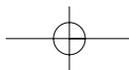
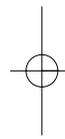
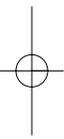
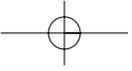
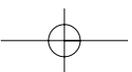
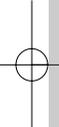


MUNICÍPIOS E ESTADOS:
EXPERIÊNCIAS COM
ARRANJOS COOPERATIVOS





Cadernos Adenauer



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”.

Na apresentação deste volume da série *Cadernos Adenauer* tomamos a afirmação acima – de Rainer-Olaf Schultze¹ – 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

¹ 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.² 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-americanos os autores mostram a relevância de teorias econômicas concorrentes para a compreensão daquele modelo institucional federativo. Articulando 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)

Cooperação e Governança Interjurisdicional: conceitos em discussão

13

PETER SPINK

A crescente urbanização do planeta e, mais especificamente, da América Latina é tema de comentário constante – raramente positivo – ao ponto de ser tratada muita vezes como descritor único da vida moderna (com direito a fotos de favelas em justaposição com elegantes blocos de apartamentos). Estimativas de taxas de urbanização mundial de 50,5%¹ são produtos de variações entre 40,0% na África e Ásia e 82,1% e 79,6% na América do Norte e na América Latina (no caso do Brasil em torno de 84%).

Não há dúvida que uma porcentagem importante dos moradores da terra se encontram em cidades com significativas manchas urbanas. Com base em dados de 2009, a Organização das Nações Unidas (ONU) identifica pelo menos 277 cidades no mundo com população acima de 1,5 milhões e 606 com mais de 750.000. Em 1950, das 30 maiores cidades no mundo, dois terços estavam em países desenvolvidos; hoje são menos de um quarto. Em todos estes casos, por cidades grandes entende-se também territórios urbanos e conurbanos que agregam ou se espalham por diversas outras jurisdições. Mas é igualmente importante enfatizar que o termo “urbano” é usado em muitas outras situações.

No caso, por exemplo do Brasil, a definição de urbano utilizada pelo IBGE se refere ao perímetro urbano conforme definido por cada município, e perímetros urbanos são raramente restritos às áreas de edificação contínua como também em geral ignoram outras vilas e povoados presentes no terri-

1 UN World Urbanization Prospects, 2009, <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>

tório local. Temos uma proporção grande da população brasileira (36%) em municípios com menos de 50.000 habitantes cujo perfil é majoritariamente mais rural do que urbano; 22% em municípios entre 50.000 e 200.000 habitantes com perfil mais urbano, mas ainda com áreas rurais; uma porcentagem similar em municípios de 200.000 a 1.000.000 habitantes, basicamente urbanos, e algo em torno de 20% em municípios com mais de um milhão de moradores. Na ponta extrema da densidade urbana e somadas as populações das diferentes regiões metropolitanas, 39% da população brasileira está literalmente empilhada em 1,9% do território.

Os “urbanos” são portanto “urbanos” muito distintos entre si. Não se pode presumir, necessariamente, a elasticidade teórica de um contínuo de escala, simplesmente pelo fato de um município de 800 habitantes compartilhar a mesma legislação que define seus atributos e obrigações com um município de 10 milhões de habitantes, ou um município de 20 kms² de extensão territorial seja o mesmo de um outro com mais de 150.000 kms² e maior que Bangladesh. Há pelo menos seis municípios brasileiros cuja extensão territorial é maior do que Portugal. Com tamanha variedade – sem levar em conta as diferenças climáticas e geográficas – não há como arguir com seriedade que o que vale para um, vale para o outro.

Em todos estes lugares, há desafios de gestão e de organização de serviços públicos que demandam a competência de negociar e sustentar relações inter-organizacionais entre os diferentes níveis federativos ou entre entes federativos do mesmo nível. Se numa área metropolitana, caracterizada pela conurbação, a questão do dia é transporte coletivo intermunicipal, a questão em municípios de pequeno porte populacional que se conectam pelas suas áreas rurais – *conrural* – poderia ser de gestão de bacias hidrográficas ou de serviços hospitalares de saúde.

O desafio da “interconectabilidade” permeia todos estes lugares de maneira distinta e as vezes híbridas. Áreas *conrurais* se entrelaçam em volta de áreas de densidade urbana e em áreas metropolitanas, municípios com mais de um milhão de habitantes se encontram ao lado de municípios com menos de dez mil. Às vezes o desafio vira impasse e ao lado de experiências positivas que demonstram os ganhos da cooperação se amontoam as experiências que demonstram as dificuldades de se trabalhar juntos. Em termos gerais e a partir da constituição de 1988, o país avançou em relação à competência jurisdicional singular. É possível apontar para municípios específicos, estados e ministérios federais onde há competência e resolutividade instalada. Mas, na área inter-jurisdicional o balanço é outro. Os resultados são muito aquém do

esperado – especialmente considerando a competência demonstrada no espaço intra-jurisdicional. Por que a cooperação séria, efetiva, focada e consistente é tão difícil?

Em um texto escrito para a revista *Science* em 1968, o biólogo Garrett Hardin argumentou que há uma classe de problemas humanos que não tem “solução técnica”. São problemas do tipo “ganhar para perder”, onde todos os ganhadores agindo em interesse próprio, virarão, como consequência coletiva de suas ações, perdedores – entretanto são incapazes de perceber o caminho que está pela frente. O título do texto (*The Tragedy of the Commons*) foi uma referência ao mesmo tempo à dificuldade de achar soluções técnicas para o compartilhamento de bens comuns que dependiam unicamente das pessoas envolvidas, e para a dimensão solene (dramática) da inevitabilidade do desastre pendente.

A DISCUSSÃO INTERNACIONAL SOBRE COOPERAÇÃO ENTRE JURISDIÇÕES

S em ter esta intenção – porque seu foco era mais amplo – o título do artigo de Hardin acabou virando um símbolo na discussão sobre relações inter-jurisdicionais e intergovernamentais com a publicação dos estudos de Elinor Ostrom (1990, 1999) sobre a ação coletiva e a governança dos recursos abertos e compartilhados (*common-pool resources*). *Common Pool Resources* são recursos naturais ou fabricados onde é difícil restringir seu uso, onde o consumo feito por cada um torna as unidades consumidas não disponíveis para outros. Por exemplo, uma árvore cortada, um peixe pescado ou a água de um rio usada por um sitante para irrigação, não fica disponível para outros. A discussão de Elinor Ostrom faz parte de um longo debate sobre questões de cooperação na economia política e na ciência política em que os seguidores da teoria de escolha pública (*public choice*) se contrapõem aos proponentes da escola de reforma (ver Stephens e Wikstrom, 1999).

O princípio da reforma, aceito por cientistas políticos, administradores públicos, urbanistas, economistas e planejadores em diversas partes do mundo, elaborado inicialmente em relação às áreas metropolitanas, mas também válido para outros espaços interligados foi de que a natureza fragmentada de governos locais em áreas interligadas constitui seu principal problema político, e que a lógica sugere que governos locais deveriam ser consolidados a partir de novos mecanismos de governo. O contra-argumento foi em grande parte influenciado pela ausência de resultados metropolitanos efe-

tivos, especialmente nos Estados Unidos onde o avanço das conurbações neste período foi grande. Ostrom, Tiebout e Warren (1961) propuseram, em um texto clássico, que os argumentos a favor de reformas amplas fossem embasados na premissa que a fragmentação era patológica. Sua posição, partindo da concepção de áreas metropolitanas como sistemas políticos policentricos (válida também para áreas regionais subnacionais), foi de que não se trata de uma opção entre grande ou pequeno, mas de discutir a escala de organização apropriada para cada tipo diferente de bem público e a natureza das externalidades produzidas por diferentes ações.

Distinguindo entre situações de cooperação (quando atividades em conjunto geram um retorno maior para todos os envolvidos), conflito e competição, apontaram que o desafio de um sistema policêntrico é de resolver conflito e manter competição entre limites; e que para entender os diferentes aspectos da vida política em áreas metropolitanas era necessário prestar atenção à variedade de arranjos formais e informais que podem existir para resolver problemas territoriais². Chave, na sua posição, foram os argumentos anteriores de Tiebout que pessoas em situações metropolitanas “votam com seus pés”, escolhendo (onde trabalhar e morar) entre os diferentes conjuntos de soluções (serviços e custos) disponíveis. As duas perspectivas dominaram o debate durante grande parte do restante do século vinte (ver Lefevre, 1998, Kübler & Schwab, 2007, Frisken & Norris, 2001) e ainda continuam presentes, porque como Lefèvre comenta (1998, p. 11): “*at base they stem from different values and principles regarding the role and functions that a government unit should fulfill*”.

A dificuldade é a extrema complexidade das questões em debate e a magnitude dos fenômenos e desafios em termos populacionais. Em cada posição há comentários importantes. Argumentos, por exemplo, sobre a necessidade de intervenção de níveis governamentais hierarquicamente superiores – governos nacionais em países unitários e estados em países federativos (Stephens & Wikstrom, 1999); e argumentos sobre a importância de reconhecer as capacidades interlocais de buscar soluções para casos específicos. De um lado são os argumentos que sem a intervenção e reforma, as forças do mercado e do individualismo egocêntrico não deixarão nenhum lugar para a equidade e a redução das desigualdades presentes. Em contraposição são as observações

2 “...most metropolitan areas have a very rich and intricate “framework” for negotiating, adjudicating and deciding questions that affect their diverse public interests” (Ostrom, Tiebout & Warren, 1961, p. 842).

de Elinor Ostrom (1999) que o cenário da *tragedy of the commons* não é inevitável e que empiricamente existem muitos exemplos de sistemas de governança de recursos auto organizados que, quando vistos como sistemas adaptativos complexos, são de fato mais capazes de cuidar coletivamente de recursos comuns do que o conceito tradicional de um sistema desenhado para ser dirigido centralmente³. Na situação policêntrica, tais mecanismos poderiam atuar de maneira diferente sobre recursos diferentes. Como ela concluiu:

“Coping with potential tragedies of the commons is never easy and never finished. Now that we know that those who depend on these resources are not forever trapped in situations that will only get worse over time, we need to recognize that governance is frequently an adaptive process involving multiple actors at diverse levels. Such systems look terribly messy and are hard to understand. The scholars love of tidiness must be resisted.” (p. 530).

Mesmo continuando presentes as duas correntes começam a perder espaço para o que podemos chamar de abordagens de “governança”. O ponto de partida para as abordagens de governança é muito mais empírico do que teórico. Conforme Lefevre (1998) anota em sua ampla revisão da situação internacional, os resultados de décadas de experimentação com modelos diferentes, especificamente no espaço da governo metropolitano, foram basicamente negativos. Muitos dos grandes esquemas de organização interjurisdicional montados nas décadas de 1970 e 1980, em grande parte na Europa, foram desmontados posteriormente ou –tal como Brasil – simplesmente não chegaram a ser efetivamente implementados. Lefèvre aponta para problemas de legitimidade – de todos os lados e de todos os tipos – e, mais importante ainda, a forma de constituir estas entidades: normalmente de maneira autoritária e de cima para baixo. No caso dos Estados Unidos a esperança depositada nas Organizações de Planejamento Metropolitano (MPOs) teve o mesmo destino.

Em consequência, novas formas de ação pública começaram a emergir, caracterizadas por sistemas complexos de atores, com bases de legitimidade

3 Trad: Self organized resource governance systems. “ In contrast to forms of organization that result from central direction, most self-organized groups – including the types of locally organized fisheries, forests, grazing areas, and irrigation systems discussed in this chapter – are better viewed as complex adaptive systems.” (Ostrom, 1999, p. 520).

diferentes, em formas de associação, parceria e negociação territorial, incluindo grupos de interesse distintos, governos locais, o setor privado e agências públicas e governos de outros níveis. Por não serem governos nem simples mecanismos de gestão, começou-se a usar o termo “governança”. A expressão respondeu à demanda para um termo intermediário e explodiu no cenário acadêmico da administração pública e governo tanto a partir da discussão internacional sobre novos mecanismos regulatórios, como em relação aos desafios conceituais da experiência da comunidade europeia, das inovações em relação à participação e controle social de serviços públicos e a regulação de grandes corporações, entre muitas outras (Peters & Pierre, 1998; Pierre, 2000; Van Kersbergen e Van Waarden, 2004; Schmitter, 2008).

As diferentes abordagens que podem ser encontradas tem em comum uma ênfase processual e de interconectividade. Pode-se listar fatores presentes em experiências que demonstram algum êxito, mas a maneira em que estes se combinam pode variar imensamente. Nesse sentido, a grande vantagem trazida pela discussão sobre governança (de abrir os olhos e ouvidos dos pesquisadores para um mundo além dos modelos clássicos de governo ou mercado) acabou sendo, de certa forma, seu tendão de Aquiles: a dificuldade de lidar com a variedade e a complexidade presente em tentativas de coordenação inter-jurisdicional de base territorial.

Face a esta dificuldade de lidar com uma expressão (governança) que às vezes parece um ônibus na hora do rush – onde sempre cabe mais um – outros conceitos e expressões estão sendo criados para focalizar melhor a discussão. Entre estes podemos citar o “novo regionalismo” e “governança de múltiplos níveis”, este último um dos oito usos da expressão governança identificados por Van Kersbergen e Van Waarden (2004).

Novo regionalismo e governança de múltiplos níveis

O “Novo Regionalismo”⁴ emerge nos Estados Unidos e enfatiza a construção de governança inter jurisdicional através de processos colaborativos com participantes públicos e privados com compromissos de compartilhar a resolução de problemas metropolitanos (Harvard Law Review Notes, 2005). Nas palavras de Vogel & Nezelkewicz (2002 p. 108):

4 Uma expressão infeliz dado que a mesma vem sendo utilizado na esfera de relações internacionais.

“Os novos regionalistas começam presumindo que as cidades centrais e os subúrbios são interdependentes. Em termos da agenda de políticas públicas, estão preocupados com os problemas da mancha urbana extensiva, disparidades de renda entre as cidades centrais e os subúrbios, segregação racial, a falta de habitação com preços viáveis, problemas de trânsito e degradação ambiental... reconhecendo a dificuldade em criar governos metropolitanos, enfatizam estratégias de governança em vez de reforma governamental compreensiva”.

O “novo-regionalismo” busca dar foco ao tema da governança, mas não abre mão de seu uso. Para Savitch & Vogel (2000), por exemplo:

“Governança sugere que instituições existentes podem ser engajadas em maneiras novas e que a cooperação pode acontecer de maneira fluida e voluntária entre localidades e que pessoas podem melhor se regular através de organizações vinculadas horizontalmente” (p. 161)

Em vez de uma postura normativa, o “novo regionalismo” busca demonstrar as possibilidades empíricas presentes envolvendo não somente ações horizontais, mas também a busca de economias de escala pela transferência voluntária do fornecimento de serviços para níveis hierarquicamente mais altos (uma forma de subsidiariedade ao reverso). Estas estratégias, conhecida como *nested governance*⁵ nos Estados Unidos e *rescaling* na Europa, integra ao mesmo tempo autonomia local, abordagens colaborativas de ação conjunta e economias de escala (Visser, 2004; Blatter, 2006). Importante também, como Kübler (2005) aponta, são os incentivos criados por atores institucionais de outros níveis e a liderança política forte. Para pesquisadores brasileiros que acompanham as diferentes experiências de consórcio intermunicipal, a discussão do novo-regionalismo sem dúvida sugere uma série de conexões e oferece uma moldura mais nítida para as questões de desenvolvimento e serviços inter-jurisdicional. Mas mesmo assim, os resultados continuam menos positivos em termos das tentativas de renegociação e ação territorial (Frissen & Norris, 2001) e há argumentos como de Brenner (2002) que, em vez de uma nova coerência, o que se assiste são lutas políticas de escala (*a new politics of scale*) frente aos ajustes e rupturas em padrões de escala

5 Literalmente: governo aninhado.

tradicional. Também questionador, Jouve (2005) e Silva (2007) observam, a partir de Europa, que as discussões tendem – por enquanto – a favorecer as questões econômicas associadas com competitividade territorial envolvendo a comunidade de negócios, e muito menos as questões de equidade social que são relevantes para outras comunidades de base territorial. Como os novos regionalistas Savitch, Vogel e Ye apontam a partir de seu estudo da amalgamação de Louisville com seus subúrbios, “valores e cultura local ganham sobre expectativas abstratas. Instituições são ferramentas que podem ser usadas para fazer política pública, mas a cultura local formará seu conteúdo e direção” (2010, p. 21).

A segunda alternativa que busca se legitimar como maneira de avançar a discussão sobre a complexidade de governança em situações multi jurisdicionais e com diferentes níveis de organização territorial, é a “governança de múltiplos níveis”; produto dos desenvolvimentos supranacionais e inter-territoriais no âmbito da União Europeia (EU). Nas palavras de Payne (2000):

“Over the last few years a number of scholars in different countries have started to conceptualise the EU as a multilevel structure of governance within which state and sub-state, public and private, transnational and supra-national actors all deal with each other in complex networks of varying horizontal and vertical density” (p. 211)

Para Peters e Pierre (2001), a base são os intercâmbios negociados e não hierárquicos entre instituições no nível transnacional, nacional, regional e local. Se reconhecemos que, em cada nível, há processos de negociação em progresso, o todo parece – para usar um metáfora – um jogo de xadrez multidimensional. Desta concepção inicial, a expressão rapidamente se movimentou em direção à discussão federalista (Stein & Turkewitsch, 2008) onde – dependendo da questão – os diferentes níveis tem características de jurisdições independentes que precisam saber cooperar. No caso brasileiro – onde nosso modelo Federal é explicitamente cooperativo ao exigir a co-responsabilização de estados, municípios e o governo federal na grande maioria de áreas de ação pública⁶ – as possibilidades oferecidas por esta moldura conceitual são claramente significativas (Best, 2011). Hooghe e Marks (2003) avançam na discussão subnacional ao propor dois tipos de governança de múltiplos níveis.

6 Para uma discussão mais detalhada ver Franzese, 2010.

O primeiro tipo retoma a imagem da boneca russa onde cada cidadão é localizado dentro de uma jurisdição no nível primário, que está localizada dentro de uma segunda jurisdição no segundo nível e assim se progride; em cada nível há uma única jurisdição territorial geral com responsabilidades específicas, normalmente estáveis no tempo. No segundo tipo, a situação é quase inversa, com jurisdições diferentes dependendo da tarefa, nenhum limite ao número de jurisdições possíveis, nenhum problema com a interseção e nenhuma obrigação de permanência ao longo prazo. Seria, para retomar a metáfora do jogo de xadrez de múltiplos níveis, como se no primeiro tipo houvessem regras claras sobre o jogo em cada nível e sobre a relação entre os jogos, enquanto no segundo a negociação das regras de peças (tópicos) específicas é sempre aberta. No primeiro tipo, o desenho enfatiza as comunidades de pessoas em base territorial (por exemplo, distritos em municípios em estados) enquanto o segundo enfatiza a tarefa ou área de política pública (por exemplo, saúde, água e transporte).

Sem dúvida, a influência do debate entre os reformistas metropolitanos e os teóricos da escolha pública é presente nestas distinções como é também a clássica noção de subsidiariedade. Conforme Stein & Turkewitsch (2008) comentam, há críticas ao fato de ser descritiva, que tende a exagerar na ênfase dos atores subnacionais e se preocupar mais com a resolução de problemas do que com os processos democráticos. Entretanto, enquanto noção organizadora que oferece uma moldura alternativa para discussão, demonstra mais nitidez do que as anteriores. Pelo menos chama atenção para uma questão central para a área de administração: quem deve fazer o que, onde, como, com quem e em quais circunstâncias!

AS TESES E EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS

No Brasil, podemos encontrar elementos de todas estas posições e teses, especialmente em relação às questões de cooperação intermunicipal, inicialmente no âmbito metropolitano onde talvez o impasse e os desafios sejam maiores mas também de maneira crescente em relação aos consórcios intermunicipais presente em todo o país.

A história de nossa legislação sobre questões metropolitanas (Souza, 2003; Gouvêa, 2005; Spink, Teixeira & Clemente, 2009) é bastante influenciada pela lógica de reforma, propondo grandes agendas de serviços a serem coordenadas por conselhos e agências metropolitanas. A Lei Complementar de 1973, enfatizou os poderes do governo federal para criar “Regiões Metro-

politanas” e para “promover o planejamento integrado e a prestação de serviços comuns de interesse metropolitano”. A constituição de 1988 pouco fez para modificar a situação, a não ser realocar a responsabilidade para a criação das “regiões” para os estados. Mas o ato que determinava uma região continuou sendo um ato hierárquico onde municípios foram agregados, de maneira adscritiva, queiram ou não. Até hoje não existe região metropolitana em que o município possa optar por não fazer parte; independente de sua posição enquanto entidade federativa (em um caso raro, os municípios da Baixada Santista solicitaram a criação da região metropolitana). Nem todas as regiões metropolitanas formalmente constituídas tem as características das áreas metropolitanas presentes na literatura: populações grandes e com áreas conurbadas espalhadas por várias jurisdições. (Em Santa Catarina, por exemplo, o governo estadual utilizou a legislação metropolitana para agregar municípios para fins de planejamento territorial.)

As responsabilidades e áreas de atuação das regiões metropolitanas criadas nestes últimos 35 anos foram amplas, entretanto, na prática, como diversos autores (Souza, 2003; Ribeiro, 2004; Ribeiro, 2008; Rolnik & Somekh, 2005; Klink, 2009; Spink, Ward & Wilson, no prelo) também confirmam, os resultados foram e continuam sendo poucos e a experiência brasileira de reforma metropolitana geral, convertendo as áreas metropolitanas em “regiões formais com atributos, conselhos e agências” foi até, o presente momento, mal sucedida. Mas as experiências – e, portanto, as teses – não terminam aqui. Seguindo a mesma sequência de argumentos observados na discussão internacional podemos, em contraste, anotar diversos exemplos de resolução mais local – arranjos em áreas tópicas como de saneamento e transporte que usam mecanismos de associação ou de consórcio que estão mais perto da discussão da escolha pública, da ação coletiva e de custo-benefício.

Aqui é importante fazer referencia ao trabalho de acompanhamento das regiões metropolitanas feitas pela rede de investigadores do Observatório dos Metrôpoles⁷; como também os estudos de Fernandes sobre Salvador (1998, 2004 e 2009); de Azevedo e Mares Guia sobre Belo Horizonte (2004, 2008); e de Clementino sobre Natal (Clementino & Pessoa, 2009). Há estudos também com foco na cooperação e ação coletiva como os de Rezende e Garson (2006) e de Garson (2009) sobre finanças e federalismo fiscal, ou de cooperação intermunicipal nas regiões metropolitanas de

7 <http://web.observatoriodasmetropoles.net/>

Recife e Natal de Lacerda (2011). Todos, de uma maneira ou outra partem do princípio enunciado por Lacerda: “Não se deve aceitar *prima facie* a premissa de que os municípios integrantes de uma metrópole tem de cooperar para melhorar sua situação só porque estão agregados formalmente em um RM.” (2011, p. 156)

Os consórcios intermunicipais

Sem dúvida é o tópico dos consórcios que mais tem estimulado a discussão em anos recentes, especialmente depois da visibilidade dada pelo mundo acadêmico para sua abrangência no país (Cruz, 2002) tanto em áreas conurbadas quanto entre os municípios rurais de pequeno porte populacional.

A tabela 1, usando como fonte a pesquisa de informações municipais do IBGE, demonstra um pouco essa variedade não somente em tipo como também em presença entre municípios de tamanhos populacionais diferentes.

Tabela 1. *A distribuição de consórcios por área e tamanho municipal*

População per 1,000	Número de municípios	Saúde	Educação	Habitação	Cultura	Des. Urbano
Total	5.565	2323	398	170	336	847
até 10	2.551 (46%)	1241 (53%)	144 (36%)	59 (38%)	109 (32%)	316 (37%)
10 – 20	1.370 (24%)	531 (23%)	102 (26%)	38 (22%)	91 (27%)	183 (22%)
20 – 50	1.055 (19%)	355 (15%)	92 (23%)	48 (29%)	85 (26%)	211 (25%)
50 – 100	316 (6%)	116 (5%)	26 (7%)	8 (5%)	31 (8%)	68 (8%)
100 – 500	233 (4%)	73 (3%)	25 (6%)	13 (5%)	19 (6%)	61 (7%)
500 +	40 (1%)	7 (1%)	9 (2%)	3 (2%)	2 (1%)	8 (1%)

Fonte: IBGE, Pesquisa Básica de Informações Municipais (2009)

A importância da presença dos consórcios é significativa por pelo menos três razões. Primeiro, desde as primeiras experiências no Estado de São Paulo e das Associações intermunicipais em Santa Catarina nas décadas de 1960 e 1970, a expansão na década de 1980 e a continuidade até o ano de 2005, o processo de consolidação dos consórcios aconteceu sem nenhuma legislação específica. Mesmo hoje, quando a legislação para os consórcios públicos ofe-

rece – aparentemente – diversos incentivos, a grande maioria de consórcios permanece com seus arranjos associativos anteriores (Strelec, 2011). Segundo, porque no meio das mesmas “regiões” metropolitanas que demonstram pouco êxito em cooperação, há consórcios de diferentes tipos para tópicos diferentes, alguns com êxito significativo. Entre os 39 municípios que são listados como membros da Região Metropolitana (RM) de São Paulo há, além do consórcio na subregião do Grande ABC, com sete municípios, outro consórcio na subregião sudoeste com seis e outro ao leste com 11 municípios. Há também 10 outros consórcios com áreas de abrangência fora dos limites formais da RM com outras participações de municípios da RM; assim deixando clara a necessidade de distinguir, no caso brasileiro, entre área – enquanto espaço descritivo – e RM enquanto figura institucional. Dos 39 municípios, somente 11 – incluindo a cidade de São Paulo – permanecem sem inserção em consórcios.

A terceira razão advém do fato que mesmo que estes arranjos normalmente utilizam o nome descritor de “consórcio” e às vezes “associação”, os formatos utilizados são bastante diferentes. Em termos da discussão internacional há desde o equivalente de “agências especializadas monotemáticas”, presentes na área de saúde por exemplo; aos aspectos dos arranjos “novo regionalistas”, por exemplo na área de desenvolvimento e meio ambiente; até fóruns com múltiplos níveis de governo, sociedade civil e o meio empresarial, como o caso de ABC (Abrucio e Soares, 2001; Jacobi, 2001) que retomou recentemente seu caminho integrador da discussão sobre o desenvolvimento da região. No geral, a maioria dos consórcios tendem para o lado técnico-administrativo com pouco envolvimento da sociedade civil, sugerindo que a discussão de governança tem ainda muito a caminhar (Rolnik e Somekh, 2004).

Os consórcios, entretanto, são somente a parte mais visível de uma variedade de estratégias de coordenação inter-jurisdicional sendo experimentada na base de tentativa e erro, muitos dos quais estimulados pela constituição de 1988 e sua ênfase na área de governança e controle social. Klink, que participou do estudo internacional sobre regiões metropolitanas do Banco Interamericano de Desenvolvimento liderado por Rojas (*Gobernar las Metrópoles*, Rojas et.al 2005), tem sido um observador constante desses novos formatos de arranjo colaborativo no país cuja variedade (entre convênios, contratos de gestão, comitês de bacia, agências, câmaras inter-federativas, consórcios e associações) cresce cada dia. Suas conclusões para as áreas metropolitanas são igualmente relevantes para os demais arranjos territoriais inter jurisdicionais.

“Conforme constatamos também para o cenário internacional, a arquitetura institucional que norteia a gestão e a organização das áreas metropolitanas é composta por um conjunto de arranjos colaborativos imperfeitos (*second best*), cuja construção coletiva é objeto de um processo político contínuo de negociação de conflitos entre escalas e atores.” (Klink, 2009, p. 425)

Estamos diante de processos complexos e híbridos de governança interjurisdicional (ver Solés, Rueda e Subirats, 2011), que são em si mesmos processos dinâmicos de aprendizagem social. A humildade acadêmica segue e recomenda a proposta de Klink. Aprender a aprofundar o que temos – mesmo não sendo brilhante – pode ser muito mais importante do que criar novos e mirabolantes arcabouços institucionais. Conforme pode ser observado pelo caminho dos casos acompanhados na literatura nacional e internacional, às vezes o que era uma mudança promissora parou, e algo visto com um fracasso virou promissor; estratégias nacionais são abortadas ou ignoradas. Registrar, acompanhar e debater, são questões que estão na ordem do dia.

Peter Spink · Professor Titular da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e membro do Centro de Administração Pública e Governo. PhD em Psicologia Organizacional, Birkbeck College, Universidade de Londres e pós-doutorado na University of Cambridge. Foi professor visitante na Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, University of Texas – Austin e no Departamento de Psicologia Social da Universidad Autònoma de Barcelona.

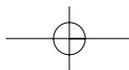
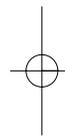
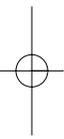
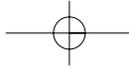
REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F.L. & SOARES, M.M. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC. Série Pesquisas 24.* São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- AZEVEDO, S. e MARES GUIA, V.R.dos. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: QUEIROZ RIBEIRO, L.C. de (org). *A Metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.* São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. p.17-40
- AZEVEDO, S. MARES GUIA, V.R.dos & MACHADO, G. A Prefeitura de Belo Horizonte e a Questão Metropolitana. In: AZEVEDO, S. & NABUCO, A.L. *Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte.* Editora Leitura / Prefeitura de Belo Horizonte (251-285), 2008.
- BEST, N.J. *Cooperação e Multi-level Governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano.* Dissertação de Mestrado, FGV-EAESP, CMAPG, 2011.
- BLATTER, T.K. Geographical Scale and Functional Scope in Metropolitan Governance Reform: theory and evidence from Germany. *Journal of Urban Affairs*, 28, 2, 121-150, 2006.
- BRENNER, N. Decoding the newest metropolitan regionalism in the USA: a critical overview. *Cities*, 19, 1, 3-21, 2002.
- CLEMENTINO, M. & PESSOA, Z. (Orgs.). *Natal, um metrópole em formação.* São Paulo: EDUC, 2009.
- CRUZ, M. do C. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: SPINK, P.K, CACCIA BAVA, S. & PAULICS, V. (orgs). *Novos Contornos de Gestão local: conceitos em construção.* São Paulo: Instituto Polis / FGV-Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.
- FERNANDES, A.S.A. *Empresarialismo urbano em Salvador: a recuperação do Centro Histórico Pelourinho.* Dissertação de Mestrado, Recife MDU/UFPE, 1998.
- FERNANDES, A.S.A. Gestão municipal versus gestão metropolitana: o caso da cidade de Salvador. *Cadernos Metropole*. 11, 41-72, 2004.
- FERNANDES, A.S.A. Agenda de gestão urbana participativa versus elite política conservadora: o caso de Salvador. *Cadernos Metropole*, 11, 22, 477-493, 2009.
- FRANZESE, C. *Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos Sistemas de Políticas Públicas.* Tese de Doutorado, Fundação Getúlio Vargas – São Paulo, 2010.
- FRISKIN, F. & NORRIS, D.F. Regionalism reconsidered. *Journal of Urban Affairs*, 23, 5, 467-478, 2001.
- GARSON, S. *Regiões Metropolitanas: Por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.
- GOUV A, R. *A questão metropolitana no Brasil.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

- HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. *Science*, 162, 1243-1248, 1968.
- HARVARD LAW REVIEW NOTES. Old Regionalism, New Regionalism and Envision Utah: Making Regionalism Work. *Harvard Law Review*, 118, 7, 2291-2313, 2005.
- HOOGHE, L & MARKS, G. Unravelling the Central State, but how? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, vol.97, n. 2, p. 233-243, Maio, 2003.
- JACOBI, P. A Experiência da Câmara de Grande ABC. In: CAMAROTTI, Ilka; SPINK, Peter (orgs.). *Redução da Pobreza e Dinamicas Locais*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2001.
- JOUVE, B. From Government to Urban Governance in Western Europe: a critical analysis. *Public Administration & Development* 25, 285-294, 2005.
- KLINK, J.J. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. *Cadernos Metr pole*, 11,22, 415-433, 2009.
- KÜBLER, D. *Problems and prospects of metropolitan governance in Sydney*. towards "old" or "new" regionalism. University of New South Wales, City Futures Research Centre, research Paper 2, December, 2005.
- KÜBLER, D. & SCHWAB, B. New regionalism in five Swiss metropolitan areas: an assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability. *European Journal of Political research*, 46, 473-502, 2007.
- LACERDA, A.D.F.de. A o Coletiva e Coopera o Intermunicipal em duas Metro-poles. *Cadernos CRH Salvador*, 24, 61, 153-166, 2011.
- LEFÈVRE, C. Metropolitan government and Governance in Western Countries: a critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22,1, 9-25, 1998.
- OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- OSTROM, E. Coping with tragedies of the commons. *American Review of Political Science*, 2, 493-535, 1999.
- OSTROM, V., TIEBOUT, C.M. & WARREN, R. *The American Political Science Review*, 55, 4, 831-842, 1961.
- PAYNE, A. Globalization and Regionalist Governance. In: J. Pierre (org) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press p. 201-208, 2000.
- PETERS, G & PIERRE, J. Developments in Intergovernmental Relations: towards multi-level governance. *Policy & Politics*, 29, 2, 131-135, 2001.
- PIERRE, J. (org.). *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

- PETERS, B.G. & PIERRE, J. Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8, 2, 223-224, 1998.
- RIBEIRO, L.C.Q. A Metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: QUEIROZ RIBEIRO, L.C. de (org). *A Metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- REZENDE, F e GARSON, S. Financing Metropolitan Areas in Brazil: political, institutional, legal obstacles and emergence of new proposals for improving coordination. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, 10,1, 2006.
- RIBEIRO, L.C. de Q. O desafio das metrópoles. *Le Monde-Diplomatique Brasil*. Agosto, 12-13, 2008.
- ROJAS, E. CUADRADO-ROURA, J.R. & GÜELL, J.M.F. (orgs). *Gobernar las metrópoles*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.
- ROLNIK, R & SOMEKH, N. Governar as Metrópoles: dilemas da rescentralização. In: QUEIROZ RIBEIRO, L.C. de (org). *A Metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2004. p.111-124.
- SAVITCH, H.V. & VOGEL, R.K. Paths to new regionalism. *State and Local Government Review*, 32, 3, 158-168, 2000.
- SAVITCH, H.V. & VOGEL, R.K. & YE, L. Beyond the Rhetoric: lessons from Louisville's Consolidation. *The American Review of Public Administration*, 40, 3, 3-28, 2010.
- SCHMITTER, P.C. Governance Arrangements for Sustainability: A Regional Perspective. European University Institute, mimeo, 2008. (www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/Profiles/Schmitter/PCSCERESGovernance.pdf – acessado em 17/03/2011)
- SILVA, C.N. Reinventing Local and Metropolitan Government. *Public Administration Review*, September-October, 954-957, 2007.
- SOLES, M.G, IÑIGUEZ-RUEDA, L e SUBIRATS, Joan. Como gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional. *Athenea-Digital*, 11,1, 63-84, 2011.
- SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, 59, 137-159, 2003.
- SPINK, P.K. TEIXEIRA, M.A. CLEMENTE, R. Governança, Governo ou Gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metropole*, 11, 22, 453-477, 2009.
- SPINK, P.K. WARD, P. M. & WILSON, R.A. (no prelo) *Metropolitan Governance in the Federalist Americas: Case Studies and Strategies for Equitable and Integrated Development*. Notre Dame Indiana: University of Notre Dame Press (Due 2012)
- STEIN, M. & TURKEWITSCH, L. The Concept of Multi-level Governance in

- Studies of Federalism. In: Anais do International Political Science Association (IPSA) International Conference, Montréal, Québec, Canada, 2008.
- STEPHENS, G.R. & WIKSTROM, N. *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis and the Future*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- STRELEC, T.C. *Desafios da adaptação institucional: um estudo do impacto da “Lei de Consórcios Públicos” no Estado de São Paulo*. Unpublished Masters Dissertation, Public Management and Government Program, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2011.
- VAN KERSBERGEN, J & VAN WAARDEN, F. ‘Governance’ as a bridge between disciplines: cross disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability & legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43, 141 -171, 2004.
- VOGEL, R.K. & NEZELKEVICZ, N. Metropolitan Planning Organizations and the New Regionalism: The Case of Louisville. *Publius*, 32, 1, 107-129, 2002.
- VISSER, J.A. Townships and Nested governance: spoilers or collaborators in metropolitan services delivery? *Public Performance and Management Review*, 27, 3, 80-101, 2004.



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 (Friskin 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 1. 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

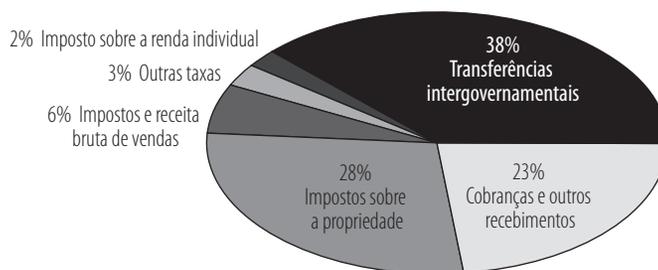
de quase toda a variedade de opções de renda disponível aos governos, com exceção da taxação relacionada ao comércio interestadual (fontes de renda que violam a Cláusula do Comércio da Constituição dos Estados Unidos não são disponibilizadas aos governos locais e estaduais). Os governos locais têm grandes variações 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.

Arranjos federativos regionais na Alemanha e o papel articulador dos *Landkreise*

57

JOSÉ MARIO BRASILIENSE CARNEIRO
GÜNTER DILL

INTRODUÇÃO

Neste artigo pretendemos desenvolver o tema dos arranjos federativos regionais na Alemanha dando destaque para a figura do *Landkreis*, ou simplesmente *Kreis*. Trata-se de um tipo muito específico de associação de municípios que é encontrado em todos os 16 Estados federados alemães (*Länder*). Com personalidade jurídica de Direito Público, o *Kreis* tem poderes políticos e administrativos e posiciona-se no edifício federativo num plano intermediário entre o nível Municipal e o Estadual.

A palavra *Landkreis* comporta dois termos do idioma alemão: “círculo” (*Kreis*) e terra (*Land*). A tradução literal deste termo duplo pode ser, portanto, “círculo de terra. De fato um *Landkreis* é, em geral, composto por um círculo de 20 a 30 Municípios, de porte pequeno ou médio. O termo alemão para Município é “Comunidade” (*Gemeinde*) o que nos sugere definir alternativamente a palavra *Landkreis* por “Círculo de Comunidades”, ou ainda, em termos contemporâneos, por “Rede de Comunidades Locais”. Importante reiterar que se trata de um arranjo regional de Direito Público, portanto, de uma estrutura burocrática formal.

Importante afirmar ainda que, no contexto da Federação alemã, o *Kreis* é sem dúvida alguma o principal instrumento articulador de alcance regional. Por ser pouco conhecido no Brasil entendemos que seja muito oportuno apre-

sentá-lo como uma experiência inspiradora. Desde 1988 o Brasil vive um processo político que tende à descentralização e regionalização de políticas públicas. Está lançado o desafio da integração entre municípios onde o bairrismo e o isolamento tendem a prevalecer. Apesar das diferenças óbvias entre o Brasil e a Alemanha em termos de território, população, economia, cultura política e distância geográfica entre municípios, parece-nos que o *Kreis* dá um bom exemplo de cooperação intermunicipal, bem como, de parceria entre municípios e estado. Exemplo que certamente merece ser conhecido.

SITUAÇÃO GEOGRÁFICA E POPULACIONAL

A Alemanha possui um território de 357 mil km², semelhante ao do estado do Mato Grosso do Sul. Com uma população de 82,1 milhões de pessoas, sua densidade populacional é uma das mais elevadas da Europa, chegando a casa dos 230 habitantes por quilometro quadrado. Apenas quatro cidades alemãs ultrapassam 1 milhão de habitantes: Berlim, Hamburgo, Colônia e Munique. Por sua vez, as chamadas "grandes cidades" (*Grosstädte*) ou "cidades livres", são chamadas *Kreisfreie Städte* exatamente pelo fato de não integrarem um *Kreis*. Elas terão certamente mais de 100.000 habitantes e, em toda Alemanha, são apenas 82 e abrigam não mais do que um terço da população.

Dentre as "cidades livre"s apenas 20 cidades ultrapassam a casa dos 300 mil habitantes. Neste quadro diferenciado de municípios destacam-se em número e população total as chamadas Comunidades (*Gemeinde*). Elas corresponderiam aos nossos Municípios pois têm populações que variam de 2.000 a 100.000 habitantes. Recordamos que no Brasil 90% dos municípios têm menos de 50 mil habitantes. Na Alemanha estas pequenas e médias cidades abrigam a maior parte do povo, cerca de 50,5 milhões de habitantes. O fato do país não possuir metrópoles em torno das 13 capitais é um grande diferencial em relação ao Brasil que adotou um modelo concentrador para o desenvolvimento urbano em função de argumentos econômicos que hoje estão sendo questionados sob a luz da sustentabilidade socioambiental.

Podemos com tranquilidade afirmar que a Alemanha, maior potência europeia, é um país de pequenas e médias cidades, porém, bem distribuídas por todo território. Esta vasta rede de comunidades e instituições públicas locais e regionais são características marcantes deste Estado Democrático de Direito efetivamente federativo. Se contabilizadas todas as cidades livres e municípios, a Alemanha tem hoje cerca de 12.000 unidades de governos

locais, dos quais 80% não tem mais de 20 mil habitantes. Sobre este quadro é que iremos nos debruçar ao tratar dos *Kreis*.

DEFINIÇÃO DO CONCEITO DE LANDKREIS

Todo e qualquer município alemão na faixa de 1.000 a 100 mil habitantes deve, como dito acima, integrar um *Landkreis*. Recordamos que a palavra *Landkreis* congrega os termos “terra” (*Land*) e “círculo” (*Kreis*). *Kreis* pode significar também “esfera” ou “órbita”. Na literatura especializada a palavra *Landkreis* tem sido traduzida, especialmente em Portugal, por “Comarca”. No contexto brasileiro, “Comarca” se refere às jurisdições regionais do Poder Judiciário. Esta tradução não nos parece ser a ideal pois o *Landkreis* é uma esfera político-administrativa na medida em que tem seus próprios Poderes Legislativo e Executivo, ambos de abrangência supramunicipal.

Os Parlamentos Regionais (*Landrat*) convivem e se distinguem dos Parlamentos Municipais (*Gemeinderat*) em função da abrangência dos problemas tratados por seus membros. Recordamos que no regime parlamentarista o poder legislativo, ou seja os Vereadores (do *Gemeinde*) ou Deputados Regionais (do *Landkreis*) debatem e deliberam sobre as questões de sua esfera. As decisões são executadas pelo chefe do executivo que é eleito diretamente pelo povo dentre os membros do Parlamento. Em poucas palavras assim funciona o sistema de governo parlamentarista que por fugir ao escopo deste artigo deve ser deixado à parte.

Ainda sobre o conceito em vista, há quem prefira chamar o *Kreis* de “Região” ou “Microrregião”, Parece-nos no entanto que estes conceitos com valor geográfico e econômico não dão conta do papel essencialmente político do *Kreis*. Outros ainda chamam o *Kreis* de “Governo Regional” ou “Prefeitura Regional,” o que não nos parece correto pois a Federação alemã prevê apenas duas esferas de governo, a Federal e a Estadual, sendo que os Municípios e os *Landkreise* são parte da estrutura dos Estados (*Länder*) e não devem ser vistos como entes federativos.

Há ainda quem traduza *Kreis* por “Distrito” o que no Brasil causa alguma confusão pois esta palavra é, em geral, aplicada para definir um pequeno núcleo urbano que faz parte de um município. Aqui os distritos muitas vezes se desenvolvem e acabam desmembrando-se do município de origem, tornando-se um novo município. O termo distrito, no Brasil, é também usado para definir o Distrito Eleitoral, o que não corresponderia ao conceito alemão onde vigora o sistema do voto distrital misto (*Wahlkreis*).

Em suma, nenhum dos termos que utilizamos em português será plenamente satisfatório para definir o que é o *Landkreis* pois esta figura simplesmente inexistente em nossa Federação. Para evitar confusões, neste artigo, manteremos a nomenclatura alemã chamando de *Kreis*, ou *Landkreis*, este arranjo regional com claro caráter político, administrativo com importantes funções de planejamento. Esclarecemos ainda que o plural dos dois termos sinônimos (*Kreis* e *Landkreis*) vem simplesmente acrescido da letra "e", portanto, *Landkreise* ou *Kreise*.

○ PRINCÍPIO FEDERATIVO NA ALEMANHA

O princípio federativo é uma cláusula pétrea da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, promulgada em 1949, após a II Guerra Mundial. Conservando este princípio fundamental após a queda do Muro de Berlim, em 1989, o país passou a constituir-se por 16 estados federados, chamados de *Länder*¹.

Três dos Estados são na verdade Cidades-Estado – Berlim, Bremen e Hamburgo – com *status* político, autonomia normativa, capacidade tributária e conformação urbana historicamente diferenciados. Distribuem-se pelos demais 13 estados federados cerca 12.000 Municípios, 82 Cidades Livres (*Kreisfreie Städte*) e, ainda, 295 Governos Regionais (*Landkreise*). Isto sem falar das regiões administrativas e de planejamento criadas pelos governos estaduais em função de projetos ou programas específicos de desenvolvimento regional.

Trata-se, portanto, de uma Federação onde o poder político e administrativo está bastante descentralizado em uma ampla rede de instituições de caráter estadual, regional e local. Tal estrutura é bastante diversa do modelo brasileiro que ainda concentra muitos poderes no plano Federal. Expressões disso se notam na Constituição brasileira que por um lado não dá a mesma autonomia aos Estados como ocorre na Alemanha.

Por outro, a Carta Magna brasileira prevê apenas uma forma de governo local, tipificado na figura do Município. Isso é um problema largamente discutido pois, independentemente de qual seja o tamanho de um determinado

1 O Preâmbulo da Lei Fundamental nomina um a um, os estados que realizaram, por livre autodeterminação a unidade e a liberdade da Alemanha. Com base neste preâmbulo irão definir-se as atribuições dos *Länder* em vários dos artigos subsequentes, com destaque para os de número 28, 29 e 30.

município, por exemplo, Belo Horizonte, ele terá o mesmo tratamento constitucional de qualquer outro. No Brasil também não se distingue os municípios em função de sua situação ambiental e geográfica, de sua estrutura econômica ou do seu perfil social e cultural. Um país com tamanhas diferenças regionais deveria merecer as distinções que se fazem para os municípios e estados na federação alemã ou norte-americana, fazendo *jus* ao princípio federativo.

As raízes histórico-políticas das Federações são determinantes para tais diferenças. É largamente conhecida a origem da Federação brasileira surgida como parte de um projeto republicano – espelhado nos EUA – que vem sendo paulatinamente construído desde seu marco fundante, a Constituição de 1891. O processo brasileiro de construção democrática do Estado federativo com distribuição de poderes entre seus entes, tem como ponto de partida uma estrutura de poder unitária e monárquica herdada de Portugal. Daí decorre uma enorme tensão entre a União, Estados e Municípios, cabendo à primeira uma clara situação hegemônica.

Não casualmente, até hoje os 26 estados e municípios brasileiros são desafiados a amadurecer do ponto de vista ético e cultural de modo a superar práticas de clientelismo, coronelismo e patrimonialismos ainda presentes em nosso cotidiano. As cidades, regiões e estados alemães também viveram desafios semelhantes ao longo de sua história. Foram muitos, e ainda persistem, os conflitos em busca de uma maior autonomia frente à União. Os conflitos germânicos estão marcados nas alterações que vêm se dando nos recortes territoriais dos governos estaduais, dos *Landkreise* e dos municípios desde as guerras napoleônicas (início do século XIX), da guerra austro-prussiana (1866) e da I e II Guerras Mundiais.

Costuma-se afirmar que as Federações se parecem com corpos políticos vivos em permanente transformação. Isso se verifica no Brasil com a criação de novos estados e municípios e na Alemanha da década de 1970 que passou por um forte processo de fusão de municípios. Com diferentes graus de amadurecimento, nos dois países não é tarefa simples equilibrar autonomia e cooperação entre esferas de governo. São necessários muitos pactos envolvendo múltiplos e diversos atores. No caso brasileiro temos, em tese, o poder distribuído horizontalmente entre a União, 26 Estados, Distrito Federal e 5.565 Municípios já que, com o Art. 1 da Constituição Federal de 1988, estes passaram a integrar a Federação com *status* de ente federativo.

Observamos porém que as batalhas por maior autonomia dos governos estaduais e locais vem se travando somente na arena tributária e financeira

quando estas deveriam decorrer de reformas no plano político que não avançam no Congresso Nacional. É difícil prever mas as pressões sociais por melhores políticas públicas poderão levar os estados e municípios a uma ação coordenada em favor de uma reforma sistêmica nos planos político e tributário. Nos parece que questões como o voto distrital surgem como vias estratégicas para o fortalecimento das estruturas subnacionais de poder. Este tema, no entanto, foge ao escopo deste artigo mas poderia merecer um estudo comparativo entre os sistemas eleitorais, partidários e tributários de grandes federações.

OS PRINCÍPIOS DA SUBSIDIARIEDADE E DA AUTONOMIA NA ALEMANHA

Como bem explica Andreas Krell, professor da Universidade Federal de Alagoas e de Pernambuco, em seu livro “O Município no Brasil e na Alemanha”, publicado pela Oficina Municipal em parceria com a Fundação Konrad Adenauer:

“As competências dos *Kreise* são baseadas no *princípio da subsidiariedade* (grifo nosso) segundo o qual as entidades estatais superiores (microrregião, Estados e União) somente devem assumir as tarefas que os entes menores não podem cumprir de maneira eficiente”.²

Em outras palavras, os Municípios e os *Landkreise* alemães têm, em conjunto, a prerrogativa de realizar as políticas públicas de interesse local e regional. Somente quando esgotadas as suas capacidades político-administrativas as demais esferas de governo, ou seja, os Estados e a União, podem, e devem entrar em cena, porém de forma subsidiária.

No caso alemão, a autonomia municipal está prevista e garantida com base no artigo XXVIII (II) da Lei Fundamental de 1949 na redação de um princípio constitucional chamado de *Kommunale Selbstverwaltung* que der dizer Autonomia Administrativa Municipal. Tal autonomia pressupõe três dimensões: política, financeira e administrativa, propriamente dita. As eleições diretas de prefeitos e vereadores, a arrecadação própria de tributos e taxas

2 Krell, Andreas Joachim. O Município no Brasil e na Alemanha: direito e administração pública comparados. São Paulo, Oficina Municipal, 2003. Pág. 77 e seguintes.

e a organização livre da gestão local materializam tal princípio de forma efetiva, apesar de os municípios alemães não possuírem o *status* de ente federativo, como ocorre no Brasil.

Ainda de acordo com Krell, ao referir-se ao artigo 28 (II) da Lei Fundamental da Alemanha (Constituição) os *Landkreise*, tidos como uma forma de associação intermunicipal de caráter constitucional, possuem também a prerrogativa da “autonomia”. Isso quer dizer que devem exercer a auto-administração com liberdade frente aos Estados e a União.

LANDKREIS: A “CINTURA” DA FEDERAÇÃO ALEMÃ

Ao funcionar como uma “autarquia” estadual e, simultaneamente, ao realizar tarefas públicas que ultrapassam as fronteiras dos municípios, sob a delegação dos mesmos, o *Kreis* exerce uma “dupla função” muito importante. Possui assim um papel estratégico para a sustentação do corpo federativo alemão. Trata-se de fato (e de direito) de uma esfera de “articulação” robusta entre as esferas de poder local e estadual.

Para ilustrar este papel articulador do *Kreis* na Federação alemã poderíamos compará-la com o corpo humano. Sem muita dúvida diríamos que a cabeça corresponde à União, o tronco aos Estados e as pernas aos Municípios. Neste corpo harmônico e bem estruturado o *Kreis* poderia corresponder à “cintura da Federação”. Uma articulação complexa composta pela bacia onde se encaixam os ossos das pernas e a coluna vertebral que sustenta o corpo e a cabeça.

