



Inovação na  
**GESTÃO PÚBLICA**

Cooperação Brasil-Espanha

8

# **ASSOCIATIVISMO INTERGOVERNAMENTAL: EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS**

**AUTORES**

FERNANDO LUIZ ABRÚCIO

HIRONOBU SANO

**ORGANIZADORES**

LUCIANA DE OLIVEIRA GARCIA

NELCILÂNDIA PEREIRA DE OLIVEIRA

SAMUEL A. ANTERO





Inovação na  
**GESTÃO PÚBLICA**

Cooperação Brasil-Espanha

8

## **ASSOCIATIVISMO INTERGOVERNAMENTAL: EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS**

**AUTORES**

FERNANDO LUIZ ABRÚCIO  
HIRONOBU SANO

**ORGANIZADORES**

LUCIANA DE OLIVEIRA GARCIA  
NELCILÂNDIA PEREIRA DE OLIVEIRA  
SAMUEL A. ANTERO

editora  
**IABS**

BRASÍLIA • 2013

GOVERNO BRASILEIRO

PRESIDENTA DA REPÚBLICA  
**Dilma Rousseff**

MINISTRA DO PLANEJAMENTO,  
ORÇAMENTO E GESTÃO  
**Miriam Belchior**

SECRETÁRIA-EXECUTIVA  
**Eva Maria Cella Dal Chiavon**

SECRETÁRIA DE GESTÃO PÚBLICA  
**Ana Lúcia Amorim de Brito**

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE  
INOVAÇÃO E MELHORIA DA GESTÃO  
**Valéria Alpino Bigonha Salgado**

GOVERNO ESPANHOL

EMBAIXADOR DA ESPANHA NO BRASIL  
**Manuel de la Cámara Hermoso**

COORDENADOR-GERAL DA  
COOPERAÇÃO ESPANHOLA NO BRASIL  
**Jesús Molina Vázquez**

DIRETORA DE PROGRAMAS  
DA AGÊNCIA ESPANHOLA DE  
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL  
PARA O DESENVOLVIMENTO (AECID)  
**Margarita García Hernández**

DIRETOR DE PROJETOS DA  
AGÊNCIA ESPANHOLA DE  
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL  
PARA O DESENVOLVIMENTO (AECID)  
**Alejandro Muñoz Muñoz**

---

Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras / Fernando Luiz Abrúcio e Hironobu Sano (autores) / Luciana de Oliveira Garcia, Nelcilândia Pereira de Oliveira e Samuel A. Antero (orgs.). Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG / Editora IABS, Brasília-DF, Brasil - 2013.

ISBN 978-85-64478-12-1

206 p.

1. Arranjos Associativos Intergovernamentais. 2. Lógicas de Articulação Intergovernamental. 3. Federalismo Brasileiro. I. Título. II. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI. III. Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID. IV. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. V. Editora IABS.

CDU: 061.1

327.7

351

---

# SUMÁRIO

<b>✦ APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>✦ CAPÍTULO I</b>	
<b>1. CONCEITUAÇÃO DO FEDERALISMO E MODELOS DE RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS</b> .....	<b>11</b>
1.1. O conceito de Federação e seus pressupostos .....	11
1.2. Teorias sobre o Federalismo e a emergência do tema da cooperação .....	17
1.3. Modelos de Relacionamento Intergovernamental de D. Wright e Paul Pierson .....	21
1.4. O Modelo do Multi-Level Governance .....	35
1.5. A utilização dos modelos de relacionamento intergovernamental para o associativismo territorial .....	40
<b>✦ CAPÍTULO II</b>	
<b>2. FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL: MODELOS DE COOPERAÇÃO E SUAS LIÇÕES PARA O BRASIL</b> .....	<b>43</b>
2.1. Quem são as federações no mundo .....	43
2.2. A articulação intermunicipal – panorama internacional .....	45
2.3. Regiões Metropolitanas pelo Mundo .....	58
2.4. Experiências Internacionais de Arranjos Produtivos Locais – os Clusters: os casos da Europa (Alemanha e Espanha) e do Canadá .....	72
2.5. Lições do Associativismo Territorial no Plano Internacional .....	87
<b>✦ CAPÍTULO III</b>	
<b>3. O FEDERALISMO BRASILEIRO E O ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL: UM MAPA DA SITUAÇÃO ATUAL</b> .....	<b>91</b>
3.1. O federalismo brasileiro pós-1988: a dupla tendência intergovernamental .....	92
3.2. Um mapa de alguns arranjos associativos territoriais no Brasil: características e uma hipótese explicativa .....	101
3.3. Regiões Metropolitanas: avanços e desafios no plano da cooperação intergovernamental .....	122
3.4. Breves considerações .....	131

## **CAPÍTULO IV**

<b>4. SÍNTESE DOS ESTUDOS DE CASO SOBRE ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL NO BRASIL</b> .....	<b>137</b>
<b>CASO 1:</b> A FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS E O FOMENTO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS: PRINCIPAIS CONCLUSÕES .....	137
<b>CASO 2:</b> CONSÓRCIO DE TRANSPORTE METROPOLITANO DO GRANDE RECIFE: PRINCIPAIS CONCLUSÕES .....	140
<b>CASO 3:</b> O PROJETO CHAPADA: PRINCIPAIS CONCLUSÕES .....	144
<b>CASO 4:</b> COMITÊ DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA: PRINCIPAIS CONCLUSÕES .....	148
<b>CASO 5:</b> ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS EM PERNAMBUCO: PRINCIPAIS CONCLUSÕES .....	151
<b>CASO 6:</b> TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO CARIRI: PRINCIPAIS CONCLUSÕES .....	155
<b>CASO 7:</b> CONSÓRCIOS DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DO SERTÃO CENTRAL SUL DO CEARÁ: PRINCIPAIS CONCLUSÕES .....	157
<b>CASO 8:</b> A ASSEMBLEIA METROPOLITANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE: PRINCIPAIS CONCLUSÕES .....	160
<b>CASO 9:</b> O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO: PRINCIPAIS CONCLUSÕES .....	163
<b>CASO 10:</b> FÓRUM DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE ADMINISTRAÇÃO – OS CONSADINHOS: PRINCIPAIS CONCLUSÕES .....	167
<b>CASO 11:</b> O CONSÓRCIO DO GRANDE ABC: PRINCIPAIS RESULTADOS .....	170
 <b> CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>175</b>
 <b> REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>191</b>





# APRESENTAÇÃO

Samuel A. Antero\*

A série de publicações intitulada Inovação na Gestão Pública resulta da exitosa cooperação técnica entre a Secretaria de Gestão Pública (Segep) e a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Aecid) e surgiu da necessidade de organizar e disseminar o conhecimento produzido na secretaria sobre a temática de gestão pública.

O objetivo dessa cooperação é identificar novos paradigmas e soluções para a gestão pública democrática voltada para resultados, o que tem possibilitado ao governo brasileiro avançar nos estudos e debates sobre alternativas de organização do aparelho governamental e modelos de avaliação de desempenho e resultados.

O oitavo volume dessa série apresenta o resultado de uma pesquisa desenvolvida entre os anos de 2010 e 2011, na qual foram realizados onze estudos de caso sobre formas de arranjos associativos intergovernamentais existentes no Brasil, e contou com o apoio do Projeto Brasil Municípios. A expectativa com essa discussão é que se possam trazer à tona novos temas ou abordagens sobre associativismo, problematizar alguns importantes desafios, captar possíveis funcionamentos das lógicas de articulação intergovernamental e possibilitar a reflexão sobre alternativas para a coordenação e cooperação intergovernamentais no Brasil.

Dessa forma, o livro inicia-se por uma discussão teórica com o objetivo de realçar a importância dos modelos de entrelaçamento e cooperação entre os níveis de governo, sem que estes percam a autonomia e mesmo a capacidade de “competir por agendas de políticas”. Por outro lado, busca mostrar

---

\* Diretor nacional do projeto “Inovação na Gestão Pública” e aluno de PhD da ANZSOG Institute for Governance at the University of Canberra, Austrália.

que formas de parceria e de atuação em rede do governo para com a sociedade têm se acoplado ao associativismo territorial.

O federalismo é apresentado também sob uma perspectiva internacional, sobretudo fazendo um apanhado geral dos mecanismos de associativismo territorial em países federativos ou semifederativos, com destaque principal para os casos dos Estados Unidos, da Alemanha, da Espanha, do Canadá e da Austrália, buscando ressaltar, principalmente, dois aspectos: o primeiro deles é a importância dos arranjos associativos nos países supracitados, o segundo é apresentar a diversidade de possibilidades de cooperação intergovernamental.

O livro apresenta ainda uma análise do federalismo brasileiro contemporâneo, começando com um histórico resumido sobre a Federação brasileira, com foco no estudo dos processos de coordenação e cooperação intergovernamental existentes. Adicionalmente, apresenta-se um mapeamento das experiências de associativismo territorial no Brasil, a partir de uma tipologia de arranjos que foram vinculados a dez diferentes lógicas de articulação intergovernamental: lógica setorial; lógica metropolitana; lógica de desenvolvimento regional contra a desigualdade; lógica de desenvolvimento regional baseada na identidade territorial; lógica de atuação regional da união e dos governos estaduais; lógica de atuação macrorregional; lógica econômica de parceria público-privado; lógica social de parceria público-privado; lógica de associativismo de *advocacy* e cooperação intergovernamental; e lógica *ad hoc* de cooperação intergovernamental.

Por fim, apresenta-se uma síntese de onze estudos de caso sobre associativismo territorial no Brasil, com o intuito de demonstrar as possíveis ações que estariam ligadas aos tipos de lógica de articulação intergovernamental, bem como propor ações e incentivos nos planos institucional, das políticas públicas e da governança territorial ampliada, a fim de buscar possíveis soluções para os problemas e dificuldades abordados por essas experiências associativas.

Ressalte-se, por fim, que esta publicação não reflete as diretrizes ou orientações de governo. Trata-se de importante material de pesquisa que poderá inspirar melhorias no modelo de aparelho de Estado no Brasil como resposta aos desafios de uma gestão pública democrática voltada para resultados.





# CAPÍTULO I

## 1. CONCEITUAÇÃO DO FEDERALISMO E MODELOS DE RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Fernando Luiz Abrúcio<sup>1</sup>

Hironobu Sano<sup>2</sup>

Neste primeiro capítulo, serão tratadas as seguintes questões: a primeira é a própria conceituação do federalismo e de suas teorias clássicas, a segunda diz respeito aos modelos explicativos de relações intergovernamentais. Ao final do capítulo, pretende-se mostrar quais os parâmetros que podem sair desta discussão teórica para se pensar o caso brasileiro.

### 1.1. O CONCEITO DE FEDERAÇÃO E SEUS PRESSUPOSTOS

A organização político-territorial do poder é um dos aspectos mais importantes para o funcionamento das democracias contemporâneas. Isso se deve a dois fatores. O primeiro diz respeito ao fato de que o processo decisório e a participação dos cidadãos são delimitados pela circunscrição política em que ocorrem. As regras do jogo são diferenciadas segundo o nível de governo correspondente, bem como a articulação popular que se vincula, em boa medida, à história e à sociedade do lugar em que acontecem (STEPAN, 1999).

---

1 É professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (SP) desde 1995 e ocupa, desde 2011, o cargo de Coordenador do Curso de Graduação em Administração Pública.

2 É doutor em Administração Pública e Governo e coordenador do Programa de Mestrado em Gestão Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Em segundo lugar, a questão da organização territorial do poder tornou-se mais importante com a expansão e a complexificação do Estado contemporâneo. Primeiro porque o crescimento das funções públicas levou à maior descentralização das atividades e, mais adiante, das decisões. Com esse processo, houve um aumento das instituições políticas democráticas e da participação popular em eleições ou em canais de controle dos governantes. A demanda pela autonomia dos governos subnacionais também tem criado espaços de atuação dessas unidades no plano político nacional, alterando assim o desenho geral do sistema político.

Como efeito da descentralização e da representação dos entes subnacionais na esfera central, surge, ainda, a necessidade de se montar arenas de discussão e de deliberação acerca dos problemas intergovernamentais, o que é fundamental para a distribuição de poder, assim como para a produção de políticas públicas, especialmente em países federativos.

O impacto específico da organização político territorial sobre o sistema político depende da forma de Estado adotada e de seus arranjos intergovernamentais. Em termos típicos ideais, há três modelos: o unitário, o confederativo e o federativo. Todos eles são definidos por seus mecanismos ordenadores do espaço político, particularmente pela maneira como a soberania é constituída politicamente (Cf. ABRUCIO, 2000).

A confederação é a junção de unidades independentes com contiguidade territorial, que, em tese, podem ser estados nacionais ou não, buscando um maior compromisso de compartilhamento de poder do que numa aliança entre países pelas vias do comércio (como o Nafta) ou dos laços culturais (como a *Commonwealth*). No entanto, essa associação espontânea tenta evitar a criação de um governo central ou o estabelece com uma estrutura de autoridade a mais fraca possível. No modelo confederativo, há uma superioridade do arcabouço constitucional de cada um dos membros sobre o conjunto de regras que orienta essa união. É por essa razão que as principais decisões válidas para todos os integrantes precisam de aprovação unânime.

O modelo confederativo foi o inicialmente praticado nos Estados Unidos da América (EUA) após a independência, em 1776. Pode-se dizer que hoje a União Europeia (EU) é o que há de mais próximo de uma confederação. Por enquanto, a história das experiências confederativas demonstra a baixa capacidade de sobrevivência dessa forma de organização político-territorial do poder. Nos EUA, durou pouco mais de dez anos, enquanto o caso recente da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), composta pelas partes

daquilo que fora a União Soviética, redundou em maior divisão entre esses povos. Três fatores explicam o fracasso dessa forma de Estado. O primeiro é que, quanto mais relações são estabelecidas entre as partes constituintes, não somente mais ações conjuntas são realizadas como também mais conflitos surgem. A ausência de mecanismos ou regras que arbitrem tais conflitos torna mais complicada a manutenção da confederação.

Além disso, como as principais decisões válidas para todos os integrantes precisam da anuência completa dos membros da confederação, o processo decisório fica mais emperrado. O custo do veto é baixíssimo para um ente individual, ao passo que o preço pela unanimidade normalmente é bastante alto. Mas o maior problema está no fato de que os participantes de uma estrutura confederativa não abdicam do controle exclusivo de sua política externa, tornando muito difícil a proteção diante de inimigos externos ou mesmo de guerras internas.

O que se conclui, portanto, é que o modelo confederativo não responde, ao longo do tempo, a problemas básicos da governabilidade democrática.

Os estados unitários constituem outro modelo de organização político territorial. Nesse caso, a soberania está concentrada no governo central e é, por tal motivo, una e indivisível. O poder dos entes subnacionais deriva da ação voluntária da esfera nacional, que delega funções e graus de autoridade. A imensa maioria dos estados adota esse modelo, embora não haja um traçado único para todos, de modo que a especificidade de cada país unitário vai depender das características socioeconômicas, da extensão territorial, da diversidade de povos/etnias nele existentes, do processo de formação das elites e da relação entre o que há entre os grupos dominantes nacionais e os locais.

Mais recentemente, diversos países unitários têm procurado flexibilizar as formas de relacionamento do governo central com os outros entes, como no caso italiano e no britânico. Não obstante, um aspecto diferencia claramente esse modelo das experiências confederativas ou federativas: a distribuição de poder obedece a uma hierarquia e a uma assimetria entre o poder nacional e as unidades subnacionais. Assim, qualquer processo de desconcentração de poder vai depender da aprovação em instâncias do nível central, sobretudo no parlamento, o qual é formado exclusivamente por representantes que, embora possam ser eleitos em distritos, tem um mandato não vinculado à **proteção dos direitos** de tal ou qual região.

Eis o ponto que limita a federalização de estados unitários: o poderio dos governos subnacionais, que é inferior constitucionalmente ao do governo

nacional. A ausência de estruturas capazes de defender especificamente os interesses regionais comprova que os governos ou administrações subnacionais não possuem direitos originários. Em suma, eles não são soberanos e a soberania nacional é fruto de um contrato entre todos os indivíduos da nação, e não de um acordo entre entes territoriais.

Em contraste com os dois outros modelos, o Estado federal deriva da formação de uma nação em que a soberania é compartilhada entre o governo central e os subnacionais. Sua regra de ouro é a busca da compatibilização do autogoverno com a interdependência, por via primordialmente de um contrato (ou pacto) consubstanciado na Constituição, mas também por outros mecanismos institucionais. Em relação à confederação, a federação é diferente porque, em primeiro lugar, estabelece um governo central com poderes próprios, embora controlados pelos outros entes federativos. No modelo confederativo, a soberania permanece nos estados membros, o que dificulta a manutenção dos laços entre eles ao longo do tempo. Ademais, numa experiência confederada é permitida a saída unilateral do pacto, ao passo que, na maioria dos países federativos, há o princípio da indissolubilidade, que geralmente ganha o caráter constitucional de cláusula pétreia.

A comparação com o Estado unitário marca uma fronteira bem clara, uma vez que neste a soberania e as relações de poder derivam do centro, a partir de uma relação hierárquica e piramidal com as comunidades locais constituídas, enquanto a Federação resulta de um pacto entre unidades territoriais que escolhem estabelecer uma parceria, conformando uma nação, sem que a soberania seja concentrada num só ente, pois ocorre um compartilhamento matricial de poderes entre os governos subnacionais e a esfera central (ELAZAR, 1987, p. 37).

Após diferenciarmos as federações das outras formas de organização territorial do poder, cabe perguntar: o que faz uma nação optar pelo modelo federativo?

Em sua natureza profunda, toda federação deriva de uma situação federalista (BURGESS, 1993). Duas condições conformam esse cenário. Uma é a existência de heterogeneidades que dividem e criam conflitos específicos numa determinada nação, que podem ser de cunho territorial (grande extensão e/ou enorme diversidade física), étnico, linguístico, socioeconômico (desigualdades regionais), cultural e político (diferenças no processo de formação das elites dentro de um país e/ou uma forte rivalidade entre elas). Qualquer país federativo foi assim instituído para dar conta de uma ou mais

heterogeneidades. Se um país desse tipo não constituir uma estrutura federativa, dificilmente a unidade nacional manterá a estabilidade social ou, no limite, a própria nação corre risco de fragmentação.

Exemplos de heterogeneidade são os mais variados: o Canadá (heterogeneidades linguísticas); a Índia (diversidades étnicas, linguísticas e socioeconômicas); o Brasil e a Argentina (diferenças econômicas regionais e entre as elites políticas locais), para ficar em alguns casos. Ademais, todo país grande tem a questão federalista batendo à sua porta – EUA, Canadá, Brasil, Índia, Indonésia, Paquistão, Austrália, Rússia e mesmo a China, que embora não seja (ainda) uma federação, contém uma diversidade de situações sociais misturadas com a complexidade geográfica, o que cria um ambiente marcado por heterogeneidades explosivas.

Outra condição federalista é a existência de um discurso e de uma prática de defensores da **unidade na diversidade**, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial num país marcado por heterogeneidades.

A coexistência dessas duas condições é essencial para a construção de um Estado federativo. Delas, deriva o caráter contratual do federalismo. Isso já fica patente na origem da palavra federal:

O termo “federal” é derivado do latim *foedus*, o qual [...] significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles. (ELAZAR, 1987, p. 5).

Estabelece-se, com o pacto federativo, uma soberania compartilhada, que deve garantir a autonomia dos governos e a interdependência entre eles. Trata-se da fórmula classicamente enunciada por Daniel Elazar (1987): *self-rule plus shared rule*. A peculiaridade da federação reside exatamente na existência de direitos originários pertencentes aos pactuantes subnacionais – sejam estados, províncias, cantões ou até municípios, como no Brasil. Tais direitos não podem ser arbitrariamente retirados pela União e são, além do mais, garantidos por uma Constituição escrita, o principal contrato fiador do pacto político-territorial. Ressalte-se que o poder nacional deriva de um acordo entre as partes. Assim, a descentralização em estados unitários pode até repassar

um efetivo poder político, mas este processo sempre provém do Centro e não institui direitos de soberania aos entes subnacionais.

A engrenagem das federações depende de estruturas institucionais e processos de interrelacionamento entre os níveis de governo (KING, 1993). No primeiro aspecto, estão as instituições básicas do federalismo, que garantem os direitos originários dos pactuantes e os *checks and balances* entre os níveis de governo. São elas:

- a. Constituição escrita, garantidora última do pacto federativo, definidora das principais regras sobre competências, poderes e entrelaçamento entre os entes federativos e protetora dos direitos da minoria, do ponto de vista territorial. Nesse último caso, muitas constituições definem tais proteções a direitos federativos como cláusula pétrea – isto é, só podem ser modificados por processo constituinte extraordinário –, que exigem maiorias qualificadas ou mesmo aprovação de um conjunto de atos legislativos estaduais para que haja a alteração na regra (STEPAN, 1999);
- b. Corte Constitucional, que julga e arbitra, entre outras coisas, as pendências e os contenciosos entre os níveis de governo, estabelecendo a jurisprudência dos direitos federativos. Um exemplo disso é a Suprema Corte norte-americana. Como já definiu Bernard Schwartz, é “a mais alta corte americana que assegura que a autoridade nacional não seja frustrada por uma ‘colcha de retalhos’ de leis locais conflitantes. E, ao mesmo tempo, é aquele corpo que garante que os estados não acabem tragados pelo Governo de Washington” (SCHWARTZ, 1984, p. 22);
- c. representação política dos entes federativos subnacionais no centro por meio do bicameralismo e de certa desproporção na distribuição das cadeiras por território na câmara baixa (PIERSON, 1995; FRANZESE, 2010);
- d. existência de governos descentralizados, das mais variadas formas e combinações, com grau de autonomia e importante participação na produção de políticas públicas e na socialização de cidadãos e políticos.

Mas, além das estruturas institucionais básicas, a engrenagem federativa vincula-se também ao processo de relações intergovernamentais. Essas se tornaram muito importantes porque o crescimento e a complexificação da

intervenção estatal levou não só à descentralização, mas, sobretudo, à necessidade de compartilhamento de decisões e políticas, especialmente nos estados federais, marcados pela existência de entes autônomos que só atuam conjuntamente se assim o desejarem. Trata-se do dilema do *shared decision making*, assim resumido por Paul Pierson: “No federalismo, dada a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são, de forma frequente, modestamente coordenadas” (PIERSON, 1995, p. 451).

Desse modo, é preciso constituir mecanismos e arenas institucionais capazes de articular a ação das esferas governamentais, propiciando um ambiente de negociação e cooperação.

O presente estudo concentra-se basicamente nessa segunda questão da engrenagem federativa, uma vez que o objeto aqui são as formas de associativismo territorial. Para entender esta temática, é preciso discutir o tema da cooperação intergovernamental, como faremos a seguir.

## 1.2. TEORIAS SOBRE O FEDERALISMO E A EMERGÊNCIA DO TEMA DA COOPERAÇÃO

O funcionamento de uma federação depende de algo mais do que suas instituições básicas. O aspecto constitucional do federalismo é reposto pela dinâmica das relações intergovernamentais, que dependem não só de mecanismos formais, mas, sobretudo, da forma como os atores federativos montam suas estratégias de atuação.

Por isso, é preciso compreender a dinâmica intergovernamental segundo os fatores históricos que circunscrevem o embate político em cada nação. Como tem defendido Paul Pierson, mesmo levando em conta a existência de características gerais de todas as federações, o fato é que o federalismo é bastante elástico, ao contrário dos estados unitários. Nesse sentido, não basta olhar para as regras do jogo; é necessário também analisar a interação entre as identidades, interesses e recursos dos atores com o arcabouço institucional existente (PIERSON, 1995, p. 463).

Em termos típicos ideais, há dois modelos de relacionamento intergovernamental: o competitivo e o cooperativo.<sup>3</sup> O primeiro deles tem suas origens na economia política da década de 1950, nos EUA. O autor que inaugura esta

---

3 Como parâmetro geral para a discussão desses dois modelos, ver Pierson, 1995; Abrucio; Ferreira Costa, 1998; e Donahue, 1997.

corrente é Charles Tiebout (1956), com sua teoria sobre os gastos públicos locais. Esse modelo utilizava a imagem do mercado como paralelo à vida política. Assim, os governos subnacionais devem, por um lado, buscar oferecer o melhor serviço público como se o eleitor fosse também um consumidor, e, por outro, competir entre si não só para ampliar o leque de escolhas dos cidadãos, como para aumentar a eficiência do setor público.

Mas tal concepção só ganhou de fato mais força à medida que os autores do *public choice* foram ocupando grande espaço no debate intelectual e, sobretudo, com a ascensão de Ronald Reagan. O defensor mais articulado do modelo competitivo, e com uma visão intrinsecamente política, é Thomas Dye (1990), com seu livro *American Federalism: competition among governments*. Embora parta também de uma visão econômica da política, o pressuposto de Dye é que a competição entre os entes federativos (dos estados com a União e deles entre si) tem como preocupação primeira o aumento do controle sobre o poder e, como consequência, melhora na prestação dos serviços públicos, sobretudo nas esferas subnacionais, em que os efeitos do ambiente competitivo são o incentivo à inovação nas políticas e, conseqüentemente, à ampliação da responsividade do sistema.

As características do modelo competitivo reforçam aspectos positivos importantes do federalismo. O primeiro refere-se à importância do controle mútuo entre os níveis de governo. Determinado tipo de cooperação pode mascarar o domínio de um ente federativo – normalmente o governo federal – sobre os demais. A competição enquanto controle é igualmente fundamental para aprender com os erros num sistema federal, incentivando a adoção de novas soluções. Além disso, a diversidade típica da situação federalista só se mantém com algum grau de competição. Trata-se da garantia dos direitos das minorias – nos termos definidos por James Madison, pai do federalismo norte-americano – que precisa de mecanismos competitivos para existir.

Ademais, o princípio da autonomia depende de certa liberdade e competição entre os níveis de governo. Se um ente federativo precisa a todo momento da ajuda do governo central, provavelmente ele não esteja apto a se constituir enquanto tal. Uma coisa é a necessária política nacional de redistribuição de recursos; outra, o parasitismo. É a esse tipo de ente que o modelo competitivo pode servir como antídoto.

Ao enfatizar a necessidade de haver múltiplos centros de produção de informação para ajudar na escolha dos cidadãos, o modelo competitivo também contribui para a discussão do federalismo democrático. Concentração

de informação significa, no contexto federativo, assimetria de poder entre os níveis de governo e na esfera local, cuja ideia básica de república depende da contraposição de interesses rivais, novamente no sentido madisoniano (ABRUCIO, 2000).

Se o modelo competitivo de relações intergovernamentais é fundamental para garantir *checks and balances*, a autonomia dos níveis de governos, a inovação e a elasticidade, que favorecem lidar com a diversidade de situações existentes num país federativo, a adoção de um paradigma de pura competição entre os entes seria um desastre. Primeiro, porque tenderia a aumentar a desigualdade entre os entes federativos, como já mencionou Paul Peterson, em seu clássico *The Price of Federalism* (1995). Aliás, a desigualdade regional norte-americana aumentou muito nos últimos anos por conta da adoção, desde Reagan, de um paradigma mais competitivo.

O problema aqui é que políticas sociais compensatórias precisam, de uma forma ou de outra, de uma ação coletiva mais ampla, particularmente quando há disparidades localizadas espacialmente. Peterson (1995) mostra que a competição por inovação entre os governos – para usar os termos de Dye – gera uma situação negativa no campo de políticas de *welfare*. Dada a grande mobilidade de pessoas e capital nos EUA, os governadores procuram constituir uma estrutura mínima de prestação de serviços sociais, para evitar a afluência dos mais pobres àquela região – é o que Peterson denomina *race to the bottom*. Ademais, agrada-se mais a classe média reduzindo impostos e gastos. Por fim, as isenções fiscais atraem capital e, presumivelmente, empregos, exatamente a principal política dos estados, que é aceita, enquanto tal, pela opinião pública na maioria dos governos subnacionais.

Além disso, muitos serviços e bens públicos dependem de mais de um nível de governo para que sejam colocados em funcionamento. Nesse caso, a competição somente atrapalharia a produção das políticas públicas. O que se percebe na realidade das federações, ademais, é que elas precisam de mais coordenação e cooperação que normalmente têm.

Obviamente que uma federação “meramente cooperativa” poderia ser perigosa, uma vez que a autonomia dos níveis de governos estaria em jogo. Por isso, o conflito, como bem lembra Deil Wright (1997), um dos maiores especialistas em relações intergovernamentais norte-americanas, não pode ser visto como um estágio patológico do federalismo. Além disso, continua Wright, a presença da cooperação não significa a ausência da competição, e vice-versa (WRIGHT, 1997, p. 624).

Na interação entre os níveis de governo, o importante é evitar o jogo de soma zero, e não contrapor radicalmente a competição e a cooperação. Adotando essa linha raciocínio, Pierson argumenta: “Mais do que ser um simples cabo de guerra, as relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação” (PIERSON, 1995, p. 458).

A perspectiva mais interessante de analisar o federalismo é a adotada por Daniel Elazar, que propõe um modelo capaz de compatibilizar a competição e a cooperação. Nos termos de Elazar:

“(...) todo sistema federal, para ser bem sucedido, deve desenvolver um **equilíbrio adequado entre cooperação e competição**, e entre o governo central e seus componentes” (ELAZAR, 1993, p. 193). (grifo nosso).

A busca da adequação entre a competição e a cooperação dentro da estrutura federativa resulta, em última instância, do papel central que o pluralismo tem nesta perspectiva. Pluralismo visto por dois ângulos: o da defesa do autogoverno, valorizando as potencialidades criativas dos governos subnacionais; e o da função positiva da parceria, enfatizando conceitos como tolerância, compromisso, barganha e reconhecimento mútuo entre os entes federativos (BURGESS, 1993, p. 7). É interessante notar que o pluralismo também está presente no modelo competitivo, embora apenas sob o ângulo da autonomia. Já Daniel Elazar procura demonstrar a necessidade de existir algo mais que a garantia da autonomia para que os jogadores permaneçam unidos em uma federação. Sem os valores vinculados à cooperação, acredita Elazar, a federação e o próprio pluralismo não sobrevivem enquanto tais, pois restará uma situação composta por estados isolados, o que já não configura mais um jogo federativo.

O grande acerto do modelo de Elazar é procurar responder aos dilemas colocados pelos atores desde o momento em que o pacto foi firmado. Ou seja, procura potencializar o sentimento de autogoverno e a esperança de simetria entre os participantes, assim como ressaltar o caráter benéfico, para cada jogador, da parceria e da existência de um governo federal, o que pode ser contraposto à situação de insegurança no momento do pré-contrato federativo.

É para responder aos dilemas do jogo federativo que o modelo competitivo/cooperativo assegura ao pluralismo um duplo caráter, de independência e interdependência. Trata-se, em suma, do problema da coordenação federativa.

A coordenação intergovernamental, porém, não é algo natural ao federalismo, tampouco há uma única forma de realizá-la. Mostraremos a seguir alguns modelos de relacionamento intergovernamental e, ao final, suas consequências para se pensar o associativismo territorial.

### 1.3. MODELOS DE RELACIONAMENTO INTERGOVERNAMENTAL DE D. WRIGHT E PAUL PIERSON

A presença do conjunto de atores institucionais – as unidades federadas – é uma das principais características que distinguem o sistema federal de outras formas de organização política, tal qual apontado por Riker:

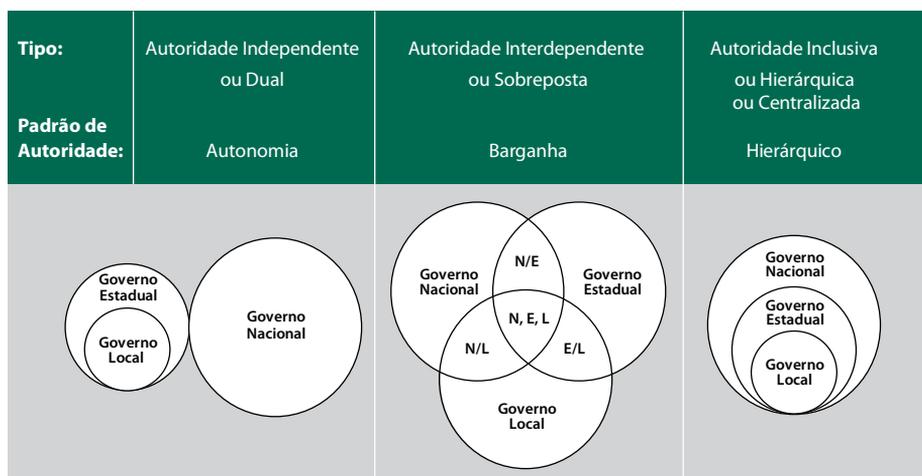
[...] the essential institutions of federalism are a government of the federation and a set of governments of the member units in which both kinds of governments rule over the same territory and people and each kind has the authority to make some decisions independently from the other. (RIKER, 1975, p. 101).

Cada um dos entes representa, dessa forma, um local autônomo de autoridade política com capacidade para não somente formular políticas próprias, mas também influenciar as políticas que surgem do centro (PIERSON, 1995). A coexistência de diferentes instâncias de poder moldar “formas peculiares de relações intergovernamentais, **constitutivamente competitivas e cooperativas**, e necessariamente caracterizadas pelo conflito de poder, como pela negociação entre esferas de governo” (ALMEIDA, 2001). O grau de autonomia de cada uma das esferas é estabelecido na Constituição, mas a existência de um contrato não é condição suficiente para garantir a resolução dos conflitos entre as partes. A prevalência de um ambiente mais conflituoso ou mais harmonioso pode depender também do padrão de relações intergovernamentais desenvolvido, com reflexos no desenho das políticas. A própria *policy* poderia também influenciar a *polity* federativa, a partir, por exemplo, da formação de novos grupos de interesse regionais com poder de veto ou, então, que se articulam e passam a defender linhas de ação conjunta entre os níveis de governo.

Essa conceituação do federalismo coloca o tema das relações intergovernamentais como central. Nessa linha de raciocínio, uma das mais importantes contribuições é o estudo de Deil Wright (1988), um clássico sobre o

tema. Ele desenvolveu um modelo para representar a distribuição do poder em sistemas federativos e a relação entre os governos. O autor abordou não somente a centralidade do tema da coordenação, presente nos estudos de Elazar (1987, p. 37), mas também elaborou um modelo que procura entender as formas de coordenação que poderiam ocorrer em um sistema federativo, em particular no caso norte-americano – que foi sua referência empírica principal –, os quais são apresentados na figura 1.

**Figura 1 – Modelo de relacionamento entre as unidades nacional, estadual e local para os EUA**



Fonte: Wright (1988, p. 40)

Deil Wright (1988) sugere que as formas de interação entre os governos podem ser representadas por três modelos: autoridade independente, autoridade inclusiva e autoridade interdependente.

O modelo de autoridade independente ou autoridade dual pressupõe que os governos mantêm um relacionamento de total independência e autonomia, o que seria conseguido a partir da completa clarificação dos papéis de cada uma das esferas de governo.<sup>4</sup> E, dessa forma, o ponto de tangência representado na figura significa que não há necessidade de maior interlocução entre os atores. O autor considera que “os pesquisadores dos modelos de

4 Nos EUA, o governo local, cuja existência depende do estadual, encontra-se dentro dos limites de atuação da sua geradora.

RIG estão provavelmente quase de comum acordo que o modelo de autoridade independente é obsoleto, tratando-o como não existente nas [atuais] condições sociais e políticas” (WRIGHT, 1988, p. 42).<sup>5</sup> Esse modelo é similar ao federalismo dual ou *layer-cake* (PIERSON, 1995, p. 464) em que diferentes esferas são responsáveis, de forma estanque, por *issues* específicos de uma política pública.

No modelo de autoridade inclusiva – ou autoridade hierárquica ou autoridade centralizada –, o escopo de atuação dos governos subnacionais depende totalmente das decisões tomadas pelo governo nacional. Dessa forma, estados e municípios acabam por se configurar como unidades administrativas e o governo nacional centraliza todas as decisões, estabelecendo uma relação hierárquica. Wright conclui que esse não é o modelo vigente nos EUA, apesar de algumas decisões da suprema corte, de leis do congresso ou regulações administrativas em algumas áreas se aproximarem do modelo hierárquico. Esse padrão remete ao modelo piramidal ou centro-periferia de Elazar (1987), em que o governo central é hierarquicamente superior e exerce controle sobre as demais unidades.

O terceiro modelo, o de autoridade interdependente – que também podemos denominar de autoridade sobreposta ou autoridade mais coordenada –, apresenta três características principais: (i) duas ou três esferas de governos podem atuar simultaneamente numa mesma questão, representadas pelas áreas de intersecção na figura 1; (ii) as áreas de autonomia exclusiva de ação ou de jurisdição única são reduzidas e seriam espaços de ação similares ao modelo de autoridade independente; e (iii) o poder e a influência disponíveis a qualquer esfera de governo são limitados, criando um padrão de autoridade em que prevalece a barganha, entendida como a necessidade de acordos ou trocas.

Um exemplo disso seria “a oferta de apoio, por parte do governo nacional, a estados e localidades em troca de sua concordância na implementação de um programa, condução de um projeto, ou desenvolvimento de alguma atividade de uma ampla gama disponibilizada” (WRIGHT, 1988, p. 49).<sup>6</sup> Trata-se de um mecanismo de indução e cuja importância foi identificada nos processos de descentralização de políticas sociais no Brasil (ARRETCHE, 2000).

---

5 “IGR model builders are probably in near-unanimous agreement that the coordinate-authority model is obsolete, addressed as it is to nonexistent social and political conditions.”

6 “For example, the national government offers scores of assistance programs to states and localities in exchange for their agreement to implement a program, carry out a project, or pursue any one of a wide variety of activities.”

Esse tipo de “barganha” chama a atenção para o tema da assimetria de poder entre as diferentes esferas de governo. Embora constitutivamente autônomas e soberanas, governos federal, estaduais e municipais apresentam diferentes capacidades: arrecadatória, administrativa, regulatória etc., e esta diferença pode ser significativa e deslocar o equilíbrio de poder para um ou outro lado.

As três formas de autoridade estão presentes nas relações intergovernamentais, porém, com o aumento da sobreposição entre políticas e governos nas federações contemporâneas, cresce também a necessidade de maior coordenação nas ações, algo mais próximo do modelo de autoridade interdependente. Mesmo nesse cenário, as formas dual e hierárquica permanecem nos países federativos, até porque certa dualidade é necessária para manter a autonomia e os direitos dos pactuantes de uma federação, ao passo que certo grau de inclusividade é fundamental em federações mais heterogêneas e desiguais. No caso brasileiro, dado o elevado grau de assimetria entre as unidades da Federação, um grau de importante inclusividade é certamente positivo, contanto que seja mantida certa autonomia e, sobretudo, que se garanta a autonomia futura, ou seja, que sejam criadas condições para a superação da assimetria.

Para além da dimensão vertical, as relações intergovernamentais são marcadas também pela interação horizontal, que “[...] se refere ao fato das relações não ocorrerem somente entre ordens distintas de governo, mas também entre entidades governamentais de um mesmo nível territorial (estado-estado, município-município etc.)” (MÉNDEZ, 1997, p. 9).<sup>7</sup>

É interessante notar que o estudo das RIG passou a fazer mais sentido na América Latina a partir da década de 1980, quando diversos países da região iniciaram processos de descentralização. Os governos subnacionais, que muitas vezes eram meramente unidades administrativas subordinadas à esfera central, ganharam maior autonomia e passaram a estabelecer relacionamentos mais autônomos tanto com o governo central como com outras esferas subnacionais. Ou seja, isso ocorreu na passagem de um modelo mais centralizado e hierárquico para uma configuração em que os diferentes níveis de governo passaram a elaborar e a assumir suas políticas, emergindo aí o problema da coordenação federativa.

O modelo de Wright constrói uma tipologia interessante e bastante operacional para entender as diferentes possibilidades de coordenação numa

---

7 “[...] se refiere a que las relaciones no solo se dan entre ordenes distintos de gobierno sino también entre entidades gubernamentales al mismo nivel territorial (estado-estado; município-município, etc.)”.

federação. Não obstante, ele não conseguiu desenvolver a contento um modelo analítico que identificasse as variáveis que mais afetam a produção de determinados arranjos federativos. Essa tarefa coube a Paul Pierson, cujos conceitos analisaremos a seguir.

Pierson observou que os sistemas federativos “superpõem a questão do ‘quem deve fazer isto?’ sobre a tradicional pergunta ‘o que deve ser feito’” (1995, p. 451). Essa situação decorre do fato de diferentes centros de poder atuarem sobre um mesmo espaço territorial e a ausência de uma resposta clara levaria à fragmentação das políticas sociais por gerar duas possíveis situações: a ausência de ações governamentais ou a sobreposição das iniciativas de diferentes níveis de governo em um mesmo tema. Nas palavras do próprio autor,

Em sistemas federais, autoridades do nível central coexistem com autoridades nas territorialmente distintas “unidades constituintes” da Federação. Como os representantes do governo de ambos os níveis são parte de um mesmo sistema, embora parcialmente autônomos, suas iniciativas de políticas sociais são altamente interdependentes, mas em geral somente modestamente coordenadas. Eles podem competir entre si, desenvolver projetos independentes cujos propósitos se chocam, ou cooperar para atingir fins que não poderiam alcançar sozinhos. (PIERSON, 1995, p. 451).<sup>8</sup>

A falta de uma coordenação mais efetiva, como identificada por Pierson, é uma das questões primordiais em sistemas federativos, principalmente com o aumento das áreas de intersecção entre os níveis de governo. Essa coordenação é tanto mais difícil quanto menor for a cultura política nesse sentido. Ou seja, a transição de uma situação federativa mais inclusiva – em que a coordenação ocorre por meio da relação hierárquica somente – para uma de maior autonomia dos atores e maior entrelaçamento de ações torna mais complexo o desenvolvimento de um processo de coordenação participativo, isto é, que leve em consideração o envolvimento dos diferentes níveis de governo nas decisões sobre as políticas. Para além da ação coordenada, Pierson chamou a atenção para uma outra característica decorrente da coexistência

---

8 “In federal systems, authorities at the central level coexist with authorities in the territorially-distinct “constituent units” of the federation. Because government officials at both levels are part of the same system yet partly autonomous, their social policy initiatives are highly interdependent but often only modestly coordinated. They may compete with each other, pursue independent projects that work at crosspurposes, or cooperate to achieve ends that they could not obtain alone.”

de diferentes centros de poder, “Uma característica distintiva de sistemas federais é a presença de um conjunto de atores institucionalmente poderosos – as unidades constituintes – que podem definir suas próprias políticas e influenciar a qualidade das ações da autoridade central” (PIERSON, 1995, p. 458).<sup>9</sup>

Ao considerarmos os governos subnacionais como atores com poder de influência no processo de tomada de decisão, Pierson chamou a atenção para quatro importantes aspectos institucionais que devem ser considerados na análise de políticas públicas:

- a. a reserva de poderes específicos para as unidades federativas e que, dessa forma, podem desenvolver políticas próprias;
- b. a representação dos interesses das partes no centro, por meio da qual podem influenciar as ações nacionais;
- c. o grau de comprometimento da equalização fiscal entre as unidades constituintes e sua capacidade administrativa;
- d. os dilemas do *shared-decision making*, assunto referente à necessidade de coordenar tarefas e poderes compartilhados entre os níveis de governo.

### Reserva de poderes específicos para as unidades federativas

A reserva de poderes específicos às unidades federativas tem uma grande importância nas políticas sociais, uma vez que governos subnacionais podem passar a desenvolver políticas próprias dando origem, na ausência de uma coordenação federativa, a processos de *policy preemption*, que poderia ser traduzido como “antecipação da política pública”. O conceito de *policy preemption* relaciona-se com a provisão de um determinado serviço antes que uma outra esfera de governo o faça e, “uma vez adotadas, as políticas públicas avançam para uma gradual institucionalização” (PIERSON, 1995, p. 456), o que aumenta os custos para uma reforma posterior e também dificulta iniciativas de coordenação intergovernamental.

---

9 “A distinctive feature of federal systems is the presence of a set of powerful institutional actors – the constituent units – which may enact their own policies and influence the character of central authority actions.”

Os programas de transferência de renda no Brasil ilustram esse conceito: inicialmente implementadas por governos subnacionais – ou seja, alguns estados e municípios “ocuparam” esse espaço –, passaram a se constituir como um programa federal e assumiram importância cada vez maior dentro das políticas sociais federais e, agora, são associados à União – que desenvolveu estratégias para induzir e complementar programas estaduais e municipais – e não apenas mais aos seus precursores.

A disputa entre níveis diferentes de governo também pode levar ao *competitive state building*. Esse processo diz respeito ao crescimento do estado de bem-estar social e à competição entre as esferas de governo para definir quem seria o responsável pela oferta dos serviços e que, dessa forma, se legitimaria perante o eleitorado. A competição acaba por ressaltar dois aspectos de sistemas federativos: se de um lado produz inovação nas políticas públicas, por outro lado aumentam os problemas de coordenação, com sobreposição ou ausência de ações.

A existência de múltiplos centros de poder com autonomia para desenvolver políticas sociais pode aumentar as possibilidades de inovação (*policy innovation*) e, dessa forma, os diferentes níveis de governo atuam como laboratórios de democracia.

Assim, para os estudos sobre a Federação brasileira, é preciso conhecer qual o escopo de atuação de cada nível de governo. Ou seja, é preciso detalhar quais áreas de políticas públicas ou fases de seu processo são reservados às unidades subnacionais e como isso influencia o desenho das políticas públicas e a relação entre os atores, tanto verticalmente como horizontalmente.

## **Representação dos interesses das partes no centro**

Os estudos sobre processos de formulação de políticas enfatizam a importância da arena representada pelo Congresso como o *locus* privilegiado para as disputas intergovernamentais no processo de formulação de políticas públicas. As pesquisas sobre governabilidade têm como questão central a análise do poder e influência que diferentes atores têm sobre os membros do Legislativo e também a formação de coalizões e o sistema partidário (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, 1999; LIMONGI, 2006; PALERMO, 2000; entre outros).

Além do mecanismo de representação dos estados nos parlamentos, a atuação dos conselhos de secretários estaduais e seus congêneres municipais também tem influenciado o rumo das políticas públicas. Esses espaços

não somente promovem a articulação horizontal como também influenciam as políticas federais ao se constituírem como espaços privilegiados de representação dos interesses subnacionais junto ao Governo Federal. São variadas as formas como as unidades constituintes atuam para influenciar as decisões do centro em instâncias político-administrativas. Em alguns casos, as políticas vindas da União conformam os interesses subnacionais; noutras, os governos subnacionais conseguem influenciar as decisões do Governo Federal; e também há casos em que predomina uma forte competição, com baixo grau de coordenação.

### **Equalização fiscal entre as unidades e capacidade administrativa**

A terceira característica estrutural de sistemas federativos diz respeito ao grau de equalização fiscal, ou seja, à forma como os recursos financeiros são distribuídos entre os entes governamentais. A baixa capacidade de arrecadação dos governos subnacionais, “[...] pode levá-los a requerer auxílio às autoridades nacionais, ou mesmo solicitações para que o controle da política pública seja assumido pelo governo nacional” (PIERSON, 1995, p. 466).<sup>10</sup>

A limitada capacidade financeira e o aumento da austeridade fiscal também podem gerar a situação de *blame avoidance*, em que, diante das dificuldades em prover serviços sociais, diferentes níveis de governo tendem a jogar para outras a responsabilidade pela provisão dos serviços públicos.

A estrutura do sistema tributário brasileiro, teve sua base definida na reforma realizada entre 1965-1967 e reformulada na Constituição de 1988. O que se observou com a nova Carta Magna foi a consolidação de um processo de descentralização fiscal iniciado no final do regime militar. No que se refere às repartições tributárias, por exemplo, o início da década de 1980 marcou o aumento do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que chegaram ao patamar de 14% e 16%, respectivamente, dos impostos federais em 1985. Após a Constituição de 1988, o percentual dos impostos federais destinado ao FPE e o FPM atingiu a marca de 22,5% em 1993 (REZENDE; AFONSO, 2004, p. 13). O auge da descentralização fiscal foi atingido em 1995, conforme relataram Rezende e Afonso,

---

10 “[...] may lead them to petition national authorities for aid, or even requests to nationalize policy control.”

A participação dos governos estaduais e municipais nas receitas tributárias disponíveis subiu dos 30% de dez anos antes para 44%. [...] os municípios foram os principais beneficiados das decisões adotadas em 1988, tendo aumentado sua participação no bolo fiscal para 17% em 2000. (2004, p. 14).

Mas, do Plano Real para cá, houve um aumento da participação da União no bolo total, embora o tributo que mais arrecade no país seja o ICMS, um imposto estadual – situação única no mundo. É bem verdade que essa mudança no pêndulo federativo não alterou a posição comparada do Brasil, situado entre o nível médio e alto em termos de descentralização fiscal. O problema é que, somado ao reforço do caixa do poder central, há uma grande heterogeneidade de condições financeiras entre os entes subnacionais, nos planos regional, interestadual e intermunicipal. Essa assimetria os leva a constantemente pedir apoio financeiro ao Governo Federal, em diferentes áreas de políticas públicas.

As condições financeiras dos governos subnacionais não podem ser analisadas sem trazer à tona a questão da qualidade de seu gasto, o que, por sua vez, nos remete à capacidade administrativa da burocracia. Como mostrou o diagnóstico PNAGE - Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal, se há por um lado, um “grande dinamismo e criatividade dos governos estaduais na formulação de políticas e programas visando tanto aspectos sistêmicos como setoriais das políticas públicas”, por outro, eles têm uma série de fragilidades burocráticas e gerenciais (ABRUCIO, 2004, p. 92).

