

Cooperação e Relações Intergovernamentais nos Governos Locais: O Caso dos Estados Unidos

31

ROBERT WILSON E SHAMA GAMKHAR

O complexo cenário institucional dos governos locais nos Estados Unidos é consequência de seu modelo constitucional e grande preferência política pelo controle local. Esse artigo examina teorias econômicas concorrentes que são relevantes na explicação dessa arquitetura e no grau de colaboração encontrado no sistema extremamente fragmentado de governos locais norte-americanos. Após a apresentação do perfil dos governos locais nos Estados Unidos e a discussão de importantes conceitos econômicos, o artigo apresenta distintas formas de colaboração nos governos locais e enfim conclui com a investigação de fatores que impedem uma colaboração ainda maior.

I. PERFIL DA ESTRUTURA DOS GOVERNOS LOCAIS NOS ESTADOS UNIDOS

A Constituição Norte-Americana de 1788 prevê a existência de uma estrutura federalista contendo três órgãos (executivo, legislativo e judiciário) e dois níveis de governo para a condução de atividades diárias do setor público. Existe um único governo federal liderado por um presidente eleito por quatro anos e que pode ser reeleito uma vez, e um congresso composto por duas câmaras: a Câmara de Deputados, formada por 435 membros eleitos a cada dois anos; e o Senado, formado por 100 membros (dois por cada estado) que assumem por seis anos, com eleições alternadas que ocorrem a cada dois anos. Os governos estaduais (50 estados, hoje em dia)

têm o poder de criar suas próprias constituições estaduais e, o que é fundamental nessa discussão, decidir sobre sistemas eleitorais e governos locais. Isso quer dizer que de acordo com a Constituição Norte-Americana e ratificações dadas pela corte no século XIX, a definição das estruturas de governos locais e seus poderes e atribuições são de responsabilidade exclusiva dos governos estaduais.

Esse modelo constitucional tem sido frequentemente concebido como “federalismo dual” com papéis claramente estabelecidos para os governos federal e estaduais. A transferência de autoridade aos governos estaduais para que definam questões relacionadas aos governos locais fez com que houvesse uma grande variação entre as estruturas de governos locais nos distintos estados, como descrito abaixo. E os poderes e autoridades atribuídos aos governos locais foram evoluindo com o tempo. No final do século XIX, por exemplo, concessões de autogoverno (*home rule charters*) fornecidos pelo governo estadual a alguns governos locais, especialmente em cidades com rápido crescimento delegavam a autoridade para elaboração de políticas aos governos locais. (Christensen, 1995, p. 80-81). Tais “cartas foram amplamente adotadas no meio do século XX. Além de considerável autoridade e flexibilidade financeiras previstas na concessão, alguns estados ainda deram às cidades a autonomia de mudar seu limite geográfico por meio de anexação a outra jurisdição.

Apesar das limitações constitucionais no envolvimento do governo federal com as questões ligadas aos governos estaduais e locais, o federalismo dual, também chamado de “bolo de camadas” (*layer cake*), evoluiu para um “bolo mármore” (*marble cake*) no qual cada um dos três níveis do governo está envolvido de alguma forma em praticamente todas as questões de políticas públicas domésticas. Esse sistema mais complexo de relações intergovernamentais surgiu nos anos 30 com os programas *New Deal* implementados por Franklin D. Roosevelt (Mollenkopf, 1983). As formas de envolvimento do governo federal incluíam o financiamento de infraestrutura urbana para a construção de casas para população de baixa renda, programas de saúde ou geração de emprego, sendo que todos focavam na classe trabalhadora urbana que crescia rapidamente e no desenvolvimento econômico urbano. Nos anos 50, durante o mandato do presidente republicano Dwight Eisenhower, o envolvimento federal em grandes áreas urbanas foi redirecionado para áreas suburbanas e o apoio a um tipo de desenvolvimento urbano com base no uso de automóveis. Com o retorno ao poder, nos anos 60, dos presidentes democráticos, a ajuda federal para

os estados e especialmente para os governos locais expandiu ainda mais para outras temáticas como desenvolvimento comunitário, educação, serviço social e política ambiental (Glickman e Wilson, em prep.). Com a proliferação dos programas federais tornou-se necessária a criação de mecanismos de coordenação, não apenas para programas com o governo federal, mas também para aqueles entre os governos locais e estaduais. Consequentemente, as relações intergovernamentais ganharam maior importância ao dar forma às ações governamentais nas cidades (as formas de colaboração são discutidas abaixo). Nos anos 80, sob o mandato inicialmente do presidente republicano Ronald Reagan, o crescimento de transferências para os governos estaduais e locais diminuiu significativamente, sendo que a sua maior parte era destinada cada vez mais aos governos estaduais e menos aos governos locais.

O papel chave que tem o governo estadual na definição de poderes e autoridades não pode ser superestimado (Christensen, 1995, Cap. 4; Miller, 2002). Muitos governos estaduais demonstraram pouco interesse nos problemas na colaboração e na cooperação com governos locais nas grandes áreas metropolitanas (Frisken e Norris, 2001, Wilson et al, 2008). No entanto, a flexibilidade e a liberdade concedidas aos governos locais que estão inseridos em modelos definidos pelos governos estaduais criaram uma variação importante na estrutura dos governos locais nos diferentes estados. É importante mencionar que os interesses políticos suburbanos se tornaram um fator dominante na maioria das legislações estaduais e o papel desses interesses no impedimento da colaboração indesejada de jurisdições suburbanas com os grandes e tradicionais governos locais em áreas centrais urbanas. Para concluir essa seção, no início do século XXI as relações entre os governos estaduais e os governos locais são de importância maior do que as relações entre o governo federal e os governos locais no que concerne à concepção de oportunidades de cooperação entre governos locais, apesar de o governo federal ainda ter um papel importante nas cidades. No entanto, uma exceção a essa tendência deve ser mencionada: depois dos eventos de 11 de setembro, a responsabilidade tradicional dos governos locais para prestação de primeiros socorros em emergências e a garantia da segurança em suas fronteiras, trouxe uma renovação nas relações local-federal. Atribuições dos governos locais como serviços policiais, de bombeiros e sistemas de saúde que são de extrema necessidade no caso de ataques catastróficos, desastres climáticos e na defesa contra o bioterrorismo exigem uma relação mais próxima e maior coordenação entre as autoridades federal e local.

i. Estruturas dos governos locais

A natureza de governo local evoluiu significativamente nos últimos dois séculos em resposta à também crescente urbanização (Burns, 1994; Frederickson, Johnson e Wood, 2004). O fenômeno da urbanização trouxe novos tipos de demandas que levaram à criação de novos serviços fornecidos pelos governos. A Cidade de Nova Iorque foi frequentemente a pioneira entre as cidades norte-americanas ao enfrentar essas novas demandas de infraestrutura urbana, uso do solo e normas de construção (Benjamin e Nathan, 2001). Dessa forma, havia uma necessidade crescente de governos locais com maior capacidade de mobilizar recursos para construir infraestrutura e também para abordar problemas de saúde pública e segurança, produzindo uma mudança qualitativa nos governos locais.

