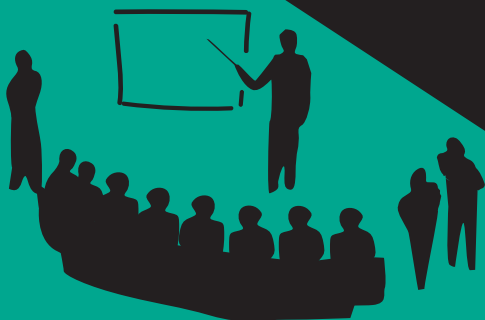


COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL

SÉRIE
CIDADANIA
E POLÍTICA

7



oficina municipal.
escala de cidadania e gestão pública



DESCENTRALIZAÇÃO E FEDERAÇÃO **JOSÉ MÁRIO BRASILIENSE CARNEIRO**
MARCO ANTÔNIO CARVALHO TEIXEIRA | REGIONALIZAÇÃO E AUTONOMIA
MUNICIPAL **WLADIMIR ANTONIO RIBEIRO** | CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS:
COOPERAÇÃO E FEDERALISMO **ANA LUISA DE CAMARGO PINHEIRO EDER DOS**
SANTOS BRITO | GOVERNANÇA E DILEMAS DAS REGIÕES METROPOLITANAS
LUCIANA ROYER ANNA CAROLINA MARCO | COLABORAÇÃO ENTRE ESTADOS
E MUNICÍPIOS NAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE **KARINE JULIÃO**

Cooperação intermunicipal

Descentralização e Federação

José Mário Brasiliense Carneiro
Marco Antônio Carvalho Teixeira

Regionalização e Autonomia Municipal

Wladimir Antonio Ribeiro

Consórcios Intermunicipais: Cooperação e Federalismo

Ana Luisa de Camargo Pinheiro
Eder dos Santos Brito

Governança e Dilemas das Regiões Metropolitanas

Luciana Royer
Anna Carolina Marco

Colaboração entre Estados e Municípios nas Políticas de Educação e Saúde

Karine Julião



SÉRIE

CIDADANIA E POLÍTICA

6



**TODOS OS DIREITOS DESTA EDIÇÃO RESERVADOS:
OFICINA MUNICIPAL**

Rua Padre Garcia Velho, 73 - Cj. 61 e 64 - Pinheiros

CEP: 05420-030 - São Paulo - SP

Tel.: (011) 3032-4330 - info@oficinamunicipal.org.br

www.oficinamunicipal.org.br

Editor Responsável

José Mário Brasiliense Carneiro

Organizadores

José Mario Brasiliense Carneiro

Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro Santos

Raphael Borella

Eder dos Santos Brito

Revisão

Paulo Kaiser

Projeto gráfico, diagramação e capa

studiobepea.com

ISBN DA SÉRIE CIDADANIA E POLÍTICA

Prefixo Editorial: 89739

Número ISBN: 978-85-89739-07-8

Título: Cidadania e política

Tipo de Suporte: PAPEL

Apresentação

A Oficina Municipal, em parceria com a Fundação Konrad Adenauer, lança o livro *Cooperação Intermunicipal*, um novo volume da *Série Cidadania e Política*, em sua segunda edição. Esta Série tem como objetivo contribuir com a formação política e com a efetiva participação dos cidadãos nas instâncias democráticas, em especial, em nível Municipal.

O volume anterior desta Série, versando sobre Política Municipal, destrinchou as várias dimensões a vida política local, tratando dos principais desafios no âmbito federativo, nas relações entre poderes, nas finanças e políticas públicas conduzidas por uma Prefeitura. No entanto, o cidadão que vive o seu cotidiano em determinado um município sabe que os problemas muitas vezes não ficam limitados ao seu território. Por exemplo, o transporte intermunicipal, a segurança pública e o meio ambiente são questões que necessariamente devem ser tratadas de forma regional. Há também uma série de determinações que vêm de esferas políticas superiores, seja do Governo Estadual ou Federal, por exemplo, as diretrizes com relação à saúde pública e à educação. Isso sem falar do rio que vem da metrópole e chega poluído a uma cidade do interior ou do trânsito que aumenta excessivamente em determinados períodos do dia em função das pessoas que trabalham em um polo econômico e moram em uma cidade dormitório nas proximidades.

Nesse sentido, toda política local tem um pouco de regional e, por vezes, o único modo de dar conta de uma questão de uma determinada cidade é mobilizando

a atenção e a colaboração dos municípios vizinhos. Pensando nestas questões tipicamente federativas os artigos deste livro apresentam algumas modalidades desse tipo de cooperação regional e intermunicipal. O volume inicia com uma abrangente introdução histórica e analítica sobre o tema da descentralização e da autonomia federativa no Brasil, de autoria de José Mario Brasiliense Carneiro e Marco Antonio Carvalho Teixeira.