Conforme revelou a pesquisa Pnage (2004), os estados afirmam que as áreas que apresentam melhor capacidade em termos de formulação e avaliação são aquelas que têm políticas estruturais de cunho nacionalizante, como o Sistema Único de Saúde (SUS), na Saúde, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), na Educação. Isto ocorre porque “a vinculação constitucional de recursos e a consequente estabilidade das fontes de financiamento desses setores contribuem para que os recursos tecnológicos e humanos sejam melhores” (PNAGE, 2004).

O diagnóstico Pnage trouxe ainda a relação dos principais problemas e desafios a partir da percepção dos governos estaduais para a função administração,

Em primeiro lugar, disparado, é a falta de qualificação do funcionalismo alocado para esta área, o que dificulta a adoção de um comportamento mais voltado para o nível estratégico. Em segundo lugar, aparece o tema da mudança cultural, que diz respeito à existência de um padrão mais “burocrático” e formalista dos servidores desse setor, agarrados a um modelo que persiste por anos. Como terceiro tópico mais relevante, cita-se a ausência de um sistema de informação e gerenciamento de pessoal mais efetivo, capaz de nutrir decisões gerenciais e, nos casos mais graves, de centralizar aspectos básicos como controle de matrícula – 5 estados disseram que a determinação da folha de pagamento ainda é em parte descentralizada. Um último aspecto que aparece com uma frequência razoável é a falta de articulação dos diversos processos de gestão pública, que se encontram dispersos e descoordenados através da administração pública estadual. (Idem, p. 104).

### Tomada de decisões conjuntas

O quarto aspecto institucional e também a principal categoria analítica é a questão da tomada de decisões em conjunto entre as esferas de governo.

Um sistema federativo, em que coexistem diferentes esferas autônomas de governo, parcialmente independentes e parcialmente dependentes, a produção de políticas públicas deve levar em conta o imbricamento das relações entre os governos, o que constitui um relacionamento interdependente (WRIGHT, 1988, p. 49) ou processos de *shared-decision making* (PIERSON, 1995, p. 459). Essa presença simultânea de diferentes atores no entorno de uma mesma política torna mais complexo seu desenho e operacionalização, uma vez que ela deve atender às necessidades e os interesses de cada nível de governo e incorporar regras de decisão complexas para mudanças nos seus rumos, garantindo que os interesses continuem a ser atendidos (PIERSON, 1995, p. 459). Esse processo gera três dilemas.

O primeiro é a propensão a políticas de *mínimo denominador comum*. Isto é, quando os atores institucionais dependem fortemente uns dos outros para o desenvolvimento de políticas e no qual existe poder de veto, há uma tendência para que os resultados reflitam os interesses do ator menos ambicioso. É o caso, por exemplo, da situação na UE, cujas decisões sobre políticas sociais requerem unanimidade ou maioria qualificada, permitindo que um pequeno grupo de países paralise as reformas (PIERSON, 1995, p. 461). O mesmo problema encontra-se no Conselho Nacional de Política Fazendária

(Confaz), onde qualquer autorização para concessão de benefícios e incentivos fiscais necessita da unanimidade dos governos estaduais.

O segundo dilema é a incorporação de proteções institucionais como garantia para manter o *status quo* dos atores mesmo em caso de mudança de governo. O resultado disso são políticas mais rígidas e com menor efetividade. Isso ocorreria porque uma política que almeje ter resultados expressivos e ao mesmo tempo resguarde interesses institucionais tende a ser menos efetiva nos seus resultados que se focasse em um desses objetivos.

O terceiro e último dilema é a busca por rotas de escape. A complexidade das políticas resultante de decisões compartilhadas pode levar a situações insatisfatórias, fazendo com que os atores busquem alternativas para fugir dessas armadilhas. Nos EUA, por exemplo, a dificuldade dos defensores de reforma nas políticas sociais de conseguir mudanças pelo caminho do legislativo levou-os a recorrer ao judiciário, com impactos consideráveis nas políticas sociais norte-americanas (PIERSON, 1995, p. 461). O Brasil também está vivendo um processo de “judicialização” da política, fenômeno relatado Werneck Vianna (1999) e por Oliveira (2005). O acirramento da guerra fiscal também tem levado os governos estaduais a ajuizarem ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, como será discutido no capítulo sobre o Confaz.

No caso do Confaz, mais do que a questão da judicialização da política, o descumprimento das regras do conselho – e que levou à guerra fiscal – é a principal rota de escape. As regras de tributação têm se tornado cada vez mais complexas e o principal mecanismo de compartilhamento de decisão, as reuniões do colegiado de secretários de estado da Fazenda, não têm sido uma arena suficiente para a busca do consenso. Nessa situação, os estados têm burlado as próprias regras, o que levou à guerra fiscal. O Governo Federal também tem se mantido ausente do debate e, por vezes, sua interferência corroborou a própria disputa entre os estados.

Apesar da importância dos governos subnacionais,

as preferências e influência desses atores têm recebido muito pouca atenção nos estudos sobre os estados de bem-estar social, mas a necessidade de incorporar esses atores na análise da formulação de políticas sociais em arranjos federativos é evidente. (PIERSON, 1995, p. 458).

Pierson também destaca alguns aspectos da relação horizontal entre entes subnacionais, principalmente a questão do conflito nas dinâmicas

políticas da *competitive state building* e do federalismo competitivo. O autor ressalta que atores governamentais autônomos acabam por disputar a responsabilidade pelas realizações, buscando se legitimar politicamente perante o eleitorado, como observado no desenvolvimento de políticas sociais em estados de bem-estar social. Esse tipo de disputa acaba por fazer prevalecer o debate sobre o *locus* da política acima de seu conteúdo:

Em um sistema federal, a popularidade da provisão de serviços sociais torna-se uma fonte de conflito potencial entre centros que competem pela autoridade política. Em sistemas federais, os debates sobre as políticas sociais são frequentemente muito mais sobre o locus do controle político do que do conteúdo da política. [...] as duas questões não são fáceis de separar; interesses sociais preocupam-se com o aspecto do controle da política pública precisamente porque isso influencia o conteúdo da política. Autoridades governamentais, por outro lado, preocupam-se com o controle da política independente de seu conteúdo. Eles querem os benefícios políticos que podem ser obtidos a partir da reivindicação dos créditos pela provisão social. (PIERSON, 1995, p. 455).

Nessa diversidade de dinâmicas políticas que podem surgir em sistemas federativos contemporâneos, Abrucio (2005) ressalta a importância da coordenação federativa no desenvolvimento de políticas públicas compartilhadas. Ao Governo Federal, caberia o papel de coordenador ou indutor por duas razões:

Por um lado, porque em vários países os governos subnacionais têm problemas financeiros e administrativos que dificultam a assunção de encargos. Por outro, porque a União tem por vezes a capacidade de arbitrar conflitos políticos e de jurisdição, além de incentivar a atuação conjunta e articulada entre os níveis de governo no terreno das políticas públicas. (ABRUCIO, 2005).

Mesmo assumindo esses papéis – apoio técnico/financeiro e arbitragem/articulação – o arcabouço institucional ainda continua a ser o federalismo e, dessa forma, as iniciativas do Governo Federal têm como limite a aceitação ou não de sua oferta por parte dos governos subnacionais. Uma das alternativas possíveis para conferir maior legitimidade às ações e aumentar o grau de

adesão seria implementar “processos decisórios com participação das esferas de poder e estabelecer redes federativas e não hierarquias centralizadoras” (ABRUCIO, 2005). Experimentos nessa direção têm ocorrido na Federação brasileira, em áreas como Saúde e, em menor medida, Educação. Desse modo, a União incorpora demandas dos governos subnacionais e legitima a política perante as distintas esferas de governo.

## **A construção da cooperação**

Em uma federação, as ações articuladas envolvendo algum grau de cooperação entre as unidades constituintes podem ocorrer tanto nas relações verticais quanto nas horizontais. Em ambos os casos, a cooperação dificilmente surge de forma espontânea e diferentes mecanismos de coordenação e cooperação foram desenvolvidos no âmbito de diferentes políticas públicas. Após a redemocratização, um dos principais mecanismos adotados pelo Governo Federal foi a estratégia da indução para a descentralização de diferentes políticas sociais para os governos subnacionais (ARRETCHE, 2000). Esse movimento foi fortalecido pelo momento político da época, em que vigorava um forte clamor pela municipalização.

A visão mais cooperativa na relação entre as unidades constituintes de nossa federação também está presente na Constituição de 1988, como nas ações em regime de colaboração na educação ou na criação de um SUS em que prevalece uma visão sistêmica da política de atenção à saúde. Tal concepção de sistema tem se difundido para outros setores, como na assistência social e na segurança pública, por exemplo.

O mecanismo de consorciamento foi amplamente difundido na área da saúde e, mais recentemente, outros setores têm se beneficiado do instrumento, como no desenvolvimento regional, por exemplo, para tratamento e destinação de resíduos sólidos, transporte urbano e meio ambiente, entre outros. Essa forma tem se desenvolvido principalmente a partir da atuação de diferentes ministérios, que têm criado mecanismos para induzir os governos municipais a adotarem formas cooperativas de ação. Quando tais arranjos envolvem o repasse de recursos federais para os municipais, a participação do governo estadual passa a ser uma condição necessária, reforçando o entrelaçamento dos diferentes níveis de governo na condução das políticas públicas.

Por outro lado, são raros os casos em que um empreendedor político toma a dianteira no processo de articulação, tal como ocorreu no caso do

Consórcio Regional do Grande ABC (ABRUCIO; SOARES, 2001). Decorre, então, que a mera existência de uma legislação que preconize a cooperação inter-governamental pode não ser suficiente para de fato promover a articulação.

Uma federação com forte assimetria entre suas unidades constituintes também dificulta a busca por uma atuação mais coordenada, uma vez que pode envolver situações capazes de levar ao *race to the bottom* ou ao *free rider*, como bem ilustrou a literatura acadêmica.

A construção de mecanismos de coordenação e cooperação envolve situações de autoridade interdependente e no qual a barganha federativa é o principal padrão de autoridade presente. Nesses casos, as distintas unidades da Federação possuem autonomia para elaborar suas próprias políticas públicas e podem surgir áreas com sobreposição ou ausência de ações, o que torna importante a criação de mecanismos de coordenação. A Saúde é a área que mais avançou em termos de distribuição de responsabilidades entre as esferas de governo no âmbito do SUS, além disso, tem revisado periodicamente tais atribuições a partir de discussões em arenas específicas para tal fim – a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e a Comissão Intergestores Bipartite (CIB). Embora seja um mecanismo que possa evitar situações de *policy preemption*, como se trata de uma política social, muitas vezes predomina situações de *competitive state building*, em que governantes de diferentes níveis de governo procuram mostrar “serviço” à população com a construção de hospitais, por exemplo. O consorciamento, por sua vez, é também um mecanismo para evitar tais situações e também para diminuir as situações de *free rider*, em que governantes apenas compram ambulâncias para levar seus munícipes para os hospitais de cidades vizinhas.

A criação de arenas de arbitragem e de decisão conjunta (espaços de barganha) também é uma característica importante ao se considerar arranjos envolvendo diferentes governos, seja verticalmente ou horizontalmente. Novamente a saúde é o setor que tem a estrutura mais avançada em termos de possibilidades de representação das partes interessadas. A Comissão Intergestores Tripartite tem participação paritária do Ministério da Saúde, do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Consass) e do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems). No âmbito de cada estado, a Comissão Intergestores Bipartite é uma arena de discussão entre a secretaria estadual e a representação do Conasems naquele estado. A existência desses espaços não é, entretanto, garantia de sua harmonia, principalmente porque pode ocorrer um desequilíbrio na relação de forças entre os participantes e

que pode levar a uma elevação da tensão entre as partes, dificultando a coordenação das ações.

No que se refere aos espaços institucionalizados de barganha, além da CIT e da CIB, a área fazendária também possui um espaço próprio para a harmonização do ICMS, que é o Confaz. Porém, sua incapacidade de suplantar a guerra fiscal revela que há um limite na barganha federativa quando questões arrecadatórias entram em cena, colocando em xeque a própria arena, que fica ainda mais enfraquecida quando o Governo Federal se exime de participar das discussões.

Setores como educação e administração pública ressentem-se da falta de um canal institucionalizado de comunicação com o Governo Federal. Tanto o Consed como o Consad, bem como outras arenas de políticas públicas – tanto estaduais como municipais – precisam, constantemente, buscar o diálogo com o ministério da respectiva área para levar suas demandas. As associações municipais enfrentam o mesmo desafio no diálogo com as secretarias estaduais e a situação tende a ser mais difícil, dada a falta de tradição dos estados na coordenação de políticas públicas junto aos municípios.

O mecanismo de indução adotado pelo Governo Federal para incentivar arranjos intergovernamentais, associado a repasse de recursos, pode também ser considerado um mecanismo que busca melhorar a questão da equalização fiscal entre as unidades, bem como melhorar sua capacidade administrativa.

#### **1.4 O MODELO DO MULTI-LEVEL GOVERNANCE <sup>11</sup>**

Outro modelo que vem sendo usado para estudar formas de relacionamento intergovernamental, bastante inovador porque também inclui o imbricamento com atores sociais dentro do federalismo, é o chamado *Multi-level governance* (MLG), ou governança de múltiplo nível, cujas origens estão nos estudos de integração da UE na década de 1990. Segundo Stein e Turkewitsch (2008), os formuladores dessa abordagem teórica buscaram englobar no conceito essa entidade política constituída de múltiplas esferas e jurisdições sobrepostas. Os autores afirmam que o uso de MLG nesse contexto é, essencialmente, uma ampliação do conceito de federalismo para incluir mais de dois níveis de governo, o local e o supranacional, em estruturas mais autônomas de formulação de políticas. Bache e Flinders (2004) explicam que o conceito

---

11 Baseado em Best (2011).

originou de uma “nova onda de pensamento sobre a UE como um sistema político ao invés de um processo de integração” (*apud* STEIN; TURKEWITSCH, 2008, p. 7, tradução nossa).

Além de estudos da UE, Hooghe e Marks (2003) listam outras quatro áreas, ou “ilhas teóricas”, dentro da ciência política, analisando a difusão de autoridade intraestatal, o compartilhamento de responsabilidades e a governança: estudos de relações internacionais, federalismo e estudos de governo local e de políticas públicas. Segundo os autores, essas literaturas compartilham a premissa que a dispersão da governança entre múltiplas jurisdições é “mais flexível” que a concentração da governança em uma única jurisdição.

Stein e Turkewitsch (2008) acreditam que o surgimento desse conceito na literatura da ciência política é uma das contribuições recentes mais significativas para a disciplina. Desde seu surgimento na década de 1990, o conceito MLG já foi amplamente disseminado e utilizado em subáreas da ciência política, incluindo estudos de política comparativa, relações internacionais, políticas públicas e políticas urbanas. Mais recentemente, o termo tem sido usado por estudiosos norte-americanos do federalismo para estudar as relações intergovernamentais tanto nos EUA como no Canadá.

Hooghe e Marks (2004) observam a existência de outros termos para conceituar esse novo fenômeno. Além de governança de múltiplo nível, eles elencam governança de múltiplas esferas, governança policêntrica, governança de múltiplas perspectivas, jurisdições funcionais sobrepostas e competitivas (FOCJ), condomínio, consórcio, federalismo em rede, fragmentação, e também termos inventados, como “fragmintegração” (*fragmegration*) ou “glocalismo”. Nos estudos sobre políticas públicas, o foco recai sobre “governança em redes”, em que a dispersão de autoridade não necessariamente implica um maior constrangimento do governo central em relação aos níveis subnacionais de governo e atores não governamentais, mas sim a uma maior cooperação em processos de tomada de decisão (HOOGHE; MARKS, 2003).

Um crítico da visão tradicional de governança descreve esse processo como “fragmintegração” – um neologismo combinando fragmentação e integração (ROSENAU, 1997). Na sua concepção, não existe acima ou abaixo, mais baixo ou mais alto, não há classe dominante de atores, mas um amplo leque de atores públicos.

Turkewitsch (2008) chamam a atenção ao fato que, além de todos esses conceitos, MLGs compartilham as mesmas características de inclusividade, pluralidade e igualdade no *status* de tomada de decisão, e também têm

origem em duas subáreas da ciência política: federalismo e políticas públicas (STEIN; TURKEWITSCH, 2008).

De acordo com Stein e Turkewitsch (2008), desde sua formulação inicial, o conceito de MLG foi ampliado e assumiu novas dimensões. Marks (1993) inicialmente descreveu MLG institucionalmente como “um novo conceito para englobar competências sobrepostas e interações de atores através dos níveis de governo devido à criação institucional e realocação dos processos de tomada de decisão para cima (ao nível supranacional) e para baixo (ao nível subnacional).” (MARKS, 1993, *apud* STEIN; TURKEWITSCH, 2008, p. 9 – tradução nossa).

Dessa forma, multi-level governance, ou governança de múltiplo nível, pode ser entendida como a governança entre distintas esferas governamentais. O conceito foi inicialmente caracterizado como um sistema de negociação contínua entre governos aninhados/contidos um dentro do outro em distintas esferas territoriais, incluindo as esferas supranacional, nacional, regional e local (HOOGHE; MARKS, 2003). Para Souza (2003), o conceito se refere a “trocas negociadas entre sistemas de governança em diferentes níveis institucionais, reduzindo ou abolindo comandos hierárquicos e formas de controle tradicionais” (SOUZA, 2003, p. 148). Se apoiando na definição de Pierre e Stoker (2000), a autora considera a negociação, em vez da submissão, e a mobilização conjunta das esferas pública e privada a base do conceito.

Em outras palavras, MLG se “refere a trocas negociadas não hierárquicas entre instituições no nível transnacional, nacional, regional e local” (PETERS; PIERRE, 2001, p. 131 – tradução nossa). Podemos ampliar esse conceito, segundo Peters e Pierre (2001), para denotar relações entre processos de governança nesses distintos níveis. Assim, MLG “não se refere apenas às relações negociadas entre instituições de diferentes níveis, mas à estratificação verticalizada dos processos de governança nesses diferentes níveis” (PIERRE; STOKER, 2000, *apud* PETERS; PIERRE, 2001, p. 132 – tradução nossa).

Bache e Flinders (2004) admitem que embora não exista, hoje, uma definição única do conceito de MLG que seja amplamente aceito, pois existem quatro vertentes comuns ao surgimento dos sistemas de MLG, que são: a tendência de ampliação da participação de atores não governamentais em funções governamentais; a proliferação de redes sobrepostas de tomada de decisão nessas funções públicas; a mudança no papel do Estado, de comando e controle para articulação, coordenação e trabalho em rede; e os crescentes desafios enfrentados pelo MLG em designar responsabilidade e

exercitar governança e *accountability* democrática (BACHE; FLINDERS, 2004, *apud* STEIN; TURKEWITSCH, 2008, p. 10).

Stein e Turkewitsch (2010) sugerem que MLG pode ser útil para demonstrar a complexidade e natureza compartilhada dos processos de tomada de decisão em países federativos, contribuindo para os estudos das relações intergovernamentais, bem como para esclarecer o dilema da ação coletiva. Segundo palavras dos autores, “A governança de múltiplo nível encoraja um foco mais amplo nas estruturas verticais e horizontais, governamentais e não governamentais, de tomada de decisão em diferentes níveis e setores do processo intergovernamental” (STEIN; TURKEWITSCH, 2010, p. 5).

Para Peters e Pierre (2001), embora as relações intergovernamentais de cada país sejam produtos das trajetórias dos relacionamentos institucionais de cada contexto nacional, existem semelhanças entre esses contextos e as transformações que estão dando origem a novas formas de relacionamento entre instituições de diferentes níveis. Entre os fatores que desencadearam esse processo, os autores citam a crise econômica da década de 1980 que enfraqueceu os estados; o fortalecimento das esferas subnacionais de governo, especialmente o surgimento de novas oportunidades para as cidades; a descentralização política e administrativa e a conseqüente mudança de divisão de tarefas entre as diferentes esferas de governo; as reformas administrativas no contexto da nova gestão pública; e, finalmente, a transformação do projeto político dos países ocidentais, de ampliar a esfera política na sociedade, para a busca de melhoria de eficiência na provisão de serviços públicos.

Peters e Pierre (2001) apontam que o conceito MLG pode ser uma forma mais relevante de entender as relações intergovernamentais que a abordagem legalista que a precedeu. Apesar disso, os autores lembram que transformações nas relações intergovernamentais são incrementais, e que reformas constitucionais reconhecendo essas novas formas de relacionamento costumam ser demoradas.

Stein e Turkewitsch (2010) acreditam que o conceito de MLG promova maior ênfase aos aspectos cooperativos, ao invés de competitivos, das relações intergovernamentais. Com relação à incorporação de atores não governamentais ao processo de tomada de decisão, os autores problematizam se a participação desses atores, principalmente do setor privado, é capaz de promover maior transparência aos processos de tomada de decisão, ou mesmo se leva a processos intergovernamentais mais cooperativos. Nas palavras dos autores,

O conceito de governança de múltiplo nível [...] chama atenção para a incorporação na complexa rede de tomada de decisão intergovernamental de atores públicos e privados, e a necessidade desse processo ser mais transparente e aberto. Nós reconhecemos que a inclusão de atores privados em processos de tomada de decisão intergovernamental pode não ter o efeito de produzir governança mais cooperativa em alguns contextos de políticas públicas. (STEIN; TURKEWITSCH, 2010, p. 5).

O surgimento da governança em múltiplos níveis desafia a concepção tradicional do funcionamento do Estado, sobre o que determina suas capacidades, quais são suas contingências, assim como é a organização de um governo *accountable* e democrático. Para Peters e Pierre (2001), o MLG é um aprofundamento do processo de mudança de perspectiva de governo para governança, no entanto, com uma maior participação e dependência de atores externos.

Para Stein e Turkewitsch (2008), o conceito de MLG pode ser melhor compreendido como sendo uma evolução natural de um padrão cada vez mais complexo de formulação de políticas e de tomada de decisão em um mundo cada vez mais integrado e globalizado. Seus proponentes sustentam que o conceito é capaz de englobar a ampliação da escala e do âmbito dos processos de tomada de decisão atuais, especialmente no que diz respeito ao aumento do número e dos tipos de tomadores de decisões, incluindo atores da sociedade civil, e os múltiplos níveis e esferas de tomada de decisão. Os autores ressaltam que o uso do conceito manifesta o deslocamento da análise política de modelos hierárquicos e estatais de tomada de decisão para modelos compartilhados ou cooperativos não estatais, associando o conceito ao auge da tendência para a “governança”.

No que diz respeito à participação de atores não governamentais nos processos de tomada de decisão Hassel (2010) aponta algumas pistas, ressaltando a ausência de uma abordagem teórica compreensiva sobre a análise dos interesses organizados em regimes de MLG. Para o autor, o debate sobre a transição de governo para governança foi em parte induzido pela crescente importância dos atores privados na formulação de políticas. Dessa forma, os interesses organizados se tornaram parte integral do processo moderno de formulação de políticas públicas. Mesmo que o papel do Estado não tenha diminuído, os interesses organizados estão cada vez mais presentes e ganharam acesso a todos os níveis de regimes de governança.

Hassel (2010) argumenta que os interesses organizados têm se tornado cada vez mais importantes, no contexto de arranjos fluídos de governança múltiplo nível, nos quais, os atores privados são parte integral das redes de políticas públicas. Para o autor, isso acontece porque esses atores “atuam como ponte entre os diferentes níveis de governança e fornecem aptidão para possíveis soluções para políticas públicas.” (HASSEL, 2010, p.154).

A partir de todo este debate, para Hooghe e Marks (2003) há dois tipos de MLG. No tipo I, as competências são agrupadas dentro de jurisdições em um número limitado de esferas territoriais. Cada jurisdição é mutuamente exclusiva em cada nível territorial, e as unidades de cada nível são perfeitamente aninhadas dentro do nível hierárquico superior. Na governança de tipo II, os bens públicos são agrupados em um número de jurisdições especializadas ou setoriais, desenhadas para lidar com uma série limitada de políticas públicas ou problemas relacionados.

### **1.5. A UTILIZAÇÃO DOS MODELOS DE RELACIONAMENTO INTERGOVERNAMENTAL PARA O ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL**

Como conclusão deste capítulo, podem ser elencados alguns elementos importantes dos modelos de relacionamento intergovernamental que refletem sobre o associativismo territorial no Brasil.

O primeiro ponto é que a cooperação e a coordenação intergovernamental, diante dos dilemas de *shared-decision making* e da necessidade de parcerias e articulação entre os níveis de governo para lidar com a incapacidade de apenas um deles resolver um problema de ação coletiva, são centrais para entender as necessidades do associativismo territorial.

Percebe-se, também, que o caso brasileiro, marcado tanto pela desigualdade de situações entre os níveis de governo como pela necessidade de reafirmação democrática do federalismo no plano subnacional, precisa combinar, nos termos de Deil Wright, o paradigma da autoridade inclusiva com o da autoridade interdependente. Dito de outro modo, o associativismo territorial no Brasil precisa combinar o auxílio do Governo Federal e dos estaduais aos poderes locais com a afirmação da autonomia de todos, por meio de arenas de participação e de deliberação e pela garantia dos direitos federativos das municipalidades.

Em relação ao *multi-level governance*, a principal lição que fica para modelos intergovernamentais que queiram pensar o associativismo territorial, é

a necessidade de se incluir atores não estatais nos arranjos intergovernamentais. Os casos dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), das agências de desenvolvimento e das formas consorciadas com alta participação social são exemplos de um fenômeno crescente segundo o qual a intergovernamentalidade deve incluir a extragovernamentalidade (relação Estado-sociedade) em sua forma de funcionamento.



# CAPÍTULO II

## 2. FEDERALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL: MODELOS DE COOPERAÇÃO E SUAS LIÇÕES PARA O BRASIL

Esta parte do trabalho faz um pequeno apanhado da literatura internacional sobre cooperação intergovernamental no plano internacional. O objetivo é mostrar como esse processo ocorre, com foco nos países federativos. Para tanto, inicia-se a discussão mostrando quem são as federações pelo mundo. A análise dos casos se concentrará em experiências federativas, embora, por vezes, sejam citados países unitários.

O texto se concentra em três exemplos de associativismo territorial. Primeiro apresentando um panorama internacional acerca da cooperação intermunicipal. Mais adiante, são discutidas formas de organização de regiões metropolitanas (RMs). E, depois, são abordadas experiências de *clusters* econômicos e sua organização espacial.

Ao final, de forma breve, procura-se tirar lições da experiência internacional para entender os arranjos territoriais de cooperação no Brasil.

### 2.1. QUEM SÃO AS FEDERAÇÕES NO MUNDO

Atualmente, 22 nações adotam formalmente o sistema federativo e pelo menos duas, Espanha e África do Sul, embora não o façam constitucionalmente, na prática funcionam enquanto tais (WATTS, 1999, p. 10). Mesmo tendo um pouco mais de 10% dos países utilizando esse modelo de organização político territorial, o fato é que a importância geopolítica, econômica e cultural dos que adotam a forma federal é evidente, em todos os cantos do mundo, dos

EUA à Rússia, da Índia à Alemanha, do Canadá à Nigéria, da Suíça à Argentina, do México ao Brasil, para ficar nos casos mais relevantes.

No quadro a seguir, listamos os países que são formalmente federativos e mais os dois que constituem quase-federações.

### Quadro 1 – Federações contemporâneas (incluindo quase-federações)

País	Entes Federativos e territórios vinculados à União
Argentina	22 províncias + 1 território nacional + 1 distrito federal
Austrália	6 estados + 1 território + 1 capital federal + 7 administrações territoriais
Áustria	9 <i>Länder</i>
Bélgica	3 regiões + 3 comunidades culturais
Brasil	26 estados + 1 distrito federal + 5507 municípios
Canadá	10 províncias + 3 territórios + organizações aborígenes
Ilhas Comoros	4 ilhas
Etiópia	9 estados + 1 área metropolitana
Alemanha	16 <i>Länder</i>
Índia	25 estados + 7 territórios da União + 260 mil governos locais
Malásia	13 estados
México	31 estados + 1 distrito federal
Micronésia	4 estados
Nigéria	36 estados + 1 território federal
Paquistão	4 províncias + 6 áreas tribais + 1 capital federal
Rússia	89 repúblicas e 22 regiões
Ilha de Saint Kitts and Nevis	2 ilhas
África do Sul*	9 províncias
Espanha*	17 regiões autônomas
Suíça	26 cantões
Emirados Árabes	7 emirados
EUA	50 estados + 2 entes associados + 130 nações indígenas dependentes da União
Venezuela	20 estados + 2 territórios + 1 distrito federal + 2 dependências federais + 72 ilhas
Iugoslávia	2 repúblicas

(\*) Espanha e África do Sul são quase-federações.

Fonte: adaptado de Watts (1999, p. 10)

## 2.2. A ARTICULAÇÃO INTERMUNICIPAL – PANORAMA INTERNACIONAL

### Estados Unidos

Os EUA possuem 39 mil governos locais, sendo que 22 mil deles (56,4%) possuem menos de 2.500 habitantes (U.S. CENSUS OF GOVERNMENTS, 2002), situação que caracteriza uma fragmentação política e cria problemas de coordenação e eficiência, além de aumentar as pressões pela consolidação política, ou seja, a fusão de municípios (WARNER, 2006). Apesar disso, a oferta de serviços públicos a partir da cooperação intermunicipal é uma prática comum no país, perdendo apenas para a provisão direta da administração pública e a terceirização (WARNER; HEFETZ, 2004).

Os estudos sobre a articulação dos governos locais norte-americanos podem ser categorizados em dois grupos principais: aqueles que analisam áreas rurais e os que focam nas áreas metropolitanas e urbanizadas. Os pequenos governos das áreas rurais não conseguem obter economias de escala na provisão de serviços e também não conseguem atrair profissionais qualificados. Consequentemente, tem maior dificuldade para oferecer produtos e serviços públicos que envolvem elevado grau de sofisticação técnica. A pressão sobre os governos locais de áreas rurais também aumentou com o processo de descentralização das políticas públicas, fazendo com que muitos recorressem à cooperação para responder às demandas da sociedade (WARNER, 2003; KORSCHING *et al.*, 1992).

Por outro lado, nas áreas urbanizadas os governos locais enfrentam problemas de coordenação regional e inequidade na qualidade e quantidade dos serviços públicos entre os municípios de uma determinada região metropolitana (WARNER, 2006).

Os estudos apontam que a cooperação não leva necessariamente à eficiência, à equidade e à *accountability* na provisão de serviços públicos, contrariando o senso de que seriam exatamente os benefícios esperados da atuação conjunta e, por outro lado, foi identificado que o papel do governo nacional é fundamental na definição das regras do jogo e para a garantia da redistribuição.

A obtenção de ganhos de escala que tornem a cooperação interessante no plano local depende da implantação de um sistema de monitoramento que continuamente mostre os benefícios econômicos. Além disso, o autor

defende a necessidade de uma instância de governo regional ao mesmo tempo em que se observa a postura da reitoria.

## Espanha

Com a queda da ditadura de Franco, no final da década de 1970, e com a promulgação da nova Constituição em 1978, a Espanha optou pela monarquia parlamentarista como sistema de governo e por um modelo federativo bastante original, com uma reestruturação territorial do Estado. De existência obrigatória, prevista na legislação, são três os níveis de governo: dezessete *comunidades autónomas* (governos regionais), 52 *provincias* (cinquenta no continente e duas cidades autônomas insulares) e 8.116 *municipalidades*, cada um dos quais com graus de autonomia diferenciados para a gestão de seus respectivos interesses.

Na Espanha há 8.101 municípios e cerca de 15,5% da população vive em localidades com menos de 5 mil habitantes, sendo que quase 5 mil municípios (61%) têm menos de mil habitantes (ARENILLA, 2004). Tais municipalidades têm certa autonomia, mas a urbanização é crescente e traz novas complexidades e desafios em termos administrativos. Ainda existem outras entidades reconhecidas por lei – como as quase 4 mil *entidades locales menores* (equivalente aos nossos distritos) – e outros arranjos territoriais – como as quatro *areas metropolitanas* (agrupamento de núcleos urbanos de vários municípios, que é previsto por lei e depende de um ato de criação da entidade político-administrativa, à qual está subordinado), as 49 *comarcas* da Catalunha (em geral um agrupamento de vários municípios, uma forma tradicional de cooperação intermunicipal nos espaços rurais), as *mancomunidades* e os consórcios.<sup>12</sup> A principal inovação institucional espanhola deu-se com a criação das dezessete comunidades autônomas (governos regionais), que gozam de grande poder e autonomia, com parlamento, governo e administração próprios. Finalmente, existe a figura do governo nacional.

---

12 Hoje existem quatro *areas metropolitanas stricto sensu*, tais como previstas na legislação, isto é, criadas por lei pelas comunidades autônomas. Se formos utilizar um conceito menos restrito, hoje mais de cinquenta áreas podem corresponder à definição mais usual de área metropolitana (Disponível em: <[http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:C3%81reas\\_metropolitanas\\_de\\_Espa%C3%B1a](http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:C3%81reas_metropolitanas_de_Espa%C3%B1a)>. Acesso em: 2 maio 2011). O mesmo argumento se aplica às comarcas. Outras inovações nas áreas rurais têm sido a criação de comunidades territoriais incentivadas pelo governo central, e a formação de associações de cooperação intermunicipal para gerir os programas de desenvolvimento rural promovidos pela União Europeia (PECEDO, 2006).

Essa fragmentação territorial, particularmente no plano local, revela uma limitação na capacidade técnica para a gestão de várias atribuições do setor público local, tornando a cooperação territorial (FERREIRA, 2006).

Ademais, a cooperação e colaboração intermunicipal fazem parte do ordenamento jurídico espanhol, tal como prescritos na lei de regime jurídico das administrações públicas e do procedimento administrativo comum ou a lei reguladora das bases do regime local (ARENILLA, 2004).

A legislação espanhola ainda prevê uma variada tipologia institucional para os governos locais. As entidades básicas de organização territorial são os municípios, as províncias e as ilhas. A legislação básica do regime local permite a criação de outras instâncias supramunicipais, denominadas entidades locais: (i) comarcas ou outras entidades que agrupam vários municípios, instituídas pelas comunidades autônomas; (ii) áreas metropolitanas; e (iii) associações (*mancomunidades*) de municípios. Além disso, o ordenamento jurídico prevê a criação de entes de caráter associativo: consórcios entre administrações públicas ou com entidades privadas sem fins lucrativos para prestação de atividades de caráter públicos e grupos municipais de caráter tradicional, como as comunidades de vila e terra (FERREIRA, 2006).

Esse conjunto de mecanismos de articulação intermunicipal cria possibilidades para superar o problema da insuficiência municipal na gestão local e também atende à dificuldade de promover uma reforma estrutural – reordenação do mapa municipal, redefinição das competências locais etc. Porém um problema é que várias das propostas se sobrepõem, numa situação de saturação institucional e que poderia levar a um colapso institucional (FERREIRA, 2006).

Ao analisar a experiência associativa local dos últimos 25 anos, Ferreira (2006) destaca que as províncias – agrupamento de municípios com personalidade jurídica própria e com competências para o planejamento, coordenação e prestação de serviços públicos municipais; cooperação nas áreas jurídica, econômica e técnica; e promoção do desenvolvimento econômico, social – não estão consolidadas como mecanismos de articulação e cooperação intermunicipal.

Su escassa funcionalidad como ente encargado de dar satisfacción a las perentorias necesidades municipales, su incapacidad para resolver la ya endémica anemia económica municipal y, porqué no decirlo, su instrumentalización partidaria com o vehículo para el desarrollo, en algunos

casos, de verdaderas políticas caciquiles locales han hecho de las Disputaciones provinciales la entidad territorial más cuestionada de todas las previstas en el texto constitucional. (FERREIRA, 2006, p. 76).

Esse modelo provincial, criado originalmente em 1870, foi sempre questionado enquanto mecanismo institucional capaz de resolver os problemas dos municípios.

Por outro lado, a comarca – agrupamento de municípios criados pelas comunidades autônomas para a gestão ou prestação de serviços de interesse comum – é considerada uma das maiores inovações no âmbito local de governo, criando entes locais para uma administração descentralizada e mais próxima do cidadão (PRECEDO, 2006), e supunham ainda a substituição das províncias. As comunidades autônomas têm evitado criar Comarcas em seu território, principalmente pelas dificuldades de convivência com o modelo provincial<sup>13</sup>.

O modelo que mais avançou foi o das associações intermunicipais (*mancomunidades* intermunicipais), presentes em quase todas as comunidades autônomas e cujo número passou de 165 em 1978 para 999 em 2006, englobando mais de 70% dos municípios espanhóis. A adoção desse modelo é resultado também do aumento da responsabilidade municipal na prestação de serviços públicos e de uma política de fomento do associativismo local. Por outro lado, apesar do aparente sucesso numérico, grande parte possui uma atividade limitada ou nula, dependendo para sua sobrevivência de aporte financeiro das comunidades autônomas (FERREIRA, 2006), “de modo que muchas de ellas no pasan de ser simples estructuras administrativas carentes de funcionalidad” (Idem, p. 80).

A experiência das áreas metropolitanas é atualmente voltada para temas setoriais, como nos transportes, saneamento, urbanismos, entre outros, perdendo o caráter plurifuncional anterior. Ferreira (2006) aponta que as razões para o fracasso desse modelo se deve ao fato de que as áreas de atuação não são de competência exclusiva dos municípios, estando subordinadas à política macro das comunidades autônomas em que estão inseridas.

Dentre os motivos elencados em estudo recente (IGLESIAS; PRECEDO, 2008), que revelam as dificuldades de cooperação e associativismo territorial, destacam-se: (a) aqueles derivados do financiamento (maior dificuldade

---

13 Alguns avanços em termos de criação de comarcas podem ser encontrados em Andrés (2006).

e causa mais frequente de dissolução); (b) os derivados da estrutura organizacional (o segundo mais problemático dos fatores, envolvendo a superposição de distintos níveis de governo; dificuldades para criar uma estrutura administrativa própria; e conflitos políticos, seja entre partidos políticos distintos, seja com o governo provincial ou com o município polo, seja dos municípios que participavam da região metropolitana ou uma instância de governo superior com o presidente da área metropolitana); (c) aqueles relativos a conflitos motivados pelas competências e recursos para a provisão dos serviços; e (d) derivados do dimensionamento, que gera problemas de eficiência econômica e funcional e de frágil identidade da região metropolitana para os cidadãos que dela faziam parte.

Em resumo, os autores enumeram os seguintes fatores comuns:

1. La reticencia de los municipios a perder autonomía y transferir competencias y fondos de inversión.
2. La resistencia de los niveles administrativos superiores a la creación de nuevos niveles locales dotados de transferencias sin reformar la base.
3. El aumento de la burocracia y del gasto público que termina por cuestionar su eficacia según un análisis coste-beneficio.
4. El déficit democrático. Al no ser elegidos de forma indirecta son percibidos por el ciudadano como algo lejano y fuera de control democrático.
5. La continua expansión del ámbito espacial de las áreas metropolitanas y la dificultad y lentitud de los reajustes.
6. La inadecuación de los recursos financieros a la demanda social, de donde surgen conflictos políticos derivados de la falta de cumplimiento de las expectativas que los ciudadanos depositaron en los nuevos entes. (IGLESIAS; PRECEDO, 2008).

Como apontado acima, há hoje quatro áreas metropolitanas instituídas por lei, ainda que existam mais de cinquenta áreas conurbadas que também poderiam ser consideradas como tal. A fórmula de governos metropolitanos,

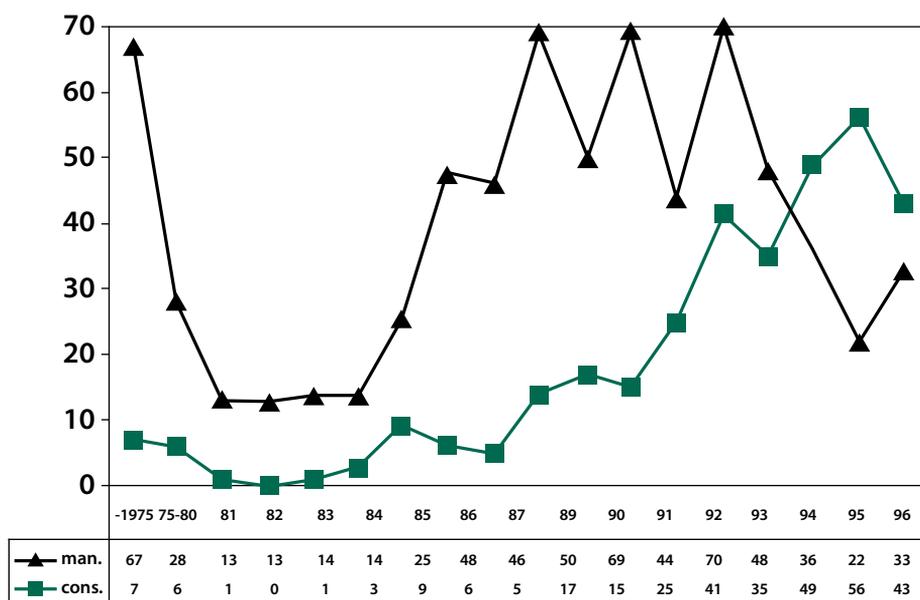
pensados originalmente como polivalentes, evoluiu no sentido da criação de órgãos de coordenação com uma única função. Além disso, foram criados, com o tempo, novos arranjos associativos de gestão, baseados na cooperação público-privada, aos quais, foi designada a gestão de serviços específicos que antes estavam a cargo dos governos metropolitanos. Tal foi o caso da gestão do planejamento estratégico e do *marketing* urbano, que passaram a ser realizadas por órgãos técnicos, e dos serviços públicos básicos, transferidos para as *mancomunidades* ou para consórcios intermunicipais de cunho setorial (recursos hídricos, resíduos sólidos, assistência social etc.). Investiga-se na atualidade a criação de redes de cooperação para lidar com os desafios contemporâneos (IGLESIAS; PECEDO, 2008).

A *mancomunidad* talvez seja, dentre as experiências espanholas, a mais original em termos internacionais de associativismo territorial conhecido na atualidade. Juridicamente, ela goza de personalidade própria, e compreende a livre associação de municípios (parcerias horizontais) e a delegação a uma espécie de agência das competências a eles conferidas por lei para a prestação de serviços básicos (RIERA FIGUERAS *et al.*, 2005). A *mancomunidad* se assemelha aos consórcios intermunicipais brasileiros, mas o caráter mais inovador dessa experiência é que a base de associativismo não é territorial, ou seja, os municípios nem sempre são vizinhos ou contíguos, bastando somente que haja um orçamento e um órgão de gestão próprio, independente dos municípios participantes. Sua estrutura organizacional mais típica é a constituição de um comitê de representantes, isto é, dos políticos eleitos que participam da *mancomunidad*. Elas podem ser criadas por tempo indeterminado ou com prazo fixo de funcionamento para a consecução de tarefas específicas, geralmente múltiplas. Hoje, há experiências similares aqui na América Latina da criação e implantação de *mancomunidades* no Equador, no Peru, no México e em Honduras.

Os consórcios, por outro lado, são formas de cooperação verticais, isto é, compostas por organizações públicas de diferentes níveis de governo (nacional, regional ou local). Tanto o governo nacional, quanto as comunidades autônomas, os municípios ou mesmo as *mancomunidades* podem participar dos consórcios espanhóis. Atualmente, ONGs também podem fazer parte desses arranjos territoriais. Ao contrário da *mancomunidad*, o consórcio é normalmente uma organização com propósito único, mas existem consórcios, como aqueles voltados ao desenvolvimento local, que desenvolvem mais de uma atividade, tais como limpeza urbana, urbanização e promoção do

turismo. Os consórcios podem funcionar na base de um comitê de representantes (como nas *mancomunidades*, embora menos frequentemente), ou por meio de comitês liderados por um gerente geral, que tanto pode ser oriundo do setor público quanto do setor privado. Em ambos os casos esse burocrata deve ser um técnico possuidor de conhecimentos suficientes sobre a sua área de atuação, bem como deve prestar conta aos políticos eleitos.

**Gráfico 1 – Evolução das *mancomunidades* e dos consórcios (1975-1996), em número total**



Fonte: Font *et al.* (1999)

Apesar de contar com dados já um tanto quanto desatualizados, pode-se ver no gráfico acima que as *mancomunidades* começaram a crescer em meados dos anos 1970 e vivenciaram um grande crescimento em meados dos anos 1980, tendo experimentado significativo declínio ao longo dos anos 1990. Os consórcios se comportam de forma paralela, embora mais modesta ao longo das duas décadas, mantendo o crescimento, entretanto, durante os anos 1990. Essa tendência à consorcialização deve-se, segundo Font e colaboradores (1999), ao fato de, ao contrário das *mancomunidades*, os consórcios serem mais flexíveis para a provisão de serviços únicos, e ao seu caráter mais

profissional. As *mancomunidades*, por outro lado, seriam estruturas mais politizadas e menos profissionais.

Um estudo comparativo sobre as duas formas de arranjo associativo (Font *et al.*, 1999) demonstrou que há diferentes padrões adotados pelos governos regionais e locais no que tange à cooperação intergovernamental. Em virtude do desenho do processo de descentralização, que estabeleceu uma assimetria de delegação e resultou na competição por recursos entre os entes federativos, as comunidades autônomas (responsáveis pelo grosso dos serviços de *welfare*) tendem a preferir estabelecer vínculos diretos com o governo central (cooperação vertical), enquanto que os municípios, mais fragilizados financeiramente, tendem a optar por fazer parcerias horizontais com entes de mesmo nível e com outras instituições para poder dar conta da provisão de serviços conjuntamente aos seus cidadãos.

Os principais problemas identificados com relação às formas de associativismo das *mancomunidades* e consórcios dizem respeito aos problemas de instabilidade e assimetria, e do déficit democrático resultante da representatividade indireta frente aos anseios contemporâneos por um modelo de governança que possibilite e garanta maior participação comunitária.

Como afirmam Iglesias e Pecedo (2008), nos dias atuais, as antigas áreas metropolitanas evoluem para “espaços policêntricos cada vez mais extensos” e certas cidades adquirem mesmo dimensões sub-regionais, tratadas como “regiões urbanas” ou “cidades-região”. Isso gera desafios constantes de elaboração de novos modelos de gestão urbana, que envolvem modelos de governabilidade em rede, mais complexos, porém também mais flexíveis.

Não foram encontrados dados gerais sobre os consórcios na Espanha, mas os estudos de caso apontam para certo êxito do modelo, pois é um modelo flexível em sua composição – permitindo a participação de municípios, comunidades autônomas, Estado, entidades privadas – e permite adaptação à realidade local.

Pode-se dizer que a criação de um conjunto de mecanismos de articulação municipal buscou superar a excessiva fragmentação territorial, porém grande parte delas resulta de legislação nacional que acaba por uniformizar os problemas e as soluções de âmbito local. Nesse sentido, Ferreira (2006) destaca a importância das comunidades autônomas atuarem mais fortemente no fomento ao associativismo municipal, principalmente a partir do diagnóstico local dos desafios e problemas, levando a criação de soluções próprias que considerem as características regionais.

## México

No México, são 2.427 municípios,<sup>14</sup> sendo que 527 deles (21,8%) possuem um acordo de associação e, destes, apenas 43 estão em áreas urbanas (8% dos associados ou 1,8% do total), enquanto que a grande maioria (92%) das experiências de associação intermunicipal está localizada em áreas semiurbanas, semirrurais ou rurais (SANTÍN DEL RÍO, 2003, p. 167). Assim como na Espanha, no México também ocorre o problema do inframunicipalismo, termo que se refere à existência de um grande número de municípios com poucos habitantes e cuja capacidade financeira e de gestão não permite cumprir com suas atribuições (ARENILLAS, 2004).

O tema da cooperação intermunicipal entrou na agenda mexicana em 1983, com a reforma constitucional que promoveu maior descentralização de poderes, direitos, obrigações e recursos para os municípios, além de conferir-lhes a capacidade de se associarem. Porém, foi somente a partir da reforma constitucional de 1999, quando se reconheceu os municípios como instância de governo e não apenas um ente administrativo (HERNÁNDEZ, 2008; HERNÁNDEZ, 2005). Porém, para que os municípios pudessem se associar seria necessário uma regulação por parte dos governos estaduais, levando a uma grande variedade no marco jurídico (HERNÁNDEZ, 2005). Até então, o associativismo municipal era um instrumento para a gestão de regiões metropolitanas, em particular para a construção de infraestrutura, provisão de serviços públicos e planejamento urbano (ZENTELLA, 2005).

O avanço da articulação territorial local encontra dois tipos principais de entraves. O primeiro é a resistência dos governos estaduais, que a veem como uma ameaça à sua própria forma de atuar nos assuntos municipais, rompendo a tradicional forma de subordinação dos municípios aos governos estaduais (HERNÁNDEZ, 2008; HERNÁNDEZ, 2005). De forma geral, as legislações estaduais:

[...] no establece los lineamientos básicos que deban seguir los gobiernos locales interesados en asociarse, ni los instrumentos y mecanismos a través de los cuales se formalice y opere la intermunicipalidad. El marco jurídico es claramente insuficiente para apoyar el asociacionismo

---

14 Em 2005, o número de municípios aumentou para 2.436.

municipal y ello constituye uno de los principales problemas para su desarrollo, fortalecimiento y consolidación. (HERNÁNDEZ, 2005).