Os músculos, cartilagens, tendões, ossos, líquidos, veias, artérias e nervos corresponderiam às miríades de interesses, setores e entidades presentes e representadas nesta articulação. Sim porque o *Kreis* possui um parlamento onde decisões são tomadas e um braço executivo para realizar as políticas públicas de interesse regional. Deputados e Prefeito regionais exercem o poder eleitos diretamente pelo povo.

Toda esta complexidade dos *Kreise* decorre do fato de que os Estados se constituem de muitos órgãos e sistemas integrados da administração direta e indireta e necessitam de instrumentos de coordenação e ação intersetorial em nível regional. Os *Kreise* ocupam claramente este espaço institucional que no contexto brasileiro não se verifica de modo muito claro a não ser em algumas experiências, por exemplo, de regiões administrativas ou comitês de bacia.

Dada a complexidade do sistema federativo que, naturalmente, envolve a União com toda sua complexidade, praticamente todas as políticas públicas

de interesse social repercutem no plano dos *Landkreise*. Neste quadro nem sempre é possível ter clareza de qual é o ponto de partida das políticas: o nível local, o estadual ou o Federal. Observando o modelo alemão nossa hipótese é de que os Municípios enquanto base política comunitária e os *Kreise* no seu papel articulador, possuem uma força e uma autonomia que desconhecemos no Brasil.

Até porque o *Landkreis* é, em grande parte, sustentado do ponto de vista político e financeiro pelos Municípios. Em outras palavras podemos afirmar que a transmissão de forças políticas de baixo para cima é notória no modelo alemão. Tais forças brotam não somente dos partidos e sindicatos mas de uma miríade de associações, comunidades religiosas e sistemas educacionais e culturais que compõem o cotidiano cívico do país.

Este conjunto de forças locais oferecem a base de sustentação aos Municípios e estes, por sua vez, aos *Kreise*, que então dão sustentação a todo corpo federativo a partir dos *Länder*. Por isso os *Kreise* trazem em si uma arquitetura e uma engenharia de poder requintada e complexa que vêm sendo experimentadas, construídas e reconstruídas há séculos no território que hoje corresponde à Alemanha. Esperamos que a imagem do corpo humano tenha colaborado com a compreensão do leitor sobre as distinções de competências e poderes das diversas esferas de governo em uma Federação madura e a força da dimensão regional.

Podemos também observar que a unidade e a colaboração das partes que compõem a Federação alemã garantem a vitalidade e agilidade do corpo estatal como um todo. Não por acaso a estrutura de governo criada no pós-guerra tendo como base o princípio da subsidiariedade, foi capaz de superar velozmente os desafios políticos e econômicos colocando a Alemanha no cenário mundial como uma das potências sociais e econômicas de maior relevância, sobretudo para o bloco europeu.

Os *Kreise* são, sem dúvida alguma, as potentes articulações regionais da Alemanha e tiveram um papel fundamental ao longo da história política. No plano do *Kreis* se encontram um conjunto de forças estruturantes que garantem, simultaneamente, estabilidade e movimento criativo para as políticas regionais. Existem hoje em dia *Kreis* responsáveis pela gestão de aeroportos regionais, sistemas de energia intermunicipais, amplas redes de estradas vicinais e sistemas complexos de tratamento de resíduos sólidos e saneamento básico. Sem eles dificilmente a Alemanha daria conta de prover a infraestrutura necessária ao sistema produtivo e econômico.

FUNÇÕES DO LANDKREIS

Apresentamos a seguir uma listagem não exaustiva de atividades potencialmente realizadas pelos *Kreise* fazendo a ressalva de que tais atribuições podem variar de acordo com as legislações específicas de cada um dos estados alemães. De qualquer forma, fundados no princípio da autonomia acima referido, assim como nos ensina Krell, o *Landkreis* tem plenas condições para realizar o planejamento e a gestão das funções assim chamadas de "supralocais", tais como:

1. construção de estradas regionais (vicinais);
2. gestão de parques naturais;
3. controle da qualidade do ar;
4. transporte coletivo regional;
5. autorização de construções (alvarás);
6. emissão de porte de armas;
7. financiamento habitacional;
8. concessão de bolsas de estudos;
9. licenciamento de automóveis;
10. registro de estrangeiros, entre outras.

Vemos que esta esfera de gestão regional, o *Kreis*, realiza, nos limites de seu território, e por responsabilidade própria, quase que a maior parte das tarefas comuns que cabe ao conjunto de municípios a ele pertencentes. Além disso, como dissemos, os *Kreise* cumprem as tarefas que lhe são atribuídas pelo Governo do Estado onde se encontram, exercendo um papel específico de autarquia regional, neste caso, segundo o modelo de "desconcentração" do poder. Tudo isso ocorre no espírito da "cooperação federativa".

Quando exerce o papel de "distrito governamental" agindo em nome do Estado o *Kreis* pode, por exemplo, encarregar-se de tarefas como:

1. gestão de resíduos sólidos;
2. aplicação de multas por infrações contra a legislação estadual e federal;
3. defesa civil;
4. funções de compensação para diminuir as diferenças de capacidade administrativa dos municípios que o compõem através de subsídios financeiros;
5. funções de complementação, oferecendo serviços que alguns, ou a maioria dos municípios que o compõem não seriam capazes de resolver

sozinhos tais como: abastecimento de água, tratamento de esgotos, manutenção de escolas secundárias.

Como dissemos, o regime de funcionamento dos *Kreise* pode variar de um estado para outro. Tomemos, por exemplo, a Constituição do Estado de Brandenburgo que sintetiza o espírito norteador desta esfera de governo de caráter regional ao afirmar que o *Kreis*:

- a. incentiva e colabora com os municípios a ele pertencentes no cumprimento das suas tarefas;
 - b. complementa com sua ação direta a autonomia dos municípios que o integram;
 - c. contribui para uma solução justa das diferentes tarefas suportadas pelos municípios que o integram;
 - d. promove o desenvolvimento econômico, ecológico, social e cultural de seu território visando, particularmente, o benefício de seus habitantes.
- (Ref.: § 122, parágrafo 2 da Constituição dos Municípios de Brandenburgo)

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NA ALEMANHA

Assim como no Brasil a Alemanha possui também os chamados consórcios intermunicipais atuando em uma ampla variedade de setores. Pode-se estimar que o número de consórcios em funcionamento ultrapasse a casa do milhar. Apesar deste elevado número ainda há reservas por parte de alguns prefeitos em utilizar os consórcios devido, em grande parte, à ignorância sobre as áreas em que podem atuar, bem como, devido a temores sobre possíveis problemas decorrentes da interação de vários municípios.

Uma abordagem proativa em relação aos consórcios ainda requer, em alguns estados da Alemanha, a superação da ideia de rivalidade intermunicipal em favor da cooperação das partes envolvidas tendo em vista os benefícios comuns. Isso depende, naturalmente, da qualidade dos parceiros, da capacidade de negociação entre consorciados com vistas ao justo equilíbrio de forças entre os mesmos e à redução de eventuais riscos de cisão que prejudicariam as populações beneficiadas.

Importante dizer que o direito alemão procura agasalhar diversas formas de associação de municípios segundo a complexidade da política em questão e da duração da mesma no tempo e no espaço. Podemos falar em diversos níveis de gestão compartilhada e cooperação intermunicipal dentre os quais os

consórcios e os Landkreise são apenas alguns deles. Vejamos no quadro a seguir uma escala gradual de complexidade para cooperação intermunicipal que parte da tomada de decisões conjuntas entre dois ou mais municípios, até a figura superior dos Landkreise com toda sua complexidade político-institucional.

						Landkreis
						Autarquia Regional
						Multi-Consórcio
						Consórcio
						Associação
						Cooperação
Decisão conjunta						

Seja qual for o formato ou complexidade da cooperação intermunicipal, existirão sempre quatro razões para motivá-la:

1. a primeira é de ordem financeira já que muitos municípios não conseguem a autonomia de recursos desejável quando operam de forma isolada;
2. intimamente ligada à primeira, temos os imperativos práticos quando se trata de realizar tarefas que podem ser mais eficientes quando feitas em coletivos intermunicipais;
3. um terceiro aspecto diz respeito à matriz energética e à economia de recursos associada à expansão de oferta com melhor relação custo-benefício para os cidadãos;
4. finalmente, a cooperação regional se coloca como meio para se conseguir ganhos de escala em qualquer política pública, no mesmo espírito, no caso alemão, que inspira a integração europeia em nível supra-nacional.

ARRANJOS REGIONAIS NO ESTADO DA BAVÁRIA: UM EXEMPLO PARTICULAR

O Estado da Bavária, no extremo sul do país, faz fronteira com a Áustria e destaca-se dentre as demais unidades da federação alemã por diversas razões. Além da cultura marcante nos campos da gastronomia, dos trajes e da



música, a Bavária possui grande autonomia no que tange a organização política e administrativa, como se o povo bávaro fosse uma “nação” à parte. Exemplo disso é o Partido Social Cristão da Bavária que existe somente naquele estado e possui tradicional força política enraizada na cultura cristã da região. No plano federal o partido CSU opera em coligação permanente com o partido da União Democrata Cristã – CDU, que tem abrangência nacional.

A capital da Bavária é a famosa cidade de Munique, em alemão, *München*. O termo vem da palavra *monk*, ou monge. Mais precisamente *München* significa “pequeno monge”, e recorda a presença importante dos mosteiros beneditinos e franciscanos que se instalaram na região a partir do século XII.

As capitais europeias mais próximas de Munique são Praga, na República Tcheca, a cerca de 298 km a nordeste e Viena (Áustria) a cerca de 355 km a leste. Trata-se portanto de um centro bastante próximo do eixo oriental europeu. Berlim, capital da Alemanha, dista a cerca de 500 km ao norte. O número de habitantes da cidade de Munique ultrapassou, por volta de 1854, a fronteira dos 100 mil, tendo nessa altura obtido o *status* de grande cidade (*Grosstadt*). Desde 1960 que a cidade passou a contar com mais de um milhão de habitantes.

Munique é sede do governo do Distrito Administrativo da “Alta Bavária” (*Oberbayern*), bem como do *Landkreis* de Munique. Fundada em 1.158, Munique conta com cerca de 1,2 milhões de habitantes, número que monta aos 2,3 milhões se incluirmos sua área metropolitana. É a maior cidade da Bavária, e a terceira maior da Alemanha, depois de Berlim (com cerca de 3 milhões de habitantes) e de Hamburgo (com 1,5 milhões de habitantes).

No estado da Bavária existem setenta e um “*Landkreise*”, cada um deles com um “prefeito” e com um “conselho” eleitos diretamente. O “*Landkreis*” de Munique conta com sessenta “conselheiros” (*Landrat*). Os conselheiros são uma espécie de deputados regionais. Como em todos os “*Landkreise*”, este de Munique tem a função política de agrupar e coordenar os interesses dos municípios de modo a fortalecer sua representatividade nas instâncias de diálogo e negociação com a capital do Estado da Bavária.

Ao mesmo tempo, o “*Landkreis*” se coloca como aglutinador de forças políticas locais nas relações inter-federativas com o Governo do Estado. Como já dissemos, na Alemanha, algumas cidades de maior porte assumem o papel e as funções de um “*Landkreis*” e não se associam a outras. São as chamadas Cidades-Livres (*Kreisfreie Städte*), que na Bavária chegam a um total de vinte e cinco. Em torno destas cidades, que podem ser vistas como polos regionais, organizam-se os *Landkreise*. Assim ocorre com Munique, uma cidade-livre que tem ao seu redor o *Landkreis de Munique* composto de vinte e nove municípios, alguns bastante pequenos com 5 a 10 mil habitantes. A maior parte da área do *Landkreis* Munique é coberta com florestas e nela habitam cerca de 300 mil pessoas.

No estado da Bavária, além dos *Landkreise*, há uma particularidade que não se observa em outros estados. Trata-se de uma terceira instância administrativa de caráter regional, situada entre os *Landkreise* e o Governo do Estado, os já mencionados Distritos Administrativos. Estes distritos guardam semelhança às Regiões Administrativas criadas em vários estados do Brasil. A diferença é que estes Distritos Administrativos possuem também uma Câmara Distrital eleita diretamente e um Presidente Distrital. No estado da Bavária existem sete Distritos Administrativos cobrindo todo seu território.

Em suma, neste particular estado alemão temos os municípios, as cidades livres, os *Landkreise* e os Distritos Administrativos, todos os quatro níveis podendo ser considerados instâncias de governo local (ou regional). Estas nuances da organização político-administrativa obviamente guardam relações com a racionalidade da elaboração e gestão das políticas públicas no modelo federativo alemão.

A RELAÇÃO ENTRE METRÓPOLE E PERIFERIA: O CASO DA CIDADE DE *UNTERSCHLEISSHEIM* E MUNIQUE

A cidade com complicado nome de *Unterschleissheim* localiza-se a 15 km de Munique e a 25 minutos do Aeroporto Internacional que serve a Bavária e todo o sul da Alemanha. Ela faz parte do *Landkreis* Munique e fica ao norte da capital. Com uma área de 14 quilômetros quadrados e 25.777 habitantes, oferece 14.000 postos de trabalho em suas cerca de 6.000 empresas. Com um orçamento anual de EU 61.160 milhões faria inveja aos prefeitos brasileiros de cidades com porte semelhante. Isso porque em reais, este orçamento seria equivalente a R\$ 134,5 milhões considerando que o orçamento municipal médio por habitante no Brasil é de R\$ 1.000,00. Uma cidade com o mesmo porte no Brasil não terá à sua disposição muito mais do que 27,7 milhões, valor cinco vezes inferior, exceção feita aos municípios com direito a *royalties* do petróleo ou usinas hidrelétricas.

Orçamento da Cidade de Unterschleißheim

Orçamento Total 2011

Orçamento Operacional:	63.153.100 EUR
Orçamento de Capital:	30.972.200 EUR

Principais Receitas 2011

Cota Municipal do Imposto de Renda:	14.180.000 EUR
Imposto sobre funcionamento de Empresas:	24.000.000 EUR
Receitas com Capital Imobilizado:	17.300.000 EUR
Imposto sobre Propriedade do Solo:	2.811.000 EUR
Subsídios Federais para Investimentos:	1.752.400 EUR

Principais Despesas 2011

Transferências para o Kreis e para o Governo do Estado de percentual do Imposto sobre Funcionamento de Empresas (Gewerbesteuerumlage):	29.170.000 EUR
Custos com Pessoal:	6.543.700 EUR
Construções:	3.170.500 EUR

Dívidas 2011

Dívidas até 31.12.2010:	25.075.972 EUR
-------------------------	----------------

Unterschleissheim conheceu um crescimento maior nas décadas de 1970 e 1980 graças às interligações com o transporte público ferroviário. Desde 1990 permanece com o número de habitantes na faixa do 25.000 sendo que abriga múltiplas nacionalidades: 14% de estrangeiros de 101 nações principalmente Turquia, Áustria, Sérvia, Croácia e Itália.

Do total de seu orçamento cerca de 85% é gasto com custos administrativos, pessoal e operação dos serviços públicos. O orçamento para investimento fica na casa dos 15% do total, percentual significativamente maior que a média brasileira. As principais fontes de recursos do município são: 22,5% do Imposto de Funcionamento de Empresas; 21 % de taxas municipais e 10 % referentes às transferências do Imposto de Renda feitas pelo governo do Estado. Importante dizer que no regime tributário alemão, o Imposto de Renda é arrecadado pelo governo federal e repassado aos governos estaduais que fazem as transferências aos respectivos municípios segundo critérios próprios que visam a distribuição de renda de forma justa e investimentos segundo as demandas locais.

Este município contribui com uma cota para o *Landkreis* de Munique de cerca de 17% do total de seu orçamento com destinações específicas conhecidas pelo cidadão no momento das transferências: cerca de 4% financia o pessoal do *Kreis*, outros 4% vão para locações de edifícios para uso público, aproximadamente 2% para obras, 2% para manutenção de edifícios, 2% para tratamento de resíduos sólidos, 1% para transferências às associações conveniadas 1% e o restante para gastos menores.

As atribuições próprias do município estão definidas no artigo 57 da Lei Orgânica Municipal, entre elas a segurança e ordem pública, corpo de bombeiros, transporte público, serviço básico de saúde, assistência social, ajuda à juventude e aos idosos. Destaca-se entre as atribuições municipais a política de cultura e programas culturais em parceria com as associações civis que chegam a 100 eventos por ano com aproximadamente 60 mil participantes de várias cidades da região, inclusive Munique. A cidade realiza ainda feiras e congressos tendo um local especial para este fim.

Assim como outros municípios alemães, o investimento em inovações no campo energético é bastante alto. Por exemplo, hoje se faz o aquecimento de vários prédios públicos com o calor subterrâneo. Esta iniciativa em favor da sustentabilidade demandou o investimento estadual e federal de cerca de EU 21,7 milhões. A cidade contribuiu com uma contraparte de EU 6,6 milhões. Graças a tecnologia utilizada o calor é captado a 2.000 metros de profundidade.

Trata-se da energia geotérmica onde a água é retirada com 80° C e chega à superfície do solo com 25°C. Apesar da perda de calor através de vapor trata-se de uma fonte eficiente típica da região. Durante o inverno o calor obtido não é suficiente e deve ser complementado com outras fontes de energia. O lençol freático de águas quentes vem desde Salzburg, na Áustria, passa pela Bavária e chega ao rio Danúbio. Esta mesma água é utilizada em outros locais para banhos terapêuticos, dentre eles a famosa cidade de Baden-Baden na Floresta Negra.

Com estes e outros cuidados ecológicos, a cidade realiza seu balanço ambiental no qual se considera também a utilização da energia solar, os controles de CO2 e a coleta seletiva de resíduos sólidos iniciada na década de 1990. Para a gestão dos resíduos investiu-se em uma usina de incineração e distribuição para reciclagem o montante de EU 300 milhões. Este município é apenas um exemplo de milhares de governos locais que, na Alemanha, encabeçam os processos de desenvolvimento com base em novos conceitos de sustentabilidade como por exemplo as Agendas 21 Locais.

A questão do desenvolvimento socioambiental diz respeito ao exercício da solidariedade no cotidiano das pessoas, à revisão dos padrões de consumo e à cultura política de um país. Por isso a Alemanha, a Itália, os países da Escandinávia e outras nações europeias apostam na importância estratégica das cidades e territórios na formulação e gestão de políticas públicas sociais, ambientais e econômicas. O pequeno município de *Unterschleissheim* dá um bom exemplo disso com sua política de Desenvolvimento Econômico chamada *Grow with us!*

Com uma forte estratégia de *marketing* a prefeitura promove uma comunidade de inovação tecnológica voltada à produção de *software* e *hardware* envolvendo. Mais de 600 pequenas e médias empresas fazem parte deste *cluster* aproveitando-se do fato que a Microsoft tem sua sede localizada na região. O comércio internacional é intenso com os EUA, Rússia e China através de escritórios de representação destes países instalados na cidade. Além destes aspectos comerciais no plano da cooperação municipal internacional *Unterschleissheim* tem como cidades irmãs Le Crès (França), Pecs (Hungria) e Luca (Itália).

Ainda no âmbito econômico, a parceria público-privada foi utilizada na construção do parque de exposições. A empresa responsável pelos investimentos irá gerenciar a infraestrutura do parque através de um contrato de concessão de 30 anos. O município tem a opção de retomar a planta em 10 ou 20 anos, se assim desejar, devendo remunerar a empresa pelo período fal-

tante. Os custos fixos do parque são pagos pela cidade chegando a aproximadamente EU 1 milhão por ano.

AS MUDANÇAS DEMOGRÁFICAS E OS DESAFIOS PARA AS AUTORIDADES LOCAIS

Nos próximos anos e décadas um dos principais desafios para os municípios, as cidades e os *Landkreise* alemães serão as mudanças demográficas que já vem ocorrendo nas últimas décadas. Os analistas afirmam que tais mudanças irão caracterizar-se, principalmente, pela continua diminuição da população e pelos avanços dos recursos médicos para o controle ou retardamento dos processos de envelhecimento. De acordo com estimativas do Escritório Federal de Estatística a população da Alemanha que hoje está na faixa dos 82 milhões poderá reduzir-se para 72.4 milhões em 2060 com uma queda mais expressiva no território da antiga Alemanha Oriental.

Uma das razões para esta previsão é a queda constante da taxa de natalidade de 1,4 filhos por mulher, apesar das políticas de promoção da família. Um impacto imediato nas políticas locais será, com toda a probabilidade, o aumento do número de pessoas dependentes de assistência social. A atual proporção na relação de pessoas com 20 e 65 anos de idade deverá dobrar até 2060. Reforçam tais mudanças demográficas os processos de migração interna que se intensificam na Europa em movimentos populacionais no sentido leste-oeste, bem como, em processos migratórios para as áreas metropolitanas.

Esta tendência deverá prosseguir e não se vislumbram caminhos para sua inversão. Uma hipótese seria a promoção do crescimento do número de nascimentos nas famílias. Porém há uma questão cultural em jogo decorrente da ocupação profissional das mulheres e das uniões tardias dos casais. Como agravante, as crianças que estão deixando de nascer hoje representam uma grande lacuna na paternidade/maternidade do futuro. Por outro lado, as políticas de controle da imigração são extremamente delicadas por envolverem a defesa dos direitos humanos. É internacionalmente reconhecido o exemplo da Alemanha na promoção da dignidade da pessoa conforme prescreve o Artigo 1º. da Lei Fundamental de 1949.

Não resta dúvida que serão grandes as consequências das mudanças demográficas para todo sistema de infraestrutura municipal instalado no país. Pode-se prever, por exemplo, que a competição por trabalhadores municipais qualificados venha a crescer. Por outro lado, professores, famílias e crianças

em processos de migração irão alterar todo o regime escolar. Além disso a concorrência no mercado de trabalho deverá se acirrar entre os residentes que permanecem no país. A infraestrutura urbana ficará proporcionalmente mais cara com a queda do número de contribuintes que rateiam os investimentos e a manutenção de equipamentos públicos. O mercado imobiliário e as habitações de interesse público serão certamente afetados. Por último, mas não menos importante, ocorrerão necessariamente mudanças em termos de quantidade e qualidade dos serviços municipais a serem oferecidos no plano local e regional.

Do ponto de vista global o desequilíbrio entre nações ganhadoras e perdedoras em processos migratórios tomará muito tempo, talvez gerações, para ser superado. Os ajustes de preço na prestação de serviços públicos e privados voltados às populações idosas terá reflexos internacionais. Serão necessárias reformulações nas políticas de integração para deficientes físicos, assistência social, segurança social na velhice e invalidez. Em suma, nos parece impossível prever exatamente os efeitos dos processos migratórios mas, de toda forma, eles exigirão grandes esforços de organização e reorganização em nível local e regional alemã e europeia com repercussões globais.

CONCLUSÃO

Nesse artigo procuramos oferecer uma visão introdutória e bastante geral sobre a questão dos arranjos regionais alemães, dando destaque para a figura dos *Landkreise*. Iniciamos com questões conceituais e passamos aos princípios filosóficos que inspiram estes arranjos regidos pela Lei Fundamental alemã, a subsidiariedade e a autonomia. Chegamos então à definição das competências formais dos *Kreise* e tratamos de alguns exemplos concretos de um estado e de uma cidade alemã. O papel articulador dos *Landkreis* foi ilustrado através de uma alegoria com o corpo humano onde esta esfera regional corresponderia à cintura. Procuramos tornar evidente que a complexidade do sistema Federativo alemão, que prima pela descentralização e autonomia efetiva das esferas subnacionais de governo, passa necessariamente por esta esfera intermediária entre os estados e os municípios.

O tema dos consórcios intermunicipais foi também tratado de modo breve e apontou-se para o fato de que o direito alemão prevê, ao lado dos consórcios, diversas formas de cooperação intermunicipal que são adotadas segundo a complexidade, o custo e a duração da política pública regional que se tem em vista. Vimos que a liberdade de contratar dos municípios alemães

decorre da própria autonomia garantida aos governos locais pelo Artigo 28 (II) da Constituição Federal (*Gemeinde Selbstverwaltung*). Observando a Alemanha vis a vis à situação do Brasil ocorreu-nos cogitar que o sucesso dos consórcios e outros arranjos regionais alemães decorrem desta autonomia que, no caso brasileiro ainda se coloca como uma pré-condição a ser alcançada. Em outras palavras, não basta que os municípios brasileiros possuam o *status* de ente da Federação do ponto de vista constitucional: precisam exercê-lo de fato do ponto de vista político, tributário e administrativo para que atinjam uma capacidade efetiva de pactuar horizontal e verticalmente com outros entes federativos.

Neste sentido podemos apostar que a emancipação dos municípios brasileiros deverá passar pelo fortalecimento das associações regionais na forma de consórcios públicos ou outros institutos. A história alemã aponta nesta direção dizendo que a “união faz a força”. Naquele cenário, os *Länder* jogam um papel fundamental em favor dos governos locais. Ao longo de todo artigo foi reforçada a ideia da integração entre municípios, bem como, da articulação entre os municípios e estados da Federação. As palavras integração e cooperação fazem parte da cultura política alemã desde o pós-guerra, tanto no plano nacional como internacional. Comparativamente ao Brasil temos observado, desde a Constituição de 1988, que diversos estados vem buscando caminhar nesta linha ao implantar instancias de planejamento e gestão descentradas com o intuito de dialogar de forma mais efetiva com os Municípios. São vários os desenhos, dentre eles, Escritórios Regionais de Governo, Escritórios Regionais de Planejamento, Regiões de Governo, Regiões Administrativas, Diretorias de Ensino, Diretorias de Bacia Hidrográfica, Diretorias de Departamentos de Estradas de Rodagem etc. Ao lado destas iniciativas permanece em aberto o complexo tema dos arranjos para governança de Regiões Metropolitanas.

Diante de um quadro federativo brasileiro ainda em processo de amadurecimento, o objetivo deste artigo foi, essencialmente, o de apontar para a necessidade de se conhecer outras federações onde a cooperação regional tem um papel estratégico para sustentação de todo edifício estatal. Este é sem dúvida o caso da Alemanha que, dada a proximidade cultural, econômica e histórica com várias regiões do Brasil, poderá merecer ulteriores estudos no sentido de se aprofundar este tema tão complexo e premente para o sucesso das políticas públicas sociais e econômicas deste país que se projeta como potência mundial do futuro.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz, CARNEIRO, José Mario Brasiliense e TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho (Orgs). *O Impasse Metropolitano: São Paulo em busca de novos caminhos*. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo. 2000.
- DEPARTAMENTO DE IMPRENSA E INFORMAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL DA REPUBLICA FEDERAL DA ALEMANHA. *Perfil da Alemanha*. Societäts Verlag. Frankfurt/Main, 2000.
- HOFMEISTER, Wilhelm, CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Orgs). Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo Fundação Konrad Adenauer. *Série Debates* n. 22, Vol I, abril 2001.
- KRELL, Andreas Joachim. *O Município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública comparados*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.
- LANGENSHEIDTS Taschen-wörterbuch. Portugüiesisch-Deutsch, 1998.
- LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA. Coimbra Editora. Portugal, 1996.

José Mario Brasiliense Carneiro é advogado formado pela USP, Mestre em Administração Pública pela FGV e Doutor em Administração de Empresas pela mesma FGV. Realizou estudos de pós-Graduação na Universidade de Economia e Administração de Viena e na Pontificia Universidade Lateranense de Roma. Foi Consultor da FUNDAP e Coordenador de Projetos da Fundação Konrad Adenauer entre 1992 e 2002, ano em que fundou a Oficina Municipal, uma Escola de Cidadania e Gestão Pública.

Günter Dill - Cientista político, tendo sido professor e pesquisador por vários anos na universidade Frankfurt nas disciplinas de teoria política e movimentos sociais, bem como na Universidade de Mainz, em disciplinas sobre América Latina e *Political Risk Analysis*. Desde 1986 vem colaborando com a Fundação Konrad Adenauer, tendo sido Diretor Internacional para Política Municipal.

Escalas, territórios e o espaço metropolitano na Europa. O caso de Madri – Espanha

77

JEROEN KLINK

I. INTRODUÇÃO

Após um silêncio de décadas, testemunhamos, particularmente a partir dos anos 90 do século XX, uma retomada do debate sobre o papel das cidades-regiões e áreas metropolitanas no cenário de profundas transformações que marcam a economia e a sociedade. De acordo com os autores que pertencem ao campo do chamado urbanismo-industrial (Scott, 1998), ou da teoria de regulação (Boyer, 1990; Benko, 1996), a metrópole representa o *locus* do processo de reestruturação produtiva do fordismo rumo ao regime de acumulação mais flexível. Para Borja e Castells (1997), a cidade-região é a nova protagonista na articulação de projetos alternativos de desenvolvimento local à luz do esvaziamento do Estado-Nação após a crise do fordismo. Na tradição do chamado novo regionalismo (Klink, 2001; Brenner, 2003), a área metropolitana concentra a massa crítica e as economias de aglomeração – o que se reflete na presença da mão de obra especializada, nas redes de fornecedores e produtores especializados e no mercado consumidor exigente – que são insumos necessários para o *démarche* de uma trajetória virtuosa de aprendizagem e de inovação, base para as novas vantagens competitivas no atual estágio do capitalismo contemporâneo (Storper, 1997; OECD, 2001a). As próprias agências e os bancos de fomento conscientizaram-se acerca do papel estratégico das áreas metropolitanas e cidades-regiões como motor para o desenvolvimento nacional (IBRD, 2009).

Com raras exceções, esta retomada da agenda metropolitana caracterizou-se por um viés economicista, com pouco aprofundamento da análise dos entrelaçamentos entre a dinâmica econômica, a organização e intervenção territorial do Estado no espaço e a moldagem política dos próprios arranjos institucionais e escalas territoriais de poder (OECD, 2001b). Consequentemente, o debate tem sido marcado pela ênfase na engenharia institucional *stricto sensu* e pela avaliação da capacidade de os arranjos desencadearem bens públicos e sinergia entre atores públicos e privados (Garson, 2009). Não surpreende, portanto, que esta literatura tenha gerado um paradoxo: apesar de concentrarem uma parcela importante dos ativos econômicos e desafios socioespaciais de um país, as áreas metropolitanas, tanto nos países da *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), como nos chamados países (semi)emergentes, não contam com institucionalidades que apresentem legitimidade política e funcional e que possam nortear sua organização, gestão e financiamento rumo a uma maior sustentabilidade socioambiental (Bógus; Ribeiro, 2009; Magalhães, 2010).

Nesse artigo, procuramos avançar na compreensão deste paradoxo para o quadro europeu, e, a partir do referencial teórico de autores como Brenner (2004) e Pike e Tomaney (2009), que privilegiam as interdependências entre as dinâmicas econômicas, a reestruturação das formas de organização e intervenção territorial do Estado no espaço e a negociação (frequentemente contestada) da própria escala metropolitana. Argumentamos que o debate sobre as governanças metropolitanas na Europa não pode ser dissociado de uma transformação gradativa na forma de organização e atuação do Estado sobre o espaço na direção de um regime que privilegie a proliferação de arranjos e intervenções diferenciados, com participação intensa dos atores locais, e que procure a inserção competitiva de cidades e áreas metropolitanas na economia globalizada. No caso europeu, essa transição tende a agravar as contradições e instabilidades na produção do espaço metropolitano. Ilustramos tal raciocínio utilizando a experiência da região metropolitana de Madri, frequentemente apontada na literatura (neoinstitucional) como um arranjo relativamente forte, mas cuja trajetória recente mostra o agravamento das contradições na produção do espaço urbano-regional.

Após esta introdução, estruturamos o artigo em três seções. Na primeira, apresentamos o arcabouço teórico de Brenner (2004) sobre reescalamento e reestruturação de regimes de organização e intervenção do Estado na produção do espaço urbano-metropolitano. Em seguida, discutimos a experiência de Madri até 2007/2008, enquanto na conclusão exploramos algumas

hipóteses acerca dos argumentos apresentados para a agenda de pesquisa brasileira sobre a questão metropolitana.

2. FRAGMENTAÇÃO E O REGIME REESCALONADO E COMPETITIVO DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO

Uma literatura importante procurou avançar na análise dos entrelaçamentos das dinâmicas territoriais urbano-metropolitanas, das políticas públicas territoriais nas múltiplas escalas e da reestruturação da economia internacional a partir dos anos 70. Por exemplo, Harvey (1989) analisou a mudança do chamado regime urbano gerencial, de acordo com o qual os governos municipais limitavam-se à gestão de um conjunto pré-definido de serviços urbanos, para um estilo empreendedor de governança marcado pela busca consciente das cidades pela inserção na economia internacional. Swynedouw (1997) enfocou as dimensões escalares desse debate e elaborou o conceito de *glocalização*, a fim de enfatizar a natureza política contestada e interdependente das múltiplas escalas territoriais de poder.

Brenner (2004) fundamentou a reestruturação produtiva e territorial na Europa em uma análise mais geral sobre a transformação do que chama de regimes de políticas públicas territoriais a partir da década de 70. Seu principal argumento é que, a partir desse período, o regime keynesiano de organização e intervenção do Estado na produção do espaço, composto por projetos (a organização administrativa interna das políticas públicas territoriais) e estratégias (as intervenções efetivas do Estado na produção do espaço, especialmente mediante programas de investimento e modelos de regulação) evoluiu para um regime competitivo e reescalonado de organização e intervenção territorial do Estado. Os projetos e estratégias do regime keynesiano concentraram-se nos objetivos de redistribuição de ativos, renda e infraestrutura e na manutenção da coesão territorial na escala nacional, coordenados pelo Estado Nacional mediante intervenções e instituições relativamente homogêneas e centralizadas. As políticas reescalonadas e competitivas, no entanto, representam uma mudança para arranjos institucionais descentralizados, baseados em componentes customizados, com um papel proeminente das estratégias e intervenções territoriais em prol da competitividade urbano-regional.

A análise de Brenner, embora reconheça a maior proeminência das escalas subnacional e supranacional, não elimina a função do Estado-Nação; na realidade, a escala nacional continua moldando as estratégias regulatórias,

financeiras e territoriais que influem sobre a produção do espaço urbano. De acordo com este autor, o regime competitivo e reescalonado de organização e intervenção do Estado aumentou as instabilidades e disparidades inter-regionais nas economias nacionais e na economia espacial europeia, particularmente por meio da proliferação do empreendedorismo competitivo em nível local e metropolitano. O seu raciocínio também traz implicações para o debate sobre a questão metropolitana na Europa.

Em primeiro lugar, os arranjos institucionais metropolitanos não representam variáveis exógenas, mas estão imbricados num processo dinâmico de reestruturação produtiva e de transformação da organização e intervenção do Estado no território. Neste cenário, o arranjo institucional é moldado pelas forças sociopolíticas e econômicas, mas, ao mesmo tempo, emerge como uma arena contestada por diversos agentes e escalas. Mais concretamente, durante o *keynesianismo-espacial*, as regiões metropolitanas representavam a espinha dorsal e os polos (*Perrouvianos*) a partir dos quais se irradiava o crescimento para dar coesão às economias nacionais. Por meio de arranjos institucionais metropolitanos uniformes, buscava-se, a partir da escala nacional, garantir a eficiência coletiva e a economia de escala no planejamento e gestão dos serviços de interesse comum. Foi o período durante o qual foram criadas estruturas institucionais consolidadas como a área metropolitana portuária de *Rijnmond* (Roterdã, Holanda), o Conselho Metropolitano de Londres (*Greater London Council*) e arranjos correlatos em cidades como Manchester e Birmingham e os *comprensori* italianos, entre outros exemplos. Com a emergência de um regime reescalonado e competitivo, dos anos 70 em diante, presenciámos uma proliferação de arranjos localistas de planejamento e gestão do território (Harvey, 1989; Hall, 1995), e as institucionalidades *keynesianas-fordistas* passaram por uma crise de legitimidade ou foram simplesmente extintas.¹

Em segundo lugar, o reescalonamento e a reestruturação da organização e intervenção do Estado no espaço não devem ser analisados como processos lineares. Nesse sentido, a retomada da agenda metropolitana nos anos 90 representa senão uma resposta parcial – e contraditória – do Estado, induzida pela percepção dos efeitos colaterais negativos das disputas neolocalistas predatórias e generalizadas, associadas ao empresariamento urbano das décadas de 70 e 80. Nesse cenário, a governança metropolitana emerge como uma

1 Sendo exemplos mais emblemáticos a área *Rijnmond* e o Conselho Metropolitano de Londres.

estratégia institucional para melhorar a coordenação entre escalas e atores para respaldar as estratégias de competitividade regional na economia internacional. Entretanto, esta nova agenda metropolitana, construída em torno de um pacto da *cooperação para a competição*, tende a agravar as disparidades socioespaciais no espaço europeu como um todo (Brenner, 2004).²

Na seção seguinte, ilustramos – talvez pelo avesso³ – nosso argumento da construção (ou desconstrução) política da escala metropolitana, utilizando a experiência específica de Madri, frequentemente apontada como um arranjo metropolitano relativamente forte em função da (quase) coincidência territorial entre a chamada área funcional⁴ e a área administrativo-institucional. O caso espanhol também interessa pela possibilidade de verificar como referido processo de reescalonamento e empresariamento da organização e atuação territorial do Estado configura-se em um país com uma tradição de escalas regionais relativamente fortes (Prytherch; Huntoon, 2005). Argumentamos que, no caso geo-histórico específico de Madri, as transformações sintetizadas acima agravaram os conflitos entre a escala regional (a da *Comunidade Autónoma*) e a própria cidade-polo de Madri, esta última reivindicando maior parcela das atribuições, responsabilidades e recursos fiscais. O referido quadro tem gerado um conjunto de contradições e instabilidades na produção do espaço urbano-metropolitano.

3. ESCALAS E CONTESTAÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO – A EXPERIÊNCIA MADRILENSE

3.1 O cenário institucional na Espanha

A organização político-institucional da Espanha segue uma estrutura quase-federativa, de acordo com a qual a constituição nacional garante a auto-

- 2 Brenner (2000) discute o cenário alemão a partir do conceito de Standort-Politik. Analisa a construção de novas governanças cooperativas em prol da competição “intermetropolitana” a partir dos fundos regionais. Para uma discussão das contradições no cenário inglês ver Pike e Tomaney (2009).
- 3 Pois, não se trata aqui da reconstrução de uma escala metropolitana num contexto de neolocalismo, mas a contestação, por dentro e por meio de um empresariamento urbano da cidade-polo de um arranjo consolidado.
- 4 Na metodologia da OECD, a área funcional é definida de acordo com o mapeamento dos movimentos pendulares (trabalho/estudo-casa) ou das interdependências econômicas nas principais cadeias produtivas (localização dos fornecedores e compradores, redes de assistência técnica, etc.) que se concentram no determinado território. (OECD, 2007).

nomia dos governos subnacionais (as chamadas Comunidades Autônomas e os governos locais), que possuem poder legislativo e executivo próprios. Referida estrutura institucional configurou-se a partir do período entre 1979 e 1982, com o fim da ditadura e o início do processo de redemocratização e descentralização (OECD, 2007).

Cabe lembrar que a estratégia de descentralização do *modo espanhol* consolidou a escala regional-provincial por meio da criação das Comunidades Autônomas (1979-1982), como arena privilegiada.⁵ Estas representam províncias ou governos regionais, com presidente e assembleia eleitos, e concentram mais força que os governos locais. Para ilustrar, as Comunidades Autônomas, no ano de 2005, concentraram 36,4% das despesas governamentais (principalmente em infraestrutura urbana, promoção do desenvolvimento econômico, ciência e tecnologia, saúde e educação), enquanto a participação dos governos locais não superou 13% (OECD, 2007, p. 202). Ao mesmo tempo, as Comunidades concentram uma base tributária mais elástica do que a das cidades⁶; quase dois terços da receita do governo regional são compostos por uma participação (compartilhada com o governo central) nos impostos sobre a renda e o valor adicionado. As transferências do governo central para as Comunidades representam menos de 20% da receita total. A dependência dos governos locais em relação às transferências do governo central é maior – 39% da receita total dos governos locais espanhóis – enquanto a sua base tributária – principalmente composta por impostos sobre a propriedade imobiliária, o solo urbano e a construção civil – apresenta um perfil menos elástico.⁷

A partir dos anos 80, também impulsionado pelo relativo esgotamento do *keynesianismo-espacial*, que mencionamos anteriormente, e pelo protago-

- 5 Num primeiro momento, há um processo assimétrico de descentralização, com as comunidades autônomas do país Basco e a Comunidade Autônoma de Navarre assumindo uma gama maior de atribuições em relação às demais instituições regionais do país. Ao longo dos anos 90, a legislação nacional consolida um regime simétrico, definindo atribuições iguais para todas as 17 comunidades autônomas em áreas como infraestrutura urbano-metropolitana, desenvolvimento urbano, social e econômico (OCDE, 2007, p.197-198).
- 6 Uma base tributária é considerada elástica à medida que acompanha o volume das atividades econômicas.
- 7 Por exemplo, apesar de permitir correções anuais de acordo com um indexador (que frequentemente não acompanha o valor do mercado dos imóveis, o cadastro imobiliário, coordenado pelo governo nacional, é ajustado a cada 10 anos (OECD, 2007, p. 209). Muitas cidades, como a própria Madri, também utilizam a autonomia de ajustar as taxas do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) dentro dos limites estabelecidos pela legislação nacional.

nismo das cidades espanholas no cenário europeu, emergem novas demandas no sentido de aprofundar o processo de descentralização das regiões para a escala das cidades. Considerando os limites constitucionais para o governo central interferir diretamente nas atribuições das esferas subnacionais, criou-se, em 1993, uma legislação complexa referente aos chamados *pactos locais*, que estabeleceram os parâmetros para nortear uma negociação do processo de descentralização das Comunidades Autônomas para as cidades.

No caso de Madri, tal pacto ainda está em negociação, com base em uma legislação aprovada pela assembleia regional-estadual em 2003 e avança lentamente. O processo mostra-se também complexo à luz do *status* de capital da cidade.⁸ E, ao contrário de experiências mais bem conhecidas de reescalonamento e *empresariamento* da gestão local em cidades como Bilbao (no País Basco – ou Euskadi) e Valência (na *Comunitat Valenciana*), o caso madrilense mostra o acirramento de conflitos entre a cidade e a Comunidade Autônoma, particularmente em torno das políticas de desenvolvimento econômico local e de desenvolvimento urbano, cujos contornos e consequências para a produção do espaço urbano-metropolitano exploraremos na seção seguinte.⁹

3.2 Reestruturação da escala metropolitana em Madri¹⁰

A Comunidade Autônoma de Madri é composta por 179 municípios, com a cidade de Madri polarizando aproximadamente metade da população; enquanto em 2006 a cidade tinha 3.128.600 habitantes, a Comunidade Autônoma contava com pouco mais de seis milhões de habitantes.

Também em função do maior dinamismo econômico no período 1996-2004, quando o Produto Interno Bruto (PIB) nacional crescia a uma taxa geométrica anual de 3,3%, enquanto a região metropolitana registrava uma taxa de 3,7%, a metrópole de Madri estava entre as áreas da OECD que apresentavam as mais altas taxas de crescimento demográfico. No período 1977-

-
- 8 A “ley de capitalidade y de regimen especial de Madrid”, aprovada pelo parlamento nacional em 2006, descentraliza algumas (poucas) atribuições na área de infraestrutura, mobilidade e segurança da esfera regional-nacional para a cidade de Madri (OECD, 2007, p. 220).
 - 9 Prytherch e Huntoon (2005, p.45-48) analisam o papel do empresariamento regional das Comunidades Autônomas na construção do museu Guggenheim em Bilbao e da cidade de Artes e Ciências em Valência.
 - 10 A seguinte análise é baseada em entrevistas, trabalho de campo e pesquisa de fontes bibliográficas conduzidos na cidade de Madri no período entre abril e junho de 2007.

2005, a população cresceu com 1,5 milhão de habitantes, sendo que a maior parcela deste acréscimo concentrou-se no período mais recente, entre 1996 e 2005 (OECD, 2007, p. 32-33). Madri beneficiou-se do ingresso da Espanha na União Europeia, o que, de certa forma, ocorreu no auge do *keynesianismo-espacial do modo europeu*, marcado por uma engenharia político-institucional que procurava construir uma maior coesão socioespacial no continente europeu a partir das políticas regionais compensatórias, mediadas pelos fundos regionais da União Europeia. No ano de 2003, a região metropolitana de Madri apresentou o maior PIB *per capita* na Espanha (27.300 Euros, em 2003), cujo nível também estava 28,5% acima da média europeia no mesmo período (OECD, 2007, p. 43).

No atual cenário de reescalonamento e reestruturação do arranjo institucional- metropolitano, emerge também uma disputa entre a Comunidade e as cidades – principalmente a cidade-polo – em torno da política de desenvolvimento econômico local.

Na engenharia institucional do período pós-Franco, a coordenação da política de desenvolvimento econômico pertencia à Comunidade Autónoma¹¹. O chamado Instituto Madrilense para o Desenvolvimento (INMADE), criado no bojo do processo de descentralização como braço do departamento de desenvolvimento econômico e inovação, buscava aglutinar – de forma corporativista – os principais segmentos, como sindicatos de trabalhadores e associações empresariais, em prol de uma estratégia de modernização e reestruturação da economia regional. Atualmente, o INMADE atua na promoção de parques tecnológicos (em segmentos como aeroespacial, biotecnologia, ciências da vida e engenharia de materiais) e na provisão de infraestrutura e terrenos para arranjos produtivos locais, parques empresariais e centros logísticos. Entretanto, avaliações conduzidas pela associação empresarial junto aos membros revelam uma baixa apreciação da atuação desse instituto. Existe uma percepção de que o INMADE não foi capaz de estancar as perdas de emprego durante o auge do processo de reestruturação produtiva nos anos 90 (OECD, 2007).

A partir dos anos 90, a cidade de Madri desencadeou uma série de iniciativas para fomentar a sua economia urbana, sem muita articulação com a Comunidade Autónoma. A criação de uma agência de desenvolvimento eco-

11 No final dos anos 80, as Comunidades Autónomas concentravam 35% das despesas públicas, das quais 85% estavam voltadas para a promoção de desenvolvimento econômico. (OECD, 2007).

nômico, em 1995, com a missão de mobilizar um conjunto de serviços de apoio aos micros e pequenos empresários, simbolizou o novo protagonismo da cidade-polo. A agência criou incubadoras para reduzir a mortalidade das novas empresas¹², estruturou um Observatório Econômico para acompanhar e influir sobre as dinâmicas econômica e tecnológica e, em parceria com a associação empresarial e o clube de futebol *Real Madrid*, lançou uma estratégia de internacionalização da cidade para fomentar o turismo e atrair investimentos estrangeiros. Paralelamente aos programas desenvolvidos pela Comunidade Autônoma, lançou mão de uma política de ciência, tecnologia e inovação, direcionada principalmente para as novas tecnologias de comunicação e informação.

Além da cidade-polo, proliferaram-se iniciativas *desenvolvimentistas* na periferia da região metropolitana, com maior destaque para as cidades fordistas na zona sul, que passaram por um processo de reestruturação. Por exemplo, em 1989, a cidade de Getafe criou uma Agência de Desenvolvimento Econômico Local (Getafe Iniciativas), também sem envolvimento da Comunidade Autônoma.

A emergência deste regime *neolocalista* de promoção de desenvolvimento reforçou a fragmentação e a pulverização de iniciativas. Enquanto uma política de fomento à economia urbana e regional de aprendizagem e inovação implicou na articulação e na mobilização de agentes públicos, privados e acadêmicos rumo a um sistema local de inovação, a região metropolitana caracterizou-se pelas sobreposições de projetos, pela ausência de escala das iniciativas e pela fraca coordenação horizontal (entre cidades) e vertical (entre a Comunidade e as cidades) referente à política de ciência, tecnologia e inovação (OECD, 2007).

No que se refere à política de desenvolvimento urbano, verificamos também um aprofundamento das contradições e dos conflitos que tendem a fragilizar as bases sociopolíticas que substanciaram o pacto metropolitano pós-Franco.

Cabe primeiramente lembrar que o arranjo institucional metropolitano relativamente forte foi elemento propulsor das conquistas em áreas como mobilidade e transporte – este último marcado pela ampliação significativa das modalidades públicas (trem, ônibus e metrô). No período de 1984 a 2007, o metrô cresceu 6% ao ano, duplicando, efetivamente, a rede. Ao

12 Por exemplo, a Agência criou incubadoras no segmento de serviços sociais e no circuito da Moda.

mesmo tempo, a articulação interfederativa (governo central, regional e local), referente à construção de um consórcio público de transporte de Madri, representou passo importante para coordenar os macroinvestimentos em infraestrutura física e avançar com medidas estruturadoras como a integração física e tarifária.

Entretanto, uma alavancagem historicamente limitada do Estado (nas suas múltiplas escalas) sobre o mercado imobiliário – quadro agravado pela fraca articulação das políticas de uso e ocupação do solo entre a Comunidade Autônoma e as cidades metropolitanas – desafiou a estabilidade e sustentabilidade do pacto metropolitano em vigor no *keynesianismo-espacial*.

A dinâmica territorial urbano-regional no imediato pós-guerra mostrou um cenário de crescimento demográfico e de suburbanização desordenada para a periferia da região metropolitana, cujo processo foi também impulsionado pela política nacional de estímulo à casa própria por meio de hipotecas subsidiadas, sem coordenação das políticas de uso e ocupação do solo entre as cidades. O período caracterizou-se pela proliferação das favelas, dos cortiços e dos assentamentos precários sem presença de infraestrutura, e consolidou uma periferia com renda *per capita* menor, de perfil industrial-fordista, principalmente localizada na zona sul da região metropolitana.

No momento da redemocratização, a estratégia era proporcionar maior alavancagem sobre os mercados imobiliários especulativos, definindo a Comunidade Autônoma como órgão responsável pelos investimentos na macro infraestrutura e pela coordenação das políticas de uso e ocupação do solo, isto é, pela aprovação dos planos locais, e atribuindo às cidades a responsabilidade pela elaboração dos planos locais de uso do solo.

Referida articulação sistêmica entre a escala regional e local nunca se efetuiu e, gradativamente, esvaziou-se com a desestruturação do “velho” pacto metropolitano, gerando efeitos desestabilizadores sobre a produção do espaço metropolitano. Por exemplo, o primeiro plano municipal elaborado nesta sistemática, em 1985, o da cidade de Madri, já revelou os conflitos entre o governo regional e local e não se concretizou como mecanismo para efetivamente nortear as decisões dos atores locais (Walliser; Calejo, 2004)¹³. Consequentemente, apesar do renomado sistema de mobilidade urbana e regional, o padrão histórico de espraiamento desencadeou uma demanda de mobili-

13 Na realidade, o plano local transbordou o território do município e acabou tratando de temas relacionados com o uso e ocupação e ordenamento do solo na região metropolitana.

dade particular que nos últimos anos superou sistematicamente a utilização do transporte público.¹⁴ Além disso, bem antes da eclosão da crise do *sub-prime* de 2008, a baixa alavancagem do Estado, em geral, e a da escala regional e local, em particular, sobre os mercados de terra gerou um nível artificialmente alto dos preços imobiliários. Ainda em 2007, a OECD diagnosticava que o nível de preços imobiliários ameaçava a competitividade da economia espanhola, em geral, e a de Madri, em particular, assim como a capacidade da região metropolitana oferecer as condições para incluir um contingente crescente de imigrantes internacionais por meio de acesso à moradia com preços razoáveis (OECD, 2007, p.172-177).¹⁵

4. À GUIA DE CONCLUSÃO

A emergência de novas governanças urbano-metropolitanas na Europa não pode ser dissociada de uma leitura dos entrelaçamentos da reestruturação produtiva e das mudanças na organização e intervenção do Estado na produção do espaço. Nossa análise acerca de tais dinâmicas para o caso europeu apontou para a emergência de um regime *neolocalista* e competitivo de políticas públicas territoriais, no qual a agenda metropolitana – após a extinção das estruturas consolidadas dos anos 70 – reemerge como uma estratégia político-institucional, não em torno da construção de pactos nacionais de redistribuição, mas sim da melhor coordenação dos diversos interesses das cidades na busca por competitividade regional na economia internacional.

