

## **RADIOGRAFIA DO ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL BRASILEIRO: TENDÊNCIAS, DESAFIOS E IMPACTOS SOBRE AS REGIÕES METROPOLITANAS**

**Fernando Luiz Abrucio<sup>1</sup>, Hironobu Sano<sup>2</sup> & Cristina Toth Sydow<sup>3</sup>**

As análises sobre o federalismo brasileiro privilegiaram, nos últimos anos, dois grandes temas: a descentralização e a questão do peso político e econômico da União, estados e municípios nas relações intergovernamentais. Contudo, há outra linha importante e com bibliografia crescente no debate federativo. Ela discute a questão da cooperação e coordenação entre os níveis de governo, tanto no plano horizontal como no vertical. Nesta linha de trabalho, está a discussão do associativismo territorial, assunto abordado neste artigo, que procura entender que fatores favorecem ou dificultam o entrelaçamento e as parcerias intergovernamentais, destacando como isso influencia a governança metropolitana no Brasil.

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

O argumento aqui procura fugir destes extremos, e mostra que a tendência consorciada tem, de fato, se fortalecido nos últimos anos, ganhando novos formatos institucionais, mas os empecilhos à cooperação continuam fortes. O texto defende a hipótese explicativa segundo a qual houve uma mudança na relação entre estas duas

---

<sup>1</sup> Mestre e Doutor em Ciência Política pela USP, professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo da FGV-SP. Autor de vários artigos e livros sobre o federalismo brasileiro, entre os quais **Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC** (2001).

<sup>2</sup> Mestre e Doutor em Administração Pública e Governo pela FGV-SP, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Escreveu Tese de Doutorado sobre os Conselhos de Secretários Estaduais de políticas públicas (2008).

<sup>3</sup> Graduada e Mestre em Relações Internacionais pela PUC-SP, doutoranda em Administração Pública e Governo pela FGV-SP, escreve Tese sobre arranjos territoriais e clusters no Brasil.

tendências, com paulatino crescimento e amadurecimento das ações de consorciamento e afins, antes bastante fracas em comparação ao modelo de federalismo compartimentalizado. As razões desta alteração no equilíbrio entre cooperação e não-cooperação precisam ser mais bem compreendidas, bem como é necessário saber quais são os limites do associativismo territorial. Ainda que de forma preliminar, o presente trabalho pretende entender melhor este novo processo histórico.

A estrutura do capítulo é a seguinte. Na primeira parte, são descritas as duas tendências em relação ao associativismo territorial, analisando quais são as bases federativas que as alimentam. Na segunda, é feita uma breve radiografia do associativismo territorial no Brasil, em suas múltiplas formas. Além de caracterizar as diferenças presentes neste fenômeno, igualmente se pretende saber que fatores favorecem tais entrelaçamentos entre os níveis de governo. Cabe destacar que este mapa ainda é preliminar e faz parte de pesquisa que está sendo desenvolvida para o Projeto Brasil Municípios<sup>4</sup>.

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

### **1) O federalismo brasileiro pós-1988: a dupla tendência intergovernamental**

O federalismo que surgiu com o fim do regime militar tinha como mote principal o combate à centralização e a defesa da descentralização, em especial no seu veio

---

<sup>4</sup> O Projeto Brasil Municípios (Fortalecimento das Capacidades Institucionais para a Redução da Pobreza em municípios selecionados) é uma cooperação técnica não reembolsável entre a União Europeia e o Governo Brasileiro, por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tendo o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID) como agente executor.

municipalista. Deste contexto surgiram várias das características mais centrífugas da Federação brasileira, como a definição do município como ente federativo e a visão negativa em relação ao compartilhamento de ações e competências, derivada do medo da perda da autonomia, tal como ocorrera no período autoritário. O exemplo maior disso foi o enfraquecimento institucional das Regiões Metropolitanas na Constituição de 1988, resultado em parte da pressão dos municipalistas para evitar um arranjo governamental que pudesse colocar em risco o autonomismo local.

Ao mesmo tempo, a nova Carta Constitucional também acolheu a visão do federalismo cooperativo, que aparece num plano mais geral no artigo 23, e num plano mais específico em artigos referentes às políticas, como a idéia de regime de colaboração que aparece na Educação – mais especificamente, no artigo 211. Além disso, a Constituição de 1988 definiu um papel importante para a União em termos de ações nacionais, nos âmbitos normativo, indutivo e redistributivo.

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

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

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

A inexorabilidade de uma descentralização que confere poder e autonomia aos municípios não significa que o modelo descentralizador adotado nas origens da redemocratização estivesse imune a problemas. Seus resultados foram bastante díspares pelo país, reproduzindo, em boa medida, a própria desigualdade que marca a Federação brasileira. Ainda mais porque, ao adotar o município como ente federativo pleno, negligenciou-se que a desigualdade intermunicipal é até maior do que a macrorregional.

De tal modo que os governos municipais ganharam autonomia, mas muitos deles não tinham condições financeiras, administrativas e políticas para usufruir da nova condição.

Gerou-se uma situação que favorecia uma descentralização mais centrífuga, constituindo aquilo que Celso Daniel (2001) denominou de municipalismo autárquico, visão segundo a qual as prefeituras seriam capazes sozinhas de formular e implementar todas as políticas públicas. Isto é inverídico não só porque muitas cidades não têm capacidade institucional para assumir tais ônus, como também em razão de muitos problemas serem de natureza intermunicipal – em alguns casos, interestadual –, sendo que alguns deles têm impacto nacional. De qualquer modo, a mentalidade autárquica cria uma situação em que a cooperação só é aceita quando os custos da não-cooperação são muito altos – como no caso das bacias hidrográficas. Do contrário, a negociação exige muitos incentivos institucionais para produzir coordenação e colaboração.

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

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

No fundo, nesta situação federativa o comportamento cooperativo somente será preponderante se ocorrerem, de forma isolada ou simultaneamente, três coisas: a existência de uma forte identidade regional (para além da municipal), que será mais sólida se alicerçada em instituições duradouras, sejam estatais ou societárias; uma atuação indutiva do governo estadual ou federal, oferecendo incentivos para a colaboração ou

garantindo recursos apenas se houver parcerias; e, ainda, caso haja fóruns ou árbitros federativos que tomem decisões em prol da cooperação.