Embora todos os territórios dentro dos estados sejam subdivididos em jurisdições não sobrepostas e contíguas, chamadas de condados (*counties* ou *townships*), há muitas outras jurisdições sobrepostas no mesmo território (Tabela 1). Essas outras jurisdições variam de governos com objetivos múltiplos, amplos e gerais (como cidades incorporadas) a distritos especiais com um único objetivo que também são formas de governo, porque seus líderes são eleitos democraticamente pela população e podem arrecadar impostos. Muitas atribuições dos governos locais, como a educação pública ou suprimento d'água, podem ser designadas a um governo com objetivos gerais (como um governo municipal ou do condado), ou a um distrito especial independente criado para a realização de alguma função específica. A autoridade para criar distritos especiais e os poderes a eles designados podem variar substancialmente de estado para estado. No entanto, essa complexa estrutura significa que um pequeno pedaço de terra pode pertencer a diversas jurisdições governamentais locais, diferentemente do caso brasileiro, em que um território pertence a um único governo local: o município.

Até os anos 70, o número de governos locais caiu significativamente e no período que seguiu a Segunda Guerra Mundial houve uma fusão massiva dos distritos escolares (Tabela 1). A principal razão para essa fusão é extremamente relevante para as nossas discussões sobre a eficácia na prestação de serviços e a colaboração governamental. Com o objetivo de ganhar uma massa crítica de alunos para que as escolas de ensino médio possam oferecer um currículo mais especializado de maneira mais eficiente, principalmente nas áreas técnicas e de ciências, muitos distritos pequenos, frequentemente rurais, foram incorporados a um único distrito maior. Mas o declínio a longo prazo

no número total de governos locais foi revertido nos anos 70 com o crescimento de outros distritos criados com – normalmente – um objetivo especial, que compensaram o declínio na quantidade de distritos escolares. Esses distritos como, por exemplo, distritos de utilidades, representaram uma alternativa para a prestação de serviços realizada pela municipalidade com objetivos gerais. O perfil dos governos locais nos Estados Unidos reflete claramente um sistema governamental altamente descentralizado e fragmentado, principalmente no nível local e portanto cria oportunidades e pressões para a colaboração entre governos locais, especialmente nas regiões metropolitanas (Wilson, 2012; Feiock, 2004; Altshuler Morrill, Wolman e Mitchell, 1999).

Tabela I. Estrutura dos Governos Locais Local Governos nº E.U.A.

Ano	Condados	Municípios	Pequenas Cidades	Distritos Escolares	Distritos Especiais	Total
1932	3.062	16.442	19.978	128.548	14.572	182.602
1942	3.050	16.220	18.919	108.579	8.299	155.067
1952	3.049	16.778	17.202	56.346	12.319	105.694
1962	3.043	17.997	17.144	34.678	18.823	91.685
1972	3.044	18.517	16.991	15.781	23.885	78.218
1982	3.041	19.076	16.734	14.851	28.078	81.780
1992	3.043	19.279	16.656	14.422	31.555	84.955
1997	3.043	19.372	16.629	13.726	34.683	87.453
2002	3.034	19.429	16.504	13.506	35.052	87.525

Fonte: Anos 1957-1997 extraído de Stephens e Wikstrom, *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*; Tabela 1.2, p. 8. Dados de 2002 do U.S. Census Bureau, *Census of Governments*, 2002.

ii. Estruturas da Receita dos Governos Locais

A atribuição da função receituária nas diferentes instâncias de governo espelha a estrutura institucional descrita na seção anterior. As receitas do governo federal vêm primordialmente de impostos redistributivos – principalmente do imposto de renda progressivo e bem menos dos impostos da previdência social. Os governos estaduais, por outro lado, têm acesso e fazem uso

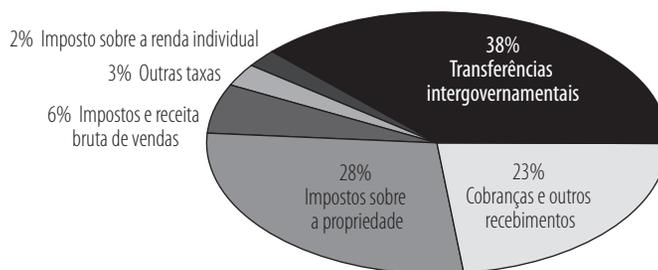
de quase toda a variedade de opções de renda disponível aos governos, com exceção da taxaço relacionada ao comércio interestadual (fontes de renda que violam a Cláusula do Comércio da Constituição dos Estados Unidos não são disponibilizadas aos governos locais e estaduais). Os governos locais têm grandes variaçoes nos fluxos de receita como consequência das diferentes estruturas de financiamento para os governos locais adotadas por cada um dos estados. Historicamente, um aspecto determinante da receita de governos locais nos 50 estados norte-americanos tem sido o imposto sobre a propriedade local. Tal imposto representou aproximadamente dois terços da receita dos governos locais na época da Grande Depressão (Netzer, 1997). Dessa forma, não é surpresa alguma que o imposto sobre a propriedade tenha sido o foco da atenção política e econômica. A razão econômica para a grande dependência do imposto sobre propriedade local tem como premissa o princípio do benefício tributário. Isso quer dizer que as receitas fiscais do proprietário pagam pelos benefícios recebidos como o custo dos serviços públicos, proteção a incêndio, segurança pública, escolas públicas, ruas e parques locais, etc. A qualidade dos serviços públicos em uma jurisdição também afeta o valor da propriedade nesse mesmo local. Se o mercado imobiliário for eficiente, os benefícios dos serviços públicos e os custos dos impostos sobre a propriedade para o setor público local são capitalizados no valor da propriedade privada na jurisdição, criando um mecanismo financeiro que se assemelha ao preço de mercado. Além disso, se considerarmos o valor do mercado imobiliário como equivalente à riqueza futura e renda atual (pela capacidade de consumo) o imposto sobre a propriedade pode ser racionalizado em termos da “capacidade de pagar”.

No entanto, os economistas têm ignorado as questões práticas criadas pela complexa sobreposição entre as bases fiscais de quase 90 mil governos locais, a maioria com alguma autoridade para tributar a propriedade. Não é incomum que existam mais de três ou quatro jurisdições governamentais arrecadando pelo mesmo pedaço de terra. Os estados normalmente intervêm para tornar esta carga tributária mais razoável estabelecendo um limite máximo no cálculo de impostos pelas jurisdições sobrepostas. Outro problema criado por um sistema financeiro local baseado no imposto sobre o território diz respeito às desigualdades na prestação de serviços públicos entre as jurisdições dentro de um mesmo estado, principalmente em serviços locais essenciais como o sistema educacional público de primeiro e segundo grau. Atualmente existe uma vasta literatura e uma história controversa de litígio devido às desigualdades no sistema de educação pública local, descrito em outra seção desse artigo.

Politicamente, esse fato levou a um uso maior de limitações tributárias para restringir o uso dos impostos sobre as propriedades locais pelos governos locais desde os anos 70 (começando com a Proposta 13 na Califórnia em 1978). O declínio na importância do imposto sobre a propriedade como fonte de renda foi acelerado pelas revoltas contra os impostos nos diferentes estados durante grande parte dos anos 80 (Netzer 1997).

O buracos deixados nos orçamentos locais, pela impopularidade política do imposto sobre a propriedade durante grande parte dos anos 80, foi preenchido por fundos do governo estadual transferidos para os governos locais (grande parte para o sistema educacional público) e pelo aumento na quantidade de cobranças pelos serviços públicos locais (multas, taxas, cobranças por serviço prestado, entre outras). A distribuição percentual das receitas locais (veja a Figura 1) entre os impostos sobre a propriedade (28%), transferências intergovernamentais (38%) e outras fontes de receita não tributárias (23%) em 2006 (outros impostos representam os 11% restantes), está em forte contraste com o período que antecedeu a Grande Depressão (em que o imposto sobre a propriedade dominava as receitas dos governos locais).