A padronização da legislação também não é uma saída para promover maior associativismo entre os municípios mexicanos, pois isso poderia levar a uma rigidez institucional, pois não considera especificidades de cada região. Assim, seria preciso promover maior flexibilidade de forma que todos os governos locais pudessem se beneficiar do associativismo (HERNÁNDEZ, 2005).

O segundo está relacionado com as limitações presentes nos próprios municípios: baixa capacidade institucional; heterogeneidade social e econômica; falta de confiança entre as partes que não veem a articulação como um jogo de ganha-ganha; disputas entre servidores públicos de municípios vizinhos; falta de experiência e conhecimento sobre atuação conjunta e a presença de uma entidade supramunicipal para a gestão de temas até então sob a alçada direta do governo municipal (HERNÁNDEZ, 2005; RODRÍGUEZ-OREGGIA e TUIRÁN, 2006). A falta de capacidade financeira e sua alta dependência das transferências federais também se configuram como um limitador do associativismo (HERNÁNDEZ, 2005).

Por outro lado, os incentivos para a cooperação são: (i) a falta de recursos econômicos para a prestação adequada de serviços públicos, limitando a capacidade de intervenção na realidade local; e (ii) a possibilidade de solucionar problemas de gestão tanto em governos locais rurais como metropolitanos (HERNÁNDEZ, 2005; RODRÍGUEZ-OREGGIA; TUIRÁN, 2006).

Os principais fatores que promovem a cooperação intermunicipal no México são: (i) municípios que já possuem alguma forma de intercâmbio de informação e assistência técnica; (ii) quanto maior a dívida pública, maiores os incentivos para a cooperação, pois isso poderia contribuir para ganhos em economia de escala e também como mecanismo para buscar novas formas de financiamento de projetos e serviços públicos; (iii) a existência de legislação estadual também estimula o associativismo municipal.

Porém, muitos casos de associativismo municipal não têm continuidade com a simples troca de governo, revelando uma fraqueza do marco jurídico atual (HERNÁNDEZ, 2005). Aqueles que sobrevivem à troca de governo têm como característica comum terem sido desenvolvidos a partir de práticas comunitárias (Idem), reforçando a importância da participação social para a institucionalização e permanência de experiências associativas.

## Canadá

No Canadá, a federação é altamente descentralizada, suas dez províncias concentram grande autonomia, podem criar leis e impostos provinciais, são responsáveis pelo fornecimento de serviços e pela maioria dos programas sociais do país (como saúde, educação e assistência social) e, juntas, arrecadam mais receita que o governo federal, que faz pagamentos de equalização para garantir que padrões, razoavelmente uniformes dos serviços, e impostos sejam mantidos entre as províncias mais ricas e mais pobres. Uma estrutura quase única entre as federações do mundo. Segundo Sancton (2010), as províncias são intervencionistas nas estruturas municipais. Nesse caso, a cooperação tem sido incentivada pelo Governo Federal por meio de uma estratégia *top-down* de decretos legislativos e incentivos financeiros (MARSHALL *et al.*, 2006).

Uma das estratégias mais importantes foi implementada na província de Colúmbia Britânica<sup>15</sup>, a *Fraser Basin Council* (FBC),<sup>16</sup> uma organização não governamental, sem fins lucrativos criada em 1997 para promover o desenvolvimento social, econômico e dimensões da sustentabilidade ambiental na bacia hidrográfica do rio Fraser,<sup>17</sup> um grande divisor de águas na província. A FBC facilita a colaboração, baseada no consenso da tomada de decisão entre múltiplos interesses: dos governos federal, municipais e provinciais; das primeiras nações (povos aborígenes do Canadá) do comércio; da indústria; e de organizações não governamentais.

---

15 A Colúmbia Britânica possui cerca de 150 áreas incorporadas (cidades – *cities* ou *towns* – vilas e distritos municipais). Cada uma é governada por um prefeito, que lidera um conselho municipal, todos eleitos pela população da cidade, para mandatos de até 3 anos de duração. Além disso, a Colúmbia Britânica possui também 27 distritos regionais e duas regiões não incorporadas. Essas regiões são administradas por um conselho, cujos membros são escolhidos diretamente pelo conselho. Os membros dos conselhos exercem seu ofício até que o conselho opte por substituí-lo. Impostos são responsáveis por cerca de 60% de toda a receita do orçamento do governo da Colúmbia Britânica. O restante vem de verbas recebidas do governo federal e de empréstimos (Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Col%C3%B4mbia\\_Brit%C3%A2nica](http://pt.wikipedia.org/wiki/Col%C3%B4mbia_Brit%C3%A2nica)>). O *site* oficial da BC aponta a existência de 189 *BC local governments*, 200 *first nations*, 225 *improvement districts* e 200 *related agencies* (Disponível em <<http://www.gov.bc.ca>>).

16 Os dados sobre a FBC foram extraídos de Kellas (2010, p. 111-120).

17 A bacia de Fraser drena 240 mil quilômetros quadrados, cerca de 25% província da terra a base, suporta mais de dois terços da população da província (na qual vivem há milhares de anos, oito grupos aborígenes canadenses – *first nations*) e contribui significativamente para a economia provincial e nacional. O rio Fraser e seus afluentes de água doce são importantes recursos, inclusive como corredores de transporte, posicionando a bacia como um *gateway* para a região Ásia-Pacífico (KELLAS, 2010).

A intensificação da atividade industrial, urbanização e pesca excessiva a partir da década de 1970 colocou em risco a saúde do rio. A governança colaborativa para a melhoria da qualidade ambiental da região e em busca de uma abordagem integrada dos objetivos sociais, econômicos e ambientais, teve início em 1970 e culminou na instituição do Fraser basin management program (FBMP), inaugurado com um acordo formal entre as quatro ordens do governo canadense (federal, provincial, local e *first nation*), o setor privado e a sociedade civil.

De 1970 até a criação da FBC, uma série de iniciativas foram promovidas, dentre as quais destacam-se: estudos colaborativos federais, no final de 1970; criação do *Fraser River Estuary Management Program* (FREMP), em 1985; formação da *Fraser River Cities Coalition*, composta por 35 cidades e comunidades, decorrente do desafio de limpar o rio, posto pelos prefeitos de Vancouver e Prince George, em 1990; reconhecimento de prioridade à bacia do rio Fraser pelo governo federal do Canadá no contexto do *Canada's Green Plan*, em 1990; estabelecendo o *Fraser River Action Plan* (FRAP), em 1991; aporte de fundos de governos locais e provinciais ao financiamento do governo federal do *Green Plan*, criando o FBMP, em 1992.

Conduzido pelo Conselho Administrativo (dezenove diretores, dentre os quais doze representavam as quatro ordens do governo, sete grandes áreas da bacia, sendo uma cadeira imparcial), obrigado a tomar decisões baseadas em consenso, o FBMP produziu um Plano Estratégico inaugural (1993), o primeiro relatório *State of the Fraser Basin Report* (1995), um plano estratégico de sustentabilidade para a bacia do Fraser, a *Charter for Sustainability* (Carta para Sustentabilidade, de 1997), bem como recomendou a criação de uma organização para supervisionar e implementar a carta, que fosse independente do governo, mas que este fizesse parte da estrutura de governança. Após examinar uma série de modelos de governança, o FBMB recomendou a criação de uma organização não governamental sem fins lucrativos, a *Fraser Basin Council Society*, registrada em 1997, sob a Lei das Sociedades de Colúmbia Britânica.

Composta de sete membros (representando as 4 ordens governamentais, mais setores econômico, social e ambiental), elege seus diretores (presidente, secretário e tesoureiro) para mandatos renováveis. A presença do governo no conselho permite maior *feedback* sobre políticas públicas e programas do que gerado pelas organizações não governamentais. Financiada por contribuições dos governos federal, províncias e locais, além de contribuições de empresas, fundações e doadores individuais, a FBC rege-se segundo os doze

princípios consagrados na Carta de Sustentabilidade. Com ampla gama de ações, a FBC oferece programas diversos em temas de sustentabilidade, dentre suas principais ações e resultados destacam-se a *Acid Mine Drainage* (formalizada num consórcio); a *Gravel Extration* (extração de cascalho), por meio de consórcio para diagnóstico e plano de gestão da extração de agregados e cascalho de mineração; a *Invasive Plants*, através da criação de uma ONG a IPC Invasive Plant Council of BC. Além disso, contribui com a elaboração de periódicos e indicadores de sustentabilidade, em apoio à governança colaborativa.

Em suma, a FBC atua na superação de barreiras jurisdicionais, servindo como catalisador e facilitador, reunindo atores em busca de soluções integradas. Em seus desafios, encontra-se o fato de não possuir capacidade financeira ou poder de regulamentação para assegurar a implementação de suas propostas, o que ela busca superar incentivando arranjos de outros tipos, tais como a formação de consórcio e a constituição de outras ONGs, tal como exposto.

Além da FBC, outras províncias canadenses criaram comissões com funções únicas que prestam serviços nos municípios. Marshall *et al.* (2006) aponta que a *Alberta Capital Regional Alliance* foi o caso mais conhecido. Em 2004, seus municípios constituintes estavam engajados em 38 acordos de prestação de serviços de forma compartilhada, incluindo iniciativas econômicas, sociais e culturais.

## A Alemanha no contexto europeu

Na Europa, os pequenos municípios com pequenas populações se beneficiam da cooperação, pois esta permite ganhos de escala, aumento do atendimento da demanda e ganhos de escopo, na medida em que se amplia e diversifica a oferta de bens públicos. Há contratos de prestação de serviços e organizações formais permanentes. Os primeiros têm menos custos de acompanhamento e controle (PRATES, 2008).

Prates (2008) aponta que há uma grande variedade de arranjos institucionais devido ao contexto econômico e cultural (social e político) de cada país. E elenca quatro tipos de arranjos intermunicipais comuns na Europa, retirados de Hulst & Mantfort (2007), que são: (a) *semiregional government*, se caracteriza pela prestação de serviços nas mais diversas áreas, há forte relação de interdependência econômica entre os municípios, planejamento supramunicipal e coordenação das políticas locais e incentivos legais para a cooperação; (b) *service delivery organisation*, prestação de serviços públicos,

compostos por pequenos municípios ou por muitos municípios por meio de transferência de tarefas de uma autoridade administrativa existente no nível regional, contratação dos serviços de uma empresa privada e contrato entre municípios, no qual o maior presta o serviço. Esse é o caso mais comum na Alemanha; (c) *service delivery agreement*, municípios acordam formalmente uma política de cooperação na prestação de serviços sem estabelecer uma organização permanente de articulação; e (d) *Planning forum*: baixa institucionalidade, não é uma organização permanente com competência formal e legitimação democrática ou representativa.

Na Alemanha, na década de 1960 e 1970, houve a consolidação dos governos locais. Hoje os governos estaduais (*Länder*) têm forte autonomia pela tradição política e constitucional. No caso alemão, pode-se encontrar *counties*, organizações intermunicipais e órgãos de gestão com membros nomeados pelos municípios participantes. No final da década de 1990, havia 12.250 municípios, 323 comarcas/*counties* e 116 *counties cities*. E a maioria deles se tornou membro de organizações intermunicipais, resultando em um “mix” de entidades (WOLLMANN, 2010).

Essas organizações intermunicipais, segundo Wolmann (2010), passaram a delegar mais do que os municípios pequenos. Acarretando problemas de falta de legitimidade política direta e de responsabilização. Em 2003, houve a unificação de municípios e a diminuição do número e cobertura dessas organizações.

## 2.3 REGIÕES METROPOLITANAS PELO MUNDO

### O modelo europeu

Segundo Lefèvre (2009), na Europa, o debate político em torno das regiões metropolitanas foi no sentido de adequar o território funcional com a organização institucional. Nesse sentido, a Comunidade Autónoma Madrilenense, na **Espanha**, por exemplo, é um caso de modelo forte de organização metropolitana (KLINK, 2008). Sua região funcional coincide com a sua área administrativa/institucional. Por um lado, houveram avanços claros, resultados desse modelo forte, como é o caso da ampliação do sistema de metrô e de transporte público em um período de tempo relativamente curto. Por outro lado, há uma disputa entre níveis diferentes de governo: a cidade de Madri reivindica um espaço de interlocução maior na região metropolitana. Isso

acabou gerando duplicação de iniciativas nos campos da ciência, tecnologia e inovação e desenvolvimento econômico e fragilização da coordenação de funções de interesse comum (planejamento do uso e ocupação do solo).

É importante citar que, na Europa, as regiões metropolitanas são muito pouco consideradas em leis e formatos mais institucionalizados. Na Espanha, o seu Livro Branco de 2005 menciona a ideia de convenções metropolitanas (convênios metropolitanos) (LEFÈVRE, 2009). Na prática, o que ocorreu nos últimos anos na Espanha foi o enfraquecimento das regiões metropolitanas. Embora a Constituição de 1978 tenha dado poder às regiões, esse poder foi transferido para as maiores cidades (LEFÈVRE, 2009).

Assim a comunidade autônoma do País Basco aboliu a Corporação Metropolitana do Grande Bilbao em 1980. Alguns anos mais tarde, em 1986, é a vez da Corporação Grã Valência de desaparecer após uma lei da Generalitat de Valência. Essa mesma Generalitat aboliria em 1999 o Conselho Metropolitano de Horta, órgão criado em 1986 para remediar a supressão da Corporação Gran Valência. Enfim, a Catalunha suprime a Corporação Metropolitana de Barcelona em 1987. (LEFÈVRE, 2009, p. 310).

Atualmente, Barcelona tem retomado a discussão metropolitana, a partir da discussão de um plano estratégico metropolitano. A Área Metropolitana de Barcelona (AMB) conta com 31 comunas e mais de 3 milhões de habitantes. A ideia do plano estratégico começou apenas na comuna-centro e, depois de três planos focalizados, o novo plano se ampliou para a dimensão metropolitana. Participa de sua elaboração e realização uma assembleia geral, presidida pelo prefeito da cidade centro, e que contempla trezentos membros (ou seja, a quase totalidade dos atores metropolitanos), que representam as coletividades locais, as estruturas intercomunais, a CCI, as universidades, os sindicatos, as uniões patronais, os bancos, os meios culturais e associativos etc. A responsabilidade pela administração do plano fica a cargo de uma comissão executiva, de 30 pessoas e também presidida pelo prefeito da cidade centro, que dirige os comitês e os conselhos (LEFÈVRE, 2009).

Na **Alemanha**, assim como na Espanha, as regiões metropolitanas perderam força nos últimos anos. “Esse país que foi dado como exemplo, pois soube dividir por três o número de suas comunas nos anos 1960 e 1970, mostra-se desde então incapaz, salvo algumas exceções, de organizar politicamente e mesmo administrativamente suas maiores cidades como Berlim, Hamburgo,

Frankfurt ou Munique” (LEFÈVRE, 2009, p. 311). Para o autor, dominou a potência das cidades-centro.

Klink (2008) menciona em seu estudo, no entanto, uma experiência alemã que merece destaque: o caso do vale do Ruhr, que contempla um grande programa de revitalização ambiental, socioeconômica e urbanística. A partir dos anos 1960, a região sofreu um processo de reestruturação produtiva. Às vésperas dos anos 1990, a região apresentava uma das piores crises econômicas e um passivo ambiental gigantesco (degradação do rio, contaminação do solo e baixa qualidade de vida). Foi criada então a Exposição Internacional de Projetos de Construção para o Rio Emscher (IBA), uma organização flexível e ágil, cuja missão era mobilizar os principais atores envolvidos e afetados pela crise. Participaram da experiência o governo do estado, governos municipais, sindicatos de trabalhadores, empresas, entidades da sociedade civil. De 1988 a 1998, foram desenhados e implantados mais de 120 programas voltados para a recuperação ambiental, socioeconômica e urbanística. No entanto, se de um lado, o pragmatismo e flexibilidade foram o ponto forte do programa, acabaram sendo a fragilidade da experiência. Em 1999, após dez anos de vida, conforme contrato de criação, a IBA foi extinta sem que a região conseguisse avançar no debate estrutural sobre o fortalecimento das instâncias regionais de planejamento.

Outro exemplo apresentado por Klink (2008) é o do Conselho da Grande Londres (*Greater London Council*), na **Inglaterra**, onde os governos locais têm tradição de serem mais frágeis e subordinados ao poder central. De fato, naquele país, a institucionalização das regiões metropolitanas tem uma forte influência do governo nacional. O Conselho da Grande Londres foi criado em 1960, quando o Partido Trabalhista estava no poder, foi extinto no governo Thatcher, e recriado nos anos de 1990, por uma reivindicação do setor privado (*Greater London Authority – GLA*).

Já o sistema da **França** é relativamente centralizado. A região de Marseille-Aix, por exemplo, tem um baixo grau de capital social, apresentando grandes disparidades intrametropolitanas, consequência do processo de reestruturação produtiva, e as cidades da região acabam disputando uma concorrência predatória. A partir de 2001, no entanto, a partir de um processo de conscientização dos prefeitos, que fizeram uma análise da relação custo/benefício, e de um sistema de incentivos financeiros seletivos do governo central para comunidades urbanas, houve um fortalecimento gradativo da comunidade urbana, gerando uma espécie de consórcio intermunicipal (KLINK, 2008).

## Austrália

O Conselho de Estatísticas da Austrália (*Australian Bureau of Statistics – ABS*) utiliza o termo “Divisões Estatísticas” para referir-se às áreas sob influência de uma ou mais cidades ou grandes centros urbanos. As cidades capitais de cada um dos seis estados (Adelaide, Brisbane, Darwin, Melbourne, Perth e Sidney) e a capital federal (Canberra) constituem divisões estatísticas, recebendo o nome da cidade principal. Informalmente, essas Divisões Estatísticas são chamadas de áreas metropolitanas. Outras áreas metropolitanas, como as de Geelong (estado de Vitória), Queanbeyan e Newcastle (estado de New South Wales), Townsville e Gold Coast (estado de Queensland) não são cidades capitais, porém possuem população urbana superior a 100 mil habitantes. Até 2003, havia 25 áreas metropolitanas na Austrália.

De maneira similar ao Brasil, a estrutura federal australiana é tríade, havendo três esferas de governo: federal (*Commonwealth*), estadual e local, denominada “área de governo local”. Embora recebam distintas nomenclaturas (município, cidade, distrito, condado, entre outros), os governos locais na Austrália possuem, em sua grande maioria, poderes equivalentes dentro dos seus estados. De maneira similar aos EUA e ao Canadá, os governos locais são subordinados e administrados pelos estados e territórios nos quais se encontram, não possuindo o mesmo grau de autonomia que o município brasileiro. Isso se torna evidente quando verificamos que não há menção dos governos locais na constituição australiana, apenas nas constituições dos seis estados. Os governos locais australianos são responsáveis por uma gama restrita de serviços públicos, os quais são financiados a partir de impostos sobre propriedades.

Sendo assim, os estados australianos não só determinam os poderes alocados aos governos locais, mas também são responsáveis pelo financiamento e supervisão dos conselhos locais (entidade administrativa dos governos locais). A falta de autonomia dos governos locais em relação aos estados acaba gerando a impressão que estes não são necessários. Mais recentemente, no estado de Queensland, as áreas de governos locais passaram a usufruir de maior autonomia, principalmente no que diz respeito a legislar por conta própria, no entanto essa autonomia permanece limitada nos demais estados australianos. Nesse sentido, no que diz respeito às áreas metropolitanas na Austrália, podemos afirmar que a governança metropolitana ocorre no nível dos estados, muitas vezes passando por cima dos governos locais.

As associações de governos locais, principalmente a Alga e a ACLG, tem desempenhado um papel importante no que diz respeito à promoção de ações cooperadas por meio das organizações regionais de conselhos (ROCs), mas também em colocar na agenda a discussão sobre o papel dos governos locais na estrutura federalista australiana. No que dizem respeito às áreas urbanas, as três esferas de governo tem participação no seu planejamento e desenvolvimento. Dessa forma, as relações intergovernamentais entre os entes federativos australianos apontam para três focos de conflitos: (a) entre o governo federal e os estados; (b) intraestatal; e (c) entre estados e governos locais.

O governo federal australiano é responsável pela arrecadação de quase três quartos dos impostos no país. Os estados são altamente dependentes de repasses do *Commonwealth* para prover os serviços públicos da sua competência. De maneira semelhante ao Brasil, há um desequilíbrio fiscal verticalizado, uma vez que o repasse de recursos é insuficiente para garantir a ação efetiva desses entes federativos. Outro ponto de atrito é intraestadual, ou seja, entre as áreas predominantemente urbanas e o restante do estado. Os estados são os principais atores no que diz respeito ao planejamento metropolitano e provisão de serviços públicos urbanos, e, por isso, passam grande parte do seu tempo dedicado à gestão das cidades (KUBLER, 2005), onde grande parte do seu eleitorado reside. A disputa intergovernamental de interesses aqui acaba surgindo em duas frentes, sendo uma metropolitana e a outra não metropolitana.

O último grande ponto de conflito nas relações intergovernamentais australianas ocorre entre os estados e os governos locais, onde observamos a disputa entre os interesses territoriais de escalas diferentes em relação ao planejamento e desenvolvimento das áreas metropolitanas. As principais tensões ocorrem em torno da definição das prioridades, metas e objetivos estabelecidos para o desenvolvimento urbano, que, em geral, ocorre no nível estadual sem consideração dos interesses dos níveis locais de governo. Dito isso, é reconhecido que nenhuma política metropolitana terá êxito se os governos locais não estiverem de acordo. Enquanto os estados acreditam que são o único nível de governo capaz de ter uma perspectiva regional metropolitana, os governos locais se defendem desse atropelamento defendendo os interesses das comunidades locais (o que levou ao surgimento do movimento localista *Not In My Back Yard* – NIMBY). Essas disputas acabam criando mais competição entre essas esferas de governo do que cooperação.

Kluber (2005) argumenta que há uma ausência de instituições para garantir a governança metropolitana na Austrália. Segundo o autor, os governos estaduais australianos são dependentes do planejamento estratégico para guiar o desenvolvimento de perspectiva ampla nessas áreas metropolitanas. Dessa forma, os australianos utilizam o *Metropolitan Planning Strategies* como um instrumento para a intervenção e gestão de mudanças nas áreas urbanas regionais. Vale lembrar que a metropolização australiana ocorreu de forma distinta a muitos outros países. Seus grandes centros urbanos portuários sempre existiram, e o movimento migratório se deu a partir desses grandes centros rumo ao interior do país seguindo as grandes vias de transporte, em um movimento suburbano. Diferentemente também de outros países, há um alto grau de suburbanização nas áreas metropolitanas australianas, caracterizadas por serem altamente fragmentadas (compostas por um grande número de municípios por vezes muito pequenos, tanto territorialmente quanto em termos de população). Outra característica interessante é que há uma dominância das áreas suburbanas sobre as cidades centrais metropolitanas.

A cidade de Brisbane é a área metropolitana menos fragmentada em todo o território australiano. Isso foi possível porque, em 1924, vinte conselhos locais foram amalgamados para criar a cidade de Brisbane, uma espécie de governo metropolitano australiano. Tentativas similares ocorreram em outras cidades capitais, mas não obtiveram o mesmo êxito. Em 1915, essa iniciativa fracassou em Sidney, uma vez que ia contra o interesse da cidade central que temia a diluição do seu poder eleitoral. A cidade de Sidney sofreu, apesar disso, a expansão e contração das suas fronteiras desde a Segunda Guerra Mundial, de acordo com os interesses dos políticos no poder.

Uma das grandes dificuldades apontadas na governança metropolitana está no alto grau de fragmentação australiana (ver tabela 1), e, por isso, uma alternativa foram os programas de amalgamação implementados pelos estados de Vitória e Austrália do Sul, principalmente nas áreas metropolitanas de Melbourne e Adelaide, respectivamente, no final dos anos 1980 e início da década de 1990. A intenção era reduzir o número de governos locais nessas áreas metropolitanas para ganhar economia de escala. Dito isso, em Sidney e Perth houve um movimento na direção oposta, com o gradativo aumento em número dos governos locais. Somente a partir do ano 2000 é que alguns poucos governos locais seriam amalgamados em Sidney, que em 2004 possuía 43 conselhos locais.

Outra iniciativa, as ROCs, são entidades de governos locais estabelecidas de forma voluntária para a cooperação em distintos campos de políticas públicas. Inicialmente, o *Commonwealth* apoiou a criação de ROCs com capital semente, usando essas estruturas para repassar recursos diretamente para os governos locais. Essa política, no entanto, não foi necessariamente continuada e passou a surgir como alternativa para governança cooperativa regional entre os governos locais, uma vez que conseguiam fazer o financiamento conjunto a partir das constituintes locais. As ROCs, de modo geral, assumem distintos graus de relevância e atividade, podendo atuar como entidades regionais para lobby, pesquisa e desenvolvimento. No estado de Western Australia, existem três ROCs na área metropolitana de Perth, são eles: o Conselho Regional Metropolitano do Leste (EMRC), o Conselho Regional Metropolitano do Oeste (WMRC), e o Conselho Regional Metropolitano do Sul (SMRC), compostos por um número de conselhos de governos locais para prover distintos serviços públicos e desenvolvimento regional. Os estados de New South Wales (Sidney) e Queensland (Brisbane) possuem o maior número de ROCs ativos, dezessete e dezoito, respectivamente.

Segundo Kubler (2005), não existem incentivos (positivos ou negativos) claros do governo federal para a promoção de atitudes cooperativas entre os atores locais. Apesar disso, o autor sugere que os governos estaduais seriam contra a criação de um novo nível de “governo metropolitano”, uma vez que estes deixariam de ser necessários, e estão mais dispostos a cogitar outras possibilidades para tomada de decisão conjunta, incluindo outros *stakeholders* não governamentais nos processos de planejamento e de tomada de decisão. Na ausência de estruturas constitucionais que promovam a governança metropolitana, Kluber (2005) aponta dois modelos possíveis para alcançar uma genuína governança metropolitana na Austrália: a experiência de Brisbane (South East Queensland) e a do *Western Australia Planning Commission* (WAPC).

De maneira às ROCs existentes na área metropolitana de Perth, os conselhos locais na região metropolitana de Brisbane foram subdivididos em quatro sub-regiões, e agrupados em quatro ROCs. Foi instituído também um comitê de coordenação regional entre os ROCs, para garantir uma estrutura de cooperação e governança sem alterar a estrutura institucional australiana. O WAPC, por outro lado, é uma comissão criada para planejar o uso da terra em todo o estado. É um fórum em que todos os grandes *stakeholders* (governamentais e não governamentais) são representados, negociam multilateralmente, e fortalecem o sistema de tomada de decisão conjunta.

**Tabela 1 – Governos locais em áreas metropolitanas (1981-2001)**

Área Metropolitana	Nº de Governos Locais		
	1981	1991	2001
Sydney	44	45	45
Melbourne	56	31	31
Brisbane	8	7	7
Perth	26	30	30
Adelaide	33	19	19

Fonte: ABS *apud* Kubler (2005)

## O modelo das Américas

### Canadá

A federação canadense é composta por uma esfera de governo federal e dez províncias. Apesar de se inspirar na tradição britânica com partes explicitadas na Constituição e outras partes não, a soberania nacional é compartilhada entre o Parlamento Nacional e os poderes legislativos das dez províncias. São as províncias responsáveis por legislar sobre o governo local, o que significa que as municipalidades não configuram esfera de governo nem têm *status* constitucional. As municipalidades dependem do governo das províncias e/ou dos poderes legislativos para definir o que podem fazer (BURNS, 2005).

O governo local no Canadá, portanto, é considerado uma instância administrativa, que, embora tenha personalidade jurídica própria, está subordinado à província, instância superior de governo, que tem jurisdição constitucional sobre os governos locais situados no seu território. As províncias podem criar, estruturar e modificar os governos locais sob sua esfera, cabendo à essa instância de governo também a responsabilidade de legislar sobre o governo local, estabelecendo os deveres e poderes dos municípios. Dessa forma, podemos afirmar que os governos locais canadenses são criaturas das províncias e que é quase impossível generalizar sobre a abordagem canadense de governança das cidades, uma vez que esta varia de acordo com a legislação vigente em cada província (SANCTON, no prelo).

O Canadá é, segundo Sancton (no prelo), uma federação altamente urbanizada e descentralizada. Grande parte das políticas relacionadas à educação e saúde, instituições públicas nas regiões metropolitanas e instituições municipais são de competência das províncias. As províncias canadenses são altamente intervencionistas no que diz respeito às estruturas municipais, e não há mecanismo constitucional obrigando-as a estabelecerem municípios, ou outras entidades de tomada de decisão no âmbito local, muito menos descentralizar poder e autoridade a estes. Considerando-se as municipalidades com autonomia restrita e ausência de *status* constitucional, há menor custo de transação no que concerne às mudanças institucionais como as regiões metropolitanas.

Sendo assim, as províncias têm experimentado diversos arranjos institucionais nas áreas metropolitanas canadenses, o que tem significado um menor envolvimento de atores não governamentais na governança metropolitana (SANCTON, no prelo).

De acordo com o *Statistics Canada*, uma área metropolitana é uma área urbana grande, conhecida como o núcleo urbano, que possua, em conjunto com outras áreas urbanas e rurais adjacentes, um alto grau de integração social e econômica. Além disso, o *Statistics Canada* determina que uma área metropolitana tenha uma população de pelo menos 100 mil habitantes, conforme o último censo populacional (STATISTICS CANADA, 2011). Desde 2006, o Canadá possui 33 áreas metropolitanas, ou *Census Metropolitan Areas* (CMA), sendo as maiores Toronto, Montreal, Vancouver, o CMA de Ottawa-Gatineau (área metropolitana administrativa do governo federal compreendida entre as províncias de Ontário e Quebec), Calgary e Edmonton.

Segundo Machado (2009), as escolhas institucionais para a organização das áreas metropolitanas no Canadá variam de acordo com as especificidades históricas e a legislação de cada província. No entanto, o autor aponta um padrão de constantes reformulações das fronteiras municipais para adequação ao processo de metropolização das grandes cidades. Sancton (no prelo) identificou quatro principais tipos de arranjos institucionais de governança: (a) ausência de governo metropolitano, várias autoridades de propósito único, forte envolvimento provincial em assuntos metropolitanos, como é o caso de Toronto; (b) uma instituição multifuncional de nível metropolitano cobrindo quase toda a CMA, como é o caso de Montreal, de Vancouver e da Cidade do Quebec; (c) uma instituição do governo federal (*the National Capital Commission*) com atribuições multifuncionais na Região da Capital Nacional, sobreposta às províncias de Ontário e Quebec; (d) um único município que cobre

toda ou grande parte de uma CMA, fazendo com que outro nível de governo metropolitano seja desnecessário.

Segundo Sancton (no prelo), Toronto metropolitano (1954-97) foi uma das mais disseminadas inovações institucionais municipais do país, se transformando em um exemplo exitoso de um sistema de duas esferas. A esfera superior constituída por um conselho metropolitano, *Metro*, foi criada pela província de Ontário, em 1953, para resolver as crises nos municípios adjacentes à cidade núcleo que não tinham capacidade para lidar com as demandas de infraestrutura geradas a partir do grande crescimento pós-Segunda Guerra Mundial na região. Esse arranjo deu certo e facilitou o crescimento da CMA de Toronto até o final de 1960, quando o sistema *Metro* passou a enfrentar novos desafios. No final de 1996, o governo de Ontário anunciou a fusão do município metropolitano de Toronto e suas partes constituintes seriam amalgamadas em uma única megacidade. As principais justificativas para essa fusão estavam relacionadas à administração do crescimento, à obtenção de maior equidade nas finanças públicas e à organização dos serviços de policiamento. Apesar disso, essa amalgamação foi altamente polêmica, e foi pouco relacionada à governança metropolitana, uma vez que as grandes questões de crescimento metropolitano estavam acontecendo além dos limites administrativos da nova cidade. O mesmo ocorreu nas áreas metropolitanas de Ottawa e Hamilton, onde novas esferas administrativas foram criadas a partir da amalgamação de municípios, todas impostas por lei.

Em 1960, foi estabelecido o Distrito Regional da Grande Vancouver (GVRD), que serve como mecanismo de governo metropolitano para a mais populosa CMA da Colúmbia Britânica. Segundo Sancton (no prelo), o governo provincial enfatizou que um novo nível de governo não estava sendo criado, e que os distritos regionais deveriam incluir as entidades intermunicipais de propósitos especiais existentes e atuar como uma instituição para fortalecer a cooperação intermunicipal. Os distritos regionais são governados por um conselho de diretores que são membros eleitos de conselhos municipais. Participam do GVRD 21 municípios localizados num território que corresponde exatamente ao CMA de Vancouver. O sistema municipal do CMA de Vancouver é, segundo Sancton (no prelo), altamente fragmentado para níveis canadenses, e o GVRD atua para prover serviços como transporte público, abastecimento de água e saneamento básico, coleta de resíduos sólidos e manutenção de parques regionais. O arranjo institucional do GVRD combina uma instituição de nível metropolitano que permite a participação e cooperação voluntária dos municípios no CMA.

Vancouver é a única província na qual o organismo regional da área metropolitana tem função de atividade de planejamento regional e trânsito. As demais províncias realizaram grandes mudanças em suas regiões metropolitanas de um formato mais fragmentado com seus próprios órgãos metropolitanos convergindo em municipalidades singulares por toda a extensão geográfica.

Outro caso emblemático no Canadá é o do CMA de Montreal. Antes da fusão forçada pelo governo de Quebec, a ilha de Montreal possuía uma estrutura de governança regional de dois níveis, similar ao de Toronto antes da sua amalgamação. A ilha de Montreal tinha 22 municípios independentes, incluindo a cidade de Montreal, e a estrutura de governança regional era chamada de Comunidade Urbana de Montreal (MUC). Em 2002, a partir de uma nova legislação de Quebec, foram fundidas 28 municipalidades e a MUC, formando a nova megacidade de Montreal. As funções exercidas pela MMC passariam a ser de responsabilidade da nova cidade ou por uma organização expandida, chamada Comunidade Metropolitana de Montreal (MMC), que passaria a atender 82 municipalidades na área da grande Montreal (SMITH, 2007).

Essa fusão foi considerada extremamente impopular, e foi rechaçada pelos cidadãos dos subúrbios de Montreal, área predominantemente anglófona, mas também por outros que não gostaram da ideia de perder seu governo local (SMITH, 2007). Com as novas eleições provinciais em 2003, e a derrota do Partido Quebecois para o Partido Liberal de Quebec, a partir de 2004, foram realizados 22 referendos nos municípios fundidos para que pudessem decidir pelo retorno à situação anterior, à amalgamação. Quinze municípios (dos 27 fundidos) optaram por sair da megacidade de Montreal. Segundo Smith (2007), embora esses municípios tenham recuperado alguns dos poderes que possuíam antes da fusão, alguns serviços, como a polícia, os bombeiros e as cortes judiciais, foram mantidos sob o controle de um conselho de aglomeração criado a partir da amalgamação para toda a ilha. O CMM é o governo regional que compreende 82 municipalidades em cinco áreas fundidas, inclusive a aglomeração de Montreal.

Ontário tem uma particularidade interessante na qual permite que os municípios ampliem suas fronteiras geográficas por meio da negociação entre si de expansão por fusões ou anexações. Caso um município não aceite a proposta de fusão ou anexação pode-se recorrer ao Conselho Municipal de Ontário, que tem o poder de impor sua decisão às partes legalmente.

Entretanto, a forma mais comum de reorganização municipal em Ontário tem sido pro meio da aprovação de leis provinciais, como foi com a criação

do município da Região Metropolitana de Toronto, em 1950 (KLINK, 2008), Para resolver o problema do crescimento econômico do pós-guerra, assumiu a responsabilidade funcional de fornecimento de água, sistema de tratamento de esgoto, construção de estradas e planejamento regional. Por outro lado, houve um movimento em direção aos subúrbios, ao passo que o centro começou a se deteriorar. O crescimento urbano tornou-se maior fora do perímetro metropolitano e o governo não se movimentou para expandir suas fronteiras fazendo com que seu planejamento urbano se tornasse cada vez mais irrelevante (SANCTON, 2009). Tais pressões culminaram na fusão entre a Região Metropolitana de Toronto e suas adjacências em uma nova cidade de Toronto (GARSON, 2009).

O caso de Vancouver é diferente, uma vez que, na década de 1960, a província de Colúmbia Britânica criou uma rede de distritos regionais por toda a província que se mantém até hoje. O Distrito Regional da Grande Vancouver fornece mecanismos de governo metropolitano para as maiores áreas metropolitanas (CASHABACK, 2001, *apud* SANCTON, 2009). O governo de Colúmbia Britânica era preocupado em enfatizar que um novo nível de governo não havia sido criado. Os distritos regionais incluíram instituições intermunicipais especializadas para encorajar a cooperação intermunicipal. Os distritos regionais são governados por um *board of directors*, não um conselho, nos quais os diretores são eleitos pelos conselhos municipais e têm votos múltiplos, dependendo do tamanho da população que representam. As municipalidades podem optar pelo fornecimento de serviços da região ou de um distrito vizinho. Os distritos foram criados sem que se tivesse que alterar qualquer fronteira municipal. Apesar de ser considerado altamente fragmentado, o modelo da Região de Vancouver fornece serviços como transporte público, água e esgoto, resíduos sólidos e parques regionais (SANCTON, 2009; GARSON, 2009).

Em Ottawa-Gatineau há o *National Capital Commission*, uma agência do governo federal criada no fim dos anos 1950, com quinze membros indicados pelo governo federal. Foi responsável pelo planejamento regional de toda a área, incluindo a Região da Capital Nacional. Foi responsável pela construção de estacionamentos, reforma de edifícios antigos, forneceu espaço para construção de museus nacionais, entre outras coisas, como se fosse um governo metropolitano.

As áreas metropolitanas de Calgary e Edmonton têm crescido em relação ao território, nos últimos anos, basicamente por meio de sucessivas anexações, combinadas à falta de municipalidades urbanas vizinhas próximas. Tais

anexações só poderiam acontecer com áreas metropolitanas com população menor. A diferença entre as duas áreas em questão é que Edmonton na realidade tem municipalidades urbanas vizinhas próximas, o que gera bastante divergência e discussão (SANCTON, 2009).

Em geral, os casos de Toronto e Montreal, cujos agrupamentos foram forçados a partir de legislação provincial, geram um ambiente pouco condutivo à cooperação intergovernamental, sendo assim o GVRD de Vancouver apresenta algumas alternativas em termos do fortalecimento da cooperação intermunicipal na Grande Vancouver, sem a intenção de criar um governo metropolitano, ou mesmo uma instância metropolitana tal qual é uma megacidade.

## EUA

A federação americana é composta por um governo federal, cinquenta estados e pelo Distrito de Columbia, onde fica a capital do país. Essa estrutura configura um federalismo dual, que tem levado a variações significativas nos níveis subestaduais de governo pelo país. A subdivisão do território abaixo dos estados é de atribuição dos governos estaduais, havendo uma subordinação formal da organização dos governos locais ao nível superior de governo. Entre as principais categorias de governo local encontramos o condado (*county*), a cidade (*town*) e o povoado. Os estados além de instituírem os governos locais, determinam suas responsabilidades e estrutura institucional e atribuem certos poderes de arrecadação fiscal.

Apesar disso, vale ressaltar que há um maior nível de autonomia nos governos locais americanos, o que permite que estes possam se autogovernar em determinados assuntos, embora mantenham certo nível de subordinação formal em relação aos estados. Esse maior grau de autonomia decorre da forte identidade da população com os seus governos locais (MACHADO, 2009).

Vários estados deram permissão para os governos locais mudarem suas fronteiras anexando territórios, o que se torna uma boa solução, uma vez que a população está se expandindo para além das fronteiras das cidades.

Nos anos 1960 e 1970, houve um rápido crescimento e construção de áreas metropolitanas, que ficou conhecido como cinturão do sol – *sunbelt* –, uma faixa territorial que cobre todo o sul, o sudoeste e a costa oeste, ultrapassando as cidades mais ao norte. São por exemplo as cidades de Atlanta, Dallas, Los Angeles e Seattle. Nos últimos vinte anos observa-se uma mudança na estrutura metropolitana, na qual cidades menores começaram a crescer muito

enquanto as grandes metrópoles se mantiveram no mesmo patamar. Parte disso se deu por conta da reestruturação econômica e diminuição do setor manufatureiro e expansão do setor de serviços.

Segundo Machado (2009), o surgimento de áreas conurbadas nos EUA tem gerado uma série de problemas de natureza administrativa, uma vez que a escala dos problemas nessas áreas demanda o surgimento de uma instância de governo expandida e mais fortalecida para lidar com essas questões, enquanto, a população em geral tende a resistir às organizações administrativas maiores que os governos locais. São áreas metropolitanas nos EUA, os aglomerados urbanos com alta integração econômica. Embora o título área metropolitana não implique estruturas institucionais metropolitanas, designa uma classificação da rede urbana norte-americana. As áreas metropolitanas americanas possuem um mínimo de 100 mil habitantes e as *Primary Metropolitan Statistical Areas* (PMSA) possuem um mínimo de 1 milhão de habitantes, termo que descreve áreas urbanas funcionalmente integradas e conurbadas atravessando várias fronteiras administrativas. Segundo Machado (2009), quando uma área metropolitana é subdividida em duas ou mais PMSA, a aglomeração urbana é classificada como *Consolidates Metropolitan Statistical Area*.

Wilson (*no prelo*) aponta que 80% da população americana vive em uma área metropolitana. Segundo o autor, respostas inovadoras para lidar com as questões ligadas à governança metropolitana têm surgido. Existem poucas instâncias, entidades ou instituições metropolitanas nos EUA, assim, grande parte dos desafios metropolitanos é enfrentada por iniciativas altamente fragmentadas e *ad hoc*. Embora as respostas não sejam uniformes, elas têm em comum a ênfase no controle local, cedendo pouca autoridade a iniciativas de âmbito metropolitano. O autor aponta exemplos em que a população aprova novas formas de governos especializados de propósito único, enquanto em outras partes os governos federal e estadual tem incentivado a colaboração e coordenação. Para Wilson, as principais preocupações estão relacionadas à eficiência da gestão e a provisão de serviços públicos, no entanto, para o autor, essa prática de governança fragmentada tem sido uma resposta pragmática e ao mesmo tempo razoavelmente efetiva no que diz respeito à governança metropolitana nos EUA.

Podem ser observados três tipos de reestruturação governamental para transformação em áreas metropolitanas. A primeira é a reestruturação dos poderes e responsabilidades do governo do condado. Mudança que afeta apenas as atividades de um condado onde se está circunscrito e não necessitaria

de uma agenda metropolitana para ser realizada. A segunda menciona a colaboração de governos em área de governo com mais de um condado. Por último, autoridades e distritos especiais seriam criados para endereçar a provisão de serviços públicos em um ou mais condados. O último tipo parece ser o mais bem aceito e o que transparece maior especialização, investimento focado, uma vez que tem a possibilidade de fornecer o serviço aos municípios que não o tem – ao concentrar os municípios e repassar parte da arrecadação para o distrito com o objetivo de prover os serviços necessários (WILSON, 2009).

#### **2.4. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS – OS CLUSTERS: OS CASOS DA EUROPA (ALEMANHA E ESPANHA) E DO CANADÁ**

Para discutir os casos na Europa e Canadá devemos discutir a definição de *cluster*. A definição do *Europe Innova* no trabalho *A brief summary of cluster policies in 31 European countries, de 2008*,<sup>18</sup> define que um *cluster* é um grupo próximo de empresas e instituições associadas interconectadas em um campo específico, unido por interesses comuns e complementares. Por conta da proximidade da localização e das atividades, os participantes de um *cluster* experimentam diversos benefícios econômicos advindos das externalidades positivas a partir da localização. Tais externalidades podem ser o acesso a mão de obra e fornecedores especializados, transbordamentos de conhecimento, pressão por melhoria do desempenho em competição lado a lado e aprendizado advindo da interação mais próxima entre clientes e fornecedores especializados. São importantes por criar benefícios econômicos tangíveis, que podem aparecer em três dimensões; as empresas trabalham com maior nível de eficiência, empresas e institutos de pesquisa alcançam níveis maiores de inovação e o nível de formação de negócios tende a ser maior em *clusters* além de diminuir o custo de falência.

Enquanto no Brasil tratamos de APLs, nos demais países trata-se o fenômeno por *clusters*. No caso da Alemanha, um *cluster* é definido como uma concentração geográfica de empresas, institutos de ciência e pesquisa e outras organizações de apoio trabalhando em uma área ou setor da economia específicos, no qual podem competir entre si, mas que podem ainda trabalhar em um sistema de cooperação com vistas ao alcance de valor agregado

---

18 A brief summary of cluster policies in 31 European countries, Europe Innova Cluster Mapping Project, Oxford Research AS, January 2008.

mútuo.<sup>19</sup> Apoiado nessa definição, as características de um “*cluster* regional” seriam: a proximidade de mercado, por se tratar de setores relacionados, tanto horizontalmente (produtos idênticos, serviços) quanto verticalmente (mesma cadeia de valor agregado ou partes dela); proximidade geográfica ou espacial (maior acesso e coordenação facilitada); massa crítica de empresas; potencial de vendas em âmbito nacional e internacional.

Por fim, os membros de um *cluster* lucram mais com a cooperação do que se estivessem agindo sozinhos. Deve-observar que uma iniciativa para um *cluster* consiste em aproximar os *stakeholders* e fazê-los trabalhar de forma sistemática e organizada em torno de objetivos comuns. Como os custos e benefícios são fatores decisivos para se tomar tais iniciativas, eles devem partir principalmente das empresas participantes e dos *stakeholder* regionais, com vistas aos benefícios ao médio e longo prazo.

### **Clusters na Alemanha: os casos dos estados de Baden-Württemberg e Bavaria**

Para os estados de Baden-Württemberg e da Bavária, na Alemanha, os “*clusters* regionais” mais modernos incluem a proximidade geográfica de pesquisa aplicada, universidades e institutos de transferência de conhecimento da academia para as empresas, que têm impacto direto para inovação e desenvolvimento de novos produtos que agreguem mais valor dentro do *cluster*, além de consistirem em fontes de capital humano.

O estado de Baden-Württemberg, na Alemanha, está organizado em doze regiões nas quais cada uma é tratada de forma individualizada, observando suas necessidades e características próprias. Assim trabalha o estado em torno do tema do desenvolvimento regional e também da abordagem de *clusters* regionais.

Baden-Württemberg considera a política de *cluster* um instrumento importante do estado como política de estruturação e inovação. Em 2007 o Ministério das Finanças do estado, o equivalente a uma secretaria de finanças nos estados brasileiros, criou o *Baden-Württemberg Cluster Dialogue*, uma plataforma de troca de informações e experiências entre as pessoas envolvidas com os arranjos produtivos/*clusters* pelo estado e dentro das regiões (como instituições comunitárias e relacionadas a economia regional, organizações econômicas, plataformas de tecnologia e inovação do estado).

---

19 Regional Cluster Atlas (2008).

Outras secretarias do estado e organizações de apoio também foram envolvidas. Atualmente, esses parceiros de políticas para *clusters* trabalham de forma mais independente em torno de objetivos concretos como a atualização do Atlas de *Clusters* Regionais do estado, a profissionalização da gestão de *clusters* e a conexão das políticas de *cluster* com as demandas de exportação da economia e posicionamento de *marketing* e às atividades de *cluster* na Europa.

Com o objetivo de incrementar a mobilização das pessoas envolvidas em atividades dos *clusters*/arranjos nas profissões relacionadas à economia, ciência e gestão, o Ministério das Finanças começou a organizar, em 2007, fóruns anuais de *clusters* de Baden-Württemberg, que contaram com aumentos crescentes. Com palestrantes da Comissão Europeia, “ministérios federais” e governos dos estados, há também premiações para os ganhadores de competição de *clusters* regionais, além de painéis de discussão e *workshops*. Na edição de 2010, houve espaço para a realização de reuniões e *networking*.<sup>20</sup>

Em 2008, foi feita a primeira edição do *Regional Cluster Atlas for Baden-Württemberg*, que serve de guia para os *clusters* regionais, bem como para as iniciativas para eles. Vale ressaltar que foi desenvolvido com a participação das regiões, do estado e das pessoas diretamente envolvidas em *clusters* e redes. Com essa iniciativa, pela primeira vez, há uma base de dados com catálogo de critérios para os *clusters*, bem como suas iniciativas e redes mais importantes. Espera-se que, nesse atlas, haja toda a informação relevante para futuros investidores e parceiros.

O Ministério das Finanças de Baden-Württemberg planeja dar apoio direcionado a outras iniciativas em todo o estado que foquem inovação e redes e também as iniciativas regionais em andamento dentro do conceito de “competitividade regional” do Fundo Prioritário de Estrutura da UE, com recursos do Fundo Europeu para Desenvolvimento Regional (*European Regional Development Fund – ERDF*), no período de 2007 a 2013. Foi lançado em 2008 o *Competition for strengthening regional clusters in Baden-Württemberg*, com o objetivo de apoiar a organização e desenvolvimento de novos *clusters* regionais e posicionar/profissionalizar os existentes. Os ganhadores do prêmio recebem apoio financeiro por tempo determinado dos recursos do EFRE.

---

20 Disponível em: <<http://www.cluster-collaboration.eu/documents/10147/16797/Overview+of+network+and+cluster+activities.pdf>>.

