alegre, 2004.

MEDEIROS, L., S. de; DIAS, M. M. Introdução. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Orgs). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 14. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2011.

MULLER, G. **Estado, estrutura agrária e população**: ensaio sobre estagnação e incorporação regional. Cadernos CEBRAP, nº 32. Petrópolis: Editora Vozes. 141 p. 1980.

MULLER, P. Las producción de las políticas públicas. In:_____. Las políticas públicas. Universidad externado de Colombia. 2002. Cap. 2, p. 55-78.

NORTH, D. C.; DAVIS, L. E. A theory of institutional change: concepts and causes. In: _____. **Institutional Change and American Economic Growth**. London: Cambridge University Press, 1971. Cap. 1, p. 3-25.

NIEDERLE, P. A.; GRISA, C. Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções. **Política e Sociedade**. Florianópolis - Vol. 12 - Nº 23 - Jan./Abr. de 2013.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS., J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**. RAP - Rio de Janeiro 45(6):1943-67, nov./dez. 2011

OLIVEIRA, L. R. C. N; PARADA, I. L. S; ITANI, M. R.; CRUZ, N. M.; SILVA, L. S. **Zoneamento Ecológico-Econômico no setor costeiro Vale do Ribeira Paulista**: avanços e desafios da implementação. Anais XVI ENANPUR. Sessão Temática Natureza, Reprodução Social e Bens Comuns. Belo Horizonte, 2015.

OSTROM, E.; KISER, L. The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. In: MCGINNIS, Michael D. (Editor). **Polycentric Games and Institutions** – Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis. University of Michigan Press, 2000. Cap. 2, p. 56-88.

ORTEGA, A. C. **Desenvolvimento territorial rural no Brasil**: limites e potencialidade dos CONSADs. Revista de Economia e Sociologia Rural. Rio de Janeiro, vol. 45, nº 02, p. 275-300, abr/jun 2007.

PERRET, S. **Implications conceptuelles, théoriques et méthodologiques à la lumière d ucas de la politique climatique suisse**. Thèse présentée à la Faculté de sciences économiques et sociales de l'Université de Genève. 2010.

PETRONE, P. **A Baixada do Ribeira**: Estudo de Geografia Humana. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, 1966. (Boletim, 283).

PIRES, R.R.C.; GOMIDE, A. A. Capacidade estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para a análise de políticas públicas. In: _____. (Ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. Cap. 1, p. 15-30.

PORTO, M. F. A; PORTO, R. L. L. Gestão de bacias hidrográficas. **Estudos Avançados**. 22 (63), 2008.

PRADO, D. V. **Consórcios Públicos**: análise do instrumento sob a perspectiva da Ação Orçamentária CONSAD, executada pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). 128 f. 2011. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2011.

RAFFESTIN, C. O território e o poder. In: _____. **Por uma Geografia do Poder**. Tradução: Maria Cecília França. Título original: Pour une géographie du pouvoir. São Paulo: Ática, 1993. 3ª parte, cap. 1, p. 148-158.

RESENDE, R. U. **As regras do jogo**: legislação florestal e desenvolvimento sustentável no Vale do Ribeira. São Paulo: Annablume, 2002. 198 p.

ROMÃO, D. A. **Vale do Ribeira**: um ensaio para o desenvolvimento das comunidades rurais. Org: Devancyr A. Romão – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2006.

SABOURIN, E. Evolução da política federal de desenvolvimento territorial no Brasil. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 18, n. 1, p. 123-143, jan./jul. 2015.

_____. **Evolução da política de desenvolvimento territorial do MDA no Brasil**. 6º Encontro da Rede de Estudos Rurais: Desigualdade, exclusão e conflitos nos espaços rurais, Campinas, Brasil, 2 a 5 de setembro de 2014.

SÃO PAULO (Estado). **A Batalha da Descentralização e Participação no Governo Montoro**. Apresentações: MONTORO, André Franco e FIGUEIREDO, Carlos. São Paulo, 1987a.

SALAMON, L. M. The governance and the tools of public action: an introduction. **Fordham Urban Law Journal**. Tenth annual symposium on contemporary urban challenges. Redefining the public sector: accountability and democracy in the era of privatization. 2001.