Mas a dificuldade cooperativa não se encontrava apenas na lógica municipalista. Governos estaduais estavam pouco propensos à cooperação. Num primeiro momento, entre 1982 e 1994, vigorou um federalismo estadualista no qual os estados puderam repassar irresponsavelmente seus custos financeiros à União e a municipalização crescente reduzia suas responsabilidades em termos de políticas públicas (ABRUCIO & COSTA, 1998). Com o Plano Real, veio a crise fiscal e os governadores tiveram de fazer um forte ajuste nas contas públicas e na máquina administrativa, particularmente entre 1995 e 2006. Embora este fenômeno tenha tido um lado bom contra o aspecto predatório então existente, teve outro resultado ruim, que foi a adoção de uma visão mais voltada para aumentar a eficiência do que a efetividade da ação governamental estadual (ABRUCIO & GAETANI, 2006). Desse modo, a ação coordenadora dos estados junto aos municípios não foi vista, no geral, como uma prioridade, pois se imaginava que ela poderia implicar mais gastos num momento de contenção de despesas. Esta visão, diga-se de passagem, vem sendo alterada em várias unidades estaduais.

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

O Governo Federal não tinha igualmente muitos incentivos à cooperação logo após a Constituição de 1988. Havia perdido recursos e poder, e, diante disso, adotou a estratégia de repassar encargos, principalmente para os municípios – operação denominada de desmonte ou desmanche. Além disso, de forma mais estrutural, não é fácil montar parcerias com os governos subnacionais pelo país afora, seja pela dificuldade de relacionamento com governantes opositoristas, seja pela dificuldade

para arbitrar as divergências de interesse entre os membros da própria coalizão governista, que apóiam o presidente, mas são adversários no plano local.

Para que a União evite ou pelo menos reduza deste dilema federativo, é fundamental, em primeiro lugar, adotar um modelo de intensa negociação e barganha – não envolver governadores e prefeitos pode empacar um projeto, e envolvê-los sem a devida costura, normalmente leva a problemas de implementação. Outra maneira de evitar um imbróglio político é fazer com que haja regras bem claras nas políticas públicas, de modo que elas dêem universalidade às ações junto a estados e cidades, diminuindo a queixa de favorecimento político e facilitando assim a adesão de opositoristas aos programas do Governo Federal. Além disso, a criação de arenas ou instituições federativas mais estáveis pode favorecer formas sólidas e confiáveis de parceria e consorciamento.

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

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

É preciso ressaltar, no entanto, que cooperação intergovernamental, vertical ou horizontal, não pode ser feita em detrimento da autonomia e capacidade de barganha dos entes. O desafio para se instituir um federalismo mais cooperativo no Brasil está em fortalecer os incentivos à parceria e ao entrelaçamento mantendo um jogo

intergovernamental que dê participação e capacidade de negociação aos estados e municípios. Em poucas palavras: o associativismo territorial precisa garantir a integridade e os direitos federativos dos participantes.

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

O federalismo brasileiro da redemocratização não pode ser reduzido ao modelo descentralizador autonomista e ao jogo intergovernamental compartimentalizado. Como dito anteriormente, já na Constituição de 1988 havia elementos em prol de uma visão mais cooperativa, além de instrumentos de intervenção nacional por parte do Governo Federal. O problema é que a implementação destas normas, de maneira geral, foi mal sucedida na primeira metade da década de 1990, e em algumas áreas este quadro se mantém. Por isso, ainda sobrevivem alguns comportamentos de competição predatória, como a guerra fiscal entre os estados, que diminuiu sua força, mas que continua sendo uma opção estratégica adotada por vários governos estaduais.

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

O ponto central do SUS é a ideia de sistema federativo de políticas públicas. Trata-se de um modelo que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, indutor e financiador da União, mas que mantém relevante autonomia nas mãos dos governos subnacionais, tanto na implementação como na produção do consenso sobre a política. Para realizar esta produção contínua de consenso e ações colaborativas, o sistema depende de duas coisas: capacidade institucional de o Governo Federal atuar na área (o que envolve igualmente uma decisão política para ser mais atuante) e a existência de fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação,

na forma de Conselhos horizontais – entre os mesmos níveis de governo – e verticais. Nesta linha, estão os fóruns bipartite e tripartite dentro do SUS e os Conselhos de Secretários Estaduais de Saúde.

O modelo do sistema de políticas públicas está se espalhando por outras áreas, criando maiores estímulos à coordenação federativa. Interessante notar que este desenho institucional pode influenciar não só a maior articulação entre os níveis de governo, como também o consorciamento dos entes federativos – agregando particularmente a ação entre os municípios. Não por acaso a Saúde é o setor com o maior número de consórcios intermunicipais, com quase dois mil localidades participando deste arranjo. No mesmo sentido, a Educação caminha para uma estrutura parecida, com alguns governos estaduais, como o Ceará, o Acre e o Mato Grosso, atuando em prol do regime de colaboração por intermédio do estímulo à formação de consórcios intergovernamentais.

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

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

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

O maior desenvolvimento de consórcios intermunicipais se deu no setor de Saúde, mas também tem sido relevante na área ambiental e no tratamento de lixo



urbano. Destaca-se que tem havido, nos anos mais recentes, um aumento considerável de consorciamento em obras públicas e saneamento. Mais adiante, será apresentado um mapa mais completo dos consórcios.

O caso mais paradigmático de consorciamento no Brasil é o do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, cuja inspiração intelectual e política veio do prefeito de Santo André, Celso Daniel. Embora não tenha sido o único e nem o primeiro a se constituir no período da redemocratização, ele teve um peso muito importante na agenda federativa por duas razões. A primeira é por ter sido criado num ambiente e com objetivos muito complexos. E a segunda se deve ao fato de ter sido exatamente este caso o que mais influenciou a revisão da legislação, com a promulgação, em 2005, da Lei dos Consórcios Públicos.

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

Além disso, apesar de rico, o Grande ABC passava por uma séria crise econômica. Soma-se à complexidade da situação o escopo do objetivo, que era bastante pretensioso. Isto porque se buscou construir um consorciamento multissetorial, que é a forma mais difícil de parceria consorciada na Federação brasileira. Mesmo com todos estes desafios e passando por vários problemas em seu desenvolvimento, inclusive com retrocessos, o Consórcio Intermunicipal do ABC conseguiu sobreviver, chegando agora aos 20 anos de existência.