Para se determinar as áreas de conhecimento e tecnologia, foi realizado estudo das bases analíticas e conceituais das políticas de *clusters* em Baden-Württemberg em 2009. Grande parte dos campos de interesse já está em andamento tais como o automotivo, TI móvel, mecatrônica, economia criativa, logística e tecnologia de meio ambiente.

Vale ressaltar que, para as iniciativas por todo o estado, há incentivos especiais para pesquisas em conjunto com promoção das exportações e *marketing* locacional internacional (*international location marketing*). O Ministério das Finanças, junto ao Ministério das Ciências, tem acompanhado as iniciativas de Baden-Württemberg para aderir às iniciativas de competição do Ministério Federal para Educação e Pesquisa. Em dois anos, dez *clusters* na Alemanha foram apoiados, sendo três deles de Baden-Württemberg, o que mostra que, no estado, a rede de economia e ciência está fortemente desenvolvida.

É interessante notar outro tipo de parceria que o estado estabeleceu como, por exemplo, a rede *Four Motors for Europe* com as regiões da Catalunha, da Rhône Alpes e da Lombardia, com acordo de cooperação assinado em 1988 e que se mantém. Desde 2007, o *Four Motors for Europe* tem compartilhado estratégia inter-regional com a visão de consolidar a competitividade das quatro regiões nos âmbitos da economia, ciência e tecnologia, frente a um pano de fundo de interdependência global e com vistas ao desenvolvimento sustentável.<sup>21</sup> Seus projetos estão organizados em torno de grupos de trabalho para economia, educação superior e pesquisa, meio ambiente e educação, esporte e juventude. Atualmente, Gales e Ontário são associados.

Do lado do governo federal, observando a crescente importância da abordagem de *clusters*, em 2006, decide-se por desenvolver uma estratégia abrangente de alta tecnologia, envolvendo todos os ministérios, e a estratégia de *cluster* do governo federal é parte desta abordagem. O alcance da estratégia de *cluster* se exprime de medidas de impacto generalizado a abordagens segmentadas, específicas para regiões ou ainda de tecnologias específicas para apoiar *clusters* altamente produtivos e de tecnologia de ponta; o que pode ser considerado um novo estágio para políticas de *cluster* do governo federal. Do lado dos *Länder* – equivalente aos estados –, programas de apoio a estruturas de rede entre ciência e indústria tem sido implementadas desde a década de 1980. Isso significa que os *Länder*, principalmente Baden-Württemberg, Bavária e Nordrhein-Westfalen, implementaram políticas antecessoras

---

21 Disponível em: <<http://www.4motors.eu/-Organization-html>>.

às políticas de *clusters* antes de o governo federal começar a desenvolver seus primeiros programas para *clusters* na década de 1990 que assumiram o termo de políticas para clusters apenas nos últimos anos. O objetivo dessa abordagem é agregar os recursos e atividades desde os primeiros esforços até o apoio à cooperação entre ciência e indústria.

No estado de Baden-Württemberg, a Região de Stuttgart – centro geográfico e econômico de Baden-Württemberg, com aproximadamente 25% da força de trabalho empregada na região e líder mundial na área de engenharia – conta com os seguintes clusters.

### **a) Automotivo**

Tem papel central na região com foco em carros de passageiro de categoria *Premium*, possui fábricas de larga escala (Porsche – com três plantas – e Daimler – com sua sede para carros de passageiros e comerciais e duas plantas) e fornecedores de sistemas de alto padrão em nível internacional (Bosch e Recaro), além de grande número de pequenas e médias empresas altamente competitivas. *Porsche Consulting* e MHP são consultorias na região. As atividades de pesquisa e desenvolvimento da Porsche e da Daimler se encontram a região de Stuttgart. A cadeia de valor é quase totalmente representada na região, e o *cluster* automotivo da região de Stuttgart irradia para outras partes do estado de Baden-Württemberg. Há mais de duzentas empresas empregando mais de 130 mil pessoas na região.

### **b) Tecnologia de produção**

Assim como o *cluster* automotivo, a tecnologia de produção assume um grande papel na região e é caracterizado por sua composição por pequenas e médias empresas. É um *cluster* altamente competitivo por conta de seu foco em inovação. No que diz respeito ao conteúdo, é bastante diversificado com alguma concentração em ferramentas para máquinas e engenharia de automação. Pode-se dizer também que contém praticamente toda cadeia produtiva.

### **c) Tecnologia de embalagem**

A região demonstra especialização geográfica no campo de tecnologia de embalagem na área de Rems-Murr; a economia da localização de

Waiblingen tem um significado central nesse contexto. Outra característica é a amplitude de cobertura da cadeia de valor, desde fornecedores até serviços de engenharia especializados.

#### **d) ICT (*information and communication technology* ou *tecnologia da informação e comunicação*)**

Caracterizado por número reduzido de grandes empresas por um lado e uma série de pequenas e médias empresas por outro lado. As grandes empresas focaram seus esforços nas atividades principais de negócios, deixando as demais atividades para as pequenas e médias empresas, enfrentando grande competição por parte dessas, inclusive de outros lugares. O maior desenvolvimento está nas novas pequenas e médias empresas de TI.

#### **e) Tecnologias para meio ambiente e energia**

Área liderada, principalmente, por universidades e várias iniciativas. Há sobreposição de atividades das empresas, principalmente, em tecnologia de produção e tecnologia de medição e controle. As empresas focadas em tecnologias ambientais e energéticas na região são, na sua maioria, de provedores de serviços de planejamento e engenharia. Atualmente, conta com mais de trezentas empresas.<sup>22</sup>

#### **f) Indústria da criatividade**

A região tem grande potencial para oferecer nos campo da cultura, mídia e ciência. No entanto, a definição e, conseqüentemente, a delimitação da indústria da criatividade ainda é incipiente. Ainda há indefinições sobre como delimitar a cadeia e o setor dentro do conceito, e o que faria parte desse conceito, como música, teatro, cinema, editoras, escritórios de arquitetura e *design*, agências de propaganda e *marketing* e atividades correlatas. Há atualmente mais de 250 editoras na região. Ainda assim, observam-se algumas iniciativas regionais em torno do tema.

---

22 Disponível em: <<http://wrs.region-stuttgart.de/sixcms/media.php/923/The%20Stuttgart%20Region.pdf>>.

## g) Logística

A região de Stuttgart é um dos três centros logísticos do estado de Baden-Württemberg. Sendo assim, é sede de institutos importantes de infraestrutura que trabalham com logística de transportes e também de numerosos provedores de serviços de logística e transporte. Os parceiros do *cluster* vislumbram seu potencial no setor aeroespacial com iniciativas da Agência de Desenvolvimento Econômico de Stuttgart (WRS) e do Flugfeld Böblingen/Sindelfingen (centro entre Böblingen e Sindelfingen), saúde e *life sciences*.

Outro caso interessante na Alemanha é o da Bavária, que tem os seguintes *clusters*:

### a) Automotivo:<sup>23</sup>

A Bavária é um dos maiores centros de engenharia e manufatura automotiva do mundo. As grandes empresas automotivas são Audi, BMW e MAN. As empresas desse *cluster* buscam desenvolvimento e inovação em materiais avançados, sistemas de informação, otimização de motores e tecnologias de propulsão e procedimentos de redução de emissão. Tais avanços são resultado do trabalho em conjunto com outros membros da rede automotiva da Bavária como fornecedores de nível e operação internacional além de provedores de tecnologia.

Os membros fazem parte do BAIKA<sup>24</sup> (rede de fornecedores automotivos da Bavaria) e do cluster automotivo do estado, instituições que trabalham em conjunto tanto em relação a negócios quanto à pesquisa, utilizando-se de congressos, fóruns e reuniões *in loco* entre as companhias e institutos.

### b) Papel, madeira e celulose<sup>25</sup>

Esse *cluster* emprega mais de 200 mil pessoas e alcança mais de €30 bilhões em vendas anualmente, o que o torna bastante importante para a

---

23 Bavarian Ministry of Economic Affairs, Infrastructure, Transport and Technology. Bavaria's clusters campaign Networking success. Disponível em: <[http://www.stmwivt.bayern.de/fileadmin/Web-Dateien/Dokumente/wirtschaft/Cluster\\_Initiative\\_Bavaria.pdf](http://www.stmwivt.bayern.de/fileadmin/Web-Dateien/Dokumente/wirtschaft/Cluster_Initiative_Bavaria.pdf)>.

24 Disponível em: <<http://www.invest-in-bavaria.de/en/bavarias-clusters/mobility/automotive-engineering>>.

25 Disponível em: <<http://www.invest-in-bavaria.de/en/bavarias-clusters/environment/forestry-products>>.

economia do estado da Bavária. O grande e crescente quantitativo de madeira no estado, as empresas altamente produtivas, o capital humano muito qualificado e as instituições de ensino, pesquisa e teste certificadas são fatores que impactam na perspectiva de crescimento dessa indústria. Há grande número de empresas e institutos, que trabalham em várias áreas correlatas. Juntas formam os elos da cadeia produtiva que são silvicultura, produção e processamento de madeira, fabricação de celulose e papel (grandes empresas internacionais, principalmente), produtos de madeira, lenha, editoras, fornecedoras e distribuidores.

A rede dessas empresas foi desenvolvida para impulsionar o crescimento das tecnologias e processos para fortalecer a indústria, baseada na economia rural. Para tal, foram feitos estudos e pesquisas para se entender a situação do *cluster* e da cadeia produtiva, e especialistas foram consultados para que se pudessem desenhar planos para o desenvolvimento futuro da indústria, em temas como logística e sustentabilidade para a construção civil.

O governo do estado da Bavária fornece apoio às indústrias de cultivo da madeira, da colheita e da produção. Vale observar que as florestas da Bavária são cuidadas por empresas estatais orientadas para resultados de negócio. Com o governo apoiando e controlando de perto o negócio da exploração das florestas, acredita-se que essa pode ser a melhor forma de garantir sua utilização mais eficiente e sustentável. Há apoio do governo estadual para pesquisas sobre diferentes aplicações da madeira. O governo também apoia por meio de vários projetos que priorizem a utilização da madeira como material de construção, como forma de promover a inovação.

O cluster junto à *Bayern Innovativ GmbH* realiza a cada dois anos um simpósio – *Innovations from Wood* – que apresenta as últimas inovações no campo, como desenvolvimento tecnológico, além de ser uma forma de transferência de tecnologia e comércio.

## **Clusters na Espanha**

Assim como na Alemanha, a Espanha também tem políticas regionais para *clusters* bastante desenvolvidas e, no caso específico da Espanha, as políticas regionais foram introduzidas antes mesmo das políticas nacionais e têm sido mais relevantes e abrangentes que estas, o que mostra como o importante papel do nível regional principalmente no que tange à inovação e ao desenvolvimento regional.

Na Espanha, há uma série de denominações, além de *cluster*, como *agrupaciones empresariales innovadoras*, *micro-clusters*, *unidades empresariales productivas* e *sistemas productivos locales*. Citamos a seguir dois casos interessantes.

### **a) Associação de Fabricantes exportadores de Maquinário Agrícola da Catalunha (Femac)<sup>26</sup>**

Associação que agrupa os principais fabricantes de maquinário agrícola e componentes catalães, que tem como objetivo promover processos de inovação, qualidade, desenvolvimento tecnológico, formação de capital humano e comércio com outros países. Desde 2008, é reconhecida como associação de empresas inovadoras (AEI) pelo Ministério de Indústria, Turismo e Comércio. O *cluster* tem como objetivo o estabelecimento de critérios de crescimento e desenvolvimento que contribuam para melhorar sua competitividade no mercado. Para tal, são objetivos: (a) trabalhar a inovação como base de desenvolvimento do setor de maquinário agrícola; (b) desenvolver maquinário com base nas necessidades do setor agrário; (c) melhorar os processos de produção; (d) melhorar padrões de qualidade; (e) introduzir critérios ambientais na produção, para seguir as normativas europeias; (f) aumentar as exportações; (g) estabelecer novas ferramentas de análise de mercado, distribuição e comercialização; (h) aumentar cooperação público-privado, com base na inovação; (i) otimizar resultados e cooperação entre os centros de pesquisas e necessidades do setor; (j) promover o crescimento econômico do setor; (l) melhorar a competitividade do setor em relação aos concorrentes europeus.<sup>27</sup>

Tem como missão a melhoria da competitividade das empresas da cadeia de valor de maquinário agrícola na região por meio da cooperação internacional (por um plano de internacionalização em conjunto de todas as empresas do setor) e tecnológica, via inovação por meio da criação de um centro tecnológico com centro de competências para trabalhar no desenvolvimento de desenhos de maquinário agrícola.

A Femac oferece aos associados uma série de serviços que incluem informação como conferências, consultas, colóquios; formação na área comercial,

---

26 Disponível em: <<http://www.femac.org/index2.html>>.

27 Disponível em: <<http://www.femac.org/index2.html>>.

em comércio exterior, e na área de produção; assessoria em relação a recursos humanos, tecnologia, normativas europeias e comércio internacional; apoio administrativo e técnico e de gestão como financiamento, missões comerciais, feiras e grupos de exportação.

## **b) Os Programas de Competitividade Basco<sup>28</sup>**

O Programa de Competitividade Basco foi iniciado pelo Departamento de Indústria, Comércio e Turismo com o Departamento de Transportes em 1991. Houve vários programas de competitividade bascos, sempre com os mesmos objetivos. Atualmente, o programa tem o nome de Programa de Competitividade Basco e Inovação Social,<sup>29</sup> gerenciado por associações de *clusters*, que agrupam empresas, universidades, centros de treinamento, centros de tecnologia e municipalidades e departamentos do governo basco, agindo inclusive como facilitadores na melhoria da competitividade dos *clusters* por meio da cooperação.

O relacionamento entre o governo regional e as associações de *clusters* são regulamentadas por meio de um acordo entre o Departamento da Indústria e cada associação de *cluster*, além da existência de um acordo regulamentando o apoio financeiro para cada associação.

Para receber apoio financeiro, cada associação de *cluster* deve apresentar um plano anual e um plano estratégico de três a quatro anos, todos os anos.

O programa consiste em nove *clusters* prioritários: utensílios domésticos, conjunto de ferramentas de máquinas e componentes de aço, transporte conectado ao porto de Bilbao, aeronáutica, papel, componentes automotivos, turismo e gastronomia. Grupos de trabalho para cada tema definem as prioridades e melhorias e propõem ações concretas. O programa busca reflexões estratégicas, construção de consenso, criação de comitês formais, elaboração de planos de ação, internacionalização e gestão da qualidade.

---

28 Europe Innova Cluster Mapping Project. Cluster policy in Europe: A brief summary of cluster policies in 31 European countries. Disponível em: <[http://www.ifm-bonn.org/assets/documents/Cluster\\_Policy\\_in\\_Europe\\_2008.pdf](http://www.ifm-bonn.org/assets/documents/Cluster_Policy_in_Europe_2008.pdf)>.

29 Disponível em: <[http://www.industria.ejgv.euskadi.net/r44-886/es/contenidos/informacion/plan\\_competitividad\\_2006\\_2009/es\\_plancomp/adjuntos/plan\\_competitividad\\_eng.pdf](http://www.industria.ejgv.euskadi.net/r44-886/es/contenidos/informacion/plan_competitividad_2006_2009/es_plancomp/adjuntos/plan_competitividad_eng.pdf)>.

## Clusters no Canadá

O mapa a seguir mostra a distribuição de *clusters* no Canadá. A seguir, trataremos de dois casos de *clusters* naquele país.



Fonte: National Research Council Canada

### Quebec – Saguenay-Lac-St-Jean – Transformação e processamento de Alumínio

A produção de transformação de alumínio é uma indústria significativa no Canadá, consistido de 17.500 empregos. O *cluster* de Saguenay-Lac-St-Jean é sede de uma grande variação de empresas; desde empresas âncoras até mais de setenta pequenas e médias empresas inovadoras. A cultura comunitária colaborativa é fundamental ao *cluster* que precisa lidar com uma relação bastante complexa no setor. Vale observar que o governo do Canadá, por meio do Conselho Nacional de Pesquisa (*National Research Council*) realiza parcerias com pesquisadores de tecnologias que envolvem alumínio, com o objetivo de desenvolver tecnologias para o mercado canadense e internacional. Assim, nos últimos anos, o *cluster* prosperou com a inclusão da utilização de equipamentos de ponta e especializados para os processos de transformação do alumínio. A adesão à utilização desses equipamentos foi apoiada pelo Conselho Nacional de Pesquisa.

Nos últimos vinte anos, pequenas e médias empresas do *cluster* desenvolveram e comercializaram equipamentos para uma das maiores empresas de alumínio, a Rio Tinto Alcan, que forneceu seu centro de desenvolvimento e pesquisa para esses projetos de desenvolvimento de equipamentos. A inovação aqui se dá em torno do transporte, equipamentos, tratamento e comercialização de alumínio.

Em relação a parcerias, os membros desse *cluster* criaram arranjos colaborativos envolvendo o compartilhamento de ideias e tecnologia em torno de um objetivo em comum; o de produzir produtos comercializáveis. Foram realizadas parcerias entre a Rio Tinto Alcan e o Conselho Nacional de Pesquisa para desenvolver um protótipo de planta industrial para depois construir uma planta, com a proposta de se desenvolver tecnologia que pudesse entrar no mercado. Foi feito projeto entre a Universidade de Waterloo e a General Motors para observar o comportamento de estruturas automotivas em testes de choque, aproveitando o conhecimento do centro.

O *cluster* também trabalha com parceiros internacionais para desenvolver pesquisa e desenvolvimento em tecnologia globalmente competitiva na região de Saguenay-Lac-St-Jean. Em particular, os membros do *cluster*, como a *Université du Québec à Chicoutimi*, *Centre Québécois de Recherche et Développement de l'Aluminium* e Rio Tinto Alcan estão estabelecendo oportunidades de mercado lucrativas em todo o mundo. Outros colaboradores-chave são CTIF, da França, a Alcoa Technical Centre, dos EUA, e Inasmet, da Espanha. O Centro de Tecnologia do Conselho Nacional de Pesquisa facilitou 33 acordos de pesquisa e desenvolvimento, sendo que muitos deles foram com parceiros internacionais. O Programa de apoio a pesquisa industrial do Conselho Nacional de Pesquisa apoiou missões internacionais, *trade shows* e exposições com pequenas e médias empresas na Alemanha, na França, nos EUA, nos Emirados Árabes, na China e na Itália.

O Canadá é o segundo maior exportador de alumínio primário no mundo, sendo que quase metade do alumínio produzido no Canadá (cerca de 40%) vem das proximidades de Saguenay e mais de 90% vem do Quebec, o que fez com que o país considerasse esse campo uma prioridade em relação a estudos e pesquisas.

O Vale do Alumínio, na região de Saguenay em Quebec, tem mais de setenta pequenas e médias empresas que trabalham especificamente com alumínio; o *cluster* aproxima mais de 350 pessoas envolvidas em pesquisa e desenvolvimento em alumínio e 7 mil empregos são gerados a partir de negócios envolvendo alumínio.

O Conselho Nacional de Pesquisa deu início, em 2000, à estruturação de um mapa da indústria do alumínio, criando, em 2001, um centro tecnológico de alumínio. Em 2002, o governo canadense investiu CAD\$ 27 milhões em apoio à iniciativa de *cluster* do alumínio em Saguenay, reinvestindo o mesmo valor, em 2008, no *cluster* que tem transitado de uma produção de produtos primários para produtos com maior valor agregado.

Um dos grandes objetivos da estratégia de ciência e tecnologia do governo do Canadá é aumentar os investimentos privados nessa área. Por meio do Conselho Nacional de Pesquisa, foram realizadas parcerias-chave com os *stakeholders* da indústria de transformação de Saguenay, que já realizavam esse tipo de investimentos, e que tiveram papel-chave no estímulo a pesquisas inovadoras, disseminação de conhecimento e apoio a comercialização de tecnologias promissoras.

Os principais parceiros do *cluster* são Rio Tinto Inc., Alcoa Canadá Primary Metals, Aluminerie Alouette Inc., Aluminium Association of Canada, Centre Québécois de recherche et de Développement de l'Aluminium, Trans-Al Network Inc. (uma associação de produtores de peças de alumínio), Regal Aluminium Research Centre (rede de pesquisas em alumínio em universidades), Société de la Vallée de l'Aluminium (uma organização de desenvolvimento de negócios), Université du Québec em Chicoutimi, Canada Economic Development e Governo de Québec.<sup>30</sup>

## Tecnologia Marinha em St. John's

Os oceanos cobrem três quartos da superfície da Terra. O mercado de tecnologia marinha tem crescido rapidamente para direcionar as necessidades do setor, tão diversas quanto energia, *offshore*, pesca, transporte marinho e ciências do mar, que movimentam cerca de CAD\$1.75 trilhões anualmente. O Conselho Nacional de Pesquisa, com seu *expertise* e infraestrutura, apoia cinquenta empresas de tecnologia desse *cluster*, o desenvolvimento e teste de novas tecnologias para mercados globais.

As atividades econômicas relacionadas aos mares e oceanos consistem em 25% do PIB de Newfoundland e Labrador. O componente de tecnologia nesses casos está crescendo a 15% ao ano. As indústrias oceânicas contribuem com CAD\$ 20 bilhões e 350 mil empregos para a economia canadense

---

30 Disponível em: <<http://www.nrc-cnrc.gc.ca/eng/clusters/saguenay.html>>.  
<http://www.nrc-cnrc.gc.ca/eng/facilities/imi/atc.html>  
<http://www.nrc-cnrc.gc.ca/eng/clusters/factsheets/saguenay.html>

por ano. Em St. John's, estão as sedes de aproximadamente cinquenta empresas de tecnologia oceânica. Aproximadamente 90% do comércio mundial de produtos é feito pelo mar. Pela Convenção dos Mares da ONU, o Canadá tem direito a território submarino equivalente a três províncias de pradarias com potencial econômico significativo.

As atividades para reunir o *cluster* se iniciaram em 2001 com uma mesa redonda em St. John's que atraiu 85 participantes da indústria, academia, agências e vários níveis de governo, em 2001, época na qual o governo do Canadá investiu CAD\$15,3 bilhões para o *cluster* de tecnologia oceânica, iniciativa apoiada pelo Conselho Nacional de Pesquisa. Em 2002, é criada a Oceans-Advance, uma *joint venture* com parceria público-privada que tem como missão fazer de St. John's uma localização internacionalmente reconhecida por conta da tecnologia oceânica, sendo que, no mesmo ano, é organizado o fundo de investimento Ocean Partners com CAD\$60 milhões. Em 2005, o *cluster* recebe mais CAD\$ 18 milhões do governo do Canadá e, em 2006, o Oceans-Advance assina um memorando de entendimento com uma associação de desenvolvimento de negócios dos EUA, a *Marine and Oceanographic Technology Network*, e, em 2007, a Oceans-Advance, o Conselho de Pesquisa e o governo de Newfoundland e Labrador lançam o primeiro mapa – *Tech-knowledge Map* – do *cluster* e, em 2008, o Oceans-Advance completa o primeiro exercício de planejamento estratégico para os próximos dez anos. O mapa ilustra a composição, escopo, profundidade e oportunidades para crescimento do setor de tecnologia oceânica a província. É um instrumento que sedimenta o *cluster* e estabelece as áreas mais fortes como guia para futuros planejamentos.

O *cluster* tem crescido a uma taxa de 15% por ano nos últimos cinco anos, com o apoio do conselho em colaboração com negócios locais, todos os níveis de governo, lideranças comunitárias e grupos da indústria, além do Memorial University of Newfoundland. A colaboração entre empresas, instituições de ensino e governo tem buscado identificar oportunidades para criar vantagem competitiva e aumentar os impactos econômicos do *cluster* de tecnologia oceânica.

O *cluster* tem buscado aproximação com organizações semelhantes nos EUA e na Europa para desenvolver potencialidades em conjunto para acompanhar o rápido crescimento do setor. O Conselho de Pesquisa, em parceria com as empresas da indústria, criou o Ocean Technology Enterprise Centre, localizado nas instalações do NRC Institute for Ocean Technology, em St. John's – tornou-se uma das incubadoras mais bem sucedidas da província, atualmente hospeda oito empresas.

O governo de Newfoundland e Labrador identificou a indústria de tecnologia oceânica como um novo setor importante para a província. Acredita-se que tal setor irá ultrapassar o setor de pesca como a maior indústria não petrolífera da província nos próximos dez anos.

O principal objetivo da estratégia de ciência e tecnologia do governo do Canadá é o de estimular a comercialização de P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) canadense, um objetivo de longo prazo do Conselho de Pesquisa Nacional. O passo inicial para isso tem sido o de trabalhar com o *cluster* em pesquisa que vise ao desenvolvimento de tecnologia oceânica. As pesquisas do conselho já podem ser traduzidas em oportunidades de negócio pela criação de empresas que comercializam inovações em equipamento de segurança marinha, avaliação de desempenho e simulação marinha.

Há o Programa de Assistência à Pesquisa Industrial do Conselho de Pesquisa Nacional (*Industrial Research Assistance Program* – NRC-IRAP), que apoia pequenas e médias empresas e o Canadá, fornecendo assessoria e consultoria tecnológica e de negócios, com o potencial apoio financeiro para empresas orientadas a P&D. Para o caso de Newfoundland e Labrador, o Programa apoiou ao aproximar tecnologias promissoras ao sucesso comercial via apoio a empresas importantes ao cluster, como: Virtual Marine Technology Inc., Lotek Wireless Inc., Northern Radar Inc. e Marport Canada Inc. Outras formas de apoio se dão com parcerias a região como com a Oceans-Advance, o governo de Newfoundland e Labrador, Memorial University of Newfoundland e com a Atlantic Canada Opportunities Agency (Acoa).

Apesar das empresas de tecnologia oceânica estarem por toda a província de Newfoundland e Labrador, há aproximadamente cinquenta empresas em St. John's que fazem com que haja nessa região um centro canadense importante de tecnologia oceânica. Com os investimentos contínuos na comunidade, há necessária continuidade dos trabalhos que servem de apoio para futuros avanços em pesquisa e desenvolvimento e a comercialização de pesquisa financiada pelo governo federal.

O *cluster* evoluiu para ser um ponto focal canadense para a indústria de tecnologia oceânica, contribui para o estabelecimento de redes e constroi novas alianças que servem de apoio à considerável contribuição para a economia canadense.

Um ponto que tem ganhado importância crescente refere-se às pesquisas relacionadas a navegação e suas melhorias no Ártico canadense. A navegação no Ártico está muito próxima ao tema da soberania canadense e também

relacionada à preservação do meio ambiente na área. Assim, o Centro de Pesquisa do Conselho de Pesquisa Nacional e seus parceiros têm *expertise* para direcionar soluções tecnológicas para esse desafio de forma colaborativa.<sup>31</sup>

## 2.5. LIÇÕES DO ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL NO PLANO INTERNACIONAL

Após fazer um apanhado sintético da literatura e de experiências de associativismo territorial no plano internacional, mormente em países federativos ou semifederativos, pretende-se neste tópico elencar alguns ensinamentos que podem ajudar a refletir sobre o caso brasileiro.

O primeiro deles é que há uma consciência crescente nas federações e países regionalizados que o poder local precisa de mecanismos de cooperação territorial para dar conta dos dilemas de políticas públicas. Se, num primeiro momento, o discurso de descentralização pelo mundo propugnava que a melhor saída estava no repasse de todo o poder às instâncias municipais e suas comunidades, cada vez mais se afirma hoje que o plano subnacional só resolverá seus problemas com modelos de governança em rede, tanto espacial como com as organizações da sociedade e do mercado.

Não há, contudo, uma receita de bolo de como montar tais redes de parceria inter e extragovernamental no plano territorial. Existe uma enorme variedade de estruturas de relacionamento intergovernamental e associativismo local entre governos e sociedade. É possível afirmar, ademais, que é melhor ter flexibilidade institucional do que um modelo homogeneizador. Isso porque as federações geralmente são marcadas por uma gama heterogênea de situações que precisa ter respostas adequadas às suas especificidades. Além disso, o surgimento de novas dinâmicas sociais e tecnológicas, bem como espaciais (locais, regionais e internacionais), exige maior capacidade de adaptação das instituições e arranjos intergovernamentais.

Mesmo propugnando, à luz da experiência internacional, a necessidade de uma geometria mais variável dos arranjos territoriais, cabe frisar que também é cada vez mais comum a adoção de incentivos para favorecer tipos de consorciamento local. Essa indução é feita, normalmente, pelos

---

31 Disponível em: <<http://www.nrc-cnrc.gc.ca/eng/locations/cities/stjohns.html>>  
<<http://www.nrc-cnrc.gc.ca/eng/ibp/iot.html>>  
<<http://www.nrc-cnrc.gc.ca/eng/clusters/factsheets/stjohns.html>>.

governos: nacional ou regional (estadual/provincial), os quais constituem mecanismos de auxílio financeiro, administrativo ou político para a criação de associativismo entre os níveis de governo, tanto no plano horizontal como no vertical.

A esses estímulos verticais à cooperação deve ser acrescentar uma política intergovernamental ativa de disseminação de experiências consorciadas bem sucedidas e inovadoras. A resolução dos problemas de coordenação intergovernamental passa pelo aprendizado institucional, tanto mais importante em países com grandes disparidades regionais e que ainda têm pouca tradição em arranjos associativos, como é o caso brasileiro.

Também é fundamental incentivar arranjos de *multi-level governance* que agreguem os atores sociais e econômicos à cooperação intergovernamental. O que a experiência internacional revela é que, além dos incentivos legais, financeiros e administrativos, uma das maiores fontes de crescimento do associativismo territorial têm sido as pressões pela melhor organização das parcerias entre governos e sociedade. Isso é muito mais comum nas áreas metropolitanas e nos arranjos produtivos locais, mas também começa a ganhar força em questões de ação coletiva com grande impacto, como na área de infraestrutura ou ações no campo educacional.





# CAPÍTULO III

## 3. O FEDERALISMO BRASILEIRO E O ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL: UM MAPA DA SITUAÇÃO ATUAL

De um lado, há fatores no federalismo brasileiro que atrapalham a cooperação, em especial o modo compartimentalizado que se faz presente no cálculo estratégico e na ação dos níveis de governo (ABRUCIO, 2005). De outro, porém, a promessa de federalismo cooperativo presente na Constituição de 1988 tem se expressado em políticas públicas e arranjos intergovernamentais de tipo consorciado. De maneira geral, a literatura corrente ou mostra que os fatores impeditivos à cooperação são extremamente fortes (para alguns, quase intransponíveis), ou então se adota uma postura militante a favor das formas que garantem a colaboração intergovernamental.

O argumento aqui procura fugir desses extremos, e mostra que a tendência consorciada tem, de fato, se fortalecido nos últimos anos, ganhando novos formatos institucionais, mas os empecilhos à cooperação continuam fortes. O texto defende a hipótese explicativa segundo a qual houve uma mudança na relação entre essas duas tendências, com paulatino crescimento e amadurecimento das ações de consorciamento e afins, antes bastante fracas em comparação ao modelo de federalismo compartimentalizado. As razões dessa alteração no equilíbrio entre cooperação e não cooperação precisam ser mais bem compreendidas, bem como é necessário saber quais são os limites do associativismo territorial. Ainda que de forma preliminar, o presente trabalho pretende entender melhor esse novo processo histórico.

A estrutura do texto é a seguinte. Na primeira parte, são descritas as duas tendências em relação ao associativismo territorial, analisando quais são as

bases federativas que as alimentam. Na segunda, é feita uma breve radiografia do associativismo territorial no Brasil, em suas múltiplas formas, acrescentando informações que não estavam no primeiro relatório, em particular os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic, do IBGE. Além de caracterizar as diferenças presentes neste fenômeno, igualmente se pretende saber que fatores favorecem tais entrelaçamentos entre os níveis de governo.

Na terceira parte, discute-se o efeito dos fatores que afetam o associativismo territorial sobre as regiões metropolitanas brasileiras. O que se pretende mostrar é que a governança metropolitana pode ser explicada em parte por esses elementos mais gerais, tanto no que se refere aos problemas quanto no que tange aos casos bem sucedidos. Entretanto, existem especificidades dessas áreas que tornam o seu problema cooperativo diferenciado, seja para dificultar formas de consorciamento, seja para favorecê-las. Como na análise mais geral, o trabalho busca dar um caráter histórico à dinâmica federativa, realçando que há mudanças recentes (e outras que já se vislumbram) que estão gerando e ainda podem gerar transformações na forma como a temática metropolitana era vista no início do século XXI.

Ao final, procura-se avançar um pouco mais em relação aos casos escolhidos para o trabalho de campo, explicando as razões que levaram a tais escolhas.

### **3.1. O FEDERALISMO BRASILEIRO PÓS-1988: A DUPLA TENDÊNCIA INTERGOVERNAMENTAL**

O federalismo que surgiu com o fim do regime militar tinha como mote principal o combate à centralização e a defesa da descentralização, em especial no seu veio municipalista. Desse contexto, surgiram várias das características mais centrífugas da Federação brasileira, como a definição do município como ente federativo e a visão negativa em relação ao compartilhamento de ações e competências, derivada do medo da perda da autonomia, tal como ocorrera no período autoritário. O exemplo maior disso foi o enfraquecimento institucional das regiões metropolitanas na Constituição de 1988, resultado em parte da pressão dos municipalistas para evitar um arranjo governamental que pudesse colocar em risco o autonomismo local.

Ao mesmo tempo, a nova Carta Constitucional também acolheu a visão do federalismo cooperativo, que aparece num plano mais geral no artigo 23, e num plano mais específico em artigos referentes às políticas, como a ideia de

regime de colaboração que aparece na Educação – mais especificamente, no artigo 211. Além disso, a Constituição de 1988 definiu um papel importante para a União em termos de ações nacionais, nos âmbitos normativo, indutivo e redistributivo.

A convivência entre essas duas tendências não foi simples, contudo. Houve, ao contrário, vários choques entre elas e as duas últimas décadas foram marcadas por tentativas de conciliar a descentralização autônoma com formas de interdependência e coordenação federativa. Será apresentado a seguir, de maneira separada, o funcionamento dessas duas formas de funcionamento intergovernamental.

### **a) O federalismo compartimentalizado**

A descentralização produziu, inegavelmente, resultados positivos ao país. Isso pode ser aferido pelas inovações administrativas feita no plano local, que depois foram incorporadas por outros governos – inclusive o federal, como no caso do Bolsa Família –; pela redução de gargalos de ineficiência gerados pela excessiva centralização; e pela pressão por maior democratização no nível municipal. Para além dessas conquistas, é inimaginável que o Brasil volte ao modelo centralizador, dada a impossibilidade de governar de Brasília a nossa complexa conformação social e territorial.

A inexorabilidade de uma descentralização que confere poder e autonomia aos municípios não significa que o modelo descentralizador adotado nas origens da redemocratização estivesse imune a problemas. Seus resultados foram bastante díspares pelo país, reproduzindo, em boa medida, a própria desigualdade que marca a Federação brasileira. Ainda mais porque, ao adotar o município como ente federativo pleno, negligenciou-se que a desigualdade intermunicipal é até maior do que a macroregional. De tal modo que os governos municipais ganharam autonomia, mas muitos deles não tinham condições financeiras, administrativas e políticas para usufruir da nova condição.

Gerou-se uma situação que favorecia uma descentralização mais centrífuga, constituindo aquilo que Celso Daniel (2001) denominou de municipalismo autárquico, visão segundo a qual as prefeituras seriam capazes sozinhas de formular e implementar todas as políticas públicas. Isso é inverídico não só porque muitas cidades não têm capacidade institucional para assumir tais ônus, como também em razão de muitos problemas serem de natureza intermunicipal – em alguns casos, interestadual –, sendo que alguns deles

têm impacto nacional. De qualquer modo, a mentalidade autárquica cria uma situação em que a cooperação só é aceita quando os custos da não cooperação são muito altos – como no caso das bacias hidrográficas. Do contrário, a negociação exige muitos incentivos institucionais para produzir coordenação e colaboração.

Cabe frisar que o municipalismo autárquico não é um comportamento atávico. Ele tem incentivos institucionais e mesmo socioculturais para se reproduzir. Gustavo Machado (2009) lembra muito bem que os prefeitos brasileiros enfrentam vários dilemas para cooperar, pois as estratégias cooperativas podem não ser as melhores para suas carreiras ou mesmo para a sua cidade.

Primeiro, os governantes locais não querem ceder poder sem ter certeza sobre os efeitos sobre sua carreira e para a própria autonomia da cidade. Além disso, do ponto de vista eleitoral os ganhos – e as perdas – só são computadas no plano municipal. Ainda no que se refere à competição partidária, é bom recordar que muitos prefeitos concorrem a deputado estadual ou federal contra os alcaides das municipalidades vizinhas. E, por fim, a competição pode ser mais interessante do que a colaboração. Isso acontece se não houver uma arbitragem federativa efetiva – como no caso da guerra fiscal – e se os custos puderem ser repassados a outros mantendo os benefícios colhidos – tal qual ocorre na “política das ambulâncias”, quando as prefeituras compram esses veículos para “invadir” a cidade vizinha sem precisar arcar com o ônus do financiamento do hospital.

No fundo, nessa situação federativa o comportamento cooperativo somente será preponderante se ocorrerem, de forma isolada ou simultaneamente, três coisas: a existência de uma forte identidade regional (para além da municipal), que será mais sólida se alicerçada em instituições duradouras, sejam estatais ou societárias; uma atuação indutiva do governo estadual ou federal, oferecendo incentivos para a colaboração ou garantindo recursos apenas se houver parcerias; e, ainda, caso haja fóruns ou árbitros federativos que tomem decisões em prol da cooperação.

Mas a dificuldade cooperativa não se encontrava apenas na lógica municipalista. Governos estaduais estavam pouco propensos à cooperação. Num primeiro momento, entre 1982 e 1994, vigorou um federalismo estadualista no qual os estados puderam repassar irresponsavelmente seus custos financeiros à União e a municipalização crescente reduzia suas responsabilidades em termos de políticas públicas (ABRUCIO; COSTA, 1998). Com o Plano Real, veio a crise fiscal e os governadores tiveram de fazer um forte ajuste nas contas

públicas e na máquina administrativa, particularmente entre 1995 e 2006. Embora esse fenômeno tenha tido um lado bom contra o aspecto predatório então existente, teve outro resultado ruim, que foi a adoção de uma visão mais voltada para aumentar a eficiência que a efetividade da ação governamental estadual (ABRUCIO; GAETANI, 2006). Desse modo, a ação coordenadora dos estados junto aos municípios não foi vista, no geral, como uma prioridade, pois se imaginava que ela poderia implicar mais gastos num momento de contenção de despesas. Essa visão, diga-se de passagem, vem sendo alterada em várias unidades estaduais.

Utilizando novamente os termos definidos por Gustavo Machado (2009), os governadores também enfrentam dilemas quanto ao custo das transações federativas para atuar na coordenação dos municípios. Isso porque eles têm de induzir ou participar de ações intermunicipais em regiões onde pode haver aliados e adversários. Como dividir politicamente o bônus e o ônus dessas ações? Haveria, então, três possibilidades para o governo estadual: não atuar em prol da colaboração intergovernamental numa mesma área estadual, fazê-lo apenas em lugares com maioria governista ou, ainda, apoiar iniciativas de maneira mais informal, evitando uma ação mais institucional e duradora, de modo que o Executivo estadual possa sair desses acordos com as cidades caso haja um impasse político.

O Governo Federal não tinha igualmente muitos incentivos à cooperação logo após a Constituição de 1988. Havia perdido recursos e poder, e, diante disso, adotou a estratégia de repassar encargos, principalmente para os municípios – operação denominada de desmonte ou desmanche. Além disso, de forma mais estrutural, não é fácil montar parcerias com os governos subnacionais pelo país afora, seja pela dificuldade de relacionamento com governantes opositoristas, seja pela dificuldade para arbitrar as divergências de interesse entre os membros da própria coalizão governista, que apoiam o presidente, mas são adversários no plano local.

Para que a União evite ou pelo menos reduza esse dilema federativo, é fundamental, em primeiro lugar, adotar um modelo de intensa negociação e barganha – não envolver governadores e prefeitos pode empacar um projeto, e envolvê-los sem a devida costura, normalmente leva a problemas de implementação. Outra maneira de evitar um imbróglcio político é fazer com que haja regras bem claras nas políticas públicas, de modo que elas deem universalidade às ações junto a estados e cidades, diminuindo a queixa de favorecimento político e facilitando, assim, a adesão de opositoristas aos

programas do Governo Federal. Além disso, a criação de arenas ou instituições federativas mais estáveis pode favorecer formas sólidas e confiáveis de parceria e consorciamento.

A partir do Governo FHC, a União começou a perceber os problemas de sua visão meramente defensiva sobre a Federação, primeiramente num plano setorial, em particular na Saúde e, em menor medida, na Educação. Esta consciência da necessidade de maior coordenação federativa ampliou-se nos dois mandatos do presidente Lula, migrando para outras áreas, como Assistência Social e Segurança Pública. Foi também no período lulista que a adoção de novas institucionalidades territoriais ganhou força, com a criação, por exemplo, dos consórcios públicos. Esses avanços, no entanto, convivem ainda com dificuldades de negociação e barganha federativa, muitas vezes porque o Executivo Federal continua tendo uma percepção bastante centralizadora da Federação brasileira, e noutras pela falta de arenas ou árbitros para dirimir os conflitos intergovernamentais.

O fato é que o aprendizado institucional da Federação brasileira, em maior ou menor velocidade, tem levado os níveis de governo a entender os limites do modelo descentralizador meramente municipalista e da prática intergovernamental compartimentalizada – isto é, cada nível de governo agindo apenas nas suas “tarefas”, sem entrelaçamento em problemas comuns. Isso tem levado a alterações no plano das políticas públicas, em especial com adoção do conceito de sistema, e no aumento de estruturas formais e informais de cooperação intergovernamental.

É preciso ressaltar, no entanto, que cooperação intergovernamental, vertical ou horizontal, não pode ser feita em detrimento da autonomia e capacidade de barganha dos entes. **O desafio para se instituir um federalismo mais cooperativo no Brasil está em fortalecer os incentivos à parceria e ao entrelaçamento mantendo um jogo intergovernamental que dê participação e capacidade de negociação aos estados e municípios. Em poucas palavras: o associativismo territorial precisa garantir a integridade e os direitos federativos dos participantes.**

## **b) Estratégias de cooperação e coordenação intergovernamental**

O federalismo brasileiro da redemocratização não pode ser reduzido ao modelo descentralizador autonomista e ao jogo intergovernamental compartimentalizado. Como dito anteriormente, já na Constituição de 1988 havia

elementos em prol de uma visão mais cooperativa, além de instrumentos de intervenção nacional por parte do Governo Federal. O problema é que a implementação dessas normas, de maneira geral, foi mal sucedida na primeira metade da década de 1990, e, em algumas áreas, esse quadro se mantém. Por isso, ainda sobrevivem alguns comportamentos de competição predatória, como a guerra fiscal entre os estados, que diminuiu sua força, mas que continua sendo uma opção estratégica adotada por vários governos estaduais.

Mas a coordenação e a cooperação intergovernamental ganharam também terreno, principalmente a partir de duas formas de colaboração federativa. A primeira foi estabelecida no âmbito do desenho das políticas públicas e teve como precursor o modelo do SUS, cujas bases mais colaborativas já estavam no texto constitucional e foram reforçadas pela lei orgânica, por meio dos princípios de hierarquia e regionalização dos serviços. O fato é que a coalizão sanitária tinha uma visão mais equilibrada no que se refere à descentralização, em boa medida porque continha atores políticos com posições de poder nas esferas nacional e subnacionais. Obviamente que o equilíbrio não era automático e nem foi imediato. Nas últimas duas décadas, foram produzidas pelo menos quatro grandes normatizações nacionais para resolver, entre outras coisas, problemas de coordenação federativa.

O ponto central do SUS é a ideia de sistema federativo de políticas públicas. Trata-se de um modelo que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, indutor e financiador da União, mas que mantém relevante autonomia nas mãos dos governos subnacionais, tanto na implementação como na produção do consenso sobre a política. Para realizar essa produção contínua de consenso e ações colaborativas, o sistema depende de duas coisas: capacidade institucional do Governo Federal atuar na área (o que envolve igualmente uma decisão política para ser mais atuante) e a existência de fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação, na forma de Conselhos horizontais – entre os mesmos níveis de governo – e verticais. Nessa linha, estão os fóruns bipartite e tripartite dentro do SUS e os conselhos de secretários estaduais de Saúde.

O modelo de sistema de políticas públicas está se espalhando por outras áreas, criando maiores estímulos à coordenação federativa. É interessante notar que esse desenho institucional pode influenciar não só a maior articulação entre os níveis de governo, como também o consorciamento dos entes federativos – agregando particularmente a ação entre os municípios. Não por acaso a Saúde é o setor com o maior número de consórcios intermunicipais,

com quase dois mil localidades participando deste arranjo. No mesmo sentido, a Educação caminha para uma estrutura parecida, com alguns governos estaduais, como o Ceará, o Acre e Mato Grosso, atuando em prol do regime de colaboração por intermédio do estímulo à formação de consórcios intergovernamentais.

Além da articulação federativa por meio do desenho das políticas públicas, outro instrumento cooperativo que se expandiu foi o do consórcio, principalmente o intermunicipal. Consórcio significa, do ponto de vista jurídico e etimológico, a união ou associação de dois ou mais entes da mesma natureza. A relação de igualdade é a base dessa aliança intergovernamental, preservando, assim, a decisão e a autonomia dos governos locais, não admitindo a subordinação hierárquica a um dos parceiros ou à entidade administradora. Outra definição desse instrumento é dada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - Ibam:

O Consórcio Intermunicipal é uma cooperação (pacto) entre dois ou mais municípios que se comprometam a executar, em conjunto, um determinado empreendimento. Trata-se, portanto, de uma modalidade de acordo firmada entre entidades de mesma natureza. Esta forma de associação permite aos Governos Municipais assegurar a prestação de serviços às suas populações. (IBAM, 1992, p. 129)

Embora haja notícias de consórcios desde os anos 1960, esse tipo de arranjo institucional era episódico na administração pública brasileira até a década de 1980. Os consórcios começaram a ter um primeiro *boom* em São Paulo, como uma estratégia deliberada de descentralização do governador Franco Montoro. Depois, na década de 1990, o governador mineiro, Eduardo Azeredo, fez um processo similar, só que mais específico para a área de Saúde.

O maior desenvolvimento de consórcios intermunicipais se deu no setor de Saúde, mas também tem sido relevante na área ambiental e no tratamento de lixo urbano. Destaca-se que tem havido, nos anos mais recentes, um aumento considerável de consorciamento em obras públicas e saneamento. Mais adiante, será apresentado um mapa mais completo dos consórcios.

O caso mais paradigmático de consorciamento no Brasil é o do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, cuja inspiração intelectual e política veio do prefeito de Santo André, Celso Daniel. Embora não tenha sido o único e nem o primeiro a se constituir no período da redemocratização, ele teve um peso

muito importante na agenda federativa por duas razões. A primeira é por ter sido criado num ambiente e com objetivos muito complexos. E a segunda se deve ao fato de ter sido exatamente esse caso o que mais influenciou a revisão da legislação, com a promulgação, em 2005, da Lei dos Consórcios Públicos.

A complexidade do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC relaciona-se, primeiramente, à sua constituição em uma região metropolitana, território que havia perdido poder e influência com a Constituição de 1988, paralelamente ao crescimento de seus problemas (e dos efeitos nacionais destes) e à piora de sua governabilidade. E não era uma região metropolitana qualquer, mas a de São Paulo, a que apresenta o quadro mais complexo do país, por conta de seu tamanho (39 municípios), diversidade de situações e pela existência de um maior equilíbrio, em comparação a outras áreas metropolitanas brasileiras, entre os municípios mais fortes – aumentando aqui o custo das barganhas federativas.

Além disso, apesar de rico, o Grande ABC passava por uma séria crise econômica. Soma-se à complexidade da situação o escopo do objetivo, que era bastante pretensioso. Isso porque se buscou construir um consorciamento multisetorial, que é a forma mais difícil de parceria consorciada na Federação brasileira. Mesmo com todos estes desafios e passando por vários problemas em seu desenvolvimento, inclusive com retrocessos, o Consórcio Intermunicipal do ABC conseguiu sobreviver, chegando agora aos vinte anos de existência.

No último capítulo, serão exploradas as explicações para os sucessos do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. Importa agora ressaltar que essa experiência foi inspiradora de arranjos cooperativos em geral, tendo impactado igualmente outras regiões metropolitanas, as quais, mesmo tendo trajetórias com especificidades, beneficiaram-se do debate gerado pelo modelo implantado no ABC. Influentes entidades que apoiam o municipalismo, como o Ibam e a Fundação Konrad Adenauer, começaram então a defender mais fortemente o mecanismo de consórcio. E mesmo a mais poderosa associação nacional de governos locais, a Confederação Nacional de Municípios (CMN), aderiu a esta causa.

Entretanto, foram as avaliações acerca dos limites da experiência do ABC que tiveram um impacto maior no debate e na ação política. O principal elemento aí eram as críticas ao modelo de consórcio de direito privado, em virtude de sua fragilidade no que se refere ao compromisso firmado pelos pactuantes, das suas dificuldades do ponto de vista administrativo e em relação ao controle público – mais particularmente, no relacionamento com os tribunais

de contas. Essa discussão foi importante porque colocou na mesa uma nova alternativa legal: os consórcios públicos.