Os capítulos seguintes tratam de aspectos complementares da política regional no Brasil a começar pela perspectiva jurídica de Wladimir Ribeiro que nos traz uma análise histórica da construção do federalismo cooperativo brasileiro. O autor descreve as modalidades voluntárias e compulsórias da regionalização onde o tema das Regiões Metropolitanas merece destaque. Na sequência, Ana Luísa de Camargo Pinheiro e Eder dos Santos Brito tratam de uma das modalidades mais promissoras da cooperação municipal, que tem crescido muito nos últimos anos, os consórcios intermunicipais. Estas instâncias ganharam importância com a Lei dos Consórcios (11.107/2005) e na prática, boa parte dos municípios pequenos e médios do país se encontra hoje em dia consorciado aos seus pares para cuidar conjuntamente de saúde, educação, meio ambiente, turismo, cultura, transporte etc.

No quarto capítulo, os desafios e dilemas de um arranjo de cooperação horizontal mais antigo e complexo, as Regiões Metropolitanas, são explorados criticamente por Luciana Royer e Anna Carolina Marco. Finalmente Karine Julião exemplifica o potencial e as agruras da cooperação regional no Brasil no contexto de duas políticas públicas fundamentais para a vida social: a Educação e a Saúde. Este conjunto de textos sobre cooperação intermunicipal oferece uma excelente base de consulta para os gestores municipais que buscam referências para for-

talecer seus consórcios, bem como, para os pesquisadores acadêmicos que estão se dedicando à pesquisa sobre relações intergovernamentais.

Cabe a nós concluir esta breve apresentação com um profundo agradecimento aos autores e autoras, já nominadas, por este belo conjunto de artigos. É também oportuno reconhecer o excelente trabalho da equipe editorial que tornou possível esta segunda edição, revisada e ampliada, da *Série Cidadania e Política* nas pessoas de Raphael Borella, Eder Brito, Gustavo Adolfo Santos, Lidiane Souza Santos, Sophia Veronesi, Olívia Dórea e Ana Luisa Scudeler Martino. Vale destacar o belo esforço que este grupo de colegas e amigos fizeram ao redesenhar a sequência de temas de cada um dos volumes e revisar o excelente material recebido dos autores para garantir coesão, unidade e harmonia ao conjunto da obra.

Por fim, mas não menos importante, agradecemos o apoio da Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) que, há mais de duas décadas, tem viabilizado a oferta de cursos e a edição de livros numa estreita parceria institucional com a Oficina Municipal. Vale mencionar que, desde 2020, graças a este precioso apoio da KAS, a Oficina Municipal adentrou com coragem no mundo online e, a cada ano, cerca de quatro mil pessoas têm acessado os conteúdos produzidos por esta fecunda parceria. A cooperação permanente com os colegas da KAS-Brasil, sediada no Rio de Janeiro, tem produzido sinergias nos campos editorial, científico e administrativo, fundamentais para os progressos da Oficina Municipal (OM). Enfim, são incontáveis os impactos positivos da atuação dos cidadãos, políticos e gestores públicos municipais que passam pelos nossos Programas e constituem, juntamente com nossos professores, esta bela história da família OM-KAS.

Esperamos que a leitura destes artigos possa servir como um estímulo para reflexão permanente e aprofundada sobre a política e, sobretudo, possa impulsionar a participação democrática dos nossos leitores e leitoras nas instâncias da vida social e política que nos rodeiam.

Setembro de 2024

José Mario Brasiliense Carneiro
Fundador da Oficina Municipal

Sumário

Descentralização e Federação	9
José Mário Brasiliense Carneiro	
Marco Antônio Carvalho Teixeira	
Regionalização e Autonomia Municipal	51
Wladimir Antonio Ribeiro	
Consórcios Intermunicipais: Cooperação e Federalismo	85
Ana Luisa de Camargo Pinheiro	
Eder dos Santos Brito	
Governança e Dilemas das Regiões Metropolitanas	109
Luciana Royer	
Anna Carolina Marco	
Colaboração entre Estados e Municípios nas Políticas de Educação e Saúde	133
Karine Julião	

Descentralização e Federação

José Mário Brasiliense Carneiro
Marco Antônio Carvalho Teixeira¹

Arquitetura do Estado e Federação

Neste artigo, sobre descentralização e autonomia federativa, iremos tratar de questões que dizem respeito à estrutura do Estado. Alguns preferem se referir à arquitetura do Estado entendido como um projeto político que ganha forma por meio de normas e espaços institucionais de direito público. Em uma Federação as instituições públicas estão necessariamente distribuídas entre as esferas de governo. No caso do Brasil a Federação se constitui por meio de três esferas: a União, os Estados (e o Distrito Federal), e os Municípios. Segundo o Artigo 1º da Constituição Federal de 1988, a união indissolúvel dos atuais 5.570 Municípios (considerando Brasília e Fernan-

1. José Mário Brasiliense Carneiro

Formado em Direito (USP), Mestre e Doutor em Administração Pública (EAESP-FGV), com especialização em Política de Recursos Hídricos e Meio Ambiente (Universidade de Economia e Administração de Viena), especialização em Ensino Social Cristão (Pontifícia Universidade Lateranense, Roma), especialização em Gestão de Projetos (PECE-FGV). Foi Assessor de Gabinete da Secretaria de Transportes e Consultor da FUNDAP no Governo do Estado de São Paulo. Foi Coordenador de Projetos da Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung da qual é Membro do Conselho Editorial. Foi Membro do Conselho do Colégio Santa Cruz e da Associação Educacional Labor. É fellow da Ashoka Empreendedores Sociais, Diretor Presidente e Fundador da Oficina Municipal.