Na última sessão do capítulo, serão exploradas as explicações para os sucessos do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. Importa agora ressaltar que esta experiência foi inspiradora de arranjos cooperativos em geral, tendo impactado igualmente outras Regiões Metropolitanas, as quais, mesmo tendo trajetórias com especificidades, beneficiaram-se do debate gerado pelo modelo implantado no ABC. Influentes entidades que apóiam o municipalismo, como o IBAM e a Fundação Konrad Adenauer, começaram então a defender mais fortemente o mecanismo de consórcio. E

mesmo a mais poderosa associação nacional de governos locais, a Confederação Nacional de Municípios (CMN), aderiu a esta causa.

Entretanto, foram as avaliações acerca dos limites da experiência do ABC que tiveram um impacto maior no debate e na ação política. O principal elemento aí eram as críticas ao modelo de consórcio de Direito Privado, em virtude de sua fragilidade no que se refere ao compromisso firmado pelos pactuantes, das suas dificuldades do ponto de vista administrativo e em relação ao controle público – mais particularmente, no relacionamento com os Tribunais de Contas. Esta discussão foi importante porque colocou na mesa uma nova alternativa legal: os Consórcios Públicos.

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

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

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

Nacional de Municípios e a Associação Brasileira de Municípios, dando um viés ainda mais pluripartidário a esta proposta.

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

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

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

## **2) Um mapa preliminar do associativismo territorial no Brasil: características e uma hipótese explicativa**

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

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

O quadro a seguir resume os dados coletados<sup>5</sup>:

**Quadro 1 – Tipos de arranjo e a iniciativa pelo estabelecimento do marco legal ou fomento à criação de mecanismos de articulação**

N.	Arranjo associativo	Total	Iniciativa para o estabelecimento do marco legal ou fomento
<b>1</b>	<b>Consórcios</b>		
1.1	Consórcios intermunicipais <sup>i</sup>	1.906	Municípios
1.2	Consórcios públicos com o estado <sup>ii</sup>	1.167	Das duas esferas
1.3	Consórcios públicos com a União <sup>iii</sup>	767	Das três esferas
1.4	Consórcios Interestaduais	3	Estados
<b>2</b>	<b>Articulação Societal</b>	0	
2.1	Convênio de parceria com o setor privado <sup>iv</sup>	588	Municípios/Setor privado
2.2	Apoio do setor privado ou de comunidades <sup>v</sup>	349	Municípios/Sociedade Civil/Setor privado
2.3	Parceria com o setor privado e comunidades	1	Municípios/Sociedade Civil/Setor privado
<b>3</b>	<b>Arranjos territoriais locais</b>	0	
3.1	Territórios Rurais	170	Governo Federal
3.2	Territórios da Cidadania	120	Governo Federal
<b>4</b>	<b>Regiões Metropolitanas</b>	0	
4.1	Criadas por Lei Complementar n. 14, de 1973	9	Governo Federal
4.2	Criadas após a Constituição de 1988	23	Estados
<b>5</b>	<b>Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE)</b>	3	Governo Federal
<b>6</b>	<b>Comitês de bacias hidrográficas</b>	97	Governo Federal/Estados
<b>7</b>	<b>Associações governamentais</b>	0	
7.1	Associações estaduais	19	Estados
7.2	Associações Municipalistas (Associações Nacionais de Municípios, Associações de Dirigentes Municipais e Associações Regionais de Municípios)	262	Municípios
<b>8</b>	<b>Arranjos Produtivos Locais (APL)</b>	957	Das três esferas

<sup>5</sup> Os presentes dados e descrições das formas associativismo territorial resumem apenas uma parte da pesquisa que está sendo feita para o Projeto Brasil Municípios, dada a escassez de espaço de um capítulo de livro.

N.	Arranjo associativo	Total	Iniciativa para o estabelecimento do marco legal ou fomento
	<b>Total de formas e arranjos territoriais</b>	<b>6.441</b>	

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

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

<sup>iii</sup> Os dados são da MUNIC 2005 (IBGE, 2006) e referem-se aos consórcios públicos na educação, setor com o maior número de municípios consorciados com a União. Este tipo de consórcio exige a participação dos estados. Para os demais setores, vide tópico específico a seguir.

<sup>iv</sup> Os dados são da MUNIC 2005 (IBGE, 2006) e referem-se aos convênios de parceria dos municípios com a iniciativa privada na área da saúde. Para os demais setores, vide tópico específico a seguir.

<sup>v</sup> Os dados são da MUNIC 2005 (IBGE, 2006) e referem-se aos apoios recebidos na área de assistência e desenvolvimento social. Para os demais setores, vide tópico específico a seguir.

Fonte: Elaboração dos autores do presente capítulo.

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

A seguir, analisaremos de forma sucinta cada um dos tipos de associativismo territorial apresentados acima, com exceção das Regiões Metropolitanas, que receberão um tratamento especial.

### a) Consórcios intermunicipais

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

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

**Tabela 1 - Número de municípios consorciados por setor**

<b>Setor</b>	<b>N. de municípios consorciados</b>
Saúde	1.906
Meio-ambiente	387
Turismo	351
Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos	343
Transportes	295
Desenvolvimento urbano	255
Educação	248
Assistência e desenvolvimento social	222
Cultura	161
Direito da criança e adolescente	149
Emprego/Trabalho	114
Habitação	106

Fonte: IBGE (2006)

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

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

Alguns consórcios intermunicipais são fomentados pelo Governo Federal, como é o caso do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que apóia a implantação dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) como forma de articulação territorial entre municípios para o desenvolvimento de ações nas áreas de segurança alimentar, desenvolvimento local, geração de trabalho e renda. Os consórcios, estabelecidos na forma de associações civis sem fins lucrativos devem ser formados por 1/3 de representantes do setor público e 2/3 de representantes da sociedade civil de cada município participante. São ao todo 40 consórcios em 26 estados e que envolvem 580 municípios e uma população de mais de 11 milhões de habitantes (MDS).