Receita Local Geral. Por fonte, 2006



Fonte: Centro de Políticas Tributárias – Sistema de Dados Financeiros dos Governos Locais e Estaduais.

Apesar da variação na estrutura financeira dos governos locais, quase todos estão sofrendo cada vez mais de pressão fiscal na medida em que o buraco entre a necessidade de que as receitas se adequem às responsabilidades de gasto e a capacidade de levantar receitas (Yinger e Ladd, 1997; Wilson e Lavine, 1999) aumentou. A crise de 2008 fez com que as transferências intergovernamentais para os governos locais fossem significativamente reduzidas apesar do alívio temporário causado pelo incentivo financeiro federal

em 2009, sobrando para os governos locais o dever de captar suas próprias fontes de renda e emprestar, assim como decretar falência em alguns casos (Jonsson, 2009).

II. ABORDAGENS TEÓRICAS DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS PELOS GOVERNOS LOCAIS

Uma quantidade considerável de literatura surgiu desde a publicação do artigo “*A Pure Theory of Local Expenditures*”, de Charles Tiebout (1959) sobre o papel dos governos locais na prestação de serviços públicos com eficiência. O modelo de Tiebout considera que governos locais são instituições políticas análogas – só que no setor público – ao mercado, no qual seus habitantes e eleitores “compram” um lugar para morar e se retiram da localidade quando não estão satisfeitos; pois procuram o local que mais se encaixe nas suas preferências de serviços públicos e valor dos impostos (votando com seus pés). A mobilidade residencial, conhecida como *Tiebout sorting* (seleção ou ordenamento) deve incentivar os governos locais a entrar em uma competição mercadológica baseada nos tributos sendo esse o mecanismo central pelo qual o modelo demonstra uma alocação eficiente de recursos locais no setor público.

A vasta literatura que examina as propostas teóricas de Tiebout é um tributo ao legado do seu modelo, mas também enfatiza algumas implicações que são relevantes para a cooperação entre os governos locais. Uma importante consequência socioeconômica da seleção de Tiebout é a fragmentação e homogeneização das comunidades locais. Essas escolhas resultam na segregação das comunidades por qualidade das propriedades e por outras estratificações socioeconômicas correlacionadas com a riqueza da propriedade. (Downs, 1994). Isso pode privar os governos locais dos benefícios relacionados à eficiência obtidos com a fusão (descrita em maiores detalhes mais para frente) por meio de uma mistura mais equilibrada de famílias (em termos de estratificação socioeconômica e de riqueza).¹

1 HOPE é um grande programa de desenvolvimento urbano criado para revitalizar os projetos de habitação popular, transformando-os em projetos de renda mista. A sua filosofia é fortemente influenciada pelo Novo Urbanismo e pelo conceito de espaço justificável (mais informações sobre isso estão disponíveis on-line no site <http://newurbannetwork.com/article/hope-vi-funds-new-urban-neighborhoods> acessado em 17 de outubro de 2011. No entanto, a pesquisa baseada na experiência norte-americana com políticas de habitação de renda mista não estabelece de maneira clara sua eficiência social (Levy et al., 2010; Chaskin e Joseph, 2010; Ellickson, 2010 e Goetz, 2010).

Mais ou menos no mesmo tempo em que Charles Tiebout publicou seu artigo, Ronald Coase publicou “O Problema do Custo Social” (1960), que sugere que direitos de propriedade bem definidos podem superar os problemas de externalidades, particularmente os relacionados ao *common pool resources* (recursos abertos e compartilhados). O problema do *common pool resources* foi o tema central do artigo “A Tragédia dos Comuns” publicado pelo ecologista Garrett Hardin (Hardin, 1968). Existe vasta literatura examinando o papel dos direitos de propriedade no incentivo aos resultados socialmente desejáveis no uso dos *common pool resources*. No entanto, alguns pesquisadores argumentaram que se os direitos de propriedade são demasiadamente dispersos e os proprietários de fatores complementares são incapazes de chegar a acordos eficientes, pode acontecer uma “tragédia dos anticomuns” (Heller, 1998 e Bergstrom, 2010).

Nossa meta aqui é mostrar como a cooperação formal e informal entre governos locais nos Estados Unidos superou alguns dos problemas práticos assim como as soluções negligenciadas por esses modelos econômicos e ecológicos. Nesse sentido, Elinor Ostrom (1990) quando escreveu sobre a tragédia dos comuns sugeriu que “Não estamos nem encurralados nessas tragédias inflexíveis nem estamos livre de responsabilidades morais pela criação e sustentação de incentivos que facilitam a ocorrência de resultados produtivos.” Ostrom e seus coautores em diversos artigos (revisados por Bergstrom, 2010) mostram como as normas e instituições comunitárias e algumas vezes até direitos parciais de propriedade servem como motores de arranjos sociais eficazes para compartilhar *common pool resources*. Esses autores também enfatizam que frente aos altos custos de transação, definir completamente os direitos de propriedade extensivos sobre o *common pool resources* pode ser impossível.

Olson (1965) argumentou que a ação coletiva voluntária em pequenos grupos, para receber benefícios que não estão disponíveis aos não-membros do grupo, é possível porque os custos de transação da ação coletiva e do acompanhamento das garantias necessárias são baixos. Por outro lado, Olson defende que grandes grupos com interesses difusos só podem ser organizados para fazer uso de tais benefícios coletivos por meio de alguma forma de coerção ou incentivo específico. A dificuldade na concretização da cooperação entre os complexos governos sobrepostos em áreas metropolitanas nos Estados Unidos para internalizar externalidades provenientes das atividades do setor público local pode ser melhor entendida à luz das ideias de Olson (Post, 1999). A ocorrência de poucos casos de fusão local e anexação é evidência da dificuldade em alcançar soluções cooperativas para a provisão de bens públicos.

III. IMPLEMENTANDO A COLABORAÇÃO E A COORDENAÇÃO ENTRE GOVERNOS LOCAIS

Depois de apresentar o perfil dos governos locais e a discussão de algumas perspectivas teóricas, essa seção mostrará uma série de práticas do setor público hoje para abordar a necessidade da colaboração entre os governos locais. A primeira inclui a reestruturação do governo local. Em seguida, instâncias de colaboração entre governos locais são descritas identificando, inicialmente, os papéis que os governos estaduais e o governo federal podem assumir e depois os fatores que contribuem para a colaboração voluntária entre os governos locais.

a. *Reforma Estrutural no Governo Local*

Uma estratégia para abordar os problemas de governos locais fragmentados é mudar sua estrutura por meio da (1) fusão, (2) anexação, ou (3) criação de distritos especiais. Já que a fusão normalmente afeta apenas atividades governamentais dentro de uma única jurisdição governamental, como um condado ou cidade, isso não representa uma estratégia para toda uma área metropolitana, mas fornece uma alternativa em menor escala. A fusão cidade-condado representa a forma mais real de reestruturação ainda que a legislação estadual normalmente exija o voto dos cidadãos para aprovar as mudanças (Kemp, 2003; Carr e Feiock, 2004). De fato, apesar das muitas tentativas para que ela ocorra, apenas 32 fusões foram implementadas desde a primeira em 1805 (New Orleans). A fusão dos cinco bairros da Cidade de Nova Iorque foi aprovada pelos eleitores em 1890 em um referendo muito controverso. No geral, eleições para aprovação de fusões são bastante controversas (Benjamin e Nathan, 2001), apenas cinco foram aprovadas desde 1990, representando aproximadamente 15% das que foram propostas (Carr, 2004; Leland e Thurmaier, 2004, 3; Marando, 1974).