Marco Antônio Carvalho Teixeira

Pesquisador do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGVceapg). Possui mestrado em Ciências Sociais (1999) e Doutorado em Ciências Sociais (2004) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. É professor-adjunto e pesquisador do Departamento de Gestão Pública junto a Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV EAESP), onde leciona nos cursos de graduação em Administração Pública e Administração de Empresas, bem como no Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo e, também, no Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas. Desenvolve pesquisas acadêmicas e vem atuando como Consultor de organismos nacionais e internacionais em temas como: Transparência, Accountability e Controle da administração pública com foco no papel dos órgãos de controle e no controle social; arranjos cooperativos intergovernamentais, política brasileira e eleições. É líder do grupo temático Federalismo, Relações Intergovernamentais e Descentralização, junto a área de Administração Pública do ENANPAD (biênio 2015-2016). Atua como comentarista do programa CBNSP, da Rádio CBN, onde trata de questões ligadas aos problemas da cidade de São Paulo e suas políticas públicas, e é um dos editores do Blog "Gestão, Política & Sociedade" abrigado no jornal O Estado de S. Paulo.

do de Noronha), 26 Estados, Distrito Federal e União dão corpo à Federação.

Todos os entes federativos gozam de certa autonomia do ponto de vista político, tributário e administrativo. Ao mesmo tempo, são esferas interdependentes que devem operar de forma coordenada e harmônica, visando o bem comum da Nação como um todo. A Federação também pode ser entendida como um corpo orgânico e dinâmico que evolui e amadurece com o tempo, podendo também experimentar retrocessos e crises. Falar em descentralização ou centralização significa exatamente compreender de que forma o poder se distribui entre as esferas de governo ao longo da história.

Reforma de Estado e Poder Legislativo

Como se sabe, toda estrutura institucional de caráter público demanda tempo e esforço político para ser constituída, ou alterada, por meio de processos longos e, no mais das vezes, imprevisíveis. Não por acaso as chamadas “reformas de Estado” parecem estar sempre na agenda dos governantes e na pauta dos projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional. Neste processo as liberdades democráticas jogam um papel fundamental, pois a moldagem das instituições de Estado se dá por meio da ciência e da prática política sem constrangimentos ou censuras. Em outras palavras, a política é uma ciência arquitetônica capaz de ordenar as instituições do Estado que gozam de certa plasticidade.

Idealmente, cada esfera de governo possui um Poder Legislativo em que se reflete criticamente sobre as próprias estruturas governamentais na esfera Federal, Estadual e Municipal. Os legisladores não apenas formulam políticas públicas e controlam o Poder Executivo, mas buscam aperfeiçoar o aparato do Estado para que possa cumprir sua função de modo mais eficiente, eficaz e efetivo. Este aperfeiçoamento constante depende das pressões de demandas da sociedade civil organizada e de uma equilibrada e legítima representação das forças sociais e econômicas nos parlamentos das três esferas.

Nação, Sociedade Civil e Políticas de Estado

Vemos, portanto, que por trás do Estado temos a Nação que lhe dá unidade e identidade. A Nação é Constituída por comunidades e sociedades das mais distintas ordens, que funcionam como um substrato permanente onde surgem os sonhos e projetos para o país. A Sociedade Civil se organiza por meio de associações representativas de interesses e partidos políticos, que são instâncias fundantes da democracia e constituem os corpos intermediários. O tecido social se organiza cotidianamente em movimentos orgânicos e instituições que implicam necessariamente as relações interpessoais.

Estes projetos amadurecem, ganham a forma de leis que deverão ser postas em práticas pelos governos por meio de políticas de Estado. O Estado é, portanto, subsidiário à Nação e tem o dever de proteger e promover a dignidade das pessoas e a justiça social. Tanto maior o grau de liberdade e consciência, maior a capacidade de resposta da comunidade civil e política aos seus desafios no plano social, econômico, ecológico etc. Prudência, paciência, diálogo e outras virtudes são requisitos fundamentais para a democracia.

Autoritarismo na Contramão do Federalismo

Em regimes de exceção as mudanças institucionais ocorrem de forma mais célere, pois são apressadas pelos instrumentos de comando autoritários. No Brasil temos um longo histórico de regimes autoritários, civis e militares, que deram a ilusão de que o Estado poderia caminhar sem a sociedade civil organizada. No período republicano, para além do Estado Novo (1937-1945), podemos recordar um exemplo ocorrido no mais recente período de ditadura (1964-1985), quando, em dezembro de 1968, foi baixado o Ato Institucional Número 5. O então presidente, Costa e Silva, endureceu o regime militar, que iniciou com o argumento de ser provisório e acabou se consolidando através da repressão e do medo.