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

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

**Tabela 2 - Número de municípios em consórcio público com os estados**

<b>Setor</b>	<b>N. de municípios consorciados com os estados</b>
--------------	---

Saúde	1.167
Educação	1.116
Assistência e desenvolvimento social	867
Habitação	720
Direito da criança e adolescente	513
Meio-ambiente	467
Transportes	428
Desenvolvimento urbano	420
Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos	387
Cultura	385
Emprego/Trabalho	358
Turismo	275

Fonte: IBGE (2006)

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

O Governo do Estado do Pará tem um programa de apoio à formação de consórcios intermunicipais desenvolvido pela Secretaria de Estado da Integração Regional. Este programa foca nos temas da saúde; água e esgoto; resíduos sólidos; segurança e justiça; mobilidade; e meio ambiente. A partir disso, foram criados 12 consórcios.

O Governo do Estado do Ceará possui um programa de desenvolvimento regional em articulação com os municípios. Antes vinculado à Secretaria Desenvolvimento Local e Regional, é conduzido atualmente pela Secretaria das Cidades. Uma das iniciativas é o Projeto de Desenvolvimento Econômico Regional do Ceará e envolve ações em três áreas: qualificação territorial (transporte intermunicipal, aterros, urbanização, recuperação de áreas degradadas etc.), apoio a arranjos produtivos locais (setores de calçado, turismo), e gestão territorial e fortalecimento institucional (capacitação, assistência técnica, aquisição de bens e equipamentos, missões técnicas e financiamento de encontros, seminários, fóruns, suporte técnico na formação de Consórcios, Parcerias Público-Privadas). São duas as regiões apoiadas: Cariri Central (Crato, Juazeiro do Norte, Barbalha, Caririáçu, Farias Brito, Jardim, Missão Velha,



Nova Olinda e Santana do Cariri.) e Baixo Jaguaribe/Vale do Acaraú (Sobral, Cariré, Groaíras, Forquilha, Santana do Acaraú, Massapê, Meruoca, Alcântaras) <sup>6</sup>.

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

### c) Consórcios públicos com a União

Em geral, os consórcios públicos entre o Governo Federal e os municípios exigem a participação dos estados. É o caso do Ministério do Meio Ambiente, que tem apoiado estados e municípios na formação de consórcios intermunicipais na área de coleta e destinação de resíduos sólidos, como alternativa para evitar a proliferação de “lixões”. A formação desses consórcios deve contar com a participação do governo estadual para que os municípios possam receber recursos federais para as atividades. Até o momento, foram firmados convênios de cooperação com os estados de Sergipe, Goiás, Rio de Janeiro, Maranhão, Alagoas, Minas Gerais, Bahia, Santa Catarina, Pará, Rio Grande do Norte, Acre, Pernambuco, Ceará, Piauí e o município de Ariquemes, em Rondônia, que atenderá mais 14 municípios daquele estado<sup>7</sup>.

A tabela a seguir apresenta os dados para os demais setores.

**Tabela 3 - Número de consórcios públicos entre municípios e União**

Setor	N. de consórcios públicos com a União*
Educação	767
Assistência e desenvolvimento social	660
Saúde	558
Habitação	428
Direito da criança e adolescente	321
Desenvolvimento urbano	247
Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos	231
Meio-ambiente	225

<sup>6</sup> Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará ([www.cidades.ce.gov.br](http://www.cidades.ce.gov.br))

<sup>7</sup> Fonte: <http://www.cra.ba.gov.br/index.php/noticias/263-consorcios-intermunicipais-viram-alternativa-contra-os-lixoes>

Transportes	207
Cultura	206
Emprego/Trabalho	164
Turismo	138

\* Este tipo de consórcio exige a participação dos estados

Fonte: IBGE (2006)

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

#### **d) Consórcios interestaduais**

Foram identificados três consórcios interestaduais. O primeiro, formado pelos Estados do Ceará, 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 Consórcio terá representantes da Secretaria de Planejamento de ambos os estados e também da Casa Civil.

#### **d) Arranjo Societal**

##### **➤ Convênio de parceria com o setor privado**

A tabela a seguir apresenta o número de municípios que estabeleceu convênios com empresas nas mais diferentes áreas.

**Tabela 4 - Número de convênios de parceria entre municípios e o setor privado**

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

Fonte: IBGE (2006)

Três áreas se destacam: saúde, educação e assistência e desenvolvimento social. As parcerias na educação estão em consonância com o maior interesse das empresas pelo investimento social privado na temática, conforme censo realizado pelo Grupo de Fundações, Institutos e Empresas<sup>8</sup> (GIFE, 2008). Entretanto, esta mesma pesquisa não apontou a relevância da saúde para os empresários, o que indica a necessidade de novas pesquisas para analisar os resultados obtidos por ambos os levantamentos.

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

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

**Tabela 5 - Número de municípios com apoio do setor privado ou de comunidades**

<b>Setor</b>	<b>Apoio do setor privado ou de comunidades</b>
Assistência e desenvolvimento social	349
Educação	274
Direito da criança e adolescente	269

<sup>8</sup> As principais áreas de investimento das empresas são: Educação, Formação para o trabalho, Cultura e artes. Os investimentos em saúde são a nona área prioritária.

Cultura	240
Saúde	197
Meio-ambiente	194
Turismo	150
Emprego/Trabalho	136
Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos	89
Desenvolvimento urbano	78
Habitação	73
Transportes	49

Fonte: IBGE (2006)

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

#### ➤ **Parceria com o setor privado e comunidades**

Foi identificado um único arranjo iniciado pela sociedade e que envolve sociedade civil, empresas e governos. Trata-se do Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP), uma OSCIP que atua na região da Chapada Diamantina na Bahia. O ICEP desenvolve o Projeto Chapada, que atua na formação de continuada de educadores e tem como objetivo “formar formadores regionais; contribuir com a formação de crianças leitoras e escritoras; mobilizar e articular uma rede social pela qualidade da educação”<sup>9</sup>. O Projeto conta com apoio financeiro e técnico da iniciativa privada.

As atividades iniciaram-se em 1997 apenas no município de Palmeiras e, em 2000, já atingiam 12 municípios, sendo que atualmente o número chegou a 30. Como resultados, destacam-se a redução na evasão escolar, aumento dos índices de aprovação e a diminuição da distorção idade-série.