A proposição desse novo modelo legal começou com a discussão da Emenda Constitucional nº 19/98, a chamada reforma administrativa. Os congressistas ali expressaram já um primeiro consenso em relação aos limites do municipalismo puro, modificando a redação do artigo 241, em prol da construção de consórcios públicos e dos convênios de cooperação, que poderiam autorizar a gestão associada de serviços públicos. Do ponto de vista da formulação desse projeto, dois personagens foram fundamentais: o ministro Bresser Pereira, que se inspirou no Governo Montoro do qual tinha participado, e Celso Daniel, que participara, no início da tramitação, da Comissão Especial da Câmara dos Deputados que discutiu essa Proposta de Emenda Constitucional (PEC).

Mas a execução desse modelo dependia de uma lei que a regulamentasse. Isso só veio a ocorrer no Governo Lula. Nesse caso, dois grupos foram responsáveis pela formulação e estratégia decisória. Um deles foi aquele que tinha forte ligação com a experiência do ABC, sejam os petistas que lá tinham trabalhado ou a conheciam bem, incorporado esse caso como um *best practice* do partido, sejam os prefeitos da região, que como lembrou Rosani Cunha (2004), foram os primeiros a enviar uma correspondência ao Governo Federal recém-empossado (em 10 de março de 2003) em torno da proposta dos consórcios públicos.

O outro grupo importante foi o vinculado à bancada da Saúde – mais especificamente, o deputado Rafael Guerra, do PSDB mineiro. Ressalte-se que essa rara aliança legislativa entre os dois principais partidos brasileiros, hoje bastante separados por um exagerado radicalismo que anima esse combate, revela que o tema do consorciamento tornou-se um regime de políticas públicas, ou seja, é uma parte consensual (e importante) da agenda política do país. Tanto isso é verdade que também se manifestaram a favor do projeto a Frente Nacional de Prefeitos, a CNM e a Associação Brasileira de Municípios (ABM), dando um viés ainda mais pluripartidário a esta proposta.

A aprovação da legislação do consórcio público é um marco para as formas de colaboração intergovernamental e consorciamento, as quais têm crescido no país. Além dos dois modelos analisados aqui com mais pormenor – sistema de políticas públicas e consórcios intergovernamentais –, ainda há as associações municipalistas, os conselhos de secretários, tanto municipais como estaduais, arranjos produtivos locais e ações federais para estabelecer parcerias entre diversos territórios.

Os sistemas federativos de políticas públicas e as formas de associativismo territorial, em suma, têm buscado resolver o dilema básico das relações intergovernamentais brasileiras: **como fazer uma descentralização em que o município é uma peça-chave levando em conta a necessidade de lidar com as desigualdades regionais e intermunicipais por meio da participação indutiva e colaborativa da União e dos estados.**

Ainda há limites importantes a esse processo intergovernamental mais colaborativo, mas vale a pena destacar que o federalismo compartimentalizado, predominante como tendência intergovernamental na década de 1990 e no começo do presente século, já perde força para formas mais coordenadas e cooperativas de federalismo. A próxima subseção faz um mapa preliminar do associativismo territorial brasileiro. Não se trata de uma contabilização completa, pois estes dados vêm de trabalho em andamento, citado anteriormente. Mas tais informações revelam as novas dimensões do cooperativismo intergovernamental no Brasil.

### **3.2. UM MAPA DE ALGUNS ARRANJOS ASSOCIATIVOS TERRITORIAIS NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E UMA HIPÓTESE EXPLICATIVA**

Não há hoje no Brasil uma consolidação das informações sobre as formas de consorciamento, inclusive no que se refere à sua dimensão. Um trabalho preliminar de pesquisa, envolvendo pesquisa com material primário e secundário foi feito por nós. Embora ele não possa ser classificado como completo pela precariedade de algumas fontes e pelo pouco tempo de trabalho dessa investigação (cerca de cinco meses), essa radiografia faz um retrato importante do avanço desse fenômeno, permitindo ainda uma reflexão sobre os fatores que têm gerado esse processo.

Antes é preciso definir o que é chamado aqui de associativismo territorial. Trata-se da aliança, com maior ou menor grau de formalidade, entre níveis de governo, tanto no plano horizontal como no vertical. Acima de tudo, o território se torna a referência a partir da qual se organiza a política pública.

O Quadro 2 resume os dados coletados.

Inicialmente, cabe ressaltar quatro coisas nos dados apresentados. A primeira é o crescimento do Governo Federal no processo de consorciamento, o que mostra que os instrumentos de colaboração intergovernamental entraram na agenda do Governo Lula – e é provável que fiquem para o próximo governo

**Quadro 2 – Tipos de arranjo e a iniciativa pelo estabelecimento do marco legal ou fomento à criação de mecanismos de articulação**

Nº	Arranjo associativo	Total	Iniciativa para o estabelecimento do marco legal ou fomento
1	Consórcios		
1.1	Consórcios intermunicipais <sup>i</sup>	1.906	Municípios
1.2	Consórcios públicos com o estado <sup>ii</sup>	1.167	Das duas esferas
1.3	Consórcios públicos com a União <sup>iii</sup>	767	Das três esferas
1.4	Consórcios Interestaduais	3	Estados
<b>2</b>	<b>Articulação Societal</b>	0	
2.1	Convênio de parceria com o setor privado <sup>iv</sup>	588	Municípios/setor privado
2.2	Apoio do setor privado ou de comunidades <sup>v</sup>	349	Municípios/sociedade civil/ setor privado
2.3	Parceria com o setor privado e comunidades	1	Municípios/sociedade civil/ setor privado
<b>3</b>	<b>Arranjos territoriais locais</b>	0	
3.1	Territórios rurais	170	Governo Federal
3.2	Territórios da cidadania	120	Governo Federal
<b>4</b>	<b>Regiões metropolitanas</b>	0	
4.1	Criadas pela Lei Complementar nº 14, de 1973	9	Governo Federal
4.2	Criadas após a Constituição de 1988	27	Estados
<b>5</b>	<b>Região Integrada de Desenvolvimento (Ride)</b>	3	Governo Federal
<b>6</b>	<b>Comitês de bacias hidrográficas</b>	97	Governo Federal/estados
<b>7</b>	<b>Associações governamentais</b>	0	
7.1	Associações estaduais	19	Estados
7.2	Associações municipalistas (associações nacionais de municípios, associações de dirigentes municipais e associações regionais de municípios)	262	Municípios
<b>8</b>	<b>Arranjos produtivos locais (APL)</b>	957	Das três esferas
	Total de formas e arranjos territoriais	6.445	

Fonte: elaboração dos autores do presente relatório

<sup>i</sup> Os dados são da Munic 2005 (IBGE, 2006) e referem-se aos consórcios intermunicipais na saúde, setor com o maior número de municípios consorciados. Para os demais setores, *vide* tópico específico a seguir.

como um regime de políticas públicas. Ainda no que se refere à ampliação do papel da União, um segundo fato chama a atenção, que é a vinculação de muitas dessas ações a programas ou políticas públicas específicas. Aqui, entra a hipótese, já exposta, da importância do desenho institucional das políticas sobre a colaboração intergovernamental. Um terceiro aspecto interessante é a baixa participação dos estados como participantes dos consórcios. No entanto, é preciso considerar que, diferentemente da década passada, os governos estaduais estão aumentando seu peso na articulação de parcerias entre municípios ou induzindo essas iniciativas. Por fim, ainda é destacado o número de consórcios intermunicipais, que como veremos a seguir, tratam de uma variedade de temas e vêm se tornando cada vez mais importantes na produção das políticas públicas do Estado brasileiro. O fato é que a descentralização com base no municipalismo não se perde com o consorciamento; o que ocorre é que ela se torna mais entrelaçada horizontalmente e verticalmente, tornando-se menos centrífuga e ficando mais coordenada e cooperativa.

A seguir, analisaremos de forma sucinta cada um dos tipos de associativismo territorial apresentados acima.

### **a) Consórcios intermunicipais**

O consorciamento intermunicipal no Brasil pode assumir três formas: consórcios de direito privado, consórcios de direito público e “acordos consorciais” ou pactos intermunicipais. Os dados apresentados acima se referem aos consórcios públicos da área da saúde, obtidos a partir da pesquisa da Munic 2005 (IBGE, 2006). Vale a pena ressaltar que a luta pela criação dos consórcios públicos foi um dos momentos mais importantes para o fortalecimento de uma coalizão social e política em prol do consorciamento, que vem sendo mobilizada desde, pelo menos, a metade da década de 1990. Pode-se dizer que esse caso teve um efeito bola de neve, pois envolveu empreendedores de políticas públicas (sobretudo da Saúde), prefeitos, parlamentares membros do Governo Federal, colocando a questão da cooperação intergovernamental num ponto mais estratégico da agenda pública. Nesse sentido, o debate e a aprovação da legislação dos consórcios públicos tiveram consequências para além dessa questão, abrindo uma janela de oportunidade para o incentivo de variadas formas de associativismo territorial nos últimos cinco anos. Muitos dos consórcios de direito privado estão migrando para o formato do consórcio público, como é o caso Consórcio Regional do Grande ABC.

Os dados de consorciamento em outras áreas estão na tabela a seguir.

### Quadro 3 – Número de municípios consorciados por setor

Setor	Nº de municípios consorciados
Saúde	1.906
Meio ambiente	387
Turismo	351
Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos	343
Transportes	295
Desenvolvimento urbano	255
Educação	248
Assistência e desenvolvimento social	222
Cultura	161
Direito da criança e adolescente	149
Emprego/trabalho	114
Habitação	106

Fonte: IBGE (2006)

Percebe-se uma nítida dianteira dos consórcios na área da saúde, principalmente como resultado da atuação histórica dos profissionais e políticos ligados ao setor e que utilizaram os consórcios como mecanismo de articulação intermunicipal na atenção à saúde da população. Todas as outras áreas têm uma representatividade numérica bem menor que a da saúde, destacando-se a área de meio ambiente, não somente por estar à frente de outras áreas, mas também por ser um tema que recentemente entrou na agenda política, diferentemente da educação, por exemplo.

O que não foi possível mapear foram os “acordos consorciais”, definidos por Maria do Carmo Cruz como a situação em que municípios decidem atuar de forma cooperada, sem, no entanto, constituírem uma entidade juridicamente estabelecida (CRUZ, 2001). Dado o caráter mais informal desse arranjo, é muito difícil rastreá-los ou saber sua dimensão. Mesmo assim, sabendo da sua existência, sua soma com os outros dois tipos revela uma realidade com mais consorciamento do que aqui fora detectado.

Alguns consórcios intermunicipais são fomentados pelo Governo Federal, como é o caso do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que apoia a implantação dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) como forma de articulação territorial entre municípios para o desenvolvimento de ações nas áreas de segurança alimentar, desenvolvimento local, geração de trabalho e renda. Os consórcios, estabelecidos na forma de associações civis sem fins lucrativos devem ser formados por 1/3 de representantes do setor público e 2/3 de representantes da sociedade civil de cada município participante. São ao todo quarenta consórcios em 26 estados e que envolvem 580 municípios e uma população de mais de 11 milhões de habitantes (MDS).

### **O caso dos consórcios intermunicipais em Saúde**

Após a redemocratização e institucionalização do SUS, na Constituição de 1988, houve a institucionalização de uma série de experiências de cooperação intermunicipal, sejam elas autônomas, iniciadas pelos próprios governos municipais, ou induzidas pelos governos estaduais. Embora os efeitos gerados por cada experiência sejam diversos, tanto em função dos formatos institucionais adotados, quanto em função da capacidade e interesse dos entes federativos envolvidos, Rocha e Faria (2004) apontam como efeitos positivos da cooperação o aumento da capacidade de realização e o alcance das políticas públicas, a maior eficiência no uso dos recursos públicos e o aumento do poder de negociação dos municípios frente aos demais níveis de governo e a outras instituições, públicas ou privadas.

Os consórcios intermunicipais são apenas uma das formas existentes de cooperação intergovernamental, podendo citar ainda as câmaras setoriais, as associações, as agências e as redes de cooperação. Dentre os consórcios existentes no Brasil, os de saúde (CIS – Consórcios Intermunicipais de Saúde) são os mais difundidos, conforme apontou Oliveira (2006), citando documento do Instituto Polis:

A operação conjunta da rede pública de serviços de saúde tem sido o motivo da criação de vários consórcios municipais nos últimos anos. Isto porque é um tipo de serviço que exige grandes investimentos e que naturalmente é hierarquizado em rede por demanda: um município de pequena população não terá condições (nem fará sentido que o faça)

para oferecer todo o leque de serviços possíveis e necessários (INSTITUTO POLIS, 1997, apud BNDES).<sup>32</sup>

Os CIS estavam previstos na Lei Orgânica da Saúde (LOS), de 1990, segundo a qual os municípios podem estabelecer consórcios com o objetivo de desenvolver ações e serviços de saúde, competindo à administração municipal do SUS a formação do que a LOS chama de “consórcios administrativos intermunicipais”. Também na Norma Operacional Básica da Saúde de 1993 (NOB 01/93) a formação de consórcios entrou em questão, estipulando que os municípios deveriam levar em consideração, na formação dos consórcios, suas características geográficas, fluxo de demanda, perfil epidemiológico, oferta de serviços e “[...] acima de tudo, a vontade política expressa pelos diversos municípios de se consorciar ou estabelecer qualquer outra relação de caráter cooperativo” (NOB 01/93).

Todavia, em ambos os casos, não há nenhuma especificação acerca do tipo de regime jurídico, da natureza ou das obrigações dos municípios consorciados; cabia aos municípios consorciados o estabelecimento das regras que regeriam o consórcio.

A primeira experiência de CIS surgiu em 1985 no estado de São Paulo, com o Consórcio de Saúde de Penápolis, o qual serviu de modelo para os posteriores. Dada a ausência de regulamentação específica, os consórcios que foram criados ao longo dos anos 1990, em geral, reproduziam modelos já existentes, sem grandes inovações estruturais, contando apenas com pequenas adaptações locais, em especial quanto ao escopo, ou seja, quanto a finalidade última do consorciamento e, paralelamente, com a delimitação dos recursos que seriam abrangidos pelo consorciamento (OLIVEIRA, 2006). A *grosso modo*, a maioria dos consórcios tem como principais **aspectos legais**:

- a. a necessidade de aprovação pelas câmaras municipais de todos os municípios participantes e o posterior registro em cartório;
- b. a definição, pelos prefeitos, do município-sede e do valor da contribuição de cada parceiro para a sua manutenção;
- c. a principal fonte de financiamento é proveniente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), visto que a Lei nº 8.080/1990 (LOS) possibilita a utilização de recursos do Fundo para esse fim (artigo 3º);

---

32 Disponível em: <<http://federativo.bndes.gov.br/dicas>>. Acesso em: 18 nov. 2005.

- d. em geral, os CIS acordam que o município sede do consórcio, quase sempre o maior e com mais recursos instalados, contribua com o dobro do percentual do fundo de participação destinado pelos demais municípios (por exemplo, o município sede contribui com 2% do seu FPM e os demais com 1%), mas esses valores variam de consórcio para consórcio, ficando a critério dos gestores municipais, no momento em que o CIS é criado.

Com relação à **estrutura administrativa**, os consórcios possuem:

- a. conselho de municípios, responsável pela condução da política do consórcio;
- b. conselho fiscal, responsável pela gestão financeira do consórcio;
- c. secretaria-executiva, voltada para a implementação das ações acordadas, cujo coordenador é indicado pelo Conselho dos Municípios;
- d. participação da comunidade, por meios dos conselhos de Saúde dos municípios.

Mas é a partir de 1995, com o envolvimento dos governos estaduais do Paraná e de Minas Gerais, que os CIS se disseminaram. Os governadores tiveram um papel relevante nesse processo, incentivando técnica e financeiramente o consorciamento entre os municípios de seus respectivos estados. De acordo com pesquisa realizada pela Organização Pan-Americana de Saúde (Opas) em conjunto com o Ministério da Saúde para o mapeamento dos consórcios no Brasil, 53% dos dirigentes de CIS entrevistados afirmavam contar com a cooperação das secretarias estaduais de Saúde.

O caso de Minas Gerais é emblemático, pois se tratou de uma política estadual, durante o Governo Azeredo (1995-1998), e a Secretaria de Saúde criou um repasse de recursos específico para os municípios consorciados, gerando um incentivo adicional à formação de CIS no Estado (ROCHA; FARIA, 2004). Por outro lado, a importância do Governo Federal foi relativamente menor, ainda que este considere os CIS “uma das estratégias essenciais para a melhoria dos serviços” (BRASIL, 1997, p. 5), e que esse quadro tenha se alterado no Governo Lula, com a aprovação da Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que regulamentou os consórcios públicos.

Ainda assim, o mecanismo de consorciamento não se difundiu igualmente entre os estados e municípios brasileiros: até o ano 2002 cerca de 40% dos

municípios brasileiros integravam algum Consórcio Intermunicipal de Saúde, mas não de maneira homogênea, quando observamos as diferentes regiões do país, bem como os distintos tamanhos populacionais dos municípios (tabelas 2 e 3, a seguir). Há uma grande concentração de consórcios e municípios deles integrantes nos estados cujos governadores transformaram o consorciamento numa política de governo, assim como há uma maior utilização desse instrumento nos estados do Sul e Sudeste, regiões que concentram 86% das experiências de CIS existentes no país e 90% dos municípios envolvidos (em 2000).

**Tabela 2 – Consórcios existentes e número de municípios consorciados (2000)**

Estado	CIS existentes	Municípios consorciados
Pará	1	8
Bahia	2	15
Rio Grande Norte	1	12
Paraíba	7	60
Goiás	1	12
Mato Grosso	8	57
Espírito Santo	10	69
Minas Gerais	70	748
Rio de Janeiro	4	46
São Paulo	7	74
Paraná	18	289
Rio Grande Sul	3	89
Santa Catarina	9	139
<b>Total</b>	<b>141</b>	<b>1.618</b>

Fonte: Lima e Pastrana (2000)

**Tabela 3 – Consórcios por faixa populacional dos municípios (2002)**

População	Total de municípios consorciados	% dos CIS	Total de municípios brasileiros	% dos municípios
Até 5.000	633	29,18	1371	24,66
De 5.001 a 20.000	1073	49,47	2666	47,95
De 20.001 a 100.00	397	18,3	1292	23,24
De 100.001 a 500.000	63	2,9	198	3,56
Mais de 500.000	3	0,14	33	0,59
<b>Total</b>	<b>2169</b> (39% do total)	<b>100,0</b>	<b>5560</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Teixeira (2007)

No que se refere aos principais objetivos dos consórcios, a pesquisa da Opas/MS junto aos gestores municipais envolvidos apontou: 95,7% dos consórcios têm por objetivo o acesso a serviços de especialidades, em geral muito dispendiosos, tanto em função da tecnologia envolvida quanto em função dos recursos humanos necessários para a sua implementação; 63,8% buscam assessoria técnica por meio do consorciamento, se beneficiando dos recursos humanos especializados dos municípios maiores envolvidos; 35,7% objetivam ter acesso a recursos hospitalares, uma vez que municípios pequenos não possuem hospitais equipados e com serviços de média e alta complexidade; por fim, apenas um quarto dos municípios consorciados visa o aprimoramento da atenção básica através do CIS, o que é compreensível, já que a atenção básica está sob responsabilidade municipal, e todos os municípios recebem recursos do SUS diretamente no fundo municipal para esse fim.

Sendo assim, surpreende o fato de que justamente as regiões com menores recursos de serviços de especialidades, hospitais e assessoria técnica especializada, que são as regiões Norte e Nordeste serem as que menos utilizem esse instrumento para resolução dos problemas de provimento de serviços públicos de saúde à população.

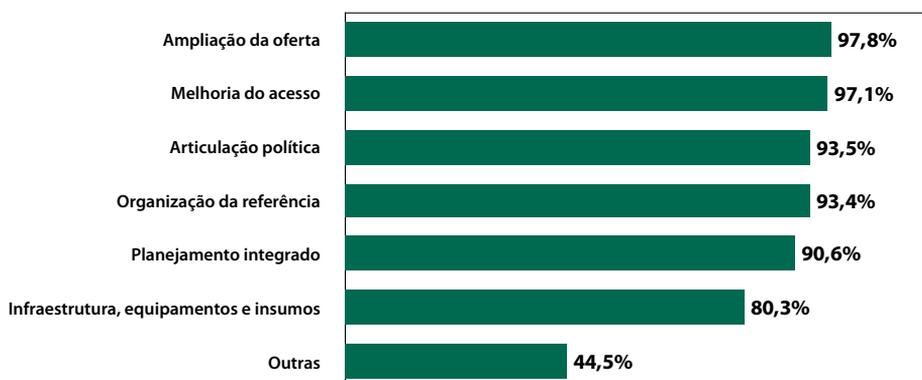
**Tabela 4 – Principais objetivos dos CIS, apontados pelos seus integrantes (2000)**

Objetivo	%
Especialidades	95,7
Assessoria técnica	63,8
Atenção hospitalar	35,7
Atenção básica	24,8

Fonte: Lima e Pastrana (2000)

Por fim, em termos de resultados apresentados pelos consórcios, os dados do gráfico a seguir apontam resultados positivos em termos de inovações geradas na rede de saúde local, do que podemos depreender que, embora este ainda não seja um mecanismo disseminado (39% dos municípios), muito em função da dificuldade de se firmar acordos entre municípios que são autônomos e com frequência politicamente rivais, este deve ser percebido e incentivado como uma forma eficaz de solução dos problemas de escassez de serviços e de capacidade técnica especializados, enfrentados pelos municípios e regiões mais carentes do país.

**Gráfico 2 – Principais inovações geradas pelos CIS<sup>(1)</sup>, segundo seus integrantes – 2000(1)**



Fonte: Lima e Pastrana (2000)

<sup>(1)</sup> Questionário de múltipla escolha.

Os dados do gráfico confirmam, enfim, o potencial do consorciamento como instrumento para o aperfeiçoamento da oferta de serviços de saúde, organizando os mecanismos de referência e contra-referência, bem como a disponibilização de equipamentos adequados ao acesso.

Assim, embora seja preciso considerar que cada realidade local/regional tem suas peculiaridades, em termos de rede disponível e de necessidades em saúde, podendo gerar modelos distintos de consorciamento, pode-se afirmar que, sendo essas especificidades consideradas no momento da estruturação desse mecanismo de associativismo territorial, é possível se atingir um melhor provimento dos serviços locais de saúde via consorciamento, conforme os gestores entrevistados apontaram.

## **b) Consórcios públicos com a participação dos estados**

A grande maioria dos consórcios intermunicipais surge da própria vontade dos municípios envolvidos. Recentemente, no entanto, tem crescido o processo de indução de consorciamento pela ação dos governos estaduais, como podemos perceber nos dados do Quadro 3.

Novamente a saúde é o setor com o maior número de consórcios, desta vez envolvendo municípios e estados. Entretanto, é a educação que se destaca, com um número de municípios consorciados com o estado muito próximo das iniciativas na área mais tradicional. Citamos, a seguir, alguns exemplos dessas iniciativas.

### Quadro 3 – Número de municípios em consórcio público com os estados

Setor	Nº de municípios consorciados com os estados
Saúde	1.167
Educação	1.116
Assistência e desenvolvimento social	867
Habitação	720
Direito da criança e adolescente	513
Meio ambiente	467
Transportes	428
Desenvolvimento urbano	420
Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos	387
Cultura	385
Emprego/trabalho	358
Turismo	275

Fonte: IBGE (2006)

O Governo do Estado do Pará tem um programa de apoio à formação de consórcios intermunicipais desenvolvido pela Secretaria de Estado da Integração Regional. Esse programa foca nos temas da saúde; água e esgoto; resíduos sólidos; segurança e justiça; mobilidade; e meio ambiente. A partir disso, foram criados doze consórcios.

O Governo do Estado do Ceará possui um programa de desenvolvimento regional em articulação com os municípios. Antes vinculado à Secretaria Desenvolvimento Local e Regional, é conduzido atualmente pela Secretaria das Cidades. Uma das iniciativas é o Projeto de Desenvolvimento Econômico Regional do Ceará e envolve ações em três áreas: qualificação territorial (transporte intermunicipal, aterros, urbanização, recuperação de áreas degradadas etc.); apoio a arranjos produtivos locais (setores de calçado, turismo); e gestão territorial e fortalecimento institucional (capacitação, assistência técnica, aquisição de bens e equipamentos, missões técnicas e financiamento de encontros, seminários, fóruns, suporte técnico na formação de consórcios, parcerias público-privadas). São duas as regiões apoiadas: Cariri Central (Crato, Juazeiro do Norte, Barbalha, Caririáçu, Farias Brito, Jardim, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri.) e Baixo Jaguaribe/Vale do Acaraú (Sobral, Cariré, Groaíras, Forquilha, Santana do Acaraú, Massapê, Meruoca, Alcântaras).<sup>33</sup>

33 Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará (<[www.cidades.ce.gov.br](http://www.cidades.ce.gov.br)>).

Em Mato Grosso, uma iniciativa da Associação Mato-grossense dos Municípios (AMM), filiada à CNM, levou à formação de quinze consórcios nas áreas de desenvolvimento da agroindústria e da agricultura familiar. Para tanto, a AMM criou a Coordenação de Desenvolvimento Econômico, responsável pelas ações na área. Os consórcios contam com o apoio do governo estadual.

### c) Consórcios públicos com a União

Em geral, os consórcios públicos entre o Governo Federal e os municípios exigem a participação dos estados. É o caso do Ministério do Meio Ambiente, que tem apoiado estados e municípios na formação de consórcios intermunicipais na área de coleta e destinação de resíduos sólidos como alternativa para evitar a proliferação de “lixões”. A formação desses consórcios deve contar com a participação do governo estadual para que os municípios possam receber recursos federais para as atividades. Até o momento, foram firmados convênios de cooperação com os estados de Sergipe, Goiás, Rio de Janeiro, Maranhão, Alagoas, Minas Gerais, Bahia, Santa Catarina, Pará, Rio Grande do Norte, Acre, Pernambuco, Ceará e Piauí e com o município de Ariquemes, em Rondônia, que atenderá mais catorze municípios daquele estado.<sup>34</sup>

O quadro a seguir, apresenta os dados para os demais setores.

**Quadro 4 – Número de consórcios públicos entre municípios e União**

Setor	Nº de consórcios públicos com a União*
Educação	767
Assistência e desenvolvimento social	660
Saúde	558
Habitação	428
Direito da criança e adolescente	321
Desenvolvimento urbano	247
Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos	231
Meio ambiente	225
Transportes	207
Cultura	206
Emprego/trabalho	164
Turismo	138

Fonte: IBGE (2006)

\* Este tipo de consórcio exige a participação dos estados.

34 Fonte: <<http://www.cra.ba.gov.br/index.php/noticias/263-consorcios-intermunicipais-viram-alternativa-contra-os-lixoes>>.

Note-se que a área da saúde aparece em 3º lugar quando os consórcios envolvem municípios e União, com menor número do que os casos nas áreas de educação (767) e de assistência e desenvolvimento social (660).

#### **d) Consórcios interestaduais**

Foram identificados três consórcios interestaduais. O primeiro, formado pelos estados do Ceará, do Piauí e do Maranhão, está voltado para a promoção do turismo na região. Foi criada em 2008 a Agência de Desenvolvimento Regional Sustentável (ADRS), localizada em Parnaíba (PI), com o objetivo de implantar projetos turísticos nas 19 cidades entre Barreirinhas (MA) e Acaraú (CE) – denominado de Rota das Emoções –, além da construção de uma escola de formação de profissionais do turismo e hotelaria.

O Consórcio Interestadual de Saúde Pernambuco-Bahia foi criado em abril de 2009 para a gestão do Hospital de Urgências e Traumas de Petrolina. Conta com o apoio do Ministério da Saúde e a participação das prefeituras das cidades de Petrolina e Juazeiro.

Em 2008, os governos de Sergipe e de Alagoas iniciaram as conversações para a criação de um consórcio para promover o desenvolvimento da região do Baixo São Francisco. Foram criados seis grupos de trabalho para a elaboração conjunta do Plano Integrado de Desenvolvimento do Baixo São Francisco. O Consórcio terá representantes da Secretaria de Planejamento de ambos os estados e também da Casa Civil.

#### **e) Arranjo Societal**

- **Convênio de parceria com o setor privado**

O Quadro 5 apresenta o número de municípios que estabeleceu convênios com empresas nas mais diferentes áreas.

Três áreas se destacam: saúde, educação e assistência e desenvolvimento social. As parcerias na educação estão em consonância com o maior interesse das empresas pelo investimento social privado na temática, conforme censo realizado pelo Grupo de Fundações, Institutos e Empresas<sup>35</sup> (GIFE, 2008). Entretanto, esta mesma pesquisa não apontou a relevância da saúde para os

---

35 As principais áreas de investimento das empresas são: educação, formação para o trabalho, cultura e artes. Os investimentos em saúde são a nona área prioritária.

### Quadro 5 – Número de convênios de parceria entre municípios e o setor privado

Setor	Convênio de parceria com o setor privado
Saúde	588
Educação	571
Assistência e desenvolvimento social	558
Direito da criança e adolescente	287
Emprego/trabalho	216
Cultura	213
Meio ambiente	191
Habitação	159
Turismo	151
Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos	144
Transportes	129
Desenvolvimento urbano	105

Fonte: IBGE (2006)

empresários, o que indica a necessidade de novas pesquisas para analisar os resultados obtidos por ambos os levantamentos.

- **Apoio do setor privado ou de comunidades**

O quadro a seguir apresenta o número de municípios que recebeu algum tipo de apoio de empresas ou da própria comunidade em diferentes áreas.

### Quadro 6 – Número de municípios com apoio do setor privado ou de comunidades

Setor	Apoio do setor privado ou de comunidades
Assistência e desenvolvimento social	349
Educação	274
Direito da criança e adolescente	269
Cultura	240
Saúde	197
Meio ambiente	194
Turismo	150
Emprego/trabalho	136
Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos	89
Desenvolvimento urbano	78
Habitação	73
Transportes	49

Fonte: IBGE (2006)

Essa é uma das raras modalidades de arranjo em que o setor saúde não se destaca em número de participantes. O apoio de empresas ou da comunidade é mais frequente nas ações de assistência e desenvolvimento social, seguida pela educação e direito da criança e adolescente.

- **Parceria com o setor privado e comunidades**

Foi identificado um único arranjo iniciado pela sociedade e que envolve sociedade civil, empresas e governos. Trata-se do Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (Icep), uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - Oscip que atua na região da Chapada Diamantina na Bahia. O Icep desenvolve o Projeto Chapada, que atua na formação de continuada de educadores e tem como objetivo “formar formadores regionais; contribuir com a formação de crianças leitoras e escritoras; mobilizar e articular uma rede social pela qualidade da educação.”<sup>36</sup> O projeto conta com o apoio financeiro e técnico da iniciativa privada.

As atividades iniciaram-se em 1997 apenas no município de Palmeiras e, em 2000, já atingiam doze municípios, sendo que atualmente o número chegou a trinta. Como resultados, destacam-se a redução na evasão escolar, o aumento dos índices de aprovação e a diminuição da distorção da idade-série.

Em termos de mobilização da sociedade civil, o Projeto organiza a Campanha Chapada e Semiárido pela Qualidade da Educação, com o intuito de mobilizar toda a comunidade e também todos os candidatos a cargos eletivos (prefeito, vice-prefeito e vereador), em prol de melhorias na educação pública municipal. Já foram realizadas duas campanhas (2004 e 2008) e, ao final da segunda, foi criada uma Comissão de Avaliação para acompanhar e monitorar as ações, além de buscar mobilizar os atores ligados à educação.

O conhecimento maior dessa experiência pode ser importante para incentivar mais arranjos societários na Federação brasileira.

## **f) Arranjos territoriais com coordenação da União**

- **Territórios rurais**

A abordagem de territórios foi utilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário para fomentar estratégias de desenvolvimento em áreas rurais. Foram identificados 170 territórios.

---

36 Fonte: Icep (<[HTTP://www. http://www.institutochapada.org.br](http://www.institutochapada.org.br)>).

Muitos dos territórios rurais coincidem com os Territórios da Cidadania.

- **Territórios da cidadania**

Trata-se de uma iniciativa do Governo Federal e que conta com a participação de vários ministérios (22). Envolve a articulação com estados e municípios e tem como objetivos “promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”. Foram criados 120 territórios da cidadania e as ações são desenvolvidas nas seguintes áreas:

- direitos e desenvolvimento social;
- organização sustentável da produção;
- saúde, saneamento e acesso à água;
- educação e cultura;
- infraestrutura;
- apoio à gestão territorial;
- ações fundiárias.

Os ministérios participantes são: Casa Civil; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cidades; Ciência, Tecnologia e Inovação; Comunicações; Cultura; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Educação; Fazenda; Integração Nacional; Justiça; Meio Ambiente; Minas e Energia; Planejamento, Orçamento e Gestão; Saúde; Trabalho e Emprego; Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Geral da Presidência da República; e Secretaria de Relações Institucionais.

No ano de 2008, foram previstas 180 ações para sessenta territórios da cidadania e, para 2009, 203 ações para 120 territórios.

## **g) Região Integrada de Desenvolvimento**

A Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) é uma forma de “construção de redes de cooperação” que envolve a União, estados e municípios, tendo como objetivo “articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos Estados e dos Municípios para a promoção de projetos que visem à dinamização econômica de territórios de baixo desenvolvimento”, conforme

definição do Ministério da Integração Regional. As Rides possuem prioridade no recebimento de recursos públicos nas áreas de atuação consensuadas pelos participantes.

Cada Ride conta com um Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento (Coaride) para as ações de coordenação e decisão conjunta, com a participação dos representantes das três esferas de governo. As três Rides estão indicadas no quadro a seguir.

### Quadro 7 – Regiões integradas de desenvolvimento

Nº	Ride	Estados	Municípios	Legislação
1	Distrito Federal e Entorno	Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais	GO: 19 MG: 3	Lei Complementar nº 94, de 19/2/1998 Decreto nº 2.710, de 4/8/1998 Decreto nº 3.445, de 4/5/2000
2	Polo Petrolina e Juazeiro	Pernambuco e Bahia	PE: 4 BA: 4	Lei Complementar nº 113, de 19/9/2001 Decreto nº 4.366, de 9/9/2002
3	Grande Teresina	Piauí e Maranhão	PI: 13 MA: 1	Lei Complementar nº 112, de 19/9/2001 Decreto nº 4.367, de 9/9/2002

Fonte: Elaboração dos autores do presente relatório

As Rides do Distrito Federal e do Polo Petrolina/Juazeiro atuam nas seguintes áreas: infraestrutura; geração de empregos e capacitação profissional; saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o serviço de limpeza pública; uso, parcelamento e ocupação do solo; transportes e sistema viário; proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental; aproveitamento de recursos hídricos e minerais; saúde e assistência social; educação e cultura; produção agropecuária e abastecimento alimentar; habitação popular; combate às causas de pobreza e aos fatores de marginalização; serviços de telecomunicação; turismo; e segurança pública.

Já a Ride da Grande Teresina atua nas seguintes áreas: infraestrutura e saneamento básico; geração de emprego e capacitação profissional (APL); uso, parcelamento e ocupação do solo; transporte e sistema viário; proteção ao meio ambiente; aproveitamento de recursos hídricos e minerais; saúde e assistência social; educação e cultura; produção agropecuária e abastecimento alimentar; combate à pobreza e aos fatores de marginalização; serviços de telecomunicações; e turismo.

## **h) Comitês de bacias hidrográficas**

O Ministério do Meio Ambiente estabeleceu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh), criado pela Lei nº 9.433/1997, para a gestão compartilhada do uso da água, envolvendo as instâncias federal, estaduais e municipais.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) é o principal órgão do Sistema e tem como atribuições, segundo definição do Ministério do Meio Ambiente,

promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estadual e dos setores usuários; deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos; acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos; estabelecer critérios gerais para a outorga de direito de uso dos recursos hídricos e para a cobrança pelo seu uso.

O CNRH é composto por representantes de ministérios e secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de recursos hídricos; indicados pelos conselhos estaduais de recursos hídricos; usuários dos recursos hídricos; e organizações civis de recursos hídricos.

O conselho também decide sobre a criação de comitês de bacias hidrográficas em rios de domínio da União. Os comitês são órgãos colegiados de gestão participativa e integrados por representantes do Poder Público, da sociedade civil e de usuários. Os comitês podem ser federais, quando a bacia hidrográfica é de domínio da União, ou estaduais. Atualmente existem 91 comitês estaduais e seis federais (ABERS; JORGE, 2005).

## **i) Associações Governamentais**

### **• Associações Estaduais**

São dezenove conselhos e fóruns que congregam secretários estaduais de diferentes pastas. São entidades que têm como foco promover a articulação dos estados e do Distrito Federal para debater questões de interesse comum, elaborar estratégias de ação coordenada e influir nas políticas que vêm do Governo Federal. O quadro a seguir retrata essas organizações.

## Quadro 8 – Conselhos e fóruns de secretários estaduais

Nº	Conselhos e Fóruns de Secretários Estaduais	Início
1	Confaz	1975
2	Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass)	1982
3	Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura	1983
4	Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed)	1983
5	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação (CONSECTI)	1987
6	Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração (Consad)	1991
7	Conselho Nacional de Secretários de Estado de Planejamento <sup>37</sup> (CONSEPLAN)	2000
8	Colégio Nacional de Secretários Estaduais de Segurança Pública (CONSESP)	2003
9	Fórum Nacional de Secretários de Turismo	2003
10	Fórum Nacional dos Secretários de Trabalho (Fonset)	*
11	Fórum Nacional de Secretários de Agricultura (FNSA)	*
12	Fórum Nacional de Secretários de Habitação	*
13	Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social	*
14	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração Penitenciária	*
15	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração Penitenciária **	*
16	Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Saneamento Ambiental	*
17	Fórum Nacional de Secretários de Estado de Transportes	*
18	Fórum Nacional de Secretários para Assuntos de Energia	*
19	Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Esporte e Lazer	*

Fonte: elaboração dos autores do presente relatório

\* sem informação

Cabe destacar que o associativismo estadual não contempla, ainda, a constituição de uma associação nacional de governadores, como há nos EUA, com a poderosa *National Governors Association* (NGO) (ZIMMERMAN, 1996).

### • Associações Municipalistas

Há três tipos de associações municipalistas, organizadas pelos próprios governos locais. A primeira é composta pelas organizações de corte nacional. Entre estas, destacam-se três: ABM, fundada em 1946; CNM, criada em 1981; e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), montada em 1989. Além da representação em Brasília, a CNM possui 27 entidades estaduais associadas (sendo duas em Goiás). A FNP conta atualmente com 186 municípios filiados.

37 O Conselho foi criado durante a XXVIII Reunião do Fórum Nacional de Secretários do Planejamento, realizado em 18 de outubro de 2006.

Também foram criadas associações setoriais, congregando secretários municipais de diferentes pastas. Como exemplos destas, podem ser citadas a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) e a Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf). Essas associações, em geral, contam com representações em cada estado, como a Undimes ou os Conasems estaduais. O princípio de formação do Consad também está se espalhando pelos estados, com a criação de instâncias regionais apoiadas pela secretaria estadual, como o caso do Espírito Santo e do Rio Grande do Norte.

A maior parte dessas associações municipalistas está no plano estadual, muitas delas representando regiões dentro dos estados. Esse é um fenômeno com grande força no sul do país, não só por ter um número elevado dessas organizações, mas principalmente porque elas têm historicamente – algumas há décadas – um grande poder de mobilização e influência sobre as políticas públicas, numa dimensão incomparável ao restante do país. Além disso, estas associações sulistas, particularmente em Santa Catarina e no Paraná, foram pioneiras no incentivo ao consorciamento intermunicipal, criando uma ideologia positiva em torno desse instrumento e ressaltando as identidades regionais antes das municipais.

### **j) Arranjos Produtivos Locais (APLs)**

Foram identificados 957 arranjos produtivos locais apoiados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Tais arranjos envolvem uma forte articulação entre Estado, iniciativa privada e sociedade, de um lado, e, em muitas ocasiões, entre os níveis de governo. Trata-se de uma experiência interessante por quatro razões: é uma resposta aos problemas de desenvolvimento local, congrega atores governamentais e não governamentais, geralmente produz articulações multi ou intersetoriais e, em vários casos, é produto ou gera articulação intergovernamental.

### **k) A proposta de Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE)**

A partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, a área de Educação terá que criar um sistema nacional de política pública, o que envolverá a montagem de instrumentos de coordenação federativa, entre os quais um mecanismo de cooperação intergovernamental. Daí nasceu a proposta de Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE).

Segundo parecer feito ao Conselho Nacional de Educação (CNE), elaborado por Mozart Neves Ramos (2011), o objetivo central de um ADE é o de desenvolver uma metodologia para apoiar municípios a alavancar ações e indicadores educacionais, visando à melhoria da qualidade da educação no âmbito local e promovendo o fortalecimento do regime de colaboração.

O texto do parecer é muito interessante, porque advoga uma série de visões que se coadunam muito com os desafios de cooperação da Federação brasileira. Por isso, vale a pena citar um trecho-chave deste texto:

O arranjo de desenvolvimento da educação (ADE) é um modelo de **trabalho em rede**, no qual um grupo de municípios com proximidade geográfica e características sociais e econômicas semelhantes busca trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da Educação. Fica cada vez mais evidente que a cultura do “tamanho único”, de abordagens rígidas, não consegue resolver de forma efetiva problemas mais complexos e multifacetados, como a recuperação de comunidades vitimadas pela droga e o desempenho educacional insatisfatório. Tais situações exigem modelos mais flexíveis, criativos e ágeis. Por essa razão, a formação de redes cooperativas vem ganhando cada vez mais espaço na gestão das políticas públicas. Um sistema trabalhando em rede favorece a inovação, como consequência da experimentação, e a interação cooperativa entre os diferentes tipos de organização. Outro aspecto importante desse modelo de gestão é a flexibilidade, aumentando assim a velocidade das respostas e ampliando a capacidade de ajuste às mudanças. Em função de sua estrutura hierárquica de tomada de decisão, as burocracias inflexíveis, por sua vez, tendem a reagir lentamente a novas situações. Naturalmente a tarefa de quebrar estruturas antigas não é simples, exige uma nova postura, requer tempo e perseverança. (RAMOS, 2011).

Essa proposta ainda não foi colocada em execução, mas seu modelo seria uma forma interessante de juntar a articulação intermunicipal com redes verticais feitas com os estados e a União, sem que necessariamente se monte um consórcio.

Faltou analisar as regiões metropolitanas, o que será feito no próximo capítulo. Antes disso, é preciso retirar algumas conclusões do mapa do associativismo territorial apresentado aqui. A primeira é que a utilização do território, mais do que o nível de governo de forma compartimentalizada,

como forma de organizar as políticas públicas está aumentando no país. Esse é um passo importante para tornar o federalismo mais coordenado e cooperativo. Um segundo ponto a destacar é o crescimento do papel indutor de formas de consorciamento por parte dos governos estadual e Federal. A essa tendência, junta-se outra: essas ações indutivas têm muito a ver com uma maior amarração intergovernamental dentro das políticas públicas. Por fim, o elemento de defesa de interesses ou identidade regional apareceu nos dados apresentados, mas teve um peso menor nesta radiografia do associativismo.

Dessas constatações, nasce uma hipótese explicativa, que precisa ser mais testadas em novas pesquisas, mas que já ganham certa força pelos dados e análises apresentadas aqui. **Estaria havendo um aprendizado institucional dos níveis de governo em torno do associativismo territorial, de modo que ele vem se tornando cada vez mais importante nas estratégias federativas.** Isso não quer dizer que não haja ainda empecilhos à cooperação nem que as diversas formas de consorciamento já tenham mudado significativamente os resultados das políticas públicas – eis aí outra questão que merece mais estudos. No entanto, o mais razoável é supor que a tendência associativista cresça, num processo com indução dos “níveis superiores” de governo para a execução intermunicipal, e que isto se tornará mais sólido e terá implantação mais veloz quanto mais o consociativismo for colado ao desenho e à dinâmica das políticas públicas e seus programas. Ressalte-se, porém, que essa trajetória também apresenta um dado preocupante: **a criação ou fortalecimento de arenas ou árbitros federativos é algo cujos passos têm sido muito mais lentos que a proliferação do consorciamento. O resultado disso para os conflitos federativos ainda é incerto, mas tal fragilidade institucional pode dificultar a consolidação do associativismo territorial.**

As regiões metropolitanas têm igualmente passado por um processo de fortalecimento do viés cooperativo, embora sua situação tenha uma série de especificidades e a construção do consorciamento nesses espaços seja mais complexa e difícil.

### 3.3. REGIÕES METROPOLITANAS: AVANÇOS E DESAFIOS NO PLANO DA COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

Do ponto de vista legal, as Regiões Metropolitanas (RMs) foram criadas no regime militar pela Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973,

seguindo a previsão da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. O modelo instituído dava à União o poder de criar tais áreas e não reservava arenas de participação aos estados e municípios, seguindo assim as características do modelo centralizador e autoritário que então vigorava (ABRUCIO, 1998). Cabe recordar que alguns lugares, como Belo Horizonte e São Paulo, já tinham uma reflexão institucional sobre o tema, pelo menos desde o final da década de 1950, com intelectuais, políticos e burocratas pressionando pela construção de uma governança metropolitana. Porém, a ditadura aproveitou-se desse debate para montar uma estrutura que tirava os governos subnacionais do comando do processo.

Num primeiro momento, foram estabelecidas nove regiões metropolitanas, a saber: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. De positivo, esse primeiro modelo legou dois aspectos. O primeiro foi colocar na agenda estatal uma resposta mais articulada em relação à metropolitanização crescente do país. Mesmo os que foram críticos em relação à estrutura proposta pelos militares tiveram de pensar de outro modo a questão urbana no Brasil.

O segundo legado é mais importante do ponto de vista institucional. Foi a criação ou o reforço de instituições públicas responsáveis por políticas urbano-metropolitanas. Isso foi facilitado pelo maior fluxo de recursos federais que havia à época, vinculados aos fundos que financiavam as políticas urbanas de saneamento, habitação e transporte. Esses órgãos e suas burocracias criaram um conhecimento local sobre o assunto e foram esses técnicos, em vários casos, que conseguiram ajudar na retomada do tema metropolitano quando ele entrou em crise, no final da década de 1980.

De resto, o modelo pecava pela excessiva centralização e uniformização, levando pouco em conta a realidade local. A situação piorou com a crise fiscal ocorrida no final do regime militar, o que reduziu os investimentos urbano-metropolitanos. A gota d'água se dá já no início da redemocratização, com a falência do modelo de investimentos no saneamento e com a extinção do BNH.

O viés descentralizador e contrário à centralização que alimentou a redemocratização era, em grande medida, uma resposta ao regime militar. Nesse campo intergovernamental, como noutros âmbitos estatais, todas as criações institucionais vinculadas aos militares foram atacadas ou negligenciadas. Esse processo atingiu as regiões metropolitanas. A Constituição de 1988 lhe retirou o sentido institucional e repassou aos estados o poder de instituí-las. Embora elas

tenham crescido em número nos últimos vinte anos, num primeiro momento, houve uma fragilização das RMs. Isso se deve não só ao artigo específico sobre o assunto, mas também porque o federalismo brasileiro padece de um viés antimetropolitano na distribuição dos recursos (REZENDE, 2001), aumentando inclusive a desigualdade interna às regiões metropolitanas (GARSON, 2009).

Essa mudança constitucional encontrou um ambiente federativo pouco apropriado para o fortalecimento das regiões metropolitanas. Nem municípios nem estados queriam pagar os custos da barganha federativa envolvida na maior integração metropolitana. Os governos municipais porque temiam perder autonomia e uma parte deles, ademais, preferiam repassar suas responsabilidades ou custos para a(s) cidade(s) vizinha(s). Os governos estaduais, por sua vez, sabiam que as RMs são aquelas em que a política é mais competitiva, de modo que é bem mais difícil construir cooperação e obter dividendos eleitorais nesses lugares.<sup>38</sup> Esse aspecto é muito bem resumido por Celso Daniel (2001):

[...] ocorre que os governos [estaduais], de modo geral, não têm tido interesse em atuar nessa esfera [metropolitana]. As Regiões Metropolitanas são mais polarizadas do ponto de vista dos grupos sociais e da disputa política. Em virtude disso, tem havido uma tendência desses governos [estaduais] investirem em áreas do interior, onde costumam obter maior retorno político com investimentos proporcionalmente menores, ausentando-se assim da gestão metropolitana. (DANIEL, 2001, p. 204).

O Governo Federal, por sua vez, abandonou a temática metropolitana do período que vai do Governo Sarney ao final do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Somente no início da gestão do presidente Lula é que a questão voltou à tona, com a criação do Ministério das Cidades e ainda com o papel desempenhado pela Secretaria de Assuntos Federativos. Esse processo ganhou mais força, na verdade, no segundo governo lulista, particularmente com a criação do PAC.

Mesmo com esse enfraquecimento, as regiões metropolitanas cresceram em tamanho no país. Hoje temos 32 RMs, conforme quadros a seguir, mais do que triplicando o número original.