O AI-5 autorizava o presidente da República, em caráter excepcional e, portanto, sem apreciação judicial, a

decretar o recesso do Congresso Nacional; cassar mandatos parlamentares; suspender os direitos políticos de qualquer cidadão; decretar o confisco de bens considerados ilícitos; suspender a garantia do habeas-corpus; e intervir nos Estados e Municípios. Deixamos por último este aspecto, que diz respeito ao Federalismo, para demonstrar que as forças políticas dos Estados e Municípios são uma ameaça aos regimes ditatoriais. Os agentes políticos em nível subnacional não podem prescindir de liberdade e autonomia para gerir com responsabilidade as políticas públicas sob sua atribuição.

Democracia e Descentralização

Aquela medida arbitrária de intervir nos Estados e Municípios durante o Regime Autoritário Militar feriu o cerne do federalismo brasileiro. Foi extrema, naquele período, a concentração de poder nas mãos do presidente da República, no nível da União. O Código Tributário de 1966, juntamente com diversas leis infraconstitucionais, permitiram que as principais decisões sobre o gasto público se concentrassem em Brasília. Ficou flagrante que a centralização precisava ser combatida na mesma medida que a ditadura. Em outras palavras, democracia e descentralização passaram a ser os grandes desafios políticos ao longo das décadas de 1970 e 80.

Combater a ditadura militar significou retomar a liberdade democrática e descentralizar o poder político para as unidades da Federação. Com este brevíssimo resgate histórico é possível demonstrar que as lutas pela descentralização e pela autonomia federativa vêm de longe. Trata-se no fundo de superar uma cultura política que até os dias de hoje valoriza a tomada de decisões em Brasília, em detrimento dos Estados e Municípios. Importante que se diga que a cultura da centralização penetrou o aparato técnico e burocrático do Governo Federal e não é uma tarefa simples rever padrões tão arraigados nos corredores dos edifícios do Planalto Central.

Um Novo Projeto Político

Durante o Regime Militar, a participação política pluralista foi praticamente suprimida do cotidiano das cidades pelo sistema bipartidário, encabeçado pela Aliança Renovadora Nacional (Arena). O partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) era a única instância de oposição reconhecida dentro de estreitos limites de uma militância acuada pela censura. O brasileiro não gozava da liberdade e da responsabilidade de decidir e agir em favor do seu próprio destino. O argumento da segurança nacional contra uma suposta ameaça exterior do regime soviético não podia ser questionado pelos cidadãos.

A trilogia nacionalismo, centralismo e bipartidarismo se instalou de tal forma nas estruturas do Estado que somente um processo constituinte seria capaz de desenhar um novo projeto político para o país. Os desejos de mudança que vinham se manifestando desde os anos 1960 com os movimentos estudantis e outras frentes de resistência se aprofundaram ao longo dos anos 1970 e 80. Em 1982 as eleições diretas para governador de Estado marcaram uma virada democrática. Os resultados foram surpreendentes, pois, dos 22 Estados brasileiros, nove foram conquistados por lideranças da oposição, filiadas ao PMDB, herdeiro MDB, que em 1980 com o fim do bipartidarismo e o início da abertura democrática acrescentou um P a sua sigla. Em 2017, o partido voltou a denominar-se MDB. Praticamente em todas as regiões do país se instalaram focos de irradiação do ideário democrático: Amazonas (Norte), Goiás, (Centro-Oeste), São Paulo e Minas Gerais (SE) e Paraná (Sul). O Rio de Janeiro ficou nas mãos do PDT e o partido da situação, PDS (Partido Democrático Social), sucessor da Arena, ficou com 12 Estados.

Franco Montoro, Descentralização, Participação e a Constituição de 1988

A partir da década de 1980, os governos estaduais passaram a ser os grandes laboratórios da gestão democrática. Por exemplo, em São Paulo, o governador Franco Montoro (PMDB) tornou-se uma grande referência nacio-

nal por ter erguido as bandeiras da descentralização e da participação na contramão da centralização e do autoritarismo do regime militar. Na prática, estes dois ideais se concretizaram, por exemplo, através dos chamados Escritórios Regionais de Governo, que o Governo do Estado organizou, de forma descentralizada, em todo o território paulista, bem como, na criação de conselhos participativos, com destaque para os conselhos de Mulheres e de Juventude. Estas experiências abriram caminho para a construção de modelos de governança mais eficientes (próximos do povo) e representativos (democráticos).