Utilizamos este arcabouço teórico para explorar as transformações econômicas e político-institucionais mais recentes no caso da cidade de Madri, que historicamente caracterizou-se pela presença de uma autoridade política metropolitana na forma da Comunidade Autônoma. Inferimos que a emergência de um regime reescalonado e competitivo gerou disputas escalares e contestação do antigo arranjo institucional metropolitano – pactuado no período pós-Franco – agravando as contradições na produção do espaço metropolitano.

14 No período 1996-2004, o crescimento do tráfego por meio particular superou o uso do transporte público (5% versus 3,7%, respectivamente).

15 O caráter especulativo do mercado de terras transparece também no diagnóstico (pré-crise) de vários autores espanhóis no sentido de que o desafio do sistema habitacional espanhol não era a construção, mas o acesso às casas. Por exemplo, apesar dos aumentos expressivos dos preços imobiliários, em 2005 a cidade de Madri possuía aproximadamente 254 mil unidades não ocupadas (Strasser, 2005, p. 5).

O raciocínio mencionado gera também implicações para a agenda metropolitana no Brasil. Mais particularmente, da nossa análise emerge a hipótese de que estratégias políticas exclusivamente pautadas pela engenharia institucional em prol da “boa governança metropolitana”, seja no formato de arranjos “estadualizados”, articulados pelos governos estaduais, seja na vertente do “municipalismo regionalizado”, por exemplo, via consórcios públicos intermunicipais, mas sem imbricação com as forças socioeconômicas e políticas que moldam o pacto federativo brasileiro, em geral, e o das áreas metropolitanas, em particular, deparar-se-ão com desafios no sentido de melhorar a organização, gestão e financiamento dos espaços da metrópole.

Jeroen Klink • Graduação e mestrado em Economia pela Universidade de Tilburg/Holanda e doutorado em Planejamento Urbano pela FAU-USP. Professor no curso de Economia e coordenador do Programa de Mestrado em Planejamento e Gestão do Território na Universidade Federal do ABC (Santo André, Grande São Paulo). Temas de pesquisa: economia urbana e regional, desenvolvimento e regimes de organização e intervenção territorial do Estado.

REFERÊNCIAS

- BENKO, G. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- BÓGUS, L.; RIBEIRO, L. C. de Q. *Apresentação Caderno Metrôpoles*. São Paulo, v. 11, n. 22, p. 293-298, 2009.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. *Local y Global*. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones, 1997.
- BOYER, R. *A teoria da regulação: uma análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990.
- BRENNER, N. Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies*, v. 4, n. 10, p. 297-324, 2003.
- _____. *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. New York: Oxford University Press, 2004.
- GARSON, S. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.
- HALL, P. *Cidades do amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 1995.
- HARVEY, D. From Managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annals*, n. 1, p. 3-17, 1989.
- INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT – IBRD – WORLD BANK. *World Development Report 2009*. Reshaping Economic Geography. Washington: The World Bank, 2009.
- KLINK, J. *A cidade-região*. Regionalismo e reestruturação no ABC Paulista. Rio de Janeiro: DPA, 2001.
- MAGALHÃES, F. *Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2010.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Cities and regions in the new learning economy*. Paris: OECD, 2001a.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Cities for citizens: improving metropolitan governance*. Paris: OECD, 2001b.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Territorial Review*: Madrid. Paris: OECD, 2007.
- PIKE, A.; TOMANEY, J. The state and uneven development: the governance of economic development in England in the post-devolution UK. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 4, n. 2, p. 13-34, 2009.
- PRYTHERCH, DL.; HUNTOON, L. Entrepreneurial regionalist planning in a rescaled Spain: The cases of Bilbao and Valencia, *GeoJournal* v. 62, p. 41-50, Jan. 2005.

- SCOTT, A. *Regions and the world economy*. New York: Oxford University Press, 1998.
- STORPER, M. *The regional world. Territorial development in a global economy*. New York /London: The Guilford Press, 1997.
- STRASSER, G. *Urban renewal in Madrid*: urban renewal issues an integrated component of overall urban development policy in Madrid. Research Project Funded by the Government of Vienna, Department 50, Vienna, 2005.
- SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: “glocalization” and the politics of scale, in: COX, K. (Ed.). *Spaces of globalization*. New York: Guilford, p. 133-66, 1997.
- WALLISER, A.; CALLEJO, C. B. Urban outskirts in Madrid. In: DUBOIS-TAINE, Geneviève (Ed). *European cities: insights on outskirts*. Paris: Blanchard Printing, p. 267-282, 2004.

A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios

91

FERNANDO LUIZ ABRUCIO E HIRONOBU SANO

O debate sobre cooperação federativa no Brasil cresceu muito nos últimos anos. Isso ocorreu seja por conta da percepção da importância do fenômeno e das dificuldades para viabilizá-lo (Machado, 2009; Abrucio & Soares, 2001), seja em razão do incremento do número de experiências verticais e horizontais de parceria intergovernamental (Spink, 2005; Abrucio, 2005; Abrucio, Sano & Sydow, 2010). Ganham destaque os temas da coordenação federativa por meio de sistemas de políticas públicas (Franzese, 2010), os consórcios intermunicipais (Cruz, 2001; Cunha, 2004; Dieguez, 2011) e os arranjos metropolitanos (Spink, Teixeira & Clemente, 2009; Klink, 2010). Um arranjo intergovernamental, entretanto, foi praticamente negligenciado: a articulação horizontal dos estados. Com exceção do trabalho de Sano (2008), este aspecto do federalismo brasileiro ainda está para ser mais bem compreendido.

Com o intuito de iluminar melhor esta questão, o presente artigo analisa as formas de cooperação entre os estados na Federação brasileira contemporânea. Para tanto, o texto discute inicialmente a importância e as possibilidades destes arranjos horizontais, estabelecendo uma conceituação básica. Depois, é feito um pano de fundo histórico, que realça a existência de duas tendências federativas que dificultaram a implementação de um modelo cooperativo e democrático: o autonomismo estadualista (paradigma dualista) e o centralismo autoritário (paradigma hierarquizador).

A redemocratização trouxe uma nova agenda ao federalismo brasileiro, aumentando o protagonismo dos governos subnacionais. A terceira parte do

artigo discute como este contexto repercutiu sobre os estados, mostrando que surgiram novas possibilidades cooperativas, mas também obstáculos políticos à articulação intergovernamental. Na seção seguinte, são analisadas mais detidamente as experiências de cooperação interestadual, com foco nos três tipos definidos pela literatura: o modelo de *advocacy* do conjunto dos estados, os arranjos territorializados e, sobretudo, os Conselhos horizontais de políticas públicas. São exatamente estas articulações setoriais o campo mais proffcuo, atualmente, da interestadualidade no Brasil.

Pretende-se defender, como argumento principal do artigo, que houve um avanço maior no uso da articulação horizontal no plano das políticas públicas, com o intuito de compartilhar experiências e de defender as posições dos governos estaduais junto à União – embora de forma temática, e não como o conjunto dos entes federativos estaduais. Inversamente, pouco foi feito no que diz respeito às atuações regionalizadas.

Na conclusão são realçados os principais aprendizados e desafios que se colocam para a cooperação interestadual no Brasil.

I. A IMPORTÂNCIA DOS ARRANJOS INTERESTADUAIS NO FEDERALISMO

O modelo federativo nasceu nos Estados Unidos, no final do século 18, com o objetivo de, ao mesmo tempo, criar uma nação e proteger os direitos dos estados. Este paradigma foi chamado de federalismo dual e sua forma de funcionamento implicava uma separação mais rígida entre os entes e praticamente nenhum estímulo à parceria e ao entrelaçamento entre eles. Mas, paulatinamente, esta realidade foi mudando nos EUA e outras Federações que nasceram posteriormente deram maior ênfase à necessidade de articulação intergovernamental.

Isso ficou mais claro com a expansão das atividades estatais e das políticas públicas ao longo do século 20, mormente no campo do *Welfare*, quando se tornou necessário nacionalizar programas, integrar redes de equipamentos e equipes pertencentes à esfera federal e aos governos subnacionais, enfim, aumentar o relacionamento entre os níveis de governo – o que foi intitulado de federalismo cooperativo. A partir deste estágio, a definição de federalismo, nos termos de Daniel Elazar (1987), consagrou-se como a combinação entre autonomia e interdependência entre os níveis de governo. Desse modo, como argumentou Paul Pierson (1995), o tema da coordenação entre os entes tornou-se essencial em países federativos, embora Pierson ressalte as dificul-

dades existentes, pois este processo não é natural e depende da construção de arranjos socioinstitucionais no campo intergovernamental.

A dimensão vertical da coordenação/cooperação, isto é, a relação entre União, Estados (ou designação correlata) e governos locais, é a mais tratada pela literatura e, evidentemente, a mais importante para o conjunto das Federações. No entanto, a dimensão horizontal, referente à articulação entre os governos locais ou entre os entes estaduais, também tem se tornado cada vez mais relevante. No plano local, os exemplos passam por experiências como as de metropolitanização, que obrigaram as cidades a criarem formas de articulação para resolver problemas urbanos, e por outras parcerias que envolvam temas nos quais haja uma “tragédia dos comuns”, como a questão ambiental, do saneamento, de transportes e logística, entre outras.

O âmbito horizontal da cooperação federativa ainda é, tanto na prática como na reflexão acadêmica, mais voltado para as parcerias entre governos locais. Arranjos interestaduais são minoritários neste debate. Todavia, há experiências neste sentido, e o país onde houve maior avanço neste campo são os Estados Unidos. O primeiro grande exemplo foi a criação da *National Governors Association* (NGA), em 1908, que representa os Executivos estaduais na defesa de seus interesses junto às instâncias federais de poder – e que para garantir sua isenção, desde 1977 adota um mecanismo de rodízio entre os dois grandes partidos (Democratas e Republicanos) na presidência da instituição. Mais adiante, em 1933, foi criado o *Council of State Governors* (CSG), que representa os três Poderes e se define como uma organização não-partidária.

Se num primeiro momento estas instituições exerciam basicamente uma tarefa de *advocacy* dos estados frente à União, posteriormente, e cada vez mais, elas se tornam estruturas para aumentar o intercâmbio e as parcerias entre estes entes no campo das políticas públicas. A NGA, por exemplo, oferece assistência técnica aos governadores, principalmente os de primeiro mandato, e criou o *National Governors Association Center for Best Practices* (NGA Center), que estuda e dissemina inovações nos campos do Desenvolvimento Econômico, Educação, Meio Ambiente, Energia, Transporte, Saúde, Segurança e Reforma Administrativa. O CSG, por sua vez, tem como sua missão institucional aumentar a colaboração entre os estados, de maneira formal ou informal¹.

1 Sobre a NGA e a CSG, ver os sites www.nga.org e www.csg.org.

O fenômeno da cooperação interestadual tem se espalhado para outras Federações. Dois exemplos disso são o caso canadense e o australiano. No Canadá foi criado, em 2003, o *Council of the Federations*, que representa as treze províncias e os territórios, em particular na sua relação com o Governo Federal. Na Austrália há uma experiência de associativismo federativo com um diferencial: o *Council of Australian Governments* (COAG) é uma organização, criada em 1992, da qual fazem parte não só os seis estados e os dois territórios, mas também os governos locais e o Governo Federal. Embora tenha um papel importante em aumentar a capacidade de os estados vocalizarem suas preferências e influenciarem as decisões maiores da Federação, trata-se mais de um fórum federativo que mistura articulações horizontais e verticais.

O principal autor a tratar do tema da cooperação interestadual é Joseph Zimmerman, que publicou vários trabalhos sobre o federalismo norte-americano. Entre os que tratam do assunto, destacam-se *Interstate Relations: the neglected dimension of Federalism* (1996), *Interstate Cooperation: Compacts and Administrative Agreements* (2002) e *Horizontal Federalism: Interstate Relation* (2011). A partir da leitura destas obras, podem ser selecionados três tipos de categorias para analisar o caso brasileiro. A primeira é que o cenário intergovernamental mais geral tem efeitos sobre a forma como os estados atuam entre si. A segunda diz respeito à possibilidade de haver ações cooperativas tanto formais como informais. E a terceira, que é a mais importante, relaciona-se com três formas de interestadualidade: a de *advocacy* (1), a de compartilhamento de agenda e inovações em políticas públicas (2), além da vinculada à parceria com estados contíguos territorialmente (3).

2. TRAJETÓRIA DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA E A (FALTA DA) AGENDA DA INTERESTADUALIDADE

Em 19, havia heterogeneidades profundas e anseios por diversidade e autonomia regional desde as origens do país, para citar as duas categorias que Michel Burgess (1993) enumera como as bases do federalismo. Mas somente com a Proclamação da República o modelo federativo é instituído, e de uma forma que privilegiou a descentralização do poder, comandado por elites oligárquicas (Abrucio, 1998). O resultado é que a chamada Primeira República, na maior parte do tempo, foi marcada por um federalismo centrífugo no qual predominava não só uma grande força das governadorias estaduais, vis-à-vis a uma União enfraquecida, como também havia poucos laços – ou quase

nenhum – de integração e cooperação entre as unidades federadas. Em poucas palavras, cada estado tinha uma forte autonomia e pouca relação com os demais.

O desenvolvimento deste federalismo estadualista e centrífugo aumentou as desigualdades regionais e enfraqueceu a própria ideia de nação. Com a Revolução de 1930, Vargas chegou ao poder e, entre outras grandes transformações, montou um projeto para fortalecer o Estado nacional. Ao longo daquela década e particularmente a partir do Estado Novo, em 1937, o Governo Federal ampliou sua estrutura político-administrativa e sua capacidade de produzir políticas públicas e de dirimir os conflitos sociais. Inversamente, os estados se enfraqueceram e perderam inclusive a autonomia federativa. Apesar deste período antifederativo ter sido curto, o sentido centralizador do modelo teve impacto nas décadas seguintes.

Com a deposição de Vargas, o país deu os primeiros passos em prol de uma democracia de massas. O federalismo foi atingido por este processo, com o retorno da autonomia estadual e o surgimento do municipalismo como um fenômeno político, ancorado na Constituição de 1946 e na organização de grupos municipalistas. Sem dúvida as relações intergovernamentais se tornaram mais dinâmicas e equilibradas. Porém, o modelo estatal varguista, centralizado na União, ampliou ainda mais sua intervenção no campo das políticas públicas, ao passo que apenas alguns estados – especialmente os mais desenvolvidos – construíram uma estrutura administrativa voltada à ampliação de suas funções. Este ponto é importante, uma vez que o espaço que os entes federativos têm na produção de políticas é determinante tanto para sua autonomia como para influenciar o conjunto do jogo federativo, seja no plano vertical seja no plano horizontal.

Um exemplo do efeito do modelo mais centralizador de relações intergovernamentais na dinâmica interestadual pode ser percebido na criação e desenvolvimento da Sudene. Criada em 1959 como um órgão federal para combater a desigualdade regional, ela previa a participação dos estados em seu processo decisório. No entanto, os estados não foram capazes de articular uma ação cooperativa porque, ao fim e ao cabo, estabeleceu-se mais um jogo hierárquico do que interdependente entre os níveis de governo, seguindo a cartilha varguista.

Mas havia uma exceção: os três estados da Região Sul do país debatiam, desde a década de 1950, a criação de instrumentos de desenvolvimento regional. Isso redundou na fundação, em 1961, do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), que atua, principalmente, para aumentar

o acesso ao investimento de longo prazo para os empresários sulistas. Esta cooperação interestadual sobreviveu ao centralismo do período e, ressaltado-se, mais recentemente incorporou o Mato Grosso do Sul como associado.

O regime militar exacerbou o modelo centralizador varguista, tornando a União mais forte no âmbito intergovernamental por meio de um processo fortemente autoritário. Criou-se o que já foi chamado de unionismo-autoritário (Abrucio, 1998). Os estados perderam grande parte de sua autonomia, pois as eleições a governador tornaram-se indiretas, a carga tributária e suas regras também foram concentradas no Governo Federal e houve uma tendência de se replicar nos governos subnacionais o modelo administrativo e as diretrizes de políticas elaboradas em Brasília (Medeiros, 1986).

No contexto do período militar, a subordinação dos estados em relação à União apareceu inclusive em estruturas de cunho mais interestadual. Isso ocorreu, por exemplo, no Conselho de Política Fazendária, que foi institucionalizado em 1975, com o objetivo de harmonizar as políticas tributárias relativas ao então ICM, a fim de evitar a guerra fiscal. Embora fosse um órgão de articulação horizontal dos estados, ele foi, até o final do regime autoritário, dominado pelo Governo Federal (Sano, 2008, p. 77).

Em resumo, a trajetória histórica do Brasil no século 20 foi marcada, em termos gerais, por dois padrões federativos: ou vigorou um paradigma mais dualista, ou a integração foi feita por meio de um modelo mais hierárquico, normalmente com suporte autoritário. Somente com a redemocratização recente que o federalismo brasileiro assumiu, efetivamente, uma forma mais próxima da sua definição básica, isto é, de combinação de autonomia com interdependência. Neste novo contexto, alguns processos vêm se distanciando da dicotomia autonomismo centrífugo versus centralismo hierárquico que dominara as relações intergovernamentais.

3. O NOVO LUGAR DOS ESTADOS: OS PRIMEIROS PASSOS NA REDEMOCRATIZAÇÃO

Os estados, e mais especificamente seus governadores, foram essenciais para a transição democrática do país. Isto começou com as eleições diretas a governador, em 1982, as primeiras efetivamente livres para um posto executivo de real importância desde 1965 – quando os militares perderam na Guanabara e em Minas Gerais, e promulgaram legislação que definiu como indireta a disputa para os governos estaduais. No processo eleitoral de 1982, a oposição conquistou 10 das 22 governorias, e passou a governar 56,48% da

população e a controlar três quartos do PIB e 75% do ICM recolhido (Abrucio, 1998, p. 94).

Com este novo poderio, os governadores da oposição foram decisivos para impulsionar a campanha pelas Diretas-Já e quando a Emenda Dante de Oliveira foi derrotada no Congresso, eles também foram essenciais para articular a campanha de um dos “seus”, o governador mineiro Tancredo Neves, em sua campanha para vencer no Colégio Eleitoral, obtendo o apoio de outras elites regionais e dos governadores vinculados ao partido do regime. É importante ressaltar que, além do discurso democrático e da crítica a um governo militar decrépito, o apoio à descentralização foi um dos elementos agregadores nesta empreitada política. Vale citar uma frase do governador pernambucano, Roberto Magalhães, que era da base do governo, e dizia que “(...) não se sentia, desgraçadamente, um governador de estado, mas um mero administrador de província” (apud Abrucio, 1998, p. 97).

Os estados recuperaram a autonomia plena com a Constituição de 1988, a qual, ademais, tornou os municípios entes federativos, dando-lhes um espaço inédito na Federação brasileira. Esta nova configuração de poder garantiu aos governos subnacionais instrumentos para fazer inovações em políticas públicas, o que ocorreu em vários casos. Basta lembrar que programas como o Programa Saúde da Família (PSF) e o Bolsa Família, considerados muito bem sucedidos, tiveram suas origens em administrações municipais, assim como as primeiras experiências mais orgânicas de governo eletrônico e de centros de atendimento integrado aos cidadãos aconteceram em governos estaduais. Também vale citar o caso do Governo Montoro, em São Paulo, que conseguiu construir uma nova relação entre o Executivo estadual e as prefeituras durante o seu mandato, numa agenda que envolvia a montagem de consórcios e políticas mais regionalizadas.

Os avanços obtidos com a nova institucionalidade federativa, no entanto, não significaram que a cooperação e o entrelaçamento intergovernamentais tenham se tornado a tônica do sistema. Entre a Nova República e o Plano Real, predominou nos estados uma lógica mais defensiva de atuação perante o Governo Federal. De um lado, estabeleceram laços mais informais para garantir seu *status quo* em termos financeiros – o que significava a rolagem de suas dívidas em condições bem favoráveis, à manutenção do poder dos Bancos Estaduais e do controle sobre o ICMS. Esta ação de *advocacy* deu aos governadores um poderio importante para, até 1994, comportarem-se de maneira irresponsável no plano fiscal, repassando seus custos para a “Viúva” – ou seja, toda a população brasileira (Abrucio & Ferreira Costa, 1998).

Por outro lado, contudo, a competição entre os estados aumentou a partir do final da década de 1980, especificamente no que tange à disputa por investimentos privados por meio da guerra fiscal, processo que se agravou ao longo dos anos 1990 (Piancastelli & Perobelli, 1996; Varsano, 1997; Abrucio & Ferreira Costa, 1998). Esta situação de conflito gerou a impressão de que não haveria espaço para a cooperação interestadual, mas, como será exposto na próxima seção, a piora da situação fiscal e o aumento da cobrança da sociedade, gerada pela descentralização das políticas públicas e pela democratização, abriram caminhos para algumas mudanças neste cenário pouco colaborativo.

Outra característica do federalismo pós-Constituição de 1988 dificultava a maior coordenação e cooperação entre os níveis de governo. Tratava-se da conformação de um federalismo de caráter mais compartimentalizado (Abrucio, 2005; Daniel, 2001), isto é, de um modelo de relações intergovernamentais em que as unidades se tornam mais autárquicas e menos entrelaçadas, tanto do ponto de vista vertical como em termos horizontais. Isso resultou de dois fatores. Primeiro, o processo de descentralização, com a exceção do setor da Saúde, foi feito sem um projeto coordenado de divisão e compartilhamento de tarefas. Daí que descentralizar significou repassar funções e lutar por recursos, criando espaço para formas de *gaming*, como o “jogo de empurra” (passar para o outro a responsabilidade), o “efeito carona” (aproveitar dos serviços custeados por outro) e o aumento dos custos da barganha referente à cooperação federativa, como bem percebeu o trabalho de Gustavo Machado (2009). Somente quando a União, na segunda metade da década de 1990, resolveu atuar mais firmemente em termos de coordenação federativa é que a descentralização passou a ser reordenada.

Também faltavam estímulos políticos, institucionais e financeiros à cooperação, tanto a vertical como a horizontal. Práticas cooperativas, no campo das políticas públicas ou no plano territorial, não constituíam regra no início da década de 1990.

Algumas mudanças iniciadas no final dos anos 1990 e que ganharam maior força na primeira década do século 21 começaram a alterar parte do padrão mais compartimentalizado do federalismo brasileiro. Em destaque, três aspectos: o Governo Federal aumentou suas ações de coordenação federativa, em particular no campo das políticas públicas (Abrucio, 2005; Franzese, 2010); aumentaram as parcerias intergovernamentais no plano territorial, em especial os consórcios intermunicipais, mas também com a retomada de arranjos metropolitanos; e, por fim, a crise financeira dos estados os

obrigou a buscar novas saídas, sendo uma delas a constituição de fóruns interestaduais setoriais.

O caminho da interestadualidade começou a ser mais explorado, embora ainda esteja muito longe da dimensão que este fenômeno tem nos Estados Unidos. A próxima seção procura entender um pouco melhor esta novidade no federalismo brasileiro.

4. A COOPERAÇÃO INTERESTADUAL E SEU TRAÇADO MAIS HEGEMÔNICO

As mudanças recentes no federalismo brasileiro, se não acabaram com tendências autárquicas e hierarquizantes, pelo menos têm reforçado a adoção de mecanismos de coordenação e cooperação entre os entes. No plano interestadual, isso pode ser verificado observando suas formas de manifestação, tomando como base as três categorias enunciadas anteriormente: articulação como *advocacy* dos estados frente à União, articulação com base territorial e articulação por meio de Conselhos de Políticas Públicas.

No que se refere à articulação de *advocacy* mais geral dos estados, cabe ressaltar que o Brasil não tem ainda nenhuma instituição ao estilo da *National Governors Association* (NGA) norte-americana. Todas as ações são mais informais e *ad hoc*, relacionadas a questões de ocasião, principalmente no campo da distribuição dos recursos e da gestão financeira do Estado, e normalmente constituídas de forma reativa a um determinado projeto discutido no plano federal – pelo Executivo ou pelo Congresso Nacional – ou a partir de uma reunião organizada pelo presidente da República. Aliás, é muito comum no início do mandato presidencial e/ou quando o Governo Federal começa a discutir alguma reforma legal com grande impacto federativo – como os temas previdenciário e tributário – que os governadores sejam reunidos em Brasília. Isto aconteceu em todos os períodos, desde o Governo Collor. No entanto, não muito depois a articulação informal dos governadores se dissolve ou perde força, embora consigam, juntos com outros líderes regionais, manter intacto o sistema estadual de tributação, o grande elemento que une pela negativa os governos estaduais.

As alianças informais entre os governadores são mais fortes no plano regional, em particular entre os governantes do Nordeste e do Sul, os quais são interligados por instituições federais – no caso nordestino – ou de cooperação interestadual – no caso sulista – que os agregam de alguma maneira. Tentou-se fazer o mesmo na Região Sudeste recentemente, em particular no

tema da Segurança Pública, mas os resultados são tímidos. De todo modo, a não-institucionalização de um fórum permanente de articulação das governadorias torna mais fluída e menos efetiva a articulação de *advocacy* dos estados frente à União. A profissionalização da interestadualidade poderia reduzir o caráter fragmentário que prevalece na maior parte do tempo. É lógico que continuariam a existir as disparidades horizontais, inter e intra regionais, mas elas poderiam ser tratadas também pela via da cooperação interestadual, e não serem dependentes apenas das ações do Governo Federal.

Uma das grandes dificuldades para se tomar este passo na Federação brasileira está na dificuldade de separar, de um lado, a figura do governador como liderança política que tem pretensões políticas no plano nacional ou no regional, e, de outro, o papel que ele deve ter como representante de um estado, posição que lhe daria uma identidade com os demais ocupantes das governadorias. Novamente, a institucionalização de um fórum permanente dos governadores reduziria o custo de enfrentar este dilema político-federativo.

Outra forma de articulação entre os estados diz respeito aos pactos baseados na territorialidade contígua. Em relação a este tipo, uma primeira forma de pactuação se dá nas chamadas Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), que são caracterizadas como áreas de baixo desenvolvimento, segundo o Ministério da Integração Nacional. Embora não seja puramente interestadual, uma vez que envolve a participação dos três níveis de governo, este modelo cooperativo envolve a pactuação entre municípios que se encontram em mais de uma unidade estadual, de modo que esta forma de associativismo territorial depende da anuência e cooperação entre os estados envolvidos. No Brasil há hoje três RIDEs, conforme Quadro abaixo:

Quadro I. *Regiões Integradas de Desenvolvimento*

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

Fonte: Abrucio, Sano & Sydow, 2010, p. 34.

Existem formas de associativismo territorial entre municípios e entre estados diferentes que não são RIDEs, e ocorrem basicamente na área de recursos hídricos. Um deles é o Consórcio Interestadual para preservação do Rio Carangola, que fica entre Minas e Rio de Janeiro. Ele foi formado em 2001 e, segundo o seu site institucional (<http://www.ceivap.org.br>),

“ (...) está conveniado com a EMBRABA, visando cooperação técnico-científica na produção de pesquisas científicas, extensão acadêmica, através de estágios e orientação técnica para produtores rurais e usuários de recursos naturais. Desde a sua criação vêm sendo desenvolvidas ações consideradas de relevância para a comunidade local. Entre os trabalhos realizados, podem ser citados projetos de Educação Ambiental e de Conscientização, projetos de Manejo Integrado de Bacias Hidrográficas e campanhas em parceria com escolas e com igrejas”.

Como se vê, trata-se de uma forma de consorciamento que envolve as três esferas federativas de governo, e não uma cooperação interestadual pura.

Numa forma mais plena de interestadualidade, em que os governos estaduais são os atores únicos do consorciamento, detectou-se a existência de poucos consórcios interestaduais (cf. Abrucio, Sano & Sydow, 2010). O primeiro formado pelos Estados do Ceará, Piauí e 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 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 que se constata é que os governos estaduais não fazem, diretamente, muitas articulações sob a base territorial. Na verdade, o maior número de experimentos ocorre com a participação também dos municípios e do

Governo Federal, gerando arranjos verticais e horizontais. Talvez esta seja uma característica da Federação brasileira, a da combinação dos vetores verticais e horizontais no plano da cooperação interestadual. Isto provavelmente derive, em parte, da distribuição de competências legislativas e materiais entre os entes. Explicando melhor o argumento: a existência de muitas tarefas comuns e compartilhadas entre estados e municipalidades, além da forte concentração das definições normativas no plano da União e um raio legislativo pequeno no plano estadual, levam a uma necessidade maior de articulação dos governos estaduais com os outros níveis de governo, incluindo aí suas formas de colaboração e consorciamento. Daí ser menor o contingente de casos de cooperação territorializada exclusivamente interestadual.

O espaço mais profícuo de cooperação entre os estados tem sido o dos Conselhos de Políticas Públicas. Há hoje 18 Conselhos e fóruns que congregam secretários estaduais de diferentes setores, cujos objetivos são disseminar diagnósticos, experiências e boas práticas, discutir temas e problemas comuns, defender os interesses estaduais frente ao Governo Federal e propor modificações legais no arcabouço jurídico nacional. O Quadro abaixo retrata estas entidades:

Quadro 2. *Conselhos e Fóruns de Secretários Estaduais*

#	Conselhos e Fóruns de Secretários Estaduais	Início
1	Conselho Nacional de Política Fazendária (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 ² (CONSEPLAN)	2000
8	Colégio Nacional de Secretários Estaduais de Segurança Pública (CONSESP)	2003
9	Fórum Nacional de Secretários de Turismo	2003

continua

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

continuação

#	Conselhos e Fóruns de Secretários Estaduais	Início
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	Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Saneamento Ambiental	*
16	Fórum Nacional de Secretários de Estado de Transportes	*
17	Fórum Nacional de Secretários para Assuntos de Energia	*
18	Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Esporte e Lazer	*

* sem informação

Fonte: Abrucio, Sano & Sydow, 2010, p. 36.

Estes Conselhos têm tido um papel inédito e fundamental para o federalismo brasileiro, dando aos governos estaduais um fórum de discussão e articulação que não havia até então. Eles ganharam maior relevância com a crise do federalismo estadualista, em 1995, quando as governadorias entraram em forte crise fiscal e precisaram reorganizar sua administração e as políticas públicas (Abrucio & Ferreira Costa, 1998). Ademais, o peso destas entidades cresceu com a ampliação das políticas de coordenação federativa adotadas pelo Governo Federal, as quais buscaram organizar o processo de descentralização por meio de ações indutivas e a construção de sistemas nacionais de políticas públicas. Desse modo, pode-se dizer que fatores internos e externos aos estados, num movimento tanto vertical quanto horizontal, afetaram positivamente a cooperação interestadual.

Para exemplificar este argumento, podem ser citados os exemplos do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração (Consad) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed). O Consad foi fundamental, nos últimos quinze anos, para fazer diagnósticos sobre a situação dos governos estaduais e para disseminar experiências bem sucedidas de gestão. Em relação a este último ponto, vale destacar a disseminação dos Centros de Atendimento Integrado ao Cidadão, formas de governo eletrônico, instrumentos de gestão de pessoal e modelos organizacionais, como Organizações Sociais.

Este papel de disseminador de políticas públicas, embora tenha aspectos vinculados a práticas específicas dos estados, foi bastante influenciado, direta e indiretamente, pelas ações do Governo Federal. O impulso inicial ao Consad foi dado pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), comandado por Luiz Carlos Bresser Pereira, na segunda metade da década de 1990. Depois, muitos ex-membros do período FHC que trabalharam com a questão da gestão pública foram ocupar postos importantes nos governos estaduais, e deram um novo alento ao Consad, já no período 2003-2006. Quando o Governo Lula reconstruiu e propôs um plano de modernização das administrações públicas estaduais, o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (PNAGE), O Consad foi a arena principal de negociação para montar o desenho do programa (Abrucio, 2005a).

Com o passar do tempo, o Consad tem aumentado sua capacidade de formular políticas e reivindicar ações do Governo Federal. Montou um Congresso anual no qual são apresentadas experiências de gestão pública de todo o país, que já está na sua terceira edição. Em 2008, o conjunto dos estados apresentou ao Governo Federal uma Agenda Nacional de Gestão Pública, cobrando a falta de diretrizes para modernização do Estado brasileiro. Estes exemplos mostram que o Consad consegue hoje ser tanto um instrumento de debate sobre a realidade estadual como um instrumento de *advocacy* federativo.

O Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) é um dos mais antigos fóruns de colaboração horizontal e, tal como o congênere da Saúde, ele é fruto das discussões pela redemocratização e descentralização do país, no ocaso do regime militar. Foi muito importante para pressionar pela mudança da legislação nacional, principalmente na Constituinte, em prol de medidas descentralizadoras. No entanto, como nesta política o papel dos municípios é crescente, o que gerou inclusive a organização de uma forte associação municipalista – a Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação) –, a ação de *advocacy* federativo junto à União teve que ser dividida, às vezes de forma colaborativa, às vezes de forma conflituosa.

Com a ampliação das políticas de coordenação federativa por parte do Governo Federal, em meados da década de 1990, o Consed foi mais acionado para lidar com este processo, seja porque o Executivo federal tem recursos para induzir ações principalmente nas unidades federativas menos desenvolvidas, seja porque, como dito antes, porque a União concentra a maior parte das competências legislativas. É interessante notar que se na aprovação do Fundef os governos estaduais tiveram pouca capacidade de influenciar o

desenho legislativo, no caso mais recente do Fundeb houve uma melhoria da articulação dos estados via Consed, como também dos municípios, via Undime. Isto revela o amadurecimento e o fortalecimento desta instituição de cooperação interestadual.

Atualmente, também tem se desenvolvido mais a capacidade de disseminação de boas práticas no Consed, mas num grau ainda menor do que o produzido pelo Consad. Provavelmente, este resultado tem a ver com o maior consenso entre os membros da coalizão da gestão pública do que na educação.

Em ambos os casos aqui relatados, a cooperação interestadual tem se mostrado uma via importante de atuação federativa. É bem verdade que se, por um lado, houve um aumento da autonomia dos Conselhos estaduais em sua articulação institucional, por outro lado, eles têm, necessariamente, um entrelaçamento intrínseco com as ações da União, e por vezes, em menor medida, com municípios e suas associações. De qualquer modo, a existência de instituições que exercem especificamente a interestadualidade é um avanço e dá maior capacidade federativa aos estados.

Cabe ressaltar que nem todos os Conselhos de Políticas Públicas chegou a este estágio. Na verdade, a maioria ainda está num processo inicial de construção institucional. Neste sentido, a natureza e o grau de amadurecimento da política fazem diferença nos resultados da cooperação interestadual.

Além disso, há um caso em que há uma indefinição de papéis federativos. Trata-se da mais antiga das associações estadualistas, o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Criado em 1975 e reformulado em 1990, o Confaz ainda tem a participação do Governo Federal no topo da estrutura do poder, um resquício de suas origens no regime autoritário. A despeito disso, os estados têm procurado controlar mais a agenda, fazendo, inclusive, reuniões prévias com a participação apenas das Secretarias estaduais de Fazenda. Esta esquizofrenia institucional é agravada pela forte competição entre os estados em matéria tributária, por conta da guerra fiscal. Mesmo assim, há cooperação relativa a assuntos técnicos e formas de melhorar a capacidade arrecadatória e de gastos dos governos estaduais, particularmente nos fóruns mais técnicos deste Conselho (Sano, 2008).

Não obstante os problemas e dificuldades, os Conselhos de Políticas Públicas constituem a forma mais efetiva de articulação interestadual no Brasil. O seu sucesso se deve, em primeiro lugar, à maior capacidade de produzir respostas compartilhadas no campo das políticas públicas, reduzindo heterogeneidades que existem entre as unidades federadas e facilitando a disseminação de boas práticas. Em segundo lugar, sua estrutura composta por

policymakers, ao estilo técnico-políticos (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981; Loureiro & Abrucio, 1999), reduz o aspecto competitivo que há entre as lideranças estaduais e regionais nas formas de articulação específicas dos governadores – as quais, não por acaso, persistem como instrumentos meramente informais e ocasionais.

Além disso, a institucionalização desses fóruns federativos tem ocorrido, geralmente, de maneira concomitante ao desenvolvimento das políticas nacionais, especialmente a partir da maior utilização de instrumentos de coordenação federativa por parte do Governo Federal. A natureza do federalismo brasileiro, com competências comuns no plano da ação e forte concentração normativa nas mãos da União e uma baixa amplitude legislativa dos estados, explica em parte este processo. Mas é preciso realçar que os Conselhos permitem que esta característica de maior dependência dos governos estaduais em relação aos outros níveis, no que se refere às decisões materiais e legislativas das políticas públicas, possa ser acompanhada de um instrumento de articulação, formulação e defesa dos interesses estaduais.

CONCLUSÃO

O campo da interestadualidade ainda é um terreno embrionário no federalismo brasileiro. A longa trajetória da dicotomia autonomismo centrífugo versus centralismo hierárquico atrapalhou a formação de formas de cooperação interestadual ao longo do século 20. Depois, com a redemocratização, abriram-se novos campos de relacionamento intergovernamental, mais democráticos e vinculados a uma combinação mais equilibrada entre autonomia e interdependência dos níveis de governo. Porém, os primeiros anos pós-Constituição de 1988 favorecerem mais um paradigma de federalismo compartimentalizado, dificultando a colaboração horizontal e vertical entre os entes.

A partir da segunda metade da década de 1990, a cooperação federativa aumentou muito, mesmo que ainda permaneçam problemas e zonas cinzentas no plano intergovernamental. Não foi, ademais, um processo igual em todas as áreas e para todos os níveis de governo – os setores de política social e os pactos intermunicipais foram os que mais avançaram em termos de institucionalização de mecanismos cooperativos. De todo modo, o crescimento das políticas de coordenação federativa da União e a crise fiscal e administrativa dos estados levaram também os governos estaduais a atuar mais em prol de formas entrelaçamento federativo. É bem verdade que a natureza da Federação brasileira no que tange à distribuição das competências legislativas e

materiais no plano das políticas públicas, bem como a heterogeneidade dos estados, geram normalmente incentivos para pactuações intergovernamentais nas quais os estados precisam, de um modo ou de outro, da participação dos outros níveis de governo. Isto, em si, não é um problema, contanto que neste processo fique marcada a autonomia dos governos estaduais e sua capacidade de institucionalizar formas de cooperação federativa.

Problema maior é a baixa institucionalização dos modelos de cooperação interestadual. Tanto no plano da ação dos governadores como na articulação com base territorial praticamente não houve avanço nos últimos anos. Maior sucesso foi obtido pelos Conselhos Estaduais de Políticas Públicas. Alguns deles têm conseguido discutir a agenda das políticas, disseminar boas práticas e estabelecer a *advocacy* dos estados junto à União. No entanto, esta realidade positiva ainda é minoritária. Para mudar esta situação, é necessário, ao mesmo tempo, haver alterações no plano nacional das políticas e o reforço das institucionalidades destes Conselhos. Em outras palavras, o fortalecimento da interestadualidade por esta via vai depender de ações nos planos vertical e horizontal da Federação.

É possível, ademais, ter um avanço incremental na articulação interestadual com a institucionalização e profissionalização dos fóruns que congreguem os governos estaduais. Mas mudanças maiores de incentivo à cooperação dependerão tanto da maior capacidade de os estados definirem seu lugar nas políticas públicas – incluindo aí o tema das competências legislativas, questão ignorada pelo debate federativo –, como no que se refere ao sistema político e o lugar dos governadores dentro dele. Aqui, a mudança seria mais de cunho comportamental, para que eles se comportem mais como pares do que como barões.

No curto e médio prazo, a melhor aposta para a interestadualidade está nos Conselhos de Políticas Públicas. Esta é uma aposta mais crível e que parte do suposto de que o sucesso deles pode gerar mais debate sobre a necessidade de cooperação interestadual no federalismo brasileiro. Afinal, como mostra a literatura, muitas vezes são as *policies* que modificam as *politics* e suas instituições.

Fernando Luiz Abrucio · Doutor em Ciência Política pela USP, professor e pesquisador do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas (SP).

Hironobu Sano · Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (SP) e professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERBACH, Joel, PUTNAM, Robert & ROCKMAN, Bert. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University, 1981.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*. nº 24/ junho, 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro v. 39, n. 2, 401-420, 2005a.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Análise e Considerações sobre as Potencialidades e Desafios do Associativismo Territorial no Brasil. Mimeo. Agência de Cooperação espanhola/Ministério do Planejamento. Brasília (190 páginas), 2011.
- ABRUCIO, Fernando Luiz & 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. *Pesquisas*, n. 24, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ABRUCIO, F. L. e GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: CONSAD, *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados*, Brasília: Consad, 2006.
- ABRUCIO, Fernando Luiz, SANO, Hironobu, SYDOW, Cristina. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as Regiões Metropolitanas. In: KLINK, J. (organizador). *Governança das Metrópoles*. São Paulo: Editora Annablume, 2010.
- BURGESS, Michael. Federalism and Federation: a reappraisal. In: BURGESS, Michael & GAGNON, Alain (orgs.). *Comparative Federalism and Federation*. London: Harvester /Wheatsheaf, 1993..
- DANIEL, Celso (2001). Autonomia municipal e as relações entre os estados e a União. In: HOFMEISTER, W. & CARNEIRO, J.M.B. (organizadores). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Alabama: The University of Alabama Press, 1987.
- MACHADO, Gustavo Gomes. *Gestão Metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2009.
- CRUZ, M. do C. M. T. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V. & SPINK, P. (orgs.).

- Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. SP: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2001.
- CUNHA, R. E. da C. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*. Ano 55, número 3, jul-set 2004, p. 5-37.
- DIEGUEZ, R. C. Autonomia, *accountability* e coesão interna: uma proposta de metodologia para análise política e institucional de consórcios intermunicipais. II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, São Carlos, UFSCar, 2011.
- ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Alabama: The University of Alabama Press, 1987.
- FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. Tese de doutorado apresentada na Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.
- KLINK, Jeroen. *Governança das Metrôpoles*. São Paulo: Editora Annablume, 2010.
- LOUREIRO, Maria Rita & ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministro da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.
- MACHADO, Gustavo Gomes. *Gestão Metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2009.
- MEDEIROS, Antonio Carlos. *Politics and intergovernmental relations in Brazil (1964-1982)*. Nova York/Londres: Garland Publishing, 1986.
- PIANCASTELLI, Marcelo & PEROBELLI, Fernando. ICMS: evolução recente e guerra fiscal. Brasília: Ipea. (Texto para Discussão n. 402), 1996.
- PIERSON, Paul. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 8(4), 449-478, 1995.
- PRUD'HOMME, Rémy. The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, vol. 10, n. 2. Washington, August (201-220), 1995.
- SANO, Hironobu. 2008. *Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os Conselhos de secretários estaduais*. Tese de doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.
- SPINK, Peter. The Intermunicipal Consortia in Brazil: An institutional Introduction. X Congresso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Publica, Santiago, Chile, 18-21 Oct, 2005.
- SPINK, P. K.; TEIXEIRA, M. A. & CLEMENTE, R. A. S. Governança, Governo ou Gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrôpole*, v. 11, p. 451-491, 2009.

IO

CADERNOS ADENAUER XII (2011) Nº4

- VARIANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. Rio de Janeiro: IPEA. (Textos para discussão / IPEA, n. 500), 1997.
- WRIGHT, Deil S. Para entender las Relaciones intergubernamentales, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- ZIMMERMAN, Joseph. *Interstate relations: the neglected dimension of Federalism*. Westport: Praeger Publishers, 1996.
- ZIMMERMAN, Joseph. *Interstate Cooperation: Compacts and Administrative Agreements*. Praeger Publishers, 2002.
- ZIMMERMAN, Joseph. *Horizontal Federalism: interstate relations*. State University of New York Press. Albany, 2011.

Consórcios numa perspectiva histórico-institucional



MARIA DO CARMO MEIRELLES TOLEDO CRUZ
FÁTIMA FERNANDES DE ARAÚJO
SINOEL BATISTA

I. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios o *status* de ente federado e estes passaram a ter uma nova configuração nas suas competências, tanto em direitos como em responsabilidades. Essa estratégia de descentralização obrigou os municípios a assumirem a execução de várias políticas públicas, antes realizadas pelos governos federal e estaduais.

A ampliação das atribuições não implicou na correspondente ampliação de recursos financeiros, materiais, tecnológicos e humanos, o que tem trazido dificuldades às administrações municipais.

Em 2010, 70,34% dos municípios brasileiros são de pequeno porte, com até 20.000 habitantes¹, e a maioria não apresenta condições técnicas, financeiras e de escala para arcar, isoladamente, com as responsabilidades advindas da descentralização. Não obstante, observa-se que muitas questões são de âmbito intermunicipal, o que exige uma nova forma de articulação, organização e atuação.

O pacto federativo prevê a cooperação técnica e financeira da União e do Estado com os municípios. A cooperação entre as unidades federativas per-

1 IBGE, 2010.

mite somar esforços para maximizar os meios empregados e é uma alternativa para promover o desenvolvimento e a qualidade de vida dos municípios.

Nesse contexto, vários municípios têm inovado e criado novas formas de organização para a prestação de serviços. Esta “parceria” entre os municípios é chamada de cooperação horizontal, ou ainda, intermunicipal.

Uma forma de cooperação é o consórcio intermunicipal formado por entes da mesma esfera. Foi organizado, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, como parte da estratégia de descentralização de algumas políticas públicas. Um exemplo ocorreu no Estado de São Paulo, com o governador Montoro (1983 a 1986) que incentivou a criação de consórcios.

Desde o final da década de 1980 surgem outras iniciativas de articulação microrregional, envolvendo outros atores que não apenas o Poder Público Municipal, como a Câmara Regional e a Agência de Desenvolvimento do Grande ABC e o Consórcio das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá², etc. Estas são novas formas de relação entre diversos níveis do poder Público, empresas e a sociedade civil.

As formas de cooperação intermunicipal (consórcios, associações, agências, etc.) surgem como alternativas para viabilizar os serviços e podem auxiliar na racionalização das atividades e na organização das Administrações municipais.

As áreas de saúde e recursos hídricos têm se utilizado desses arranjos institucionais para organizar os sistemas descentralizados de atendimento, realizar atividades e serviços especializados, executar obras, adquirir insumos, entre outras ações.

Os pactos, os “consórcios” como associação civil sem fins econômicos, os consórcios públicos, as agências, as redes, as empresas, as associações, os fóruns intermunicipais são formas que os municípios têm utilizado para se associar e resolver problemas comuns e que transcendem ao seu território.

Após a Constituição de 1988 e da promulgação de algumas leis que a regulamentam, essas formas têm sido utilizadas com maior frequência com o objetivo de racionalizar os recursos locais e regionais e como um modelo de gestão. Nesse contexto de reforma do Estado e de incentivo à descentralização das políticas públicas, os consórcios intermunicipais têm sido difundidos e representam parcerias entre governos locais.

2 O nome consórcio aqui é fantasia, pois não segue o conceito jurídico do mesmo.

As experiências existentes reforçam os conceitos de cooperação intergovernamental e solidariedade, e podem auxiliar a potencializar ações de articulação microrregional. Possibilitam ganhos de escala, além de ser um novo modelo gerencial de gestão microrregional. Possibilitam a discussão de um planejamento regional, ampliação da oferta de serviços, racionalização de equipamentos; ampliação de cooperação regional, flexibilização dos mecanismos de aquisição de equipamentos e de contratação de pessoal; entre outras.

Este texto analisará os consórcios formados pelos municípios e descreve uma base conceitual de cooperação horizontal e vertical, indicando onde os consórcios se inserem. Em seguida, apresenta um breve histórico dos consórcios, avanços e desafios a serem enfrentados e finaliza com algumas reflexões.

Ressalta-se que, em função da diversidade de arranjos existentes, não existe um modelo único a ser adotado no País. Cada realidade deve encontrar o seu referencial. O consórcio é uma forma, mas não a única e, para determinadas políticas, é fundamental a articulação com outros atores.

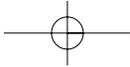
2. COOPERAÇÃO HORIZONTAL E VERTICAL³

A cooperação entre os governos locais, estaduais e nacional materializam-se em um determinado território e envolve o estabelecimento e o amadurecimento das relações entre as instituições. O tempo em que se constrói vínculos cooperativos é marcado pelo aprofundamento do conhecimento do problema, dos territórios, das comunidades e dos interesses envolvidos e dos ativos possíveis de serem mobilizados. Neste espaço desenvolve-se o alinhamento das estratégias acerca da construção do diagnóstico do problema, os insumos e custos necessários para solucioná-lo e quanto cada ator pode compartilhar (recursos materiais, financeiros, humanos e tecnológicos, entre outros). Portanto, a cooperação⁴ é a estratégia de mobilização desses recursos e pode ser caracterizada como:

- Cooperação horizontal; e
- Cooperação vertical.

3 BATISTA, Sinoel. *A paradiplomacia e seus atores nas políticas públicas locais na América Latina* – experiências de São Paulo e Montevideú, 2010.

4 BATISTA, Sinoel, JAKOBSEN, Kjeld, EVANGELISTA, Ana Carolina P. *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*, 2007.



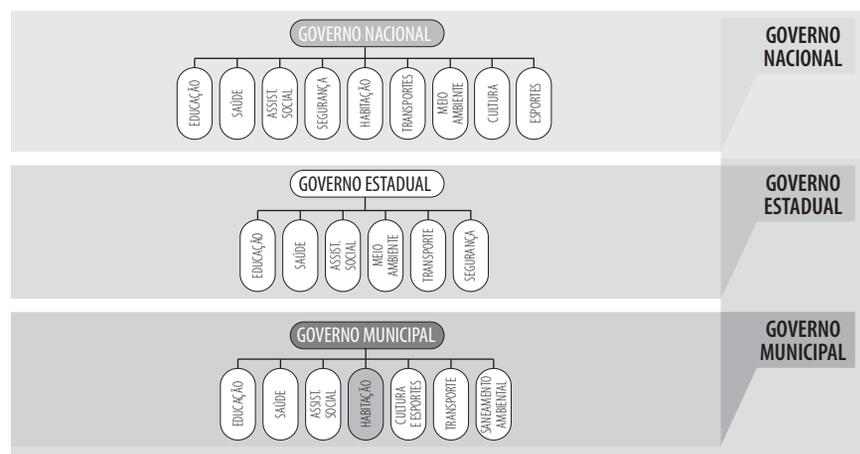
2.1 Cooperação horizontal

Aqui serão abordadas duas modalidades de cooperações (intra e intergovernamental) e suas subdivisões:

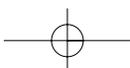
- **INTRAGOVERNAMENTAL**, também chamada de intersetorial: compreende o compartilhamento de ações e soma de esforços entre diferentes setores e agências de uma mesma esfera de governo (Farah, Jacobi, 2000).

A Figura 1 ilustra a situação de uma cooperação desta natureza em um projeto habitacional. Por mais que as ações sejam coordenadas pela política de habitação, ela dependerá de outras para alcançar os padrões de habitabilidade adequado (educação, saúde, etc.).

Figura 1. Cooperação horizontal intragovernamental



- **INTERGOVERNAMENTAL:** envolve compartilhamento de ações e soma de esforços entre entes de uma mesma esfera de governo. Podem ser subdivididas em:
 - **Intermunicipal:** compreende o compartilhamento de ações e soma de esforços entre dois ou mais municípios. Ressalta-se que a cooperação intermunicipal pode ser de abrangência microrregional ou regional e pode ainda compreender municípios de um ou mais Estados. Um exemplo são os consórcios intermunicipais/públicos e associações de municípios.
- A Figura 2 ilustra uma cooperação na saúde desta natureza que remete às experiências dos Consórcios Intermunicipais ou públicos.



