

ANO XII | 2011

4

MUNICÍPIOS E ESTADOS:  
EXPERIÊNCIAS COM  
ARRANJOS COOPERATIVOS



*Editor responsável*

Thomas Knirsch

*Coordenação Editorial*

Reinaldo José Themoteo

*Conselho editorial*

Antônio Octávio Cintra  
Fernando Limongi  
Fernando Luiz Abrucio  
José Mário Brasiliense Carneiro  
Lúcia Avelar  
Marcus André Melo  
Maria Clara Lucchetti Bingemer  
Maria Tereza Aina Sadek  
Patrícia Luiza Kegel  
Paulo Gilberto F. Vizentini  
Ricardo Manuel dos Santos Henriques  
Roberto Fendt Jr.  
Rubens Figueiredo

*Revisão*

Reinaldo José Themoteo

*Capa, projeto gráfico e diagramação*

Cacau Mendes

*Impressão*

Stamppa

---

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XII (2011), nº 4

*Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos*

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2012.

ISBN 978-85-7504-163-5

---

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

## Sumário

Apresentação .....	7
Cooperação e Governança Interjurisdicional: conceitos em discussão .....	13
PETER SPINK	
Cooperação e Relações Intergovernamentais nos Governos Locais: O Caso dos Estados Unidos .....	31
ROBERT WILSON E SHAMA GAMKHAR	
Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos <i>Landkreise</i> .....	57
JOSÉ MÁRIO BRASILIENSE CARNEIRO E GÜNTER DILL	
Escalas, territórios e o espaço metropolitano na Europa. O caso de Madri – Espanha .....	77
JEROEN KLINK	
A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios .....	91
FERNANDO LUIZ ABRUCIO E HIRONOBU SANO	
Consórcios numa perspectiva histórico-institucional .....	III
MARIA DO CARMO MEIRELLES TOLEDO CRUZ, FÁTIMA FERNANDES DE ARAÚJO E SINOEL BATISTA	

Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo . . . . .	125
THAMARA STRELEC E FRANCISCO FONSECA	
Os limites de um consórcio intermunicipal em condições assimétricas de poder: o caso do CINPRA no Maranhão . . . . .	141
PATRICIA LACZYNSKI E MARCO ANTÔNIO CARVALHO TEIXEIRA	
Tradição e transição: o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC . . . . .	161
LUIS PAULO BRESCIANI	
A experiência do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano . . . . .	179
NINA BEST	
Governança e governabilidade regional: uma análise da Região Metropolitana da Baixada Santista . . . . .	203
MARIANA FERRETI LIPPI	
A Gestão Metropolitana no Brasil em perspectiva comparada: os casos das Regiões Metropolitanas de Salvador e Belo Horizonte . . . . .	219
ANTÔNIO SÉRGIO ARAÚJO FERNANDES	

*“Diante da crescente diferenciação e complexidade das sociedades contemporâneas o Federalismo representa, mais do que nunca, uma forma de organização adequada às circunstâncias e requisitos da atualidade”.*

**N**a apresentação deste volume da série *Cadernos Adenauer* tomamos a afirmação acima – de Rainer-Olaf Schultze<sup>1</sup> – como pano de fundo das ricas discussões que serão aqui apresentadas por doze autores que se destacam por sua reflexão sobre os arranjos institucionais de caráter regional e pela pesquisa sobre questões da governança intersetorial e interfederativa.

Como sugere Schultze, temos de fato observado que a crescente complexidade das sociedades demandam dos Estados instituições capazes de mediar interesses e conflitos de caráter local, regional, nacional e internacional. O desafio da convivência pacífica entre comunidades, cidades, povos e nações cresce com o encontro de culturas, religiões, sociedades e economias diversas que circulam de modo ágil pelo mundo globalizado.