Com esta nova perspectiva política, que brotava dos Governos dos Estados, o país se firmou no rumo da consolidação da democracia. O denominador comum eram as políticas públicas apoiadas nos planos subnacionais da Federação e na sociedade civil organizada. Esta perspectiva se cristalizou na Constituição Federal de 1988, simbolicamente apelidada de Constituição Cidadã, graças a um rico processo constituinte marcado por várias visões políticas e por ideais fortes, que vinham sendo cultivados no Brasil desde a segunda metade do século XX, tais como os direitos humanos e o municipalismo, que refloresceram com as liberdades democráticas. Importante notar que a nova Constituição, dentro deste espírito federalista, elevou os Municípios à condição de entes da Federação, ao lado dos Estados Federados e da própria União, conferindo-lhes a faculdade de proclamar uma espécie de “Constituição Municipal” consubstanciada nas Leis Orgânicas

Gestão Participativa nas Prefeituras

O binômio democratização e descentralização, após o regime militar, passou a ser parâmetro para as reformas estruturais do Estado brasileiro. A ideia seria trazer de volta aos Estados e Municípios os recursos financeiros e materiais que se concentraram na União de volta aos níveis subnacionais de governo. Do ponto de vista econômico isso poderia significar a otimização de gastos, e do ponto de vista político permitiria que as pessoas tivessem

uma melhor condição de participar democraticamente da gestão por estarem mais próximas, especialmente, de prefeitos e vereadores. Nesta linha de raciocínio atribui-se ao governador Franco Montoro, acima citado, a célebre frase que “o cidadão não mora na União, nem no Estado, mas sim no Município”.

A gestão participativa nas prefeituras ganhou um impulso considerável graças ao fato de, em 1988, o Partido dos Trabalhadores ter conquistado o governo local de São Paulo, com Luiza Erundina, de Santos, com Telma de Souza, e de Porto Alegre, com Olívio Dutra. Além destas capitais o PT assumiu a gestão de 33 cidades, iniciando um ciclo longo de governos municipais que iriam ser marcados pela proposta do Orçamento Participativo (OP). A proposta de fundo era que cidadãos e cidadãs pudessem participar das decisões sobre os investimentos municipais, dando prioridade às camadas mais pobres da sociedade e aos bairros periféricos. O fortalecimento do poder local de fato começou a se dar a partir da base da Federação em um processo que chega aos dias de hoje.

O Princípio da Subsidiariedade

Como dissemos acima, no sentido de deixar clara a intenção de descentralizar o poder, o artigo primeiro da Constituição definiu que a República Federativa do Brasil passaria a ser formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Pela primeira vez em nossa história os Municípios passam a ser considerados um *ente* da Federação, ou seja, uma personalidade de direito público com autonomia política, tributária e administrativa. A nova distribuição de competências entre as três esferas de governo foi inspirada por um princípio da tradição humanista cristã chamado de subsidiariedade. O termo vem da palavra *subsidium*, que quer dizer “ajuda”, em latim, e foi usada durante o Império Romano para designar as forças tarefas do exército que partiam de Roma para subsidiar as forças que encontravam resistência em outros países.

O princípio da subsidiariedade, ao mesmo tempo que obriga as esferas superiores do Estado a ajudar as inferiores, coloca limites a esta ajuda de modo que não se criem vínculos de dependência. Sua definição tem origem nas chamadas encíclicas sociais da Igreja Católica. Em especial, a encíclica de Pio XXI, de 1931, chamada *Quadragesimo Anno*, afirmou que a esfera superior de poder não tem o direito de interferir nas inferiores sob o risco de tolher suas responsabilidades e capacidades criativas. Com isso o pontífice criticava os regimes totalitários, que estavam ganhando força na Alemanha e na Itália naquele momento da história².

O princípio da subsidiariedade decorre de outro princípio da tradição humanista judaico-cristã, que é a dignidade da pessoa. A dignidade está prevista na Constituição brasileira dentre os cinco fundamentos da República Federativa do Brasil, constituída por meio de um Estado democrático de direito, a saber:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Dignidade da pessoa e Comunidade

O fato de que a dignidade humana tenha sido referida como um fundamento do Estado traz consequências para todas as políticas públicas que devem protegê-la e promovê-la sem fazer distinção de pessoas, segundo as determinações do capítulo II da Constituição Federal, que trata dos direitos sociais. Do ponto de vista da filosofia humanista proposta, por exemplo, pelo renomado pensador francês, Jacques Maritain (1882-1973), a dignidade decorre do fato de todo ser humano ser dotado de uma consciência profunda e transcendente, capaz de

2. Uma boa reflexão sobre o princípio da subsidiariedade e dos limites da ação do Estado segundo a Constituição brasileira pode ser encontrado no seguinte link: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552014000100005

escolher de forma livre e responsável o bem, o belo e a verdade³. Graças à consciência e à razão toda pessoa humana é capaz de refletir sobre si mesma – e conhecer a si mesma –, na medida em que se abre para o outro (alteridade). Trata-se, sem dúvida, de um fundamento absolutamente necessário para a vida política no contexto do Estado democrático de direito.

Este ser social e digno só pode existir na vida em comunidades que se organizam nas florestas, campos e cidades, dando corpo à chamada sociedade civil. O espírito de solidariedade reúne as pessoas de modo a que possam superar problemas comuns e se desenvolver integralmente tendo em vista o bem comum. Trata-se de um bem que não é o resultado da soma de bens individuais, mas algo compartilhado, simultaneamente por todas as pessoas, tanto na dimensão material como espiritual.