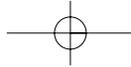
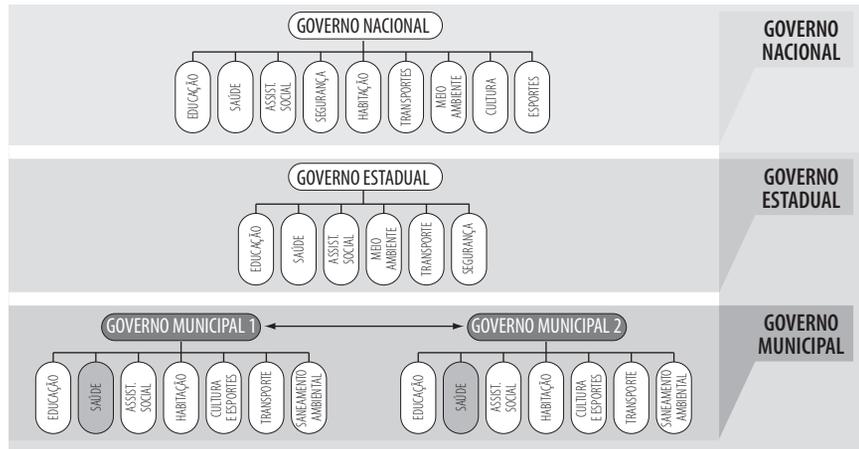
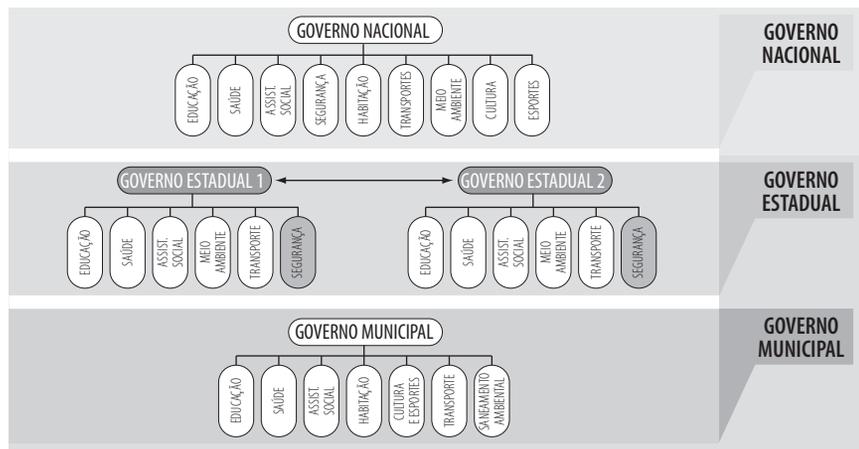


Figura 2. *Cooperação horizontal intragovernamental intermunicipal*

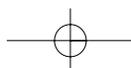
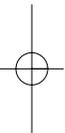


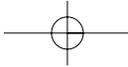
- **Interestadual:** compreende o compartilhamento de ações e soma de esforços entre dois ou mais governos estaduais e/ou o Distrito Federal. A Figura 3 ilustra a situação de uma cooperação estadual em segurança pública que remete às experiências protagonizadas pelos entes federados na esfera dos Estados e Distrito Federal.

Figura 3. *Cooperação horizontal intergovernamental interestadual*



- **Inter Nações:** compreende o compartilhamento de ações e soma de esforços entre duas ou mais nações. Um exemplo é a experiência da Hidrelétrica Itaipu onde o Brasil e o Paraguai possuem atuação conjunta.





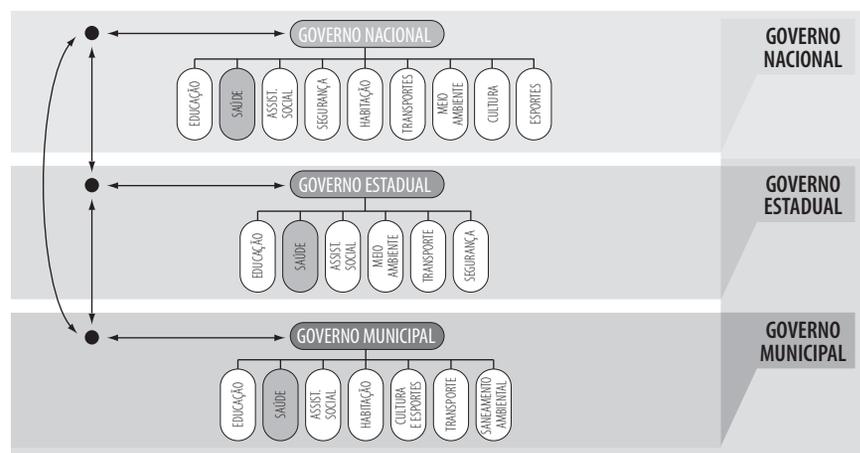
2.2 Cooperação vertical

Aqui são apresentadas modalidades de cooperação vertical: intra e inter-governamental e suas subdivisões:

- **INTERGOVERNAMENTAL** compreende o compartilhamento de ações e soma de esforços de uma política pública entre as diversas esferas de governo de um Estado nacional.

A Figura 4 apresenta o Programa Saúde da Família (PSF) que ilustra bem esta modalidade de cooperação. É um programa federal, com desdobramentos nos Estados e implementados pelos Municípios.

Figura 4. Cooperação vertical intergovernamental



- **INTRAGOVERNAMENTAL** compreende ações e soma de esforços comuns de mais de uma política pública entre as diversas esferas de governo de um estado nacional.

A Figura 5 apresenta o Programa Bolsa-Família (PBF) que é um exemplo de cooperação vertical intragovernamental. É um programa de transferência de renda com condicionalidades nas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar. A gestão do programa é realizada de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre a União, Estados e Municípios.

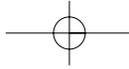
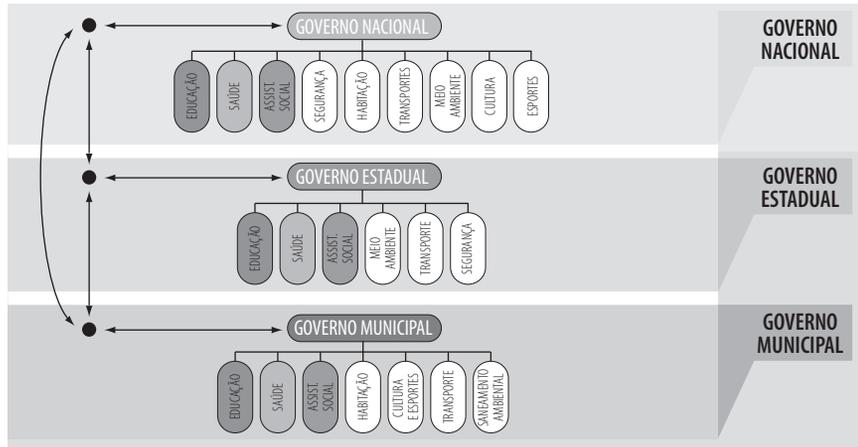


Figura 5. *Cooperação vertical intragovernamental*



117

consórcios numa perspectiva histórico-institucional

Os consórcios públicos podem ser uma forma de cooperação vertical desde que envolva:

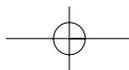
- Municípios e um ou mais Estados;
- Municípios, um ou mais Estados e a União; ou
- um ou mais Estados e a União⁵

3. BREVE HISTÓRICO DOS CONSÓRCIOS

Para que possa ser discutida a situação dos consórcios intermunicipais e públicos é necessário compreender como a cooperação evoluiu nas últimas décadas no Brasil. Optou-se por tratar aqui, a partir da Emenda Constitucional 1/69 que já previa a possibilidade de cooperação entre entes da Federação por meio de convênios:

“a União, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para a execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais e municipais”. (Art. 13, § 3º)

⁵ Esta somente poderá participar se o(s) Estado(s) de todos os municípios envolvidos estiverem presentes.



A Emenda e o artigo 30 da Constituição previam que os municípios podiam legislar sobre assuntos de interesse local e constituíam a base para a associação de municípios.

Desde 1970, a cooperação intermunicipal ocorria por meio de pacto ou de associação com personalidade jurídica própria e de direito privado nos casos em que havia a prestação de serviços e a necessidade de recursos. Criou-se uma figura nova, com personalidade jurídica de direito privado, mas com partícipes públicos – os municípios.

Essa forma foi chamada de consórcio administrativo e se constituiu como um ajuste celebrado entre duas ou mais pessoas jurídicas de direito público da mesma esfera de governo, ou entre entidades da administração indireta, com objetivos comuns. Regido pelo Código Civil, seguia os princípios da Administração Pública.

A operacionalização do consórcio era feita por meio da disponibilização de recursos materiais, tecnológicos, humanos e financeiros próprios de cada município ou de outros parceiros (governos estaduais e federal, organizações não governamentais, entre outras).

Os consórcios intermunicipais assumiram, em sua maioria, a personalidade jurídica de associação civil sem fins econômicos⁶ e, após serem constituídos pelos municípios, passavam a ter um estatuto próprio, inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e demais formalidades necessárias ao registro de uma associação civil sem fins econômicos. Para sua manutenção, havia uma cota de contribuição financeira, obrigatória para todos os municípios envolvidos, de acordo com critérios estabelecidos em seu estatuto.

Observa-se que, apesar da flexibilidade desse arranjo organizacional, muitos enfrentavam problemas devido a fragilidade jurídica; natureza jurídica; relação com outros entes federados; falta de compromisso e responsabilidade de pagamento das contribuições municipais, gerando déficits; descumprimento com os acordos firmados entre os municípios; uso político; irresponsabilidade fiscal; entre outros.

Por funcionarem, em sua maioria, com recursos públicos, o consórcio passou a ser fiscalizado por órgãos do Executivo, Judiciário, Legislativo e Tribunais de Contas estaduais, principalmente no início da década de 1990.

6 Ressalta-se que, antes da alteração do Código Civil, os consórcios podiam ser sociedades e associações e eram sem fins lucrativos, hoje, são denominados associações sem fins econômicos.

Esse movimento, juntamente com a necessidade de aprofundar o pacto federativo, culminou com a promulgação da Lei federal 11.107/05, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos. Esta surge para regulamentar o artigo 241 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, que assim dispõe:

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

Com a Lei, o consórcio público é instituído como:

- associação pública, ou
- pessoa jurídica de direito privado.

O consórcio público, diferentemente da legislação anterior, deve adquirir personalidade jurídica de direito público, no caso de constituir associação pública, ou de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil. Assim, um novo arranjo institucional no referencial jurídico é criado: a associação pública.

O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados⁷. No caso de ter a personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público quanto à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regida pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

O consórcio público é constituído, por contrato entre as localidades participantes, que deve ser precedido de um protocolo de intenções onde, os municípios devem estabelecer:

- denominação;
- finalidade;
- prazo de duração;
- sede do consórcio;

7 Alguns juristas entendem que passa a ser uma espécie de autarquia especial intermunicipal.

- identificação dos entes da federação consorciados;
- indicação da área de atuação do consórcio;
- previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;
- critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio a representar os entes consorciados perante outras esferas de governo;
- normas de convocação e funcionamento da assembleia geral;
- número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos;
- condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria; entre outras.

O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções. Para a sua gestão é necessário, ainda, formalizar um estatuto e pactuar os contratos de rateio e de programa para a gestão.

A Lei dos Consórcios Públicos constitui um avanço, pois, outrora, os arranjos institucionais eram formalizados sob uma legislação não específica. A nova Lei permite a participação de entes federados distintos, a responsabilidade solidária dos partícipes, o compromisso institucionalizado dos partícipes de assumir suas responsabilidades com o rateio das despesas, a possibilidade de licitação compartilhada, a ampliação dos valores licitatórios, entre outras questões.

Todavia, é importante ressaltar que os consórcios administrativos anteriores à Lei, e constituídos sob normas legais civis, podem permanecer como estão, ao lado dos consórcios públicos. A readequação é facultativa aos consórcios já existentes.

Em 2007, foi publicado o Decreto federal 6.017 que regulamenta a Lei. Institui normas referentes a: objeto; objetivos; protocolo de intenções; contratações; estatutos; regime contábil e financeiro; contrato de rateio; licitações compartilhadas; concessão, permissão ou autorização de serviços públicos ou de uso de bens públicos; da retirada e exclusão de ente consorciado; do contrato de programa; entre outros. Também estabelece que serão priorizadas às transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e Municípios cujas ações sejam desenvolvidas por consórcios públicos.

Ressalta-se que, desde a Constituição, foram promulgadas leis federais que regulamentam as políticas públicas e reforçam a cooperação entre os entes federados ou de consórcios. Destacam-se:

- Lei Orgânica da Saúde (Lei 8080/90, art 7º).
- Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 9090/90)

- Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8742/93, art. 13, inc. II e IV)
- Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9349/96)
- Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9433/97, art. 47 e 51)
- Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445/07, art. 15)
- Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/10)
- Sistema Único de Segurança Pública
- Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei 11.346/06)

Alguns Estados possuem legislação própria que tratam da temática e, em vários, o Tribunal de Contas fiscaliza os consórcios e a cooperação entre os entes.

4. AVANÇOS E DESAFIOS DA ADEQUAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Com o Decreto 6017/07 e a orientação de órgãos federais, esperava-se que os consórcios com convênios com ministérios se adequassem à Lei dos Consórcios Públicos. Entretanto, essa exigência ainda não está sendo implementada, possibilitando aos consórcios mais tempo para refletir sobre a sua modificação.

Levantamento realizado pela Fundação Prefeito Faria Lima- Cepam (Cruz; Araujo, 2011) aponta que dos 105 consórcios existentes em 2010, no Estado de São Paulo, apenas 30% afirmam ter se adequado à Lei. Ao analisar seus estatutos e regimentos internos, este porcentual se torna menor⁸.

Alguns consórcios informaram que estão analisando as vantagens e desvantagens da transformação, bem como se a natureza das atividades é inerente a um consórcio público ou se devem ser desenvolvidas por uma associação civil. Outros, com atuação de articulação política, avaliam que a readequação não diferenciará o trabalho e a instituição perderá a flexibilidade que tem.

Um avanço na nova base legal é que o novo arranjo – Associação Pública – para ser institucionalizado, necessita de um planejamento por parte das equipes. A elaboração do protocolo de intenções exige definição prévia dos objetivos, dos recursos necessários, da forma de trabalho e de vários aspectos da gestão. A prática de planejamento, monitoramento e avaliação permanente ainda é um desafio para muitos gestores, o que pode estar postergando a readequação.

8 Em palestras com consórcios dos Estados do Sul e Sudeste observou-se que vários não se adequaram.

Outro aspecto que, apesar de ser um avanço na Lei, preocupa alguns prefeitos é a responsabilidade solidária. Os contratos de rateio ou de programa gera responsabilidades aos municípios, e os recursos destinados ao consórcio público devem ser incorporados aos instrumentos do processo orçamentário: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

O entendimento de que esse arranjo organizacional é uma autarquia intermunicipal também inspira cuidados de alguns gestores. Eles apontam a necessidade de estudo financeiro para identificar o impacto sobre os gastos com pessoal, que não pode ultrapassar o limite de 54% da receita corrente líquida, conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Como alguns consórcios são intensivos de mão de obra, há uma preocupação das administrações cujos gastos estão próximos ao limite.

Os “consórcios” compostos por municípios e outros atores (empresa, sociedade civil organizada, etc.)⁹ não pretendem fazer a adequação à Lei. Entendem que a diversidade de atores contribui para seus resultados e que a composição de consórcios públicos, com a participação apenas de entes públicos, restringiria as ações previstas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei 11.107/2005 atende antigos anseios dos consórcios para que tivessem maior segurança institucional, inclusive de contratualização entre si e com outros entes, uma vez que um dos maiores problemas era a impossibilidade de cobrança de partícipes que deixavam de cumprir com suas obrigações financeiras (rateios), fazendo com que os outros participantes se responsabilizassem pelas despesas, levando alguns consórcios à insolvência e inviabilidade. Outro item de reivindicação era sobre a possibilidade de os consórcios serem contratados com dispensa de licitação, o que foi contemplado na nova Lei, desde que sejam integrantes da administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados.

Não obstante a Lei tratar de reivindicações anteriores, observa-se que parte dos consórcios existentes não se adequou à Lei dos Consórcios, seja por desconhecimento das suas implicações, por insegurança ou por não identificar vantagem na adequação. Como é facultativo, é importante identificar as motivações para essa situação (Cruz; Araujo, 2010).

9 Consórcio como nome fantasia, pois não segue o conceito jurídico de ser formado por entes públicos.

Mesmo transcorridos mais de seis anos da edição da Lei e quatro do Decreto, o desconhecimento sobre as vantagens e desvantagens da adequação é presente. A nova legislação trouxe perspectivas para o trabalho de cooperação horizontal e vertical que podem viabilizar iniciativas de ação conjunta que não seriam possíveis nos formatos anteriores.

Há vantagens que devem ser divulgadas pelos órgãos públicos, tais como:

- Possibilidade de participação de entes das três esferas de governo;
- Aumento dos valores para obrigatoriedade da modalidade de licitação;
- Dispensa de licitação para contratar com entes federados ou da administração indireta; desde que consorciados.
- Redução de valores de impostos; e
- Obrigatoriedade de contratualização.

É inegável a importância de ações conjuntas entre os entes da federação na busca de soluções para as questões que não podem ser tratadas isoladamente ou que não se viabilizariam financeira, administrativa ou politicamente por um município.

Assim, torna-se oportuno o aprofundamento de estudos sobre as razões da pouca adesão à nova lei, para que, em conjunto, os governos federal, estaduais e municipais encontrem os pontos de conflito, incompreensão ou de necessidade de ajustes para que o Consórcio Público seja de fato um arranjo institucional viável e eficaz para as políticas públicas.

Sua implementação depende de vários fatores como conjuntura política e institucional; realidade local; interesse dos atores envolvidos; clareza dos parceiros na identificação do(s) problema(s) a ser(em) resolvido(s); convicção da impossibilidade, por parte dos atores, em solucionar problema(s) individualmente; comprometimento dos envolvidos na solução dos problemas; papel das lideranças; entre outros. Entretanto, é uma alternativa que precisa ser difundida e estudada mas que coexistirá com as outras formas de cooperação.

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz · Administradora pública e mestre pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), especialista em políticas públicas e técnica da Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. *E-mail:* mcmcruz@sp.gov.br e carminhameirelles@gmail.com

Fátima Fernandes de Araújo · Administradora de empresas pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP), especialista em políticas públicas e técnica da Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. *E-mail:* ffaraujo@sp.gov.br

Sinoel Batista · Matemático e mestre em Relações Internacionais pelo PROLAM/USP.

REFERÊNCIAS

- BATISTA, Sinoel. *A paradiplomacia e seus atores nas políticas públicas locais na América Latina – experiências de São Paulo e Montevidéu*, 2010. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Integração a América Latina – Prolam, USP, 2010.
- BATISTA, Sinoel, JAKOBSEN, Kjeld, EVANGELISTA, Ana Carolina P. *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*. Estudos de investigación, n. 3, 2007. Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, Barcelona.
- BRASIL. Lei 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
- _____. Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
- CRUZ, Maria do Carmo M. T. In: SPINK, Peter, BAVA, Silvio Caccia, PAULICS, Veronika (Orgs.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Instituto Pólis e Programa Gestão Pública e Cidadania – Eaesp/FGV, 2002.
- _____. In DOWBOR, Ladislau (org.). *Políticas para o Desenvolvimento Local*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.
- _____; ARAÚJO, Fátima Fernandes de. *Consórcios Intermunicipais Paulistas Rumo aos Consórcios Públicos – Reflexões*. Brasília: Consad, 2010.
- FARAH, Marta F. Santos; JACOBI, Pedro. *Governos locais e cooperação inter e intra-governamental no Brasil*, 2000. 23 p. (mimeo).
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – Cepam. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal: estudos, legislação básica e pareceres. *Informativo Cepam*, v. 1, n. 2. São Paulo, 2001.
- JUNQUEIRA, Ana Thereza M. Consórcio intermunicipal, um instrumento de ação. *Revista Cepam*, São Paulo, v. 1, n. 2, abr./jun. 1990, p. 29-35.
- Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz Administradora pública e mestre pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), especialista em políticas públicas e técnica da Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. *E-mail*: mcmcruz@sp.gov.br e carminhameirelles@gmail.com

Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo¹

125

THAMARA STRELEC E FRANCISCO FONSECA

INTRODUÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

A promulgação da Lei nº. 11.107/2005, conhecida como “Lei dos Consórcios Públicos”, representa um importante marco legal e institucional quanto à experiência de consorciamento no Brasil. Afinal, a longa tradição de consórcios, notadamente intermunicipais na trajetória brasileira (perpassada por períodos autoritários e democráticos), foi marcada pela informalidade, seja em razão da inexistência de uma lei que os permitisse, seja pela natureza dos arranjos que historicamente os possibilitaram: acordos por afinidades político/ideológicas, de redes políticas, partidárias, pessoais, por demandas de movimentos sociais e de outros atores relevantes nos locais consorciados, entre outras motivações, dependendo do momento histórico observado.

Os consórcios, surgidos por razões diversas e moldados por naturezas distintas, foram se constituindo com o objetivo de resolver problemas que não se circunscreviam a um município ou região. Constituíram-se pela necessidade de articulação intergovernamental quanto a temas crescentemente complexos, casos, entre inúmeros outros, do meio ambiente (poluição de rios que cortam diversos municípios, destinação de resíduos sólidos), dos sistemas de

1 O presente trabalho decorre da análise de dados resultantes da pesquisa em nível de Mestrado “Desafios da adaptação institucional: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no Estado de São Paulo”. (Strelec, 2011).

transporte (crescente interligação entre pessoas que residem num município e trabalham em outros), dos sistemas de educação e de saúde (demanda por equipamentos públicos, com dispêndios correspondentes, sediados num município, mas com usuários de outras regiões) e do desenvolvimento, dada a necessidade imperiosa dos municípios se pensarem como “regiões administrativas” e “pólos de desenvolvimento” com a articulação da cadeia produtiva. Os exemplos são muitos e demonstram ampla diversidade de temas e problemas.

Longe de ser uma panacéia, os consórcios foram a solução possível ao longo de décadas de desenvolvimento urbano e industrial acelerado, assim como do contexto pós-industrial das últimas décadas. Nesse sentido, a crescente complexificação da sociedade brasileira desde os anos 1940 aos dias de hoje, com transformações em diversas direções, complexificou também os problemas, exigindo dos Estados subnacionais respostas distintas a problemas cada vez mais interligados. Basta citar as chamadas “macrometrópoles”, articuladoras de milhares (ou até milhões) de pessoas num raio de cerca de duzentos quilômetros, impactando orçamentos e programas governamentais os mais diversos. Mas mesmo os pequenos e médios municípios vêm sendo impactados por transformações importantes: desde a instalação de empresas multinacionais em determinadas regiões, com toda sorte de mudanças, à migração da violência para o interior, no contexto de rotas do crime organizado, apenas para ficar em dois exemplos fartamente conhecidos. A esse conjunto de problemas os consórcios possibilitam seu enfrentamento de forma mais sistêmica e efetiva, alavancando, além do mais, poder político.

Mais importante, apesar das falhas e questionamentos à Lei dos Consórcios Públicos – demonstrados pela ainda baixa adesão dos municípios, como se verá neste texto, que analisa o consorciamento no estado de São Paulo –, trata-se de uma inovação institucional capaz de se contrapor propositivamente à competição predatória do federalismo brasileiro. Essa predação é sintetizada pela chamada “guerra fiscal”, em que os municípios – e também os estados – lutam desesperada e individualmente pela atração de empresas privadas ao reduzir sobremaneira os principais impostos municipais: o IPTU e sobretudo o ISS (no caso dos estados, o ICMS). É claro que os Arranjos Produtivos Locais (APLs), os fóruns de discussão e deliberação (tais como de secretarias temáticas), os fóruns informais entre prefeitos, os pólos de desenvolvimento regionais, as Câmaras Setoriais regionais e outras formas de cooperação continuam existindo e são mostras vivas do contraponto possível à predação federativa. Mas são os Consórcios Públicos a instituição-chave de

articulação de atores e regiões – com suas confluências e conflitos – em razão de sua capacidade de institucionalizar mecanismos de resolução de problemas regionais por meio de instituições públicas e da articulação e mobilização de diversos e contrastantes atores.

Ao superarem, em sua já longa trajetória, os limites político/administrativos da federação brasileira, os municípios ganham um reforço institucional e legal de peso para o enfrentamento dos graves e complexos problemas locais e regionais brasileiros. Há experiências fracassadas e exitosas ao longo desse processo, mesmo desde 2005, com a edição da Lei, mas que de forma alguma diminuem a importância do consorciamento, notadamente em sua forma legal/institucional.

Dado esse contexto, veremos nas seções seguintes a trajetória dos consórcios, os elementos necessários à sua constituição (notadamente a Lei que o criou), suas características e os impactos (da Lei), sua aplicação no estado de São Paulo – foco deste texto – e o aprendizado institucional que o consorciamento traz à federação, às políticas públicas e à democracia brasileira. Deve-se ressaltar o entrelaçamento entre as características do federalismo brasileiro, as desigualdades regionais, o multipartidarismo e as iniquidades tributárias e fiscais no país e no estado de São Paulo como pano de fundo da análise realizada a seguir.

A LEI Nº. II.107/2005: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E DISPOSITIVOS LEGAIS

O riginário das experiências de consórcios do setor privado, que correspondiam à associação de empresas autônomas para a realização conjunta e temporária de diversas atividades da vida econômica do país, a figura dos consórcios intermunicipais tradicionais, ou seja, as associações civis, teve sua previsão jurídica enquadrada nos moldes dos convênios, sem atendimento às particularidades típicas do setor público: sujeição a mecanismos de controle externo mais rígidos, dotação orçamentária para a destinação dos recursos, publicização, entre outras.

Cronologicamente, no intervalo que compreende as experiências inaugurais da década de 1970 até fins da década de 1980, os consórcios eram vistos ainda como acordos de colaboração inseguros, sem garantia de permanência e de obrigações, mesmo com sua evolução crescente a partir das eleições de 1982, no governo Montoro. Com o contexto da redemocratização, apesar do não reconhecimento jurídico dos consórcios na Constituição de

1988, a política nacional de saúde, que previu a constituição de consórcios para o fornecimento de serviços de saúde, propiciou o considerável aumento desse tipo de arranjo, principalmente nos estados do Paraná e Minas Gerais, o que impulsionou a demanda pelo aperfeiçoamento dessas experiências, isto é, sua regulamentação.

Esse atraso, contudo, não inviabilizou o surgimento de novas experiências. Ao contrário, a partir dos anos 1990 o surgimento de consórcios em outras áreas como meio-ambiente, informática, resíduos sólidos – como é o caso do Consórcio do ABC –, entre outros, cresceu vertiginosamente, principalmente na área da saúde.

Esse crescimento, aliado ao esforço de lideranças políticas envolvidas nessa temática, como Celso Daniel², constituíram-se em uma forma de pressão na negociação da aprovação do artigo 247 da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº. 173/1995, que manifestava a expectativa de introduzir constitucionalmente novos formatos institucionais para a gestão coordenada entre municípios, estados e União.

Apesar de sua aprovação na PEC nº. 173/1995, o artigo 247 foi suprimido quando da aprovação da Emenda Constitucional nº. 19/1998, denominada Reforma Administrativa do Estado, e, em meio à nova redação, foi aprovado o artigo 241 da Constituição Federal, contemplando a constituição de consórcios públicos.

O que se esperava solucionar eram os principais entraves enfrentados pelos consórcios já em funcionamento pelo país: dificuldades para obtenção de recursos externos, impossibilidade na prestação de serviços de competência exclusiva do poder público, ausência de orientação jurídica que regulamentasse a obrigatoriedade no cumprimento das obrigações financeiras assumidas pelos municípios e, sobretudo – resultado dessas questões –, dificuldades para exercer atividades de médio e longo prazo, baseadas no planejamento das ações, uma vez que os municípios poderiam deixar de participar do consórcio sem cumprir com as responsabilidades assumidas.

Apesar de sua aprovação, foi em 2003, já no Governo Lula, que o Executivo federal demonstrou disposição em atender as demandas pela regulamentação do artigo 241, demanda essa apresentada pela *Carta do ABC* – documento assinado pelos prefeitos das sete cidades integrantes do Consórcio

2 Filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), prefeito de Santo André (1989-1992, 1997-2000 e 2001-2002), deputado federal (1994-1996) e primeiro presidente do Consórcio Intermunicipal do ABC.

do Grande ABC e pelos membros do Comitê de Articulação Federativa (CAF), constituído em 2003. (Dias, 2006).

Resultante dessas reivindicações, o Projeto de Lei nº. 3.884 foi submetido ao Congresso Nacional em 30 de junho de 2004 sob forte resistência, alicerçada, sobretudo, em dois campos: o jurídico e o político. De um lado, juristas ressaltavam possíveis inconstitucionalidades da Lei e, de outro, representantes políticos opositoristas ao Governo Lula, que apresentaram argumentos que defendiam que a Lei viria a instaurar a centralização dos poderes nas mãos da União, retirando dos estados sua importância na coordenação federativa.

Diante do impasse para votação da matéria, o resultado foi o arquivamento do Projeto de Lei nº. 3.884/2004 e o aproveitamento de conceitos principais do Projeto de Lei nº. 1.071/1999, de autoria do deputado federal Rafael Guerra (PSDB), pois em tramitação no Senado à época, originou-se assim a Lei nº. 11.107/2005, promulgada em abril de 2005 e que “dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências” (Brasil, 2005).

De acordo com a lei, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados de acordo com os parâmetros dos entes da Federação que compõem o consórcio e os parâmetros legais da Constituição, o que garante flexibilidade na definição dos objetivos. Tendo em vista o grande volume de políticas públicas necessárias ao atendimento das demandas regionais, os objetivos dos consórcios públicos não necessariamente precisam ser únicos e nem tratarem especificamente de determinada política pública. Os projetos a ele vinculados podem assumir formatos diversos, de acordo com as necessidades de cada consorciado. Isso equivale a dizer que o Consórcio X, por exemplo, que tiver como objetivo o desenvolvimento regional poderá estabelecer convênios de cooperação em diversas áreas – cada um com entes federativos distintos, mas que integram o consórcio – ou então um mesmo ente federativo poderá integrar diversos consórcios, pactuando objetivos diferentes com cada um deles.

Quanto à constituição dos consórcios públicos, a Lei nº. 11.107/2005 prevê a preparação e aprovação de um protocolo de intenções como pressuposto básico e imprescindível para sua ocorrência, que incluirá as cláusulas norteadoras do funcionamento do consórcio: desde a denominação, objetivos, área de atuação, personalidade jurídica, até os critérios para a determinação dos valores de tarifas, quando for o caso. O protocolo de intenções, assinado por todos os membros consorciados, antecede a aprovação da participação do ente em sua respectiva Casa Legislativa, que ratificará o protocolo

de intenções. Após sua ratificação, o protocolo deverá ser publicado na imprensa oficial local, e uma Assembleia constituída pelos chefes do Poder Executivo é convocada para a elaboração e aprovação do Estatuto do novo arranjo, que em seguida deverá ser registrado nos órgãos competentes.

No que se refere à área de atuação dos consórcios, a Lei nº. 11.107 considera que, independentemente de a União integrar consórcios, a área total corresponde à soma dos territórios: dos municípios, quando formado somente por municípios ou por um estado e municípios pertencentes a esse estado; dos estados ou dos estados e do Distrito Federal: quando formado por mais de um estado ou por um ou mais estados e o Distrito Federal; ou dos municípios e do Distrito Federal: quando constituído por municípios e o Distrito Federal. Essa multiplicidade de formatos possíveis significou para os entes da Federação algumas possibilidades, dentre elas constituírem consórcios entre municípios não limítrofes, ou, ainda, pertencentes a diferentes estados da Federação. Nessa direção, a lei tornou visível a importância do atendimento às particularidades políticas, territoriais e demandas de cada município. Isso porque, mesmo sendo mais comum a constituição de arranjos entre municípios limítrofes, podem existir casos de desinteresse político entre municípios vizinhos, vocações produtivas comuns entre municípios de estados distintos, ou até mesmo dificuldades na prestação de serviços públicos compartilhadas entre entes que podem estar em regiões distintas. Nesses casos, e em outros, a flexibilidade desses formatos sugere o cuidado em relação à preservação da autonomia dos municípios e a importância do redesenho territorial na gestão administrativa quando operados por um consórcio público.

Quanto à sustentabilidade financeira dos consórcios, a lei contemplou uma das fragilidades mais evidenciadas pelos consórcios em curso: a inadimplência comum dos membros consorciados em relação à manutenção das atividades dos consórcios, dado que o pagamento das contribuições mensais – via quotas-parte – era frequentemente desonrado. Dessa fragilidade implicavam algumas dificuldades no campo da gestão: incapacidade de oferecer contrapartidas no caso de recebimento de investimentos externos; dificuldade no planejamento de ações de médio e curto prazo; instabilidade e insegurança dos membros consorciados em relação à permanência das atividades em desenvolvimento; assim como o cumprimento das obrigações financeiras assumidas, como aluguel de sede, contratação de funcionários, elaboração de materiais de divulgação, taxas administrativas, entre outros. O instrumento da lei que procurou resolver tais dificuldades denomina-se “contrato de rateio”, documento exclusivo para a discriminação dos recursos e contribui-

ções financeiras ao consórcio – incluída a cessão de bens e servidores públicos dos membros e as contribuições em bens e direitos quando resultado da gestão associada de serviços públicos, que a cada exercício financeiro é formalizado respeitando-se os valores discriminados pelas dotações orçamentárias aprovadas a cada exercício pelos membros consorciados.

No que tange à fiscalização, de acordo com a Lei os consórcios públicos sujeitam-se às diligências do Tribunal de Contas em suas atividades contábeis, operacionais e patrimoniais, assim como na execução de suas receitas e despesas. Vale destacar que a Lei não gerou, para as entidades anteriormente constituídas, a obrigatoriedade de adotarem uma nova personalidade jurídica de direito público. Mas mesmo nos casos de manutenção da personalidade de direito privado (consórcio público de direito privado), deve respeitar todas as normas do direito público que regem os consórcios constituídos após a Lei. Dessa maneira, estarão sujeitos à mesma fiscalização dos Tribunais de Contas que os demais.

No que se refere às modalidades de licitação a Lei incluiu algumas especificidades, como a ampliação dos valores licitatórios (dobro dos valores para cartas-convite, tomadas de preço e concorrência, quando se tratarem de consórcios formados por até três entes da federação e o triplo dos valores quando formados por mais de três entes da federação) e a possibilidade de execução de licitações compartilhadas, acompanhadas da contratação pelos entes consorciados.

Observa-se que a Lei nº. 11.107/2005, ao propor algumas inovações, como a possibilidade de se constituírem consórcios entre os três entes da federação, pretendeu atender às demandas preconizadas pela concepção do federalismo cooperativo na tentativa de aperfeiçoar o formato do federalismo brasileiro. A possibilidade de se constituírem arranjos de cooperação também entre níveis distintos possibilitou maior coordenação das políticas públicas, compartilhando responsabilidades de acordo com as competências de cada ente, de modo mais flexível e dinâmico.

A APLICABILIDADE DA LEI NO ESTADO DE SÃO PAULO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Com o advento da Lei nº. 11.107/2005 e sua regulamentação por meio do Decreto nº. 6.017/2007, houve a tentativa de atender à ausência da legitimidade dos consórcios constituídos, apresentando-se uma série de novidades que conferiu-lhes uma série de vantagens.

Segundo atores que participaram da formulação da lei, essa nova regulamentação permitiria o aprimoramento do federalismo cooperativo, idealizado com a Constituição de 1988, mas não alcançado diante de uma série de constrangimentos à sua consolidação: sobreposição de responsabilidades e ausência de regras claras a respeito da responsabilidade dos estados; a cultura da autossuficiência aliada à autonomia dos entes federados; o desequilíbrio oriundo das dificuldades orçamentárias; e também as disparidades econômicas (Trevas, 2007; Losada, 2008).

De acordo com tais autores, permitiu-se corrigir as imperfeições desse modelo oferecendo-se principalmente aos municípios, de modo legítimo, constitucional e judicial, um arcabouço legal para a cooperação intermunicipal ou interfederativa.

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

Apesar de tais intenções, o panorama da adaptação dos consórcios intermunicipais à figura jurídica de consórcio público de direito público no estado de São Paulo atesta, até aqui, que tais avanços não têm sido suficientes para a repactuação dos entes federativos na direção do novo formato jurídico amparado pela nova lei.

Com base no levantamento das experiências de consórcios intermunicipais em funcionamento no estado de São Paulo, realizado pelo Centro de Estudos em Administração Municipal (CEPAM), constatou-se o volume de 105 consórcios em funcionamento neste estado (CEPAM, 2010). A partir desse volume de experiências e de uma pesquisa preliminar divulgada pelo mesmo órgão de pesquisa, Strelec (2011) realizou um levantamento complementar com o objetivo de identificar o percentual de consórcios que se adaptaram ou não à Lei e as possíveis dificuldades no processo de adaptação.

Quanto aos consórcios que se adaptaram à Lei ou que se constituíram como consórcio público de direito público, após a regulamentação da Lei, observa-se o percentual de 33%, demonstrando que a Lei foi parcialmente reconhecida e assimilada pelos consórcios de modo positivo. No entanto,

39% dos consórcios não aderiram ao novo formato institucional. Pode-se dizer, portanto, que de alguma maneira a Lei não foi incorporada por um conjunto expressivo de consórcios.

Tendo em vista que o conhecimento do novo marco legal não é homogêneo e que algumas experiências podem existir apenas formalmente, o que dificultou o levantamento dos dados, 28% das experiências foram identificadas como “sem informação” a respeito de sua adaptação. Apesar disso, uma observação preliminar demonstra forte tendência de que essas experiências não se adaptaram à Lei de Consórcios Públicos. As experiências ainda “sem informação” compreendem em sua ampla maioria consórcios de infraestrutura (59%), vinculados ao Programa Pró-Estradas. Esse programa, desenvolvido em 2000 pelo Governo do estado para induzir a formação de consórcios entre os municípios visando a recuperação, construção ou manutenção de estradas vicinais, apesar de ter apresentando resultados positivos em termos de volume de experiências, vêm sofrendo refluxo pelos gestores dos consórcios.

Alguns motivos para esse quadro foram apontados pelos gestores ligados aos consórcios e à Companhia de Desenvolvimento Agrícola do Estado de São Paulo (CODASP), empresa responsável pelo programa. Segundo os relatos, a impossibilidade de contratação de mão de obra terceirizada, os impedimentos jurídicos trazidos pela fiscalização do Tribunal de Contas, a ausência de reposição das máquinas e a não conversão da máquina financiada em patrimônio são motivos que justificam a redução das experiências e que, para efeito deste trabalho, podem revelar que a adaptação tornar-se-á desnecessária diante da retração das atividades. (Bizon, 2011).

Colocando em primeiro plano a não adaptação dos consórcios em funcionamento, é possível caracterizar algumas motivações apresentadas pelos gestores que justificam o comportamento dessas entidades de resistência à Lei. Essa caracterização, ainda que não represente todos os consórcios que não se adaptaram à lei no estado de São Paulo e no país, auxilia a compreensão dos principais motivos relacionados a esse comportamento³:

- a) Criação de outra entidade nos moldes da Lei e manutenção, em paralelo, do consorciamento atual como associação civil sem fins econômicos;
- b) Gestão apenas do Programa Pró-Estradas, sendo desnecessária a adaptação;

3 Dados coletados com base em contatos telefônicos e entrevistas realizadas entre os meses de out. a fev. de 2011 com gestores públicos e técnicos responsáveis pelos consórcios. Ver: Strelec (2011).

- c) Desinteresse em prestar serviços públicos;
- d) Entraves administrativos;
- e) Entendimento de que a adaptação deveria acontecer a partir de uma solicitação dos órgãos fiscalizadores. A não ocorrência desta solicitação implicou a não adaptação.
- f) Inexistência de discussão e desconhecimento da Lei;
- g) Inexistência de estrutura em funcionamento do consórcio. Alguns consórcios foram legalmente constituídos, mas não possuem sede ou recursos e não fazem reuniões.
- h) Em fase de dissolução;
- i) Impossibilidade de incluir a participação da sociedade civil como membro na estrutura organizacional do consórcio;
- j) Impossibilidade de incluir como membros associados organizações da iniciativa privada;
- k) Divergência política;
- l) Desinteresse em dissolver uma organização e rescindir as contratações em andamento para contratação por meio de processo seletivo;
- m) Impacto dos encargos trabalhistas: assumir a personalidade jurídica de direito público, apesar de obter isenção de impostos federais, amplia os encargos trabalhistas, entre eles a quota patronal;
- n) Possível impacto social gerado pela abertura da contratação de funcionários de outras regiões, em detrimento das vagas já ocupadas por moradores dos municípios que constituem o consórcio intermunicipal;
- o) Contaminação da prestação de contas dos demais entes quando um dos membros participantes apresentar restrições na prestação de contas.

A variedade de argumentos ora apresentada coloca em evidência a multiplicidade de questões que perpassam a realidade dos consórcios em funcionamento, ilustrando as diversas implicações que a aplicação da Lei tem sobre a gestão desses arranjos em todo o país.

Essas implicações são sobremaneira resultado de uma trajetória institucional desses arranjos. Os consórcios, constituídos ao longo de 40 anos, arraigaram-se pelo país principalmente sob o formato de associações civis, dotados de flexibilidade para funcionar de acordo com a dinâmica local que se lhes apresentava, e construíram um sistema complexo de regras, símbolos e condutas particular, uma vez que cada consórcio desenvolveu o modelo que melhor atendesse a suas necessidades, ainda que existam consórcios de setores específicos com formatos muito parecidos.

Ao que tudo indica esses instrumentos que acompanham a lei podem não corresponder às necessidades dessas experiências. Nesse sentido, a formalidade e as especificidades que a Lei apresenta – ainda que positivas, por possibilitarem a consolidação de pactos mais resistentes a mudanças de gestão e divergências políticas, bem como a aplicação das normas contábeis e fiscais a que se submetem as organizações públicas – não se encaixam a consórcios que adquiriram formatos muito mais flexíveis e sob um aparato jurídico voltado para entidades civis.

Na verdade, o que a Lei apresenta como alternativa para esses consórcios não é sua transformação, mas sim sua dissolução e a criação de um novo consórcio, a começar pelos documentos de constituição dos consórcios: o que a Lei determina é muito mais específico que o simplificado estatuto que até então regia essas entidades.

Esse cenário de adaptação, apesar de pouco explorado pelas pesquisas de cunho acadêmico, foram objeto de interpretação de Machado (2009) que, a partir de um ensaio hipotético, identificou quatro possíveis cenários para o quadro institucional dos consórcios públicos após a regulamentação da Lei de Consórcios (eliminação de consórcios, *standy by*, consórcios de cima para baixo, sucesso da lei). Diante das expectativas reveladas pelo autor, é possível observar que o cenário de *stand-by* ainda é o que mais se aproxima da realidade atual dos consórcios no estado de São Paulo. De acordo com Machado, esse cenário seria marcado pela coexistência dos dois modelos de consórcios. O primeiro grupo – consórcios fora da sistemática da Lei – funcionaria com suas estruturas mais flexíveis e menor exigência de cumprimento de normas e o segundo grupo – consórcios públicos de direito público – faria a adaptação para a nova figura jurídica para a concessão dos benefícios oferecidos por incentivos seletivos. Portanto, entre as vantagens e desvantagens que a Lei apresenta, as últimas parecem prevalecer para o primeiro grupo. Se entre as vantagens reside a possibilidade de obter mais recursos, maior garantia de cumprimento dos compromissos financeiros e a possibilidade de se prestarem serviços públicos que antes eram prerrogativas apenas dos órgãos públicos, nas desvantagens residem os custos para essa modificação.

Os custos de transação para a modificação residem em diversos espaços de decisão dos consórcios. Repactuar vontades, interesses e competências por meio do protocolo de intenções nem sempre é um processo rápido. O envolvimento das Câmaras Legislativas potencializa os desafios no período de aprovação de sua constituição. A necessidade de realização de concursos públicos é um fator relevante na medida em que a cessão de funcionários e os cargos

por indicação política são historicamente mais utilizados, gerando tensões. As mudanças administrativas – prestação de contas, alteração no recolhimento de impostos e dotação orçamentária – também se constituem como questões que alteram a dinâmica desses arranjos; daí também sua dificuldade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se pode afirmar peremptoriamente que os consórcios no estado de São Paulo têm encontrado dificuldade para se adaptar à Lei 11.107/2005. Tampouco é possível afirmar que os consórcios têm apresentado resistência à Lei, na medida em que não se colocam como defensores da *não adaptação*. O que se evidencia é a existência de um processo de *negação deliberada*, mas não propriamente à Lei e ao que esta pretende proporcionar aos entes constitutivos da federação. Tal negação advém aparentemente da *escolha deliberada em não se adaptar*. Ainda que dotados de conhecimento relativamente limitado a respeito do conteúdo da lei, 39% dos consórcios ainda não se adaptaram e, entre os que decidiram pela permanência do formato jurídico de associação civil, o fazem com base no roteiro institucional que não reconhece que os custos da adaptação são demasiado elevados. A própria interpretação desse fenômeno necessita de maior maturação devido ao pouco tempo de existência da Lei e da complexidade do processo de consorciamento no Brasil.

De toda forma, conquanto a Lei tenha procurado resolver o problema da fragilidade jurídica dos consórcios intermunicipais, criou um grupo de consórcios ainda mais à margem dos dispositivos institucionais, na medida em que agora estarão fora da sistemática de uma lei. Além disso, colocou em xeque uma série de experiências que, se antes eram deslegitimadas pela ausência de legislação específica, a partir desse marco legal ficarão sem legalidade por não se enquadrarem nos moldes da nova legislação.

É importante ressaltar que essas reflexões se baseiam na análise de um processo ainda em aberto. Um conjunto de ações e esforços efetivados pelo Governo Federal e por instituições de pesquisa e avaliação têm buscado compreender esse processo de incorporação da lei na agenda dos diversos níveis da federação, além de identificar experiências exitosas de acompanhamento do processo de consorciamento no Brasil, caso do Observatório de Consórcios Públicos e do Federalismo.

Apesar dessas limitações, a Lei de Consórcios é não apenas uma inovação legislativa. Ainda que parte dos consórcios constituídos anteriormente não a reconheçam como vantajosa para a manutenção de suas atividades, a Lei de

Consórcios Públicos abriu um precedente na história dos consórcios intermunicipais, como são comumente conhecidos, e na organização do Estado brasileiro ao institucionalizar relações historicamente informais e, mais ainda, ao reconhecê-los como parte do federalismo brasileiro. Nesse sentido, torna-se necessário observar não somente as mudanças da atuação do Estado, mas identificar de que maneira elas têm possibilitado maior equilíbrio entre as esferas de governo, promovendo a coordenação administrativa e conferindo maior eficácia e eficiência à atuação do federalismo e sua aplicação à realidade brasileira.

Nessa direção, a Lei dos Consórcios Públicos abre novas possibilidades para tornar-se cada vez mais um instrumento estratégico à promoção do desenvolvimento econômico e social no Brasil, a partir do aprimoramento das experiências de consórcios públicos que passam a assumir serviços essencialmente públicos, como transportes, saneamento básico, saúde, entre outros de igual importância. No entanto, se no plano jurídico a figura dos consórcios públicos recebeu incentivos para o aprimoramento de suas experiências, no campo político/institucional e administrativo ainda padece de lacunas para a ampliação de resultados e do volume de institutos semelhantes.

Se a lei consolida o papel dos consórcios públicos na gestão de políticas públicas, incentivando a formação e o aprimoramento de consórcios, também pode apresentar desincentivos, na medida em que enrijece os mecanismos de fiscalização antes tratados como flexíveis, pois informais, para a superação dos problemas.

Trata-se, portanto, de um processo complexo, com idas e vindas, mas que aponta – mesmo que no longo prazo – para a superação da predação federativa para sua cooperação. Nesse aspecto, deve-se considerar que, mesmo em se tratando de uma análise circunscrita ao estado de São Paulo é possível tecer considerações que expressam os problemas do consorciamento no país como um todo por meio de duas ordens de análise. A primeira refere-se à trajetória dos consórcios – guardadas as particularidades regionais, políticas e outras – ser semelhante em todo o país, isto é, a inexistência de institucionalidade e de uma lei específica levou à criação de arranjos informais das mais variadas ordens; a segunda ordem refere-se ao caráter extraconstitucional historicamente vigente, dado que aos entes federativos cabia cuidar exclusivamente de seus problemas, levando uma vez mais à pactuação informal.

A aludida predação federativa, expressa – nunca é demais ressaltar – na “guerra fiscal” como ação síntese da ausência de incentivos de cooperação e de coordenação foi, paradoxalmente, acompanhada pela associação consorciada

de municípios que sentiram, por motivações diversas, a necessidade de cooperar. Daí ser alvissareira a Lei dos Consórcios, pois legaliza, legitima e institucionaliza formas de cooperação e de coordenação, em contraste tanto à ausência de incentivos legais como à lógica do “cada um por si”.

Dada essa constatação histórica, pode-se dizer que tanto as dificuldades de adaptação como de resistência dos municípios paulistas à Lei e ao processo de institucionalização expressam a importância da *memória da informalidade* e dos arranjos nascidos de conjunturas autônomas em relação aos poderes estaduais e federal. Fazem parte, portanto, da trajetória da constituição dos consórcios.

Por outro lado, cabe a indagação, para futuras pesquisas, acerca do processo de elaboração da Lei, isto é, até que ponto os fóruns de representação de todos os consorciados foram devidamente ativados.

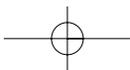
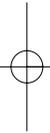
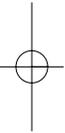
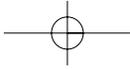
Por fim, pode-se dizer que, para além dos problemas tanto do processo de construção da Lei como da Lei em si, trata-se de um instrumento que pode – ao longo do tempo e com possíveis adequações – permitir que os problemas intermunicipais sejam enfrentados por aqueles que os sofrem e que, em conjunto, podem resolvê-los!

Thamara Strelec · Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, e Docente no Departamento de Pós Graduação do Centro Universitário Anhanguera de Campinas. E-mail: thamara.strelec@gmail.br.

Francisco Fonseca · Mestre em ciência política e doutor em história. É professor de ciência política no curso de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Organizador, com Alvaro Guedes (Unesp – Araraquara), do livro “Controle Social da Administração Pública – cenário, avanços e dilemas no Brasil”. São Paulo, Unesp, 2007. É também um dos autores do livro, além de inúmeros artigos e capítulos em livros sobre temas referentes ao Estado em suas múltiplas interações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Enap, 2006. p. 91-110.
- BIZON, E. *Entrevista concedida a Thamara Strelec*. São Sebastião da Gramma, 21 jan. 2011. Gravação sonora em arquivo MP3.
- BRASIL. *Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007*. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/94993/decreto-6017-07>>. Acesso em: 22 jan. 2010.
- _____. *Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 31 dez. 2010.
- CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Levantamento consórcios públicos no Estado de São Paulo*. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/Estudo_consortorios/Cepam_levantamento_consortorios2010.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2010.
- DIAS, S. G. *Possibilidades jurídico-institucionais dos Consórcios Públicos*. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- LOSADA, P. R. O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil. In: Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 13., 4-7 nov. 2008, Buenos Aires. *Anais eletrônicos*. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/libdocs/2009/ComitedeArticulacaoFederativa-Brasil.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2011
- MACHADO, G.G. Mudanças legislativas e *path dependence*: cenários futuros para a nova Lei dos Consórcios Públicos. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (Org.). *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: PUC-Minas, 2010. p. 155-159.
- RIBEIRO, W. A. *Cooperação federativa e a Lei de Consórcios Públicos*. Brasília, DF: Confederação Nacional dos Municípios, 2007.
- STRELEC, T. C. *Desafios da Adaptação institucional: um estudo do impacto da "Lei de Consórcios Públicos" no estado de São Paulo*. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, São Paulo, 2011.
- TREVAS, V. y P. *A Lei dos Consórcios Públicos como um novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira*. 2007. Disponível em: <<http://www.franca.unesp.br/cadir/pdf/aleidosconsorciospublicos.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2011.