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

---

<sup>9</sup> Fonte: ICEP ([www. http://www.institutochapada.org.br](http://www.institutochapada.org.br))

Avaliação para acompanhar e monitorar as ações, além de buscar mobilizar os atores ligados à educação.

O conhecimento maior desta experiência pode ser importante para incentivar mais arranjos sociais na Federação brasileira.

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

#### **➤ Territórios Rurais**

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

Muitos dos territórios rurais coincidem com os Territórios da Cidadania.

#### **➤ Territórios da Cidadania**

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

- Direitos e desenvolvimento social
- Organização sustentável da produção
- Saúde, saneamento e acesso à água
- Educação e cultura
- Infraestrutura
- Apoio à gestão territorial
- Ações fundiárias

Os ministérios participantes são: Casa Civil; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cidades; Ciência e Tecnologia; Comunicações; Cultura; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Educação; Fazenda; Integração Nacional; Justiça; Meio Ambiente; Minas e Energia; Planejamento, Orçamento e Gestão; Saúde; Trabalho e Emprego; Secretaria Especial de Aquicultura e

Pesca; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais.

No ano de 2008 foram previstas 180 ações para 60 territórios da cidadania e, para 2009, 203 ações para 120 territórios.

#### **f) Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE)**

A Região Integrada de Desenvolvimento é uma forma de “construção de redes de cooperação” que envolve a União, estados e municípios, tendo como objetivo “articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos Estados e dos Municípios para a promoção de projetos que visem à dinamização econômica de territórios de baixo desenvolvimento”, conforme definição do Ministério da Integração Regional. As RIDEs possuem prioridade no recebimento de recursos públicos nas áreas de atuação consensuadas pelos participantes.

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

**Quadro 2– Regiões Integradas de Desenvolvimento**

<b>N.</b>	<b>RIDE</b>	<b>Estados</b>	<b>Municípios</b>	<b>Legislação</b>
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: Elaboração dos autores do presente capítulo.

As RIDEs do Distrito Federal e do Pólo Petrolina/Juazeiro atuam nas seguintes áreas: Infraestrutura; Geração de empregos e capacitação profissional; Saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o

serviço de limpeza pública; Uso, parcelamento e ocupação do solo; Transportes e sistema viário; Proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental; Aproveitamento de recursos hídricos e minerais; Saúde e assistência social; Educação e cultura; Produção agropecuária e abastecimento alimentar; Habitação popular; Combate às causas de pobreza e aos fatores de marginalização; Serviços de telecomunicação; Turismo; Segurança pública.

Já a RIDE da Grande Teresina atua nas seguintes áreas: Infraestrutura e saneamento básico; Geração de emprego e capacitação profissional (APL); Uso, parcelamento e ocupação do solo; Transporte e sistema viário; Proteção ao meio ambiente; Aproveitamento de recursos hídricos e minerais; Saúde e assistência social; Educação e cultura; Produção agropecuária e abastecimento alimentar; Combate à pobreza e aos fatores de marginalização; Serviços de telecomunicações; Turismo.

#### **g) Comitês de bacias hidrográficas**

O Ministério do Meio Ambiente estabeleceu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), criado pela Lei nº 9.433/97, para a gestão compartilhada do uso da água, envolvendo as instâncias federal, estaduais e municipais.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) é o principal órgão do Sistema e tem como atribuições “promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estadual e dos setores usuários; deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos; acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos; estabelecer critérios gerais para a outorga de direito de uso dos recursos hídricos e para a cobrança pelo seu uso”, segundo definição do Ministério do Meio Ambiente.

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

O Conselho também decide sobre a criação de Comitês de Bacias Hidrográficas em rios de domínio da União. Os comitês são órgãos colegiados de gestão participativa e integrados por representantes do Poder Público, da sociedade civil e de usuários. Os comitês podem ser federais, quando a bacia hidrográfica é de domínio da União, ou

estaduais. Atualmente existem 91 comitês estaduais e 6 federais (ABERS & JORGE, 2005).

## **h) Associações Governamentais**

### **➤ Associações Estaduais**

São 19 conselhos e fóruns que congregam secretários estaduais de diferentes pastas. São entidades que têm como foco promover a articulação dos estados e do Distrito Federal para debater questões de interesse comum, elaborar estratégias de ação coordenada e influir nas políticas que vêm do Governo Federal. O quadro abaixo retrata estas organizações:

**Quadro 3 – Conselhos e Fóruns de Secretários Estaduais**

<b>#</b>	<b>Conselhos e Fóruns de Secretários Estaduais</b>	<b>Início</b>
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 <sup>10</sup> (CONSEPLAN)	2000
8	Colégio Nacional de Secretários Estaduais de Segurança Pública (CONSESP)	2003
9	Fórum Nacional de Secretários de Turismo	2003
10	Fórum Nacional dos Secretários de Trabalho (FONSET)	*
11	Fórum Nacional de Secretários de Agricultura (FNSA)	*
12	Fórum Nacional de Secretários de Habitação	*
13	Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social	*
14	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração Penitenciária	*
15	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração Penitenciária **	*
16	Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Saneamento Ambiental	*
17	Fórum Nacional de Secretários de Estado de Transportes	*

<sup>10</sup> O Conselho foi criado durante a XXVIII Reunião do Fórum Nacional de Secretários do Planejamento, realizado em 18 de outubro de 2006.



#	Conselhos e Fóruns de Secretários Estaduais	Início
18	Fórum Nacional de Secretários para Assuntos de Energia	*
19	Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Esporte e Lazer	*

\* sem informação

Fonte: Elaboração dos autores do presente capítulo.

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

### ➤ Associações Municipalistas

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

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

A maior parte destas associações municipalistas está no plano estadual, muitas delas representando regiões dentro dos estados. Este é um fenômeno com grande força no Sul do país, não só por ter um número elevado destas organizações, mas principalmente porque elas têm historicamente – algumas há décadas – um grande poder de mobilização e influência sobre as políticas públicas, numa dimensão incomparável ao restante do país. Além disso, estas associações sulistas, particularmente em Santa Catarina e no Paraná, foram pioneiras no incentivo ao consorciamento intermunicipal,

criando uma ideologia positiva em torno desse instrumento e ressaltando as identidades regionais antes das municipais.