Soma-se a estas dimensões a complexidade ecológica dos biomas e ecossistemas naturais que servem de suporte ao uso e à ocupação rural, florestal e urbana dos territórios. Por exemplo, os conflitos e interesses múltiplos pela água no âmbito das bacias hidrográficas demandam ações concertadas que sejam capazes de lograr o desenvolvimento sustentável. Em suma, a esfera regional define-se como palco de boa parte das questões sociais, ecológicas e econômicas que afetam as pessoas. Por isso as dimensões regional, territorial

---

<sup>1</sup> Reiner-Olaf Schultze é Doutor em Ciência Política pela Universidade de Heildeberg e especialista em Federalismo Comparado entre os EUA, Alemanha e Austrália. É autor do artigo “Tendências e evolução do federalismo alemão” que faz parte do livro *Federalismo na Alemanha e no Brasil*, publicado pela Fundação Konrad Adenauer em abril de 2001.

e institucional foram tomadas como recorte e fio condutor dos artigos aqui apresentados.

Ao falarmos das regiões e de seus arranjos institucionais colocamos em evidência o sistema Federativo que, para Schultze e muitos estudiosos, se destaca pela arquitetura flexível e criativa de poder, capaz de responder aos desafios da governança dos espaços intermunicipais e interestaduais. A questão do poder na Federação é profunda e abrange o complexo binômio de forças em favor da autonomia e, simultaneamente, da cooperação. Tanto na Alemanha de Schultze como no Brasil, a Federação foi eleita como estrutura de Estado pelo constituinte – da Lei Fundamental alemã de 1949 e da Constituição brasileira de 1988 – como caminho para construção do equilíbrio dos poderes e fator limitante dos abusos totalitários e autoritários.

No contexto brasileiro nota-se que o esforço de pactuação entre os 5.673 entes federativos – considerando a União, 26 Estados, Distrito Federal e 5.565 Municípios – está longe de uma solução satisfatória, por exemplo, para disparidades econômicas e políticas que persistem entre várias regiões do país. Numa perspectiva histórica Aspásia Camargo já se referiu ao processo de *construção em etapas* do pacto político-administrativo entre os entes da federação brasileira.<sup>2</sup> Municípios e estados tão díspares, com perfis e pesos políticos distintos, buscam o diálogo federativo que certamente irá atravessar muitos anos de nossa história democrática.

A pressão social por políticas públicas efetivas vem recaindo cada vez mais sobre as esferas subnacionais de governo. A construção de pactos político-administrativos passa pelos diversos âmbitos de participação cidadã que vêm sendo constituídos e aperfeiçoados desde 1988. Os municípios surgem neste cenário com uma importância destacada pelos acessos democráticos que passam a construir com os Conselhos e as Câmaras. Neste sentido, estamos certos de que somente os esforços concretos de participação e de convivência democrática serão capazes de conduzir também a uma nova institucionalidade local e regional. Este é o objeto de interesse central dos artigos que passamos a apresentar de modo resumido.

---

2 “Podemos dizer que o novo federalismo brasileiro é um sistema em construção, que vem sendo promovido em etapas... Definiria este processo como de formação de minipactos, de miniprocessos de negociação, através dos quais vamos lentamente avançando em direção à democracia representativa e participativa com responsabilidade social e fiscal.” Aspásia Camargo. “Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha”. In: op. Cit.

Peter Spink discute cooperação e governança inter jurisdicional a partir de um recorte teórico e conceitual, sem descuidar dos aspectos práticos. Sua argumentação tem início com um questionamento acerca das limitações da atual legislação brasileira diante da diversidade que se encontra nos municípios, os quais assumem feições muito díspares em nosso país. Este capítulo engloba a discussão sobre aspectos conceituais atinentes à cooperação tanto em nível local, quanto em nível internacional, compreendendo diversas experiências de governança, bem como o chamado “novo regionalismo”. Do enfoque internacional o autor traz novamente o foco de sua análise para o âmbito nacional, avaliando teses e experiências brasileiras de cooperação.