Solidariedade e Associações de Bairro

Em outras palavras, do ponto de vista ontológico, ou segundo a própria natureza humana, somos todos seres solidários e abertos uns aos outros no sentido do serviço e da ajuda mútua. Com a nova Constituição de 1988 se inaugura, portanto, uma nova perspectiva para a política e para federação brasileira, muito diversa da ideologia dominante nos anos 1970, que não tinha esta visão humanista e solidária. Ao contrário, o regime militar reprimiu a solidariedade ao castrar toda forma de organização livre e fraterna das famílias, comunidades, grupos intermediários e partidos políticos.

As associações de pessoas com objetivos comuns, que outrora haviam ameaçado o poder autoritário, voltaram a se estruturar e se fortalecer. Da mesma maneira a cooperação entre as cidades e os Estados começou a ser retomada na linha do que se chama de cooperação horizontal e solidária da Federação. Isso não quer dizer

3. <http://theses.univ-lyon2.fr/documents/getpart.php?id=lyon2.1998.aparavy&part=2373#:~:text=En%20r%C3%A9f%C3%A9rence%20%C3%A0%20cette%20dimension,acqise%20d'embli%C3%A9%20et%20se>

que automaticamente desapareceram as medidas ditas pelo governo central de forma verticalmente, ou, de cima para baixo. Mas o fato do poder ser compartilhado pelas demais esferas de governo permitiu que, por um lado, a sociedade civil, e por outro, os governos subnacionais deixassem aos poucos uma situação de atrofia para começar a exercitar suas competências naturais no plano político e administrativo.

Com tudo isso a musculatura profunda do corpo social e político, que tinha deixado de ser exercitada durante décadas, volta a se normalizar. A política local, alicerce da democracia, que esteve abafada pela ditadura sem o ar renovador das novas gerações de líderes, volta a despertar seus talentos. Neste sentido, um espaço fundamental para a (re)organização da sociedade civil foram os diretórios acadêmicos e grêmios estudantis, permitindo iniciativas criativas no âmbito cívico e cultural. A motivação para o engajamento em favor do bem comum busca combater as tendências para o egoísmo e o consumismo. A manutenção de uma cultura de participação é, portanto, uma tarefa permanente das lideranças democráticas.

Em fins dos anos 1970 surgiram também organizações de bairro em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, entre outras, que foram consideradas fundamentais para a redemocratização. A partir destes espaços de organização, lideranças anônimas locais e personalidades com penetração nacional conseguiram lutar contra a censura e a repressão, ainda que de modo disperso. Aos poucos, as forças democráticas se aglutinaram até o ponto de vencer o regime militar. Mais tarde, muitos destes líderes conquistaram mandatos na política municipal, estadual e federal, em que puderam trabalhar pela reconstrução e pelo fortalecimento das instituições necessárias à democracia.

Na década de 1990, o antigo sistema de planejamento e gestão, altamente centralizado e organizado por setores rígidos do governo militar se viu praticamente desmontado. Da mesma forma, as reformas administra-

tivas estaduais transformaram as macroestruturas governamentais que eram utilizadas como braços estendidos das agências federais. Surgiram então os chamados “sistemas de gestão”, tanto nos setores de infraestrutura como nos setores sociais. Tais sistemas foram criados com base no modelo da “gestão sistêmica” e buscavam unificar e harmonizar as agências de governo que se viram dispersas pelos três níveis da Federação sem qualquer articulação entre elas.

O conceito de “redes sociais” surgiu ao lado da visão sistêmica da gestão pública, dando espaço às organizações da sociedade civil. Elas passaram a ter acento e representação nos conselhos tripartites previstos nos sistemas de gestão criados nos níveis municipal, estadual e federal. Neste início do terceiro milênio, chama a atenção a força crescente do chamado “terceiro setor” e a sua capacidade de influir diretamente na formulação, gestão e controle de políticas públicas através destes conselhos. Por tudo isso, com passos lentos, porém firmes, podemos dizer que nos 20 anos posteriores à chamada Constituição Cidadã (1988) foi se recompondo o complexo cenário político brasileiro, principalmente a partir das bases locais da sociedade e do Estado.

Com tudo isso, a história recente do Brasil aponta no sentido do fortalecimento da democracia e da descentralização do poder. Há um rumo definido, e o próprio caminho já percorrido coloca-se como argumento em favor da promoção da política em nível subnacional, a começar pelos Municípios. Motivado pela visão de uma nação descentralizada e solidária, este artigo pretende discutir alguns pontos que nos parecem de extrema relevância sobre a estrutura do poder local no Estado brasileiro.

A questão de fundo a nos motivar é o desafio da gestão das cidades. Nossa hipótese de trabalho é que os problemas socioambientais e econômicos poderão ser enfrentados nos planos locais e microrregionais com base em redes sociais e federativas. Neste sentido, apresentaremos uma das expressões que nos parecem mais relevantes quando se trata de modelos de organização

social e estatal, que são os consórcios intermunicipais, que vêm ganhando impulso com a nova Lei dos Consórcios Públicos (Lei 11.107/2005).