Os limites de um consórcio intermunicipal em condições assimétricas de poder: o caso do CINPRA no Maranhão

141

PATRÍCIA LACZYNSKI E
MARCO ANTÔNIO CARVALHO TEIXEIRA

A Constituição Federal de 1988 trouxe novas competências e responsabilidades aos municípios com o processo de descentralização de um conjunto de políticas públicas e sociais e também foi responsável pela institucionalização de um tipo de federalismo que passou a estimular fortemente a cooperação tanto em âmbito horizontal (entre municípios) como na esfera vertical dos municípios com a união e estados). A ação cooperada no âmbito municipal representa uma das possíveis respostas para os diferentes problemas decorrentes do processo de descentralização das políticas sociais que passaram a demandar fortemente os poderes públicos no âmbito local que antes estavam sob a responsabilidade da União ou dos estados. As novas competências oriundas da carta constitucional trouxeram um conjunto de desafios para os municípios, sobretudo os de pequeno porte populacional, que geralmente não possuem recursos financeiros para responder as demandas locais e que, também, são carentes de profissionais que estejam capacitados para produzir diagnósticos e elaborar projetos alternativos para o enfrentamento dos problemas socioeconômicos em seus territórios.

É nesse contexto que a ação cooperada torna-se, praticamente, indispensável, em razão de a mesma possibilitar a soma de esforços nas situações em

1 Este artigo é baseado no trabalho realizado para o Projeto Análise e Considerações sobre Potencialidades e Desafios do Associativismo Territorial no Brasil, financiado pela Agência de Cooperação Espanhola e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em 2011.

que um governo possui capacidades que são ausentes em administrações municipais de territórios vizinhos, podendo gerar sinergia e complementaridade entre as prefeituras, assim como a integração de políticas públicas entre os governos locais circunvizinhos numa perspectiva territorial ampliada (Abrucio, Sano e Sydow, 2010), ao se debruçarem sobre essa questão, adotaram o termo Associativismo Territorial para explicar os oito tipos de arranjos associativos identificados nos estudos por eles realizados. Dentre estes estão os Consórcios. Para os autores, o Associativismo Territorial sob a forma de Consórcio pode ser dividido em quatro formas: Consórcios Intermunicipais; Consórcios Públicos com o Estado, Consórcios Públicos com a União e Consórcios Interestaduais.

Os Consórcios intermunicipais (cooperação horizontal) são de iniciativa dos próprios municípios a partir da identificação de um problema comum e da construção de um sistema de governança entre eles que permita uma relação simétrica entre os atores envolvidos. Os Consórcios Públicos com o Estado geralmente são induzidos pelos governos estaduais (cooperação vertical) para maximizar ações em políticas públicas ligadas à saúde, desenvolvimento e infraestrutura, dentre tantas outras. Os Consórcios com a União (cooperação vertical) são estimulados pelo governo federal e, quase sempre, está articulado com as três esferas de governo. Geralmente, este tipo de Consórcio resulta de condicionalidades externas aos municípios que são colocadas como indispensáveis para o recebimento de recursos federais para políticas públicas locais. Um bom exemplo é a exigência de formação de consórcios para a coleta, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos com recursos disponíveis no Ministério das Cidades. Os Consórcios interestaduais (cooperação horizontal) são mais raros e geralmente se caracterizam por ações de governos estaduais voltadas à implementação de políticas públicas em regiões fronteiriças sob suas responsabilidades.

O Consórcio Intermunicipal (cooperação horizontal) é o arranjo associativo que estará sendo analisado nesse artigo à luz da experiência do Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (CINPRA). Entretanto, faz-se necessário um alerta: para que a cooperação seja efetivamente horizontal é preciso evitar assimetria nas relações entre os municípios e investir fortemente em estratégias de governança democrática que incorpore o conjunto de atores sociais envolvidos diretamente com a temática geradora do Consórcio numa trajetória que vai desde ao processo de concepção a estruturação dos fóruns de tomada de decisão nesse Arranjo. Caso haja algum tipo de subordinação do município mais fraco em relação ao mais forte, o processo

de relação cooperada pode ficar comprometido. Desse modo, o presente trabalho busca refletir sobre os mecanismos que permitem gerar uma relação cooperada e sinérgica entre os entes consorciados e problematiza a visão dos neo-institucionalistas históricos. Esses autores defendem que a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas é resultado de interesses conflitantes onde determinados atores são privilegiados em detrimento de outros. Para os neo-institucionalistas históricos, a assimetria de poder entre os atores envolvidos nos processos políticos é uma variável importante, uma vez que para eles, essa assimetria é fundamental para o funcionamento e o desenvolvimento de instituições (Hall e Taylor, 2003). Segundo esses autores, é no pacto de fundação que se moldam as instituições. Ou seja, dentro dessa perspectiva, as instituições moldam o comportamento. Os atores que, no ato de fundação, definem as regras, passam a ser constringidos pelas mesmas e pelas supostas consequências de suas ações, o que faz com que eles as revisitem e eventualmente mudem seus cálculos estratégicos (Laczynski, 2009). Analisando os consórcios como uma alternativa de cooperação cujo território de atuação decorre de um pacto firmado entre todos os atores sociais envolvidos, Cruz (2001, p. 201) considera que:

São uma forma de organizar a regionalização de forma ascendente, isto é, é formado a partir dos municípios, de suas características locais e suas dificuldades, para discutir ações regionais, sem que os municípios percam a sua autonomia. É uma “parceria” baseada numa relação de igualdade jurídica, na qual todos os participantes – municípios – têm a mesma importância. Os consórcios possibilitam a territorialização dos problemas.

A estratégia de organizar a regionalização de maneira ascendente torna-se crucial para que os municípios envolvidos se identifiquem de fato com projeto representado pelo Consórcio. Nesse caso, os próprios municípios são próprios os construtores de todo o processo. O envolvimento desde a fase inicial permite fortalecer a identidade coletiva com os objetivos do Consórcio e define uma cultura organizacional com valores previamente compartilhados entre os diferentes atores que se envolveram desde o planejamento até a definição da estrutura institucional e dos objetivos que norteiam o arranjo territorial cooperativo².

2 Um exemplo de experiência de arranjo territorial cooperativo que se iniciou após a realização de um planejamento participativo foi o Consórcio Quiriri na região da bacia hidrográfica do alto rio negro catarinense. Maiores detalhes Teixeira (2004).

Desse modo, os consórcios representam a possibilidade de que os municípios possam buscar a solução de problemas comuns por meio da junção de esforços e das potencialidades de cada um deles. O fato de eles se constituírem territorialmente com base no problema diagnosticado, além da abertura de canais de participação, pode significar um aumento da qualidade do engajamento social no momento em que o tema a ser solucionado passa a ser orientado por um interesse coletivo ampliado que consegue suplantar as fronteiras físicas de cada lugar e construir uma lógica política mais solidária. Nessa direção argumentativa, Spink, Teixeira e Clemente (2009) reforçam a ideia de ação uma cooperada baseada na iniciativa espontânea ao afirmarem que “os consórcios intermunicipais cresceram a partir de acordos organizacionais horizontais de cooperação entre governos municipais com base na associação voluntária”.

Abre-se, dessa maneira, espaço para que a participação comunitária possa legitimar essa nova institucionalidade político-administrativa e produzir políticas públicas que permitam que os seus resultados sejam distribuídos de maneira equitativa para todos os consorciados. Assim, cria-se o ambiente necessário para que os prefeitos coloquem o interesse público acima das diferenças partidárias com os demais, fato esse que se não for superado pode representar um dos entraves para que experiências dessa natureza possam lograr êxito.

Compreender a experiência desenvolvida pelo CINPRA, que reúne municípios no entorno de São Luis, capital do estado do Maranhão, é o objetivo desse texto. Para tanto verificaremos como ocorreu o processo de construção dessa experiência, a relação entre os municípios, o papel de atores sociais e, também, uma breve análise sobre os seus alcances.

CONTEXTUALIZAÇÃO TERRITORIAL DA EXPERIÊNCIA NUMA PERSPECTIVA SOCIOECONÔMICA

O Estado Maranhão ocupa uma área de 331.935,507 km² (IBGE, 2010), sendo o segundo maior em extensão da região Nordeste e o oitavo do País. É o quarto Estado mais rico (PIB) do Nordeste e a 16^a maior economia (PIB) do Brasil. No entanto seu IDH é um dos mais baixos do Nordeste – 0,683 (PNUD, 2005), ficando à frente apenas de Alagoas. Localizado entre as regiões Norte e Nordeste, o Maranhão tem o privilégio de possuir a maior diversidade de ecossistemas de todo o País. São 640 km de extensão de praias tropicais, floresta Amazônica, cerrados, mangues, delta em mar aberto e o único deserto do mundo com milhares de lagoas de águas cristalinas (Lençóis Maranhenses).

Mais de 40% de sua população vive na zona rural e, apenas na década de 1990, houve uma concentração de pessoas vivendo na zona urbana, em especial na Ilha de São Luis, composta pela capital do Estado – São Luis – e de outros três municípios: Passo do Lumiar, Raposa e São José do Ribamar (Caldas, 2008).

A TRAJETÓRIA DO CINPRA

O CINPRA foi criado em 1997 com a participação de 15 municípios, hoje conta com 22 municípios consorciados³, com o objetivo de apoiar a agricultura familiar a partir da assistência técnica rural. 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 Luis (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. Formulou a Campanha da Acerola e criou uma Escola Agrícola para as crianças que moravam no município. Além disso, remonta desta época a sua preocupação em como interligar mais os municípios produtores com a capital de São Luis, centro consumidor. Para tanto, propôs a criação de Centros de Negócios próximos às estradas para apoiar e facilitar o transporte de mantimentos e insumos agrícolas de São Luis para os municípios do interior e produtos agrícolas do interior para a capital (Caldas, 2008).

Já como Secretário de Agricultura de São Luis, 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. No entorno da capital, há um cinturão verde capaz de produzir vários dos produtos agrícolas e leiteiros que são consumidos na própria região. Além disso, nesta região havia pequenos produtores que passavam por dificuldades financeiras, uma vez que não conseguiam produzir e comercializar seus produtos no mercado local.

É importante ressaltar que neste período (anos 1990), 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

3 Municípios criadores do CINPRA: Anapurus, Axixá, Cantanhede, Coroatá, Humberto de Campos, Matões do Norte, Morros, Pirapemas, Presidente Juscelino, Rosário, Santa Inês, São João Batista, São Luis, Viana e Vitória. Integrantes que ingressaram após a criação: Alcântara, Chapadinha, Icatú, Passo do Lumiar, Peritoró, Primeira Cruz, Viana.

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 18 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 (Caldas, 2008).

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 do Estado, em São Luis, deixam de ser recebidos e atendidos pelas autoridades estaduais.

Além da importação de produtos de outras regiões do Brasil e da extinção das empresas de assistência técnica no Estado, as áreas de agricultura na ilha de São Luis estavam diminuindo, por conta do crescimento demográfico, em particular, por conta do crescimento da migração; do investimento do setor imobiliário; da expansão da área industrial e da área de veraneio. A preocupação do então secretário de agricultura era como reverter esta situação de descrédito à agricultura, estimular esta atividade econômica, não só na capital, mas principalmente na região do entorno da ilha de São Luis e conter a migração para a capital, fixando o homem no campo. Nasce a percepção de que os municípios deveriam tomar em suas próprias mãos o seu destino, não dependendo de ações tomadas apenas pelo governo do Estado.

Ao mesmo tempo em que a preocupação com o consumo de produtos “importados” de outros estados lhe acompanhava, um outro secretário municipal da Prefeitura da capital estava iniciando uma articulação entre os municípios da Região Metropolitana de São Luis. Esta articulação não avançou, mas serviu de base para a ideia de um consórcio intermunicipal por parte de Leo Costa. Ele, sem nunca ter visto experiências desse tipo, descobriu pelo Brasil consórcios intermunicipais, estudou seu funcionamento e propôs ao Prefeito a criação de um arranjo similar na região de São Luis para o apoio à produção e comercialização de produtos da agricultura familiar.

O CINPRA: FUNCIONAMENTO, ESTRUTURA E PROGRAMAS

O objetivo do CINPRA é contribuir para a geração de oportunidades, promovendo o processo de desenvolvimento de ações conjuntas que garantam a melhoria contínua da produção e abastecimento de bens e serviços

oriundos do agronegócio local e regional capazes de gerar mais trabalho e renda e melhorar a qualidade de vida das famílias.

Para atingir este grande objetivo, em um primeiro momento, a preocupação 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. Este processo de convencimento foi feito a partir dos secretários municipais de agricultura ou de técnicos que trabalhavam nesta área. Eles tiveram um papel importantíssimo para convencer os prefeitos da ideia do Consórcio.

A criação do CINPRA foi de fato baseada apenas na vontade dos governos locais, pois não recebeu apoio do governo estadual e nem do governo federal (interessante notar que a ideia foi muito bem recebida por diferentes atores, como órgãos federais, Caixa Econômica, Banco do Nordeste, Universidade Federal, Universidade Estadual e imprensa – os jornalistas foram os mais receptivos à ideia). Embora o CINPRA tenha procurado não ter conotação partidária, a iniciativa veio do prefeito da capital,⁴ um adversário político da família Sarney, o que dificultou um possível apoio do governo estadual ao Consórcio.

O CINPRA foi constituído como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Todos os municípios integrantes do Consórcio têm uma lei municipal aprovando a sua participação nesse arranjo territorial. 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 (Trindade, 2000).

⁴ Jackson Lago, de fato, foi eleito governador em 2006 (após 40 anos de influência da família Sarney), tendo exercido o mandato apenas entre 2007 e 16 de abril de 2009, por ter sido cassado. Em 17 de abril de 2009, Roseane Sarney assume novamente o governo do Maranhão.

O financiamento do Consórcio é todo baseado nos municípios, que têm a responsabilidade de repassar 0,5% do seu FPM (Fundo de Participação Municipal). Dentre os atuais 22 municípios que participam do CINPRA, apenas quatro estão com seus repasses em dia. Como é a capital que repassa mais recursos, não tem havido uma preocupação com o destino do Consórcio por parte das demais prefeituras. A situação atual é de crise financeira e política. O CINPRA conta com apenas quatro funcionários, dois próprios – o Secretário Executivo e o Diretor Técnico – e dois cedidos pela Prefeitura de São Luis – a Tesoureira e a Auxiliar Administrativa. Entretanto, o Consórcio já teve um Coordenador do Programa de Casas Familiares Rurais, um Coordenador do Pólo de Horticultura Orgânica, um Coordenador do Projeto Mandioca, um Coordenador de Caprinocultura Leiteira, um Coordenador do Programa de Floricultura Tropical, um Coordenador do Programa de Plantas Medicinais e um Coordenador do Programa de Florestania. Os salários destes técnicos eram pagos, 50% pelo CINPRA e 50% pela Prefeitura de São Luis.

A sua estrutura de gestão é formada pelo Conselho de Prefeitos, Conselho de Secretários Municipais de Agricultura, Conselho Fiscal (formado por um representante indicado por cada prefeitura) e a Secretaria Executiva que tem o papel de operacionalizar e executar as decisões tomadas. Como a visão política dos prefeitos em relação à importância que se deve dar à agricultura e ao Consórcio é pequena, o CINPRA acabou conquistando um grau de autonomia muito elevado. Não há controle e acompanhamento por parte dos prefeitos e secretários municipais de agricultura em relação às ações que a Secretaria Executiva tem tomado.

Durante o período que São Luis puxou a liderança do CINPRA e os prefeitos participavam mais do arranjo regional, os secretários municipais de agricultura e os próprios prefeitos (embora com menos frequência) sentavam à mesa para discutir seus objetivos, expectativas, problemas, angústias e suas perplexidades. Esta troca de informação foi em parte a grande inovação do Consórcio. Trata-se de uma região onde os prefeitos estão acostumados a viajar para a capital para pedir soluções prontas, passando pelo caminho por vários outros municípios, mas sem parar o carro, sem indagar se os prefeitos destes municípios passam pelos mesmos problemas. Um arranjo que consegue mobilizar as autoridades locais para criarem as soluções a partir de seus próprios recursos traz uma grande inovação, seja na formulação e na implementação de seus programas, seja na relação entre os atores envolvidos e na articulação intergovernamental.

O CINPRA conseguiu desenvolver convênios com a EMBRAPA que objetivavam melhorar a produtividade de culturas já tradicionais no Estado (como a mandioca e o caju) e introduzir novos produtos (como certas hortaliças, algumas leguminosas e a criação de caprinos e ovinos, até então restrita a poucos municípios). Por meio do CINPRA, técnicos da EMBRAPA passaram a visitar, frequentemente, os municípios, para acompanhar as condições de produção, verificar o potencial de aumento da produtividade e organizar cursos para os produtores. Alguns projetos foram sendo implantados: mandioca; horticultura orgânica; criação de cabras leiteiras e floricultura. Os municípios, sozinhos, não teriam condições financeiras de trazer estes técnicos e realizar os cursos, pois os centros de pesquisa da EMBRAPA encontram-se espalhados por diversos estados e o centro mais próximo do Maranhão era em Teresina (PI). Por mobilização dos municípios, foi instalado um escritório da EMBRAPA no Maranhão.

No início dos anos 2000, o CINPRA conquistou grande visibilidade e recebeu diversos prêmios⁵. Além disso, foi uma das duas experiências (a outra é o Consórcio do Grande ABC, em São Paulo) que inspiraram o Governo federal, em 2003, na formulação de um programa de estímulo à instalação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (o CONSAD)⁶

Outra experiência que chamou o CINPRA para participar de suas atividades foi o CONSEA do Maranhão (Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional). Criado em 11 de junho de 2003, o CONSEA-MA é vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES) e é composto por 36 membros, sendo 12 representantes da esfera governamental, indicados pela Câmara Intersetorial de Políticas Públicas, e 24 representantes da sociedade civil, escolhidos pelo Fórum Maranhense de Segurança Alimentar e Nutricional. Logo após a sua criação, o Conselho estadual convidou o CINPRA para ser um de seus parceiros. A relação CONSEA e CINPRA durou até 2006. No entanto, a visão do CONSEA se distanciou muito da visão dos integrantes do CINPRA, uma vez que a ênfase do trabalho do

5 Experiência premiada duas vezes pelo Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford (1999 e 2001) e uma vez pelo Sebrae Nacional – Prêmio Mario Covas de Prefeito Empreendedor (2003).

6 Os CONSADs “são arranjos territoriais em regiões de baixo índice de desenvolvimento com objetivo de promover a cooperação entre municípios, em prol da segurança alimentar e do desenvolvimento local” (<http://www.mds.gov.br/portalfederativo/segalimentar/pag/programas/consorcio-de-seguranca-alimentar-e-desenvolvimento-local-2013-consad/>).

CONSEA era baseada simplesmente no combate à fome a partir de campanhas como “Natal sem fome”. Para o então secretário executivo do CINPRA, era necessário pensar em estratégias de desenvolvimento local para combater a fome e não apenas caridade e assistência social.

O VÉRTICE: MUNICIPALIZAÇÃO DA AGRICULTURA, PROFISSIONALIZAÇÃO DE JOVENS E COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL

A partir da criação do CINPRA e das primeiras ações realizadas, os seus integrantes e dirigentes foram percebendo que o Consórcio tinha capacidade de ir além de pensar e incentivar uma política pública de agricultura: ele poderia estimular programas, projetos e ideias para dentro dos municípios em uma velocidade e abrangência muito grandes. A incapacidade local das secretarias municipais de agricultura em agir derivava da posição muito baixa que a política tinha na estruturação dos municípios. Quando o CINPRA permite a operacionalização de programas a partir das próprias riquezas locais, os municípios se estruturam para agir em seus territórios. Dessa maneira surge a defesa da municipalização da agricultura. O seu diretor técnico, Leo Costa, defende a ideia de que os municípios devam assumir ações a favor da agricultura e da pesca, assim como já assumem as ações a favor da educação e da saúde. Essa ideia envolve uma transformação cultural; os prefeitos e a sociedade civil devem olhar para seus territórios a partir de suas riquezas e não de seus problemas; as soluções devem vir a partir de suas capacidades e não apenas a partir das demandas apresentadas para as esferas estadual e nacional de governo. Os governos estadual e nacional devem participar e apoiar as iniciativas em uma relação horizontal de diálogo (e não vertical, como se apresenta ainda hoje).

No ano de 1999, a equipe técnica do CINPRA foi percebendo a importância de focar o jovem do campo. Até então, suas ações eram voltadas à família do agricultor sem enfatizar o jovem (ou a mulher ou o idoso). Surgia então a ideia de trabalhar com o jovem para evitar que as famílias de agricultores tivessem seus filhos indo para a cidade em busca de alternativas de trabalho. Neste mesmo ano, um técnico francês, Pierre Gilly, contratado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) para disseminar a ideia das Casas Familiares Rurais no Brasil, percorreu o Maranhão com técnicos da Gerência de Agricultura, e conheceu o CINPRA. Em fevereiro do ano seguinte, Pierre convidou representantes do CINPRA para participarem de uma viagem à França com o objetivo de conhecerem as Casas Familiares

Rurais daquele país. A ideia de um programa voltado ao jovem estava adequada à realidade do Maranhão estava em curso.

A primeira Casa Familiar Rural do Maranhão foi construída em um terreno doado pela indústria de alumínio Alcoa, próximo ao povoado de Quebra-Pote, na zona rural da ilha de São Luís. Ela atende 30 alunos (jovens empreendedores rurais) de 14 a 20 anos, que já tenham concluído o 5º ano (antiga 4ª série), em regime de alternância, segundo a qual os jovens permanecem duas semanas na escola e duas semanas em suas propriedades rurais, aplicando o que aprenderam. A Casa oferece, juntamente com o ensino profissionalizante, o segundo ciclo do ensino fundamental (6º ao 9º ano). Os próprios alunos são responsáveis pela elaboração das “cartilhas” que utilizam nas aulas. Entre as disciplinas que fazem parte do currículo constam: Horticultura, Preparação do Solo, Fruticultura e Pecuária.

Hoje, são 30 Casas Familiares Rurais no Maranhão e 20 Escolas Familiares Agrícolas (EFA). O CINPRA é um grande apoiador conceitual e disseminador destas escolas, mas uma vez construídas, são as Prefeituras de cada município que mantêm e custeiam as Casas. No caso de São Luís, por exemplo, é a Secretaria Municipal de Educação que está à frente de sua coordenação e não mais a Secretaria Municipal de Agricultura.

Importante ressaltar que quando finalizou o contrato do Pierre no MDA, ele foi contratado pelo CINPRA como coordenador das Casas Familiares Rurais e trabalhou no Consórcio por mais de cinco anos. O MDA começou a financiar a construção de Casas Familiares Rurais.

Uma nova experiência que surgiu a partir da Prefeitura de São Luís, foi o Encontro de Cidades. O prefeito reeleito, Jackson Lago, percorreu o Estado em 2001 e 2002 para trocar informação e conhecimento com os prefeitos reeleitos e novos prefeitos. Foram ao todo, 12 encontros. O prefeito da Capital levou basicamente aos outros municípios os programas da Bolsa Escola, o Orçamento Participativo e o CINPRA. Estes encontros foram muito importantes para o Consórcio por disseminar a ideia de cooperação intermunicipal. Outros consórcios foram criados no Estado: Região de Tocantina; Região de Imperatriz, Região de Santa Inês, Região de Barra do Corda, Região de Pedreiras, Região de Conlagos, Região de Munim/Lençóis e Região de Timon. Todavia, apenas dois deles ainda sobrevivem: Munim/Lençóis e Timon.

Estes três eixos (municipalização da agricultura, profissionalização dos jovens do campo e a cooperação intermunicipal) juntos formam, assim, o Triângulo do Desenvolvimento do Meio Rural:



Segundo Leo Costa, Chapadinha é o lugar no Nordeste onde os produtores mais facilmente se apropriaram da tecnologia da mandioca, por causa da Casa Familiar Rural, da iniciativa do governo municipal e da união com outros municípios por meio do CINPRA (teve o apoio da EMBRAPA Mandioca). Foi em Chapadinha que “casou os três vértices”.

DIFICULDADES

Segundo seu secretário executivo atual, Júnior Lobo, o CINPRA vive uma crise desde que nasceu. Para ele, a sua concepção teve falhas, uma vez que a articulação realizada foi artificial, sem a devida reflexão para consolidar a ideia com as prefeituras. Em nenhum momento de sua existência, todos os municípios participantes estiveram unidos de forma coesa. Um dos indicadores é a quantidade de municípios pagantes. Sempre, no máximo, são 50% dos municípios que pagam suas cotas mensalmente. Por exemplo, em 2010, eram nove os municípios que mantinham um nível de relacionamento mais próximo com o Consórcio. Deles, apenas quatro repassavam o pagamento.

O CINPRA não é o único consórcio a passar por dificuldades. Muitos arranjos intermunicipais vivem processo semelhante. Nem sempre os prefeitos eleitos têm a devida compreensão do que é um Consórcio, o seu papel e a sua importância. Assim, acabam não se comprometendo com a instituição, inclusive financeiramente. Talvez a visão do secretário executivo seja muito rigorosa, mas é fato que o CINPRA, há cerca de cinco anos, está passando por grandes dificuldades financeiras. E quando a capital São Luis, cujo repasse é o maior, deixa de pagar mensalmente o CINPRA, ele sofre um grande processo de fragilização.

Ainda com relação à articulação artificial mencionada por Junior Lobo, de fato o CINPRA foi constituído como organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, de direito privado. Na época de sua criação, não havia uma lei que permitisse consórcios públicos. A primeira dificuldade da história do CINPRA foi, inclusive, no momento de sua criação e referia-se ao pouco conhecimento

sobre o seu aspecto jurídico mais adequado. Mas o fator sorte já despontou nesse momento. O primeiro encontro dos secretários municipais de agricultura da região de influência demográfica de São Luis ocorreu em 20 de junho de 1997. Dez dias depois, no dia 30 de junho, saiu na revista *Veja* um artigo do Luis Nassif sobre os consórcios de saúde de MG, onde ele comentava sobre o IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal). O então secretário de Agricultura de São Luis, Leo Costa, procurou e recebeu muito material dos Consórcios de MG e uma cartilha publicada pelo IBAM. Com estes documentos em mãos, foi possível a formalização e criação do arranjo.

De fato, este arranjo, criado como associação e de direito privado, não cria instrumentos para obrigar os prefeitos a repassarem os recursos comprometidos. De toda forma, a visão mais ampla sobre a importância da cooperação intermunicipal não pode ser conquistada apenas por meio de legislação. Reunir prefeitos em torno do tema da produção e abastecimento ainda é muito difícil. Alguns políticos locais 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. Nesse caso, políticas estruturantes (como produção e abastecimento) acabam não sendo prioridades para os governos locais.

Todavia, não se pode debitar apenas a questão financeira os problemas vividos pelo CINPRA, a dimensão política também pesa de maneira significativa. Em 2000, Jackson Lago (PDT) foi eleito prefeito de São Luis, capital do Maranhão, assumindo o posto em 2001⁷. Juntamente com ele, foi eleito para o cargo de vice-prefeito, seu companheiro de partido, Tadeu Palácio. Em 2002, com o afastamento do prefeito por ocasião da sua disputa ao cargo de Governador de Estado, Tadeu Palácio assumiu a prefeitura, sendo reeleito em 2004 para um mandato até 2008. Embora o seu discurso sempre tenha sido a favor do CINPRA, ele reduziu o repasse para o Consórcio. Ao invés de pagar os 0,5% do FPM, estabeleceu o valor mensal de R\$ 15.000,00, aumentando mais tarde para R\$ 30.000,00 e, posteriormente, para R\$ 40.000,00. De acordo com dados do Ministério da Fazenda, a média mensal do FPM em 2007 de São Luís foi de mais de 202 milhões reais, o que significaria que 0,5% deste repasse seria algo em torno de R\$ 84.000,00 por mês.

7 Jackson Lago foi prefeito de São Luis por três ocasiões (1989 a 1992, 1997 a 2000 e 2001 a 2002).

A questão política no Maranhão pode ser resumida em dois grupos: o ligado a José Sarney e o que disputa o poder com ele. O PDT, no Maranhão, sempre fez oposição a Sarney. Tadeu Palácio construiu sua carreira política neste partido, sempre acompanhando Jackson Lago. Foi vereador por três mandatos consecutivos (1989 a 1992; 1993 a 1996; e 1997 a 2000), sendo que em seu último mandato como vereador, foi líder do governo Jackson Lago na Câmara de Vereadores. Portanto, na condição de vereador e de prefeito, esteve sempre do lado do grupo opositor à família Sarney. No entanto, nas eleições de 2008, após a derrota de seu candidato à prefeitura Clodomir Paz, Palácio rompeu com o PDT e começou a se aproximar da família Sarney. No governo Roseana Sarney (2009 a 2010)⁸, foi nomeado secretário de Turismo do Estado.

O prefeito de São Luis, eleito e que assumiu o poder em 2009, foi João Castelo (PSDB). Embora disputasse com o PDT o cargo para o governo municipal, o PSDB no Maranhão também faz oposição aos Sarneys. Nesse sentido, encontra-se no mesmo grupo que Jackson Lago, o fundador do CINPRA. Mas a complexidade política é bem maior. Pode-se dizer que, enquanto Tadeu Palácio começou junto de Jackson Lago, acabou indo para um grupo adverso e se aliando à família Sarney, a trajetória de João Castelo é totalmente contrária (ele vem de um grupo aliado a José Sarney até se tornar parceiro de Jackson Lago).

Por parte do governo estadual, o CINPRA nunca entrou na agenda de governo do Maranhão. Até a eleição de Jackson Lago para governador (janeiro de 2007 a abril de 2009), os governadores nunca discutiram o Consórcio ou qualquer outro arranjo intermunicipal. Jackson Lago foi o criador do CINPRA enquanto prefeito de São Luis. Mas enquanto governador acabou deixando o Consórcio de lado ao não transformá-lo em prioridade de seu governo. Com Roseana Sarney de volta ao governo do Estado (abril de 2009), os defensores do consórcio deixaram de ter qualquer esperança em o CINPRA ter algum tipo de apoio estadual.

O Governo federal apoiou o CINPRA por meio da EMBRAPA e do apoio à construção das Casas Familiares Rurais no estado do Maranhão. Todavia, a relação ainda é frágil quando se verifica que os programas do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Consórcio não conversam entre si. A análise do Diretor Técnico do CINPRA é de que o Minis-

8 Roseana Sarney assume o governo do Estado do Maranhão em 17 de abril de 2009, após a cassação de Jackson Lago e é reeleita em 2010 para o mandato 2011 a 2014.

tério deveria se aproximar mais dos municípios para melhorar os resultados e impactos de seus programas nos territórios. Por exemplo, nos programas de assentamento, o MDA contrata uma ONG (organização civil ou sindical), mas não repassa os recursos diretamente para os municípios. Os resultados são prazos burocráticos e de plantação e colheita desconectados e técnicos sem apropriação do local (o pessoal da ONG demora um tempo para se adaptar à realidade local e quando está se adaptando, o contrato acaba e a ONG vai embora). O Consórcio deveria ser um instrumento para aproximar os técnicos federais do contexto local e territorial.

O relacionamento do CINPRA com as secretarias municipais de agricultura dependia da sua estrutura. Embora a maioria das secretarias fossem mal estruturadas e dificultassem o trabalho em conjunto, as secretarias bem estruturadas trouxeram resultados valiosos. Alguns exemplos foram os municípios de Chapadinha, Santa Inês e São João Batista, que chegaram a implantar projeto de vitrines tecnológicas. Elas consistiam em projetos que visavam o aprimoramento das técnicas agrícolas, mas que também servissem de disseminação dessas ideias para agricultores e técnicos de outros municípios e regiões. Estes projetos cumpriam certa rotina: em primeiro lugar, eram definidos pelo Conselho de Secretários Municipais de Agricultura e decididos pelo Conselho de Prefeitos; em seguida, era organizado um evento com a participação dos secretários de agricultura e produtores rurais e que convidava um grande número de interessados (nestes eventos, técnicos realizavam oficina de sensibilização); e por último, os municípios interessados recebiam orientação e desenvolvia ações práticas com técnicos convidados pelo CINPRA. Cada fase desta era amplamente divulgada pela imprensa (Caldas, 2008).

Com o setor privado e com organizações da sociedade civil, em especial com a Federação dos Trabalhadores, o CINPRA sempre manteve um bom relacionamento. Mesmo assim, a participação social avançou pouco. Apesar da vinda da EMBRAPA para o Maranhão, e com o trabalho de seus técnicos e das prefeituras diretamente com os agricultores, não houve mobilização dos atores sociais para reivindicar dos governantes uma maior atenção ao CINPRA.

Apesar da pouca mobilização e participação social, e do baixo engajamento efetivo dos municípios, pode-se afirmar que o Consórcio ainda sobrevive. Isto se dá devido à visão de algumas pessoas como o Diretor Técnico (primeiro Secretário Executivo), Léo Costa, e o Secretário Executivo, Júnior Lobo, que ainda lutam por uma situação digna dos produtores rurais. Neste sentido,

a secretaria técnica do CINPRA acredita que um dos caminhos para o Consórcio se reerguer é a sua adequação à nova legislação de consórcios públicos,

Apesar de sua crise e dos novos desafios, o CINPRA traz muitas lições interessantes. Este tipo de arranjo mostra, principalmente, que os municípios juntos podem acessar um conjunto de informações e um conjunto de práticas culturais que os municípios pequenos sozinhos teriam muitas dificuldades de acessar e mostra que é possível apoiar o desenvolvimento de baixo para cima, tendo a região como unidade de planejamento e execução de ações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

L aczynski (2009) reflete sobre alguns mecanismos sociais capazes de gerar uma relação sinérgica e cooperativa entre atores políticos envolvidos em um mesmo processo político e social. Uma delas é a defendida pelos neo-institucionalistas históricos: “os atores que, no ato de fundação, definem as regras, passam a ser constringidos pelas regras definidas e pelas supostas consequências de suas ações, o que faz com que eles revisitem e eventualmente mudem seus cálculos estratégicos” (p. 20). No entanto, nesse caso, parece que as marcas de origem do CINPRA acabaram se perpetuando e não houve um amadurecimento do Consórcio enquanto instituição, no sentido de criar normas e regras que pudessem garantir sua continuidade e sobrevivência frente às mudanças de políticos e técnicos dos governos locais. Ou ainda, nesse caso específico, os neo-institucionalistas históricos não acertam quando defendem que a assimetria de poder entre os atores envolvidos nos processos políticos é chave para o funcionamento e desenvolvimento das instituições. O CINPRA mostra exatamente o contrário.

De fato, o CINPRA representa um caso de Consórcio Intermunicipal que não passou por um processo de construção ascendente, o que dificultou a apropriação de seus objetivos pelo conjunto de dirigentes municipais envolvidos nessa experiência. Entretanto, não se pode negligenciar que a criação do Consórcio dependeu muito da crença de uma liderança pública nos propósitos de sua existência e que sem o seu esforço pessoal essa importante experiência demoraria a chegar ou provavelmente nem existiria. Verificou-se, portanto, a inexistência de ambiente político favorável à promoção de um processo participativo da concepção à gestão desse Consórcio Intermunicipal, o que pode explicar, em boa medida, a baixa participação e o pouco comprometimento dos municípios na gestão e definição de diretrizes do Consórcio.

Na concepção de sua sobrevivência econômica e nas diretrizes de sua ação, o CINPRA teve, mesmo que parcialmente, um caráter redistributivo. Como visto ao longo do texto, a capital do Maranhão, São Luis, foi o município que liderou o processo de criação do Consórcio, a partir da sua Secretaria Municipal de Agricultura. Como a população e o orçamento de São Luis são bem maiores que dos outros municípios participantes, o valor dos seus 0,5% do FPM que deveria ser repassado ao Consórcio é bem maior que dos outros membros do CINPRA. Se por um lado, São Luis sempre repassou mais recursos financeiros, os serviços que o Consórcio realizou, em especial ligados ao apoio técnico aos agricultores familiares, foram mais direcionados para os pequenos municípios – os municípios rurais do entorno da capital.

Além de repassar mais, São Luis contribuiu por um tempo com os salários dos coordenadores técnicos do Consórcio, o que foi de fundamental importância na sua estruturação. Esta visão de redistribuição era clara para os integrantes do governo local de São Luis (durante a gestão de Jackson Lago). Para eles era importante a continuidade do Consórcio, pois o interesse básico era a médio e longo prazo, ou seja, aproximar a produção do consumo de produtos agrícolas na Ilha de São Luis e diminuir a migração de habitantes dos municípios da área metropolitana e do interior para a capital.

No entanto, do mesmo jeito que a capital foi importante no aspecto de liderar a constituição do Consórcio, quando a prefeitura de São Luis reduz sua presença, o CINPRA entra em crise. A dependência do Consórcio de um município maior e mais rico pode ser benéfica desde que a autoridade política deste município acredite no arranjo regional, mas pode ser frustrante, uma vez que o Consórcio se tornou quase que inteiramente dependente desses recursos. Essa dependência excessiva pode ter causado outros dois problemas que se conectam. O primeiro refere-se a uma relação assimétrica praticamente inevitável entre a capital e os demais municípios decorrentes da variável econômica e do poder político do prefeito de São Luis. O segundo advém do fato de os pequenos municípios ao não ingressarem fortemente nas discussões sobre a gestão e atividades do CINPRA, terem deixado que o Consórcio dependesse de forma significativa das decisões que surgissem da prefeitura da capital.

Desse modo, a construção ascendente para construir experiências de consórcios intermunicipais, a partir de acordos organizacionais horizontais de cooperação entre governos locais com base na associação voluntária, que fortaleceria os laços de identidade dos consorciados com a cultura da organização torna-se muito difícil, sobretudo, em contextos de desigualdade econômica

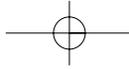
entre os entes envolvidos e, também, em circunstâncias em que o capital social acaba assumindo uma situação mais de beneficiário do que de protagonista nesse processo. Talvez essas duas questões demonstrem que o enfraquecimento do CINPRA decorreu, sobretudo, da existência de obstáculos políticos que poderiam ser removidos ou minimizados se o capital social local tivesse força suficiente para defender o fortalecimento dessa experiência que apesar dos percalços apresenta uma trajetória exitosa.

Patrícia Laczynski · Professora do Centro Universitário SENAC. Doutora e mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-SP. Foi assessora, e Secretária de Desenvolvimento Econômico e Relações Internacionais da Prefeitura de Santo André. É pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG-FGV).

Marco Antônio Carvalho Teixeira · Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP e Professor do Departamento de Gestão Pública da FGV-SP, onde é pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG-FGV) e vice-coordenador do curso de graduação em Administração Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L.; SANO, H. & SYDOW, C. T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, Jeroen, (Org.) *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.
- BARBOZA, H. B. e AROUCA, F. L. Cinpra: Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento. In: BARBOZA, H. B. e SPINK, P. (org.). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Ciclo de Premiação 2001*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.
- CALDAS, E.L. *Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais*. Tese de Doutorado defendida em janeiro de 2008 em Ciência Política, FFLCH, USP, 2008.
- CRUZ, Maria do Carmo. *Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração nacional ascendente*. São Paulo: Polis – Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP/Fundação Ford, 2001.
- 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: Konrad Adenauer Stiftung; Oficina Municipal. *Cooperação Intermunicipal na Federação Brasileira: os Consórcios Intermunicipais e as Associações de Municípios*. Série Documenta, nº1, maio 2002, p. 9-35.
- HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary C.R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, São Paulo. 2003.
- LACZYNSKI, Patrícia. *Formação de Consórcios em Áreas Metropolitanas – Um Estudo Comparativo*. In XXVIII Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos – LASA2009 – Repensar as desigualdades, 2009, Rio de Janeiro. XXVIII Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos: LASA, 2009.
- SPINK, P.; TEIXEIRA, M A C; CLEMENTE, R. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 453-476, jul/dez 2009.
- TEIXEIRA, M. A. C. *Democratização do espaço público: a experiência do Consórcio Quiriri*. IX Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.
- TRINDADE, J. R. B. Cinpra: Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento no Estado do Maranhão. In FARAH, M. S. F e BARBOZA, H. B. (org.). *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2000.



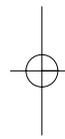
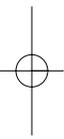
FONTES

CADERNOS ADENAUER XII (2011) Nº4

- <http://www4.planalto.gov.br/consea>, acesso em 18 de maio de 2011
- <http://www.consea.ma.gov.br/>, acesso em 18 de maio de 2011
- <http://www.ibge.gov.br>, acesso em 2 de maio de 2011
- http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3039&lay=pde, acesso em 2 de maio de 2011

RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

- 30 de julho de 2010: Júnior Lobo, Secretário Executivo do CINPRA
- 01 de agosto de 2010: Léo Costa, Diretor Técnico do CINPRA
- 02 de agosto de 2010: Juarez Lima, Presidente do CINPRA e Prefeito de Icatú
- 02 de agosto de 2010: Júlio França, Secretário Municipal de Agricultura de São Luis
- 26 e 28 de março de 2011: Léo Costa, Diretor Técnico do CINPRA



Tradição e transição: o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC

161

LUIS PAULO BRESCIANI

I. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO DEBATE

O presente artigo aborda a trajetória de articulação entre os sete governos municipais da região do Grande ABC, localizada na porção sudeste da Região Metropolitana de São Paulo, e vizinha da Região Metropolitana da Baixada Santista. Esse território, formado pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, tem sua constituição original no século XVI a partir da incursão pioneira de João Ramalho¹ rumo ao planalto paulista, com a fundação da vila de Santo André da Borda do Campo em 1553, precedendo a fundação da vila de São Paulo de Piratininga. Desde então, e especialmente desde os meados do século XIX, impulsionada pela Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, o território assumiu os nomes de Santo André, São Bernardo e novamente Santo André, já no século XX, até que uma série de processos de emancipação deu origem aos sete municípios que hoje formam o Grande ABC.

O referido território floresce ao mesmo tempo em que a cidade de São Paulo passa a ocupar um papel central no desenvolvimento nacional, na pas-

1 É curioso notar como a figura de João Ramalho permanece ainda hoje presente como símbolo regional, nas comemorações do aniversário da cidade de Santo André e na forte presença da comunidade portuguesa, em vários dos brasões municipais das cidades do Grande ABC, e mesmo como mascote de um dos principais clubes de futebol da região, o Esporte Clube Santo André, conhecido como “Ramalhão”.

sagem do século XIX para o século XX, até se tornar a maior cidade do país, e o principal núcleo econômico do Brasil. O porto de Santos, a ferrovia já mencionada, o grande fluxo imigratório desse período, são fatores que colocam o atual Grande ABC em condição estratégica para a rápida formação de um parque industrial desde aquela virada de século. O advento da 2ª guerra mundial e a progressiva nacionalização de bens industriais, desde os anos 1930, dá origem aos complexos metalmeccânico e químico que ainda hoje constituem as principais forças econômicas da região. A localização estratégica das montadoras de automóveis que chegam ao país na década de 1950 acelera esse processo, assim como um fluxo migratório ainda mais intenso, atraindo milhares de brasileiros para ocupar as imensas oportunidades que então se abriam.

O cenário se transformaria nos anos 1980, com os primeiros sintomas da crise econômica que se aprofundaria a partir de 1990. De 1989 a 1999, como mostra Sabóia (2001), um de cada quatro empregos da indústria brasileira desaparece; no Grande ABC, isso não é diferente. Como polo estratégico da indústria nacional, o ABC vê sua taxa de desemprego praticamente dobrar em curto espaço de tempo, e as consequências sociais são também expressivas.

A fundação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC está também nesse contexto, como forma de fortalecer o território formado por sete cidades, em suas políticas de abrangência regional. O presente artigo não tem como objetivo aprofundar o debate acadêmico em torno dos consórcios e dos consórcios públicos, muito embora busquemos apresentar algumas considerações sobre estudos recentes, ao longo da próxima seção.

Para além da perspectiva acadêmica, no presente artigo optei por uma abordagem centrada na minha experiência profissional relacionada ao tema da articulação e integração das políticas públicas em âmbito regional, seja como assessor do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC ou como gestor público em Santo André e Diadema. Por fim, trago a perspectiva da transição para a figura institucional do Consórcio Público, na condição de secretário executivo do próprio Consórcio Intermunicipal Grande ABC, que assumi na presidência do Prefeito de Diadema, Mário Reali.

O artigo segue organizado em cinco seções, além dessa introdução. No segundo tópico, resgato a concepção de Celso Daniel que leva à formação do Consórcio Intermunicipal pelas sete prefeituras da região, bem como sua compreensão sobre Câmara Regional do Grande ABC, na segunda metade dos anos 1990, e seu papel para a equação da crise social e econômica da região na década seguinte. Prossigo com uma reflexão sobre o modelo de

governança regional formado a partir da constituição do Consórcio, e que informa o movimento contemporâneo de rearticulação entre poder público e sociedade civil organizada. A quarta seção é dedicada ao processo de transição para a figura institucional do consórcio público, conforme termos da nova legislação federal sobre o tema, transição iniciada em 2007 e que segue em processo no presente momento. Segue-se uma breve análise sobre os desafios colocados pela reorganização da agenda metropolitana na Grande São Paulo, concluindo-se com considerações sobre a continuidade da transição, especialmente no período 2012-2016.

2. CELSO DANIEL: A EQUAÇÃO DA CRISE, A COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL E A CÂMARA REGIONAL

Celso Daniel, primeiro presidente do Consórcio entre 1990 e 1991, é certamente uma figura chave para a dinâmica da articulação e cooperação entre os municípios do Grande ABC, ao longo dos últimos 30 anos, seja pela sua presença como pela sua ausência. Na década de 1980, pela elaboração e pela concepção que traria ao campo da gestão pública ao assumir pela primeira vez a Prefeitura de Santo André, vitorioso nas eleições de 1988. Naquele momento, Celso Daniel já trazia consigo a gestação do processo que culminaria com a criação do Consórcio [nome oficial] em dezembro de 1990. Nos anos 1990, para além de ter sido o primeiro presidente, Celso Daniel seria a liderança no período mais intenso de articulação dos interesses regionais, marcado especialmente pela criação da Câmara Regional do Grande ABC, espaço de concertação política entre os sete municípios, o governo estadual e a sociedade civil organizada, debatendo e promovendo uma série de acordos visando à superação da crise econômica e social vivida pelo ABC, dentro do contexto da crise nacional. Nesse período, divide o protagonismo do processo com outra liderança expressiva, o governador Mário Covas, que posiciona e mantém o governo estadual ativo na concertação regional até o início dos anos 2000. Não por outro motivo, o súbito e trágico falecimento de Celso Daniel em 2002, seguindo-se à morte de Mário Covas no ano anterior, leva a um período em que sua ausência coincide com um grave refluxo da articulação regional no Grande ABC².

2 Vale lembrar que seus nomes estão definitivamente gravados na atual sede do Consórcio Intermunicipal Grande ABC: o prefeito Celso Daniel dá nome ao edifício que abriga a entidade, e o governador Mário Covas nomeia o auditório localizado no andar térreo.

De que modo se revela a concepção de Celso Daniel para a constituição do Consórcio, e posteriormente para a ideia da Câmara Regional e para a criação da Agência de Desenvolvimento Econômico da região? Penso que o melhor caminho é dar-lhe a palavra.

Ao abordar os antecedentes da constituição da Câmara Regional, Celso Daniel (2001, p. 452-3) destaca as iniciativas de memorialistas da região, sindicatos e associações empresariais no estímulo à integração regional, e lembra a criação do Consórcio:

“no âmbito estatal, constituiu-se, em dezembro de 1990, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, congregando as sete prefeituras da região, cuja vocação era, desde o início, abordar as mais diferentes questões regionais. Em dezembro de 1991, foi criado o primeiro –ainda municipal– Fórum de Desenvolvimento Econômico Local (em Santo André, envolvendo a prefeitura, empresários, sindicatos de trabalhadores e lideranças comunitárias). Ações conjuntas desse Fórum e do Consórcio viabilizaram a realização, no segundo semestre de 1992, de um seminário regional denominado Fórum ABC ano 2000, cujo produto foi uma carta de intenções com pontos comuns relativos à revitalização da economia regional”.

Celso Daniel aponta a fragilização do Consórcio no período 1993/96, e a criação do Fórum da Cidadania do Grande ABC, como processos que conduziram, em 1996, à criação da Câmara Regional do Grande ABC, com um protagonismo do governo estadual ao final daquele período, e que tomaria impulso com o novo quadro de prefeitos eleitos para o período 1997-2000, dentre os quais ele próprio estaria inserido, para retomar a condução do Consórcio e a articulação da Câmara Regional.

Celso Daniel destaca, em sua análise publicada por Guimarães e Martin (2001), e que carrega essencialmente a experiência realizada até 1999, quatro aspectos fundamentais daquele espaço de concertação regional: a democracia participativa, com espaço para agentes diferenciados e a diversidade de interesses que representam; o modelo de articulação horizontal/vertical, com a Câmara fortemente movida por articulações horizontais e não por uma hierarquização vertical, ainda que presente no conselho deliberativo daquele fórum; a flexibilidade do arranjo institucional, “traduzindo, assim, demandas mutáveis num cenário de grandes e rápidas transformações” (Daniel, 2001, p. 465), e por fim a relação entre desenvolvimento regional e inclusão social que

embasava o debate político no contexto de crise, com uma multidimensionalidade dos temas econômicos, sociais, ambientais e politico-institucionais relevantes para a questão regional. E apontava a gestão e a restrição de recursos, financeiros e humanos, como críticas para a superação dos desafios colocados no final dos anos 1990. Como veremos, a concepção apresentada por Celso Daniel continua informando a transformação do Consórcio em ente público, na segunda metade dos anos 2000, e a alocação de recursos para as prioridades regionais estratégicas permanece como uma equação a ser enfrentada.

3. O MODELO DE GOVERNANÇA PÚBLICA REGIONAL

Como já abordado em diversos trabalhos anteriores, o Consórcio é parte de um modelo de governança pública das políticas de desenvolvimento regional, em amplo senso, que se vincula a duas outras instituições especificamente designadas com tal perspectiva. A primeira delas é a Câmara Regional do Grande ABC, objeto de nossa discussão no tópico anterior. A segunda, é a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, fundada em 1998, como desdobramento de um dos acordos específicos da Câmara Regional. A principal característica desse modelo, construído ao longo dos anos 1990, é a articulação entre atores do setor público e da sociedade civil na região.

A criação do Consórcio em 1990, seguida do surgimento do Fórum da Cidadania na primeira metade da mesma década, seriam os movimentos indutores desse processo, em meio à crise econômica e social que atingia a região. Creio não ser incorreto destacar, na origem desses movimentos, a atuação do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC³ –carregando em si mesma a experiência bem sucedida da Câmara Setorial Automotiva em âmbito nacional, especialmente no biênio 1992/93, bem como do Diário do Grande ABC, naquele contexto e sob a sua direção da época. A composição multipartite da Câmara Regional é resultado dessa cultura de amplo debate sobre a questão regional, em suas diversas dimensões.

3 Vale lembrar que o referido Sindicato publica, em 1996, um livreto denominado “Os rumos do ABC”, elaborado pela Subseção DIEESE coordenada então por Osvaldo Cavignato. A dissertação de mestrado de Zeíra Camargo (2003) traz uma ampla discussão sobre o envolvimento sindical no debate das questões regionais.

De outro lado, a criação da Agência de Desenvolvimento Econômico em 1998 atende a uma dimensão específica: a crise do modelo de desenvolvimento da região. Também não é nosso objetivo aprofundar esse tema, dado que já foi suficientemente abordado por outros autores (Klink, 2001). Porém, vale mencionar alguns aspectos de sua criação que merecem atenção, pelos seus desdobramentos posteriores.