---

38 Para uma análise dos condicionantes políticas das regiões metropolitanas, ver SOUZA (2003).

**Quadro 9 – Regiões metropolitanas**

Nº	Região	UF	Região Metropolitana
1	CO	GO	Goiânia
2	CO	MT	Vale do Rio Cuiabá
3	N	AM	Manaus
4	N	AP	Macapá
5	N	MA	Grande São Luís
6	N	PA	Belém
7	NE	AL	Maceió
8	NE	BA	Salvador
9	NE	CE	Cariri
10	NE	CE	Fortaleza
11	NE	MA	Sudoeste Maranhense
12	NE	PB	João Pessoa
13	NE	PE	Recife
14	NE	RN	Natal
15	NE	SE	Aracaju
16	S	PR	Curitiba
17	S	PR	Londrina
18	S	PR	Maringá
19	S	RS	Porto Alegre
20	S	SC	Carbonífera
21	S	SC	Florianópolis
22	S	SC	Foz do Rio Itajaí
23	S	SC	Norte/Nordeste Catarinense
24	S	SC	Tubarão
25	S	SC	Vale do Itajaí
26	SE	ES	Vitória
27	SE	MG	Belo Horizonte
28	SE	MG	Vale do Aço
29	SE	RJ	Rio de Janeiro
30	SE	SP	Baixada Santista
31	SE	SP	Campinas
32	SE	SP	São Paulo

**Quadro 10 – Regiões metropolitanas por região em 2010**

Região	Região Metropolitana	Nº de Municípios	Região	Região Metropolitana	N. de Municípios
NORTE	Manaus (AM)	13	SUDESTE	Grande Vitória (ES)	7
	Macapá (AP)	2		Belo Horizonte (MG)	34
	Belém (PA)	5		Vale do Aço (MG)	4
				Rio de Janeiro (RJ)	18
NORDESTE	Agreste (AL)	20		Baixada Santista (SP)	9
	Maceió (AL)	11		Campinas (SP)	19
	Salvador (BA)	13	São Paulo (SP)	39	
	Cariri (CE)	9	SUL	Curitiba (PR)	26
	Fortaleza (CE)	15		Londrina (PR)	8
	Grande São Luís (MA)	5		Maringá (PR)	13

Fonte: elaborado pelos autores deste relatório

O que levou ao crescimento das regiões metropolitanas num contexto de fragilização financeira e institucional? Antes de responder à pergunta, vale frisar que o aumento do contingente de RMs não quer dizer que todas tenham o mesmo poder e capacidade de articulação, nem que a maioria delas constitua mecanismos adequados para a governança metropolitana. Estamos longe de uma situação ideal. Entretanto, a ampliação das regiões metropolitanas não teria ocorrido se elas não estivessem ajudando a resolver determinados problemas de ação coletiva, trazendo assim ganhos federativos aos seus participantes. Ademais, houve sim experiências que produziram avanços em termos de cooperação e coordenação das ações metropolitanas, inclusive com arranjos sociais e institucionais inovadores. Acima de tudo, vale dizer que hoje a situação de aceitação institucional das RMs é razoavelmente melhor do que no início da redemocratização.

Cinco fatores explicam o crescimento das regiões metropolitanas e, de certa maneira, a maior atenção dada a elas. O primeiro é a utilização delas como instrumento de desenvolvimento regional pelos governos estaduais,

em parceria com os municípios envolvidos. Isso aconteceu em Santa Catarina e em São Paulo – neste último caso, particularmente na Baixada Santista. Um segundo aspecto importante tem a ver com a maior percepção e pressão social acerca do problema das metrópoles e o caos que reina nelas – embora o lugar deste tema tenha crescido na agenda pública, ele ainda é menor do que sua importância. Soma-se a esse outro ponto relevante: o aprendizado institucional da Federação brasileira tem levado a uma postura em prol de maior cooperação (mesmo que insuficiente ainda) entre os municípios metropolitanos, os governos estaduais e a União. Claro que esse aprendizado é bastante heterogêneo no conjunto do país, e causas locais têm modulado as preferências dos atores, como mostram os casos de Belo Horizonte e Recife, onde a parceria entre os respectivos governadores com os prefeitos das capitais – fator contingente e conjuntural – favoreceu um redesenho metropolitano bem sucedido.

Os dois últimos fatores têm sido os mais decisivos. O primeiro foi fundamental para impulsionar o processo de redescoberta das regiões metropolitanas. Trata-se do sucesso e disseminação de experiências de governança metropolitana. O Consórcio do Grande ABC foi o primeiro a cumprir este papel e tem sido um paradigma para as demais RMs. Atualmente, os modelos de Belo Horizonte e Recife também têm sido utilizados como casos bem sucedidos e suas institucionalidades têm influenciado o debate e a governança de outras localidades.

Essas experiências inovadoras, particularmente a do ABC, ajudaram a criar, desde a metade da década de 1990, uma coalizão em prol do associativismo territorial, na qual a questão metropolitana é um dos tópicos centrais. Como dito na sessão anterior, essa coalizão ganha maior proeminência com o debate e aprovação da legislação dos consórcios públicos, que tem impulsionado a discussão e a adoção de formas de associativismo territorial no Brasil.

Entretanto, há outro fator que tem impulsionado o retorno do debate metropolitano e influenciado a adoção de políticas intergovernamentais cooperativas nas RMs. Trata-se do enorme incremento das ações federais nas políticas urbanas, particularmente nos setores da habitação, transportes e saneamento, processo que ganha força no segundo mandato de Lula, especialmente com a montagem do PAC. O conjunto de obras desse programa levou a União a negociar com capitais, cidades metropolitanas e governos estaduais, a fim de definir que investimentos seriam feitos, como cada um participaria disso e de que maneira se daria a articulação entre os níveis de governo.

Como a tendência é que o Governo Federal continue investindo cada vez mais em políticas urbanas de infraestrutura, sobretudo com o empurrão que será dado pela Copa do Mundo, as articulações intergovernamentais nas metrópoles tendem a se tornar mais importantes. Porém, por enquanto, esse processo não gerou uma nova institucionalidade nem houve um reforço das estruturas metropolitanas. Desse modo, é possível que ocorra um aumento das ações federais nas regiões metropolitanas, com pactos informais com os governos subnacionais, sem que haja regras, arenas e arbitragens para dirimir os problemas que possam vir a acontecer. Afora isso, tudo aquilo que está fora dos gastos federais em infraestrutura, não foi equacionado nesse novo relacionamento entre a União e os outros entes nas RMs.

O Grande ABC é composto por sete municípios (Santo André, São Bernardo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra) predominantemente industriais focados no setor automotivo, petroquímico e plástico, o que o coloca na posição de um dos principais polos industriais de São Paulo. Por fazer parte da região metropolitana de São Paulo uma das regiões metropolitanas estabelecidas pelo regime militar em 1973, e que segundo o modelo do regime militar, não foi contemplada com planejamento específico para as particularidades dos municípios. Mais da metade de seu território localizado em uma região de proteção de mananciais, gerando um problema de ocupação territorial desses municípios, que levou a um adensamento populacional em algumas áreas e aumento de preço de terreno. A preservação dos mananciais é uma questão presente nas preocupações dos municípios do Grande ABC. Além da falta de programas destinados à região e pressão territorial, a recessão da década de 1980 e a abertura do mercado e as reestruturações produtivas na década de 1990 culminaram em altos níveis de desemprego nos municípios que fazem parte do ABC.

Como reação à crise econômica, os sete municípios criaram em 1990 o Consórcio Intermunicipal das Bacias Billings e Tamanduatehy, que surgiu como um modelo voltado para a gestão de recursos hídricos, com a preocupação com a destinação dos resíduos sólidos da região e com a questão do desenvolvimento urbano e econômico. Entretanto, com a mudança de gestão ainda no começo dos anos 1990 houve uma tentativa de esvaziamento no modelo de arranjo regional, o que gerou manifestações da sociedade civil e levou a criação, do Fórum da Cidadania – associação de movimentos e organizações existentes na região, como ambientalistas, sindicalistas, empresariais e que se constitui num interlocutor privilegiado da articulação regional – e a Câmara do Grande

ABC, sendo que suas finalidades são ter um espaço de negociação e formalização de acordos, visando ao desenvolvimento sustentável da região.

A criação câmara foi discutida por diferentes atores incluindo lideranças locais, deputados e Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico, e foi constituída por um conselho deliberativo (formado pelo governador do estado, dois secretários estaduais, os sete prefeitos da região, presidentes das câmaras municipais, deputados estaduais e federais da região, cinco representantes do Fórum da Cidadania do Grande ABC, cinco representantes de organizações representativas de trabalhadores e cinco representantes de organizações representativas do setor econômico), Coordenadoria Executiva (composta por um representante do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, um representante de organizações representativas de trabalhadores e um representante de organizações representativas do setor econômico) e grupos temáticos (CLEMENTE, 1998).

Desde então, os acordos assinados são resposta da coalizão do poder público, empresários, sindicatos e demais organizações da sociedade civil articuladas pelo Fórum da Cidadania produzindo um processo regional de cooperação (ROLNIK; SOLMEKH, 2000). Foram realizados diversos acordos visando combater enchentes na região, execução de obras no sistema viário e transporte coletivo, construção de unidades habitacionais para população que ocupa as áreas de mananciais, erradicação do analfabetismo na região, criação de polo tecnológico e programa de requalificação profissional (ROLNIK; SOLMEKH, 2000).

Por fim, foi criada a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, um braço operacional da Câmara do Grande ABC, com o objetivo de promover o *marketing* da região para atrair novos investimentos; produzir conhecimento sobre os processos econômicos em curso na região; e estimular pequenas e médias empresas. É composta pelo consórcio (49%) e sindicato dos trabalhadores, associações, Sebrae, empresas e universidades (51%). No que diz respeito a atrair novos investimentos, trata-se de superar o estigma do “custo ABC” no qual a mão de obra da região seria mais cara por conta de salários mais altos e sindicatos presentes. A guerra fiscal é outro ponto pelo qual a região acaba “perdendo” empresas e diminui sua competitividade perante outras municipalidades. Entretanto, os próprios municípios do Grande ABC precisam resolver essa questão internamente, uma vez que ainda não há concordância em relação à cooperação intermunicipal nesse quesito. O dilema entre cooperação e competição nesse sentido ainda está longe de se resolver. O interesse do município prevalece em relação ao da região.

Apesar de todas as iniciativas do Grande ABC, serviços básicos como saneamento e transportes ainda se mantêm municipalizados e o consórcio intermunicipal se constitui em uma arena de negociação entre os municípios e demais esferas de governo. Por ter orçamento baixo e equipe reduzida, não tem capacidade de realizar funções de gestão metropolitana. Configura-se mais como um escritório de projetos do que gestor de políticas públicas.

O fato é que a experiência metropolitana que conseguiu maior grau de institucionalização e que mais influenciou as demais foi o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. As razões que explicam o sucesso deste empreendimento revelam os caminhos possíveis para fortalecer o consorciamento no Brasil, especialmente nas regiões metropolitanas.<sup>39</sup> A primeira causa tem a ver com a construção de uma identidade regional, com bases sociais e culturais. Parte desse processo tem raízes históricas mais antigas, algo mais difícil em lugares de formação mais recente. Outra parte diz respeito à construção de capital social pelas associações civis, os sindicatos e a imprensa da região. Nesse ponto, é possível pensar em replicar essa ação social, de modo que outros espaços urbanos podem seguir essa trilha. Todavia, isso dependerá também de uma situação socioeconômica e mesmo cultural que existe, hoje, apenas em poucas localidades do país.

Mas, no caso do Grande ABC, também havia rivalidades históricas entre os municípios. E, paradoxalmente, a crise econômica e o aumento da “tragédia dos comuns” (particularmente nos temas ambientais e do emprego) favoreceram a cooperação entre eles. Só que para isso se concretizar foi preciso (1) liderança política e (2) um projeto institucional. No que se refere ao primeiro aspecto, colocaram-se em cena várias lideranças sociais (de sindicatos, empresas e da mídia), que lutaram pela continuidade e prioridade dessa agenda, mas foram dois outros líderes os mais relevantes. O primeiro deles, e o mais importante, fez o papel de idealizador e construtor dos mecanismos institucionais do consorciamento. Trata-se do prefeito de Santo André, Celso Daniel. Sem ele, o Consórcio não teria sido pensado nem executado em sua arquitetura colaborativa. O outro ator fundamental foi o governador de São Paulo, Mário Covas, que, num momento de grande incerteza quanto aos ônus e bônus ligados ao consorciamento, deu a garantia “superior” do governo estadual para reduzir o temor de participação dos outros prefeitos.

---

39 As causas aqui descritas partem das análises presentes nos seguintes trabalhos: REIS, 2005; MACHADO, 2009; KLINK, 2001; ABRUCIO & SOARES, 2001; e CLEMENTE, 1999.

A construção de arenas e instituições foi a outra chave do sucesso do consorciamento do Grande ABC. O Consórcio permitiu a articulação entre os prefeitos. O Fórum da Cidadania possibilitou a sociedade civil participar do processo e agregar o fator de identidade regional como uma forma de pressão sobre os atores políticos. A Câmara Regional incluiu não só mais firmemente o setor produtivo (trabalhadores e empresariado) no arcabouço decisório do consorciamento, mas principalmente o governo estadual. E, por fim, a Agência de Desenvolvimento Econômico tem estabelecido um planejamento estratégico à região e colocado em prática, ainda que modestamente, uma série de ações que levam ao investimento econômico. Mais recentemente, o Governo Federal entrou de vez nesse processo, com destaque para a criação da Universidade Federal do ABC, que terá unidades em algumas dessas cidades e deverá ter um enorme impacto no desenvolvimento regional no médio e longo prazo.

Toda essa institucionalidade favorece o processo decisório, seja na definição das metas, seja na construção dos consensos ou ainda na arbitragem dos conflitos. Esse modelo não resolve por completo insuficiências financeiras e administrativas do consorciamento do ABC, além de os prefeitos das sete cidades poderem, a qualquer momento, abandonar o pacto regional. Contudo, torna-se mais difícil sair e deixar para trás estas instituições e os resultados que elas produziram. Em outras palavras, é possível que os avanços sejam pequenos no futuro, mas o retorno à situação anterior é muito pouco provável.

Nem todos os fatores presentes no Grande ABC poderão ser reproduzidos nas outras regiões metropolitanas. Em especial, a identidade regional e o capital social lá presentes são escassos na imensa maioria das RMs. Porém, a cooperação com o governo estadual, o incentivo ao associativismo (formal e informal) entre os municípios, a criação de instituições federativas, o apoio do Governo Federal e a articulação com os sistemas de políticas públicas são replicáveis.

### **3.4. BREVES CONSIDERAÇÕES**

Para terminar a discussão sobre o mapa geral das formas de associativismo territorial, três comentários são essenciais.

O primeiro é que não só há um movimento de crescimento das formas entrelaçadas de cooperação intergovernamental, mas também vale ressaltar que esse processo tem sido feito por uma gama bem variada de tipos de associativismo territorial – aliás, seguindo a tendência internacional mostrada anteriormente. Nesse sentido, não se pode propor que uma das formas

existentes transforme-se no instrumento por excelência de parceria intergovernamental no país. Esse aviso é importante porque há uma tendência no debate atual de se jogar todas as fichas nos consórcios públicos de direito público, em substituição a todas as formas de consorciamento administrativo ou outras institucionalidades mais informais de pactuação federativa.

Cabe frisar que o consórcio público de direito público é adequado para vários casos de consorciamento e se deve incentivá-lo, dando condições para que os entes federativos adotem esse instrumento. Mas ele nem sempre é adequado a todas as situações. Recente trabalho de Thamara Strelec (2011) mostrou que, dos consórcios paulistas existentes anteriores à legislação de 2005, 39,09% se adaptaram à nova figura jurídica do consórcio público de direito público e os outros 61,09%, uma maioria bastante razoável, não se adaptaram e permaneceram sob o arcabouço jurídico anterior.

Mesmo aqueles que criaram uma nova institucionalidade, como o caso do consorciamento de transportes públicos do Grande Recife, por vezes, preferiram montar um consórcio público de direito privado a escolher uma forma pública pura, como forma de manter maior flexibilidade na gestão.

Vale repetir que isso não quer dizer que o consórcio público de direito público não deva ser usado, mas que ele é apenas uma solução dentro do cardápio de formas de associativismo territorial no Brasil – como se revelou acima, quase 40% dos antigos consórcios paulistas optaram por essa via, o que é um contingente significativo.

Em segundo lugar, esse cardápio de possibilidades de associativismo territorial pode ser pensado segundo as necessidades presentes em cada problema de ação coletiva. Desse modo, existirão soluções vinculadas, a pelo menos, dez lógicas, tomadas aqui como categorias (ou tipos-ideais weberianos):

- a. lógica setorial:** ligada ao arcabouço institucional das políticas públicas e seus efeitos. São os casos dos comitês de bacia, dos consórcios de Saúde e da proposta de ADE. Tais casos geralmente envolverão articulações horizontais e verticais, preferencialmente com incentivos à cooperação presentes no próprio desenho do sistema nacional de política pública;
  
- b. lógica metropolitana:** que envolverá uma mistura de formas de consorciamento, agências de desenvolvimento, parlamentos agregadores dos municípios e estado e arenas de participação dos atores

sociais, envolvendo também articulações horizontais e verticais, num processo cujo ponto de união é o enfrentamento das questões vinculadas à governança de áreas densamente urbanizadas;

- c. lógica de desenvolvimento regional contra a desigualdade:** que ocorre em áreas marcadas por grande disparidade socioeconômica e, sobretudo, na capacidade de gestão dos municípios. Trata-se de um modelo para áreas não metropolitanas, cujo objetivo é abarcar ações que interliguem os municípios de forma regionalizada, com articulação horizontal e vertical, sendo que cooperação intermunicipal terá de ser, ma maior das vezes, incentivada por recursos financeiros, gerenciais e políticos advindos do Governo Federal e/ou estadual;
- d. lógica de desenvolvimento regional baseada na identidade territorial:** que envolve a articulação de municipalidades que criam uma consciência e um histórico de atuação conjunta, geralmente vinculada a percepção clara de um grande problema comum, como a questão ambiental. Esses casos não são marcados pela desigualdade presente no modelo anterior e não têm o mesmo tipo ou grau de conurbação das áreas metropolitanas. Ademais, são regiões que se organizam com certo grau de autonomia em relação à articulação federativa vertical, embora possam se utilizar dela;
- e. lógica de atuação regional da união e dos governos estaduais:** que envolve a articulação desses governos a partir de suas políticas públicas. Nesse sentido, a articulação com o plano subnacional se dá dentro dos programas federais ou estaduais. Também nessa categoria podem ser incluídas as ações da União e dos estados para incentivar a cooperação intermunicipal, o que normalmente faz parte de uma política regional de tais governos;
- f. lógica de atuação macrorregional:** estabelecida pela articulação entre estados ou entre municípios de mais de um estado – como no caso das Rides e do Polo Petrolina-Juazeiro. A contiguidade e a identidade regional são importantes aqui, bem como o papel dos governos estaduais. No entanto, o Governo Federal também pode atuar em processos macrorregionais, particularmente em áreas marcadas pela desigualdade;

- g. lógica econômica de parceria público-privado:** cujo principal exemplo são os Arranjos Produtivos Locais (APLs), mas que também pode ocorrer em obras de infraestrutura. O principal objetivo aqui é potencializar atividades econômicas por meio da lógica territorial, envolvendo articulações locais e apoio do governo estadual e até da União;
- h. lógica social de parceria público-privado:** que envolve o apoio de entidades sociais ou empresariais a articulações entre níveis de governo, como é o caso do consorciamento educacional na Chapada, na Bahia (um dos estudos de caso desta pesquisa). Trata-se de um fenômeno ainda recente e pouco explorado, mas que tem potencial para crescer, principalmente na Educação;
- i. lógica de associativismo de *advocacy*:** o qual envolve articulações horizontais entre níveis de governo, na busca da defesa de seus interesses e, cada vez mais, na proposição de políticas públicas. Nesse sentido, o associativismo de *advocacy* tem se transformado num modelo de compartilhamento e disseminação de políticas, como mostram os casos do Consad e da Fecam (Federação Catarinense de Municípios), que foram estudados por esta pesquisa;
- j. lógica *ad hoc* de cooperação intergovernamental:** na qual caberiam todos os outros casos de consorciamento, formal e informal, entre níveis de governo, de maneira horizontal ou vertical, para resolver algum problema comum muito específico ou pontual. Trata-se de uma categoria residual, que engloba uma multiplicidade de associativismos territoriais. Como o federalismo é conhecido por sua elasticidade de situações e soluções, é preciso levar em conta que muitos casos serão assim caracterizados.

Essas lógicas de associativismo territorial podem ser preenchidas por diversos modelos legais de parceria intergovernamentais e, inclusive, podem se imbricar. O mais importante é ter um diagnóstico claro de qual é o dilema federativo em questão e ter um leque de institucionalidades capaz de dar conta de situações diferentes.

Mas é preciso ter mais conhecimento sobre casos de associativismo territorial no Brasil para ser ter um mapa melhor das possibilidades. Sabemos ainda

pouco sobre as lógicas de arranjos intergovernamentais e sobre as potencialidades dos instrumentos institucionais. Esse último comentário abre as portas para sintetizarmos as principais conclusões dos onze estudos feitos por esta pesquisa, que trazem questões que, ao final, podem reduzir parte do desconhecimento sobre este capítulo do federalismo brasileiro. A seleção dos casos foi feita de modo a analisar todas as dez lógicas de associativismo territorial e muitas das formas institucionais que elas adotam, levando em conta, também, o grau de hibridismo existente nesta amostragem de experiências.



# CAPÍTULO IV

## 4. SÍNTESE DOS ESTUDOS DE CASO SOBRE ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL NO BRASIL

Esta parte do relatório faz uma síntese das principais conclusões obtidas pelos onze estudos de caso. Como dito antes, as experiências analisadas abarcam uma gama enorme de possibilidades e situações, o que aumenta a riqueza dos resultados encontrados.

### CASO 1: A FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS E O FOMENTO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS: PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Trata-se de um caso vinculado à **lógica de associativismo de advocacy**, com o uso de uma institucionalidade baseada numa federação de municípios e de formas consorciadas tanto administrativas como de consórcio público de direito público – o exemplo desenvolvido dentro do caso, o Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal (Ciga), refere-se a um consórcio de público de direito público.

O primeiro ponto que chamou atenção foi a especificidade do caso catarinense. O associativismo municipalista em Santa Catarina é um dos mais antigos e mais estruturados da Federação brasileira. O estudo de sua experiência singular é uma forma de entender o que há de neste caso que poderia ser usado para compreender esse caráter seminal, bem como o que existe por lá que poderia ser utilizado para pensar a disseminação de tal associativismo territorial para outros estados.

Esse associativismo tem hoje como seu principal baluarte a Fecam. Fundada em 1980, principalmente como forma de defender os interesses dos municípios interioranos frente à capital, ela é uma pessoa jurídica de direito privado, de natureza civil, sem fins econômicos, com tempo de duração indeterminado e sede administrativa em Florianópolis.

Sua formação vem tanto da tradição associativista do oeste do estado, inaugurada no início da década de 1960, como dos movimentos municipalistas do sul do país, que, no final do regime militar, lutavam para representar melhor os municípios no processo de redemocratização.

A Fecam é financiada apenas por seus municípios associados e têm como característica importante a montagem de uma estrutura administrativa própria, na qual se desenvolveram habilidades técnicas fundamentais para defender um municipalismo capaz de discutir, propor, disseminar e ajudar municipalidades no campo das políticas públicas. É por essa linha que a Fecam tem, nos últimos anos, se especializado na consultoria para auxiliar governos municipais a criar consórcios – mais recentemente, sob a égide da Legislação de Consórcios Públicos de 2005. O caso estudado, o Ciga, é um exemplo neste sentido. Hoje, a Fecam apoia trinta consórcios públicos de direito público.

Os principais achados desta pesquisa foram os seguintes:

1. associações municipalistas podem ser veículo importante para disseminar e auxiliar na formação de consórcios;
2. a profissionalização constitui um fator importante para explicar o poder da Fecam, uma vez que, além de ser uma experiência pioneira e mais orgânica do que no resto da Federação, o associativismo intermunicipal catarinense diferencia-se por montar uma organização montada sob bases mais técnicas e estáveis;
3. o caso da Fecam revela uma dupla legitimação que favorece a construção de formas de associativismo territorial. De um lado, os municípios só aceitam ceder parte de sua autonomia, por meio do consórcio, porque confiam muito na Fecam, seja pela sua história de lutas municipalistas, seja (sobretudo) por sua capacidade técnica. Por outro lado, a Fecam é fortalecida nesse processo de produção de consorciamentos, aumentando sua legitimidade para atuação no campo da *advocacy* e abrindo, quem sabe, uma nova fronteira que

poderá gerar recursos para financiamento da associação. Está aí uma lição que poderia ser disseminada por outros grupos municipalistas, que poderiam reforçar assim sua legitimidade: a atuação como *advocacy* é fortalecida se a entidade municipalista assume, como orientação estratégica, o papel de articuladora de políticas;

4. cabe realçar também que a Fecam, em sua ação de auxílio aos municípios, atua de forma intersetorial, ampliando seu raio de ação;
5. é interessante destacar que, além de ajudar as municipalidades pequenas no processo de consorciamento, a Fecam tem conseguido atrair as cidades médias para arranjos territoriais. Sabe-se que a maioria dos consórcios no Brasil são formados pelos pequenos municípios, enquanto os médios são bem mais reticentes. Ainda é cedo para ter uma resposta peremptória sobre a razão de isso ocorrer de forma singular em Santa Catarina, mas uma das explicações possíveis é que a Fecam, além de seu papel indutor baseado em recursos técnicos, tem grande reputação, por sua história e por ser um “igual” perante os outros, o que lhe facilitaria atrair mesmo os que normalmente evitam o associativismo territorial;
6. o exemplo estudado como forma de atuação da Fecam, o Ciga, revela um duplo caráter inovador: primeiro, na forma como se desenvolveu o consórcio, pela via de uma associação de municípios; e, segundo, pelo conteúdo do consorciamento, que é a produção de um diário oficial eletrônico para os municípios, cortando custos e, ao mesmo tempo, aumentando a transparência governamental. A junção de um modelo que inova na forma e no conteúdo é um dos caminhos mais profícuos para o sucesso de uma ação governamental – não por acaso, o número de municípios que estavam no Ciga cresceu de treze para 81. Como dito no texto,

Na verdade, muito do sucesso dos arranjos associativos territoriais está na capacidade de conciliar inovações na forma – rompendo com o modelo muito homogeneizador e compartimentalizado do federalismo brasileiro – e no conteúdo, uma vez que a permanência e a aceitação de tais institucionalidades de consorciamento vinculam-se bastante à obtenção de

resultados concretos para um problema de política pública, o que exige muitas vezes um ângulo diferente do padrão até então prevalecente.

7. outro ponto positivo deste caso foi a posição mais flexível do Tribunal de Contas de Santa Catarina em relação ao Ciga, facilitando o consorciamento. Trata-se de um caso excepcional no Brasil de hoje, uma vez que os tribunais de contas têm criado problemas para formas mais flexíveis de gestão que não caibam no modelo homogeneizador do Direito Administrativo Brasileiro;
8. alguns problemas também apareceram na experiência da Fecam. Um deles é a competição que o governo estadual, por meio das chamadas SDRs, tem estabelecido com a associação municipalista. Para construir um bom ambiente de consorciamento, é preciso que haja relações menos competitivas entre o governo estadual e as entidades municipalistas. Conflitos são corriqueiros numa Federação, mas é preciso ter canais de diálogo e respeito mútuo – o pluralismo federativo, definido por Michel Burgess (1993). O que está em jogo, do ponto de vista do futuro do associativismo territorial brasileiro, é que o governo estadual compete pelo **controle** dos municípios, quebrando a lógica da autonomia que permite semear um espaço para os arranjos intergovernamentais dentro do federalismo democrático;
9. por fim, no caso do Ciga ainda há frágeis mecanismos de participação e controle social, bem como de gestão por resultados, baseada em indicadores. Essa dupla transformação, democrática e no modelo de administração pública, precisa também chegar às formas de associativismo territorial.

## CASO 2: CONSÓRCIO DE TRANSPORTE METROPOLITANO DO GRANDE RECIFE: PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Estudar o caso do Consórcio de Transporte Metropolitano do Grande Recife é muito importante, primeiramente, porque as pesquisas sobre regiões metropolitanas são exageradamente concentradas nas experiências do Sudeste, depois transpostas analiticamente, sem o devido cuidado, para o

restante do país. É preciso levar em consideração a especificidade urbano-metropolitana de outras RMs pelo Brasil afora. Ademais, algumas experiências, especialmente a do Grande Recife, são extremamente ricas em termos político-institucionais, abrindo novas possibilidades para o tema do associativismo territorial.

Os resultados inovadores do Grande Recife têm suas origens na longa tradição local de se discutir e se pensar o tema da metropolitanização, algo que vem da década de 1950. Há quatro grandes características nesse caso de associativismo territorial. Primeiro, obteve-se uma aliança muito forte entre o governo do estado e a capital, algo pouco comum, infelizmente, na maioria das RMs. Isso facilitou a construção de um pacto institucional numa tragédia dos comuns que têm efeitos sociais (dificuldades de locomoção principalmente das pessoas mais pobres) e econômicos (aumento dos custos logísticos, reduzindo a competitividade da economia local) perversos.

Em segundo lugar, conseguiu-se montar um modelo com vários tipos de arenas e institucionalidades, envolvendo agência, fundo e fórum metropolitanos. Com isso, buscou-se resolver problemas de gestão, financiamento e democratização a um só tempo. Ademais, em terceiro lugar, há várias experiências, além da questão do transporte, em que algum tipo de institucionalidade no Grande Recife.

A última peculiaridade do caso da Grande Recife é a montagem de um consorciamento conforme a nova legislação de 2005, tendo sido o primeiro consórcio numa área metropolitana advindo dessas regras. Montou-se um consórcio público, modelo gerencial voltado mais para o longo prazo do que os consórcios administrativos, mas de direito privado, uma vez que os atores não se sentiram seguros de se “amarrarem” a todas as obrigações previstas na codificação do direito público.

Os principais achados desta pesquisa foram os seguintes:

1. um duplo legado prévio foi fundamental para o encaminhamento da experiência consorciada da Grande Recife. Primeiro, a existência de órgãos metropolitanos advindos da época do regime militar, e que não foram fechados ou enfraquecidos pela redemocratização, forneceram pessoal com grande experiência para atuar sobre o tema. O segundo legado foi a criação de uma institucionalidade para as regiões metropolitanas na década de 1990 – mais precisamente, em 1994 –, quando a maior parte das RMs estavam em crise.

A construção do Sistema Gestor Metropolitano foi um passo fundamental para impulsionar, posteriormente, o consorciamento;

- 2.** o outro fator específico que explica a montagem desse consórcio é, sem dúvida alguma, o pacto entre o governo estadual e a capital. Cabe frisar que esse arranjo é meramente conjuntural, de modo que não há garantia para sua continuidade, nem elementos para propor, simplesmente, sua disseminação pelo país. Alvissareiro foi o intercâmbio de gestores entre os dois governos, o que facilitou a costura técnica do consorciamento;
- 3.** criou-se um modelo de governança bastante amplo e complexo, só equiparável, entre as RMs, com o caso de Belo Horizonte. Nesse aspecto, destaca-se a criação de várias institucionalidades, particularmente as com participação da sociedade. É provável que esse seja o consórcio com maior participação social no país – certamente o é para as grandes áreas urbanas;
- 4.** a criação do Parlamento Comum Metropolitano envolveu as câmaras municipais no processo, favorecendo uma entrada mais autônoma dos municípios e seus representantes nesse consorciamento. Num país de forte tradição executivista, que nos municípios vira “prefeiturização”, esta é uma experiência bem interessante e que deve ser disseminada. Cabe ressaltar que o Parlamento Comum Metropolitano compartilha informações entre as câmaras e entre os poderes;
- 5.** o Consórcio de Transporte Público transformou-se não só num arranjo intergovernamental, mas numa estrutura multifederativa, uma vez que o governo estadual também é sócio deste arranjo, aumentando sua co-responsabilidade pelos resultados do consórcio. Novamente aqui se encontra um aspecto que pode ser disseminado para outros casos, especialmente, mas não só, os metropolitanos;
- 6.** a construção do modelo de consorciamento no transporte público não impediu a proliferação de outras arenas de debate e articulação metropolitana nos mais diversos assuntos. Talvez esteja nesse ponto

uma das maiores riquezas do caso do Grande Recife: seu dinamismo metropolitano, com vários grupos se mobilizando sobre o assunto;

- 7.** mas também há dificuldades e problemas que devem ser destacados. Um deles é a forte setorialização da agenda metropolitana na Grande Recife, o que dificulta ter uma visão mais sistêmica do processo, além de ter resultados muito diferentes por área. Um exemplo nesse sentido é o fracasso em montar um consorciamento na questão dos resíduos sólidos, mesmo tendo havido um pioneirismo da RMR nesta discussão. O estudo de caso assim justifica as razões do insucesso:

Sendo uma questão possivelmente mais urgente que a do transporte público metropolitano, onde com todas as suas limitações foi criado o Grande Recife Consórcio de Transportes Metropolitanos, entre as possíveis justificativas para esse “engavetamento” do processo de consorciamento da gestão integrada multifederativa dos resíduos sólidos destacamos os interesses econômicos e a existência de conflitos entre os municípios que compõem a RMR no que diz respeito à destinação final de resíduos – afinal, ninguém quer ter um “lixão”. Outra possibilidade é que a população é menos afetada pela questão do lixo, ou seja, contanto que o lixo seja coletado, deixa de ser um problema para os cidadãos diretamente.

A criação do consórcio previa a construção de aterros sanitários públicos que pudessem atender diversas áreas da região metropolitana, no entanto não foi possível estabelecer parcerias com as administrações onde a construção desses aterros havia sido prevista. A possibilidade de articular uma gestão integrada dos resíduos sólidos por meio de um consórcio multifederativo potencializaria os esforços do poder público para a resolução dos problemas relacionados a essa questão. No entanto, apesar dos esforços do Governo do Estado e da Prefeitura do Recife, faltou vontade dos demais políticos da RMR para buscar respostas conjuntas para o problema da destinação dos resíduos sólidos.

- 8.** a despeito do inegável sucesso do consorciamento no transporte público, ainda é muito forte no Grande Recife, como em quase todo o país, o comportamento autárquico dos municípios, que se centram

demasiadamente em sua lógica própria, em detrimento da lógica intermunicipal. Mas como é fundamental participar de alguns arranjos comuns, muitas municipalidades adotam o comportamento “carona”, aproveitando-se do que é útil e não tem custo, político ou financeiro, e eximindo-se de participar ou delegar poder naquilo que traria prejuízos à sua dinâmica interna. Isso aconteceu também no caso do transporte público, de modo que o consorciamento ainda é limitado em sua expansão como arena de compartilhamento de decisões.

Isso fica claro, ainda, na maior delegação de poderes à agência do que ao conselho, que seria um espaço maior de decisão conjunta – e de repartição conjunta de custos. Como mostra o texto sobre o caso:

Apesar de continuar existindo formalmente, a importância do Conderm vem diminuindo significativamente ao longo dos últimos anos, indicando um menor interesse por parte das municipalidades em discutir as funções públicas de interesse comum na esfera metropolitana, ou ao menos numa instância que formalmente é estadual, além de apontar que a implantação de um instrumento legal não é suficiente para consolidar a prática de gestão compartilhada em âmbito metropolitano. Atualmente, **a força do SGM reside principalmente na estrutura técnica e profissional da Agência Condepe/Fidem, e não no Conderm.**

### CASO 3: O PROJETO CHAPADA: PRINCIPAIS CONCLUSÕES

O caso da Chapada, na Bahia, envolve a criação de um arranjo territorial intermunicipal na área de Educação bastante inovador em pelo menos cinco aspectos: há uma importante participação da sociedade na criação do modelo de cooperação, incluindo aí o apoio de uma fundação privada; o arranjo foi costurado por meio de um formato organizacional mais flexível, uma Oscip; a articulação intermunicipal teve como principal objetivo a criação de capacidades administrativas para os municípios lidarem no curto e no longo prazo com seus problemas educacionais; foi um projeto de articulação tanto intergovernamental como extragovernamental, juntando com habilidade as duas lógicas; e houve todo um processo de mobilização e busca de resultados que favoreceu a continuidade e o apoio ao consorciamento.

Os resultados da experiência da Chapada podem ser medidos basicamente por três resultados. O primeiro foi o aumento consistente das notas do Ideb dos municípios, alcançando uma média maior que a do estado. O segundo foi o crescimento do número de municipalidades, considerando o contingente inicial, que participam deste arranjo territorial. E, por fim, participam desse arranjo prefeitos dos mais variados partidos.

Tais resultados destacam-se mais ainda se frisarmos que a região não é rica e tem prefeituras com baixa capacidade institucional e financeira. Embora tenha havido ajuda financeira inicial do setor privado, grande parte do avanço se deu com a consolidação de uma burocracia mais capacitada no setor de gestão escolar e pedagógica. Desse modo, pensou-se num modelo que estabelecesse bases de longo prazo para a política pública, algo que não é tão comum na Federação brasileira.

Os principais achados desta pesquisa foram os seguintes:

- 1.** o modelo organizacional adotado – termo de parceria com uma Oscip – deu maior flexibilidade e agilidade ao consorciamento dos municípios. Essa inovação institucional pode ser usada em outros casos, reduzindo o temor de engessamento organizacional que afasta muitos governos locais da cooperação intermunicipal;
- 2.** a criação desse arranjo veio da sociedade para o Estado – o chamado modelo *bottom-up*. A iniciativa foi de uma professora local, que articulou a Associação de Pais e Mestres em prol da mudança. Mas só foi possível continuar por conta dos recursos obtidos de uma fundação privada, mediante uma premiação a boas ideias de gestão. Embora não seja possível advogar esta prática como algo que deveria ser uma regra para o país, por conta da falta de recursos para lidar com todo o conjunto de municipalidades, a ideia de haver premiações para projetos de consorciamento local, tanto por concursos organizados pelo setor público como pelo privado, seria facilmente disseminada, gerando um efeito “bola de neve” no associativismo territorial brasileiro. De qualquer modo, buscar o envolvimento da sociedade e de fundações privadas na defesa de formas de articulação intergovernamental, principalmente no plano local, pode ser uma diretriz importante;

3. a estratégia de articulação *bottom-up* não é contraditória com formas de atuação com estilo mais *top-down*. Como mostrou a experiência da Chapada, foi preciso mobilizar e convencer o Poder Público, na figura dos prefeitos, para se conseguir implantar a política proposta – a rede de articulação pedagógica entre os municípios. O que se conclui, portanto, é que se faz necessário a junção dessas duas estratégias para produzir um melhor consorciamento;
4. a principal ideia do caso da Chapada foi a criação de condições locais para a qualificação de pessoal, por meio da formação continuada de coordenadores pedagógicos dos municípios. Esse instrumento permitiu às secretarias de Educação e às escolas terem uma burocracia mais capacitada para gerir o processo educacional, tanto no curto quanto no médio prazo. Com essa medida, conseguiu-se atuar em duas questões estratégicas da descentralização municipalista brasileira: as prefeituras atuaram mais voltadas para o futuro (e não para o plano imediatista) e foi atacado um dos maiores déficits dos governos locais, que é a fragilidade de sua burocracia;
5. houve também grandes inovações no campo da mobilização social. A maior ideia nesse sentido foi a criação do chamado dia “E”, quando os candidatos a prefeito dessas cidades eram obrigados a discutir o tema da Educação e falar sobre seu compromisso acerca do consorciamento existente na Chapada. Mas também houve outros seminários e participação de premiações – com obtenção não só de recursos, mas também de visibilidade –, que foram importantes para reforçar a legitimidade do empreendimento. Ressalte-se que a maior dessa mobilização foi de cunho regional, tendo como intuito fortalecer o consorciamento;
6. o modelo da Chapada foi movido claramente pela lógica dos resultados, e a obtenção deles foi fundamental para o sucesso desse modelo inter e extragovernamental de ação. A existência de um indicador claro e com grande visibilidade social na política pública educacional, o Ideb, facilitou essa estratégia, o que mostra que os padrões das políticas públicas são importantes incentivos para as formas de associativismo territorial. Essa era uma condição dada, mas a opção pela construção de uma burocracia meritocrática de longo prazo foi

virtude dos idealizadores do projeto, uma vez que a existência de suporte técnico favorece a gestão por resultados. Como mostra o relatório sobre o caso, a busca dos resultados tem sido fundamental para garantir a continuidade do modelo de consorciamento inter e extragovernamental:

O ponto central desta reflexão é mostrar como a cooperação intergovernamental e entre Estado e sociedade, para além de serem inovações institucionais, pode gerar melhores resultados para as políticas públicas. Mais do que isso: são estes resultados das políticas educacionais – no caso em questão – um dos fatores mais importantes para a continuidade e aprofundamento da experiência associativa, incluindo aí a expansão no número de municípios.

7. três grandes empecilhos se destacaram nessa experiência. O primeiro foram as ações do Tribunal de Contas contrárias ao modelo de Oscip – que, no caso, não é nem provedora da política, mas a estrutura de inteligência que permite a provisão da política. O fato é que o associativismo territorial no Brasil tem utilizado novos formatos organizacionais, na busca obviamente de inovações para enfrentar os problemas, e os órgãos de controle precisam se preparar para essa nova realidade – ou então muitas formas de articulação intergovernamental serão prejudicadas, senão interrompidas;
8. a despeito de todo o sucesso da articulação da política educacional na Chapada, o governo estadual não participou ativamente desse processo. Cabe lembrar que a professora que começou o movimento era de uma escola estadual. Esse exemplo, como muitos outros no país, revela que os governos estaduais precisam adotar políticas regionais para favorecer o consorciamento;
9. embora em menor medida do que o padrão brasileiro, algumas mudanças de prefeituras por conta das eleições tiveram impacto negativo sobre o consorciamento.

Para terminar a discussão deste caso, cito os dois últimos parágrafos do relatório, que realçam bem os principais resultados obtidos:

[O caso da Chapada] é um caso inédito não somente de articulação inter-setorial (sociedade civil, prefeituras e setor privado) na área da Educação, mas também da formação de uma rede nos moldes de um consórcio intermunicipal envolvendo a liderança de uma Oscip. Em poucas palavras, o seu sucesso dependeu da atuação de uma liderança local que conseguiu apoio de longo prazo de uma Fundação empresarial, a qual foi capaz de se articular com os governos locais, convencendo-os da pertinência do associativismo e dando-lhes condições financeiras e construindo estruturas gerenciais mais duradouras nas prefeituras, processo que foi coroado, no que se refere à produção de sua permanência e expansão, pelo avanço nos resultados educacionais, os quais praticamente amarram os atores locais no arranjo, tornando mais difícil o abandono da ação intermunicipal.

Ressalte-se que o caso contradiz as teorias que dividem mais radicalmente as criações institucionais entre as que vêm da sociedade *versus* as que vêm do governo, uma vez que o sucesso do Projeto Chapada só foi possível pelo imbricamento de ambos, permitido pelo estabelecimento de condições institucionais de mais longo prazo – sobretudo as gerenciais – e pela obtenção efetiva de resultados na Educação. Mais do que isso: para atacar as dificuldades ainda existentes – falta de apoio do governo estadual, dificuldades com órgão de controle, mudanças político-eleitorais e baixo capital social local – é necessário aumentar o imbricamento entre as ações vindas da sociedade com as advindas do governo, juntando estratégias de *bottom-up* com outras de estilo *top-down*, amparadas por um modelo institucional flexível e baseado no convencimento contínuo das partes e nos resultados das políticas, os quais tiveram uma estratégia bem sucedida de divulgação, acompanhamento e mobilização da sociedade – o “Dia E” – em torno deles.

#### **CASO 4: COMITÊ DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA: PRINCIPAIS CONCLUSÕES**

Os comitês de bacia constituem uma das formas mais institucionalizadas de cooperação federativa entre as políticas públicas brasileiras. Suas principais virtudes têm sido destacar mais o tema ambiental na agenda governamental e montar arenas de discussão e deliberação sobre o assunto. No entanto, geralmente elas têm fragilidades no campo organizacional e na obtenção de resultados.

A história do Comitê de Bacias Hidrográficas da Região Metropolitana de Fortaleza (CBH-RMF) se inicia em novembro de 1996, mas só é finalizado em 2003, numa longa história de negociação e construção institucional. Os fatores mais importantes para a formação do comitê foram os seguintes:

- a existência de conflito de interesses no tocante à questão da gestão dos recursos hídricos na região metropolitana de Fortaleza, que é também a região em que se localizam os dois principais polos industriais do estado (e, portanto, precisam fornecer água de qualidade para a indústria, em especial para a indústria alimentícia, como era o caso da Kaiser);
- a necessidade de se garantir uma alocação adequada da água, levando-se em consideração os distintos interesses em jogo (empresas, sociedade civil da própria região metropolitana e das regiões vizinhas, que fornecem água para a RMF, que não possui recursos hídricos suficientes para se autossustentar);
- e, ainda, a já existência de outra experiência de comitê de bacias no estado, o da bacia do Curu, que fora a primeira a se formar no estado (1997) e já vinha mostrando resultados satisfatórios na gestão dos recursos hídricos.

Vale salientar que a RMF não possui os recursos hídricos necessários para a sua população e para as indústrias nela localizadas, precisando captar água em bacias vizinhas. Sendo assim, apenas por meio de uma gestão integrada, por um “sistema de bacias”, é possível garantir o correto abastecimento para a região. Levando-se em conta o fato de que existem pequenas comunidades rurais e indígenas que dependem da água dos açudes da região vizinha à RMF, o papel da Cogerh foi fundamental para a instituição do comitê, como intermediador dos diálogos necessários entre poder público e sociedade civil, no sentido de garantir os interesses distintos, de regiões distintas do estado. Em poucas palavras, essa tragédia dos comuns fortaleceu os laços de cooperação, havendo aqui mais uma necessidade de organização e modelagem do comitê que de indução propriamente dita – ao contrário do que ocorre em outras formas de consorciamento, que precisam fortemente do apoio de vertical ou horizontal de entes federativos para se desenvolver.

Três outros aspectos favoreceram a constituição deste arranjo territorial. O primeiro é a existência de uma lei federal que estabelece que os comitês fazem parte de um sistema de recursos hídricos, o que gera uma pressão sobre os entes locais. Sempre que há uma lógica articuladora nos sistemas de políticas públicas, isso facilita o associativismo. Além disso, a área ambiental tem uma coalizão de interesses e ideológica – neste caso, trata-se de uma comunidade epistêmica – razoavelmente estruturada, diferentemente da maioria dos setores. Por fim, a ação do governo cearense é pró-arranjos regionais, o que também foi bastante importante.

Os principais sucessos desse modelo foram os seguintes:

- a resolução bastante razoável do problema de abastecimento de água na RMF;
- do ponto de vista intergovernamental, o comitê tem conseguido reunir representantes dos três níveis de governo, bem como de diversas prefeituras, com interesses muitas vezes distintos, criando um fórum de negociação efetivo;
- a criação de uma estrutura institucional que permite a participação de todos os atores atingidos;
- por fim, vale lembrar que o comitê tem um papel significativo de educação das comunidades locais, ressaltando junto a elas a importância da preservação da qualidade da água, da necessidade de utilização racional e de se evitar o desperdício. Essa função vem sendo desenvolvida por meio do que o comitê chama de “Semana da Água”, que é realizada em todas as regiões da bacia, discutindo com a sociedade civil temas de educação ambiental.

Entretanto, permanecem alguns problemas importantes, que podem servir de lição para outras experiências. O primeiro, e mais importante, é que esse tipo de arranjo ainda é muito falho no que se refere à gestão por resultados. A qualidade técnica do modelo é frágil, particularmente porque não consegue produzir projetos com indicadores claros e instrumentos de avaliação efetivos. Eis aqui algo que se repete em muitas experiências de

consorciamento: as falhas de gestão prejudicam o processo de cooperação intergovernamental na busca de seus objetivos.

Isso fica muito claro no grande problema de política pública não resolvido pelo Comitê de Bacia da Região Metropolitana de Fortaleza: a qualidade da água. Para atingir esse resultado, é preciso mais do que mobilização e cooperação; faz-se necessário ter um modelo de gestão efetivo. Para isso, o comitê teria de ter uma estrutura técnica que de fato não possui. Nesse sentido, ele funciona mais como um fórum de articulação, negociação e mobilização – o que, em si, já é bastante positivo – do que como uma agência governamental, como nos casos metropolitanos aqui estudados.

Outro problema importante é a diferença no grau de participação dos atores. Enquanto as empresas e as prefeituras participam mais ativamente do processo de discussão e deliberação, a sociedade civil, representada pela figura do usuário, tem uma participação pífia. Essa assimetria não acontece somente nesse caso; ela se repete em vários fóruns participativos da democracia brasileira. Não há uma resposta simples para essa dificuldade. Porém, é preciso lembrar que os atores sociais, se engajados, podem melhorar a qualidade do processo decisório dos modelos de consorciamento.

Ainda poder-se-ia destacar como problema a fragilidade política e institucional da RMF. Diferentemente da Grande Recife ou da Grande Belo Horizonte, a articulação metropolitana é muito frágil, não contando também com instituições capazes de lidar com a questão. Os municípios da RMF são mais atomizados, o que leva a uma enorme prevalência do governo estadual. No caso, ele é favorável ao arranjo dos comitês de bacia, mas, nos casos em que isso não acontece, prevalece a ingovernabilidade metropolitana.

## **CASO 5: ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS EM PERNAMBUCO: PRINCIPAIS CONCLUSÕES**

Os APLs constituem uma forma de associativismo territorial que lida mais direta e especificamente com a atividade econômica, uma vez que os outros tipos trabalham principalmente com políticas públicas, especialmente as de corte social, ou então com uma mistura entre estas duas óticas, como no caso da região metropolitana, mas sem um enfoque tão direcionado à atividade

econômica. De todo modo, vale ressaltar que os APLs podem se combinar com outros tipos de consorciamento territorial.