A anexação de terras que fazem limite geográfico com uma cidade representa outra estratégia para acomodar o crescimento urbano. Esse poder de anexação foi demasiadamente utilizado por algumas cidades como Albuquerque, Houston e Indianápolis para expandir seus limites territoriais. Mas em geral, a estratégia é mais fragmentada e tem efeitos práticos limitados na abordagem das questões referentes às áreas metropolitanas (Brierly, 2004; Rusk, 1993; Rusk, 1999). Finalmente, distritos especiais podem ser criados para um propósito específico como para resolver alguma atribuição muni-

cipal, educação pública ou hospitais, como já discutido. Alguns acreditam que o fato de tais distritos terem um objetivo especializado incentiva uma abordagem mais focada na prestação de serviços e logo, uma maior eficácia. Isso sem mencionar o eficiente sistema de receitas dentro dos distritos, como discutido acima. As fronteiras de um distrito especial podem cruzar muitas jurisdições de governos locais podendo então alcançar o potencial de economias de escala na prestação de serviços. Como discutido anteriormente, as leis estaduais normalmente limitam o tipo de fontes de renda e variações de imposto disponíveis para um distrito, sendo que o imposto sobre a propriedade é o mais comum.

Uma importante característica de um governo local reestruturado é seu forte sistema de prestação de contas públicas. Com a fusão e anexação, processos eleitorais pré-existentes continuam intactos, apesar de o número de eleitos mudar. Sistemas tributários pré-existentes, com sua grande quantidade de prestações de contas e quadros legais, continuam na sua maior parte intactos, embora as variações nos impostos possam ser compensadas entre a cidade e o território anexado ou localidades urbanas e rurais nas reformas do governo dos condados (Leland e Thurmaier, 2004). Distritos especiais, como uma entidade governamental formal, estarão sujeitos aos processos eleitorais e marcos legais no que diz respeito à transparência e justiça nos seus sistemas tributários (Foster, 1997).

b. Abordagens Intergovernamentais para Induzir a Colaboração entre os Governos Locais

i. Estratégias do Governo Federal

Nos anos 60 o governo federal iniciou uma série de iniciativas que afetava as cidades, gerando a necessidade de coordenar as ações dos governos locais, estaduais e federais em locais específicos. O governo federal incentivou a formação de órgãos regionais, como o Conselho de Governos (COGs, em inglês), para assumir o papel de coordenação. O financiamento para os Conselhos e seus projetos regionais de transporte foi dado na forma de subsídios condicionais com contraparte, com a exigência de que os Conselhos revisassem e coordenassem o uso e desembolso dos subsídios federais para projetos de transporte na área. Isso deu aos Conselhos certo nível de autoridade nas negociações com os governos locais. Mas raramente os Conselhos cumpriam com as expectativas ou se tornavam importantes atores nas políticas públicas. Mais tarde, sob a legislação federal de 1991 (Ato de Efi-

ciência no Transporte de Superfície Intermodal), a existência de Organizações de Planejamento Metropolitano (MPOs, em inglês) foi imposta aos governos locais e estaduais como uma condição para o acesso às transferências de fundo federal, criando, dessa forma, um maior incentivo para a colaboração entre os protagonistas de políticas locais. O Ato reconhece a necessidade específica da coordenação de sistemas multimodais de transporte entre um grupo de governos locais nas áreas metropolitanas e as Organizações de Planejamento Metropolitano ganharam uma maior credibilidade como modelo para essa coordenação. Em outra arena de políticas públicas, o governo federal exige a criação de um conselho de controle da qualidade do ar nas áreas metropolitanas que não estejam em conformidade com os padrões federais de qualidade do ar, embora alguns ainda tenham de ser ativados e sua eficácia ainda não está clara.

Outra forma de cooperação entre governos locais iniciada pelo governo federal ocorreu sob a rubrica da *Compact Clause* (Cláusula sobre Convênios) interestatal da Constituição dos Estados Unidos. Segundo essa cláusula, os estados podem, com a aprovação do Congresso, realizar convênios para tratar de questões de interesses comuns ou em locais em que as externalidades possam apenas ser internalizadas por meio da ação cooperativa. Os convênios entre os estados são populares nas temáticas de recursos naturais, meio-ambiente e questões energéticas (Bowman, 2004). Convênios para tratar de questões hídricas são a forma mais comum de utilização desse mecanismo de acordo interestatal e normalmente esses convênios também envolvem uma grande cooperação intraestadual e entre os governos locais (Schalger e Heikkila, 2011). Os desafios de gestão nas bacias também exigem a cooperação interestadual entre os estados/usuários de diferentes partes dos rios e entre os governos locais. O governo federal facilita o financiamento e a construção de projetos de armazenamento d'água com a condição de que os estados realizem convênios (Schlager e Heikkila, 2011). Enquanto os convênios são um mecanismo de cooperação principalmente no nível estadual, eles também envolvem uma cooperação fundamental no nível local, principalmente na gestão de recursos hídricos (Schlager e Heikkila, 2010). Existe uma longa história de questões de conformidade com os convênios e frequentemente foi necessária a intervenção da Suprema Corte (Schlager e Heikkila, 2011). Existem, também, incentivos para os estados e governos locais resolverem conflitos utilizando regras de governança dos convênios e outras provisões. No entanto, em alguns casos a intervenção federal não funcionou muito bem, como nos convênios sobre lixo de baixo nível radioativo que são incentivados

pela Lei Federal Norte-Americana, mas que não funcionaram, mostrando que os convênios interestaduais podem ser mais úteis na resolução de problemas de divisão de bens coletivos e menos úteis na remediação dos males coletivos (Coates e Munger, 1996).

Outra área de cooperação fiscal envolvendo os governos locais, estaduais e o governo federal foi a dos impostos sobre vendas a varejo (*sales tax*) nos Estados Unidos – esse é um assunto no qual a cooperação entre estados é de suma importância, mas não existe devido em grande parte à oposição local. Os impostos sobre vendas são uma importante fonte de receita para os estados nos Estados Unidos, principalmente em estados como Kansas, Texas, Tennessee e Washington em que são também uma grande fonte de financiamento local (Fisher, 2007). Os estados não arrecadam o imposto sobre vendas nas compras para serem entregues em outro estado. Os compradores devem normalmente pagar o imposto sobre essas compras para seu estado de residência (em valor equivalente ao imposto sobre vendas), mas os estados não podem forçar as empresas de vendas remotas ou direta (*mail order*) ou via internet a coletar esses impostos. Uma série de decisões tomadas pela Suprema Corte referentes à tributação envolvendo a *Commerce Clause* (Cláusula sobre o Comércio) da Constituição dos Estados Unidos, criou um precedente de que um estado e/ou governo local não pode exigir que varejistas de fora do estado recolham impostos em vendas remotas ou no comércio digital, a não ser que o varejista tenha uma importante presença física naquele estado. Os estados também reconhecem que exigir que vendedores de outros estados recolham impostos sobre vendas ou sobre o uso acaba impondo um imenso encargo em tais empresas devido às grandes diferenças entre os impostos sobre vendas locais e estaduais.