O Artigo de Robert Wilson e Shama Gamkhar é dedicado ao tema da cooperação nos Estados Unidos. A partir da apresentação da estrutura dos governos locais norte-americano os autores mostram a relevância de teorias econômicas concorrentes para a compreensão daquele modelo institucional federativo. Articulado aspectos relevantes de economia e do modelo institucional dos governos locais, o artigo mostra os diversos modos de cooperação e também, as estratégias utilizadas por governos locais estadunidenses no sentido de solucionar problemas não abarcados por determinados sistemas econômicos e ecológicos, por meio da cooperação tanto formal como informal.

Trazendo também uma perspectiva internacional, José Mario Brasiliense Carneiro e Guenter Dill, desenvolvem o tema dos arranjos regionais na Alemanha. Nesta análise os autores principiam apresentando os aspectos geográficos, populacionais e políticos da Alemanha para em seguida se debruçarem sobre os arranjos propriamente ditos. Ganha destaque no artigo a exposição de aspectos fundamentais da organização política da Federação alemã. Naquele contexto os chamados *Landkreise* são os principais arranjos de caráter inter-municipal e exercem a dupla função articuladora “entre municípios” e “entre municípios e estado”, podendo ser comparados com a função da “bacia” que, no corpo humano, articula o tronco aos membros inferiores. Traçando alguns paralelos entre o caso alemão e aspectos da estrutura política brasileira os autores buscam auxiliar o leitor a compreender a importância dos princípios da autonomia municipal e da subsidiariedade para o equilíbrio da Federação. Na apresentação dos *Landkreise* apresentam exemplos concretos do estado da Bavária referindo-se a cidade de *Unerrschleissheim*, que integra o *Landkreis* de Munique.

Prosseguindo com uma perspectiva internacional Jeroen Klink debate arranjos regionais no contexto mais largo da União Europeia. Com base no referencial teórico de Brenner, Pike e Tomaney, o autor focaliza em sua aná-

lise a compreensão do paradoxo da região metropolitana de Madri, onde efervescência cultural, social e pujança econômica coexistem com a falta de aparato institucional capaz de instrumentalizar soluções para as demandas da região.

Ficou a cargo de Fernando Abrucio e Hironobu Sano a discussão pouco explorada sobre os arranjos regionais entre estados na Federação brasileira. Em primeiro lugar são apresentados os conceitos fundamentais que evidenciam a possibilidade dos arranjos horizontais movidos pelo princípio da cooperação federativa. Em seguida é apresentado o *background* histórico do Brasil no qual se fazem presentes duas tendências federativas: o chamado “autonomismo estadualista” e o “centralismo autoritário”.

O capítulo de autoria de Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, Fátima Fernandes de Araújo e Sinoel Batista analisa os consórcios entre municípios, compreendendo uma descrição de cooperação horizontal e vertical. Analisam as diversas modalidades de cooperação e suas respectivas subdivisões culminando com uma reflexão sobre a Lei 11.107/2005 após a apresentação de um breve histórico dos consórcios, abarcando sua evolução ao longo das últimas décadas.

Thamara Strelec e Francisco Fonseca discutem a lei dos consórcios, com destaque para as experiências do estado de São Paulo. A lei dos consórcios é apresentada em sua feição inovadora de cooperação institucional entre municípios e como forma de combate à competição predatória entre os mesmos, especialmente na esfera fiscal. Além da apresentação e comentário à lei nº. 11.107/2005, este artigo inclui uma análise sobre seus antecedentes históricos. Ampliando o seu foco e contextualizando a nova lei dos Consórcios, o artigo trata do caso específico de São Paulo.

O capítulo de Patrícia Laczynski e Marco Antônio Carvalho Teixeira é dedicado a um consórcio intermunicipal criado no Maranhão, o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento. Por meio da análise deste consórcio são apresentados os problemas e desafios que relações assimétricas entre municípios membros de um consórcio podem ocasionar. Este capítulo é uma reflexão sobre mecanismos que possibilitem uma relação sinérgica entre entes consorciados e põe em questão a visão neo-institucionalista clássica.