Em primeiro lugar, a inspiração de matriz europeia, e especialmente italiana, na constituição da Agência. A experiência da região norte de Milão, sob a coordenação da comuna de Sesto San Giovanni na Agenzia Sviluppo Nord Milano (ASNM)⁴, será a principal referência para o modelo de formação da Agência correspondente no Grande ABC. Em segundo lugar, e novamente, a liderança e o envolvimento pessoal do Prefeito Celso Daniel, à frente da criação da Agência, sendo também seu primeiro Diretor geral⁵. Celso Daniel está portanto à frente da construção institucional do Consórcio Intermunicipal, da Câmara Regional e da Agência de Desenvolvimento, os três pilares que constituem o modelo de governança regional do Grande ABC ao longo da década de 1990.

Em terceiro lugar, ainda em relação à Agência, o seu caráter tripartite e o status de entidade mista. Na direção da Agência, define-se a presença das sete prefeituras (representadas pelo Consórcio, com a indicação de cinco diretores), das associações empresariais (representadas originalmente pelas diretorias regionais do Ciesp no Grande ABC e pelas associações comerciais, além do Polo Petroquímico do Grande ABC), e das entidades sindicais. Posteriormente, as universidades da região passam a ocupar também uma cadeira na diretoria da Agência, e a cotização orçamentária obedece desde ao início a proporção de 49% para o Consórcio e 51% para o conjunto das demais entidades.

Assim como a Câmara Regional praticamente inexistente enquanto o fórum criado em meados dos anos 1990, desde os sucessivos falecimentos de Mário Covas e de Celso Daniel, com um progressivo distanciamento entre Consórcio e governo estadual (e apesar de termos desde então diversos presidentes do Consórcio alinhados politicamente com o governo do Estado), também a Agência se fragilizaria ao longo dos anos 2000.

O primeiro sintoma dessa fragilização é a retirada sumária dos Ciesps, poucos meses após a posse do Prefeito João Avamileno como substituto de

4 Agência de Desenvolvimento do Norte de Milão

5 O estatuto original da Agência trazia como principal cargo ou função a figura do Diretor Geral, atualmente substituída pela figura do Presidente.

Celso Daniel à frente da Agência, em 2002. O segundo sintoma, a limitada liderança exercida pelas entidades empresariais ou sindicais desde então. A Agência já contava com a expressiva ausência das grandes montadoras de automóveis, refratárias a uma participação institucional na entidade, e com exceção do breve período de comando do Polo Petroquímico (sob a direção geral de Jorge Rosa), em meados dos anos 2000, todos os demais diretores gerais foram designados pelo Consórcio⁶.

Ao longo daquela década, e até o presente momento, a Agência segue como uma entidade bastante limitada em relação ao conceito idealizado por Celso Daniel. Com exceção da bem sucedida iniciativa de negociação para a expansão da capacidade do Polo Petroquímico do Grande ABC, junto ao governo federal, encaminhada a partir de 2003, o alcance de suas demais iniciativas e projetos é claramente restrita. As incubadoras de empresas sob a sua coordenação surgem e permanecem pequenas, sem grande expressão; a captação de recursos externos é frágil⁷; a equipe técnica é também bastante limitada, com clara necessidade de profissionalização. Com isso, a Agência está ausente dos principais debates relacionados ao desenvolvimento econômico da região, a exemplo da inserção empresarial na cadeia produtiva de petróleo e gás, ou fragiliza iniciativas como o projeto do Polo Tecnológico do Grande ABC, também originalmente debatido na Câmara Regional.

Em síntese, o modelo de governança regional do Grande ABC passa por um claro refluxo que já tem longa duração. A própria transição do Consórcio Intermunicipal para a figura do ente público resultou, em determinados casos, no distanciamento entre a entidade –ou as prefeituras constituintes– e atores relevantes da sociedade civil. Esse é explicitamente o caso do movimento cultural na região. A prática anterior de reuniões abertas dos grupos de trabalho –que resulta da experiência da Câmara Regional no final dos anos

6 Casos dos prefeitos José Auricchio Junior (São Caetano do Sul) no biênio 2007/08 e Adler Kiko Teixeira (Rio Grande da Serra), no biênio 2009/10. Em 2011 assumem respectivamente como presidente e vice os presidentes da Associação Comercial de São Bernardo do Campo (Valter Moura) e do Sindicato dos Químicos do ABC (Paulo Lage), na primeira iniciativa de composição entre o setor empresarial e o setor sindical.

7 A exceção relevante é o projeto realizado junto ao BID na segunda metade dos anos 2000, que leva a uma parceria entre a Agência e o Istituto Meccano, da região italiana de Marche, para a constituição de um centro de serviços tecnológicos voltado ao segmento metalmeccânico do Grande ABC. Todavia, o projeto segue até o momento limitado a um estudo sobre a oferta e demanda dos referidos serviços na região, e a um papel de mediação da Agência entre empresas demandantes e universidades ou institutos tecnológicos ofertantes.

1990- é em boa medida restrita na transição de 2010, pela interpretação rigorosa do Consórcio como ente formalmente composto pelas sete prefeituras.

É com essa perspectiva que a presidência do Prefeito Mario Reali, em 2011, enfatizou a reaproximação entre o Consórcio e a sociedade civil, com alguns movimentos coordenados. Em primeiro lugar, a orientação de abertura das reuniões dos GTs, em momentos e com pautas específicas, para a participação e o diálogo com representantes de entidades da sociedade civil. Em segundo lugar, iniciando e constituindo o Conselho Consultivo da entidade, como previsto no Protocolo de Intenções e no estatuto do novo Consórcio público, com a eleição de seis representantes e seus suplentes, e com sua posse na comemoração do 21º aniversário do Consórcio, em dezembro de 2011⁸. Em terceiro lugar, com o início das discussões sobre a composição do conselho consultivo da sub-região sudeste da Região Metropolitana de São Paulo, como previsto na lei que reorganizou a referida região metropolitana, aprovada na Assembleia Legislativa em meados de 2011.

Alguns desafios permanecem para os próximos anos, especialmente para o período 2013-16, quando teremos uma nova composição de prefeitos no Consórcio. No que tange à composição do Conselho Consultivo do Consórcio, é bastante provável que seja necessária a sua revisão, já que o dispositivo atual privilegia representações de caráter econômico: dos seis segmentos definidos para a eleição de representantes, quatro tem esse caráter (entidades da indústria regional, do setor comercial, do setor de serviços e dos sindicatos de trabalhadores) e apenas duas tem caráter mais amplo (universidades e “outros setores não representados” nas demais categorias). Não por outro motivo, enquanto as assembleias que definiram os representantes dos cinco segmentos claramente especificados o fizeram por aclamação, a assembleia do sexto segmento contou com a presença de mais de 30 entidades interessadas, especialmente envolvidas com a questão ambiental, social, educacional ou cultural, sendo necessária uma discussão mais longa e uma eleição formal para a indicação de titular e suplente. Desse modo, uma revisão do estatuto deverá

8 A referida posse contou com a participação do Ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho, em 19 de dezembro de 2011, na sede do Consórcio. Foram empossados como titulares Jeroen Klink (UFABC, pelas universidades), Rafael Marques (Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, pelos sindicatos), Emanuel Teixeira (Ciesp Santo André, pelas entidades da indústria), Nelson Braido (Associação Comercial de São Caetano do Sul, pelas entidades do comércio), Zoilo de Souza Assis Junior (pelo segmento de serviços) e Ronaldo Queródia (Instituto Acqua, pelos demais setores interessados).

claramente reavaliar essa composição, possivelmente orientada pelos eixos estruturantes de atuação e pelos grupos de trabalho do Consórcio.

Do mesmo modo e de forma articulada, a definição do conselho consultivo da sub-região Sudeste da RMSP poderá partir do Conselho da entidade e ampliar essa representação da sociedade civil. Durante oficina de trabalho realizada pelo Consórcio e pelo governo estadual em novembro de 2011, essa hipótese começou a ser delineada, com a possível ampliação do número de conselheiros para nove ou 18 representantes da sociedade civil.

Outro desafio é a superação da Câmara Regional como fórum de concertação entre o Grande ABC e o governo estadual, com dois caminhos possíveis e articulados. Em primeiro lugar a progressiva consolidação da RMSP, de suas sub-regiões e do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, formado pelos 39 prefeitos e pelos representantes do Estado. Aqui o desafio será colocar em jogo o peso institucional do Consórcio, inclusive na relação com a Prefeitura de São Paulo, que também integra todas as sub-regiões definidas pela lei aprovada. Mais que isso, porém, é o caminho que foi experimentado em junho de 2011, no encontro entre Consórcio e governo estadual denominado “Agenda Metropolitana do Grande ABC”. O encontro foi pautado pela agenda de prioridades de curto prazo do Consórcio, definida pelos prefeitos na assembleia de março de 2011, e organizado de modo a reunir em 14 discussões paralelas, os grupos de trabalho do Consórcio e as secretarias estaduais correspondentes. Estiveram presentes ao encontro 18 secretários de Estado e o próprio governador Geraldo Alckmin, e o modelo foi posteriormente replicado pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Metropolitano nos encontros similares realizados na Baixada Santista e Vale do Paraíba, com destaque para a objetividade em termos do estabelecimento de compromissos ou de uma agenda comum entre Grande ABC e governo estadual.

O terceiro grande desafio é a reestruturação da Agência de Desenvolvimento Econômico da região, em termos de sua organização e gestão, modelo de financiamento, missão e alinhamento com as prioridades estratégicas da região, e profissionalização⁹. Sem tais medidas, claramente a entidade permanecerá como um apêndice institucional de baixa relevância frente aos seus propósitos e responsabilidades formatadas na concepção original do então Prefeito Celso Daniel.

9 Essa questão surge já no Planejamento Estratégico do Consórcio para o período 2011/2020, a partir do debate no GT Desenvolvimento Econômico, formado pelos secretários das respectivas pastas nos sete municípios (Consórcio, 2010).

4. O MESMO JOGO, MAS DIFERENTE: O CONSÓRCIO COMO ENTE PÚBLICO, E A TRANSIÇÃO EM MARCHA

Não tratarei, no presente tópico, dos detalhes que pautam a transformação jurídica do Consórcio Intermunicipal Grande ABC em entidade pública, desde a aprovação da nova lei de consórcios públicos e sua regulamentação, entre 2005 e 2007, até a confirmação do novo estatuto em fevereiro de 2010. No momento em que o presente artigo é finalizado, chegamos a quase dois anos de atuação da entidade em seu novo caráter. Concentro-me portanto na transição em marcha ao longo desses dois anos, nas principais mudanças nessa atuação, e nos desafios para os próximos anos, e especialmente para o período 2013-2016.

A transição em marcha carrega em si a tradição do Consórcio, e a novidade do ente público¹⁰. A tradição do Consórcio, em seus 19 anos anteriores, é claramente um trunfo institucional. A cultura da articulação regional e da cooperação federativa é transmitida às sucessivas “gerações” de prefeitos eleitos desde 1990, inclusive em função de reeleições e portanto da permanência de alguns prefeitos por até 8 anos em determinados casos, permitindo a continuidade de iniciativas. Além disso, a existência do planejamento estratégico regional no período 2001-2010 (em que pese uma atuação institucional compreendida como menos “ostensiva” no período), a atuação dos grupos de trabalho –com a permanência de gestores públicos ao longo de sucessivos mandatos ou termos de governo municipal, são fatores que contribuem para a afirmação de uma cultura de articulação e cooperação entre os governos municipais, e junto aos demais entes federativos, já consolidada¹¹.

Ao mesmo tempo, a referida tradição não foi capaz de estabelecer laços fortes de articulação junto ao poder legislativo. A relação com senadores e deputados federais é pontual, e a pauta regional não é uma referencia clara

10 Em 2011 foi publicado pela Caixa Econômica Federal o Guia de Consórcios Públicos, tendo como uma de suas co-autoras a diretora jurídica do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, Maria Mirtes Gisolfi, que atuou junto aos secretários municipais de assuntos jurídicos no processo de transição institucional da entidade. Cf. BATISTA (2011).

11 Uma ampla compilação das ações do Consórcio entre 1990 e 2008 foi elaborada sob a presidência do Prefeito João Avamileno (Consórcio, 2008). Do mesmo modo, ações e acordos regionais, além de uma ampla reflexão conceitual sobre a articulação política e a integração regional no Grande ABC são objeto da tese de doutorado de Reis (2008).

para os parlamentares nessa esfera; a tentativa em 2011 de se estabelecer um diálogo nesse sentido ficou aquém do imaginado¹².

Entre os aspectos em que a tradição apóia a transição, vale destacar a transformação do projeto Casa Abrigo Regional, criado em 2003, no primeiro contrato de programa do novo consórcio público. Com duas casas cedidas por dois dos municípios para abrigar mulheres vítimas de violência na região, e seus filhos menores de 18 anos, o programa Casa Abrigo conta com orçamento anual pouco acima de R\$ 1 milhão, sendo o mais elevado investimento do Consórcio em relação ao seu orçamento total¹³. Por se tratar de um programa formal da entidade, é coordenado por um Conselho Gestor, formado por sete representantes dos municípios consorciados, com presidência rotativa; em 2011, a exemplo, a presidência foi exercida por Rio Grande da Serra, a menor dentre as sete cidades. O Programa Casa Abrigo, que já era uma referência externa relevante, recebendo em 2011 um dos cinco destaques principais do prêmio Chopin Tavares de Lima, concedido pela Fundação Faria Lima/Cepam do governo estadual, é nesse sentido um modelo para novos programas que possam ser instituídos formalmente. Outro avanço que possibilitou ao longo da curta transição realizada até o final de 2011, foi a integração de esforços e perspectivas de diferentes grupos de trabalho.

Tradicionalmente vinculado, e de fato oriundo de proposições do GT Gênero no início dos anos 2000, no final de 2011 verificou-se a bem sucedida aproximação entre o Conselho Gestor do programa, o GT Gênero e o GT Segurança Pública, com o propósito de estabelecer medidas de apoio à segurança dos equipamentos públicos, e especialmente das mulheres abrigadas e da equipe conveniada para a gestão do programa. Estabeleceu-se dessa forma uma interessante iniciativa, efetivamente colocada em prática no início de 2012, com a cessão de guardas civis femininas de diferentes municípios, para atuar internamente às duas casas, em escala coordenada pelos comandantes das GCM sob a orientação do GT Segurança Pública.

-
- 12 Apenas uma reunião de trabalho entre os prefeitos e a senadora Marta Suplicy foi realizada, mas as iniciativas levantadas ou sugeridas no encontro não foram traduzidas em ações específicas. Apenas o deputado federal José de Filippi elaborou uma emenda de interesse regional e articulada a uma das prioridades do Consórcio, solicitando recursos para um sistema de comunicação integrada entre os agentes de trânsito dos sete municípios.
 - 13 Em 2011, o orçamento total do Consórcio alcançou o valor de R\$ 4,7 milhões, devendo passar a R\$ 5,4 milhões em 2012. O programa Casa Abrigo em 2012 contará com recursos da ordem de R\$ 1,02 milhão.

A integração entre distintos grupos de trabalho foi também um aspecto enfatizado nessa fase inicial de transição para o estatuto de consórcio público, dada a necessária transversalidade de algumas ações. Nesse sentido, o presidente Mario Reali reuniu-se com todos os coordenadores de grupos de trabalho, em março de 2011, solicitando que indicassem prioridades de curto prazo, extraídas do planejamento 2011-2020¹⁴; tais prioridades deveriam orientar as ações dos GTs, assim como o diálogo junto aos governos federal e estadual, a partir de sua aprovação pela Assembleia de Prefeitos (como de fato ocorreu, na reunião realizada em 14 de março de 2011). Além disso, orientou os coordenadores dos GTs que buscassem dialogar entre si, sem necessidade de autorização por parte da presidência ou da secretaria executiva do Consórcio, para encaminhar ações e iniciativas onde a presença de dois ou mais GTs se mostrasse necessária ou adequada.

Se numericamente esse diálogo entre coordenadores de diferentes GTs foi restrito, especialmente à organização de eventos ou seminários, pode-se dizer também que esse aspecto é de fundamental relevância para o período 2012-2016, no qual a consolidação do Consórcio como ente público é uma missão estratégica para os prefeitos atuais e aqueles que assumirão o governo de seus municípios, e portanto a entidade, em 2013.

Ainda em relação aos grupos de trabalho, vale mencionar que se de um lado a sua atuação desde o final dos anos 1990, a partir da Câmara Regional, é também um trunfo para a transição de curto prazo, de outro continua havendo uma expressiva heterogeneidade e distinção entre grupos mais e menos ativos. Como aspectos que levam à fragilização dos grupos, penso que vale destacarmos três pontos específicos. O primeiro é o alto grau de informalidade anteriormente verificado na composição dos GTs, e a correspondente rotatividade de seus integrantes, mesmo ao longo dos quatro anos de termo de governo municipal; tal aspecto, se em tese mais controlado dado que a indicação formal dos representantes de cada município em cada GT deve ser oficialmente encaminhada com a assinatura do prefeito correspondente, ainda persiste. Em segundo lugar, e possivelmente com um peso ainda maior que o item anterior, o fato de que em número significativo, ou em grupos considerados estratégicos, os representantes dos municípios não são quadros do primeiro escalão, ou seja, secretários municipais das correspondentes pastas; ou

14 As ações e iniciativas de âmbito regional indicadas pelos grupos de trabalho para o período 2011-2020 estão registradas no documento publicado pelo Consórcio (2010) em seu 20º aniversário.

alternativamente, há diversas situações onde o secretário ou secretária municipal é membro titular do GT, mas delega ao suplente a representação de fatos nas atividades e iniciativas de caráter regional. Contraexemplos interessantes nesse sentido são os GTs Saúde e Segurança Pública, onde respectivamente o SUS e o necessário diálogo junto à esfera estadual, ou a existência dos chamados gabinetes integrados de segurança, impõe uma prática de cooperação intermunicipal e federativa que não se coloca na mesma medida em outros temas da política pública (sendo a Educação talvez o caso oposto mais crítico, dada a desarticulação entre as três esferas de governo). Isso não impede que grupos sem a presença de quadros do primeiro escalão se destaquem no encaminhamento de ações regionais de relevo, como veremos.

Por fim, o terceiro aspecto é o isolamento de cada grupo em si mesmo, como se fossem compartimentos estanques e sem comunicação. Embora estejam organizados em seis eixos estratégicos, que congregam os respectivos grupos de trabalho (Infraestrutura, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Educação/Cultura/Esportes, Saúde e Segurança Pública), não há uma perspectiva integrada em cada eixo que permitisse uma melhor coordenação mesmo entre os seus correspondentes GTs. Em 2009, sob a presidência do prefeito José Auricchio Junior (São Caetano do Sul), foram criados Núcleos Estratégicos, compostos apenas e obrigatoriamente por secretários municipais, com a intenção de ter uma visão geral e coordenada dos GTs em cada eixo correspondente. Os sete secretários municipais de desenvolvimento econômico, para citarmos um exemplo, constituíram entre 2009 e 2010 o Núcleo Estratégico Desenvolvimento Econômico Regional; porém, na transformação para a figura do consórcio público em 2010 os referidos núcleos foram transformados em GTs e em boa medida perderam a perspectiva que carregavam em sua concepção original.

Como dito anteriormente, isso não significa porém a impossibilidade de ações e iniciativas relevantes de articulação regional, mesmo com a ausência de quadros do primeiro escalão à frente de determinados grupos de trabalho. O período 2010/11 mostra situações de intensa mobilização, dentre as quais destaco os casos dos GTs Mobilidade e Defesa Civil, cujas definições de prioridades e capacidade de integração entre os representantes dos municípios levaram a avanços significativos na execução do planejamento estratégico, bem como à frequente inserção dessas temáticas na pauta das assembleias dos Prefeitos ao longo do referido biênio. Indo além, considero importante mencionar a capacidade de liderança do coordenador do Grupo de Trabalho como um fator decisivo para o maior avanço das iniciativas regionais em diferentes temáticas.

Concluo o presente tópico mencionando mudanças institucionais e organizacionais relevantes, com alto impacto sobre as ações do Consórcio. A primeira delas é a estruturação da Diretoria de Programas e Projetos, que passa a ser composta desde meados de 2011 por três técnicas e dois assistentes encarregados da assessoria aos GTs, especialmente aqueles relacionados com infraestrutura, desenvolvimento urbano e gestão ambiental, e assistência social; o resultado é um suporte técnico diferenciado, mas cujo sucesso depende também da mobilização e envolvimento de cada GT. Não é demais notar que um dos desafios em termos de cultura organizacional está na compreensão do Consórcio como sendo uma entidade formada não apenas pela equipe interna¹⁵, mas por todos os integrantes de grupos de trabalho e conselhos gestores dos contratos de programa.

De modo similar, mas atendendo à integração entre as três diretorias que compõem o Consórcio, temos a estruturação do Centro de Documentação e Memória do Consorcio, inaugurado em dezembro de 2011, e que deverá centralizar toda a documentação técnica, administrativa e jurídica da entidade, além de receber a doação do acervo público do Prefeito Celso Daniel e os documentos principais dos congressos de história realizados na região. A formalização dos atos e procedimentos do Consórcio enquanto ente público se torna, aliás, muito mais rigorosa, impondo à estrutura interna do Consórcio um novo padrão de trabalho e de controles, especialmente no campo administrativo e jurídico.

5. A QUESTÃO METROPOLITANA, UM TEMA À PARTE NA ATUAL TRANSIÇÃO

A questão metropolitana se coloca como particularmente relevante no período recente, dada a sincronização entre a transformação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC e a aprovação da lei que reorganiza a Região Metropolitana de São Paulo (lei estadual 1139/2011). O debate implícito que se coloca em meio às discussões do referido instrumento legal, apon-tava, em meados do ano, para a possível fragilização do Consórcio com o surgimento do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, e com um

15 A estruturação da equipe em sintonia com o protocolo de intenções e o estatuto aprovados define uma composição com apenas cerca de 20 empregados diretamente pela entidade, entre cargos de confiança (7) e concursados (12). O estatuto do Consórcio está disponível permanentemente no sítio da entidade (www.consorcioabc.sp.gov.br).

evidente novo protagonismo do governo estadual, através da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitana criada no início da nova gestão do governador Geraldo Alckmin.

Muito embora esse seja um processo em curso, o seu andamento em 2011 aponta para um posicionamento institucional bastante claro do Consórcio. Isso passa pela realização de duas audiências públicas na região, uma delas na sede da própria entidade, e pelo diálogo intenso entre o secretário estadual Edson Aparecido e o presidente do Consórcio, prefeito Mario Reali, em distintos fóruns e ocasiões, anteriores ou posteriores à aprovação da lei¹⁶. Além de reiterar a relevância dos consórcios públicos nessa nova construção institucional –lembrando que outros dois consórcios públicos de peso estão organizados na RMSP, o Conisud e o Condemat¹⁷. Além disso, a definição das sub-regiões que passam a compor formalmente a RMSP, no artigo 4º da lei já mencionada, estabelece a sub-região sudeste com os sete municípios que constituem o Grande ABC, além da cidade de São Paulo, que integra todas as sub-regiões definidas. Dessa forma, verifica-se a clara perspectiva de representação institucional do Consórcio à frente dos debates sobre a sub-região, fortalecendo sua capacidade de concertação seja frente ao governo estadual ou à prefeitura da capital paulista¹⁸.

De forma adicional, também a realização de um expressivo encontro entre o governo estadual (com a presença do governador Alckmin e de 18 secretários estaduais) e o Consórcio, em junho de 2011, é pautada pela relação de prioridades de curto prazo definidas pela Assembleia de Prefeitos, e organizada a

-
- 16 Vale lembrar que o Presidente do Consórcio ao longo de 2011, o prefeito Mario Reali (Diadema), havia sido proponente de projeto de lei sobre o mesmo tema, na sua condição anterior de deputado estadual.
 - 17 Respectivamente, Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo (atualmente presidido por Embu das Artes) e Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê (atualmente presidido por Ferraz de Vasconcelos). Por questões de agenda, não foi viabilizada uma reunião entre os presidentes dos três consórcios ao longo de 2011.
 - 18 Para uma discussão conceitual mais detalhada, vide a reflexão de Abrucio, Sano e Sydow (2010), propondo uma tipologia de arranjos associativos territoriais, e debatendo a cooperação intergovernamental nas regiões metropolitanas. Vale notar, todavia, que os autores sobrestimam o papel efetivamente desempenhado pela Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, ao tratar especialmente da experiência do Consórcio do Grande ABC como inspiradora de outras ações de consorciamento. Do mesmo modo, a abordagem mostra-se desatualizada em relação ao novo pacto na transição para o consórcio público, ao apontar para a possibilidade de abandono da entidade por parte algum prefeito (Abrucio, Sano e Sydow, 2010, p. 43), o que não procede, dado que a criação ou a alteração na composição do Consórcio deve obrigatoriamente passar pelos legislativos municipais.

partir da estrutura de eixos e grupos de trabalho do próprio Consórcio, permitindo um diálogo claro em relação às demandas imediatas de investimento estadual no Grande ABC. A própria denominação do encontro, definida entre as partes como “Agenda Metropolitana do Governo Estadual e do Consórcio Intermunicipal Grande ABC”, mostra o reconhecimento do protagonismo da entidade regional, e se contrapõe ao modelo utilizado até então pelo governo estadual, pautado pelo título “Governo Presente” e por um atendimento fragmentado dos secretários estaduais aos prefeitos de diferentes regiões administrativas do Estado. Importante notar que o modelo de encontro realizado no Grande ABC serve posteriormente de referência para eventos similares realizados na Baixada Santista e no Vale do Paraíba, como enfatiza o próprio Secretário de Desenvolvimento Metropolitano, Edson Aparecido, inclusive no ato oficial de assinatura da Lei 1139 pelo governador Alckmin.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O quinquênio 2012-2016 coloca à frente do Consórcio Intermunicipal Grande ABC a seqüência de desafios que corresponde à consolidação de seu novo estatuto como ente público, como já mencionado ao longo dos tópicos anteriores. A clara definição de prioridades ao longo do período, e mesmo uma revisão do planejamento estratégico elaborado para toda a década, estão certamente em posição de destaque. Com isso, também as agendas de cooperação interfederativa junto ao governo federal e estadual, e mesmo as iniciativas que demandam ação tripartite, poderão ter prosseguimento independentemente da transição entre presidências de diferentes municípios ao longo desse período futuro. Em particular, cabe destacar o desafio de uma aproximação mais intensa junto ao governo federal, no contexto da presidência de Dilma Rousseff, e do protagonismo na construção institucional da RMSP, em especial junto ao governo estadual e ao município de São Paulo.

Colocar o peso institucional do Consórcio em projetos estruturantes para a transformação regional de longo prazo, é certamente um corolário da reflexão acima. A necessária busca por qualidade de vida no território regional, por um novo modelo de desenvolvimento econômico regional, por um planejamento urbano articulado, por uma gestão ambiental mais incisiva, por uma política social integrada, colocam aos prefeitos, secretários e representantes dos governos municipais nos grupos de trabalho do Consórcio, uma missão crítica, para a qual a contribuição do Consórcio poderá alcançar uma nova escala, de alta relevância política.

A maturação e progressiva profissionalização da equipe interna, a adequada inserção dos grupos de trabalho nos projetos e programas correspondentes à estratégia regional, a captação de recursos mais agressiva, e mesmo um modelo de financiamento mais ousado em termos dos recursos próprios geridos pelo Consórcio¹⁹, são elementos que necessariamente devem dar suporte à consolidação do processo de transição ora em curso. A gestão e elaboração de projetos, e a composição de um fundo mais robusto para contrapartidas na captação de recursos ou financiamentos de alcance regional, são também aspectos claramente necessários para o salto de qualidade em relação aos objetivos e ações do Consórcio no território do Grande ABC.

Por fim, também o aproveitamento de vantagens administrativas para os municípios consorciados pode ser colocado em marcha, a exemplo de procedimentos licitatórios com capacidade de atender a aquisição de bens e serviços comuns, capacidade ou potencialidade ainda não exercida pelo novo ente público.

Finalizo com a óbvia constatação de que o sucesso dessa transição, e portanto da reconstrução institucional do Consórcio Intermunicipal Grande ABC no futuro imediato, está ligada como antes, à capacidade de articulação regional, de diálogo junto às demais esferas de governo e aos parlamentos, de suporte e reconhecimento junto à sociedade civil, e de lideranças fortes na condução do processo. É na capacidade política do território regional, e na continuidade de uma trajetória de consenso para a transformação permanente da região, que está a chave do processo.

Luis Paulo Bresciani · Secretário Executivo do Consórcio Intermunicipal Grande ABC (2011 a 2012), e professor do Programa de Pós-graduação da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS), desde 2002. Foi secretário municipal de Desenvolvimento Econômico em Santo André (2006/07) e Diadema (2009/II). Agradeço a Maria Mirtes Gisolfi, João Ricardo Guimarães Caetano, Rogerio Sandoli de Oliveira, Luciana Yamashita e Roberta Romão Bueno, além de toda a equipe técnica e administrativa do Consórcio, pela experiência compartilhada na gestão da entidade. O autor assume a responsabilidade por todas as opiniões e pela reflexão presentes nesse artigo, que não têm caráter institucional.

19 De modo simplificado, o orçamento próprio do Consórcio é formado pela somatória de um rateio entre os sete municípios, que tem como parâmetro o valor de 0,1% da receita municipal do ano anterior, com uma estimativa de correção para o ano posterior. Ou seja, o orçamento de 2012 toma como base o valor da arrecadação municipal em 2010, com um fator de correção.

REFERENCIAS

- ABRUCIO, F.; SANO, H.; SYDOW, C.T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J.J. (org.). *Governança das metrópoles*. São Paulo: Annablume, 2010.
- BATISTA, S. et al. *Guia de Consórcios Públicos*. Brasília, DF : Caixa Econômica Federal, 2011. /3 volumes/
- CAMARGO, Z.M. *O Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e as ações regionais na década de 1990*. São Caetano do Sul: Universidade Municipal de São Caetano do Sul, 2003. /Dissertação de Mestrado/
- CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. *20 anos planejando e executando ações regionais*. Santo André: Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 2010. /Planejamento Estratégico 2011-2020/
- _____. *Relatório das principais ações do Consórcio Intermunicipal 1990-2008*. Santo André: Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 2008.
- DANIEL, C. Uma experiência de desenvolvimento econômico local: a Câmara Regional do Grande ABC. In: GUIMARAES, N.A.; MARTIN, S. (org.). *Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais*. São Paulo: Senac, 2001
- GUIMARÃES, N.A.; MARTIN, S. (org.). *Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais*. São Paulo: Senac, 2001
- REIS, R.C. *Alternativa política no contexto federativo: integração regional no Grande ABC Paulista*. São Paulo: Blucher, 2008.
- SABÓIA, J. Descentralização industrial no Brasil na década de 90: um processo dinâmico e diferenciado regionalmente. *Nova Economia*, v.11, n.2, p. 85-122, dez. 2001.

A experiência do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano¹

179

NINA BEST

INTRODUÇÃO

O Consórcio de Transportes da Região Metropolitana do Recife (CTM), cujo nome fantasia é Grande Recife, foi formalmente inaugurado no dia 08 de setembro de 2008. O CTM constitui um consórcio público de natureza jurídica de direito privado e sem-fins lucrativos, e tem como objetivo a gestão plena e associada do Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana de Recife (STPP/RMR). O Consórcio constitui uma empresa pública multifederativa de regime híbrido, ou seja, embora tenha personalidade jurídica de direito privado, é uma entidade de natureza pública, e por ser multifederativa, passa a constituir a administração indireta de todos os entes federativos que a compõem.

O Grande Recife é o primeiro consórcio intergovernamental de âmbito metropolitano estabelecido no país, e foi o primeiro a ser estabelecido na RMR para a gestão do serviço de transporte público coletivo. Entre as suas principais funções, o CTM é responsável por planejar e gerir o sistema de transporte público coletivo da região metropolitana garantindo qualidade e universalidade dos serviços. O Grande Recife inaugura um novo paradigma

¹ Este artigo está baseado na dissertação de mestrado de Nina Best: “Cooperação e Multi-Level Governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano”, apresentada à Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-EAESP), 2011.

na gestão metropolitana de um serviço público de âmbito metropolitano. Este arranjo é inovador porque propõe uma gestão compartilhada do sistema de transporte público metropolitano como um todo. A criação do consórcio prevê a eliminação da sobreposição e competição entre os serviços municipais e intermunicipais de transporte coletivo, racionalizando o sistema, reduzindo os custos de gestão e melhorando a qualidade do serviço, tendo sempre em vista as necessidades de deslocamento do cidadão metropolitano.

O consórcio é um instrumento de gestão de uma política pública estratégica e um arranjo institucional de governança metropolitana. Diferente de outras experiências de cooperação intergovernamental e de outros consórcios, o CTM é induzido por decisão do governo de Pernambuco de cooperar e compartilhar a responsabilidade da gestão do sistema de transporte metropolitano com os demais municípios da RMR, tornando-o um caso extremo. Ao criar uma empresa pública multifederativa com a intenção de envolver todos os entes metropolitanos da RMR, o Grande Recife substituiu EMTU-Recife e passa a compartilhar ônus e bônus que antes eram de exclusiva responsabilidade da esfera da estadual, entre os entes federativos consorciados. Dessa forma, o consórcio propõe um novo modelo democrático e cooperativo de gestão de transportes coletivos que pressupõe o compartilhamento de responsabilidades entre os entes das distintas esferas governamentais que compõem o arranjo para o desenvolvimento de uma política metropolitana única.

Para muitos, o órgão gestor do sistema de transporte público dormiu EMTU e acordou Grande Recife. No entanto, passaram-se quase oito anos desde a primeira conversa acerca da necessidade de repactuar a gestão do transporte metropolitano na RMR. O CTM é uma experiência pioneira e inovadora, tanto no sentido da discussão teórica sobre a política pública de transporte – que em geral é tratada em partes de acordo com a esfera de governo sendo abordada, e que tem por característica ser uma política em que a competição é predominante –, quanto em relação ao que a literatura aponta em termos dos arranjos de cooperação intergovernamentais, principalmente em âmbito metropolitano.

Para melhor apresentar o caso do CTM e abordar as questões presentes, este artigo foi dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. A seção seguinte contextualizará a questão federativa e metropolitana no debate sobre políticas públicas de transporte coletivo. Em seguida, será feito um breve apanhado histórico do transporte público na RMR, contextualizando a criação e a importância da EMTU-Recife, até o seu declínio. A próxima seção apresentará o CTM, enfocando o contexto da sua criação, seu arranjo institu-

cional, e os principais desafios existentes para que esse arranjo se torne de fato metropolitano. Por fim, serão apresentadas as considerações finais sobre o caso, explorando a sua singularidade, potencialidades e desafios.

FEDERALISMO E COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL PÓS-1988

A Constituição Federal de 1988, promulgada após quase duas décadas sob o regime militar, instituiu um tipo específico de federalismo no Brasil. O processo de redemocratização no Brasil caminhou de mãos dadas com a descentralização, que passou a ser entendido como eixo fundamental para a redemocratização e, conseqüentemente, como processo norteador de reformas do setor público.² O novo desenho institucional adotado para a divisão territorial do poder refletiu esse sentimento, e promoveu alto grau de descentralização, política e financeira, do centro para os níveis subnacionais de governo. A Carta Magna de 1988 definiu os estados e municípios como entes federativos dotados de autonomia política, administrativa e fiscal.

Apesar da significativa descentralização às esferas subnacionais, poucos poderes constitucionais são alocados aos estados e municípios, sendo grande parte da produção de legislação e formulação de políticas públicas de âmbito nacional concentrado pela União, o que acaba restringindo a capacidade das esferas subnacionais de adotarem políticas próprias. Observando os princípios da descentralização e da subsidiariedade, os serviços públicos essenciais (educação, saúde, assistência social, transporte, segurança etc.) são prioritariamente de competência municipal, secundariamente estadual e em último caso, federal.

Vale destacar que na opinião de Souza (2003), com exceção das políticas de saúde e educação, as relações intergovernamentais são marcadas por competição e conflito. Isto ocorre porque, “apesar dos constituintes brasileiros caminharem na direção do chamado federalismo cooperativo” (Souza, 2003, p. 151), as relações intergovernamentais não se apresentaram como motivo de preocupação para eles.

O transporte público é uma política pública estratégica de competência dos três entes federativos – variando apenas em escala a competência atribuída. De acordo com a Constituição de 1988, o transporte público coletivo

2 É oportuno lembrar que o processo de descentralização assumiu diversos significados e conteúdos, porém para este trabalho, iremos olhar a descentralização apenas no que diz respeito às funções e responsabilidades assumidas pelos níveis subnacionais de governo.

intramunicipal é de responsabilidade do município, o transporte intermunicipal é da responsabilidade do Estado, e o transporte interestadual é de responsabilidade da União. Em âmbito metropolitano, onde a circulação de passageiros entre os territórios administrativos dos municípios é grande, a sobreposição de competências e a consequente competição entre os sistemas municipais e estadual ocorre, fortalecendo a noção de um sistema de transporte fragmentado, em que as distintas partes coexistem.

Para Diba (2004), o arranjo federativo pós-1988 trouxe a descentralização e a democracia como avanços, mas também problemas “causados principalmente pela falta de mecanismos de coordenação que gerassem um equilíbrio entre competição e cooperação nas relações intergovernamentais.” (Diba, 2004, p. 42). O autor destaca dois resultados que surgem a partir destes problemas, são eles a ausência de mecanismos de cooperação intergovernamental, principalmente intermunicipal, e a falta de um desenho adequado para a gestão das regiões metropolitanas que fosse capaz de dar conta dos problemas comuns característicos dessas áreas.

Institucionalizadas no final da década de 1960 sob o marco do regime autoritário, as Regiões Metropolitanas (RMs) brasileiras foram configuradas numa lógica nacional-desenvolvimentista centralizada no Governo Federal. As primeiras RMs brasileiras foram criadas de forma padronizada e não-democrática a partir de lei complementar no início da década de 1970. Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, as RMs foram descentralizadas para os seus respectivos governos estaduais, que passaram a ter a competência de instituí-las nos seus territórios por meio de leis complementares.

Segundo Azevedo e Mares Guia (2010), teoricamente, a estadualização permitiria “o surgimento de formatos institucionais mais condizentes com as diferentes realidades regionais ao atribuir às Assembleias Legislativas a responsabilidade pelo tratamento da questão metropolitana” (Azevedo; Mares Guia, 2010, p. 80). No entanto, de modo geral, as constituições estaduais pós-1988 não criaram mecanismos para a incorporação da gestão metropolitana do território nos seus respectivos espaços, ou então romperam o conceito econômico e físico-espacial de RMs vigente no regime militar e permitiram a criação de inúmeras RMs no mesmo estado, dando maior importância à variável política (Souza, 2003, p. 152).

Observando a RM como um sistema, ou organismo, percebe-se que os problemas são comuns a todos os municípios. Apesar disto, as políticas públicas metropolitanas são marcadas pela fragmentação, uma vez que os

municípios tendem a buscar soluções individualizadas para os problemas que os afligem. A interdependência dos problemas da cidade metropolitana não reconhecem e não são restringidos pelas fronteiras administrativas dos municípios que a integram.

Apesar disso, dada a grande heterogeneidade intrametropolitana pode-se verificar que certos problemas são mais acentuados em certas partes do conglomerado que em outras, fazendo que certas políticas sejam de maior ou menor interesse para os gestores dos municípios metropolitanos. Este fator evidencia tensões entre os entes metropolitanos e impacta diretamente a gestão metropolitana, uma vez que há necessidade de respeitar a autonomia dos municípios e simultaneamente compatibilizar as questões que os tornam interdependentes. As questões que ficam referem-se à melhor forma de gerir a cidade metropolitana, aos principais fatores que dificultam a cooperação interfederativa nessas regiões para a atuação mais efetiva de políticas públicas, e à identificação dos incentivos necessários para fomentar a cooperação nessas regiões.

Spink (2005) aponta para a ausência generalizada de estruturas de governo metropolitano e a preferência por desenhos de governança metropolitana. Aqui, governança se refere a mecanismos para lidar com ampla variedade de problemas, questões e assuntos nos quais distintos grupos e interesses regularmente chegam a acordos mutuamente satisfatórios e decisões comprometedoras por meio da negociação e deliberação entre eles e na cooperação da implementação destas decisões. Neste momento é interessante diferenciar o termo gestão, que resulta da administração propriamente dita de alguma coisa, do processo de gerir uma política, por exemplo. Spink et al. (2009) definem gestão metropolitana, como termo “agregador da necessidade de planejar e buscar soluções para as questões sociais e econômicas decorrentes dessa justaposição de lógicas territoriais individuais.” (Spink et al., 2009, p. 455).

A ausência de mecanismos formais de cooperação intergovernamental e a percepção da cooperação como um jogo de soma zero contribuem para gerar uma situação de “tragédia dos comuns”.³ Um dos principais desafios metropolitanos diz respeito à cooperação interfederativa nessas regiões, não apenas para a implementação de políticas públicas, mas também porque essas

3 Em 1968, Garrett Hardin escreveu um artigo chamado “A Tragédia dos Comuns”. Usando uma metáfora simples, o autor discute os impactos da ação individual (maximização de ganhos próprios) em um mundo de recursos limitados. Para o autor, a liberdade individual dentro dessa área comum leva à ruína. Pode-se usar este termo para compreender o uso de recursos comuns, ou mesmo problemas comuns.

regiões apresentam “o *locus* fundamental na organização do sistema econômico do novo modelo produtivo contemporâneo.” (Feijó, 2010, p. 14).

A realidade intergovernamental pós-1988 no que diz respeito à questão metropolitana se tornou ainda mais complexa, não somente pela ausência de instrumentos formais de cooperação intergovernamental, mas também pela recém-adquirida autonomia dos municípios na nova estrutura federal brasileira. Segundo Klink (2008), o debate sobre as regiões metropolitanas aponta para um paradoxo – enquanto as RMs “concentram importantes problemas e oportunidades, verificamos, ao mesmo tempo, que o arcabouço institucional que deveria nortear a organização, gestão e financiamento desses territórios não está à altura de lidar com os desafios e aproveitar as potencialidades” (Klink, 2008, p. 5).

Dito isso, vale lembrar que a ausência de mecanismos formais de cooperação não significa que a cooperação não exista, ou não faça parte da realidade federativa brasileira. Existem inúmeros exemplos de arranjos cooperativos entre entes federativos, como consórcios intermunicipais, comitês de bacia, regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs), as Câmaras, Redes, Agências Intermunicipais, envolvendo uma variedade de atores e até mesmo outras esferas federativas. Essas parcerias têm como principal objetivo superar a tragédia dos comuns e fortalecer ações conjuntas na solução de problemas que transcendem as jurisdições individuais dos municípios, por meio da articulação e racionalização dos recursos oriundos de cada esfera de poder.

Desde a década de 1960, quando passam a existir com maior frequência, os consórcios se apresentaram como alternativa na ausência de instrumentos ou mecanismos formais para fomentar a cooperação dentro do novo arranjo federal democrático e descentralizado pós-1988. Esses consórcios, de caráter predominantemente intermunicipal, surgiram de forma ascendente (Cruz, 2002) e voluntária, ou seja, a partir de pactos e acordos entre municípios para a realização de objetivos de interesse comum e para a resolução de problemas comuns, principalmente no que diz respeito ao planejamento regional integrado e a prestação de serviços públicos.

Somente em 2005, com a criação da Lei Federal nº 11.107, conhecida como Lei de Consórcios Públicos, é que surge um arcabouço jurídico-institucional apto a regimentar os novos arranjos institucionais. Um dos principais objetivos da criação dos consórcios públicos é “viabilizar a gestão pública nos espaços metropolitanos, em que a solução de problemas comuns só pode se dar por meio de políticas e ações conjuntas”. Antes dessa lei, o convênio era um instrumento de cooperação frágil muito utilizado para acordos de coope-

ração intergovernamentais pontuais (Machado, 2009). Este estudo vê o consórcio público como um possível instrumento de gestão compartilhada que favorece e fortalece o modelo de federalismo cooperativo almejado pela Carta Magna de 1988.

A REGIÃO METROPOLITANA DE RECIFE E A EMTU-RECIFE

Dotados de uma visão altamente tecnocrática os militares impuseram políticas urbanas extremamente centralizadoras, em especial nas grandes cidades, tidas como centros estratégicos de desenvolvimento. As agências federais criadas para implementar as políticas de habitação, transporte público, saneamento básico, entre outras, intermediavam recursos da União aos municípios das RMs e geriam os serviços de interesse metropolitano nesses territórios (Gouvêa, 2005). Entre as agências, podemos destacar as Empresas Metropolitanas de Transportes Urbanos – EMTUs, braços descentralizados do governo central a partir da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) na implementação da Política Nacional de Transportes.

Apesar do empenho do Governo Federal, em boa parte das regiões metropolitanas as EMTUs nem chegaram a ser criadas, uma vez que o modelo imposto desconsiderava a autonomia e especificidades dos municípios. Brasileiro e Santos (1999) destacam que “Recife foi, talvez, a cidade que pôs em prática, de maneira mais fiel, o modelo de planejamento de transportes urbanos preconizado pela União, baseado na EBTU e nos organismos metropolitanos.” (Brasileiro e Santos, 1999, p. 212).

A criação da EMTU-Recife, em 06 de abril de 1979, tinha o objetivo de racionalizar o sistema de transporte da RMR, eliminando a superposição de órgãos, de administração direta e indireta, responsáveis pelo transporte público coletivo e evitando assim maiores conflitos jurisdicionais relacionados à política pública. Meses após a instituição da EMTU-Recife, através da Lei Estadual 8.043 de 19 de novembro de 1979, é instituído o Sistema de Transporte Público de Passageiros (STPP) da RMR, atribuindo “à EMTU as funções de supervisão, coordenação e controle dos serviços e operação do sistema de transportes.” (Ramalho, 2009, p. 108).

Em 1979, durante sua criação, “foi prevista a possibilidade da EMTU-Recife assumir toda a gestão do transporte público de passageiros da RMR, abrangendo não só as linhas intermunicipais, mas também os sistemas internos de cada município.” (Ramalho, 2009, p. 109). No entanto, somente a Prefeitura de Recife, governada pelo prefeito Gustavo Krause, a quem é atribuída uma

visão metropolitana, realizou, por meio de convênio, uma delegação completa do seu serviço municipal à EMTU. Embora os demais municípios metropolitanos não tenham celebrado convênios com a EMTU, com exceção de uma delegação parcial de Jaboatão dos Guararapes e de Olinda, as prefeituras metropolitanas também deixaram de assumir o comando do seu transporte coletivo, sendo possível, à época, observar o desaparelhamento das administrações e lacunas na legislação (Teixeira, 2009). De toda forma, a delegação das linhas municipais de Recife, juntamente com as linhas intermunicipais geridas pela recém-criada empresa, “assegurava ao órgão a atuação em praticamente 90% do STPP da RMR” (Travassos, 1996, p. 64), as linhas internas dos demais municípios tinham peso pouco significativo no contexto metropolitano.

A partir de 1980, o Governo Federal descentralizou a responsabilidade de reajuste de tarifas, transferindo-a para os municípios. Passou a ser responsabilidade dos municípios mediar os interesses, de um lado dos empresários, que pressionavam por uma tarifa que cobrisse de forma integral os custos do serviço, e do outro lado, dos usuários, que se mobilizavam para protestar contra o reajuste da passagem e demandar a estatização do serviço de transporte. O ponto focal das contestações e protestos sempre esteve em torno da questão tarifária, e o Governo do Estado acabou assumindo o ônus financeiro e político em relação à União e aos municípios. Assim, a EMTU acabou se tornando ‘o calcanhar de Aquiles’ do Governo do Estado, visto que era incapaz de conter o aumento dos custos do sistema de transporte que impactam diretamente o custo da tarifa de ônibus (Teixeira, 2009).

Nesse mesmo período o Sistema Estrutural Integrado (SEI), rede integrada de transporte do STPP/RMR, foi implantado. A implantação do SEI tinha três principais objetivos: reforçar o caráter social dos serviços de transporte público; utilizar racionalmente os modos de transporte, integrando as infraestruturas ferroviárias e do trólebus à malha viária; e proteger a área central da cidade a partir de uma melhora na conexão entre os bairros pelos eixos perimetrais, ampliando as possibilidades de deslocamento a partir dos terminais de integração, dessa forma rompendo com o modelo radioconcêntrico de crescimento urbano para um modelo descentralizado. Segundo Brasileiro e Santos (1999), a concepção do SEI e dos terminais de integração “representam a coroação dos esforços de planejamento urbano e de transporte amadurecidos ao longo dos planos e estudos realizados no decorrer da história do Recife.” (Brasileiro e Santos, 1999, p. 217).

Ao longo de suas quase três décadas de existência, a EMTU-Recife se estabeleceu como uma experiência bem-sucedida na gestão do sistema de

transporte público coletivo metropolitano da RMR. Ao completar a sua primeira década, a EMTU ampliou a participação no seu Conselho e nele incluiu representantes de todos os municípios metropolitanos. Segundo Travassos (1996), esse Conselho foi a semente de um fórum que ao longo do tempo foi sendo ampliado e aperfeiçoado para se constituir num elemento fundamental na preservação da gestão metropolitana. A EMTU-Recife foi capaz de, até certo ponto, se adequar à necessidade de diluir a centralidade da sua gestão, instituindo uma forma de gestão “mediante um intenso processo de negociação entre atores relevantes.” (Brasileiro; Santos; Orrico Filho, 1997 *apud* Ramalho, 2009, p. 111).

Por outro lado, a criação do Conselho Metropolitano de Transporte Urbano (CMTU) não foi suficiente para eliminar as fragilidades cada vez mais expostas do modelo de gestão pela EMTU: é difícil falar de coordenação metropolitana do transporte público, quando, com exceção de Recife, os demais sistemas de transporte municipais, quando existentes, estavam sob tutela municipal. Desde sua criação, em 1979, a EMTU-Recife fazia a gestão do sistema de transporte público coletivo da RMR e do sistema municipal de transporte do Município de Recife, atribuição que foi delegada ao Estado por meio de convênio em 1980, e novamente em 1994. Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, o transporte público ficou caracterizado como um serviço público de caráter essencial de interesse e competência municipal. Assim, um dos principais fatores de fortalecimento da gestão do STPP/RMR pela EMTU-Recife, com a Constituição de 1988, se tornou uma de suas principais fragilidades.

Em todas as eleições municipais subsequentes, o debate sobre a possibilidade de municipalizar o sistema de transporte se fazia presente e o risco de denúncia do convênio ameaçava a estabilidade do órgão gestor. Apesar disto, o prefeito que ao final assumia a gestão municipal, via de regra, se fazia ausente do debate sobre o transporte público, uma vez que este serviço já estava delegado ao Estado, e os custos políticos, institucionais e financeiros de municipalizar o serviço eram altíssimos. A estrutura da malha urbana de transporte organizada pelo SEI, cuja lógica era metropolitana, dificultava a retirada do ‘sistema municipal de transporte de Recife’, uma vez que ele era parte integral do sistema estruturante integrado. Somente no ano 2000, com a eleição de João Paulo, candidato do PT à Prefeitura de Recife, que o discurso mudou e o Governo de Pernambuco, em parceria com o Município de Recife, passou a buscar alternativas para repactuar a gestão do transporte público na RMR.

DE EMTU PARA GRANDE RECIFE: UMA MUDANÇA DE PARADIGMA

A transição de EMTU para Grande Recife foi marcado por três acontecimentos distintos que acabaram por gerar um clima favorável para a discussão de uma política de cooperação intergovernamental para a gestão do transporte público na RMR: a eleição de um prefeito que tinha como objetivo a municipalização do sistema de transporte público de Recife; a pressão do Governo Federal em estadualizar o sistema de metrô; e, a atuação conjunta do Governo de Pernambuco e da Prefeitura de Recife para enfrentar o transporte clandestino.