_____. The new governance and the tools of public action: an introduction. **Fordham Urban Law Journal**. Volume 28, Issue 5. Article 4. 2000.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Saneamento e Energia. Programa de fortalecimento dos instrumentos de planejamento do setor de saneamento. Plano regional integrado de Saneamento básico para a UGRHI-11. 2010.

SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados). **Índice Paulista de Responsabilidade Social** (IPRS). Acesso em: jan. 2015. Disponível em: <<http://indices-ilk.al.sp.gov.br/view/index.php?prodCod=1>>.

_____. **Sistema de informações eleitorais**. Acesso em: jan. 2015. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/eleicoes/>.

SOUZA, P. L. **Políticas Redistributivas e a Redução das Desigualdades: A Contribuição Potencial dos Consórcios Intermunicipais**. 2012. 229 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

SPINK, P. **O pesquisador conversador no cotidiano**. Psicologia & Sociedade, v.20 (número especial), 2008, p. 70-77.

_____. **The inter-municipal consortia in Brazil: an institutional introduction**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

STRELEC, T.; FONSECA, F. Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. In: **Municípios e Estados: Experiências com Arranjos Cooperativos**. Fundação Konrad Adenauer, 2012.

SILVA JUNIOR, J. Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: o caso do Vale do Ribeira (SP). **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. 50(3):513-527, maio/jun. 2016.

TAVARES, C. **Consórcios públicos intermunicipais**. Apresentação realizada durante o curso ‘Consórcios Públicos Intermunicipais’ nos dias 27 e 28 de outubro de 2014, por meio da iniciativa da Oficina Municipal.

VAZ, J. C. Consórcios Intermunicipais. **Dicas Pólis – Ideias para a Ação Municipal**. AA nº 97. 1997.

YIN, Robert. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ANEXO

Relação de entrevistados

Antônio Alonso, mais conhecido como Tonico. É sociólogo, ex-diretor de base regional da SUDELPA, ex-prefeito de Juquiá (mandato 1989-1993), um dos idealizadores do CODIVAR. Atuou ativamente junto à equipe de governo de Franco Montoro.

Antonio Eduardo Sodrzeieski, mais conhecido como Mamute. É engenheiro agrônomo na Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), escritório regional de Registro. Participou do CONSAD desde sua instituição, como sociedade civil como membro da Associação Serrana Ambientalista, em seguida como representante do poder público municipal de Apiaí. Atualmente não participa do fórum.

Araê Claudinei Lombardi. É mestre em Geografia. Há 10 anos no Vale do Ribeira, anteriormente atuava em Brasília na Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB). Já atuou no poder público de Registro. Hoje é funcionário público municipal de Pariquera-Açu – SP, na posição de diretor executivo de agricultura e abastecimento. Atua no CODETER como diretor de microrregião do Núcleo Diretivo.

Eduardo Frederico Fouquet. É prefeito da Estância Turística de Eldorado (PMDB, 2013-2016). Foi vereador e presidente da câmara municipal. Anteriormente foi presidente fundador da APAE, diretor administrativo da Santa Casa de Eldorado e Coordenador da Universidade Metodista. Participa ativamente do CODIVAR. Quanto ao CONSAD, acompanhou reuniões principalmente antes de ser prefeito (como sociedade civil), já que quando foi eleito o fórum já estava em crise.

Gilberto Ohta de Oliveira. É residente da zona rural de Sete Barras- SP desde a década de 1980. Atua como agricultor familiar e desde 1999 adotou os princípios da agroecologia, milita em favor da economia solidária e da ecocidadania. Atua como representante da sociedade civil no CODETER.

Gilson Nashiro. É engenheiro do Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), atua como secretário executivo adjunto do Comitê de Bacia Hidrográfica do Ribeira de Iguape e Litoral Sul. Colaborou para a formação do comitê em 1996, atuando em seus projetos e iniciativas desde então.