Para ajudar a resolver essa questão, um grupo de governos locais, estaduais e empresas privadas começou, no ano 2000 (sob o guarda-chuva da Federação de Administradores de Impostos e a Comissão Multiestatal de Impostos) a simplificar e harmonizar os impostos sobre vendas locais como parte do Projeto de Simplificação de Impostos sobre Vendas (SSTP, em inglês). Embora 42 estados e o Distrito de Columbia façam parte do Projeto, o maior obstáculo na sua implementação está nos estados com maiores impostos sobre vendas locais (Fisher, 2007). Para que o acordo seja eficientemente implementado, é necessário que haja uma única alíquota de impostos sobre vendas locais em cada estado – fonte de maior divergência em estados como Kansas e Texas. A Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu que o governo federal, particularmente o Congresso Norte-Americano, poderia

exigir que empresas de vendas remotas ou que trabalham com comércio digital recolhessem impostos sobre vendas,² mas o trabalho administrativo e oneroso que implicaria, impediu essa intervenção federal. Hoje é bem pouco provável que ela ocorra se levarmos em conta a grande recessão econômica. No entanto, 1.400 varejistas já recolhem impostos simplificados sobre vendas por meio de um sistema voluntário. Esses varejistas recolheram mais de 700 milhões de dólares em impostos sobre vendas nos estados que fizeram parte do SSTP, mas essa é uma fração muito pequena da quantidade de impostos sobre vendas que ainda não foi recolhida. Alguns estudos estimam que os estados perdem bilhões por ano em impostos sobre venda que não são recolhidos e esse número pode chegar a 23 bilhões de dólares em 2012.³

Resumindo, o governo federal pode incentivar a colaboração entre governos locais para alcançar seus próprios objetivos. Com a autoridade dada pela Constituição, a aprovação do governo federal dos convênios interestaduais e da regulação do comércio interestadual pode incentivar a colaboração dos governos locais. Considerando que os sistemas de recursos naturais cruzam não apenas fronteiras estaduais mas também diversas jurisdições locais, o governo federal pode incentivar a colaboração entre governos locais e estaduais nesses temas. Da mesma forma, a perda da receita que seria gerada pelos impostos sobre vendas poderia potencialmente envolver o governo federal na mediação de um acordo entre varejistas e governos locais e estaduais. Finalmente, e talvez o mais importante, é a colaboração governamental que está ocorrendo devido às Organizações de Planejamento Metropolitano que surgem por causa das transferências fiscais federais para investimentos em infraestrutura. Nesse caso, o poder da “carteira” fornece a garantia da colaboração de governos locais.

ii Papéis do Governo Estadual

Como discutido acima, os governos estaduais são fundamentais na definição de papéis e autoridades dos governos locais. A capacidade de cooperação dos governos locais, por vontade própria ou por mandato, depende basicamente da legislação estatal. Dessa forma, o papel dos governos estaduais

2 Em 1992 a Suprema Corte dos Estados Unidos determinou em *Quill vs. North Dakota* que o Congresso tem o poder, de acordo com a *Commerce Clause*, de criar condições de concorrência equitativas para comerciantes locais.

3 Extraído de <http://www.streamlinedsalestax.org/index.php?page=faqs> acessado em 18 de outubro de 2011

é onipresente, mas nessa seção apresentaremos duas instâncias específicas para demonstrar estratégias distintas na promoção da colaboração.

Gestão do Crescimento Urbano. Os governos estatais algumas vezes assumem atribuições que são normalmente designadas aos governos locais para controlar externalidades negativas que não são abordadas de maneira adequada no fragmentado sistema de governos locais. A política de gestão do crescimento urbano é um bom exemplo da variedade de exigências e incentivos institucionais que os governos estaduais criam para abordar o problema das externalidades negativas (Wilson e Paterson, 2003). Nas áreas metropolitanas, devido ao grande número de governos locais independentes, uma única jurisdição acaba tendo pouca habilidade para abordar os efeitos negativos gerados pelos padrões de uso do solo e por escolha de políticas em jurisdições vizinhas (Fischel in Altshuler, 1999). Nos anos 90, como consequência dos efeitos negativos do crescimento urbano não planejado e impedimentos de cooperação entre os governos locais, diversos governos estaduais adotaram uma série de iniciativas como assistência técnica, incentivos financeiros e mandatos exigindo a conciliação de planos de uso do solo locais entre governos locais ou com planos de uso de solo estaduais (Wilson e Paterson 2003). No entanto, os estados têm a opção de não adotar políticas de gestão de crescimento, seja por oposição política ou por uma clara falta de demanda ou necessidade resultante da falta de crescimento ou crescimento lento (Wilson e Paterson, 2003).

Financiamento da Educação Pública. Os serviços de educação pública (escolas de ensino fundamental e médio) nos Estados Unidos são normalmente mantidos pelos governos locais, inclusive por distritos escolares com um único objetivo. Tradicionalmente, o ensino fundamental e médio é financiado pelos impostos sobre a propriedade local arrecadados pelo distrito escolar – um clássico cenário descrito por Tiebout para a provisão eficaz de serviços locais.⁴ No entanto, os distritos escolares com maior valor de propriedades por aluno normalmente podem fornecer um maior financiamento – e em alguns casos melhor qualidade educativa – do que distritos com pro-

⁴ Os habitantes, especialmente famílias com crianças, escolhem um local para morar votando com seus pés. Buscam um local para morar que seja melhor condizente com suas preferências: por exemplo, educação pública para suas crianças e impostos que eles estejam dispostos a pagar são fatores determinantes na sua escolha residencial.

priedades de baixo valor, devido ao mesmo imposto sobre a propriedade. Esse fato levantou uma questão sobre a justiça e constitucionalidade do sistema de financiamento local de escolas na maioria dos estados norte-americanos. Como consequência das decisões das Supremas Cortes Estaduais – a maioria em favor dos pleiteantes nos seus respectivos casos de equidade das finanças escolares – a maior parte dos estados implementaram atualmente fundos intergovernamentais para fornecer, pelo menos, a mesma receita por aluno para cada distrito escolar (Fisher, 2007). Em alguns casos, as Cortes decidiram até de exigir igualdade de resultados educacionais – a definição da Corte de “resultados” é normalmente muito ampla, deixando espaço para contribuições legislativas na definição de resultados educacionais (Fisher, 2007).