O artigo de Luiz Paulo Bresciani é dedicado ao processo de articulação entre os municípios da região do Grande ABC, formado pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Partindo da contextualização histórica do surgimento da região, o autor toma como eixo de sua abordagem a sua

própria experiência profissional, vinculada à temática da integração das políticas públicas na região. Fornece uma ampla perspectiva desde o desenvolvimento da cooperação entre os municípios do Grande ABC passando pela formação do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e relatando momentos cruciais de sua história na qual se destaca a liderança e rica contribuição de Celso Daniel.

O texto de Nina Best traz a experiência do arranjo responsável pelo gerenciamento do sistema de transporte público da Região Metropolitana de Recife. O CTM é analisado compreendendo o impacto que o jogo político local exerce sobre o Consórcio assim como as implicações que os rumos deste trariam aos atores políticos envolvidos no processo. Para isso a autora passa em revista a configuração do federalismo e do arranjo cooperativo a partir da Constituição de 1988. Em seguida explicita as especificidades da Região Metropolitana de Recife, da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos e de sua transferência para a Grande Recife.

Mariana Ferretti Lippi discute a dicotomia existente nas regiões metropolitanas do Brasil. A autora observa que, por um lado, as metrópoles brasileiras possuem considerável concentração populacional e são lugares estratégicos tanto do ponto de vista social como econômico. Por outro lado evidencia a dificuldade dessas mesmas regiões em assumir seus papéis enquanto atores coletivos, de modo a fazer frente, por meio de respostas políticas pertinentes, aos desafios de caráter regional que se apresentam no cotidiano das cidades que compõem as metrópoles. A discussão se desenvolve a partir do enfoque específico dado à Região Metropolitana da Baixada Santista, onde destacam aspectos relevantes, explicitando as distições entre governo e governança.

Antônio Fernandes compara as gestões das regiões metropolitanas de Salvador e Belo Horizonte. Segundo o autor os problemas inerentes aos espaços urbanos metropolitanos não receberam a prioridade necessária por parte da Administração Pública. Na análise das dificuldades o autor apresenta dois argumentos. O primeiro acerca do desenho institucional do federalismo brasileiro e suas implicações para os impasses políticos e administrativos vividos nas metrópoles. O segundo diz respeito às assimetrias existentes entre os municípios pertencentes às regiões metropolitanas. Com estes dois argumentos evidencia, por um lado, o caráter necessariamente sistêmico do regime federativo e, por outro, os desafios de ordem organizacional da política e da administração em contexto metropolitano.

Feitas as apresentações dos artigos vale comentar que este grupo de autores vêm de tradições acadêmicas distintas, mas tem em comum uma

preocupação com o dia a dia do governo e da gestão pública e sobre a efetividade da ação pública e da qualidade, equidade e abrangência dos serviços públicos. Muitos, além de sua inserção acadêmica, já foram e/ou continuam envolvidos em experiências de cooperação intermunicipal com destaque para o âmbito do estado de São Paulo e a Região do Grande ABC. Outros tem um engajamento importante no ambiente de estudos comparativos.

Esperamos que o resultado desta reunião de trabalhos e perspectivas não sirva somente a uma análise da situação atual pelos leitores interessados no tema mas, sobretudo, possa indicar caminhos práticos possíveis. Sabemos que os desafios políticos, administrativos e socioambientais nas regiões conurbadas, bem como nos territórios rurais e nos espaços intermediários são muito grandes e variados no Brasil. Ao tratá-los essencialmente como desafios sociais e acadêmicos, estamos claramente admitindo a possibilidade de superá-los – senão usaríamos uma outra palavra.

PETER SPINK

JOSÉ MÁRIO BRASILIENSE CARNEIRO  
MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA  
(Organizadores)