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

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

É preciso retirar algumas conclusões do mapa do associativismo territorial apresentado aqui. A primeira é que a utilização do território, mais do que o nível de governo de forma compartimentalizada, como forma de organizar as políticas públicas está aumentando no país. Este é um passo importante para tornar o federalismo mais coordenado e cooperativo. Um segundo ponto a destacar é o crescimento do papel indutor de formas de consorciamento por parte dos governos estadual e Federal. A esta tendência, junta-se outra: estas ações indutivas têm muito a ver com uma maior amarração intergovernamental dentro das políticas públicas. Por fim, o elemento de defesa de interesses ou identidade regional apareceu nos dados apresentados, mas teve um peso menor nesta radiografia do associativismo.

Destas constatações, nasce uma hipótese explicativa, que precisa ser mais testadas em novas pesquisas, mas que já ganham certa força pelos dados e análises apresentadas aqui. Estaria havendo um aprendizado institucional dos níveis de governo em torno do associativismo territorial, de modo que ele vem se tornando cada vez mais importante nas estratégias federativas. Isso não quer dizer que não haja ainda empecilhos à cooperação nem que as diversas formas de consorciamento já tenham mudado significativamente os resultados das políticas públicas – eis aí outra questão que merece mais estudos. No entanto, o mais razoável é supor que a tendência associativista cresça, num processo com indução dos “níveis superiores” de governo para a execução intermunicipal e que isto se tornará mais sólido e terá implantação mais veloz quanto mais o consociativismo for colado ao desenho e à dinâmica das políticas públicas e seus programas. Ressalte-se, porém, que esta trajetória também apresenta um

dado preocupante: a criação ou fortalecimento de arenas ou árbitros federativos é algo cujos passos têm sido muito mais lentos do que a proliferação do consorciamento. O resultado disso para os conflitos federativos ainda é incerto, mas tal fragilidade institucional pode dificultar a consolidação do associativismo territorial.

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

### **3) Regiões Metropolitanas: avanços e desafios no plano da cooperação intergovernamental**

Do ponto de vista legal, as Regiões Metropolitanas (RMs) foram criadas no regime militar pela Lei Complementar 14/73, seguindo a previsão da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional n. 1, de 1969. O modelo instituído dava à União o poder de criar tais áreas e não reservava arenas de participação aos estados e municípios, seguindo assim as características do modelo centralizador e autoritário que então vigorava (ABRUCIO, 1998). Cabe recordar que alguns lugares, como Belo Horizonte e São Paulo, já tinham uma reflexão institucional sobre o tema, pelo menos desde o final da década de 1950, com intelectuais, políticos e burocratas pressionando pela construção de uma governança metropolitana. Porém, a ditadura aproveitou-se desse debate para montar uma estrutura que tirava os governos subnacionais do comando do processo.

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

O segundo legado é mais importante do ponto de vista institucional. Foi a criação ou o reforço de instituições públicas responsáveis por políticas urbano-metropolitanas. Isso foi facilitado pelo maior fluxo de recursos federais que havia à época, vinculados aos fundos que financiavam as políticas urbanas de saneamento,

habitação e transporte. Estes órgãos e suas burocracias criaram um conhecimento local sobre o assunto e foram estes técnicos, em vários casos, que conseguiram ajudar na retomada do tema metropolitano quando ele entrou em crise, no final da década de 1980.

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

O viés descentralizador e contrário à centralização que alimentou a redemocratização era, em grande medida, uma resposta ao regime militar. Neste campo intergovernamental, como noutros âmbitos estatais, todas as criações institucionais vinculadas aos militares foram atacadas ou negligenciadas. Este processo atingiu as Regiões Metropolitanas. A Constituição de 1988 lhe retirou o sentido institucional e repassou aos estados o poder de instituí-las. Embora elas tenham crescido em número nos últimos vinte anos, num primeiro momento houve uma fragilização das RMs. Isso se deve não só ao artigo específico sobre o assunto, mas também porque o federalismo brasileiro padece de um viés antimetropolitano na distribuição dos recursos (REZENDE, 2001), aumentando inclusive a desigualdade interna às Regiões Metropolitanas (GARSON, 2009).

Esta mudança constitucional encontrou um ambiente federativo pouco apropriado para o fortalecimento das Regiões Metropolitanas. Nem municípios nem estados queriam pagar os custos da barganha federativa envolvida na maior integração metropolitana. Os governos municipais porque temiam perder autonomia e uma parte deles, ademais, preferia repassar suas responsabilidades ou custos para a(s) cidade(s) vizinha(s). Os governos estaduais, por sua vez, sabiam que as RMs são aquelas em que a política é mais competitiva, de modo que é bem mais difícil construir cooperação e obter dividendos eleitorais nestes lugares<sup>11</sup>. Este aspecto é muito bem resumido pela frase de Celso Daniel:

“ocorre que os governos [estaduais], de modo geral, não têm tido interesse em atuar nessa esfera [metropolitana]. As Regiões Metropolitanas são mais polarizadas do ponto de vista dos grupos sociais e da disputa política. Em virtude disso, tem havido uma tendência desses governos [estaduais] investirem em áreas do interior,

---

<sup>11</sup> Para uma análise dos condicionantes políticas das Regiões Metropolitanas, ver SOUZA, 2003.

onde costumam obter maior retorno político com investimentos proporcionalmente menores, ausentando-se assim da gestão metropolitana” (DANIEL, 2001: 204).

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

Mesmo com este enfraquecimento, as Regiões Metropolitanas cresceram em tamanho no país. Hoje temos 32 RMs, conforme quadro abaixo, mais do que triplicando o número original.