Depois de anos em sintonia política entre o Governo do Estado e a Prefeitura da Capital, a eleição do Prefeito João Paulo (PT) causou uma ruptura. Como parte da sua campanha eleitoral, João Paulo prometeu municipalizar o sistema de transporte público de Recife. Diferentemente dos prefeitos que o antecederam, ele reorganizou a estrutura municipal do sistema de transporte com a intenção de reassumir a gestão desse serviço de interesse local, que estava sendo mal-gerido por um órgão estadual que estava perdendo a capacidade de planejar dado o alastramento sem controle do transporte clandestino na RMR.

Superando as divergências políticas existentes, e conscientes do desgaste político que os aguardavam, Jarbas Vasconcelos (PMDB) e João Paulo (PT) uniram forças para enfrentar o problema do transporte clandestino, que além de se apresentar como um problema de segurança pública estava causando o desmantelamento e a falência das empresas operadoras do serviço de transporte por meio de ônibus. A intenção de ambos os governos era de eliminar o transporte clandestino em Recife e regulamentar o transporte alternativo, e em paralelo, montar um novo órgão gestor de transporte público metropolitano.

Embora as viagens realizadas pelo transporte clandestino predominantemente se originassem nos municípios metropolitanos, em sua grande maioria, o destino era o centro de Recife. Dessa forma, a operação foi iniciada em Recife, já que ao retirar os *kombeiros* do centro da cidade, mais de 70% do problema seria resolvido. O Governo Estadual articulou a ação do combate ao clandestino com os demais municípios metropolitanos, no entanto, efetivamente, apenas Recife, Olinda e Camaragibe aderiram, regularizando os *kombeiros* e organizando seus sistemas municipais de transporte. A operação foi concluída com sucesso em 2004, e então as atenções se dirigiram para a discussão do órgão gestor.

Um dos principais resultados dessa exitosa parceria entre Governo do Estado e Prefeitura de Recife foi a possibilidade criada para debater uma nova política metropolitana de transportes, partindo de um modelo de gestão delegada para um novo modelo de gestão compartilhada. Outro resultado foi a criação do Sistema de Transporte Complementar de Passageiros (STCP) de Recife, com linhas municipais alimentadoras e interbairros complementares ao STPP/RMR e às linhas pertencentes ao SEI.⁴

O reordenamento institucional do sistema de gestão do transporte metropolitano foi discutido nos dois anos seguintes. A primeira proposta de consórcio elaborada foi aprovada pela Assembleia Legislativa, no entanto, por discordância do prefeito de Recife em relação à participação acionária dos membros do consórcio, essa proposta não chegou a ser encaminhada à Câmara dos Vereadores. O principal entrave à participação no consórcio pelos municípios metropolitanos era a divisão de poder/quotas acionárias entre o Estado e os 14 municípios. Estes últimos argumentavam que precisavam avaliar quais seriam os ganhos políticos e financeiros que teriam ao ingressar e repassar a gestão do sistema municipal de transportes ao Consórcio.

Outro problema que teria de ser enfrentado no âmbito local dizia respeito a uma das principais exigências para a entrada no Consórcio: o combate ao transporte clandestino, mais especificamente, a retirada das kombis do sistema de transporte público de passageiros e a regularização dos sistemas complementares municipais. Dificilmente um prefeito assumiria esse desgaste político sem avaliar bem os ganhos políticos que teria ao aderir ao Consórcio.

O primeiro momento de discussão sobre o novo modelo de gestão compartilhada se encerra com as eleições estaduais de 2006, quando o então governador Jarbas Vasconcelos (PMDB) perde as eleições para Eduardo Campos (PSB). O pleito eleitoral de 2006 mudou novamente o cenário político-administrativo em Pernambuco, que mais uma vez seria marcado pela proximidade política e ideológica entre os líderes do Governo do Estado e da Prefeitura de Recife.

A discussão para a criação do Consórcio é retomada no início da primeira gestão do governador Eduardo Campos (2007-2010), que demonstrou claramente seu interesse em dar um salto de qualidade e mudar o caráter institucional da EMTU ao convidar Dilson Peixoto (PT) para assumir a presidência da EMTU. A reformulação da proposta inicial para a gestão compartilhada

4 O STCP de Recife foi criado por Lei nº.19.856/03 e regulamentado por Decreto nº 19.870/03.

do sistema de transporte público coletivo da RMR surge fundamentada pela Lei de Consórcios Públicos.

Além da adaptação do modelo de arranjo de gestão compartilhada à Lei de Consórcios, como forma de encorajar os demais municípios a aderirem ao consórcio, o Governo do Estado se mostrou favorável a diluição da quota estadual, abrindo mão de 5% de sua participação no controle do sistema, e dividindo esse percentual com os municípios metropolitanos, exceto Recife. Assim, a nova distribuição de quotas ficou da seguinte forma: 40% (e não 45%) para o Estado, 35% para o Recife, e 25% das ações para serem divididas entre os demais municípios consorciados, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1. *Participação acionária do CTM*

Unidade Federativa	Viagens Geradas dentro da RMR Tipo	Quantidade	%	Participação Acionária no Consórcio %
Estado de Pernambuco	Intermunicipal	1.146.858	45,34	40
Recife	Municipal	1.008.582	39,87	35
Abreu e Lima	Municipal	19.830	0,78	1,33
Araçoiaba	Municipal	1.334	0,05	0,09
Cabo de Santo Agostinho	Municipal	31.369	1,24	2,1
Camaragibe	Municipal	14.925	0,59	1
Igarassu	Municipal	5.670	0,22	0,38
Ipojuca	Municipal	8.771	0,35	0,59
Ilha de Itamaracá	Municipal	2.160	0,09	0,14
Itapissuma	Municipal	4.724	0,19	0,32
Jaboatão dos Guararapes	Municipal	100.760	3,98	6,74
Moreno	Municipal	4.213	0,17	0,28
Olinda	Municipal	111.092	4,39	7,43
Paulista	Municipal	64.784	2,56	4,33
São Lourenço da Mata	Municipal	4.302	0,17	0,29
Total		2.529.373	100	100

Fonte: EMTU-Recife, 2006 apud Ramalho, 2009.

Ao observar o Quadro 1 percebemos que as maiores porcentagens de viagens geradas na RMR pertencem aos municípios de Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Paulista e Camaragibe. Uma boa parte dos municípios metropolitanos não possui um serviço de transporte público operado por ônibus, mas apenas por VPPs. O serviço de transporte operado por ônibus nesses municípios, em geral, é metropolitano, gerido pela antiga EMTU e atual CTM. Segundo a EMTU-Recife, os percentuais foram estabelecidos de maneira proporcional ao número de viagens geradas e de acordo com a demanda da população de cada um dos municípios da RMR. Segundo informações oficiais, 90% das viagens são realizadas através do STPP/RMR.

A idéia defendida era que com a reformulação das quotas acionárias, os entes mais fortes não teriam controle sobre o consórcio, sendo obrigados a negociar com os entes consorciados de menor representação, tornando o modelo mais participativo e cooperativo possível, pois para obter quorum nas decisões da Assembleia Geral seria necessário obter 85% dos votos. Visto de outra forma, embora Pernambuco e o Recife não tivessem como dominar as ações do Consórcio, individualmente, cada um possui poder de veto nas ações propostas que não estiverem do seu agrado.

No novo desenho das quotas acionárias também foram definidas as quotas de participação financeira, estabelecidas em função do orçamento de cada município da RMR, e definidas no Contrato de Rateio (Ramalho, 2009). Com a atual participação de apenas três sócios, as quotas acionárias estão distribuídas da seguinte forma: Recife com 35%, Olinda com 7,43% e Pernambuco com as demais 57,57%. Essa distribuição permanece até que outros municípios se consorciem, e assumam as suas respectivas quotas.

O Consórcio foi legalmente constituído em 2007 por meio da ratificação do Protocolo de Intenções celebrado entre o Estado de Pernambuco (Lei nº 13.235 de 24 de maio de 2007), o Município de Olinda (Lei nº 5.553 de 04 de julho de 2007) e o Município de Recife (Lei nº 17.360 de 10 de outubro de 2007). Mesmo sendo envolvida num segundo momento, Olinda aderiu ao Consórcio antes de Recife.

Em 2007, todos os prefeitos dos municípios da RMR assinaram uma carta de intenção de adesão ao Consórcio Grande Recife. Apesar disso, passados três anos desde a inauguração formal do CTM e quase cinco anos completos desde a sua criação legal, todavia apenas os municípios de Recife e Olinda fazem parte desse novo arranjo institucional de gestão compartilhada do transporte público com o Governo do Estado.

Quanto à Câmara Municipal de Recife, embora tenha aprovado o Projeto de Lei autorizando a criação do Consórcio, ratificou o Protocolo de Intenções celebrado entre os entes consorciados “com reservas”,⁵ reiterando a intenção dessa entidade na garantia da preservação da autonomia municipal nesse arranjo compartilhado. Chama atenção a emenda modificativa feita no artigo 11, no qual a Câmara “autoriza o município a conceder e ceder ao CTM, bens e quaisquer ativos na prestação dos serviços de transporte público coletivo de passageiros, com exceção do Sistema de Transporte Complementar de Recife.” A justificativa dada era que o Consórcio teria como responsabilidade a gestão do transporte intermunicipal, e que o STCP era de caráter municipal, atuando exclusivamente no âmbito do território de Recife.

Esta justificativa e as “reservas” feitas em relação ao Protocolo de Intenções vão à contramão da proposta de criação do Consórcio, uma vez que ao se propor uma gestão compartilhada e a unificação dos órgãos gestores para eliminar a sobreposição de serviços e tornar o STPP/RMR mais eficiente e integrado, não haveria porque não incluir o STCP de Recife no novo arranjo. Olinda ratificou o Protocolo de Intenções na íntegra, no entanto, apenas em março de 2010, delegou a gestão do seu sistema municipal de transporte ao Consórcio, sem ressalvas.

No dia 08 de setembro de 2008, após cinco anos de discussões e negociações, o Consórcio Grande Recife é formalmente inaugurado. O Consórcio foi o resultado de uma articulação política bem-sucedida entre os entes federativos que dela participaram, e um exemplo de possível parceria para a resolução de um problema setorial de âmbito metropolitano. Os demais municípios da RMR encontram-se em fases distintas quanto ao processo de adequação para adesão ao CTM, especialmente tomando em consideração às condicionalidades previstas pelo Protocolo de Intenções. Outro fator que dificulta a ampliação da abrangência do CTM é a falta de recursos humanos do próprio órgão gestor em dar apoio técnico aos municípios, o que reduz a capacidade do Consórcio em ampliar suas ações.

O Quadro 2 a seguir apresenta uma comparação simplificada entre os modelos de gestão da EMTU-Recife e a nova institucionalidade para a gestão compartilhada do serviço de transporte público coletivo na RMR, o CTM,

5 A Câmara dos Vereadores de Recife ratificou o Protocolo de Intenções com reservas principalmente em relação à cláusula 4ª, que trata da interação do CTM com o CSTM, e à cláusula 8ª do protocolo, que especifica as atribuições do CTM.

considerado um modelo de gestão mais democrático e legítimo do ponto de vista metropolitano.

Quadro 2. *Comparação entre modelos de gestão EMTU versus Consórcio*

ITEM	EMTU	CONSÓRCIO
Gestão do Sistema	EMTU + Municípios	Conjunta
Nível de participação municipal na gestão metropolitana	Limitada	Ativa
Forma de participação municipal na gestão metropolitana	Através de convênios	Como sócio
Estrutura jurídica	Empresa pública estadual	Empresa pública multifederativa
Obtenção de financiamento para o sistema	Difícil	Mais fácil
Relação contratual com operadores do sistema	Precária (permissões)	Sólida (contratos de concessão)
Posicionamento frente a terceiros (usuários/ Governo Federal)	Menos sólida	Mais sólida

Fonte: Grande Recife, 2008.

O princípio básico da criação do Consórcio é a gestão associada do STPP/RMR, considerado fundamental para assegurar a eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos de transportes na RMR. Dessa forma, no que diz respeito aos primeiros três itens do quadro, diferentemente da EMTU-Recife, onde a gestão era de competência do Governo do Estado, com participação dos municípios realizada por meio de convênios, o Consórcio prevê a gestão compartilhada por meio da adesão dos municípios da RMR ao CTM.

Quanto à 'Estrutura jurídica', o arranjo de gestão do STPP/RMR deixa de ser uma empresa pública estadual e passa a ser uma empresa pública multifederativa, com arcabouço jurídico fundamentado na Lei de Consórcios. No item seguinte, 'Obtenção de financiamento para o sistema', acredita-se que por ser um arranjo compartilhado pioneiro na área de transportes públicos, seja mais fácil contemplar recursos financeiros do Governo Federal para o PAC da Mobilidade, bem como obter recursos externos para o desenvolvimento de infraestrutura de mobilidade para a Cidade da Copa.

Com relação ao item 'Relação contratual com as operadoras do sistema', uma vez realizadas as licitações públicas, os contratos com as operadoras deixarão de ser permissões precárias para tornar-se contratos de concessões. Finalmente, no que diz respeito ao último item, a relação do órgão gestor

único fica mais sólida em relação à fragmentação de órgãos responsáveis pela gestão de serviços de transporte nos municípios metropolitanos e no Estado referente ao sistema de transporte intrametropolitano.

A cláusula quarta do Protocolo de Intenções do CTM determina a criação do Conselho Superior de Transporte Metropolitano (CSTM), em substituição do CMTU. De maneira similar ao órgão que o precede, o CSTM é um órgão colegiado deliberativo responsável pela deliberação das normas gerais de regulação do setor. Entre as suas principais atribuições destacamos: mediar soluções de conflitos entre os operadores e o Consórcio; definir a política tarifária, preços das tarifas para os usuários e garantir o equilíbrio financeiro do STPP/RMR; determinar diligências para esclarecimentos relativos ao funcionamento do Consórcio; exercer a regulação normativa relativa ao STPP/RMR; editar normas gerais relativas à arrecadação/ utilização das receitas; aprovar a extinção do contrato de concessão das operadoras; firmar contrato de gestão ou convênios com outros municípios que fazem uso dos serviços do Consórcio.

Apesar das mudanças no modelo da gestão do transporte público de concessão para cooperação, e do formato do Conselho, de CMTU para CSTM, nenhuma nova função foi atribuída ao arranjo para que ele pudesse contribuir para a consolidação da cooperação intergovernamental. Segundo Ramalho (2009), “não houve alterações significativas quanto às atribuições do Conselho, que na sua maioria se mantiveram voltadas para a operacionalização do sistema.” (Ramalho, 2009, p.130). Esse aspecto se torna mais evidente a partir do momento que levamos em conta que o Sistema Gestor Metropolitano da RMR não foi incorporado à estrutura do Consórcio, ou então, que nenhuma discussão sobre o CTM foi realizada no âmbito do CONDERM (Ramalho, 2009).

O CSTM é formado pelos entes consorciados e demais membros, definidos no item 4.3 do Protocolo de Intenções. O órgão é composto por representantes do Poder Público de Pernambuco e dos Municípios de Recife e Olinda (representantes dos executivos e também da Assembléia Legislativa e das Câmaras Municipais) e pelos operadores e usuários do sistema. O CSTM prevê um total de 31 participantes, no entanto, atualmente fazem parte do Conselho apenas 19 representantes, (ver Quadro 2), já que até o presente momento, fazem parte do novo arranjo apenas Pernambuco, Recife e Olinda.

O Protocolo de Intenções determina ainda que os representantes do CSTM sejam escolhidos por suas respectivas entidades. No caso dos dois representantes dos usuários e do representante dos usuários contemplados com o benefício da gratuidade, o Protocolo determina que estes possam ser eleitos mediante Conferência específica com mandato de dois anos. O repre-

sentante dos estudantes, geralmente representado pelo presidente de alguma associação estudantil, também possui mandato de dois anos. No Quadro 3 abaixo podemos observar a composição do CSTM em contraste ao CMTU.

Quadro 3. *Comparação da composição do CMTU da EMTU para CSTM do CTM*

Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos (1989)	Conselho Superior Metropolitano de Transportes (2008)
Secretário de Transportes do Estado de Pernambuco	Secretário de Transportes do Estado de Pernambuco
Secretário de Planejamento do Estado de Pernambuco	Secretário de Planejamento do Estado de Pernambuco
Presidente da EMTU-Recife	Secretário de Recife na área de transportes
Prefeito do Recife	Secretário de Olinda na área de transportes
Todos os prefeitos da RMR (13)	Secretário dos demais municípios na área de transportes que vierem a integrar o CTM (12)
2 Vereadores do Recife	Diretor-Presidente do CTM
2 Vereadores da RMR (em rodízio semestral)	Diretor de Planejamento do CTM
1 Deputado Estadual	1 Representante da CTTU-Recife
Representante da CBUT/Metrorec	Diretor-Presidente da ARPE
Presidente da CTTU	1 Representante da Assembleia Legislativa
Presidente do SETRANS	1 Representante da Câmara dos Vereadores do Recife
Presidente do Sindicato dos Motoristas	1 representante das Câmaras de Vereadores dos demais municípios que integram o CTM (atualmente Olinda)
3 Representantes de comunidades	Presidente do URBANA-PE (antiga SETRANS-PE)
1 Representante dos estudantes	1 Representante dos permissionários de VPPs do STPP/RMR.
-	2 Representantes dos usuários dos transportes coletivos
-	1 Representante dos usuários contemplados com o benefício da gratuidade
-	1 Representante dos estudantes
-	1 Representante da CBTU
-	1 Representante do DETRAN
30 membros (23 políticos)	31 membros (25 políticos)

Fonte: Elaboração própria, baseado em Travassos (1996), Teixeira (2009) e Ramalho (2009).

Como podemos observar, são poucas as diferenças entre o CMTU e o CSTM, sendo acrescida de apenas uma representação, passando de 30 para 31 membros conselheiros. Com relação às vagas destinadas aos governantes, no novo Conselho foram acrescidos assentos para a ARPE, para o DETRAN, e duas novas vagas para o diretor-presidente e para o diretor de planejamento do CTM, reduzindo o número de vagas do Governo do Estado e dos vereadores. Quanto à representação da sociedade civil, o número de assentos no Conselho permaneceu igual, no entanto houve modificações quanto à categoria dos representantes, fazendo com que o CSTM tenha uma cara mais política do que técnica. Não fazem mais parte do Conselho os representantes do Sindicato dos Trabalhadores, ou os representantes de entidades comunitárias. As vagas foram substituídas pelo representante dos permissionários (VPPs), e pelos representantes dos usuários escolhidos por meio de eleição na I Conferência de Transportes organizada pelo Governo do Estado.

O arranjo proporciona certa continuidade da participação da sociedade civil no arranjo, explorando novas formas de representação dos segmentos populares (por meio de conferências de política pública), e mantendo o setor privado operador do sistema presente no processo de formulação e tomada de decisão das políticas relacionadas ao transporte público.

Como principal alcance do CTM destacamos a criação do CTM, que por si só já se apresenta como um grande desafio superado. A criação do CTM coloca o tema do transporte público na agenda dos prefeitos da RMR. Este tema até pouco tempo atrás era de domínio quase exclusivo da EMTU, e estava longe de ser uma preocupação de fato para esses gestores. Destacamos também o impulso dado para a estruturação e racionalização do sistema de transporte público coletivo na RMR, estimulando a organização e regularização dos sistemas municipais de transporte nos municípios metropolitanos da região.

Uma das maiores fragilidades do arranjo continua sendo a ausência dos demais municípios da RMR. O argumento relativo à autonomia municipal no arranjo consorciado é, todavia, uma das principais limitações que constrange esse processo. No entanto, observamos que os municípios vêm mais vantagens que desvantagens no novo arranjo de gestão compartilhada, e, neste sentido, estão se organizando, de forma gradual e progressiva, para ingressar no CTM.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As RMs são espaços repletos de tensões e conflitos. Devido à existência de tantos atores e interesses públicos, sociais e econômicos divergentes, as

RMs são espaços de disputa e de constante negociação de conflitos, onde a preservação do equilíbrio entre a autonomia e a interdependência são desafios para as relações intergovernamentais e para a promoção de uma governança metropolitana fundamentada nos pressupostos do federalismo cooperativo.

É nesse contexto que surge o Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano. Neste novo arranjo, a cooperação intergovernamental metropolitana é pautada no princípio do compartilhamento de poder, e todos os municípios da RMR e o Governo do Estado, são potenciais sócios do Consórcio. O CTM se tornou uma experiência pioneira no Brasil, não somente por constituir o primeiro consórcio público de transportes em acordo com a Lei de Consórcios Públicos, mas também por almejar a adesão de todos os municípios metropolitanos ao novo arranjo de gestão compartilhada do serviço de transporte público coletivo da RMR. O CTM é único também porque a sua criação exigiu a extinção da EMTU-Recife.

A extinção da EMTU-Recife significou que esse novo órgão gestor poderia desenvolver uma nova relação a partir do compartilhamento da responsabilidade da gestão entre Estado e municípios. A EMTU se tornou o tendão de Aquiles do Governo do Estado, uma vez que este sempre assumiu ônus e bônus, principalmente no que diz respeito às decisões vinculadas ao aumento da tarifa. A intenção de criar um novo órgão gestor multifederativo era uma forma de compartilhar estas responsabilidades com os municípios, principalmente Recife, para que estes também tivessem um papel ativo no que diz respeito ao transporte metropolitano.

Ao analisar o CTM do ponto de vista das relações intergovernamentais, podemos afirmar que a Lei de Consórcios foi um instrumento jurídico essencial para a constituição de um novo arranjo institucional para a gestão compartilhada deste serviço público, permitindo o consorciamento dos três entes governamentais envolvidos. O Consórcio é ainda uma experiência muito recente e pouco consolidada. No momento de sua criação, faziam parte do arranjo apenas três entes federativos metropolitanos: o Governo de Pernambuco, e os municípios de Olinda e Recife. No entanto, três anos passados, e os demais municípios metropolitanos ainda não aderiram ao arranjo.

Identificamos entre as potencialidades a própria criação do consórcio, e também a estruturação e racionalização do sistema de transporte público coletivo na RMR como um todo, principalmente no que diz respeito ao impulso/empurrão que a criação do CTM deu aos municípios da RMR para passarem a organizar seus sistemas de transporte municipal. Se antes o tema talvez não estivesse na agenda governamental, com a criação do CTM, os temas 'mobi-

lidade' e 'transporte público' entraram na agenda e passaram a ser cobrados pelos cidadãos metropolitanos. O CTM também criou um importante espaço de maior articulação e diálogo entre os entes governamentais.

Um desafio identificado está relacionado à mudança de cultura interna dos técnicos do consórcio. Embora a equipe técnica da antiga EMTU tenha passado a constituir o quadro de funcionários do CTM, o processo de tomada de decisão mudou. A continuidade dos técnicos especialistas no tema de transporte é uma das maiores forças do CTM, e o que o qualifica como órgão gestor do transporte público coletivo metropolitano. Há uma necessidade de superar o “nós” versus o “eles”, principalmente no caso de Recife, que passou quase três décadas sem ter um sistema municipal público de transporte urbano. Apesar de ser o segundo maior sócio ativo do consórcio, Recife ainda não se encontrou dentro desse arranjo e precisa ocupar melhor o seu espaço.

Entre as principais limitações desse arranjo identificamos a ausência de doze municípios da RMR, em especial porque a proposta original previa a adesão de todos os municípios metropolitanos. Dito isso, há uma forte, mas lenta, movimentação dos municípios metropolitanos em adequarem seus sistemas de transporte municipais para atenderem às exigências condicionadas no Protocolo de Intenções com o objetivo de ingressar nesse arranjo compartilhado. Os representantes municipais enxergam mais vantagens na participação do consórcio do que desvantagens. Além disso, é possível que haja certa flexibilização das exigências para permitir uma adesão mais ampla de novos consorciados. Possivelmente seja apenas uma questão de tempo até que todos os municípios da RMR façam parte desse novo arranjo de gestão. A autonomia municipal ainda é uma questão, não apenas em relação ao executivo, mas também em relação aos legislativos municipais, e os intervalos eleitorais a cada dois anos, certamente não contribuem para a continuidade dos processos iniciados nesse sentido.

O Grande Recife surge de maneira distinta aos consórcios intermunicipais tradicionais horizontais e ascendentes. Como estes, o CTM é voluntário, uma vez que a lei exige que tanto o executivo quanto o legislativo participem e ratifiquem a proposta de consorciamento. No entanto, é um novo arranjo institucional desenhado em parceria entre Pernambuco e Recife com base na Lei de Consórcios para criar um novo modelo de gestão compartilhada, diferenciado do modelo de gestão delegada da EMTU. Vale ressaltar que o legado da EMTU foi fundamental para consolidar o processo de transição entre um modelo de gestão e outro.

O Grande Recife é um instrumento de gestão compartilhada de cooperação intergovernamental vinculado a uma lógica da expansão do sistema na RMR. Independente da participação dos demais municípios da RMR, o CTM é um arranjo de gestão compartilhada, principalmente entre Pernambuco e Recife, onde havia uma necessidade desse tipo de compartilhamento numa realidade pós 1988. Três anos após sua inauguração oficial, o CTM ainda esta em processo de consolidação, caminhando a passos lentos em relação à adesão dos municípios da RMR e à superação dos desafios mencionados. Embora o CTM ainda não tenha se efetivado como um arranjo de governança metropolitana, ao que tudo indica está caminhando nessa direção, e a tendência na RMR é esta.

Nina Best · Graduada em Ciência Política pela McGill University, Canadá, e mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 2 ed., 2002.
- _____; SOARES, Márcia Miranda. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas n. 24, 2001.
- _____; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina Toth. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, Jeroen (Org.). *Governança das Metrôpoles: Conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Editora Annablume, 2010. Cap. 1, p. 21-48.
- ARRETCHE, Marta T.S. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v.18, n.2, p. 17-26, 2004.
- AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Os “dois lados da moeda” nas propostas de gestão metropolitana: virtude e fragilidade das políticas. In: DE CASTRO, Erika; WOJCIECHOWSKI, Maciej John (Orgs.). *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010. Cap. 3, p. 65-100.
- BRASIL. Lei Complementar n.14, promulgada em 08 de junho de 1973.
- _____. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. Decreto n.6.017. Promulgado em 17 de janeiro de 2007.
- _____. Lei dos Consórcios Públicos n.11.107. Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais. Brasília, 2005.
- _____. Planalto.Consórcios Públicos:
<http://www.planalto.gov.br/sri/consorcios/consorcios.htm>
- BEST, Nina Juliette. *Cooperação e Multi-Level Governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano*. Dissertação de mestrado apresentada à Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-EAESP), 2011.
- BRASILEIRO, Anísio; SANTOS, Enilson. Sucesso metropolitano no Recife e influências estatal e empresarial no Nordeste. In: BRASILEIRO, Anísio; HENRY, Etienne; TURMA (Orgs.). *Viação Ilimitada: Ônibus das cidades brasileiras*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1999. Cap. 2, p. 119-186.
- CRUZ, Jório. *Os Municípios se Sublimam na Metrópole: ensaio sobre a reforma metropolitana*. Recife: Cubzac, 2008.
- CRUZ, Maria do Carmo. *Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente*. Em: Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. SPINK, P., CACCIA BAVA, S., PAULICS, V. (Eds). São Paulo, Instituto Polis/ Programa de Gestão Pública e Cidadania FGV, p. 197-243, 2002.

- DIBA, Ricardo David. *Regiões metropolitanas paulistas e coordenação intergovernamental: um estudo comparativo*. Dissertação de mestrado apresentada a Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP-FGV), 2004.
- FEIJÓ, Maurício. 2010. *Condicionantes Metropolitanos para Políticas Públicas: Análise dos Transportes Coletivos na Região Metropolitana de São Paulo (1999-2009)*. Dissertação de mestrado apresentada à Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-EAESP), 2010.
- GOUV A, Ronaldo Guimarães. *A Questão Metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. *Science*, v.162, p.1243-1248, 1968.
- KLINK, Jeroen Johannes. Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions and Governance. In: ROJAS, Eduardo, CUADRADO-ROURA, Juan R., GUELL, José Miguel Fernandez, (orgs). *Governing the Metropolis – Principles and Cases*. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University,
- MACHADO, Gustavo Gomes. *Gestão Metropolitana e Autonomia Municipal: Dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2009.
- MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. São Paulo: *Estudos Avançados*, v.17, n.48, 2003.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)/ Departamento de Ciências Geográficas (DCG) – Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) Pernambuco, Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Sócio-Ambientais (UFPE/FASE). *Como Anda a Região Metropolitana do Recife*. Setembro, 2006.
- OLINDA. Lei n. 5.553 de junho de 2007.
- PERNAMBUCO. Agência CONDEPE/FIDEM. <http://www2.condepefidem.pe.gov.br>
- _____. Consórcio Metropolitan de Transporte, Grande Recife: <http://www.granderecife.pe.gov.br/>
- _____. Lei n.8.043 de 19 de novembro de 1979.
- _____. Lei n.13.931 de janeiro de 1989.
- _____. Lei Complementar n. 10 de 1994.
- _____. Lei Estadual n.13.235 de 2007.
- _____. Parecer Assembleia Legislativa de Pernambuco: <http://www.alepe.pe.gov.br/paginas/?id=3598&legislatura=&doc=81D5615CF4494B02032573380043C7D4/0>
- RAMALHO, Ana Maria Filgueira. *Autonomia e cooperação: os desafios da gestão metropolitana*. Tese de doutorado apresentada ao Centro de Artes e Comuni-

cação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU), Recife, 2009.

RECIFE. Lei n.17.360 de outubro de 2007.

SPINK, Peter. *The inter-municipal consortia in Brazil: an institutional introduction*. Apresentado no X Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct., 2005.

_____; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; CLEMENTE, Roberta. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v.11, n.22, p. 453-472, jul/dez., 2009.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, 59, p. 137-159, 2003.

TEIXEIRA, Klauber C. 2009. *Participação Social em Processos de Decisão de Política de Transporte Público de Passageiros: A Experiência do Conselho Metropolitano de Transportes Urbanos – CMTU/Recife*. Dissertação de mestrado apresentada à Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Recife, 2009.

TRAVASSOS, Germano. O Contexto Político e Institucional que Assegurou 15 Anos de Gestão Metropolitana da EMTU/Recife. *Revista de Transportes Públicos – ANTP*, ano 18; 2º trimestre de 1996.

Governança e governabilidade regional: uma análise da Região Metropolitana da Baixada Santista

203

MARIANA FERRETI LIPPI

INTRODUÇÃO

As metrópoles se configuram como lugares estratégicos para o desenvolvimento social e econômico das sociedades modernas. Isso porque é nas áreas metropolitanas que circula diariamente um fluxo intenso de pessoas, mercadorias e serviços que avançam os limites territoriais existentes (Garson, 2009). Segundo dados do IBGE¹ de 2010, o Brasil conta com 36 regiões metropolitanas, compostas por 590 municípios e cerca de 80 milhões de habitantes, que representam 42% da população total do país. O país ainda conta com três Regiões Integradas de Desenvolvimento² (RIDE), de iniciativa federal e três Aglomerações Urbanas³, instituídas por leis estaduais.

No entanto, como Lefèvre (2009, p. 300) reconhece “elas custam a se constituir em atores coletivos, capazes de produzir as políticas adequadas para responder, ao mesmo tempo, a interesses e desafios e orientar o seu futuro”.

1. Fonte: ftp://geoftp.ibge.gov.br/Organizacao/Municipios_por_Regioes_Metropolitanas. Dados atualizados até 30/7/2010. De acordo com o Censo de 2010, a população residente em regiões metropolitanas é de 78.227.860, enquanto o Brasil apresenta uma população total de 185.712.713.
2. Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) são regiões que se situam em mais de uma unidade federativa e, portanto são criadas por leis federais.
3. Aglomerações urbanas configuram-se como grandes áreas urbanizadas em torno de uma cidade núcleo e são instituídas por leis estaduais.

Constata-se, portanto, uma dicotomia na realidade metropolitana, pois se por um lado a literatura afirma ser a metrópole o *locus* para se tratarem questões políticas, sociais, econômicas, culturais e ambientais, por outro, acrescenta-se que ela praticamente inexistente politicamente, o que a torna ingovernável (Lefèvre, 2009).

Como afirma Laczynski (2010), após a discussão sobre regiões metropolitanas (RM) ter ficado esquecida, tanto no meio acadêmico como pelos gestores públicos, observa-se recentemente uma movimentação nas universidades e entidades públicas sobre esse tema, o que reflete numa agenda de debates. Surge nesse contexto o desafio de compreender os principais fatores identificados na literatura como “favoráveis” para a governança e governabilidade em regiões metropolitanas. Tem-se, para tanto um olhar específico, neste artigo, para o caso da Região Metropolitana da Baixada Santista. Criada em 1996, a RMBS e todo seu arranjo institucional, apresenta-se, à época como uma solução regional para atender as demandas comuns dos municípios e favorecer o diálogo junto ao governo estadual e federal. Entretanto, apesar de ser reconhecida como uma experiência de sucesso parcial, a RMBS ainda apresenta dificuldades de avançar nas soluções regionais, evidenciadas, em partes, a partir da análise dos oito fatores identificados na literatura.

GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE REGIONAL: ASPECTOS RELEVANTES DA LITERATURA

A pesar da importância reconhecida das metrópoles, elas raramente se constituem como áreas de desenvolvimento de políticas públicas. Esse fato justifica a atenção especial às “ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos” considerados como necessários para a **governabilidade** nesses territórios e, conseqüentemente, para a implementação de políticas públicas e ações cooperadas para o desenvolvimento territorial (Garson, 2009). Atualmente, é dada muita atenção aos modelos de governança local e metropolitana a fim de permitir essa “governabilidade” no território. Sobretudo, antes de se avançar na diversidade de modelos e estruturas de governança, é necessário balizar-se em alguns conceitos.

A **governabilidade**, segundo Gouvêa (2005), pode ser definida por quatro pilares: i) a capacidade dos governos em diagnosticar problemas e demandas, e com isso, propor políticas capazes de superá-los; ii) a capacidade de mobilização de recursos e instrumentos para implementar as políticas ora formuladas; iii) a capacidade destacada de liderança de governo; e, por fim,

porém não menos importante, iv) a capacidade de tomada de decisão e implementação do executivo e de edição de leis pelos legislativos que sejam capazes de equacionar os conflitos. Reconhece-se, portanto, o imenso desafio de garantir a governabilidade em cenário metropolitano onde: os problemas, apesar de diagnosticados, pressupõem uma atuação coletiva dos governantes locais, devendo ultrapassar as fronteiras político-partidárias; os recursos, muitas vezes insuficientes diante da complexidade e dimensão das políticas necessárias, agregam aos municípios limites de atuação inclusive quanto à capacidade administrativa; há fragilidade no que tange à fragmentação institucional no processo de implementação das políticas; e há inexistência de um legislativo para o território, causando dependência dos legislativos estaduais para equacionar os conflitos regionais.

Como reforça Garson (2009), o problema metropolitano é uma junção de fragmentação política e institucional, agravada pela inexistência de autoridade metropolitana como ator político capaz de responder às demandas do território. Todavia, como afirma Klink (2005), a boa governabilidade metropolitana está para além da existência de um sistema de planejamento e gestão; ela pressupõe mudanças políticas e envolvimento de todos os atores interessados. Isso reforça a necessidade de atenção aos modelos de governança adotados e às estruturas de governos impostas no âmbito metropolitano. Antes de avançar nesses modelos, retomam-se, portanto as definições conceituais.

As definições tradicionais trazidas por Terry McGee (2010) evidenciam uma distinção teórica entre “**governo**” e “**governança**”, na qual o primeiro era entendido como “sistema político pelo qual um grupo de pessoas é administrado e regulado”, e o segundo como “aquilo que o governo faz” (McGee, 2010, p. 28). Mas como já ressaltado por Vranken, Decker e Nieuwnhuyze (2003 apud McGee, 2010) a diferença entre governo e governança está cada vez menos clara, porque os governos, por meio das redes de colaboração, têm se aproximado e estabelecido parcerias com o setor privado e a sociedade civil, o que permite agregar ao conceito de **governança** o “desenvolvimento da capacidade de cooperação para a produção de resultados” (McGee, 2010, p. 29).

Já numa perspectiva mais abrangente, Lefèvre (2005) afirma que a governança metropolitana consiste num conjunto de decisões e de “fazer política”, na qual se valorizam a negociação, o estabelecimento de parcerias e flexibilidade na composição de novas estruturas. Entretanto, Garson (2009) apresenta outro argumento destacando que os “Governos são um elemento necessário à governança, mas não suficiente” (Garson, 2009, p. 74). Isso porque a

autora também considera que a governança está além do governo em questão, uma vez que ela envolve a sociedade civil e se forma a partir dela. Com isso, Garson afirma que em se tratando de áreas metropolitanas, as estruturas de governança podem se desenvolver sem que haja necessidade de instituir um governo metropolitano.

Como coloca Machado (2009), apesar de haver em cenário internacional tentativas de governança metropolitana, no Brasil a concretização deste feito é “incipiente”. Neste aspecto, há ainda autores que consideram que as regiões metropolitanas no Brasil expressam modelos de “desgovernança”, principalmente em se tratando de políticas metropolitanas voltadas à questão social (Ribeiro & Santos Junior, 2010). Desta forma, reconhecem-se principalmente dois grandes desafios para a eficácia das estruturas de governança metropolitana, que são: **gerar relacionamentos colaborativos** entre os diferentes níveis de governo, e **desenvolver mecanismos para colaboração** entre municípios fragmentados, com realidades fiscais, político-partidárias e inclusive metas para implementar políticas públicas diferentes (McGee, 2010).

Surge neste cenário a atenção aos arranjos institucionais adotados na organização, gestão e financiamento das regiões metropolitanas, a fim de promover e permitir melhores formas de articulação e cooperação entre os diferentes atores governamentais envolvidos, favorecendo a governança. Como estudo, é relevante identificar quais são os modelos e tipos de arranjos institucionais caracterizados na literatura; porém, é importante lembrar que:

(...) não existe um arranjo institucional único para a organização das regiões metropolitanas, e que os próprios modelos mudam no decorrer do tempo em função da dinâmica socioeconômica e política mais ampla da sociedade (Klink, 2009, p. 416).

Para o autor, o modelo de arranjo institucional adotado não garante a efetividade nas ações metropolitanas, mas possibilita entender melhor a dinâmica metropolitana, pois reflete a lógica de articulação, gestão, hierarquia e até de atuação entre os diferentes atores governamentais. Dentre os arranjos institucionais apresentados pelos autores, destacam-se: o **modelo monista**, que se baseia numa estrutura centralizada de governo em que um governo local prestará todos os serviços locais; o **modelo dualista**, chamado por Lefèvre (2008) de **modelo metropolitano** e por Klink (2008) por **modelo supramunicipal**, que considera “uma instituição de nível superior, um governo regional ou uma autoridade metropolitana com jurisdição sobre uma

vasta área geográfica coexiste com esferas inferiores de governo (municípios, cidades, aldeias, distritos municipais)” (Rojas, 2008, p. 4); os **arranjos de cooperação voluntária**, entendidos como os acordos constituídos de forma voluntária entre os governos locais, podendo ser criados ou destituídos de maneira mais simples; e os **distritos para fins especiais**, chamados por Lefèvre (2005) de “autoridades intermunicipais monossessoriais conjuntas”, ou seja, que prestam serviços considerados como regionais de forma conjunta.

Destaca-se o estudo recente de McGee (2010, p. 35) sobre as formas de governança, que as classifica em quatro grandes níveis:

- a) Acordos multiníveis, envolvendo os níveis nacional, estaduais e municipais de governo;
- b) Acordos regionais, que operam em uma região metropolitana definida;
- c) Acordos regionais submetropolitanos entre municipalidades que formam parte de uma região metropolitana estendida;
- d) Acordos descentralizados, que são semelhantes aos acordos regionais submetropolitanos, mas incluem processos *bottom-up* e são focados em políticas de inclusão social.

Para os acordos multiníveis, também conhecidos como articulações intergovernamentais, o autor destaca as tentativas de colaboração entre os três níveis de governo – “nacional/federal”, “estado/província”, “municipal/cidade” – e os desafios no tocante à cooperação sem imposição de alterações constitucionais quanto às responsabilidades desses entes. Já os acordos regionais são também conhecidos como arranjos formais de gestão metropolitana, nos quais se estabelecem órgãos de planejamento e gerenciamento para problemas territoriais – modelo estadualizado via Agências Metropolitanas ou Conselhos Deliberativos e Consultivos. Com relação a esses, o autor enfatiza a potencialidade de se ter visão de longo prazo para a região e o estabelecimento de prioridades – e com isso, a destinação de recursos de forma mais eficiente; a provisão de serviços voltados à infraestrutura de forma mais eficaz, uma vez que considera a extensão do território para além das fronteiras dos municípios – como exemplo, a política de mobilidade urbana. Considera-se também no tipo de modelo estadualizado a possibilidade de unificação de banco de dados e coleta de informações mais abrangentes sobre todo o território, o que favorece as políticas sociais.

Outro destaque trazido pelo autor refere-se aos acordos submetropolitanos, que no Brasil se materializam via solução dos consórcios públicos, que consistem na cooperação entre alguns municípios pertencentes a uma região

metropolitana uma vez que forem diagnosticados seus problemas comuns. A última forma de governança apresentada por McGee (2010) são os acordos descentralizados, que também representam a experiência via consórcios públicos; no entanto, com o diferencial que a demanda para a existência desta solução ocorre por meio da atuação organizada da sociedade civil.

Contudo, evidencia-se ainda uma fragilidade dos modelos de governança e gestão atualmente aplicados, considerados por alguns autores como “um dos principais problemas a serem enfrentados pela política local e nacional” (Teixeira & Carneiro, 2009), e tidos como incapazes de resolver os problemas metropolitanos (Laczynski, 2009; Spink & Teixeira, 2009). Mas vale lembrar, como acrescenta Klink (2009), que as regiões metropolitanas são “espaços de contestação e de negociação de conflitos”, que envolvem atores e escalas de poder, portanto não pressupõem soluções por meio de fórmula única, mas sim de ajustes capazes de negociar os conflitos existentes. Desta forma, não se trata de olhar somente a engenharia institucional das regiões metropolitanas, mas de reconhecer as relações de interdependência, evoluir na agenda de negociação de conflitos e fomentar a alternativa via gestão compartilhada.

IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DOS FATORES QUE FAVORECEM A GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE REGIONAL A PARTIR DO CASO DA RMBS

Constata-se que diferentes experiências, nacionais e internacionais, têm sido abordadas na literatura nos últimos anos a fim de **entender os modelos de governança e arranjos institucionais adotados** e, com isso, compreender-se-ão no cenário metropolitano, **soluções que garantam uma maior efetividade em ações nessas áreas**. Entretanto, o que se observam ainda são sucessos parciais, que evidenciam os desafios desse tema para a gestão pública, pois, como reconhecem os autores Ribeiro e Santos Junior (2010, p. 60), a “construção de um novo projeto de desenvolvimento para o Brasil, sustentável e democrático, exige colocar a questão metropolitana no centro da agenda social brasileira”.

A partir do estudo da literatura e mapeamento dos principais autores que tratam dos temas relacionados às regiões metropolitanas, foi possível identificar que alguns fatores têm sido considerados estratégicos para atingir melhores alcances nas ações metropolitanas. Alguns fatores estão definidos por mais de um autor, já outros se caracterizam por preocupações pontuais, porém de relevância constatada, inclusive em experiências empíricas. Os oito fatores identificados na literatura como favoráveis para a governança e gover-

nabilidade regional são: *cooperação entre os atores governamentais; inexistência de polarização entre os municípios; envolvimento dos legislativos municipais; participação e validação da sociedade civil; existência de arranjo institucional; assunto organizador das demandas da região metropolitana; recursos e fontes de financiamento; e existência de liderança política.*

Com o objetivo de reunir os principais argumentos trazidos pelos autores quanto às implicações dos fatores identificados para a governança e governabilidade em regiões metropolitanas, estruturou-se a tabela resumo a seguir:

Tabela I. *Fatores que favorecem a governança e governabilidade regional*

Fatores	Principais Argumentos	Principais Autores
Cooperação entre os atores governamentais	A cooperação é necessária para a resolução de problemas que extrapolam fronteiras territoriais. Deve superar o "jogo de soma zero". Deve garantir que as relações não sejam assimétricas e com imposição de interesses. A cooperação pode reduzir a desigualdade entre governos locais e favorecer a eficiência econômica.	Alves, 2001; Klink, 2009; Brandão, 2008; Garson, 2009
Inexistência de polarização entre os municípios	A polarização numa relação horizontal entre municípios pode sugerir relações políticas dominantes, que em cenário de municipalismo autônomo não favorecem a ação coletiva e cooperada.	Spink, Teixeira & Clemente (2009)
Envolvimento dos legislativos municipais	A atuação legislativa nas áreas metropolitanas está sujeita aos legislativos municipais ou aos interesses dos deputados estaduais em se engajar no projeto metropolitano. Além de comprometer as políticas de interesse regional, deixa ao executivo a função essencial de proposição de políticas públicas.	Alves (2001)
Participação e validação da sociedade civil	A boa governança em regiões metropolitanas depende também do envolvimento e participação da sociedade civil. O direito do cidadão à voz deve ser preservado na democracia, mesmo diante de uma representação indireta dos executivos municipais, como é no espaço metropolitano.	Rolnik & Somekh (2000); Azevedo & Mares Guia (1999); Rojas (2008); Garson (2009).
Existência do arranjo institucional	Os arranjos institucionais atuais não respondem satisfatoriamente às demandas metropolitanas. Mas ainda deve-se uma atenção às alianças e alternativas institucionais, pois elas favorecem que políticas importantes mudem de escala e passem a ser mais eficazes.	Klink (2009); Lefèvre (2009); Rolnik & Somekh, (2000)
Assunto organizador das demandas da região metropolitana	Algumas políticas têm como característica a necessidade de atuação coletiva, e somente desta forma elas serão efetivas, pois extrapolam as fronteiras municipais, como exemplo: saneamento básico, resíduos sólidos, segurança pública, transporte.	Azevedo & Mares Guia (1999); Lefèvre (2009); Spink, Teixeira & Clemente (2009); Klink (2005)
Recursos e fontes de financiamento	A inexistência de recursos e fontes de financiamento é reconhecida como um dos principais fatores limitantes de políticas e ações metropolitanas.	Spink, Teixeira & Clemente (2009); Garson (2009)
Existência de liderança política	Os líderes, ou também empreendedores políticos, possibilitam a ação coletiva dos governos locais, pois são fundamentais no papel de articulação e cooperação.	Garson (2009); Caldas (2007); Machado (2009)

Fonte: Elaborado pela autora a partir da literatura estudada.

Dotada de um arranjo institucional característico, pois conta com uma estrutura metropolitana legalmente constituída, formada pelo **Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista** (Condesb), a **Agência Metropolitana da Baixada Santista** (AGEM), e o **Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista** (Fundo), a RMBS apresenta todos os desafios impostos às áreas metropolitanas.

Ela é tida como uma experiência relativamente positiva, pois dentre outras alegações, conta com recursos próprios através do Fundo Metropolitano; é composta por um arranjo institucional formal, criada no período democrático, pós-Constituição de 1988; e teve reconhecida no seu processo de criação a natureza cooperativa entre os municípios, que se reuniram para reivindicar a existência da RM. Sendo assim, num cenário comparativo com outras regiões metropolitanas, a RMBS apresenta pontos considerados favoráveis para a concretização de suas ações, o que a coloca, num primeiro momento, em cenário de avanços e melhores perspectivas do que as demais regiões metropolitanas do país. No entanto, principalmente a partir das entrevistas e análise dos dados coletados para a elaboração da pesquisa que orientou este artigo, fica evidente que os avanços obtidos na RMBS são pequenos diante das possibilidades de ação e resolução dos problemas comuns identificados.

O Fundo Metropolitano, reconhecido pela literatura como uma das referências para o sucesso parcial da RMBS, é tido pelos entrevistados como uma fonte de recursos **irrisória** frente à complexidade e necessidade de resposta aos problemas regionais. A capacidade redistributiva do Fundo também foi contestada, pois não há redistribuição de recursos entre os municípios, mas sim um repasse indireto de recursos estaduais para todos os municípios da Baixada Santista. Numa análise simplificada, ao se observarem os dados provenientes dos balancetes do Fundo, poderia ser considerado que depositar os recursos no Fundo Metropolitano seria um “bom negócio” para os municípios, uma vez que os recursos recebidos, por meio dos projetos aprovados pelo Condesb, são maiores do que os valores depositados em parcelas pelos municípios. Porém, como esclarecem os entrevistados, os procedimentos para receber os recursos do Fundo, o montante de recursos pouco significativo para a realização dos projetos de grande impacto regional, e o desgaste político dos prefeitos ao terem que negociar ações em seu município no Condesb com a “intervenção” dos demais prefeitos da região, configuram desprestígio e baixa efetividade ao Fundo.

Outra referência apresentada na literatura para caracterizar a RMBS com potencial favorável para a governança e governabilidade regional é a

existência de um arranjo institucional. Sobretudo, o que se verifica é que a composição do Condesb e o papel assumido pela AGEM são os principais pontos negativos oriundos do modelo adotado na Baixada Santista. O Condesb, reunião dos executivos municipais e estaduais, é criticado pelos entrevistados principalmente pela falta de ação efetiva para atender aos graves problemas da região, como: saneamento básico, resíduos sólidos, saúde, transporte e segurança pública. A falta de assentos da sociedade civil e dos legislativos municipais e estaduais também são pontos de críticas ao Condesb. A AGEM, considerada como um “braço executivo do governo estadual” é apontada como potencial articuladora e fomentadora das políticas metropolitanas. Para tanto, são atribuídas funções de planejamento e assessoria técnica aos municípios para a proposição dos projetos ao Fundo. Atualmente encontra-se “fraca” institucionalmente, sendo, portanto identificada a necessidade de uma posição mais ativa da AGEM frente aos problemas regionais, voltada aos interesses dos municípios e não somente às visões do governo do Estado para a região.

A natureza cooperativa entre os municípios, reconhecida como um diferencial na RMBS apresenta-se desconstruída na pesquisa, pois se observa que **há competição** entre os diferentes entes federais, e que os **municípios são concorrentes** em suas ações e agem de forma isolada na resolução de seus problemas.

Além disso, o próprio planejamento regional, reconhecido como documento de referência para as ações da RMBS o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI), é tido apenas um documento formal que não configura-se como instrumento norteador das ações estratégicas para a região metropolitana.

Fazendo uma correlação entre o que conceitua Gouvêa (2005) quanto à governabilidade para temática metropolitana, e particularmente para o caso da Região Metropolitana da Baixada Santista, considera-se que:

Apesar de os governos diagnosticarem os problemas regionais – vide PMDI e reivindicações apresentadas desde a criação da RMBS –, ainda há baixa atuação no sentido de superá-los;

Apesar de existirem recursos disponíveis e instrumentos norteadores da implementação das políticas regionais, observa-se que os primeiros se mostram incipientes às dimensões que devem ser tratadas no âmbito regional, e os segundos não são considerados de fato norteadores, uma vez que soluções aplicadas surgem conforme necessidades pontuais, sem a atenção a problemas de maiores impactos regionais;

- A liderança exercida na Baixada Santista, seja por um ator político ou por uma instituição, ainda é tímida e incapaz de garantir a dinamização, oxigenação e coordenação das ações no âmbito regional;
- Há uma baixa capacidade de tomada de decisão e implementação dos executivos municipais e estaduais, que resultam numa inatividade frente às questões que envolvem a RM; e
- A baixa participação e envolvimento dos legislativos no processo de pactuação metropolitana refletem, dentre outras coisas, na inexistente edição de leis formuladas por esses atores para equacionar os conflitos regionais.

Tendo em vista todas essas considerações, é possível afirmar que a Região Metropolitana da Baixada Santista encontra-se numa situação de **ingovernabilidade e baixa capacidade de governança**, pois também não se observa o “desenvolvimento da capacidade de cooperação para a produção de resultados” (McGee, 2010, p. 29).