Eles serão especialmente importantes para a grande maioria dos Municípios brasileiros, que são muito pequenos e precisam se unir a outros por questões de escala, como veremos neste artigo. Além disso, como lembra José Eli da Veiga, 80% dos Municípios e 30% da população pertencem ainda ao “lado essencialmente rural do país”⁴. Não por isso devem ser vistos como sinônimos de atraso e dependência. Ao contrário, como sugere o mesmo autor, o que poderia parecer uma desvantagem ou algo negativo, na verdade, irá representar uma riqueza no futuro uma vez que “algumas das principais vantagens competitivas do século XXI dependerão da força das economias rurais”. De toda forma, o tema da cooperação federativa é parte central da questão da descentralização do poder, seja da União para os estados, seja dos estados para os Municípios. Para introduzir o debate apresentamos a seguir um breve resumo sobre o tratamento dado ao tema da descentralização na literatura especializada.

Centralização e descentralização no Debate Acadêmico

Muitos autores puderam constatar que a política local e o grau de autonomia da administração pública municipal dependem essencialmente do perfil do regime político em vigor no Brasil. Entre eles, analisando esta complexa relação, Neves (2000) observou que, desde a sua independência, o país conheceu uma grande alternância de regimes que ora tenderam a centralizar o poder político e administrativo no plano federal e ora o descentralizaram. Essas oscilações, obviamente, têm sido determinantes para a vida cívica dos Municípios. Para Neves, os períodos do Império (de 1827 a 1889), Estado Novo (de 1930 a 1954) e Governo Militar (de 1964 a 1984)

4. *O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. José Eli da Veiga. Dossiê Desenvolvimento Rural • Estud. av. 15 (43) • Dez 2001 • <https://doi.org/10.1590/S0103-40142001000300010>*

foram marcados pela forte hegemonia da União decorrente das diversas faces dos regimes autoritários levados a cabo no país, com a submissão da política dos Estados e dos Municípios aos desígnios do poder central.

Por outro lado, durante a Primeira República (1889-1930), os Municípios se viram compelidos por outro domínio político, aquele das oligarquias estaduais que se revezaram no comando do país e governavam com base em interesses econômicos regionais. Para Gleise Neves (2000), mesmo no decorrer da curta experiência democrática, entre o final do Estado Novo e o Golpe de 1964, os governos municipais foram pouco fortalecidos, na medida em que não gozavam de autonomia administrativa, legislativa e financeira.

Abordando a mesma questão pela ótica da cultura política, Souza (1996) destaca três conjuntos de estudos que buscam compreender o grau de importância política dos governos municipais brasileiros ao longo do século XX. No primeiro conjunto se situam os estudos clássicos de Victor Nunes Leal, Oliveira Viana e Gilberto Freire, que apontaram para a “hegemonia da política local e dos grupos privados” na estrutura de poder do Brasil na virada do século XIX e nas primeiras décadas do século XX.

No segundo conjunto, em que Raymundo Faoro é colocado como maior expoente, Souza enfatiza a presença histórica do governo central como o principal ator político do país. Reunindo elementos presentes no primeiro e no segundo conjuntos de estudos, Andrade (2007) põe em destaque o conceito síntese do “coronelismo”, emprestado de Nunes Leal, e que para ele melhor define o resultado da adoção da democracia representativa numa ordem patrimonial. O conceito serve muito bem para simbolizar também o atraso político em pleno processo de modernização econômica.

Esta dinâmica política destaca o papel do coronel como intermediário dos governos estaduais e federal, afirmando que os pequenos Municípios eram extremamente frágeis e dependiam desta figura política para obter recursos das instâncias superiores. Para ele “a au-

tonomia municipal era precária e virtualmente inexistente. Do arranjo coronelista escapavam apenas os médios e grandes centros urbanos”, onde, evidentemente, já se manifestavam os primeiros sinais de organização social em função da nova dinâmica econômica provocada pelo processo de industrialização.

No terceiro conjunto, em que estão presentes estudiosos como Barry Ames e Simon Schwartzman, os trabalhos indicam o surgimento de uma relação de interdependência entre as três esferas de governo como consequência do processo de redemocratização dos anos 1980. Neste período, os grandes centros urbanos brasileiros já haviam passado por um significativo nível de mobilização social de contestação ao regime militar, as organizações sociais, cujas origens eram recentes, na medida em que presenciavam o processo de redemocratização, concentravam seus esforços de mobilização em prol da abertura de novos canais de participação social na administração pública e reivindicavam a descentralização de políticas públicas do poder central para Estados e Municípios (Sader, 1988)