Na implementação das decisões tomadas pelas Cortes, os estados também tiveram de evitar que distritos escolares mais ricos se diferenciassem aumentando ainda mais a tributação e gastando mais por aluno. A maioria dos estados permite que distritos escolares mais ricos tenham alguma flexibilidade em sua alíquota tributária, mas eles colocam limites máximos nas alíquotas nesses distritos e/ou eles implementam uma política no estilo “Robin-Hood”. Nesse último caso, é exigido que parte da receita gerada pelos impostos nos distritos escolares mais ricos proveniente da maior alíquota imposta por essa jurisdição seja transferida ao estado para futura redistribuição para os distritos mais pobres. Em alguns estados, como no Texas, os governos locais também podem desenvolver alianças entre eles, entre distritos escolares pobres e ricos com o objetivo de dividir diretamente os benefícios das alíquotas de impostos mais altos impostas pelos distritos mais ricos ao invés de transferi-los ao estado. Os sistemas contemporâneos de financiamento da educação pública de ensino fundamental e médio nos Estados Unidos são concebidos para preservar parte da eficiência proveniente do processo de decisão local no que concerne à tributação e aos gastos em serviços e bens públicos, permitindo a aplicação do Modelo de Tiebout e de seus eficientes benefícios. Ao mesmo tempo, eles fazem uso principalmente de fundos estaduais intergovernamentais para lidar com os consequentes problemas de equidade (que surgem do comportamento da “seleção” de Tiebout).

iii. Confederações, Competição e Colaboração de Governos Locais

Confederações. A colaboração de extensão metropolitana é atingida de forma mais abrangente por meio de uma confederação de condados em uma

área metropolitana. Os governos confederados atribuem a uma agência a jurisdição de pelo menos uma função em um escopo geográfico relativamente amplo. Essas formações podem ser voluntárias ou induzidas por níveis de governo mais altos, mas essas agências recém-formadas raramente evoluem em governos formais, com liderança eleita e com o poder de arrecadar impostos. A forma específica de confederação adotada em uma área metropolitana é limitada pela legislação estatal e pela política do processo de aprovação. Dois dos casos mais notáveis são o Conselho Metropolitano Mineápolis – Saint Paul e a Portland Metro (Orfield, 2002). A formação dessas organizações reflete o reconhecimento de que nenhum governo local sozinho tem a extensão geográfica apropriada ou a capacidade fiscal de lidar com algum(ns) desafio(s) específico(s). Os poderes e responsabilidades das confederações podem mudar com o decorrer do tempo pois estão sujeitos aos acordos com os governos locais participantes. Os membros do Conselho são escolhidos pelo governador no caso de Mineápolis e eleitos no caso da Portland Metro. Poderes adicionais se acumularam a esses dois conselhos com o tempo, mas suas estruturas de renda e habilidade para aumentar receitas seja por tributação ou de outra forma são bem limitadas. Os desafios políticos na criação da colaboração metropolitana são discutidos abaixo.

A importância da cooperação em questões fiscais, particularmente na tributação e nos gastos redistributivos, é ainda maior no atual contexto de crises orçamentárias em todos os níveis de governo e de reduções que devem ocorrer nas transferências intergovernamentais provenientes de um nível mais alto de governo visando o financiamento redistributivo. Os casos de Mineápolis – Saint Paul e da Portland Metro são ainda mais interessantes por essa razão, como descrito com mais detalhes aqui. O Ato de Disparidades Fiscais de Minnesota, de 1971, criou o primeiro caso de divisão de base de impostos pelos governos locais nos Estados Unidos (a maior parte da discussão abaixo foi extraída de Luce (1998)). Nesse caso, cada jurisdição tributária dentro dos sete condados que constituem a área metropolitana das cidades irmãs de Mineápolis e Saint Paul, no Estado de Minnesota, contribui com 40% do crescimento em termos de valor de sua capacidade tributária comercial e industrial para um *pool* regional. A capacidade tributária é definida pelas receitas tributárias provenientes das bases tributárias locais nas alíquotas que são definidas pelas leis estaduais. Existem quase 300 jurisdições incluídas na divisão da base tributária sendo elas municipalidades, condados, distritos escolares e distritos especiais. A divisão dos recursos agrupados é baseada na população e no valor de mercado total de propriedades *per capita* relativa ao

resto da área coberta pelo sistema de compartilhamento. O sistema é projetado para preservar alguns incentivos locais para jurisdições pobres e ricas em propriedades para que adiram ao sistema e, em alguma medida, ele alivia a necessidade de competir pela base tributária comercial e industrial, assim como melhora o poder de barganha do governo local quando for competir por indústrias com jurisdições localizadas fora da área das cidades irmãs. O programa equilibrou enormemente a base tributária local e atenuou o estresse fiscal na área coberta pelo programa de divisão da base tributária e esses benefícios foram mantidos, com alguma perda, no decorrer do tempo (Luce, 1998).

Competição. A competição para nova base tributária empresarial entre os governos locais e estadual – frequentemente referida como “incentivos ao desenvolvimento econômico” – é muito comum nos Estados Unidos. Nos períodos de reestruturação econômica espacial e também de recessão, os governos subnacionais podem se tornar bastante ativos, como ocorreu nos anos 80, quando durante a presidência de Ronald Reagan os estados tiveram de lidar por si sós com a desgraça econômica (Wilson, 1993). As estratégias englobam uma grande variedade de incentivos do setor público para empresas – abatimentos de impostos, apoio direto na construção de infraestrutura empresarial, treinamento de recursos humanos para cumprir com necessidades empresariais específicas, etc. Ainda não está claro se esses incentivos têm o efeito desejado na base tributária empresarial, no emprego e mais amplamente no desenvolvimento econômico local ou se as empresas que mudaram para alguma jurisdição com mais incentivos. Apesar dos benefícios esperados serem duvidosos, os líderes políticos continuam promovendo tais estratégias com certa frequência em momentos de crise econômica. A estrutura do sistema federal norte-americano e a autonomia relativa fornecida aos governos locais criou um sistema de governança que aumenta a competição entre governos locais e estaduais. No entanto, as confederações e os acordos de colaboração entre governos locais competindo pela base tributária empresarial fortalecem o poder de negociação dos governos locais partidários aos acordos, como foi evidenciado no caso de divisão tributária na área de Mineápolis – Saint Paul.

Acordos entre Governos Locais. Na medida em que o ímpeto pela reforma das estruturas governamentais nas áreas metropolitanas diminuiu, houve um aumento na utilização dos distritos especiais (como mencionado

acima) e das várias formas de colaboração interjurisdicional. A adoção da colaboração voluntária entre governos locais parece ter sido em grande parte resultado de decisões pragmáticas de gestores locais (Dodge, 1996, Cap. 7; Thurmaier e Wood, 2002; Kemp, 2003), mas as culturas políticas e institucionais também tem um papel nesse cenário (Thurmaier e Wood, 2002). Um governo específico pode não ter capacidade adequada para prestar algum serviço com eficiência e faz um acordo com o governo vizinho. Da mesma forma, o governo de um condado pode entrar em acordo com o governo de uma cidade que pode estar localizada dentro das suas fronteiras e que tenha capacidade de prestar serviços (como serviços médicos ou emergenciais, por exemplo) a outras áreas do condado. Ou ainda um governo de um condado forte pode prestar serviços para pequenas municipalidades localizadas dentro do condado. Considerando que esses arranjos são contratuais e voluntários, interesses comuns e eficiência na prestação de serviços, assim como liderança política, são fatores fundamentais para explicar sua popularidade. Tais acordos entre governos locais para a colaboração metropolitana são institucionalmente mais frágeis do que os governos reestruturados discutidos anteriormente, mas sua flexibilidade e falta de obrigações permanentes fazem dele uma opção atrativa.

IV. DANDO FORMA À COLABORAÇÃO ENTRE GOVERNOS LOCAIS NOS ESTADOS UNIDOS: OBSERVAÇÕES FINAIS

O sistema norte-americano altamente fragmentado de governos locais resulta de uma combinação de disposições constitucionais assim como de uma forte predisposição para o controle local que foi em grande parte protegido pelos governos estaduais. Esse sistema evoluiu com o tempo, principalmente durante a formação da sociedade urbana industrial que teve início no século XIX. Em numerosos aspectos, o sistema atual parece mal preparado para responder às necessidades de uma sociedade metropolitana. Instâncias de colaboração entre governos locais em áreas metropolitanas podem ser vistas, mas importantes forças políticas, econômicas e culturais fornecem desafios que são raramente superados.