**Quadro 4 – Regiões Metropolitanas**

<b>N</b>	<b>Região</b>	<b>UF</b>	<b>Região Metropolitana</b>
1	CO	GO	Goiânia
2	CO	MT	Vale do Rio Cuiabá
3	N	AM	Manaus
4	N	AP	Macapá
5	N	MA	Grande São Luís
6	N	PA	Belém
7	NE	AL	Maceió
8	NE	BA	Salvador
9	NE	CE	Cariri
10	NE	CE	Fortaleza
11	NE	MA	Sudoeste Maranhense
12	NE	PB	João Pessoa
13	NE	PE	Recife
14	NE	RN	Natal
15	NE	SE	Aracaju
16	S	PR	Curitiba
17	S	PR	Londrina
18	S	PR	Maringá
19	S	RS	Porto Alegre
20	S	SC	Carbonífera
21	S	SC	Florianópolis
22	S	SC	Foz do Rio Itajaí
23	S	SC	Norte/Nordeste Catarinense
24	S	SC	Tubarão
25	S	SC	Vale do Itajaí
26	SE	ES	Vitória

27	SE	MG	Belo Horizonte
28	SE	MG	Vale do Aço
29	SE	RJ	Rio de Janeiro
30	SE	SP	Baixada Santista
31	SE	SP	Campinas
32	SE	SP	São Paulo

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

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

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

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

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

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

Por esta razão, vale a pena analisar rapidamente a experiência metropolitana que conseguiu maior grau de institucionalização, o Consórcio Intermunicipal do Grande

ABC, que mais influenciou as demais. As razões que explicam o sucesso deste empreendimento revelam os caminhos possíveis para fortalecer o consorciamento no Brasil, especialmente nas Regiões Metropolitanas<sup>12</sup>. A primeira causa tem a ver com a construção de uma identidade regional, com bases sociais e culturais. Parte deste processo tem raízes históricas mais antigas, algo mais difícil em lugares de formação mais recente. Outra parte diz respeito à construção de capital social pelas associações civis, os sindicatos e a imprensa da região. Neste ponto é possível pensar em replicar esta ação social, de modo que outros espaços urbanos podem seguir esta trilha. Todavia, isso dependerá também de uma situação socioeconômica e mesmo cultural que existe, hoje, apenas em poucas localidades do país.

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

A construção de arenas e instituições foi a outra chave do sucesso do consorciamento do Grande ABC. O Consórcio permitiu a articulação entre os prefeitos. O Fórum da Cidadania possibilitou a sociedade civil participar do processo e agregar o fator de identidade regional como uma forma de pressão sobre os atores políticos. A Câmara Regional incluiu não só mais firmemente o setor produtivo (trabalhadores e empresariado) no arcabouço decisório do consorciamento, mas principalmente o governo estadual. E, por fim, a Agência de Desenvolvimento Econômico tem estabelecido um planejamento estratégico à região e colocado em prática, ainda que

---

<sup>12</sup> As causas aqui descritas partem das análises presentes nos seguintes trabalhos: REIS, 2005; MACHADO, 2009; KLINK, 2001; ABRUCIO & SOARES, 2001; e CLEMENTE, 1999.



modestamente, uma série de ações que levam ao investimento econômico. Mais recentemente, o Governo Federal entrou de vez neste processo, com destaque para a criação da Universidade Federal do ABC, que terá unidades em algumas dessas cidades e deverá ter um enorme impacto no desenvolvimento regional no médio e longo prazo.

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

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

Exemplos dessa possibilidade são as inovações recentes nas Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte e do Recife. No caso da RMBH, desde 2003 a atuação do governo estadual, utilizando seus instrumentos burocráticos e investimentos, em parceria com os municípios metropolitanos – agregados pela Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Granbel) – e principalmente com a prefeitura da capital, permitiram avanços importantes. Para consolidação deste processo, foram criados vários mecanismos institucionais, como a complementação e integração dos planos municipais com o metropolitano, no formato de planos diretores municipais que incorporam problemas que vão além de sua municipalidade.

Mas as inovações institucionais maiores na Região Metropolitana de Belo Horizonte derivam das Leis Complementares Estaduais n°s 88 e 89/2006. A Lei Complementar Estadual n° 88/2006 estabeleceu dois instrumentos de planejamento metropolitano para as regiões metropolitanas: o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), com as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, envolvendo as funções públicas de interesse comum da região; e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM), com o objetivo de financiar

programas e projetos estruturantes e a realizar investimentos relacionados às funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas do Estado, alinhados com as diretrizes do PDDI de cada região.

Também foi definido que cada Região Metropolitana de Minas Gerais deverá ser gerida por uma Assembléia Metropolitana, um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e uma Agência de Desenvolvimento. A novidade neste desenho é estabelecer fóruns de construção de consenso, deliberação e arbitragem. Como derivação deste processo, a Região Metropolitana de Belo Horizonte constituiu, por meio de sua Agência de Desenvolvimento Metropolitano, o que vem sendo chamado de “superprefeitura”, capaz de fazer um planejamento maior das ações governamentais em todo o território da RMBH.

No caso da Região Metropolitana de Recife a grande inovação foi o estabelecimento do maior Consórcio Público do país, o Grande Recife Consórcio de Transportes. Ele considera tanto os municípios quanto o estado como sócios e possibilita a integração de tarifas e linhas, com a vantagem de haver maior transparência e possibilidade de monitoramento das empresas e dos contratos. A participação financeira é definida no contrato social da empresa, respeitando o orçamento de cada municipalidade. Mesmo para os casos que seja necessário investimento maior em algumas cidades, as quotas de participação podem ser definidas de forma diferenciada, seguindo plano de rateio. Espera-se ter todos os terminais construídos e reformados até dezembro de 2010 (KLINK, 2008)

Em termos de associativismo territorial, não há uma fórmula única para as Regiões Metropolitanas e ter flexibilidade para inovação institucional é um fator positivo. O que se pode dizer, de um ponto de vista mais generalizador, é que o apoio e a articulação com outros níveis de governo (1), a resolução dos problemas de governança intermunicipal (2), a articulação com o desenho das políticas públicas (3) e a construção de arenas de deliberação e arbitragem federativas (4) são os instrumentos que podem fortalecer as RMs brasileiras. Neste sentido, os avanços maiores (e o que se vislumbra no curto prazo) relacionam-se à maior articulação com o governo estadual e com o Federal, particularmente pelo reforço das políticas de infraestrutura urbana; ao impacto do sistema federal de políticas em alguns setores; e a uma redução do comportamento compartimentalizado dos municípios. Na maior parte dos casos, as arenas intergovernamentais de resolução dos conflitos consorciados ou metropolitanos não existem ou estão numa fase muito embrionária. Isso para não falar da pouca

capacidade das sociedades locais se incorporarem mais numa agenda metropolitana e construir uma identidade regional tão relevante quanto à municipal.