Jairo Adilson de Oliveira: É diretor do departamento de Desenvolvimento Econômico de Cajati. Atua na prefeitura do município há 10 anos. Tem participação ativa no CODIVAR enquanto representante oficial do prefeito de Koga. Antes de trabalhar na prefeitura de Cajati, era concursado na prefeitura de Registro.

José Justino Desidério Filho, mais conhecido como Zezinho. Reside no Vale do Ribeira desde o regime militar. Filiou-se ao PT em 1989 e desde então atua na construção de projetos do partido, especialmente no Vale do Ribeira. A partir dos anos 2000, passa a fazer parte do movimento sindical rural e a atuar como militante. Contribuiu para a formação do Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar do Vale do Ribeira e Litoral Sul (Sintravale) e da Cooperativa Família do Vale, associações onde exerce importante liderança. Hoje é membro da Federação da Agricultura Familiar do Estado de São Paulo da Central Única dos Trabalhadores (FAF-CUT). Participa como sociedade civil no CODETER.

Luis Carlos Ferreira de Almeida. É doutor em agronomia, professor da UNESP de Registro desde 2011. Participa do núcleo diretivo do CODETER como diretor de câmaras técnicas do CODETER.

Luis Antonio Zaghi, mais conhecido como Choquito. É engenheiro mecânico e cientista social. Já atuou na Secretaria de Interior do governo estadual de Franco Montoro; na assessoria de gabinete da Assembleia Legislativa de São Paulo; na coordenador de programas habitacionais da Secretaria de Habitação; foi vereador de Juquiá; ocupou cargo de secretário executivo e superintendente do CODIVAR entre 2012 e 2013. Hoje atua como consultor prestador de serviços de administração para prefeituras.

Ocimar José Batista Bim. É mestre em Geografia. Está no Vale do Ribeira desde 1988, onde passou pelas seguintes experiências: atuação no Centro de Desenvolvimento Agrícola do Vale do Ribeira (CEDAVAL); função de gestão técnica do parque Intervales; chefia de APA federal Cananeia-Iguape-Peruíbe; função de gestão do Mosaico de UC de Jacupiranga. Hoje é funcionário público estadual, posicionado como pesquisador científico do Instituto Florestal. Foi um dos fundadores do IDESC, de modo que participou ativamente da instituição do CONSAD.

Rosana Rocha. É estudante de Ciências Sociais. Atua no território desde 1997, quando cursou uma especialização para técnicos em um laboratório de desenvolvimento econômico que pautava discussões anteriores ao fórum DLIS. Atua em projetos que visam estimular a

auto-organização de comunidades e cooperativas, no contexto da economia solidária. Aproximou-se do IDESC participando de conferências regionais e mediante contribuições ao PTDRS. Hoje atua no projeto “Novo Velho Jeans”, parceria entre o IDESC e o Instituto Lojas Renner, que capacita mulheres para a costura de bolsas utilizando como matéria-prima tecidos jeans. É uma representante da sociedade civil que permanece atuante no fórum do CODETER.

Tania Maria da Silva. É formada em economia e desenvolvimento social. Atua no Vale do Ribeira desde o início das propostas dos fóruns DLIS. Tornou-se articuladora territorial no escopo das atividades do CONSAD e atuou a partir de contratos estabelecidos entre governo federal e parceiros: PROTER (Programa da Terra Assessoria); FEPAF (Fundação de estudos e Pesquisas Agrícolas e Florestais), sediada na UNESP Botucatu; Cooperativa Plural; CEADES (Instituto de Estudos e Assessoria ao Desenvolvimento). Hoje é assessora territorial de gestão social do CODETER Vale do Ribeira, contrato efetivado a partir do convênio MDA/CNPq para a implantação do NEDET.

Tatiana Raitz, atual secretária executiva do CODIVAR.

Waltency Negrão da Silva. Atua como analista ambiental. Foi funcionário do IBAMA e chefe da APA Iguaçu Cananeia Peruíbe. Hoje atua como funcionário público federal do ICMBio/MMA, na posição de chefe da Reserva Extrativista de Mandira e responsável por seu plano e manejo. É presidente do Núcleo Diretivo do CODETER.

Wilber Rossini. É advogado. Atua como superintendente do CODIVAR desde 2013.