O número relativamente baixo de casos de reestruturação do governo local e, especialmente, de confederações, pode ser explicado em grande medida pela organização espacial de interesses políticos nas áreas metropolitanas. Moradores do subúrbio normalmente não têm interesse em ser absorvidos por um governo que tem de financiar e lidar com os serviços de maior

custo em jurisdições de cidades centrais. E, por outro lado, populações minoritárias vivendo nas cidades centrais que conquistaram a maioria no governo podem se tornar relutantes em deixar que sua influência política seja diluída pela incorporação de uma entidade mais abrangente. Os argumentos sobre a eficiência na prestação de serviços e promoção de um desenvolvimento econômico com abrangência metropolitana parecem estar superados pelas considerações políticas (Norris, 2001; Swanstrom, 2001). A grande taxa de derrota nos referendos públicos que visavam dar mais poder às autoridades metropolitanas reflete o medo de muitos eleitores que seus interesses particulares não sejam adequadamente representados sob um governo que representa toda a área metropolitana. A fragmentação dos sistemas escolares nas áreas metropolitanas, por exemplo, com distritos escolares independentes suburbanos relativamente ricos que não têm interesse algum em se fundir com os distritos escolares do centro da cidade, ilustra os impedimentos criados pelos próprios interesses locais. Essas políticas são replicadas em resistência a formação de confederações ou conselhos metropolitanos. Duas das exceções mais notáveis a essa conclusão, Conselho Metropolitano de Mineápolis-Saint Paul e Portland Metro, confirmem que a cultura política que dá suporte às áreas metropolitanas é muito rara e exige cuidados para sobreviver.

Em contraste, arranjos *ad hoc* são amplamente utilizados para abordar questões de políticas públicas nas áreas metropolitanas. Ou seja, o método preferido de aumentar a eficiência na prestação de serviços e na coordenação deles é por meio da colaboração entre governos locais ou distritos com um único objetivo ao invés de iniciativas metropolitanas com um serviço geográfico mais amplo e uma maior autoridade para formulação de políticas públicas. Essas iniciativas *ad hoc* cobrem uma ampla gama de áreas da política pública, mas são especialmente comuns em grandes sistemas de infraestrutura como no caso do transporte (que é domínio das MPOs), em que os benefícios da economia de escala e redes para a colaboração metropolitana são claros. Muitas jurisdições suburbanas, geralmente com população relativamente pequena, passam a fazer parte de acordos entre governos locais com jurisdições vizinhas maiores por muitos tipos de serviços urbanos. Quando as jurisdições suburbanas são grandes, o incentivo para a cooperação é diminuído (Lewis, 2004), refletindo uma vez mais na importância da extensão na provisão de serviços urbanos. Mas funcionários públicos em áreas de serviço especializado que apoiam essas iniciativas entendem o potencial para eficiência nesses limitantes tipos técnicos de arranjos e contribuem, assim, para sua proliferação.

Diversas instâncias de governos estaduais e federal que intervêm para incentivar ou exigir a colaboração foram identificadas. O papel do governo federal na gestão do transporte urbano e dos recursos naturais e o papel do governo estadual na gestão do crescimento e na educação pública foram discutidos. A justificativa para o envolvimento do governo federal tem a ver, em parte, com a sua habilidade superior de mobilizar recursos e coordenar sistemas de infraestrutura de escopo nacional ou regular e melhorar os sistemas de recursos naturais que cruzam as fronteiras do governo estadual. Em outras arenas de política pública que não são formalmente designadas ao governo federal, como a educação e o planejamento de uso do solo, cabe aos governos estaduais estabelecer a colaboração entre governos locais, se ela tem de acontecer. Com exceção do financiamento de escolas públicas de ensino fundamental e médio que envolve a redistribuição de recursos de distritos mais ricos para os mais pobres, a colaboração local é raramente encontrada em políticas de bem-estar social. Isso acontece não apenas nos governos estaduais, mas também com o governo federal. Como grande protagonista nas políticas redistributivas como o bem-estar social e a educação compensatória, o governo federal não busca incentivar a colaboração de governos locais. Dessa forma, as significativas disparidades de base tributária encontradas entre governos locais nas áreas metropolitanas não são abordadas em nenhum formato de colaboração entre governos locais para que políticas redistributivas mais eficientes sejam desenvolvidas.

Seria útil terminar essa seção refletindo na aparente contradição entre a relativa frequência da adoção de iniciativas e suas legitimidades políticas. Os eleitores raramente aceitam a reestruturação do governo local, mesmo sendo o formato que incorpora as medidas mais avançadas de prestação de contas pública incluindo os sistemas eleitorais completos. Até mesmo as entidades de abrangência metropolitana, sejam elas confederações ou MPOs, são normalmente compostas de representação indireta, por meio da indicação de representantes eleitos em governos locais na área metropolitana. Mas as iniciativas mais comuns, colaborações *ad hoc*, têm sistemas de prestação de contas relativamente fracos. Além disso, as colaborações *ad hoc* para a prestação de serviços normalmente usam uma taxa para o conceito de serviço e assim não abordam as disparidades fundamentais nos recursos ou políticas redistributivas. Resumindo, o controle local e os interesses políticos enraizados no sistema fragmentado ganham dos novos tipos de iniciativas metropolitanas que poderiam fornecer uma prestação de contas pública mais forte e criar legitimidade política. Assim a cultura política dos Estados Unidos continua prefe-

rindo um sistema fragmentado com arranjos *ad hoc* para lidar com as questões de políticas públicas, principalmente de infraestrutura; experiências de colaboração em políticas redistributivas são ainda poucas e distantes uma da outra.

Robert H. Wilson · Professor Associado da Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, da Universidade do Texas (UT) em Austin. Diretor do Policy Research Institute e ex-reitor adjunto de Assuntos Acadêmicos. Foi diretor do Centro Brasil e do Programa de Assuntos Urbanos da UT. Suas áreas de interesse incluem a política urbana e regional e governança metropolitana. Entre seus projetos atuais estão um estudo sobre os legados da agenda Lyndon B. Johnson de política interna e governança metropolitana na África e Ásia.

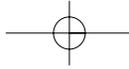
Shama Gamkhar · Professora Associada da Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, da Universidade do Texas em Austin. Suas áreas de interesse de pesquisa incluem o federalismo fiscal, transferências intergovernamentais, financiamento de transportes, finanças, escolas públicas e mercados de títulos municipais. No campo da política ambiental o seu foco é sobre as alterações climáticas, redução da poluição e do cumprimento da regulamentação ambiental e gestão da água em sistemas fluviais internacionais.