Também vale chamar a atenção de que os APLs têm abarcado ações tanto federais como estaduais, de maneira isolada ou de forma cooperativa, como tem ocorrido crescentemente, abrindo um campo fértil para a articulação intergovernamental para fins de desenvolvimento territorial. Ainda sob o ponto de vista federativo, outra questão extremamente é que os APLs constituem atualmente uma das ações regionais mais fortes dos governos estaduais, vindo no bojo de uma transformação na forma como os estados pensam seu lugar no conjunto das políticas públicas. Um caso paradigmático nesta linha é o de Pernambuco, estudado por esta pesquisa.

A experiência dos APLs em Pernambuco realça cinco aspectos que podem servir de lição para pensar o associativismo territorial brasileiro.

No estado de Pernambuco foram instituídas regiões de desenvolvimento (RD) no período de 1999 a 2002, com o objetivo de fomentar políticas de desenvolvimento de acordo com os problemas, dificuldade e objetivos comuns a cada uma das doze regiões: Agreste Setentrional, Agreste Central, Mata Norte, Mata Sul, Metropolitana, Moxotó, Sertão Central, Agreste Meridional, Sertão do Araripe, Sertão do Pajeú, Itaparica e Sertão do São Francisco. Foi nesse contexto que se desenvolveram os APLs pernambucanos, relacionados ao investimento em infraestrutura por meio de ações regionais e setoriais.

É interessante notar que foram desenvolvidos APLs em tipos diferentes de necessidade econômica. O estudo de caso mostrou duas experiências bem diferentes, o arranjo no setor leiteiro e o referente ao setor de tecnologia da informação. Para dar suporte a ambos, o governo estadual tem e articula diversas instituições: o Instituto de Tecnologia de Pernambuco (Itep), a Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (Facepe), o Instituto Agrônomico de Pernambuco (IPA) e, como mais importante, a Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (AD-Diper), que coordena o Núcleo Estadual de Pernambuco, composto por representantes do governo estadual, sistema S, instituições financeiras, setor empresarial, Sistema C&T e representante dos trabalhadores para realizar o Programa de Desenvolvimento Preliminar (PDP), visando resumir os desafios, oportunidades e o andamento das ações de cada APL. Cabe frisar que, embora cada vez mais estados se engajem em políticas para APLs, o caso pernambucano talvez seja aquele que tem o modelo mais complexo e sofisticado.

Outro aspecto relevante é que os APLs em Pernambuco contam com forte imbricamento inter e extragovernamental. O Sebrae, o Banco do Brasil, no plano federal, as universidades e organismos multilaterais fazem parte dessa densa rede de parceria.

Como mostra o relatório, há cinco conclusões importantes a se tirar dessa experiência, e que podem servir para pensar o efeito dos APLs na dinâmica de associativismo territorial no Brasil.

O primeiro aspecto é a possibilidade de montar articulações territoriais em torno de atividades econômicas, por meio de um “segundo nível” de associativismo. O “primeiro nível” é a existência de associações setoriais locais, que podem ser inclusive apoiadas e mesmo induzidas pelos governos. O APL ficaria num nível acima, reforçando o associativismo de “primeiro nível” e ampliando as potencialidades iniciais, por meio de ações mais amplas, possibilitadas, em particular, pela organização regionalizada. A grande questão analítica é entender que fatores favorecem a passagem do “primeiro nível” para o “segundo nível” de associativismo. A existência de forte associativismo empresarial, a indução dos Sebraes locais e a articulação das universidades mostraram-se importantes nos casos estudados, estes dois últimos pontos podem ser mais bem utilizados numa política de longo prazo e generalizável para todo o país.

O segundo aspecto a realçar é a necessidade de uma política regional por parte do governo estadual para que os APLs sejam bem sucedidos. O caso de Pernambuco é bastante interessante porque a multiplicação de APLs por lá se deveu, em boa medida, à conscientização paulatina do governo estadual da importância deste instrumento, o que levou à produção incremental de uma política regional para o desenvolvimento econômico. Se todos os estados conseguirem montar essa agenda, poderão potencializar o sucesso econômico de suas empresas e atrair mais, sem o custo absurdo da guerra fiscal derivada dos “leilões” por multinacionais, além de atuar por uma ótica regional associativa que favorece um planejamento mais racional do desenvolvimento.

O terceiro aspecto que deriva da análise deste caso é o entrelaçamento federativo produzido pelos APLs, com a participação da União, do estado e dos municípios. Cada qual encontrou um lugar. O Governo Federal induzindo por meio de financiamento – casos do MDS no APL do Leite e Derivados e do Banco do Brasil e da Finep no APL Porto Digital – e por meio da capacitação gerencial – feita, por exemplo, pelo Sebrae –; o governo estadual por meio da

organização regionalizada das atividades, do investimento em infraestrutura, de compras governamentais e do financiamento; e os municípios com mão de obra e apoio logístico.

Os APLs mostram que nenhum ente federativo resolveria sozinho a questão da organização regionalizada do desenvolvimento. Mais do que isso, a produção da cooperação os obriga a encontrar novos papéis complementares e mesmo a desenvolver competências que não tinham ou que eram fracas. **É nítido que o governo pernambucano teve de melhorar sua institucionalidade e sua burocracia para que pudesse atuar com mais efetividade nos arranjos. Cabe frisar que a necessidade de organizar os atores econômicos de forma associativa obriga o governo a buscar o aperfeiçoamento de suas capacidades governativas. Este aspecto é uma consequência indireta, mas não menos positiva, dos APLs.** Também a pesquisa revelou como o Governo Federal, pelo menos em Pernambuco, conseguiu atuar bastante nos APLs, provavelmente com mais vigor do que na maioria dos tipos de associativismo.

Por fim, vale destacar que os APLs, ao gerar uma divisão e entrelaçamento de papéis, resultam em conversas, negociações, aprendizado e, por vezes, propostas de compartilhamento de funções entre os níveis de governo, que vão descobrindo ou criando ações e até programas que possam participar da parceria federativa contida nos APLs.

Um quarto aspecto retirado das experiências estudadas é a necessidade de se criar uma governança singular para um tipo de parceria que envolve as três formas básicas de coordenação de políticas públicas: intergovernamental, extragovernamental (relação entre Estado e sociedade/mercado) e intragovernamental. Nesse sentido, duas soluções apareceram nos APLs pernambucanos: a criação de organizações fora do Direito Administrativo clássico – como organizações sociais ou Oscips – e a montagem de conselhos de governança dos APLs nos quais haja ampla participação dos diversos atores que compõe o arranjo.

Por fim, cabe ainda destacar outro aspecto: os APLs pernambucanos incentivaram ações intersetoriais e integrais – isto é, articulação dos vários objetivos da ação governamental. A ampliação do número de atores e, especialmente, sua organização sob formato territorial-associativo favorecem a maior integração entre os setores de políticas e também a busca de sinergia entre metas econômicas, sociais e ambientais.

## CASO 6: TERRITÓRIO DA CIDADANIA DO CARIRI: PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Este caso se relaciona com uma das políticas regionais mais importantes do Governo Federal, o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Ele foi lançado em fevereiro de 2008, com o objetivo principal de combater a extrema pobreza na área rural, o PTC busca “promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”. O PTC representa hoje um esforço de integração de ações, planos, programas e políticas públicas desenvolvidas por 22 ministérios.

Como mostra o texto do relatório, considerando que a promoção do diálogo e intercâmbio de informações entre ministérios e órgãos federais não tem nada de banal ou simples, em razão da tendência fragmentadora do Executivo federal – por conta da lógica setorialista e devido à divisão do poder resultante do “presidencialismo de coalizão” –, é incontestável o mérito dessa estratégia configurada no PTC. Ainda mais louvável, no entanto, é a tentativa de construção de um modelo de coordenação intergovernamental entre os entes federativos (com envolvimento dos estados e municípios em torno de uma governança federativa) e o incremento do envolvimento das organizações da sociedade civil atuantes no espaço do território no processo de planejamento territorial. Desse modo, trata-se de um programa que busca atuar nas três pontas clássicas da coordenação de políticas públicas: a intragovernamental, a intergovernamental e a extragovernamental (relação Estado e sociedade).

A complexidade do projeto, contudo, mostra que há muitas dificuldades a superar. Escolheu-se o caso do Cariri, no Ceará, exatamente por ser uma região marcada por desigualdades e contrastes, que tornam difícil o estabelecimento de formas de coordenação federativa.

O Território do Cariri é conhecido pelo epíteto de “oásis no sertão” e está situado no centro do semiárido brasileiro, praticamente equidistante de todas as capitais do Nordeste brasileiro. Graças à sua geografia e relevo privilegiados em pleno sertão, seu microclima agradável, bem como à fartura de recursos hídricos, a região desde sempre atraiu os povos dos estados vizinhos. Devido a isso, trata-se de uma região com forte tradição cultural. Mas não só de riqueza vive o Cariri. Coexistem na mesma região, que abrange todo o sul do estado do Ceará, dois outros “cariris”: um mais

pobre, o Cariri Oeste, na fronteira com o Piauí; e outro um pouco melhor posicionado em termos econômicos, o Cariri Leste, na fronteira com a Paraíba e o norte de Pernambuco.

O Território da Cidadania do Cariri abrange uma área de 15.225,60 km<sup>2</sup> e é composto por 27 municípios: Abaiara, Araripe, Aurora, Barro, Brejo Santo, Campos Sales, Caririçu, Crato, Juazeiro do Norte, Milagres, Tarrafas, Altaneira, Antonina do Norte, Assaré, Barbalha, Farias Brito, Granjeiro, Jardim, Jati, Mauriti, Missão Velha, Nova Olinda, Penaforte, Porteiras, Potengi, Salitre e Santana do Cariri (mais recentemente, também o município de Várzea Alegre luta por sua inclusão no território). A população total do território é de 853.838 habitantes, dos quais 262.238 vivem na área rural, o que corresponde a 30,71% do total. Possui 48.208 agricultores familiares, 605 famílias assentadas, 453 pescadores artesanais e três comunidades quilombolas. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio é 0,66.

A grande vantagem dessa experiência é que o governo cearense é um dos poucos do Brasil que tem uma política regional mais estruturada. Nesse sentido, as condições do PTC era melhor aqui que na maioria de suas intervenções em outras áreas.

Em grande medida, trata-se de uma política federal, articulando as ações de seus ministérios, com algumas formas de entrelaçamento com os outros níveis de governo. Como bem ressalta o relatório,

O território não tem muita autonomia para deliberar, e fica limitado mais ao acompanhamento das ações. A centralização ainda é forte por parte de todos os Ministérios. Não é possível, por exemplo, definir onde serão alocadas as escolas; não é possível definir quantos quilômetros de estrada serão construídos, ou tampouco inserir novos beneficiários nos programas federais. Assim sendo, em termos de inovações, os gestores julgam que ainda há poucos mecanismos à disposição para influenciar no processo de formulação. Por outro lado, julga-se que há muitos avanços em termos da governança e da implementação das ações, bem como da articulação entre os órgãos coordenadores do PTC no estado, isto é, a Delegacia Federal (representação estadual do MDA) e SDT (com sede em Brasília). **Noutras palavras, o Território da Cidadania aparentemente apresenta mais inovações no processo de implementação intergovernamental do que no processo de formulação intergovernamental.** Este é um tema importante para pensar a lógica atual da Federação brasileira.

Nesse sentido, o modelo de governança do PTC pode favorecer formas de articulação intra, inter e extragovernamental, mas ele não é, em si, uma institucionalidade de *multi-level governance*. Mesmo assim, cabe ressaltar que ele permite um processo de desconcentração mais efetivo e permeável por parte do Governo Federal, e isto é uma questão fundamental para a Federação brasileira, sobretudo tendo em conta que as grandes desigualdades sociais e federativas do país vão exigir importantes ações de autoridade inclusiva por parte da União. Afinal, para combates as disparidades e a os bolsões de miséria, o Governo Federal terá de ter, na ponta, “braços” fortes (capacitados e com recursos), bem articulados com a realidade local, e capazes de fazer com que seus diagnósticos e demandas depois cheguem aos formuladores. Analisando pelo caso em questão, o Território da Cidadania do Cariri ainda não consegue fazer o fluxo de volta para Brasília, algo que seria necessário para políticas que, ao final, sempre terão de retornar aos municípios.

## **CASO 7: CONSÓRCIOS DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO DO SERTÃO CENTRAL SUL DO CEARÁ: PRINCIPAIS CONCLUSÕES**

Esse é o caso mais marcado pela questão da desigualdade e da carência de recursos. E exatamente por essa razão que foi selecionado o caso deste consórcio de desenvolvimento, que representa o limite não só do municipalismo puro, como também do intermunicipalismo.

O Consórcio de Desenvolvimento da Região do Sertão Central Sul (Coddessul) é composto por municípios que se assemelham em diversos aspectos. Encontram-se no centro-sul do Estado, estão no clima semiárido e se baseiam na agricultura e na pecuária. Nessa região, não há um município-polo, ou seja, não há uma cidade que concentre um número maior de habitantes do que os demais e o poder político e econômico. Os municípios que compõem o consórcio são: Acopiara, Boa Viagem, Deputado Irapuan Pinheiro, Milhã, Mombaça, Pedra Branca, Piquet Carneiro, Quixeramobim, Senador Pompeu e Solonópole.

A grande pergunta é: diante da fragilidade dos municípios da região, como se conseguiu montar uma forma consorciada de atuação? Foi o prefeito Alci Pinheiro, da cidade de Piquet Carneiro, que iniciou este processo, cujo objetivo inicial era de colocar aquela parcela do território cearense na agenda do governo estadual. É interessante notar que ele conseguiu reunir os

prefeitos da região e obteve o apoio da procuradora-geral do estado, Regina Rego, que, ao se interessar e se aprofundar na discussão do assunto, montou uma consultoria para a criação e a gestão de consórcios – o Instituto para Desenvolvimento de Consórcios (IDC).

Desse modo, o resultado dessa articulação para a criação do Codessul foi a entrada do assunto na agenda do governo estadual. Até o momento, o governo estadual não tinha experiência na criação dos consórcios. E, a partir disso, o incentivo à implantação dos consórcios passou a ser uma política estadual no Ceará, especialmente, por meio do apoio à criação dos consórcios de Saúde e de Resíduos Sólidos. Esta foi a maior vitória desse caso de consorciamento.

A partir da pressão da Codessul, o governo cearense começou a incentivar a formação de consórcios nas áreas de Saúde, Resíduos Sólidos, Educação etc. Um dos casos mais interessantes, envolvendo a parceria do governo estadual com o consórcio local, foi na área de Educação, particularmente na compra regionalizada de merenda escolar. Segundo o relatório, as compras em pequenas quantidades tinham um ônus maior. Dessa forma, os municípios desenvolveram um cardápio comum e passaram a comprar conjuntamente os alimentos da merenda. De acordo com Regina Rego e Alci Pinheiro, o objetivo era incentivar as diferentes culturas dos municípios, a agricultura familiar e diminuir os gastos públicos. O consórcio fez um convênio com a Conab (Companhia Nacional de Abastecimento), que comprava os alimentos das famílias e distribuía para o consórcio. Juntavam-se, assim, objetivos da política educacional com os de política agrária.

A despeito de se basear uma política bem concebida, a compra regionalizada não é mais realizada. Percebeu-se algo que já está colocado pela literatura sobre as políticas públicas brasileiras: a área educacional não tem sido muito propícia à cooperação federativa. O chamado regime de colaboração não só tem sido incapaz de promover maior coordenação entre estados e municípios, como também não ajuda na articulação intermunicipal.

No caso dos consórcios de Saúde na região, houve um maior desenvolvimento, porém, a ação é toda controlada pelo governo estadual. Tais consorciamentos de Saúde criados no Ceará demonstram que a autonomia dos municípios, sua participação e sua capacidade de gestão estão sendo negligenciadas. Os mecanismos de indução são efetivos, mas, para os consórcios serem sustentáveis ao longo do tempo e criarem uma cooperação real entres os entes, deve haver a preservação de suas autonomias. Ou seja, podem ser

estimulados consórcios verticais sem que o peso dos entes locais nas decisões do consórcio seja enfraquecido ou mesmo retirado.

Embora tenha sido bem sucedido no momento da formação da agenda, com o tempo o Codessul foi tendo menor importância para o governo estadual, que começou a privilegiar as regiões que tinham maior potencial econômico. No fundo, como outros governos estaduais com ações regionalizadas, o governo cearense tem sido menos efetivo nas regiões que dependem de uma lógica associativa baseada na questão do combate à desigualdade.

Ademais, se num primeiro momento, a contratação do Instituto IDC foi uma forma de reduzir assimetrias informacionais, este processo se tornou depois uma via pela qual não se consegue o fortalecimento da burocracia nos municípios e o engajamento das câmaras municipais e da sociedade civil para a implementação e institucionalização das ações, com o conseqüente aumento da cooperação, da fiscalização e do controle do consórcio. Em suma, não são criadas as condições de longo prazo para o desenvolvimento desses municípios.

Talvez a melhor saída teria sido usar o IDC como uma forma de incentivar o consorciamento em todas as regiões cearenses, incluindo aí mecanismos de indução mais fortes para os locais menos desenvolvidos em termos socioeconômicos e institucionais, mas atuando também para o fortalecimento da estrutura local. O fato é que a indução federativa ao associativismo territorial será tanto mais bem sucedida quanto mais apoiar a construção de capacidades administrativas nos municípios e mobilizar os atores políticos locais – incluindo prefeitos, vereadores, representantes de cooperativas, associações etc. A criação de formas consorciadas pela via *top-down* não é um problema se ela agregar a sua estratégia formas de fortalecer a autonomia dos municípios e/ou das intermunicipalidades.

O caso cearense revela que o melhor cenário federativo, sobretudo quando se leva em conta a desigualdade territorial do país e a necessidade da União e dos estados atuarem nessa questão, está na combinação do fortalecimento dos instrumentos de governança federal e estadual – bem articulados, e não isolados, sobrepostos ou em competição – para lidar com a territorialidade, com a construção de capacidades locais ou intermunicipais de atuação conjunta. Só desse modo a cooperação entre os níveis de governo e a construção dos consórcios poderão influenciar positivamente o desenvolvimento local.

## **CASO 8: A ASSEMBLEIA METROPOLITANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE: PRINCIPAIS CONCLUSÕES**

Este é um dos casos que trouxeram maior complexidade social e institucional na construção do modelo de associativismo territorial. A tradição de reflexão e ação na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) sobre o assunto ajuda a explicar parte desse processo, pois, como a Grande Recife, desde a década de 1950, o tema metropolitano foi colocado em pauta.

Mas só isso não explica o vigor da RMBH. Até porque, como as demais, ela sofreu com o legado autoritário advindo da legislação federal de 1973, que gerou um enorme processo de centralização e uniformização nas áreas metropolitanas. Porém, mesmo com esse processo centralizador, também houve a construção de capacidades institucionais, localizadas principalmente na criação do órgão gestor de planejamento metropolitano, denominado Plambel (Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte), sob a forma de autarquia estadual. No Plambel, foram formados quadros técnicos e práticas organizacionais que levaram a um acúmulo estratégico de experiência sobre a questão metropolitana. Ao contrário da maioria dos outros estados, marcados no início da redemocratização por um rechaço da discussão metropolitana, Minas Gerais incorporou a preocupação metropolitana em sua nova Constituição, graças, em grande medida, à ação das lideranças burocráticas do Plambel.

Desse processo nasceu a Ambel, a Assembleia Metropolitana de Belo Horizonte. Sem similar constitucional em outro estado da Federação, a Ambel foi considerada à época um dos formatos institucionais mais democráticos do país. Teoricamente abria novas possibilidades para a gestão metropolitana, com ampla hegemonia municipal, garantindo em sua composição a presença de todos os prefeitos, vereadores, em número e proporcionalidade a serem fixadas em lei complementar, e por apenas um representante do Executivo e um do Legislativo estadual.

Esse modelo refletiu a perspectiva entre os atores políticos de vocação metropolitana, tanto públicos quanto privados, de fortalecer e ampliar a representação dos municípios, em detrimento da representação do governo estadual. Esse modelo foi bastante inovador, mas atrapalhou a institucionalização da Ambel, que só foi possível quando o governo estadual ganhou nova proeminência, sem que isso retirasse os municípios de seu desenho institucional.

Institucionalmente dotada de atribuições que lhe permitiram teoricamente ocupar um largo espaço de atuação, a Ambel não o fez inicialmente. Ao contrário, tal como concebida, a estrutura básica da Ambel, ao invés de promover uma gestão mais democrática ou mais eficaz, contribuiu para seu fraco desempenho. Entre as câmaras setoriais previstas formalmente, a única que atuou de fato foi a de transporte coletivo, ainda assim, limitou-se ao estabelecimento de tarifas, em razão de lhe ter sido atribuída legalmente o reajuste das passagens. Ainda assim, basicamente referendava planilha preparada pelo DER.

Logo no momento da sua regulamentação, foi questionado o vazio jurídico em que se instalava o colegiado. Havendo somente três instâncias federativas, segundo a Constituição de 1988 (União, estados e municípios), questionava-se onde se localizava essa entidade chamada região metropolitana na Federação. Logo restou claro aos atores que não haveria meios de se obrigar qualquer administração municipal, tampouco a estadual, a submeter-se às decisões da assembleia.

Criou-se uma situação paradoxal: de um lado, o modelo privilegiava a participação municipal no contexto metropolitano e, de outro, na prática a Ambel respondia mesmo às unidades administrativas do governo estadual. Havia um descompasso entre o modelo e a realidade.

A mudança dessa situação só ocorreu em meados da década de 1990, quando os deputados estaduais resolveram institucionalizar um novo marco legal, tendo como principal referência a criação de regiões metropolitanas no interior do estado, em razão das pressões locais por maior articulação e organização intergovernamental. Mas a alteração dos rumos do processo só aconteceu quando dois fatores se estabeleceram: a entrada do governo estadual na discussão e no modelo de governança metropolitana; e a partir da parceria entre a capital e o governo estadual, ambos em 2003. Nesse último ponto, embora os governantes fossem do PT e do PSDB, respectivamente, as afinidades políticas e disposição para o diálogo e a negociação abriram esse novo espaço. Como no Grande Recife, somente com a articulação entre a capital e o governo estadual foi possível ativar a institucionalidade metropolitana.

A partir desse ponto, foi criado um complexo modelo institucional, composto pelos instrumentos decisórios – Assembleia Metropolitana, Conselho Deliberativo de Metropolitano e Agência Metropolitana –, de gestão – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – e de todo um arcabouço destinado à participação política e

social, como a Frente Parlamentar da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), a Frente Parlamentar da Câmara Municipal de Belo Horizonte, a Frente pela Cidadania Metropolitana, o Colegiado da Sociedade Civil, a Campanha Urbanicidade, o Movimento das Mulheres de Belo Horizonte e o Parlamento Metropolitano.

Do ponto de vista da institucionalidade geral e sua gestão, o modelo é bastante dependente do governo estadual. Na verdade, por meio de suas estruturas administrativas, ele se tornou o gestor de fato da lógica metropolitana em Belo Horizonte. Do ponto de vista do modelo participativo. Esses avanços apontam novos desafios. A identidade e a consciência metropolitana ainda estão distantes das prefeituras e das câmaras de vereadores. A participação desses atores sempre esteve aquém da esperada. A presença pode ser notada com maior frequência em eventos com grande repercussão na mídia ou com personalidades importantes politicamente. A participação efetiva, quando ocorre, se dá por meio de assessores que, muitas vezes, não encontram ambiente propício internamente para disseminar seus aprendizados. Há casos de vereadores que já foram alertados pelos seus pares de estarem cometendo “suicídio político” por se dedicarem às questões metropolitanas genéricas, cujos resultados a população não tem alcance. Não há incentivos no sistema político para o comportamento metropolitano. Outros atores indicam que os parlamentares em geral não conseguem transformar todo esse processo em ações concretas, tampouco os prefeitos e secretários municipais incorporam essa prática de forma explícita à gestão de seus problemas.

Assim, apesar das mudanças positivas no formato institucional da RMBH, considera-se importante a oferta de alguns incentivos seletivos para que governos municipais sintam-se motivados a aderir a um ciclo virtuoso de cooperação e implementação articulada de políticas públicas nessa região. Deve-se caminhar no sentido da construção de uma política metropolitana de “soma positiva”.

No relatório, é dito que a Ambel é:

um exemplo da dificuldade na mobilização dos municípios em torno da questão metropolitana. Seu papel tem sido meramente formal e assim tende a continuar, enquanto prefeitos e vereadores não ocuparem efetivamente esta arena. O quê não se concretiza, ao que tudo indica, por duas razões principais relacionadas entre si: a) não há consciência metropolitana da parte destes atores (especialmente tampouco dos próprios

cidadãos; b) os incentivos (do sistema político/eleitoral) vão no sentido oposto, estimulam o comportamento individualista, de modo que as políticas públicas obedecem lógica localista e clientelista e o comportamento e avaliação dos cidadãos coaduna com esta lógica, incentivando a favor, de modo que é grande a dificuldade de atrair a presença dos prefeitos, mas especialmente a dos vereadores.

A despeito dessas dificuldades e da enorme concentração de poder nas mãos do governo estadual, houve avanços importantes em três aspectos: a constituição de debates importantes sobre o tema metropolitano; a articulação de projetos – alguns em andamento – intergovernamentais, inclusive com a participação da União, principalmente na área de infraestrutura, um nó crítico nas grandes regiões metropolitanas; e a reconstrução de um modelo de planejamento metropolitano intertemporal. O fato é que as instituições e as ideias foram colocadas por esse novo movimento histórico na RMBH; falta agora fazer a engrenagem dessa máquina funcionar com maior celeridade e intensidade.

## **CASO 9: O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO: PRINCIPAIS CONCLUSÕES**

O Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (Cinpra) foi pioneiro e desbravador na década de 1990 e hoje passa por grandes dificuldades para continuar sobrevivendo. O Cinpra é um consorciamento inovador do ponto de vista de seu conteúdo – o tema de atuação é a agricultura familiar e a política de abastecimento – e do seu formato, uma vez que significou uma ação de atores políticos locais em uma região com cultura de forte dependência dos governos estadual e federal.

Esse é um caso bastante interessante de estudo porque ele envolve um sucesso inicial inesperado, juntando municípios muito pobres em articulação com a capital numa política muito pouco valorizada (agricultura e segurança alimentar), mas sua trajetória reflete um problema que acontece em diversas municipalidades e arranjos locais pelo país afora: a dificuldade de constituir um associativismo autônomo, sem o apoio do governo estadual e da União. Como um caso padrão que não é um *best practice*, o exemplo do Cinpra pode trazer ensinamentos para se pensar como incentivar o associativismo territorial no federalismo brasileiro.

O Cinpra foi criado em 1997 – mais especificamente, no dia 13 de outubro –, com a participação de quinze municípios. Experiência premiada duas vezes pelo Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Fundação Ford (1999 e 2001) e uma vez pelo Sebrae Nacional – Prêmio Mario Covas de Prefeito Empreendedor (2003) –, tem como objetivo apoiar a agricultura familiar a partir da assistência técnica rural.

A sua origem remete à figura de Leo Costa, ex-prefeito do município de Barreirinha (1989 a 1992) e ex-secretário municipal de Agricultura de São Luís (1997 a 2002) na gestão do prefeito Jackson Lago. Enquanto prefeito de Barreirinha, sua preocupação em como apoiar o desenvolvimento da produção agrícola foi uma de suas prioridades. Já como secretário de Agricultura de São Luís, Leo Costa não compreendia porque a capital maranhense precisava comprar praticamente 80% dos cereais e hortifrutigranjeiros que consumia de estados do Sudeste e Sul do país. Em torno da capital São Luís, há um cinturão verde capaz de produzir vários dos produtos agrícolas e leiteiros consumidos na própria região. Além disso, nessa região havia vários pequenos produtores que passavam por necessidades financeiras, uma vez que não conseguiam produzir e comercializar seus produtos no mercado local.

É interessante notar que a experiência do Cinpra nasceu do desmonte de certas instituições e da descentralização forçada que isso gerou. No período prévio à sua criação, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) foi extinta pelo governo do então presidente Fernando Collor de Melo e a Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) do Maranhão teve suas portas fechadas pelo então governador Edison Lobão. A sua sucessora, a governadora Roseana Sarney, promoveu uma reforma administrativa em sua gestão (1997-2000), extinguindo dezoito secretarias estaduais e outros órgãos da administração indireta, entre os quais a Empresa Maranhense de Pesquisa Agropecuária (Emapa), piorando ainda mais as condições de apoio técnico e extensão rural no Estado.

A reforma administrativa no Maranhão tinha uma intenção de descentralização. No entanto, o que se viu, na prática, foi um distanciamento ainda maior do governo estadual dos atores locais. Os prefeitos maranhenses, acostumados a demandar nos gabinetes do governo estadual, em São Luís, deixam de ser recebidos e atendidos pelas autoridades estaduais. As poucas políticas ou ações regionais e desconcentradas perderam força.

Diante dessa nova situação de crise na governança agrícola do Maranhão, o objetivo primeiro do Cinpra foi apresentar às prefeituras da região a importância

de se criar uma secretaria ou uma área voltada para a questão da agricultura na municipalidade. Assim, as prefeituras que não tinham em sua estrutura organizacional uma área com esta finalidade receberam todo o apoio do consórcio para a sua constituição. Uma vez constituídas as secretarias municipais de agricultura, o Cinpra prestava todo apoio para que as próprias prefeituras (por meio de suas secretarias de agricultura) pudessem assessorar os pequenos agricultores. Esse processo de convencimento foi feito a partir dos secretários municipais de agricultura ou de técnicos que trabalhavam nessa área. Eles tiveram um papel importantíssimo para convencer os prefeitos da ideia do consórcio.

**Ressalte-se aqui algo que acontece em outras formas de associativismo intermunicipal estudadas neste projeto: a criação de uma união mais forte entre os municípios pode favorecer o desenvolvimento das capacidades institucionais de cada municipalidade.** Esse ponto é fundamental para o futuro da descentralização no Brasil porque só constituindo capacidades institucionais municipais é que criaremos uma Federação mais eficiente, efetiva e mais igualitária no campo da provisão dos serviços públicos.

Apesar de o Cinpra não ter, desde o início, uma conotação partidária, a iniciativa veio do governo da capital, cujo prefeito era Jackson Lago, um adversário político da família Sarney. Este fato distanciou um possível apoio do governo estadual ao consórcio. **Esse é um dos grandes entraves ao maior entrelaçamento entre os níveis de governo no Brasil: a disputa político-partidária. Por essa razão, quanto mais houver estímulos e sustentáculos de longo prazo, independentes das injunções políticas de ocasião, para garantir a expansão e sobrevivência do associativismo territorial, tanto melhor.**

Juridicamente, o Cinpra foi constituído como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos (Oscip). Todos os municípios integrantes do consórcio têm uma lei municipal aprovando a sua participação no arranjo territorial – mas não há um movimento forte para sua transformação num consórcio de direito público. O seu funcionamento foi estruturado a partir de três eixos: (a) garantia de assistência técnica para pequenos produtores (em parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); (b) estruturação de políticas de intervenção planejada para produção agrícola e pastoril; e (c) melhorias no nível de renda e na qualidade de vida das populações dos municípios envolvidos. O apoio do Governo Federal, pela via de um dos seus “braços” mais importantes – a Embrapa – e a melhoria direta da população dos municípios são dois fatos a destacar. Porém, com o tempo, tem diminuído a participação dos técnicos federais no consórcio, o que é preocupante.

Esse arranjo criado como associação e de direito privado não estabelece, de fato, instrumentos para obrigar os prefeitos a repassarem os recursos comprometidos. De toda forma, a visão mais ampla sobre a importância da cooperação intermunicipal em áreas mais pobres e carentes não pode ser conquistada somente com legislação – indução intergovernamental, apoios externos de fundações ou organismos internacionais, articulação com sistemas maiores de políticas públicas, entre os principais, podem dar vida à vontade de se associar territorialmente. A dificuldade de reunir prefeitos em torno do tema da produção e abastecimento ainda é muito difícil. Alguns políticos locais estão mais preocupados com as eleições e os votos; outros podem até entender a importância de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local e a agricultura, mas as urgências e responsabilidades principais recaem para temas como educação, saúde, infraestrutura, gestão do orçamento e captação de recursos. **Políticas estruturantes (como produção e abastecimento) não são prioridades para os governos locais.**

O grande problema do Cinpra é que a disputa política do estado e a falta de uma política regional ativa do governo maranhense, principalmente para construir associativismos voltados ao desenvolvimento contra as enormes desigualdades territoriais no Maranhão criaram enormes dificuldades políticas. Além disso, a sustentação financeira do modelo é bastante frágil, pois depende basicamente dos recursos dos municípios envolvidos, cujos orçamentos são pequenos.

A proposta do Cinpra é efetivamente inovadora. Ela envolve o estabelecimento de um tripé formado pelo apoio da agricultura familiar, formação profissional dos jovens e cooperativismo municipal. Desse modo, ela atinge objetivos imediatos e de longo prazo, especialmente a fixação do homem no campo, por intermédio da criação de maior capital humano, a verdadeira fonte do desenvolvimento.

Também é interessante o espírito que animou o projeto, lutando contra a ideia de que regiões pobres só podem ser pensadas por seus problemas. **A proposta do seu idealizador envolvia uma transformação cultural: os prefeitos e a sociedade civil devem olhar para seus territórios a partir de suas riquezas e não somente de seus problemas. É preciso pensar que, em parte, as soluções podem vir a partir de suas capacidades e não apenas a partir das demandas feitas para as esferas federativas superiores.** Os governos estadual e nacional devem sim participar e apoiar as iniciativas, mas é necessário fazê-lo por meio de uma relação horizontal de diálogo (e

não predominantemente vertical, como é até hoje no Maranhão e noutros lugares do Brasil).

Esta visão de mundo alimentou os sucessos do Cinpra, colocando-o numa posição de singularidade dentro da Federação, mas também revela seus limites – ou os limites desse tipo de municipalidade e região que depende muito financeira e gerencialmente dos demais níveis de governo. O fato é que a experiência do Cinpra revela é que sua ideia-chave, sua articulação e seus êxitos favoreceram a disseminação do projeto de ação intermunicipal, mas isso só pode ser mantido ao longo do tempo nesses lugares tão pobres se, de algum modo, houver um entrelaçamento de ações maior, principalmente com o governo estadual, a capital ou a União. **Sem o apoio de um “nível de governo polo”, fica difícil manter a agenda do associativismo em regiões mais carentes do país.**

Apesar de sua crise e de novos desafios, o Cinpra traz muitas lições interessantes. Esse tipo de arranjo mostra, principalmente, que os municípios juntos podem acessar um conjunto de informações e construir políticas que os municípios pequenos sozinhos teriam muitas dificuldades de conseguir. No entanto, se esse caso mostra que é possível iniciar o processo de construção do associativismo territorial em regiões mais carente por um modelo *bottom-up* (de baixo para cima), tendo a região como unidade de planejamento e execução de ações, por outro lado também se revela aqui que a continuidade de tais arranjos, com frágeis sustentáculos financeiros, gerenciais e políticos, só pode ser alcançada ou pela aliança com um (ou mais) “nível de governo polo”, ou estabelecendo políticas de corte sistêmico (estadual ou preferencialmente nacional) que tenham em seu bojo a necessidade de articulação intermunicipal em regiões com frágil desenvolvimento.

## **CASO 10: FÓRUM DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE ADMINISTRAÇÃO – OS CONSADINHOS: PRINCIPAIS CONCLUSÕES**

O caso dos Consadinhos lida com uma temática pouco desenvolvida ainda na Federação brasileira: a articulação horizontal de governos locais sem necessária contiguidade territorial, a partir da lógica de uma política pública. Na experiência em questão, trata-se de uma articulação em torno das políticas de gestão, assunto com menor importância e menos desenvolvido tecnicamente

nos municípios. Dois estados com essa estrutura foram estudados, Espírito Santo e Rio Grande do Norte, e foi interessante constatar que a origem desta ideia, em ambos, veio do governo estadual, resultado da participação no Consad, que tem sido um importante disseminador de inovações dentro da Federação brasileira. **Eis aí um primeiro aspecto a destacar: existem instituições intergovernamentais com importante capacidade de “exportar” boas propostas e é preciso incentivá-las e fortalecê-las neste papel.**

No que se refere ao Consadinho do Espírito Santo, seus idealizadores explicam a formação dessa institucionalidade por duas razões:

- a. a percepção de que o governo do estado tem um papel a cumprir na melhoria da administração pública municipal, estimulando “a cooperação entre as municipalidades, intensificando a articulação e a parceria, criando oportunidades de troca de informações e experiências relativas a práticas exitosas de administração, visando à consolidação de uma cultura de gestão integrada, efetiva e com foco na sociedade”;
- b. a visão de que o desenvolvimento social e econômico do estado será efetivo somente com a participação dos municípios e que, para isso, é preciso reforçar sua capacidade de gestão.

Para tanto, todo o desenho institucional e a mobilização em torno da ideia foram feitos do governo estadual para os municípios. Desse modo, a criação desse associativismo obedeceu à lógica de *top-down*. Porém, desde o início, a preocupação do secretário estadual de Administração, Ricardo Oliveira, foi criar um modelo que, ao final, empoderasse os municípios.

A preocupação com a incorporação dos municípios no arranjo reflete-se na criação de uma estrutura decisória baseada em um colegiado formado pelos próprios municípios e que podiam propor, por exemplo, a criação de comissões especiais para a análise e o aprofundamento de temas de interesse dos secretários municipais. Outras atitudes simples reforçam a preocupação da pasta estadual com a efetiva articulação e participação dos municípios, como o fato de a secretaria estadual ter assumido os custos dos eventos: as reuniões na capital, cursos no interior e na escola de governo, além de palestras e seminários no interior.

Igualmente deve-se realçar que, no caso do Espírito Santo, houve a preocupação de criar uma instância própria de articulação municipal representada pelo colegiado, com poderes tanto consultivo como deliberativo.

Um dos principais resultados dessa experiência foi a articulação entre os próprios municípios. O crescente interesse pela temática da gestão pública e a percepção da importância de um locus de articulação nos moldes de um conselho criado pelo secretário estadual, criaram uma expectativa quanto à continuidade da iniciativa, principalmente com a aproximação das eleições estaduais de 2010 e a possibilidade da troca de comando do governo estadual.

Como forma de evitar essa dependência e indefinição quanto aos rumos do arranjo, os municípios criaram o Fórum Estadual de Secretarias Municipais de Administração do Estado do Espírito Santo (Fesmad). Este fórum, além de promover um caráter institucional à articulação entre os secretários municipais, também os transformou em protagonistas desse arranjo, sendo que a Secretaria Estadual de Administração continua a fazer parte do arranjo, mas agora na condição de órgão associado e sem ocupar mais sua presidência. O intuito é a de manter um canal de comunicação com a secretaria estadual e também que ela continue a implementar ações que fomentem a articulação em torno de uma cultura de gestão integrada.

A experiência potiguar é, assumidamente, uma tentativa de importar o modelo capixaba. Nesse sentido, também se repetiram o protagonismo estadual e sua dinâmica de criar eventos e atividades para conscientizar os municípios da importância da gestão, ao mesmo tempo em que se buscava aprimorar suas capacidades. Essa iniciativa partiu da percepção de que a gestão pública dos municípios potiguares está aquém do seu potencial, resultado do distanciamento do governo do estado das questões relacionadas à gestão pública municipal, da falta de profissionais qualificados na área, entre outros.

No entanto, cabe destacar uma grande diferença entre os casos. Enquanto no Espírito Santo quase todos os municípios participaram ativamente do modelo, no Rio Grande do Norte apenas sessenta dos 167 governos municipais tiveram efetivamente participação. Soma-se a isso o fato que a experiência capixaba já dura dois mandatos de governador – embora o mesmo, reeleito –, ao passo que a potiguar durou efetivamente dois anos, pois, no último ano do secretário, em 2010, o modelo funcionou quase nada.

Tal disparidade pode ser fruto da maior desigualdade territorial em território potiguar. Mas aparentemente os elementos políticos foram mais relevantes na explicação dessa diferença. Primeiro, aparentemente a política de gestão pública era, politicamente, mais forte no Espírito Santo. Ademais, e provavelmente mais importante, a dinâmica eleitoral mais desfavorável ao grupo dominante no Rio Grande do Norte tornava mais complicada a relação com os municípios.

Esse último ponto precisa ser ressaltado. Ele mostra que a articulação entre governo estadual e municípios, essencial para montar políticas regionais e fortalecer o associativismo local (principalmente em lugares mais carentes de recursos), não é apenas uma questão de vontade política vinculada à conscientização da importância da cooperação intergovernamental, nem é um assunto meramente relacionado às capacidades técnicas do estado. A lógica político-partidária é estratégica no processo de articulação intergovernamental entre o governo estadual e os municipais.

### **CASO 11: O CONSÓRCIO DO GRANDE ABC: PRINCIPAIS RESULTADOS**

O caso do Grande ABC é uma fonte de inspiração para várias experiências associativas no país, tendo sido ainda o principal modelo inspirador da Lei de Consórcios Públicos. Sua atividade multisetorial e a produção de um arranjo institucional bastante complexo, numa das regiões mais importantes do país do ponto de vista social, demográfico e econômico, explica esse papel conferido ao modelo consorcial do Grande ABC.

A originalidade do modelo associativo do Grande ABC manifesta-se em quatro características:

- a.** trata-se de uma experiência multisetorial, o que é raro no país, uma vez que os consórcios geralmente são setoriais ou, no máximo, envolvem mais um ou dois setores – hoje, o Consórcio do Grande ABC engloba oito macroáreas (ver mais adiante);
- b.** trata-se de uma associação consorciada em região metropolitana, o que até pouco tempo não havia. Atualmente, por exemplo, a Grande Recife também tem uma estrutura consorciada, mas o fato é que são muito poucas as RMs que se organizam em forma de consórcio;
- c.** trata-se de um arranjo territorial voltado para o desenvolvimento regional, com planejamento estratégico sistêmico, ao passo que a grande maioria das experiências de associativismo territorial no Brasil atua de forma mais focada num ou noutro problema e segundo a lógica mais setorializada;

- d. trata-se, por fim, de um modelo institucional que se relaciona com ampla e heterogênea base da sociedade civil, que estabeleceu uma forma única de diálogo do poder local supramunicipal com uma base social também intermunicipal.

Além da originalidade de cada uma dessas características, o ponto central é que a combinação entre elas produziu um modelo único de associativismo territorial no Brasil.

Uma das origens desse modelo inovador e pioneiro é a construção de uma forte identidade regional. Ela adveio de três fatores: a grande interpenetração entre os municípios e seus moradores; o histórico econômico comum da região – muito vinculado aos setores automotivos e petroquímico – e a trajetória política desde a década de 1970, quando dali se constituiu um dos movimentos mais importantes para a democratização do país.

Essa riqueza socioeconômica e política também se refletiu numa intensa reflexão institucional no campo das políticas públicas – quase sempre em diálogo com as universidades regionais – e, em especial, sobre a temática metropolitana. A experiência do Consórcio do Grande ABC nasceu em parte desse processo.

Toda essa atmosfera foi potencializada, paradoxalmente, pela crise econômica da região, em meados da década de 1990. Diante da crise, vários grupos sociais se uniram aos setores políticos para encontrar soluções que resolvessem ou minorassem os problemas, procurando estabelecer parcerias e formulando novas ideias e projetos para o Grande ABC, tendo uma visão de futuro, e não apenas de lamúria em relação ao presente.

Outra porta de entrada no associativismo territorial foi a existência de uma grande tragédia dos comuns: a questão ambiental. Por isso, esse arranjo nasceu como Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamandateí e Billings, em 1990. A partir desse compartilhamento inicial, percebeu-se que haveria mais espaço positivo para a ação conjunta dos municípios.

Mas a articulação só tomou fôlego e se estabeleceu de forma mais ampla graças à liderança do prefeito de Santo André, Celso Daniel. Ele exerceu esse papel a partir de sua experiência como professor de administração pública e planejamento urbano da FGV, da sua forte ligação com movimentos sociais locais, como o ambiental, e de sua capacidade de liderança, baseada em debates e convencimentos contínuos sobre projetos claramente delineados, foi capaz de unir os municípios para o modelo inicial de consorciamento.

A trajetória do arranjo associativo do Grande ABC, todavia, não foi linear. Percalços surgiram ao longo do caminho. Entre eles, o principal foram as disputas político-partidárias, numa região extremamente competitiva em termos eleitorais. Algumas descontinuidades administrativas colocaram em crise o modelo, na metade da década de 1990. Mas foi exatamente esse questionamento que revigorou a discussão sobre a temática metropolitana na região e, a partir disso, foram criadas três novas instituições: o Fórum da Cidadania, a Câmara Regional e a Agência de Desenvolvimento. A primeira destinada a organizar a sociedade civil em torno do tema; a segunda, com o objetivo de congregiar os principais atores para além dos municípios, incluindo aí o governo estadual, para pensar o ABC de forma mais ampla; e a terceira com a tarefa de operacionalizar as atividades e projetos de desenvolvimento.

As duas maiores dificuldades intergovernamentais foram articular os outros níveis de governo e estabelecer uma parceria com o restante da Região Metropolitana de São Paulo. No primeiro ponto, a criação da Câmara do Grande ABC conseguiu atrair o governo estadual e sua atuação naquela época foi fundamental para consolidar o modelo de consorciamento. Hoje o estado está mais ausente e isto reduz os limites do arranjo – há a promessa do novo governador de fortalecer esta parceria, mas é preciso esperar para fazer uma avaliação.

O Governo Federal foi ausente durante quase todo o período de existência do arranjo. Mais recentemente, contudo, principalmente a partir do Governo Lula, a União aumentou decisivamente sua articulação com a região, por meio de investimentos em infraestrutura, ajuda ao setor produtivo, implantação de APLs, criação da Universidade Federal do ABC e auxílio técnico para a transformação do consórcio nos moldes da nova legislação federal de 2005 – atualmente, ele se tornou um consórcio público de direito público, amarrando mais os prefeitos a essa institucionalidade.

Já a relação com o restante da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) ainda não foi resolvida, limitando os impactos deste consorciamento. O fato é que a RMSP tem 39 municípios e o Grande ABC só representa sete deles. O espaço para articulação, portanto, está completamente subutilizado. Isso enfraquece a produções de ações regionais, especialmente nas áreas conurbadas comuns, como são as fronteiras do ABC com a cidade de São Paulo.

Há muitas iniciativas interessantes no caso do Grande ABC, mas obviamente que o resultado mais positivo é global. Isto é, a criação de um conjunto de institucionalidades que lidam com a governança metropolitana, produzindo coordenação e cooperação em atividades setoriais e multisetoriais, em

agendas tão importantes quanto a ambiental ou o desenvolvimento econômico, e articulando diversos setores sociais e municípios diferentes em torno de uma ação regional.

É interessante notar que uma de suas maiores qualidades, o modelo multisetorial, não quer dizer que todos os setores funcionem da mesma maneira ou de forma adequada. Enquanto houve vários avanços no campos ambiental, de infraestrutura, de apoio às atividades produtivas e de planejamento regional, as maiores dificuldades do Consórcio do Grande ABC residem exatamente nas áreas sociais, como Saúde e Educação. Nestas áreas é muito mais difícil o papel do consorciamento urbano-metropolitano, como mostram as experiências de outras RMs, como as estudadas aqui neste trabalho, a do Grande Recife e a do Grande BH. Em outras palavras. Para avançar mais na cooperação intergovernamental, o Consórcio do Grande ABC tem de ser mais efetivo na produção de resultados na área social, pois este é um calcanhar de Aquiles de todas as metrópoles brasileiras.

Vale destacar, ao final, que além do arcabouço institucional, a experiência do Grande ABC, como a de outras analisadas nesta pesquisa, revela que o papel da liderança pró-arranjo territorial é uma das questões mais importantes para entender vários casos e para se pensar um processo de multiplicação de modelos de associativismo intergovernamental. É preciso formar e incentivar a produção de tais líderes, pois os modelos de governança dependem não só de ideias, contextos e legislação, mas de atores que sejam capazes de construí-los.



# CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa fez um mapa do fenômeno do associativismo territorial no Brasil, tendo em conta também a literatura teórica sobre o assunto e as lições da experiência internacional. É preciso, no entanto, ter cuidado com as conclusões a tirar, sobretudo em razão das análises empíricas sobre o tema serem ainda incipientes. Mesmo levando em consideração essa ressalva, é possível construir uma análise que revele uma série de tendências e potencialidades da cooperação intergovernamental de corte territorial, com vistas a propor recomendações de políticas ao Governo Federal brasileiro.

O texto a seguir aborda, de forma sintética, os seguintes pontos. Primeiro, mostra quais são as potencialidades do fenômeno do associativismo territorial brasileiro, bem como os desafios que dificultam este processo. Depois, são elencados os fatores que favorecem à formação de formas de consorciamento e os que contribuem para a manutenção desses arranjos, lembrando que alguns pontos afetam as duas questões. Esse arcabouço analítico, ainda que exposto de forma breve, tem como objetivo apresentar um conjunto de propostas, necessariamente gerais, para a construção de uma Política Nacional para o Associativismo Territorial.