Em suma, os avanços do associativismo territorial detectados neste capítulo já impactam as Regiões Metropolitanas, que hoje estão, do ponto de vista da governabilidade, numa situação melhor do que há dez anos. Não obstante, o grau elevado de conflito político e social, a falta de identidade derivada da forma como as metrópoles se desenvolveram, o pequeno número de casos com instituições federativas capazes de articular os pactuantes em termos decisórios e a ausência de fontes financeiras estáveis são fatores que ainda criam importantes obstáculos à governança metropolitana no Brasil.

### **Bibliografia**

- ABERS, Rebeca, JORGE, Karina Dino (2005). Descentralização da Gestão da Água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambiente & Sociedade*, vol. VIII, n. 2, jul./dez.
- ABRUCIO, Fernando Luiz (1998). *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. Editora Hucitec, São Paulo.
- \_\_\_\_\_ e COSTA, Valeriano M. F (1999). *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. Pesquisas, n. 12, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.
- \_\_\_\_\_ e SOARES, Márcia Miranda (2001). *Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC*. Pesquisas, n. 24, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.
- \_\_\_\_\_ (2005). “A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula”. In *Revista de Sociologia e Política*. n.º 24/ junho.
- \_\_\_\_\_ e GAETANI, Francisco (2006). *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão*. In *Consad, Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados*. Consad. Brasília.
- \_\_\_\_\_ & FRANZESE, Cibele (2007). *Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil*. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. 1 ed. Edições FUNDAP: São Paulo, v. 1, p. 13-31.
- \_\_\_\_\_ & SANO, Hironobu (2009). *Federalismo e relações intergovernamentais: aprendizado e desafios da coordenação interestadual* In: XXXIII Enanpad., 2009, São Paulo.
- \_\_\_\_\_ & SANO, Hironobu (2009a). *Associativismo Municipal no Brasil: Tendências e Desafios*. Mimeo. BID. Brasília.
- ARRETCHE, Marta (2000). *Estado Federativo e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro, Revan, 2000.
- \_\_\_\_\_ (2002). *Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.45, n. 3, p. 431 – 458.

- AZEVEDO, Sérgio de & GUIA, Regina R. dos Mares. (2000) Reforma do Estado e Federalismo: os desafios da governança metropolitana. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. O Futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade. Revan-FASE. Rio de Janeiro
- BREMAEKER, François (2001). “Os consórcios na administração municipal”. Serie Estudos Especiais. Rio de Janeiro: IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal.
- BURGESS, Michael (1993). “Federalism and Federation: a reappraisal”. In Michael Burgess & Alain Gagnon (orgs.). Comparative Federalism and Federation. Harvester /Wheatsheaf. London.
- CLEMENTE, Roberta (1999). “Camara do Grande ABC”. Em 20 experiencias de Gestão Pública e Cidadania (orgs) Luis Mario Fujiwara, Nelson Alessio e Marta Farah. Fundação Getulio Vargas. São Paulo.
- CRUZ, Maria do Carmo. (2001). Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração nacional ascendente. Polis – Programa Gestão Pública e Cidadania, FGV-EAESP e Fundação Ford. São Paulo.
- CUNHA, Rosani Evangelista da (2004). “Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa”. Revista do serviço Público 55, 3.
- DANIEL, Celso (2001). “Autonomia municipal e as relações com os estados e a União”. Federalismo na Alemanha e no Brasil. Wilhelm Hofmeister & José Mário Brasiliense Carneiro (orgs.) Fundação Konrad Adenauer. São Paulo.
- GARSON, Sol (2009). Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles. Belo Horizonte
- GIFE. GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS. (2008). “Censo Gife 2007-2008”. São Paulo: Arvato.
- GUIMARÃES, Luisa (2001). Arquitetura da cooperação intergovernamental: os consórcios públicos em saúde de Mato Grosso. 2001. Tese. (Mestrado) - Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro.
- IBAM. (1992). A Saúde no Município: Organização e gestão. UNICEF/IBAM. Rio de Janeiro.
- IBGE. (2006). Pesquisa de informações básicas municipais – Perfil dos municípios brasileiros: Gestão Pública 2005 – Munic 2005. Rio de Janeiro: IBGE.
- JUNQUEIRA, Ana Thereza M. & CRUZ Maria do Carmo M.T. (2002). Os consórcios intermunicipais em São Paulo: insumos para a difusão nacional de um modelo de sucesso. In: Cooperação Intermunicipal na Federação Brasileira: os Consórcios Intermunicipais e as Associações de Municípios. Konrad Adenauer Stiftung – Oficina Municipal, Série Documenta, nº1. pp. 9-35, maio, 2002.
- KLINK, Jeroen. (2001). A Cidade-região. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista. De Paulo Editora Ltda, Rio de Janeiro.
- KLINK, Jeroen (2008). Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions and Governance. In: Eduardo Rojas; Juan R. Cuadrado-Roura; José Miguel Fernández Güell. (Org.). Governing The Metropolis - Principles and Cases.. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies - Harvard University.
- MACHADO, Gustavo Gomes (2009). Gestão Metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas. Editora PUC Minas. Belo Horizonte.
- REIS, Regina Célia dos (2005). Articulação Política Regional: a experiência do Grande ABC (1990-2005). Tese de Doutorado. PUC-SP. São Paulo.

- REZENDE, Fernando (2001) Compensações financeiras e desequilíbrios fiscais na federação brasileira. HOFMEISTER, w. & BRASILIENSE CARNEIRO, J. M. (orgs) Federalismo na Alemanha e no Brasil. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo.
- Rojas, Eduardo; Juan R. Cuadrado-Roura e Jose Miguel Fernandez Guell (Orgs.). (2008). Governing the Metropolis. Principles and Cases. Washington, Interamerican Development Bank
- Spink, Peter. (2005). 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.
- SOUZA, Celina (1985). Metropolização Brasileira: uma análise dos anos setenta. FGV. Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (2003). Regiões Metropolitanas: Condicionantes do Regime Político, Lua Nova 59, pp. 137-159. São Paulo.
- SOUZA, Celina e CARVALHO, Inaiá M. M. de. (1999) Reforma do Estado, Descentralização e desigualdades. Lua Nova nº 48, pp.187-212.
- ZIMMERMAN, Joseph. (1996). Interstate relations: the neglected dimension of Federalism. Westport: Praeger Publishers