Nesse sentido, vale ressaltar o que **todos os entrevistados reconheceram: a RMBS poderia ter avançado muito mais do que o cenário atual**. Há, portanto um processo incremental na região da Baixada Santista bastante fragmentado, de discursos e práticas opostas, que reflete inclusive nas considerações trazidas pelos entrevistados quanto ao aprimoramento que deve ocorrer na região. Alguns entrevistados consideram que deve ser reestruturado o arranjo institucional da RMBS, a começar pelo Fundo Metropolitano, que deveria incorporar os repasses de recursos mais simbólicos, e representativos, como a verba DADE e o próprio Fundo de participação dos municípios; que os representantes no Condesb deveriam validar com colegiados dos legislativos e sociedade civil as propostas que seriam levadas ao Conselho; e que a AGEM deveria assumir um papel mais ativo de propositura de ações, articulação regional, contratualização de metas e resultados a partir de um planejamento, orientado como um modelo de Plano Diretor Regional. Porém, existem também as visões de mudanças estruturais no modelo existente, como a criação de mais um ente federativo, com a existência de um líder político eleito para tratar das questões regionais, com orçamento próprio e complementado por um parlamento regional.

É possível verificar entre os entrevistados a visão de que a solução para a baixa capacidade de resposta da RMBS está na reestruturação do arranjo institucional. Entretanto, como afirma Klink (2005), o “fetiche da institucionalização” como a solução dos problemas de cooperação deve ser superado, pois o autor acredita que a boa governabilidade metropolitana depende não só da

existência de um sistema de planejamento e gestão metropolitano, mas também de mudanças políticas, envolvimento do atores interessados e das formas de governança estabelecidas no território.

Diante do caso da RMBS, buscou-se enquadrar os oito fatores em quatro categorias de análise: **importância primária**: fatores cuja inexistência inviabiliza a prática metropolitana; **importância secundária**: fatores cuja existência favorece em potencial a prática metropolitana, porém não a exclui; **importância dependente**: fatores que só ocorreriam mediante a característica de outros fatores; e **importância variável**: fator que durante a pesquisa não mostrou limitar nem favorecer a prática metropolitana.

Como **Importância primária** enquadrou-se os fatores Cooperação entre os atores governamentais; Recursos e fontes de financiamento; e Assunto organizador das demandas da região metropolitana. Entende-se que sem a cooperação entre os atores e o reconhecimento da necessidade de atuação coletiva para a resolução dos problemas regionais, não é possível dar prosseguimento às políticas públicas, uma vez que cada ente federativo tem sua autonomia reconhecida e pode ou não querer fazer parte deste processo. Observou-se, sobretudo, que para a RMBS a cooperação entre os atores governamentais ainda é um desafio a superar, e é apontada pelos entrevistados como um dos principais fatores que justifica o pouco avanço nas ações da RMBS.

Considera-se nesse cenário que os recursos se configuram como os principais meios viabilizadores das ações, sem os quais não seria possível efetivar qualquer política. Sendo assim, a afirmação dos entrevistados quanto à insuficiência de recursos para as ações metropolitanas coloca-os como mais um fator limitante para as políticas públicas na região. Já os assuntos organizadores das demandas da região metropolitana são reconhecidos como o fundamento para a ação coletiva, pois entende-se que se não houver a identificação de assuntos ou questões que demandem soluções cooperadas, não há incentivos suficientes para atuar coletivamente na região metropolitana.

Como **Importância secundária** enquadrou-se os fatores Existência do arranjo institucional e Existência de liderança política. Como expressa a literatura, o arranjo institucional favorece as ações metropolitanas, uma vez que se estabelecem estruturas únicas e formalmente reconhecidas para tratar do assunto regional; porém, a inexistência dessa estrutura não inviabiliza as ações coletivas e a atuação metropolitana. O mesmo ocorre com a existência de liderança política, pois ter uma figura que coordene ou articule as ações favorece o alinhamento e direcionamento dos interesses e das políticas regionais. Con-

tudo, observa-se que a inexistência dessa figura ou a divisão desse posto por mais atores não inviabiliza a execução das práticas metropolitanas.

Como **Importância dependente** enquadraram-se os fatores Envolvimento dos legislativos municipais e Participação e validação da sociedade civil, isso porque os dois fatores foram reconhecidos como capazes de fortalecer e legitimar as ações metropolitanas. Todavia, ambos estão diretamente relacionados e amplamente dependentes do tipo de arranjo institucional adotado para a região metropolitana e do formato e características da liderança regional. No caso da RMBS, o arranjo institucional formado pelo Condesb, AGEM e Fundo não prevê em nenhuma instância a participação ou envolvimento direto dos legislativos e da sociedade civil, a não ser pela promoção de audiências públicas que, como visto, não são práticas recorrentes. Desta forma, tanto os legislativos como a sociedade civil ficam à margem de toda a estrutura e processo de formulação das políticas públicas regionais. Quanto à liderança, o que se considera é que, dependendo da origem dessa figura política e da forma como pretende legitimar as ações regionais, há mais possibilidades de se ter a criação de canais de diálogo, prestação de contas e validação das ações no que tange à região metropolitana.

Por fim, como **Importância variável** enquadraram-se o fator Inexistência de polarização entre os municípios, pois observou-se na pesquisa que a polarização entre os municípios ora era vista como um fator positivo, ora era vista como fator negativo. No caso da RMBS verificou-se que a polarização do município de Santos com relação aos demais, acaba sendo diminuída pelo peso que outros municípios, como Cubatão, Guarujá e Praia Grande, têm para a região. Isso porque, apesar de reconhecido tanto na perspectiva econômica, como social, o polo de Santos é dividido com os demais municípios da RBMS, o que impossibilita uma visão mais aprimorada dos limites ou potencialidades que esse fator poderia refletir nas ações metropolitanas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constata-se que a análise dos fatores identificados na literatura a partir de um caso empírico permite um avanço no entendimento dos limites e potencialidades da governança e governabilidade em regiões metropolitanas. Especificamente para o caso da RMBS, observa-se, inclusive, uma mudança de comportamento, que corrobora até no reconhecimento dos fatores que estão fragilizando a capacidade de governança e governabilidade no território. Isso é refletido inclusive no relato dos entrevistados quanto às perspectivas

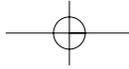
que a região apresenta e aos aprimoramentos necessários para melhorar a sua atuação. Desta forma, entende-se que há: a) identificação pelos entrevistados da necessidade de criar e fomentar fóruns da sociedade civil; b) recente iniciativa dos legislativos municipais em se organizar num fórum regional; c) o reconhecimento de que a falta de cooperação entre os atores governamentais, os baixos recursos oriundos do Fundo, e a identificação da fragilidade do arranjo impactam nos resultados da região metropolitana. Por fim, vale destacar que toda a classificação e argumentação elaborada no artigo está baseada no caso da RMBS, e que somente com uma pesquisa mais ampla, abordando outras realidades de arranjos, cooperação, problemas coletivos, é possível ter mais assertividade sobre o que é de fato relevante para se ter êxito e efetividade nas ações metropolitanas.

Mariana Ferreti Lippi • Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (EACH/USP). Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV). Trabalha com projetos de consultoria para administração pública nas áreas de planejamento, monitoramento e gestão de políticas públicas.

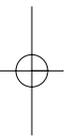
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L. e SOARES, M. M. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- AZEVEDO, Sergio de; MARES GUIA, Virgínia Rennó, *Reforma do Estado e Federalismo: os desafios da governança metropolitana*. Seminário Internacional O Futuro das Metrôpoles: impactos da globalização. Promoção IPPUR/UFRJ & FASE, Teresópolis, RJ – 18 a 21 de maio de 1999.
- BRANDÃO, Carlos. Pactos em Territórios: Escalas de Abordagem e Ações pelo Desenvolvimento. *O&S* – v.15 – n.45 – Abril/Junho – 2008.
- CALDAS, E.L. *Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais*. Tese de Doutorado, 2007. Defendida em janeiro de 2008 em Ciência Política, FFLCH, USP.
- DIBA, Ricardo David. *Regiões metropolitanas paulistas e coordenação intergovernamental: um estudo comparativo*. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas, 2004.
- EMPLASA. *Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI) – Região Metropolitana da Baixada Santista*. Estado de São Paulo: Brasil, 2002.
- GARSON, Sol. *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.
- GOUV A, Ronaldo Guimarães. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- KLINK, Jeroen. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 11, nº 22, p. 415-433, jul/dez 2009.
- _____. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. In: ROJAS Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R. y GÜEL, José Miguel F. (Eds). *Gobernar las Metrôpolis*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005, p. 127-161.
- _____. Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. *Educação*, Porto Alegre, v. 32, nº 2, p. 217-226, maio/ago, 2009.
- _____. Globalização, reestruturação territorial e o desafio da governança metropolitana colaborativa: evidências recentes e perspectivas brasileiras das cidades-região. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. (org). *Inclusão, colaboração e governança urbana*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010.
- _____. Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions, and Governance. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO ROURA, Juan R. e GÜELL, José Miguel Fernández, eds. *Governing the Metropolis: Principles and Cases*. Washington, DC: BID/DRCLAS-Universidade Harvard, 2008.

- KORNIN, Thaís; MOURA, Rosa. Metropolização e Governança Urbana: Relações Transescalares em Oposição a Práticas Municipalistas. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, São Paulo, n° 16, p. 17-30, 2004.
- LACZYNSKI, Patrícia. *Formação de consórcios públicos em regiões metropolitanas: o caso do projeto Novos Consórcios Públicos para Governança Metropolitana*. In: http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_1/formacao_de_consortorios_publicos_em_regioes_metropolitanas_o_caso_do_projeto_novos_consortorios_publicos_para_governanca_metropolitana.pdf. Acessado em: 10/04/2010.
- _____. *Formação de Consórcios em Áreas Metropolitanas – um estudo comparativo*. Paper presented at LASA Conference, Rio de Janeiro, 11-14 June 2009.
- LEFÉVRE, Christian. Governabilidad democratica de las Areas Metropolitanas, in: ROJAS, CUADRADO-ROURA and GÜELL, eds., *Gobernar las Metropolis*, p. 223-261. (Washington, DC: InterAmerican Development Bank, 2005).
- _____. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 11, n° 22, p. 229-317, jul/dez 2009.
- _____. Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin-American Cities. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO ROURA, Juan R.; e GÜELL, José Miguel Fernández, eds., *Governing the Metropolis: Principles and Cases*. Washington, DC: BID/DRCLAS-Universidade Harvard, 2008.
- MACHADO, G. G. *Gestão metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2009.
- MCGEE, Terry. Construindo uma governança urbana colaborativa para as regiões metropolitanas no Brasil e no Canadá. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. (org). *Inclusão, colaboração e governança urbana*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. As grandes cidades e a questão social brasileira: reflexões sobre o Estado de exceção nas metrópoles brasileiras. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. (org). *Inclusão, colaboração e governança urbana*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010.
- ROJAS, Eduardo. *Governança de Regiões Metropolitanas da América Latina* (2008). Disponível em: <http://www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/fnem/Arquivos/Bid/8.%20Governança%20de%20Regiões%20Metropolitanas%20da%20América%20Latina%20-%20texto.pdf>. Acessado em: 20/01/2010
- ROLNIK, Raquel; e SOMEKH, Nadia. Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização. *São Paulo em Perspectiva*. vol.14 n° 4. São Paulo, Oct./Dec. 2000.
- SPINK, Peter Kevin; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; CLEMENTE, Roberta. Governança, Governo ou Gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 453-476, jul/dez 2009.



TEIXEIRA, Marco A. C.; CARNEIRO, José Mario B. Os passos lentos e firmes da descentralização: quarenta anos de política local (1969 – 2009). In: HOFMEISTER, Wilhelm (org.). *40 anos (1969-2009) – Política, sociedade, cooperação Internacional*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.



A Gestão Metropolitana no Brasil em perspectiva comparada: os casos das regiões metropolitanas de Salvador e Belo Horizonte

219

ANTÔNIO SÉRGIO ARAÚJO FERNANDES

I. INTRODUÇÃO

Alguns dos problemas são os decorrentes da existência de espaços urbanos metropolitanos – infraestrutura e limpeza urbana, transportes, ordenamento e legislação de uso do solo, entre outros, e inúmeros são os atores dispostos em jogo na arena política metropolitana – governos municipais e estaduais; sociedade civil, comunidade, meio empresarial, entre outros, porém parece que a medida de relevância e complexidade na natureza da organização metropolitana não tem historicamente no Brasil a prioridade correspondente de tratamento pela gestão pública.

Algumas pistas já foram levantadas pela literatura para discutir esta questão, dos constrangimentos à esfera de gestão metropolitana no país. Fundamentalmente existem dois grandes argumentos de fundo que explicam os impasses e dilemas da gestão metropolitana brasileira. O primeiro grande argumento refere-se ao desenho institucional do Federalismo brasileiro que privilegia o municipalismo. O segundo grande argumento é intra-metropolitano e diz respeito à organização metropolitana propriamente dita e sua capacidade de ação coletiva devido à assimetria de porte, de poder e de recursos entre os municípios membros que as compõem.

Estes dois grandes argumentos privilegiados pela literatura são assumidos aqui como variáveis constantes, entretanto, este texto adicionará mais um que

refere-se à trajetória político-institucional das RMs no Brasil¹. Este aspecto procura conjugar os dois argumentos mais problemáticos acerca da gestão metropolitana colocados acima, o sistêmico, e o intra-organizacional. Acredita-se que a explicação histórica pode ajudar a identificar problemas de ação coletiva na gestão metropolitana a partir de sua trajetória político-institucional. A importância da explicação da sequência temporal como considera Pierson (2004), enfatiza os processos pelos quais são compreendidos os *outcomes* das *policies*. Nos casos comparados aqui observar-se-á porque após experimentar dois momentos críticos semelhantes no que se refere à mudança institucional na gestão metropolitana, as Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte e Salvador apresentam tipos diferentes de gestão.

O artigo está dividido em quatro seções, tendo esta introdução como seção inicial. A seção 2 procura discutir os dois momentos críticos da gestão metropolitana no Brasil que influenciaram fortemente na definição de um arranjo institucional comum no momento atual. A seção 3 discute os casos de Salvador e Belo Horizonte buscando recuperar a trajetória dependente que condicionou a escolha coletiva pelo tipo de gestão metropolitana encontrada no contexto atual dos dois casos. A seção 4 traz considerações finais.

2. A GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL E SEUS DOIS MOMENTOS CRÍTICOS

2.1 *Origem e Crise da Gestão Metropolitana no Brasil – O Planejamento Integrado no Regime Militar*

No Brasil durante as décadas de 60 e 70 o governo federal apresenta como solução para os problemas de inter-jurisdição e conurbação municipais das principais capitais do país, decorrentes da rápida e concentrada urbanização, a criação de Regiões Metropolitanas. Dentro da estratégia centralista do governo federal visando, mais uma vez, integrar o planejamento e desenvolvimento econômico e social do país são criadas as regiões metropolitanas em torno de nove capitais brasileiras, junto com a criação das companhias metropolitanas de planejamento para administrá-las. As regiões metropoli-

1 Souza (2004; 2006) em seus trabalhos sobre Regiões Metropolitanas (RMs) chega a abordar a questão da trajetória das RMs com um dos elementos que cria impasses para sua gestão no contexto atual, mas enfatiza apenas o legado de sua origem no regime militar e a transição para a redemocratização com a Constituição de 1988.

tanias instituídas pelo Governo Federal por Lei Complementar n.14 de 1973² seriam integradas à política urbana nacional.³

As regiões metropolitanas teriam a responsabilidade constitucional nas seguintes atribuições: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico (água, esgoto e limpeza urbana); aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental; produção e distribuição de gás combustível canalizado; transportes e sistema viário e uso e ocupação do (IPEA, 1976). Na prática, o que se observou acerca na ação da esfera metropolitana sobre todas estas atribuições é que as companhias metropolitanas de planejamento terminaram por realizar zoneamentos urbanos e planos urbanísticos e em alguns casos a gestão de alguns serviços como transporte e limpeza urbana.

A estrutura de gestão das RMs era composta por um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, mantido com recursos estaduais. O Conselho Deliberativo seria nomeado pelo Governador Estadual. Um membro representaria o município da capital e o outro, os demais municípios. O conselho consultivo, composto por representantes dos municípios, seria presidido pelo Presidente do Conselho Deliberativo, garantindo que o poder decisório se mantivesse com o Governo Estadual (Garson, 2007).

A existência das companhias estaduais de eletricidade, e de águas e saneamento e a representação apenas simbólica dos municípios nos conselhos deliberativo e consultivo das regiões metropolitanas, reflete o quadro político da época, marcado pelo centralismo decisório e de ação dos governos estaduais, bem como pelo enfraquecimento da esfera municipal nas decisões sobre a metrópole, o que acarretou em muitos estados numa certa competição entre

- 2 Rígorosamente, pela Lei Complementar n.14 de 08/06/1973 art. 2º são criadas oito Regiões Metropolitanas, são elas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre. A nona Região Metropolitana do país, a do Rio de Janeiro, seria criada no ano subseqüente, em 1974, após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, uma vez que a legislação previa apenas arranjos intra-estaduais, e não interestaduais (Faria, 2008; Garson, 2007).
- 3 Junto com a definição das regiões metropolitanas foram criados órgãos específicos para dar suporte ao planejamento integrado nesta área como foi o caso da Comissão Nacional de Política Urbana (CNPU), criada em 1974, que seria responsável por apoiar a implantação das entidades metropolitanas, propor diretrizes da política de desenvolvimento metropolitano e avaliar a experiência. O CNPU assumiu parte das funções da Secretaria Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) que se tornou, esta última, uma carteira do BNH. O financiamento das ações do CNPU contava com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU) criado em 1975 (Araújo Filho, 1996; Garson, 2007).

as esferas estadual e municipal sobre decisões ligadas à gestão urbana do município (Pacheco, 1995)⁴.

Com a crise econômica do final dos anos 70 e início dos 80, isso leva à crise do planejamento governamental brasileiro, que no sistema de política urbana vem com a extinção do BNH⁵, sua principal fonte de recursos. Com isso toda a estrutura de política de desenvolvimento urbano, baseada no planejamento integrado, que em grande parte dependia de recursos do BNH, entra em crise e isso não seria diferente com a gestão das regiões metropolitanas. Decorre disso que a maioria das companhias metropolitanas de planejamento terminam por serem extintas ou ficaram apenas com uma estrutura organizacional e de intervenção urbana bastante assessorias e complementares à atuação do poder executivo municipal das capitais.

2.2 *A Constituição de 1988, a Municipalização e os Efeitos sobre a Gestão Metropolitana*

A redefinição do pacto federativo com a questão da autonomia municipal no país emerge mais intensamente a partir da segunda metade da década de 1980 com a redemocratização quando voltam a ocorrer eleições diretas municipais para prefeitos das capitais e também mais especificamente em 1988, quando na promulgação da Constituição, onde os municípios brasileiros ganham o *status* de unidades autônomas da federação. A força do municipalismo na Constituição de 1988 ofuscou e minimizou a questão metropolitana no país, o que tonou frágil a esfera metropolitana redundando na resistência em se priorizar a gestão de regiões metropolitanas no Brasil.

4 Este elemento de centralismo burocrático nos estados caracteriza a configuração política do país à época do regime militar e é uma estratégia de manutenção de poder baseada na permanência da política tradicional nos Estados caracterizada pelo clientelismo, porém sob o manto tecnocrático (Hagopian, 1994).

5 O Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964 e extinto em 1986, foi a instituição financiadora, formuladora e cogestora da política urbana no país. Mantido por recursos do FGTS, o BNH inicia suas ações na área habitacional, porém, ao longo do tempo, foi se tornando uma agência multissetorial de desenvolvimento urbano financiando, além da habitação, os setores de saneamento e transportes (Arretche, 1996; Melo, 1993). Nesse período, por meio de financiamento do BNH, é criado o Planasa – Plano Nacional de Saneamento (1971) que tinha como agências promotoras nos estados as companhias estaduais de saneamento básico. Na área de habitação, as co-gestoras e executoras nos estados eram as COHABs e as prefeituras.

O texto constitucional de 1988 no que se refere especificamente à gestão metropolitana transferiu a responsabilidade de criação das RMs para o âmbito estadual⁶. Um dos efeitos deste marco constitucional é que ele potencializa a diversidade na criação e na regulamentação institucional das Regiões Metropolitanas.

A motivação política que permeava esta ausência de tratamento no texto constitucional de 1988 da questão metropolitana se refere ao fato desta matéria, por se tratar de algo centralizador e muito ligado em sua origem ao regime militar pareceu ser algo como “entulho autoritário”. De acordo com Souza (2004) as Regiões Metropolitanas sempre estiveram vinculadas aos objetivos de centralização e controle do território, portanto marcas do autoritarismo. Este formato pouco pluralista contrariava frontalmente o clima do final dos anos 80 e a agenda da redemocratização. (Souza, 2004, p. 71).

Sendo os Estados os responsáveis pela criação das áreas ou regiões metropolitanas, disso decorrerá a existência de modelos diferenciados de definição, bem como de normatização do arranjo institucional metropolitano. Como consideram Spink, Teixeira e Clemente (2009, p. 6): “O que eram Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões foi deixado para a imaginação. Posteriormente, diversos estados incorporaram definições na legislação local, mas sem um acordo geral.”. Disso redundou tanto uma proliferação de criação de novas RMs no país assim como uma difusão intensa de alteração dos limites daquelas existentes⁷.

2.3 Regiões Metropolitanas no contexto atual e sua estrutura de gestão

Dois elementos são muito importantes quando se discute a institucionalização de Regiões Metropolitanas pós-Constituição de 1988: o primeiro é com relação à definição do tamanho destas e o segundo se refere ao arranjo organizacional. A definição do tamanho das regiões metropolitanas é importante para se distinguir entre regiões metropolitanas, aglomerações urbanas de escala intermediária e microrregiões. Não se sabe precisamente quantas são as

6 De acordo com o art. 25, § 3º, da Constituição Federal: “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

7 Neste momento tramita no Congresso Nacional uma proposta de regulamentação para a matéria das regiões metropolitanas que é o Estatuto das Metrôpoles – projeto de lei n.º 3640, de 2004 em discussão na Câmara dos Deputados.

regiões metropolitanas no Brasil. Muitas aglomerações urbanas e áreas metropolitanas apesar de existirem não necessariamente podem ser consideradas regiões metropolitanas ou existe uma grande dúvida sobre isso. Um exemplo é observado no caso das 7 regiões metropolitanas no Estado de Santa Catarina, que foram criadas, posteriormente extintas e recriadas novamente⁸ (Spink, Teixeira e Clamente, 2009).

Estima-se que no Brasil se tenha hoje pouco mais de 30 regiões metropolitanas oficializadas. Não existe concordância entre os órgãos de pesquisa e estatística quanto ao parâmetro para considerar o que vem a ser região metropolitana em suas várias segmentações (aglomerações metropolitanas, áreas metropolitanas e regiões metropolitanas). Ainda que haja nestas regiões algum tipo de conurbação e que muitos dos serviços sejam partilhados, ainda restam dúvidas sobre sua existência. O Observatório das Metrôpoles, mostra que em 2010 existiam 35 Regiões Metropolitanas e 3 regiões integradas de desenvolvimento. Juntas englobam 444 municípios em 22 estados da federação⁹.

O segundo elemento importante a se discutir quando se trata de Regiões Metropolitanas refere-se ao seu arranjo institucional. Fundamentalmente busca-se identificar nas diversas RMs brasileiras se há existência dos Conselhos Deliberativos, fundo metropolitano, se no Conselho Metropolitano existe espaço paritário para a participação da sociedade civil, se a agência de desenvolvimento é subordinada ao conselho ou tem atuação independente, se existem consórcios de serviços públicos na RM e se estes consórcios são oriundos de uma organização da agência metropolitana em conjunto com o conselho metropolitano. Estas, entre outras questões servem para identificar qualitativamente a estrutura de gestão metropolitana.

A seção a seguir vai analisar como se deu o processo de gestão metropolitana em Belo Horizonte e Salvador, buscando observar a natureza organizacional e política de seu arranjo institucional *vis-a-vis* alguns elementos histó-

8 As regiões metropolitanas de Florianópolis, Foz do Rio Itajaí, Norte Nordeste Catarinense, Vale do Itajaí, Carbonífera, Tubarão foram extintas pela lei complementar estadual nº 381 de 2007 e reinstituídas pela lei complementar estadual nº 495 de 2010. A região metropolitana de Chapecó foi criada por lei complementar estadual nº 377, de 4 de abril de 2007. Um outro exemplo da criação de Regiões Metropolitanas sem uma justificativa rigorosa em termos de dimensão territorial, populacional e urbanística é o caso da Região Metropolitana do Vale do Aço em Minas Gerais, composta por 4 municípios (Ipatinga, Coronel Fabriciano, Timóteo e Santana do Paraíso) com uma população de pouco mais de 450 mil habitantes.

9 Observatório das Metrôpoles, 2010 (<http://www.observatoriodasmetrosoles.net/>). Página visitada em 12 de março de 2011.

ricos acerca da dinâmica dos atores envolvidos neste processo de gestão metropolitana.

3. A TRAJETÓRIA DE GESTÃO METROPOLITANA EM SALVADOR E BELO HORIZONTE – DOIS TIPOS DIFERENTES

3.1 A Região Metropolitana de Salvador e a CONDER

A Região Metropolitana de Salvador (RMS) é composta por 13 municípios¹⁰, possui um área territorial total de 4.375.123 Km², em 2010 registrava uma população de 3.574.804 habitantes, tendo Salvador, sua cidade sede uma população de 2.676.606, ou seja, o município de Salvador concentra cerca de 75% da população da RMS. Em 2008¹¹ a RMS apresentou um PIB de 60,6 bilhões de reais,¹² com uma participação de cerca de 50% do PIB do estado,¹³ o que faz com que a RMS concentre a maior parte da produção econômica da Bahia. A RMS é o local de instalação da Refinaria Landulfo Alves nos anos 50, do Centro Industrial de Aratu nos anos 60 e do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC) nos anos 70. Em 2001, foi inaugurada a fábrica auto-

-
- 10 Originalmente, a RMS era composta por oito municípios – Salvador, Camaçari, Lauro de Freitas, Simões Filho, Candeias, Vera Cruz, São Francisco do Conde e Itaparica. Após a emancipação de Madre de Deus e Dias D’Ávila, em 1990, estes são inseridos à RMS que passa a ter dez municípios. Por meio da Lei complementar estadual nº 30/2008, foram incluídos os municípios de Mata de São João e São Sebastião do Passé na RMS. Com a Lei complementar estadual nº 32/2009 foi incluído o município de Pojuca.
- 11 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Brasileiro 2010* http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_bahia.pdf Página visitada em 15 de agosto 2011.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2000). *Ranking decrescente do IDH-M das regiões metropolitanas do Brasil*. http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/RM_Ranking.doc. Página visitada em 15 de abril de 2008.
- IBGE (10 out. 2002). *Área territorial oficial*. Resolução da Presidência do IBGE de nº 5 (R.PR 5/02). http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm, Página visitada em 15 de agosto 2011.
- 12 http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004_2008/tabelas_pdf/tab01.pdf Tabela 1 – *Produto Interno Bruto a preços correntes e Produto Interno Bruto per capita* segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e os municípios – 2004-2008]. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Página visitada em 1º de fevereiro de 2011.
- 13 O PIB do Estado da Bahia em 2008 foi de R\$121.508.474, de acordo com: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2004_2008/tabelas_pdf/tab01.pdf Tabela 1 – *Produto Interno Bruto a preços correntes e Produto Interno Bruto per capita* segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e os municípios – 2004-2008]. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Página visitada em 1º de fevereiro de 2011.

mobilitica FORD em Camaçari, consolidado o setor de indústria de transformação na RMS e no Estado da Bahia.

A Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (CONDER) foi criada em 1974, como empresa pública ligada à Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia. Desde sua origem, a CONDER atua não só como empresa de planejamento metropolitano que fornece assistência técnica aos municípios da RMS, mas também como órgão executor de obras. Em 1998 a CONDER passou a se chamar Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia e ampliou sua área de atuação para todo o Estado. Em janeiro de 1999 a CONDER incorporou a URBIS – Habitação e Urbanismo da Bahia S/A.

Pode-se afirmar que a CONDER desde sua origem sempre concorreu em termos de planejamento e gestão metropolitana com a Prefeitura de Salvador. A primeira experiência da CONDER em termos de planejamento metropolitano (urbano) em Salvador ocorreu com o EUST – Estudo de Uso do Solo e Transportes da Região Metropolitana de Salvador em 1975. O EUST ocorreu ao mesmo tempo em que se realizava o Plano de Desenvolvimento Urbano da Cidade de Salvador (PLANDURB) pela Prefeitura Municipal de Salvador por meio do Órgão Central de Planejamento da Prefeitura de Salvador (OCEPLAN).

Entretanto os anos 80 marcam a crise da CONDER, como derivada da crise econômica do país. Isso se dá devido à suspensão dos recursos repassados a CONDER oriundos do Governo Federal, e também de Agências Multilaterais. Um outro elemento nos anos 80 que determinam a crise da CONDER se refere à perda de sua legitimidade, isso se deu devido ao fato da esfera metropolitana, centralizadora e tecnocrática ir de encontro ao municipalismo participativo da Carta Constitucional de 1988.

Entretanto, durante a década de noventa, quase todas as intervenções mais importantes na cidade de Salvador foram desenvolvidas pela CONDER. Desse modo, foram realizados todos os grandes projetos urbanos implantados em Salvador, como a recuperação do Centro Histórico Pelourinho, a recuperação dos Parques de Abaeté e de Pítuaçu, o programa de saneamento ambiental Bahia Azul (com a reativação do emissário submarino), a construção do novo aterro sanitário da cidade, a construção do Parque Costa Azul, de uma marina na Baía de Todos os Santos, a recuperação da favela Novos Alagados e a ampliação do Aeroporto Luís Eduardo Magalhães. Estes projetos e obras foram realizados sob a gestão da CONDER, o que a tornou uma espécie de super-prefeitura paralela de Salvador.

A ressurreição e o sucesso da CONDER nos anos 90 se explicam pelo fato de que parte dos recursos que a CONDER utilizou para estes programas foram oriundos do Programa RM/NE, que contava com empréstimo do Banco Mundial e que foi recuperado a partir de 1992. Na região Metropolitana de Salvador, o Programa RM/NE tem início em 1986 com o nome de Projeto Metropolitano. Iniciado em 1986, este Projeto, entre 1988 e 1991, não obteve alocação de recursos da União nem do Governo Estadual. Em 1992, o Projeto foi reformulado, estabelecendo-se um montante de US\$ 77 milhões para sua aplicação, sendo US\$ 36,6 milhões a participação do Banco Mundial e a contrapartida de US\$ 40,4 milhões restantes, bancada exclusivamente pelo Governo do Estado da Bahia. A maior parte dos recursos foi aplicada em limpeza urbana – US\$ 24 milhões (31,3%), recuperação urbana – US\$ 22,5 milhões (29,4%). Como projetos de recuperação urbana na cidade de Salvador que foram realizados pela CONDER com recursos do Projeto Metropolitano destacam-se: a recuperação da favela Novos Alagados – Programa Ribeira Azul¹⁴, a recuperação dos Parques de Abaeté, de Pituaçu e a construção do Parque Costa Azul, a participação na recuperação do Centro Histórico Pelourinho com a instalação da iluminação subterrânea, a construção de um edifício garagem e a elaboração de estudos técnicos para o lugar (CONDER, 1997).

Um dos elementos, entre outros que é importante para explicar o sucesso da CONDER enquanto órgão de planejamento e desenvolvimento urbano destacado no município de Salvador é o apoio político favorável pelo principal grupo político dirigente do estado da Bahia durante toda a década de 90. No que se refere a este elemento é importante registrar que o uso político da CONDER durante os anos 90 pelo PFL liderado por Antônio Carlos Magalhães (ACM) foi decisivo para fazer com que a companhia tivesse condição de se destacar na gestão urbana da capital¹⁵.

-
- 14 O Programa Ribeira Azul surge em 1994 como um programa de recuperação urbana da favela de Novos Alagados compondo parte do Projeto Metropolitano. O Programa foi desenvolvido pela CONDER em parceria da ONG italiana Associação de Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI) e o Banco Mundial. O PRA adotou uma metodologia de trabalho que busca incluir à recuperação física do espaço urbano (água, esgoto, pavimentação, drenagem e energia elétrica) a dimensão socioambiental (preservação do manguezal), a promoção social (educação básica, capacitação profissional e programas de geração de emprego e renda) assim como o envolvimento da comunidade (associativismo e cooperativismo) [Fernandes, 2009].
- 15 Este aspecto foi amplamente analisado por Fernandes (2003, 2004; 2004.1), Souza (1997), Dantas Neto (2000).

Assim é que na Região Metropolitana de Salvador, mesmo esta, em tese, possuindo Conselho Metropolitano¹⁶, na prática, quem desenvolve a gestão da Região Metropolitana de Salvador é a CONDER. A supremacia da CONDER na gestão da RMS permanece mesmo dentro do governo sob a coalizão do PT, sempre opositora à coalizão política liderada por ACM, o qual valorizou a atuação da CONDER. Isso mostra uma certa indiferença quanto à questão metropolitana por parte da atual coalizão no poder no Governo do Estado no sentido de ampliar e tornar mais participativa socialmente e intermunicipalmente a gestão da Região Metropolitana de Salvador.

3.2 A Região Metropolitana de Belo Horizonte:

Avanço do marco regulatório, participação social e intermunicipal

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) é composta por 34 municípios¹⁷ é a terceira maior região metropolitana do país, com uma população 4.882.977 habitantes, compondo 25 % da população total do Estado de Minas Gerais. Dos quase 5 milhões de habitantes da RMBH, o município de Belo Horizonte possui 2.375.444 de habitantes, cerca de 48% do total. Em 2008 a RMBH apresentava um Produto Interno Bruto (PIB) que somava cerca de 98,5 bilhões de reais, compondo cerca de 34% do PIB do estado de Minas Gerais. A produção econômica está concentrada em três municípios que possuem tradição industrial forte, quais sejam Belo Horizonte, Betim e Contagem que respondem juntos por 84% do PIB da região metropolitana. Nestas três cidades estão a maior parte dos parques industriais nos setores metalúrgico, automobilístico, petroquímico e alimentício. Municípios como

16 A Lei que regula a região metropolitana e o Conselho Metropolitano ainda é a mesma oriunda do Regime Militar, Lei Complementar Federal nº 14 de 1973, não sofrendo nenhuma reforma ou complementação de Lei Estadual.

17 Fazem parte originalmente desde 1974 da RMBH 14 municípios: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. Com a Lei Complementar Estadual 26/1993 foram incorporados os municípios de Baldim, Brumadinho, Capim Branco, Confins, Esmeraldas, Florestal, Igarapé, Itaguara, Jaboticatubas, Juatuba, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas. A Lei Complementar estadual 63/2002 cria o colar metropolitano constituído pelos Municípios de Barão de Cocais, Belo Vale, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Moraes, Santa Bárbara, São José da Varginha e Sete Lagoas. Os municípios do colar metropolitano não se encontram conurbados e, oficialmente, não integram a região metropolitana.

Ribeirão das Neves e Ibirité, ainda que cidades médias, com mais de 159.000 habitantes, por não possuírem uma base econômica tão forte como Belo Horizonte, Betim e Contagem, terminam funcionando como cidades-dormitório da região metropolitana.

A origem do planejamento urbano na grande Belo Horizonte se dá em 1967 com a criação do Escritório de Planejamento Urbano de Contagem – EPUC já como efeito da rápida industrialização e aumento populacional que experimentava o município de Contagem nesta época¹⁸. Estas iniciativas evoluem até que em 1971 é criado o Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL), que só vem a ser regulamentado pela Lei Estadual n. 6303/74 que estabelece a Região Metropolitana de Belo Horizonte.

O trajeto “*rise and decline*” do PLAMBEL pode ser explicado do mesmo modo como aconteceu com alguns órgãos estaduais de planejamento metropolitano no Brasil criados no regime militar. O PLAMBEL foi uma das burocracias estaduais metropolitanas criada nos anos 70 que teve muito prestígio, poder e recursos comportando-se como uma super prefeitura de Belo Horizonte. A partir dos anos 80, com a crise econômica e a decorrente escassez de recursos federais, já comentada aqui, e com a redemocratização quando se valoriza o municipalismo em detrimento do metropolitano que representava o ‘entulho autoritário’ centralizador e tecnocrático, o PLAMBEL se vê às voltas com sua crise, crise esta que culmina com sua extinção em 1996.

Conforme Azevedo e Guia (2000), o esvaziamento político do PLAMBEL começa a ocorrer em 1987, quando é criada pelo Governo do Estado de Minas a Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos. Em 1989, são promovidas alterações na estrutura administrativa da RMBH e o PLAMBEL é excluído das modificações quando, com a promulgação da Constituição do Estado de Minas Gerais em 1989, as questões metropolitanas passam a ser atribuídas à recém-criada Assembleia Metropolitana (AMBEL). Enfraquecido, o PLAMBEL é extinto em 1996, mediante a Lei Estadual n. 12.153 e suas funções são divididas entre a Secretaria de Planejamento e a Fundação João Pinheiro (FJP).

A extinção do PLAMBEL e a criação da AMBEL não representa o início de um dinamismo na gestão metropolitana em Belo Horizonte, pelo contrário, a AMBEL na prática não representou avanços no planejamento e gestão metropolitana. E isso se dá entre outros aspectos, por um problema de

18 Em 1968 é criado o Centro Industrial de Contagem (CINCO) e é tomada decisão pelo Governo do Estado de levar a CEASA – Central de Abastecimento da área metropolitana, para Contagem.

assimetria de poder na AMBEL, expressando um conflito entre os municípios do “eixo econômico” – Belo Horizonte, Betim e Contagem com os municípios menores (Faria, 2008). Diante deste problema a reação dos municípios do eixo econômico passa a ser, então, a de esvaziamento da AMBEL, que vai se tornando ao longo do tempo inoperante.

Neste contexto de paralisia decisória em torno da AMBEL sobre a RMBH e de indiferença do Executivo Estadual diante da problemática metropolitana é que Assembleia Legislativa de Minas Gerais passa a ocupar o hiato de indefinição quanto ao futuro da gestão metropolitana da RMBH e passa a regulamentar um novo arranjo institucional para a RMBH. Em 2004, é aprovada a Emenda à Constituição Estadual n. 65, foi alterada a estrutura de gestão da RMBH, além de definir novos princípios para a gestão metropolitana no estado, assim como os órgãos e instrumentos de gestão. Em seguida, as Leis Complementares 88, 89 e 90, de janeiro de 2006, estabeleceram o novo um arranjo institucional para a gestão e planejamento da RMBH, que possui as seguintes instâncias: Agência de Desenvolvimento Metropolitano (ADM), Assembleia Metropolitana (AM) e Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM).

Na nova estrutura criada em 2004 a Agência de Desenvolvimento Metropolitano é um órgão fundamental, pois terá funções e atribuições de caráter técnico e executivo. Basicamente seu trabalho consiste em produzir informações diversas acerca dos projetos que devem ser desenvolvidos na RMBH, com o objetivo de subsidiar o Conselho Deliberativo, este último que passa a regulamentar as ações metropolitanas do Estado e dos municípios-membros. Previu-se ainda a regulamentação do Fundo Metropolitano que deverá ser gerido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Urbano (SEDRU), bem como a implantação do Plano Diretor Integrado da RMBH, destinado a orientar os Planos Diretores dos municípios que integram a RMBH (Faria, 2008; Machado, Souki & Faria, 2007)

A implantação desse arranjo institucional foi entregue à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru), que teve suas funções reestruturadas a partir da Lei Delegada n. 119 de 25 de janeiro de 2007, que criou a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano. Ainda em 2007, a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano foi estruturada em duas superintendências, uma de Intermediação de Assuntos Metropolitanos e outra de Apoio à Gestão do Solo Metropolitano.

Recentemente foi aprovado o Plano Diretor da Região Metropolitana e aprovado o Fundo Metropolitano da RMBH. Com todos os problemas ine-

rentes da institucionalização da sua região metropolitana, a RMBH experimenta questões da dinâmica dos atores ante o desenho institucional e os interesses metropolitanos ali representados.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao observar os dois casos de gestão metropolitana no Brasil nota-se que os tipos distintos refletem tanto os processos ligados às suas trajetórias intra-metropolitanas, que terminaram por definir traços distintivos nos dois casos, tanto no processo quanto no modo de desenvolver a gestão de suas respectivas regiões metropolitanas.

Um possível comentário final esperado sobre a gestão da Região Metropolitana de Salvador (RMS) seria que na RMS uma vez prevalecendo a política conservadora, centrada no PFL e na liderança política de ACM, cristalizou-se historicamente a CONDER na gestão da RMS como fruto do insulamento burocrático herdado do regime militar e muito afeito ao grupo político carlista. Entretanto este pode ser um entendimento parcial da questão da CONDER em Salvador, uma vez que a companhia mesmo historicamente insulada pela política carlista demonstra em alguns projetos estar mais afeita a uma nova agenda de gestão, mais plural. Isso pode ser verificado no Programa Ribeira Azul, um dos maiores projetos desenvolvidos pela CONDER nos final dos anos 90 e início dos 2000, junto com o Aterro Sanitário, ambos, como citados no texto, compunham o chamado “Projeto Metropolitano”. O Programa Ribeira Azul¹⁹ foi uma importante política de reurbanização de favelas com apoio do Banco Mundial caracterizada pelo envolvimento da sociedade no processo de gestão. Isso evidencia um lado dinâmico da CONDER que mostra ser capaz de se alinhar à tendência mais recente em voga nas agências multilaterais, sobretudo o Banco Mundial, na orientação aos governos de países em desenvolvimento, acerca da conduta das políticas urbanas, de que políticas urbanas devem contemplar não só a recuperação física do espaço, mas a participação e o controle social, bem como o combate à pobreza com políticas assessorias de geração de emprego e renda, que estimulem a produção do capital social das populações envolvidas. Assim, portanto, não se pode ser peremptório na avaliação da trajetória política da gestão da RMS, a despeito desta realmente ter como elemento marcante a CONDER em toda sua existência até aqui.

19 Sobre o Programa Ribeira Azul, ver Fernandes (2009).

No caso da gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), esta mostra uma construção histórica no sentido de avançar em um arranjo institucional mais maduro em termos de gestão e governança metropolitana. Esta trajetória não foi linear evidentemente sendo marcada historicamente por muitos momentos de “*one step ahead, one step behind*”. Um dos elementos importantes na trajetória de gestão da RMBH para que esta amadurecesse em termos de arranjo institucional em termos relativos foi a politização do processo pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Um outro elemento do contexto político que influenciou na evolução de construção do arranjo institucional da RMBH foi a difusão de uma agenda política participativa em sua gestão, com destaque para o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano²⁰. Ainda assim, os problemas de ação coletiva foram marcantes na RMBH em muitos momentos como foi visto no texto.

O funcionamento do modelo institucional de gestão da RMBH está sintonizado com as novas formas de gestão de áreas metropolitanas do país, pois prevê Conselho metropolitano soberano, assembleia metropolitana, fundo metropolitano e consórcio metropolitano. Cada um destes elementos de gestão vai funcionar e em que intensidade vai funcionar, em relação à medida que avance o consenso entre os atores da RMBH.

Uma nota final é que ainda que a RMBH tenha avançado em termos institucionais o “fantasma centrífugo” sempre perseguirá a RMBH assim como a RMS ou qualquer outra RM do país. Mesmo com experiências históricas de opção por um arranjo metropolitano institucional consistente, estas não estarão isentas do chamado “municipalismo autárquico” brasileiro, com seus quase 6.000 municípios, porém, é por dentro deste nosso problema, onde estamos encontrando soluções para as agregações intermunicipais e metropolitanas, tão necessárias e importantes para um país tão metropolitano como o Brasil.

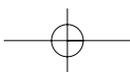
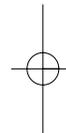
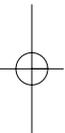
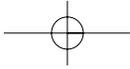
Antônio Sérgio Araújo Fernandes Professor adjunto e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFRN e também do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da UFRN. No momento desenvolve estágio pós-doutoral na Universidade do Texas at Austin na Lyndon B. Johnson School of Public Affairs.

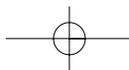
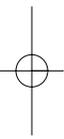
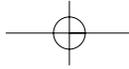
20 Sobre o processo participativo do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte, ver Queiroz (2008).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO Filho, Valdemar de. Antecedentes político-institucionais: a Questão Metropolitana no Brasil. In: CARDOSO, E.D.; ZVEBIL, V.Z. (orgs). *Gestão Metropolitana: experiências e Perspectivas*. Rio de Janeiro: IBAM, 1996, p. 49-70.
- ARRETCHE, M. Desarticulação do BNH e Autonomização da Política Habitacional. In: AFFONSO, R. de B. A. e SILVA, P. L. B. (orgs.). *Federalismo no Brasil: descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, p. 107-137, 1996.
- AZEVEDO, Sergio & MARES GUIA, Virgínia R. Governança metropolitana e reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Ano 2, No.3, p.131-146, 2000.
- CONDER – Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador. Avaliação do Projeto Metropolitano. Salvador, Seplante/Conder, dezembro, 1997.
- DANTAS NETO, Paulo Fábio. Caminhos e Atalhos: Autonomia Política, Governabilidade e Governança em Salvador. In: IVO, Anete Leal (org.). *O Poder da Cidade. Limites da Governança Urbana*. Salvador: EDUFBA, p. 51-84, 2000.
- Faria, C.A. Gestão Metropolitana e Relações Governamentais Assimétricas. O caso dos Pequenos Municípios da região Metropolitana de Belo Horizonte. XIII Congresso Internacional Del CLAD, 2008.
- FERNANDES, A. S. A. Gestão municipal versus gestão metropolitana: o caso da cidade de Salvador. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, n. 11, p. 41-72, 2004.
- _____. *Governos Locais de Capitais Brasileiras: A Democratização da Gestão Municipal em Recife e Salvador (1986-2000)*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo/ Departamento de Ciência Política, São Paulo/SP, 2003.
- _____. *Gestão Municipal e Participação Social no Brasil: A Trajetória de Recife e Salvador (1986-2000)*. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2004.1.
- _____. Agenda de gestão urbana participativa versus elite política conservadora. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 477-493, jul/dez 2009
- GARSON, Sol. Regiões metropolitanas: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.
- HAGOPIAN, Frances. *Traditional politics and regime change in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- IPEA – Instituto de Planejamento Econômico e Social. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas. Brasília: IPEA (Série Estudos para o Planejamento n.15), 232p, 1976.
- MACHADO, Gustavo G.; SOUKI, Lea G. & FARIA, Carlos Aurélio P. Processo legislativo, articulação intergovernamental e gestão metropolitana: inovação institucional e participação social na Região Metropolitana de Belo Horizonte/. Trabalho apresentado no XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, GT 02: Cidades e processos sociais. Recife, UFPE, 29 de maio a 1 de junho de 2007.

- QUEIROZ, Luíza Sabino. A participação na gestão metropolitana: Análises do novo arranjo institucional com foco no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Monografia de graduação. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2008.
- SPINK, P. K., Teixeira, M.A.C, Clemente, R. et al. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrôpoles Educ*, São Paulo, v.11, n.22, jul./dez. 2009.
- MELO, M. A. Anatomia do Fracasso: Intermediação de Interesses e reforma da Política Social na Nova República. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, p. 119-164, 1993.
- PACHECO, Regina. Gestão metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate. In: VALLADARES, L. & COELHO, M.P. (Orgs.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. RJ, Civilização Brasileira, p.191-218, 1995.
- SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 59, p. 137-158, 2003.
- SOUZA, Celina. Condições institucionais de cooperação na região metropolitana de Salvador” In: CARVALHO, Inaiá M.M. & Pereira, GILBERTO C. (Orgs.). *Como anda Salvador e sua região metropolitana*. Salvador, Edufba, p.171-185, 2006.
- _____. Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, L.C.Q. (Org.). *Metrôpoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, p.61-96, 2004.
- SOUZA, Celina. *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. London: Macmillan Press, 1997.





Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*



Ética pública e controle da corrupção
(n. 3, 2011)

O Congresso e o presidencialismo de coalizão (n. 2, 2011)

Infraestrutura e desenvolvimento
(n. 1, 2011)

O Brasil no contexto político regional
(n. 4, 2010)

Educação política: reflexões e práticas democráticas (n. 3, 2010)

Informalidade laboral na América Latina (n. 2, 2010)

Reforma do Estado brasileiro: perspectivas e desafios (n. 1, 2010)

Amazônia e desenvolvimento sustentável (n. 4, 2009)

Sair da crise: Economia Social de Mercado e justiça social (n. 3, 2009)

O mundo 20 anos após a queda do Muro (n. 2, 2009)

Migração e políticas sociais (n.1, 2009)

Segurança pública (n. 4, 2008)

Governança global (n. 3, 2008)

Política local e as eleições de 2008
(n. 2, 2008)

20 anos da Constituição Cidadã
(n. 1, 2008)

A mídia entre regulamentação e concentração (n. 4, 2007)

Partidos políticos: quatro continentes
(n. 3, 2007)

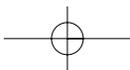
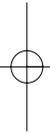
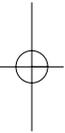
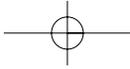
Geração futuro (n. 2, 2007)

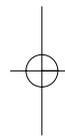
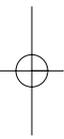
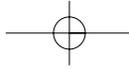
União Europeia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional (n. 1, 2007)

Promessas e esperanças: Eleições na América Latina 2006 (n. 4, 2006)

Brasil: o que resta fazer? (n. 3, 2006)

- Educação e pobreza na América Latina (n. 2, 2006)
- China por toda parte (n. 1, 2006)
- Energia: da crise aos conflitos? (n. 4, 2005)
- Desarmamento, segurança pública e cultura da paz (n. 03, 2005)
- Reforma política: agora vai? (n. 02, 2005)
- Reformas na Onu (n. 01, 2005)
- Liberdade Religiosa em questão (n. 04, 2004)
- Revolução no Campo (n. 03, 2004)
- Neopopulismo na América Latina (n. 02, 2004)
- Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia (n. 01, 2004)
- Mundo virtual (n. 06, 2003)
- Os intelectuais e a política na América Latina (n. 05, 2003)
- Experiências asiáticas: modelo para o Brasil? (n. 04, 2003)
- Segurança cidadã e polícia na democracia (n. 03, 2003)
- Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas (n. 02, 2003)
- Eleições e partidos (n. 01, 2003)
- O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas (n. 06, 2002)
- O Nordeste à procura da sustentabilidade (n. 05, 2002)
- Dilemas da Dívida (n. 04, 2002)
- Ano eleitoral: tempo para balanço (n. 03, 2002)
- Sindicalismo e relações trabalhistas (n. 02, 2002)
- Bioética (n. 01, 2002)
- As caras da juventude (n. 06, 2001)
- Segurança e soberania (n. 05, 2001)
- Amazônia: avança o Brasil? (n. 04, 2001)
- Burocracia e Reforma do Estado (n. 03, 2001)
- União Europeia: transtornos e alcance da integração regional (n. 02, 2001)
- A violência do cotidiano (n. 01, 2001)
- Os custos da corrupção (n. 10, 2000)
- Fé, vida e participação (n. 09, 2000)
- Biotecnologia em discussão (n. 08, 2000)
- Política externa na América do Sul (n. 07, 2000)
- Universidade: panorama e perspectivas (n. 06, 2000)
- A Rússia no início da era Putin (n. 05, 2000)
- Os municípios e as eleições de 2000 (n. 04, 2000)
- Acesso à justiça e cidadania (n. 03, 2000)
- O Brasil no cenário internacional (n. 02, 2000)
- Pobreza e política social (n. 01, 2000)





ESTE LIVRO FOI COMPOSTO POR CACAU MENDES
EM ADOBE GARAMOND C. II/14 E IMPRESSO PELA
STAMPPA EM PAPEL PÓLEN SOFT 80 G/M² PARA A
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER NO OUTONO DE 2012