A proposição de formas articuladas e coordenadas de cooperação intergovernamental no âmbito territorial deve ser guiada por quatro pressupostos. O primeiro é que qualquer proposta de consorciamento, tomado como união ou parceria entre níveis de governo, deve garantir a autonomia e a integridade dos entes federativos. Esse é um princípio básico do federalismo democrático. Mas a ele deve ser acrescentado outro, como exposto na parte teórica deste relatório: o da interdependência federativa, segundo pressuposto para entender o fenômeno em questão. Nesse sentido, é fundamental estabelecer mecanismos de coordenação e cooperação entre os níveis de governo, de modo que, no que concerne ao objeto deste trabalho, formas de associativismo territorial são peça importante em qualquer Federação no mundo, o que, no caso brasileiro, ganha maior relevância pelas desigualdades regionais,

pelas fragilidades financeiras e gerenciais dos governos locais, pela existência de uma série de “tragédias dos comuns” relacionadas à densidade urbana ou à temática ambiental, pela necessidade de articulação de políticas públicas entre os governos e pela força de um padrão intergovernamental ainda muito compartimentalizado, que favorece mais a autarquização ou a competição entre os entes, em vez de impulsionar o entrelaçamento entre eles.

O terceiro pressuposto diz respeito à necessidade de se ter um cardápio de alternativas ao consorciamento, permitindo assim maior flexibilidade aos níveis de governo, que ganham maior liberdade de inovação e adaptação dos modelos à resolução dos seus problemas. É isso que ensina a experiência internacional, como apresentada neste trabalho em seu pluralismo de paradigmas intergovernamentais. Igualmente foi isso que se constatou na análise dos atuais arranjos territoriais brasileiros.

A defesa de um modelo mais aberto e plural, todavia, não significa um *laissez faire federativo*. Ao contrário, também de acordo com a teoria, a experiência internacional e a análise do caso brasileiro, o que se constatou na pesquisa é a necessidade de ser ter políticas mais gerais de incentivo ao associativismo territorial. Trata-se da construção de padrões que fomentem, induzam, regulem e auxiliem os governos e a sociedade a produzir arranjos intergovernamentais, com vistas a resolver os problemas de coordenação e cooperação na Federação brasileira. Esse quarto pressuposto é tanto mais essencial quando são analisadas as dificuldades que se colocam para a disseminação e consolidação da articulação entre os entes federativos, como foram mostrados nesta pesquisa e que serão resumidos mais adiante.

Antes, cabe ressaltar que não há contradição entre a proposição de um cardápio mais aberto e flexível de modelos de articulação intergovernamental e a defesa de uma política de fomento ao associativismo. Para tanto, basta que sejam respeitadas as diversidades e autonomias dos níveis de governo, como também devem ser criados ou fortalecidos os mecanismos de diálogo e negociação em fóruns federativos. Ademais, não se pode propor um arcabouço institucional que seja uma “camisa de força”, que mais leve à padronização e ao engessamento, em vez de atuar em prol de modelo de indução, orientação e construção conjunta de um modelo mais entrelaçado e cooperativo de federalismo, capaz de lidar com os problemas de ação coletiva que se constituem segundo dinâmicas territoriais.

Tomando esses pressupostos como base argumentativa, constatou-se neste estudo que está havendo um movimento forte em direção a formas

de associativismo territorial, muito embora o potencial deste processo seja ainda maior.

A constatação de que há espaço para o crescimento do associativismo territorial parte tanto dos problemas como das experiências existentes. No que tange ao primeiro aspecto, faltam hoje, no Brasil, ainda muitos consorciamentos em todas as lógicas sob as quais se assentam os arranjos de cooperação intergovernamental têm espaço para crescer (relembrando o conjunto destas lógicas, expostas anteriormente neste relatório: lógica setorial; a lógica metropolitana; lógica de desenvolvimento regional contra a desigualdade; lógica de desenvolvimento regional baseada na identidade territorial; lógica de atuação regional da união e dos governos estaduais, lógica de atuação macrorregional; lógica econômica de parceria público-privado; lógica social de parceria público-privado; lógica de associativismo de *advocacy* e cooperação intergovernamental; e lógica *ad hoc* de cooperação intergovernamental).

Analisemos apenas alguns exemplos dentro dessas lógicas de arranjo territorial. No campo da lógica setorial, várias áreas precisam de maior compartilhamento territorial, como Segurança e Educação, mas as experiências são, por ora, bastante reduzidas. Em relação à lógica metropolitana, tem aumentado a preocupação em relação a este assunto, porém, casos como o das duas maiores regiões metropolitanas, a de São Paulo e a do Rio de Janeiro, têm hoje um subdesenvolvimento institucional. No que se refere à lógica de desenvolvimento regional contra a desigualdade, o país têm experiências esparsas que não abarcam todo o fenômeno, além de não ter uma estratégia clara para atacar este problema. Em relação à lógica social de parceria público-privado, são poucas as experiências no Brasil, e é essencial envolver mais a sociedade nesta questão, seja porque tais parcerias potencializam a *accountability*, seja porque é fundamental criar na população uma consciência da dimensão territorial das políticas públicas, algo raro atualmente. Para terminar essa lista de exemplos, vale lembrar que as associações municipalistas, que se multiplicaram no país nos últimos vinte anos, têm tido pouca atuação no campo da cooperação intergovernamental.

Mas a potencialidade do associativismo territorial também pode ser constatada pela lista crescente de casos que surgem pelo país afora. A presente pesquisa mostrou e analisou experiências de consorciamento feitas por intermédio de associações municipalistas, em regiões metropolitanas, pelos comitês de bacia, por meio de ações de desconcentração das políticas federais – no caso, os territórios da cidadania –, em cidades pequenas de regiões

mais pobres, pela ação da sociedade articulada com prefeituras, na aliança horizontal de governos em torno de políticas setoriais, em atuações regionais do governo estadual junto aos municípios e nos APLs. Cabe ressaltar que, por conta dos limites de tempo e recursos, não foram estudadas, por exemplo, as rides, nem os consórcios de Saúde, que constituem o modelo com maior contingente de experiências de articulação intergovernamental no Brasil.

Portanto, mesmo que ainda tenha muito espaço para crescer, a potencialidade do associativismo territorial já se faz presente em nossa Federação. Entretanto, há várias dificuldades que criam problemas e obstáculos ao melhor andamento das formas de consorciamento. Entre os principais desafios, podemos citar os seguintes:

- a.** persiste em muitos municípios um comportamento individualista, que se expressa por vezes de forma autarquizada, noutras de maneira competitiva, ou então pelo “efeito carona”, aproveitando-se da aliança de outros entes para ter benefícios sem sofrer com os custos da cooperação – como foi mostrado no caso do Consórcio de Transporte Público no Grande Recife. O pior é que, em alguns casos, tais comportamentos se somam numa mesma municipalidade. De todo modo, esta postura mais individualista é um obstáculo ao associativismo territorial;
- b.** principalmente (mas não só) os pequenos municípios têm baixo capital social e uma gestão pública pouco qualificada, o que é, ao mesmo tempo, um problema para o associativismo territorial e um “convite” para sua adoção. No plano mais imediato, caso não haja incentivos exógenos para a cooperação intergovernamental ou o surgimento de lideranças (normalmente) extemporâneas que proponham tais arranjos, essa fragilidade do municipalismo brasileiro dificulta a expansão do processo de articulação territorial entre os níveis de governo;
- c.** variáveis políticas também se constituem como obstáculos à cooperação federativa. Primeiro, as mudanças político-eleitorais criam dificuldades para a permanência do consorciamento intermunicipal, ou, já prevendo isso, os políticos evitam formas mais amarradas de parceria, como o consórcio público de direito público, e dão maior instabilidade a tais parcerias. Além disso, em muitos lugares os governos estaduais disputam de tal forma o “controle” dos municípios,

que há pouco interesse de um desenvolvimento autônomo de cooperações intermunicipais. Por fim, nas cidades médias e grandes, e na relação entre prefeituras e da capital com o governo estadual (principalmente nas regiões metropolitanas), a competitividade eleitoral maior aumenta o custo das barganhas federativas (MACHADO, 2009), tornando mais difícil a produção de formas de consorciamento;

- d. o engessamento do Direito Administrativo brasileiro e, potencializando o problema, as interpretações dos tribunais de contas em relação aos mais variados arranjos territoriais são dois aspectos que reduzem a capacidade dos entes locais de encontrar respostas cooperativas sob bases territoriais para questões que envolvem problemas específicos e, conseqüentemente, algum grau de liberdade inovativa na construção dos modelos de consorciamento. Obviamente é que preciso também avançar na criação de formas mais efetivas de transparência e prestação de contas à sociedade, mas isso não pode ser feito por meio de instrumentos homogeneizadores que colocam o controle contra o desempenho das políticas;
- e. problemas no associativismo territorial advêm igualmente da ausência de estímulos federativos para além da órbita das municipalidades. A maioria dos governos estaduais não tem políticas regionais consistentes e articuladas com os municípios. É importante ressaltar a necessidade de ser uma ação tanto bem planejada e estrutura, quanto de se ter um modelo que não “absorva” a autonomia dos governos locais, como apareceu em alguns casos estudados aqui. Também vale realçar que, em muitos setores do Governo Federal, não há, pelo menos claramente, uma orientação territorial mais bem definida. Várias atividades desconcentradas da União geralmente perdem eficiência e efetividade porque não conseguem se articular com os entes subnacionais. Mais do que isso, o país precisa urgentemente de uma Política Nacional para o Associativismo Territorial;
- f. muitos dos consorciamentos não conseguem se desenvolver a contento porque não se orientam por instrumentos técnicos adequados. Nesse sentido, dois pontos são fundamentais: a existência de uma burocracia profissional que dê amparo a este processo, e a adoção

de uma lógica de gestão baseada em indicadores e resultados para administrar a cooperação intergovernamental. O puro voluntarismo não dá conta dos enormes desafios vinculados à junção de níveis de governo em torno de uma política ou questão (*issue*);

- g.** é preciso mobilizar a sociedade em prol do associativismo territorial. Para tanto, é fundamental disseminar informações capazes de aumentar a consciência da dinâmica territorial que envolve as políticas públicas.

A despeito dessas dificuldades, os arranjos territoriais se formam e vários deles amadurecem institucionalmente. A pesquisa encontrou dez fatores, normalmente associados entre si, que ajudam a explicar o surgimento de consorciamento, destacados a seguir:

- a.** arranjos associativos têm como uma de suas causas a existência de lideranças políticas e/ou sociais que se atuam em prol de um modelo de empreendedorismo associativo territorial. Esses **empreendedores de políticas territoriais** aparecem em quase todos os casos estudados, como no Consórcio do Grande ABC, no Projeto Chapada, no Codessul (Ceará), no Cinpra e nos dois Consadinhos estudados. Por vezes pode ser um prefeito, uma professora do ensino fundamental, como no caso da Chapada, ou então técnicos governamentais. Na verdade, o conhecimento e a participação em algum dos pontos do ciclo de políticas públicas, a atuação numa organização social ou ainda o fato de ser político facilitam o exercício desse papel;
- b.** a existência de **tragédias dos comuns** as quais mobilizem atores políticos e sociais em torno de um projeto de associativismo territorial é outro fator importante. Assim tem sido principalmente em arranjos envolvendo a área ambiental e nas questões urbano-metropolitanas;
- c.** o consorciamento também é fortemente vinculado à **lógica das políticas públicas**, pois algumas delas têm uma governança federativa que favorece ou mesmo incentiva formas de cooperação intergovernamental, particularmente quando se monta um sistema. Isso é nítido nos casos da Saúde e do Meio Ambiente, e agora a Educação, por meio da ideia do ADE, pretende instituir o mesmo tipo de incentivo;

- d. parte da motivação de arranjos territoriais advém de **apoio e indução do governo estadual ou federal**. Isso pode ser feito pela via de políticas regionais, que incentivem a divisão do território segundo políticas ou eixos de desenvolvimento, mediante ações desconcentradas, isto é, atividades do nível estadual ou federal no plano local; e por meio de ações dentro do sistema de políticas públicas;
- e. uma novidade interessante na Federação brasileira é o auxílio ou a inspiração de **instituições intergovernamentais de advocacy**, como o Consad e a Fecam, que “exportam” tecnologia associativa e políticas públicas. Ainda embrionário, esse é um modelo bastante promissor do ponto de vista da legitimidade porque ele faz a passagem de uma tecnologia por meio de um grupo de *advocacy* do qual o próprio receptor participa ou reconhece como próximo;
- f. a **produção da consciência territorial** na sociedade ou em por parte de atores sociais representativos pode gerar **pressões** em prol do consorciamento, como tem acontecido principalmente no tema metropolitano. Ademais, ações sociais de lideranças sociais e políticas podem inculcar a importância deste assunto. Para que isso ocorra, é provável que a existência de maior **capital social** no lugar seja decisiva;
- g. **legados prévios institucionais ou socioculturais** favorecem muito a criação de formas de consorciamento. No que se refere ao primeiro ponto, os casos da Grande Recife e da Grande Belo Horizonte, onde havia órgãos metropolitanos criados no regime militar e que não foram extintos depois, revelam o peso do legado administrativo. No que tange ao segundo ponto, embora com menor contingente de experiências, é possível localizar na existência de **identidades territoriais prévias** um fator propulsou ou, no mínimo, facilitador da criação de formas de consorciamento. Como impulsionador, temos casos intermunicipais no interior de Santa Catarina e de São Paulo e, como facilitador, há as experiências do Grande ABC e, em certa medida, da Grande Recife;
- h. **pactos políticos entre governadores e prefeitos**, principalmente (mas não só) de grandes cidades e, mais fortemente, da capital,

podem favorecer a redução do custo das barganhas federativas envolvidas na formação de consorciamentos. Nos casos das regiões metropolitanas de Belo Horizonte e Recife, este fator foi decisivo;

- i. um modelo *bottom-up* de construção de associativismo territorial, com a **atuação de setores não governamentais como agentes do processo**, pode ser constatado no plano empresarial, via organização de um mesmo setor econômico – nos casos dos APLs – ou de fundações empresariais – como no Projeto Chapada ou o apoio que a Vale dá para consórcios de Educação no Maranhão –, ou então por meio de organizações sociais;
- j. por fim, a existência de um **cardápio legislativo prévio pró-associativismo territorial**, que incentive o consorciamento e permita mais de um tipo, é fundamental. Sem dúvida alguma a promulgação da nova Lei dos Consórcios Públicos, em 2005, teve o papel de disseminar a necessidade de articulação intergovernamental cooperativa. Isso não quer dizer que todos irão utilizar, por exemplo, o modelo do consórcio público de direito público, mas a existência deste instrumento jurídico, como de outros com a finalidade associativa, favorece a mobilização em torno de arranjos territoriais.

Além dos fatores que favorecem ou propiciam o surgimento de consorciamentos, existem aqueles que atuam em favor da manutenção das formas de cooperação intergovernamental. As variáveis que levam à formação dos arranjos geralmente também impactam a consolidação das parcerias entre os níveis de governo, como revelam a existência de fortes tragédias dos comuns ou então de certo padrão sistêmico de políticas públicas, para citar só dois exemplos. Por isso, são enumerados a seguir outros fatores que, de forma mais específica, contribuem para a continuidade de experiências de associativismo territorial:

- a. o processo de consorciamento amadurece quando existe ou se cria uma **burocracia profissional e competente tecnicamente** para lidar com o tema e sua política (Educação, política metropolitana, Saúde etc.). Isso vale tanto para as entidades que induzem ou formam o arranjo como para aquelas que são constituídas para administrá-lo. Dito de outro modo, é necessário construir bases profissionais

e estáveis tanto para os consorciamentos em si como nas prefeituras – afinal, serão estas que garantirão o futuro da descentralização brasileira. Cabe notar que, em alguns exemplos bem sucedidos de consórcios, a preparação técnica exigida para esse empreendimento rebateu nos governos locais ou estaduais, como no caso dos APLs em Pernambuco, ou então teve nesta profissionalização das administrações públicas municipais uma meta estratégica do associativismo territorial que estava sendo montado, como nos casos da Fecam (o modelo do Ciga) ou do Projeto Chapada. O fato é que ao lidar com formas associativas, tanto inter como extragovernamentais, os governos são obrigados, direta ou indiretamente, a melhorar suas capacidades governativas;

- b.** o estabelecimento de **relações contratuais estáveis**, com uma boa formulação jurídica, é outra variável importante. Um consorciamento é um pacto, que deve ter regras muito claras e que estabeleçam a confiança entre as partes;
- c.** é fundamental que o associativismo territorial tenha como base **o diálogo e a negociação constantes**. Para tanto, a melhor resposta é montar **arenas de debate e deliberação**, para que as decisões sejam fruto de permanente legitimação;
- d.** a continuidade bem sucedida das experiências depende também do estabelecimento de ações e momentos de reflexão e produção de **aprendizado organizacional**, tanto para cada parte como para a obra coletiva que é o consorciamento. Seminários, planejamento estratégico, avaliações externas, entre os principais, são mecanismos que podem ser usados nesse sentido;
- e.** criação de organizações na quais todos os pactuantes territoriais e sociais se sintam efetivamente “sócios” do arranjo. Mais especificamente, trata-se do fortalecimento da **co-responsabilização das partes**. No caso de estruturas intermunicipais, é preciso que elas ganhem um **sentido de identidade territorial**. No caso de estruturas com a participação de mais de um tipo de nível de governo, elas devem se transformar em **multifederativas**;

- f. constituir uma **visão sistêmica e de longo prazo**, que antevêja o sentido e a ligação entre as ações consorciadas, é mais uma variável relevante para o sucesso e manutenção de arranjos territoriais. Tal visão permite enfrentar melhor os problemas do excessivo setorialismo, da concentração formalista nos meios e, em menor medida, da descontinuidade eleitoral, uma vez que esta última depende de questões políticas mais amplas;
- g. **alcançar resultados consistentes é um objetivo estratégico para a continuidade dos consorciamentos**. Isso ficou claro nos casos do Consórcio do Grande ABC, do Projeto Chapada e dos APLs em Pernambuco. Para tanto, os arranjos territoriais mais bem sucedidos são aqueles que estruturam uma **gestão baseada em indicadores e metas**, com avaliação constante do processo;
- h. os casos de maior êxito no campo dos arranjos territoriais são geralmente aqueles em que se produz uma **dupla inovação: de forma**, por meio do modelo associativo adotado, que tem de ser flexível e adequado ao problema e ao contexto que o circunda; e **de conteúdo**, propondo melhores ou mesmo novas ideias em relação a uma política pública. Os casos da Fecam, da Chapada e do Grande ABC são bons exemplos disso, mas outros bem sucedidos também têm, em alguma medida, essa combinação virtuosa. Em muitas federações, a elasticidade reinante serve para se alcançar esse propósito, uma vez que países federativos são marcados por situações heterogêneas, as quais, portanto, exigem soluções diferenciadas. O que justifica tanto mais no caso brasileiro a defesa dessa dupla inovação é que, além das nossas várias e várias heterogeneidades/disparidades, o Brasil é, a um só tempo, um país com estrutura jurídico-administrativa normalmente homogeneizadora, centralizadora e voltada a um modelo (ultra) passado de gestão pública, mas que depende de novas soluções, flexíveis e compartilhadas (por níveis de governo e destes com a sociedade), para resolver seus antigos e emergentes problemas;
- i. **fazer da sociedade e/ou dos setores econômicos um ator do arranjo territorial** é algo fundamental para garantir a consolidação intertemporal das instituições e das formas de consorciamento. Afinal,

é isso que poderá constituir coalizões favoráveis a um novo modelo de gestão territorial no Brasil, mais baseado no entrelaçamento dos governos e destes com a sociedade. Cabe frisar que não se trata de defender um modelo necessariamente *bottom-up* de construção dos arranjos territoriais, algo que normalmente não acontece em nenhum lugar do mundo, mas sim, de uma combinação de estratégias de *top-down* e *bottom-up*, com contínua mobilização de atores sociais. Trata-se, portanto, menos de uma visão de predominância e mais de **rede articulada**;

- j. é possível dizer, ao final, que a continuidade e o sucesso das experiências dos consorciamentos no Brasil é bastante variado, e que uma taxa maior de êxito dependa de uma combinação, a mais virtuosa possível, entre as **sete forças pró-consorciamentos estruturais**: a qualidade do desenho institucional do tema ou da política, os modelos legais gerais, o contexto específico da pactuação (na forma do contrato formal e da confiança existente), o funcionamento das organizações vinculadas direta ou indiretamente ao consorciamento, as arenas deliberativas, as coalizões políticas e sociais, e os resultados em torno da ação organizada pelo associativismo territorial.

Para finalizar a discussão do relatório, apresentam-se aqui algumas recomendações gerais que apontam, fundamentalmente, para a montagem de uma Política Nacional para o Associativismo Territorial, o que implica, basicamente, ações federais que possam ser compartilhadas com estados e municípios. Seria uma grande presunção imaginar que uma pesquisa pudesse propor, de forma detalhada, quais seriam as leis, programas e políticas que deveriam ser adotadas. Esse não é o sentido deste trabalho, pois nos dispomos de informação suficiente para isso, além de nos faltar legitimidade política e uma competência legislativa tão geral, dado o universo de temas, para advogarmos ações mais pormenorizadas.

Nesse sentido, serão elencadas a seguir um conjunto sintético de medidas gerais, levando-se em conta as dez lógicas presentes na cooperação intergovernamental sob base territorial, a saber: lógica setorial; lógica metropolitana; lógica de desenvolvimento regional contra a desigualdade; lógica de desenvolvimento regional baseada na identidade territorial; lógica de atuação regional da união e dos governos estaduais; lógica de atuação macrorregional;

lógica econômica de parceria público-privado; lógica social de parceria público-privado; lógica de associativismo de *advocacy* e cooperação intergovernamental; e lógica *ad hoc* de cooperação intergovernamental.

Esse Plano Nacional para o Associativismo Território, cuja governança é por natureza interministerial, teria como medidas gerais, resumidamente, os seguintes pontos, tratados como “políticas” num sentido genérico:

- política de mapeamento da regionalização do país, mostrando os problemas e as potencialidades das macro, meso e microrregiões brasileiras;
- diagnóstico das políticas desconcentradas da União, analisando seu perfil, resultados e possibilidades de coordenação e cooperação com os governos subnacionais;
- criação institucionalizada do conceito de “municípios-polo”, para que eles pudessem ser utilizados como pivôs de modelos de associativismo territorial;
- política de articulação com as instituições intergovernamentais de *advocacy*, procurando se aproximar delas a fim de se ter uma atuação sistêmica, conjunta e voltada para a produção de soluções associadas para as políticas públicas, especialmente no formato de arranjos territoriais;
- política de formação de empreendedores de políticas territoriais, localizando pessoas que já atuam neste sentido e mapeando o universo e o conteúdo que poderá ser repassado a novas lideranças;
- política para premiação de modelos de arranjos territoriais e também de empreendedores de políticas territoriais;
- política para formação de profissionais de modelos de arranjos territoriais, a qual se somaria uma política para formação das burocracias locais para lidar com a questão;
- política de auxílio administrativo e financeiro às organizações consorciadas, como agências de desenvolvimento, câmaras regionais,

consórcios públicos etc., buscando constituir capacidades de gestão e planejamento;

- política de incentivo às políticas públicas para adotarem soluções consorciadas, como, por exemplo, no caso da proposta de ADEs, que deverão ser implementados nos próximos anos e são fundamentais para o sucesso da Federação brasileira;
- política para os conselhos em organismos gerenciadores de formas consorciadas, procurando aperfeiçoar os já existentes e induzindo a criação de novos;
- política para melhorar a qualidade das informações e da transparência dos organismos gerenciadores de formas consorciadas;
- ações junto a grupos sociais e às empresas (e suas fundações) para conscientização da importância do tema do associativismo territorial, buscando incentivá-las também a atuar neste processo;
- atração dos órgãos de controle, como a Controladoria Geral da União - CGU, os tribunais de contas, os ministérios públicos e o Judiciário, para debater e propor soluções conjuntas no intuito de melhorar e disseminar o associativismo territorial brasileiro;
- realização de diagnósticos periódicos sobre os arranjos territoriais brasileiros e das tragédias dos comuns territorializadas que os constituem – como exemplo importante, isso deve ser feito na questão metropolitana. A partir disso, produzir um banco de dados sobre o assunto, se somando a outras iniciativas como o Observatório dos Consórcios Públicos;
- política para pensar as regiões metropolitanas e os grandes adensamentos urbanos do país;
- políticas macrorregionais para planejar e atuar em prol das cinco regiões, especialmente (mas não só) as mais carentes;
- política para pensar a articulação com os estados brasileiros e para ajudá-los a aumentar sua interrelação cooperativa;

- incentivar cada vez mais a formação de APLs e interligá-los com outras formas de associativismo;
- como prioridade máxima, **é muito importante construir** uma estratégia específica para atuar nas regiões e municipalidades mais pobres do país, montando uma lógica de desenvolvimento para o combate às desigualdades, ajudando os municípios em prol do associativismo nos campos financeiro, gerencial e de articulação institucional. O objetivo maior é criar capacidades governativas para viabilizar uma descentralização com cooperação intergovernamental. Não se deve esquecer que, além da indução e do auxílio, é preciso estimular, especialmente (mas não só), a criação de identidades regionais nesses lugares, mostrando que eles têm carências, mas também podem construir uma autonomia federativa democrática. Afinal, os territórios mais carentes precisam ser vistos não só por suas dificuldades, mas também, num sentido mais amplo, por suas “riquezas”, atuais e, sobretudo, potenciais;
- fortalecer e aperfeiçoar as arenas federativas existentes para discutir, negociar e planejar conjuntamente com estados e municípios ações intergovernamentais importantes. É preciso, nessa linha argumentativa, ajudar os estados e municípios, sem retirar suas inexpugnáveis autonomias, a definirem suas possibilidades de atuação, em prol da melhora contínua de seus desempenhos. Na montagem de um plano nacional, cabe reforçar, enfaticamente, dada a tradição centralista brasileira, que sem governos estaduais e municipais fortes não alcançaremos os objetivos estratégicos da nação.

O futuro do associativismo territorial brasileiro será melhor caso possamos construir um plano nacional, que não criará nenhuma “camisa de força” nem estabelecerá precisamente o lugar aonde chegaremos, mas que poderá ajudar a arbitrar, induzir e potencializar os caminhos necessariamente elásticos – e, esperamos, inovadores – que devem ser adotados numa Federação heterogênea e democrática como é o Brasil.





## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

\_\_\_\_\_. O Leviatã anêmico: dilemas presentes e futuros da política social. **Planejamento e Políticas públicas**, Ipea, Brasília, n. 1, 1989.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, 10(3), 1996.

\_\_\_\_\_; SAMUELS, David. A nova política dos governadores. **Lua Nova**, São Paulo, n. 40/41, 1997.

\_\_\_\_\_. **Os Barões da Federação**: os governadores e a re-democratização brasileira. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.

\_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente". In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998a.

\_\_\_\_\_. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, R.C. (Org.). **Processo de Governo no Município e no Estado**: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1998b.

\_\_\_\_\_; FERREIRA COSTA, Valerino Mendes. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC. **Perquisas**, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, n. 24, 2001.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. In: **Revista de Sociologia e Política**, n. 24 jun. 2005.

\_\_\_\_\_; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: Consad, Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados. Consad. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_; FRANZESE, Cibele. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria Fátima Infante; BEIRA, Lúgia (Orgs.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. 1. ed. São Paulo: Edições Fundap, 2007. p. 13-31. 1 v.

\_\_\_\_\_; SANO, Hironobu. **Federalismo e relações intergovernamentais**: aprendizado e desafios da coordenação interestadual. 2009. XXXIII Enanpad, São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_; SANO, Hironobu. **Associativismo Municipal no Brasil**: Tendências e Desafios. Brasília: BID, 2009a. Mimeo.

AFONSO, José Roberto R.; REZENDE, Fernando; VARSANO, Ricardo. A Reforma Tributária e o Financiamento do Investimento Público. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). **Crise do Estado e Retomada do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1992.

\_\_\_\_\_; AFFONSO, Rui. O financiamento público das políticas sociais no Brasil. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis; CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Roberto; KNOPP, Joaquim (Orgs.). **Política sociais no Brasil**: descentralização, eficiência e equidade. Rio de Janeiro, Inae/Ilides, 1995.

AFONSO, Rui; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A Federação em Perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap/Unesp, 1995.

ARENILLA, Manuel. **Hacia un nuevo modelo de asociacionismo municipal en España**. 2004. X Congreso Internacional del CLAD, Madrid, España, 2004.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

- \_\_\_\_\_. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.
- ANDRADE, Régis de Castro. Presidencialismo e Reforma Institucional no Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, 1991.
- AUSTRALIAN COUNCIL OF LOCAL GOVERNMENT. Disponível em: <<http://www.aclg.gov.au>>.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT – Department of Regional Australia, Regional Development and Local Government. Disponível em: <[http://www.regional.gov.au/local/publications/reports/2002\\_2003/C6.aspx](http://www.regional.gov.au/local/publications/reports/2002_2003/C6.aspx)>.
- AUSTRALIAN LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION. Disponível em: <<http://www.alga.asn.au>>.
- AVELINO FILHO, George. Clientelismo e Política no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, n. 38, São Paulo, 1994.
- AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Regina R. dos Mares. Reforma do Estado e Federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **O Futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan-Fase, 2000.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Bancos Estaduais** – Experiências e Perspectivas. Brasília: 1992.
- BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação**. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Washington: World Bank, 1997.
- BARZELAY, M.. **Breaking through bureaucracy** – a new vision for managing in government. California: University of California Press, (1992).
- BELTRÃO, Ricardo; ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Reforma da burocracia pública e federalismo no Brasil**: a experiência do Programa de Demissão Voluntária nos governos estaduais. Anais do Seminário Internacional “Reforma Administrativa em Países em Desenvolvimento”, Enap, Brasília, 1997.
- BIASOTO JR., Geraldo; PASSANEZI FILHO, Reynaldo; GUARDIA, Eduardo R.. Refinanciamento da Dívida Externa dos Estados e das Empresas Estatais: 1983/88. **Textos para Discussão Iesp**, n. 2, São Paulo, 1992.

- BIRD, Richard. **Transfers and Incentives in Intergovernmental Fiscal Relations**. Ottawa: 1999. Mimeo.
- BORDIN, Luis Carlos Vitali; LAGEMANN, Eugenio. **Harmonização Tributária: A experiência brasileira e o Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz**. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 1993.
- BRESSER PEREIRA, L.C. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.
- BREMAEKER, François. Os consórcios na administração municipal. Rio de Janeiro: Ibam, 2001. (Série Estudos Especiais).
- BURGESS, Michael. Federalism and Federation: a reappraisal. In: BURGESS, Michael; GAGNON, Alain (Orgs.). **Comparative Federalism and Federation**. London: Harvester /Wheatsheaf, 1993.
- CAMARGO, Aspásia. **A Federação Acorrentada: Nacionalismo Desenvolvimentista e Instabilidade Democrática**. XV Encontro anual da Anpocs, Caxambu, 1992.
- \_\_\_\_\_. O Novo Pacto Federativo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 45, v. 118, n. 1, 1994.
- CARVALHO, José Murilo de. Federalismo Y centralización en el Imperio brasileño: historia Y argumento. In: CARMAGNANI, Marcello. **Federalismo latinoamericanos: México/Brasil/Argentina**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- CLEMENTE, Roberta. Camara do Grande ABC. In: FUJIWARA, Luis Mario; ALESSIO, Nelson; FARAH, Marta (Orgs.). **20 experiências de Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 1999.
- COELHO, J. R.; VELOSO, C. Consórcios Intermunicipais de Saúde em Minas Gerais. **Divulgação em saúde para debate**, v. 17, p. 36-8, mar. 1997.
- COUTO, Cláudio G. A longa constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, 1998.
- CPS-SES/SP. Consórcios Intermunicipais de Saúde no Estado de São Paulo. Relatório produzido por Olímpio Nogueira Bittar e Maria Luiza Stucchi, set. 2005.

CRUZ, Maria do Carmo. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração nacional ascendente. **Polis** – Programa Gestão Pública e Cidadania, FGV-Eaes e Fundação Ford, São Paulo, 2001.

CUNHA, Rosani Evangelista da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do serviço Público**, 55, 3, 2004.

DANIEL, Celso. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

DYE, Thomas R. **American Federalism**. Toronto: Lexington Books, 1990.

ELAZAR, D. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press, 1987.

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

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 29-30, 1993.

FERREIRA, A. Xavier. La cooperación municipal en España: los entes supramunicipales en el ordenamiento jurídico español. **Urban Economics Review**, n. 6, p. 69-98, 2006.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989- 994. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 38(3), p. 497-525, 1995.

---

\_\_\_\_\_. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FLEISCHER, David. Governabilidade e Abertura Política: as desventuras da engenharia política no Brasil – 1964/84. **Revista de Ciência Política**, Brasília, v. 29, 1986.

FLYNN, Norman; STREHL, Franz. **Public Sector management in Europe**. New York/London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1996.

- FONT, Javier; SUÁREZ, Rafael Gutiérrez; PARRADO-DÍEZ, Salvador. **Intergovernmental partnerships at the local level in Spain: mancomunidades and consortia in a comparative perspective**. Disponível em: <[http://www.municipal-cooperation.org/images/4/49/Paper\\_Intergovernmental\\_Partnerships\\_at\\_the\\_Local\\_Level\\_Spain\\_1999.pdf](http://www.municipal-cooperation.org/images/4/49/Paper_Intergovernmental_Partnerships_at_the_Local_Level_Spain_1999.pdf)>. Acesso em: 1º maio 2011.
- GAGNON, ALAIN. The political uses of Federalism. In: BURGESS, Michael; GAGNON, Alain (Orgs.). **Comparative Federalism and Federation**. London: Harvester /Wheatsheaf, 1993.
- GARMAN, C.; LEITE, C.; MARQUES, M. **Impactos da relação Banco Central versus Bancos estaduais no arranjo federativo pós-1994: análise à luz do caso Banespa**. XXII Encontro anual da Anpocs, Caxambu, 27-31 out. 1998.
- GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro/Belo Horizonte: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2009.
- GERZONI, Gilberto. Tentativas e perspectivas de formação de uma burocracia pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996.
- GIAMBIAGI, Fábio. Impasse distributivo e paralisia fiscal – reflexão acerca da crise do setor público. **Planejamento e políticas públicas**, Ipea, Brasília, n. 6, 1991.
- GIBSON, Edward; CALVO, Ernesto; FALLETI, Tullia. Federalismo redistributivo: sobre-representación territorial y transferencia de ingresos em el hemisfério ocidental. **Política Y Gobierno**, Cidade do México, v. VI, n. 1 1999.
- GRAHAM, Lawrence S. **The State and Policy Outcomes in Latin America**. New York: Praeger Publishers, 1990.
- GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS – GIFE. **Censo Gife 2007-2008**. São Paulo: Arvato, 2008.
- GUIMARÃES, Luisa. **Arquitetura da cooperação intergovernamental: os consórcios públicos em saúde de Mato Grosso**. Dissertação de Mestrado – Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2001.

- HAGGARD, Stephan. A Reforma do Estado na América Latina. In: LANGONI, Carlos (Org.). **A Nova América Latina**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge. **La asociación de municipios, una alternativa para el desarrollo regional**. IV Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México, 2008.
- HOLMES, M.; SHAND, D. Management reform: some practitioner perspectives on the past ten years. **Governance**, 8(4), 1995.
- IBGE. **Pesquisa de informações básicas municipais** – Perfil dos municípios brasileiros: Gestão Pública 2005 – Munic 2005. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- IGLESIAS, Alberto Míguez; PRECEDO, Andrés. **De las áreas metropolitanas a las regiones urbanas**. Modelos de gobernabilidad. Disponível em: <[http://www.geogra.uah.es/inicio/web\\_11\\_cig/cdXICIG/.../com-P1-14.pdf](http://www.geogra.uah.es/inicio/web_11_cig/cdXICIG/.../com-P1-14.pdf)>. Acesso em: 1º maio 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – IBAM. A. **Saúde no Município**: Organização e gestão. Rio de Janeiro: Unicef/Ibam, 1992.
- JOHNSON, Ronald N.; LIBECAP, Gary D. **The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy**. Chicago: The University of Chicago Press, 1994.
- JUNQUEIRA, Ana Thereza M.; CRUZ, Maria do Carmo M.T. Os consórcios intermunicipais em São Paulo: insumos para a difusão nacional de um modelo de sucesso. In: **Cooperação Intermunicipal na Federação Brasileira**: os Consórcios Intermunicipais e as Associações de Municípios. Konrad Adenauer Stiftung – Oficina Municipal, Série Documenta, n. 1, p. 9-35, maio 2002.
- KENYON, Cecelia M. **The Antifederalists**. Boston: Northeastern University Press, 1985.
- KING, Preston. **Federation and representation**. Comparative Federalism and Federation. London: Harvester /Wheatsheaf, 1993.
- KLINK, Jeroen. **A Cidade-região**. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista. Rio de Janeiro: De Paulo, 2001.

KLINK, Jeroen. Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions and Governance. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GÜELL, José Miguel Fernández (Org.). **Governing The Metropolis** – Principles and Cases. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies – Harvard University, 2008.

---

\_\_\_\_\_. **Relatório de Pesquisa:** Novas Governanças para as Áreas Metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2008.

KORSCHING, P. F., BORICH, T. O.; STEWART, J. (Eds.). **Multicommunity Collaboration:** An Evolving Rural Revitalization Strategy. Ames, IA: North Central Regional Center for Rural Development, 1992.

KUBLER, Daniel. Problems and prospects of metropolitan governance in Sydney: towards 'old' or 'new' regionalism? City Futures Research Centre University of New South Wales. **Research Paper**, n. 2, p. 43, dez. 2005.

LAMOUNIER, Bolivar; SOUZA, Amaury. **O Congresso Nacional e a Crise Brasileira.** São Paulo: Idesp, 1991.

---

\_\_\_\_\_. **O Congresso Nacional e as Reformas.** São Paulo: Idesp, abr. 1995.

---

\_\_\_\_\_. **O Congresso Nacional frente aos desafios da Reforma do Estado.** São Paulo: Idesp, set. 1995a.

LEFÈVRE, Christian. Governar as metrôpoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, . p. 299-317, jul./dez. 2009.

LEME, Heládio José de C. **O Federalismo na Constituição de 1988:** Representação Política e a Distribuição de Recursos Tributários. Tese de Mestrado – Unicamp, Campinas, 1992.

LIMA, A. P.; PASTRANA, R. Diagnóstico da situação atual dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no Brasil. **Relatório de Pesquisa**, Opas/MS, 2000.

LIMONGI, F. **A democracia no Brasil:** presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos**, Cebrap, 76, nov. 2006.

- LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. **Problems of Democratic Transition and Consolidation** – Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- LUSTIG, Nora; DEUTSCH, Ruthanne. **The Inter-American Development Bank and Poverty Reduction: an overview**. Washington: BID, 1998.
- MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão Metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2009.
- MATAIS, A. (2007, abril 12). Prefeitos divulgam carta de encerramento da marcha e criticam Congresso. Folha de São Paulo, Brasil. Acesso 4 set. 2007 em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u91123.shtml>>.
- MAINWARING, Scott. **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization**. Califórnia: Stanford University Press, 1999.
- \_\_\_\_\_; SAMUELS, David. **Robust Federalism and democracy in contemporary Brazil**. USA, 1997. Mimeo.
- MEDEIROS, Antônio Carlos. **Politics and Intergovernmental Relations in Brazil 1964-1982**. New York: Garland Publishing, 1986.
- MELO, Marcus André B. C. de. Crise Federativa, Guerra Fiscal e ‘Hobbesianismo social’: efeitos perversos da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n.3. 1996.
- \_\_\_\_\_; AZEVEDO, Sérgio de. **Federalismo e Mudança Constitucional: Consocialismo e Ação Coletiva na Reforma Tributária Brasileira**. Congresso da Latin American Studies Association, Guadalajara, 17-19 abr. 1997.
- \_\_\_\_\_. **When Institutions Matter: the politics of administrative, social security, and tax reforms in Brazil**. Congresso da Latin American Studies Association, Chicago, 24-26 set. 1998.
- MÉNDEZ, J. L. Estudio Introductorio. In: WRIGHT, D. S. **Para entender las relaciones intergubernamentales**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

- MERQUIOR, José Guilherme. Padrões de construção do Estado no Brasil e na Argentina". In: HALL, John (Org.). **Os Estados na História**. Rio de Janeiro: Imago, 1992.
- NICOLAU, Jairo Marconi. Breves Comentários sobre as eleições de 1994 e o quadro partidário. **Cadernos Iuperj**, Rio de Janeiro, n. 50, 1994.
- NICOLETTO, S. C.; CORDONI JR., L.; COSTA, N. R. Consórcios Intermunicipais de Saúde: o caso do Paraná, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 21 (1), p. 29-38, jan./fev. 2005.
- NUNES, E. **A Gramática política do Brasil**. Rio de Janeiro: Enap/Jorge Zahar, 1997.
- OLIVEIRA, V. E. Municípios cooperando com municípios: Relações Federativas e Consórcios Intermunicipais de Saúde no Estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, n. 27, 2006.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo**. Brasília: MH Comunicação, 1994.
- OSTROM, Vincent. The Meaning of American Federalism. **Institute for Contemporary Studies**, California, 1991.
- PADRÃO, Ana Paula; CAETANO, Valdez. **O segredo do cofre**: como os estados brasileiros chegaram ao rombo de mais R\$ 100 bilhões. Rio de Janeiro: Globo, 1997.
- PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 43(3), p. 580-691, 2000.
- PETERSON, Paul. **The Price of Federalism**. Washington. D.C.: The Brookings Institution, 1995.
- PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, 8(4), p. 449-478, 1995.
- PINHO, A; GUIBU, F. Governo Federal libera R\$ 2 bi para conter crise na saúde. **Folha de S. Paulo**, 4 set. 2007, Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0409200722.htm>>. Acesso em: 4 set. 2007.

- PINTO, Celso. O preço do milagre do Banespa. **Folha de S. Paulo**, 8 jan. 1998, A-9, 1998.
- \_\_\_\_\_. Como controlar os estados? **Folha de S. Paulo**, 22 fev. 1998, A-11, 1998a.
- PNAGE. Diagnóstico da Administração Pública Estadual. Brasília: Consad, 2004. Mimeo.
- PRECEDO, Andrés. Cooperación intermunicipal e identidad territorial en espacios rurales: el futuro de la comarca. **Urban Public Economics Review**, n.6, p. 113-149, 2006. Disponível em: <redalyc.uaemex.mx/pdf/504/50400605.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2011.
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia a experiência da Itália moderna**, Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas Editora, 1996.
- REIS, Regina Célia dos. Articulação Política Regional: a experiência do Grande ABC (1990-2005). Tese de Doutorado – PUC-SP, São Paulo, 2005.
- REZENDE, Fernando. Autonomia política e dependência financeira: um análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, 1982.
- REZENDE, Fernando. Compensações financeiras e desequilíbrios fiscais na federação brasileira. In: HOFMEISTER, W.; BRASILIENSE CARNEIRO, J. M. (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- REZENDE, F.; AFONSO, J. R. A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas. In: **Federalismo e Integração Econômica Regional** – Desafios para o Mercosul. São Paulo: Konrad Adenauer, FGV e Fórum of Federations, 2004.
- RIBEIRO, J. M.; COSTA, N. R. Consórcios Intermunicipais no SUS. **Texto para Discussão**, Ipea, Brasília, n. 669, 1999.
- RIERA FIGUERAS, Pilar; HAAS, Carlos; CAPDEVILA, Cristian Amer; VILAPLANA, Verónica. Las mancomunidades en España. **Boletín de la A.G.E.**, n. 39, p. 151-176, 2005. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero\_articulo?codigo=1161260>. Acesso em: 30 abr 2011.

- RIKER, W. Federalism. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (Ed.). **Handbook of Political Science**. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1975. 5 v.
- ROCHA, C. A.; FARIA, C. A. **Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo**: experiência dos consórcios de saúde em Minas Gerais. Trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da ABCP, Rio de Janeiro, 2004.
- RODRÍGUEZ-OREGGIA, Eduardo; RODOLFO TUIRÁN, Gutiérrez. La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar. **Gestión y Política Pública**, México, v. XV, n. 2, 2006.
- ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GUELL, Jose Miguel Fernandez (Orgs.). **Governing the Metropolis**. Principles and Cases. Washington: Interamerican Development Bank, 2008.
- SALLUM JR., Brasília. **Federação e Regime Militar-Autoritário**. São Paulo: Fundap, 1994. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. **Labirintos**: dos gerais à Nova República. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SANTÍN DEL RÍO, Leticia. Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio. In: SANTÍN, Leticia (Coord.). **Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado**. México: Sedesol, Indesol, Flacso, 2002.
- SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.
- SANTOS, Wanderley G. dos. Governadores-Políticos, Governadores-Técnicos, Governadores-Militares. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 8, 1971.
- SCHIAVO-CAMPO, S. **A reforma do Serviço Público**. Finanças e Desenvolvimento. World Bank, set. 1996.
- SELCHER, Wayne A. O futuro do federalismo na Nova República. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, 1990.

- SILVA, Guilherme L. da; AGUIRRE, Basília M.B. Crise político-econômica: as raízes do impasse. **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 14, 1992.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Sociedade e Política no Brasil**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1973.
- SOARES, Márcia M. **Teoria do Sistema Federal: Heterogeneidades Territoriais, Democracia e Instituições Políticas**. Dissertação de Mestrado – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.
- SOLA, Lourdes; GARMAN, Christopher; MARQUES, Moisés. **Central Banking, democratic governance and political authority**. 1997. XVII Congresso Mundial da Ipsa, Seul, Coreia, 1997.
- SOUZA, Celina. **Metropolização Brasileira: uma análise dos anos setenta**. Rio de Janeiro: FGV, 1985.
- \_\_\_\_\_; CARVALHO, Inaiá M. M. de. Reforma do Estado, Descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, n. 48, p.187-212, 1999.
- \_\_\_\_\_. Redemocratization and decentralization in Brazil: the strength of the member states. **Development and Change**, London, v. 27, n. 3, 1996.
- \_\_\_\_\_. **Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileiras**. 1998. Seminário Internacional sobre reestruturação e reforma do Estado: Brasil e América Latina no processo de globalização, FEA/USP, São Paulo, 1998.
- \_\_\_\_\_. Regiões Metropolitanas: Condicionantes do Regime Político. **Lua Nova**, São Paulo, n. 59, p. 137-159, 2003.
- SMITH, Deming K. **Inter-municipal collaboration through forced amalgamation: Asummary of recent experiences in Toronto & Montreal**. Material de Referência preparado para o Curso Governança Metropolitana. Project on New Public Consortia for Metropolitan Governance, Vancouver: University of British Columbia, 2007.
- SPINK, Peter. **The Intermunicipal Consortia in Brazil: An institutional Introduction**. 2005. X Congresso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Publica, Santiago, Chile, p. 18-21, out. 2005.

- STEPAN, Alfred. Para uma análise comparativa do Federalismo e da Democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos". **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999.
- TEIXEIRA, L. **Ensaio sobre Consórcios Intermunicipais de Saúde**: Financiamento, comportamento estratégico, incentivos e economia política. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.
- TEIXEIRA, L.; MACDOWELL, M. C.; BUGARIN, M. **Consórcios Intermunicipais de Saúde**: uma análise à luz da teoria dos jogos. Brasília: Ipea, jul. 2002.
- THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRTH, Frank (Orgs.). **Structuring politics** – Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- TROSA, Sylvie. **Moderniser L'Administration**. Paris: Les Editions D'Organisation, 1995.
- U.S. CENSUS OF GOVERNMENTS, 2002. **Government Units in 2002**. GC02-1P. Disponível em: <[http://ftp2.census.gov/govs/cog/2002COGprelim\\_report.pdf](http://ftp2.census.gov/govs/cog/2002COGprelim_report.pdf)>.
- WARNER, Mildred E. Inter-municipal cooperation in the U.S.: a regional governance solution? **Urban Public Economics Review**, n. 6, p. 221-239, 2006.
- \_\_\_\_\_. Competition, Cooperation and Local Governance. In: BROWN, D.; SWANSON, L. (Eds.). **Challenges for Rural America in the Twenty First Century**. University Park, PA: Penn State University Press, 2003. p. 252-262.
- \_\_\_\_\_; HEFETZ, A. Pragmatism over Politics: Alternative Service Delivery in Local Government, 1992-2002. **The Municipal Yearbook 2004**, International City County Management Association, Washington, DC, p. 8-16, 2004.
- WATTS, Ronald. **Models of Federal Power Sharing**. Ottawa: 1999. Mimeo.
- WERNECK, Rogério. A União e a dívida dos estados. In: **O Estado de São Paulo**, 13 jun. 1998.

- WESTERN AUSTRALIAN LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION. Disponível em: <[http://www.walga.asn.au/about\\_lg/council\\_websites](http://www.walga.asn.au/about_lg/council_websites)>.
- WILLIS, Eliza; GARMAN, Christopher; HAGGARD, Stephan. The politics of decentralization in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 34, n. 1, 1999.
- WRIGHT, Deil S. **Para entender las Relaciones intergubernamentales**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- ZENTELLA GÓMEZ, Juan Carlos. Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la zona metropolitana de Xalapa. **Estudios Demográficos y Urbanos**, El Colegio de México, A.C. México, v. 20, n. 2, p. 229-267, 2005.
- ZIMMERMAN, Joseph. **Interstate relations**: the neglected dimension of Federalism. Westport: Praeger Publishers, 1996.









ISBN 978-85-64478-12-1



Inovação na  
**GESTÃO PÚBLICA**  
Cooperação Brasil-Espanha



Ministério do  
Planejamento