REFERÊNCIAS

- ALTSHULER, Alan, MORRILL, William, WOLMAN, Harold, e MITCHELL, Faith. (eds.) *Governance and Opportunity in Metropolitan America*. Washington, DC: National Academy Press, 1999.
- BENJAMIN, Gerald e NATHAN, Richard. *Regionalism and Realism: A Study of Governments in the New York Metropolitan Area*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001.
- BERGSTROM, Theodore C. *The Uncommon Insight of Elinor Ostrom*, manuscrito não publicado, Departamento de Economia da University of California Santa Barbara. 26/03/2010.
- BOWMAN, Ann O'M. Horizontal Federalism: Exploring Interstate Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory* Volume 14, p. 535-546, Outubro de 2004,.
- BRIERLY, Allen B. Interlocal Agreements as an Alternative to Consolidation. In: CARR, Jered e FEIOCK, Richard (eds.) *City County Consolidation and its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape*. New York: M.E. Sharpe, Inc., 2004
- BURNS, Nancy. *The Formation of American Local Governments*. New York: Oxford, 1994.
- CARR, Jered e FEIOCK, Richard (eds.). *City-County Consolidation and its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape*. New York: M.E.Sharpe, Inc., 2004.
- CHASKIN, Robert J. e JOSEPH, Mark L. Building 'Community' in Mixed-Income Developments: Assumptions, Approaches, and Early Experiences. *Urban Affairs Review*, Volume 45(3). p. 299-335, 2010.
- CHRISTENSEN, Terry. *Local Politics: Governing at the Grass Roots*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing, 1995.
- COASE, Ronald. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, p. 1-44, 1960.
- COATES, Dennis e MUNGER, Michael C. Interstate Compacts Can't Solve Collective Bad Problems: The Case of LLRW, apresentado nos *Public Choice Association Meetings*, Houston Texas, 1996.
- DODGE, William. *Regional Excellence: Governing Together to Compete Globally and Flourish Locally*. Washington, DC: National League of Cities, 1996.
- DOWNS, Anthony. *New Visions for Metropolitan America*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994.
- ELLICKSON, Robert C. The False Promise of the Mixed-Income Housing Project. *UCLA Law Review* Volume 57, p. 983, 2010.
- FEIOCK, Richard C. (ed.). *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. WDC: Georgetown University Press, 2004.

- FISHER, Ronald C., *State and Local Public Finance*. Mason OH: Thompson South-Western, 2007, p.395-397 and p.495-554.
- FOSTER, Kathryn. *The Political Economy of Special Purpose Government*. Washington, DC: Georgetown University Press, 1997.
- FREDERICKSON, H. George; JOHNSON Gary A., e WOOD, Curtis H. *The Adapted City: Institutional Dynamics and Structural Change*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2004.
- FRISKEN, Frances e Norris, DONALD F. Regionalism Reconsidered. *Journal of Urban Affairs*, Vol.23, No.5, p. 467-478, 2001.
- HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. *Science*, Volume162, p. 1243-1248, 1968.
- GLICKMAN, Norman J. e WILSON, Robert H. LBJ and the Cities In: GLICKMAN, Norman J., LYNN, Laurence E., e WILSON, Robert H., eds. *LBJ's Neglected Legacy: How Lyndon Johnson Reshaped Domestic Policy and Government*. Austin, TX: University of Texas Press foerthcoming, no prelo.
- GOETZ, Edward G. Better Neighborhoods, Better Outcomes? Explaining Relocation Outcomes in HOPE VI. *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, Volume 12 (1), p. 5-32, 2010.
- HELLER, Michael. The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets. *Harvard Law Review*, Volume 111, p. 621-688, 1998.
- JONSSON, Patrick. Alabama county lays off 1 in 4 workers after bond fiasco: Jefferson County risks becoming the largest local-government bankruptcy in recent US history. *The Christian Science Monitor*, 04/08/2009. Acessado em 18 de outubro de 2011: <http://www.csmonitor.com/USA/Politics/2009/0804/alabama-county-lays-off-1-in-4-workers-after-bond-fiasco>
- KEMP, Roger (ed). *Regional Government Innovations*. North Carolina: McFarland & Company, Inc., 2003.
- LADD, Helen e YINGER, John. The Determinants of State Assistance to Central Cities. In: NETZER, Dick N and MATHEW, P. Drennan (ed.). *Readings in State and Local Public Finance*. Oxford USA: Blackwell Publishers Ltd., 1997.
- LELAND, Suzanne e THURMAIER, Kurt. *Case Studies of City-County Consolidation: Reshaping the Local Government Landscape*. New York: M.E.Sharpe, Inc., 2004.
- LEVY, Diane K., MCDADE, Zach e DUMLAO, Kassie, Metropolitan Housing and Communities Center Urban Institute, Urban Institute, Washington DC, November 2010.
- LUCE, Thomas. Regional Tax Base Sharing: The Twin City Experience. In: LADD, Helen (primary author). *Local Government Tax and Land Use Policies in the United States: Understanding Links*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Inc., 1998, p.234-255.

- MARANDO, Vincent L. The Politics of Metropolitan Reform. *Administration and Society*, vol. 6, no. 2, p. 229-262, 1974.
- MILLER, David. *The Regional Governing of Metropolitan America*. Colorado: Westview Press, 2002.
- MOLLENKOPF, John H. *The Contested City*. Princeton: Princeton University Press, 1983.
- NETZER, Dick N. *Property Taxes: Their Past, Present and Future Place in Government Finance*. In: NETZER, Dick N e DRENNAN Mathew P. eds.) *Readings in State and Local Public Finance*. Oxford USA: Blackwell Publishers Ltd., 1997.
- NORRIS, Donald. Prospects for Regional Governance Under the New Regionalism: Economic Imperatives Versus Political Impediments. *Journal of Urban Affairs*, Vol.23, No.5, p. 557-571, 2001.
- MANCUR, Olson , *The Logic of Collective Action*. Cambridge MA: Harvard University Press, 1965.
- ORFIELD, Myron. *American Metropolitics: The New Suburban Reality*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2002.
- OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- POST, Stephanie S. The Structure of Public Goods Markets and Intergovernmental Cooperation, apresentado no *Workshop on Political Theory and Policy Analysis*, Indiana University , junho de 1999.
- RUSK, David. *Cities without Suburbs*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center, 1993.
- Rusk David. *Inside Game, Outside Game*. Washington, DC: Brookings Institution, 1999.
- SCHLAGER, Edella, HEIKKILA, Tanya e CASE, Carl, The Politics of Contested Water Rights among Individuals and States in the Western US, apresentado nos *American Political Science Association Meetings*, Seattle Washington, setembro de 2011.
- SWANSTROM, Todd. What We Argue About When We Argue About Regionalism. *Journal of Urban Affairs*, Vol.23, No.5, p. 479-496, 2001. *
- TIEBOUT, Charles. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, Volume 64, p. 416-424, October 1956.
- THURMAIER, Kurt and WOOD, Curtis. Interlocal Agreements as Overlapping Social Networks: Picket-Fence Regionalism in Metropolitan Kansas City. *Public Administration Review*, vol. 62, issue 5, p. 585-598, setembro/outubro de 2002.
- WILSON, Robert H. Fragmentation—An Effective Solution to Metropolitan Governance? The Case of the United States. In: SPINK, Peter K.; WARD, Peter M. and WILSON, Robert H. (eds.). *Metropolitan Governance in the Federalist Americas: Case Studies and Strategies for Equitable and Integrated Development*. University of Notre Dame Press, 2012.



Wilson, Robert H., et al, *Governance in the Americas: Decentralization, Democracy and Subnational Government in Brazil, Mexico and the United States*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2008.

WILSON, Robert H. and PATERSON, Robert (eds.). *Innovative Initiatives in Growth Management and Open Space Preservation: A National Study*, Policy Research Project #145. Austin, TX: LBJ School of Public Affairs, University of Texas at Austin, 2003.

WILSON, Robert H. *States and the Economy: Policymaking and Decentralization*. New York: Praeger, 1993.

WILSON, Robert H. e LAVINE, Richard I. *The Fiscal Capacity of Texas Cities. Policy Research Project Reports*, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, University of Texas em Austin, 1999.