Essa descentralização das políticas públicas propiciou a construção de relações de interdependência entre os governos e ofereceu maior consistência à democracia como uma derivação das dinâmicas de distribuição do poder entre os mesmos. Isso se deu graças ao fortalecimento da posição dos governadores dos Estados e dos prefeitos das capitais, que conquistaram maiores espaços de manobra na relação com o governo federal, Além do tradicional papel de executores de políticas públicas com recursos da União, prefeitos e governadores passaram a ter peso político próprio em razão da importância dos Estados e Municípios que governam. Até porque esta é uma das características dos regimes federativos dotados de mecanismos de pesos e contrapesos. O surgimento de um número maior de governadores e prefeitos no cenário político nacional é sinal de que o federalismo brasileiro começou a ter uma face mais descentralizada. Em outras palavras, hoje em dia é mais importante para o

governo federal que as políticas públicas alcancem seus objetivos, assim como é importante para prefeitos e governadores que tais iniciativas melhorem a qualidade de vida dos cidadãos beneficiários de seus governos. Estes resultados podem ser traduzidos em apoio político nas urnas das eleições majoritárias, que ocorrem a cada dois anos, alternando-se de um lado os pleitos para prefeitos e de outro as corridas para Presidência da República e para os governos estaduais.

Desse modo, a chamada governabilidade passou a depender de um processo de negociação mais intenso, incluindo um leque maior de atores políticos. A democracia brasileira envolve um amplo conjunto de instituições, entre outras, os partidos políticos, os órgãos de representação empresarial e sindical, as corporações financeiras, a grande mídia e uma miríade de organizações e movimentos sociais que ganharam espaço privilegiado na nova ordem constitucional na medida em que as políticas públicas executadas localmente com recursos federais estão condicionadas à criação de conselhos de gestão e fiscalização com representação social. Os conselhos são um avanço para a democracia participativa e, dada a sua novidade, estão ainda passando por um processo de amadurecimento institucional. Na busca de uma identidade clara estão em jogo várias questões, entre elas: sua composição; seu caráter consultivo ou deliberativo: os mecanismos de articulação intersetorial e de aproximação de conselhos; composição e renovação de quadros; regime de remuneração ou voluntariado; relação com as Câmaras de Vereadores; participação do setor público e privado; aparelhamento partidário; e representação regional, entre outras.

Mais recentemente, a pandemia da Covid-19 colocou novos desafios ao federalismo brasileiro e ao SUS, exemplo de sucesso em termos de política pública compartilhada entre Estados e Municípios sob a liderança da União, representando o teste para todo o arcabouço constitucional que norteia o federalismo brasileiro pós-1988, sobretudo no que tange ao papel dos governos estaduais que tem sido negligenciado em várias políticas

públicas nos últimos tempos, como são os casos do Bolsa Família e de outras políticas, como o Territórios da Cidadania. Não por acaso (como apontam Abrucio, Franzese *et al.*, 2020), não é raro os cidadãos terem dificuldade em identificar políticas públicas que afetam seus cotidianos que estejam sendo conduzidas pelos governos estaduais.

Reiteramos aqui que o governo federal assumiu o papel central no processo de regulamentação e financiamento de muitas políticas desde a década de 1990, cabendo aos Municípios, na maioria dos casos, exercerem o papel de implementadores. No caso de várias políticas públicas, a presença dos Estados nem sequer era notada. Havia o chamado pulo do gato entre o governo federal e os Municípios. Entretanto, com a pandemia, o protagonismo dos governadores estaduais foi inevitável e a principal razão foi a inação do governo federal e sua recusa em assumir o papel de coordenador dos estados no enfrentamento da pandemia.

É notório que, desde março de 2020, foram os governadores que lideraram o processo decisório acerca de políticas de isolamento, ante a recusa da presidência da República, que assumiram o desgaste público sobre suspensão das atividades não essenciais, suspensão de aulas presenciais e a restrição do uso de transporte e espaços públicos. Como também, foram governadores de Estado que capitanearam o investimento em pesquisa, como no caso do Instituto Butantã, em São Paulo, que resultou na produção de uma vacina em parceria com um laboratório chinês.

Importante também lembrar que foram prefeitos e governadores os responsáveis por demandar ao STF dois outros questionamentos que resultaram em decisões que garantiram aos Estados e Municípios o papel de decisores acerca das políticas de isolamento em relação a Covid-19. Assim como, recentemente, atendendo a consulta de governadores, o STF permitiu que Estados e Municípios adquiram vacinas contra a Covid diretamente de laboratórios, após a aprovação das mesmas, sem dependerem da anuência da União.

A pandemia fez surgir novos movimentos colaborativos e de compartilhamento de responsabilidades entre Estados, entre Municípios e também reunindo Estados e Municípios. Consórcios regionais de grande porte, como o da Região Nordeste, envolvendo os nove estados, surgiram para somar forças no enfrentamento da pandemia. Assim como Municípios estão se consorciando para adquirir vacinas em melhores condições e com maior agilidade, frente à postura vacilante do governo federal em relação ao combate ao vírus.

Os conflitos do governo federal com Estados e mesmo de Estados, em alguns contextos, com Municípios, revelam duas coisas. De um lado, apontam para uma crise nas relações federativas e para o difícil diálogo quando as respostas em políticas públicas não consideram um diagnóstico prévio baseado em estudos, como se vê por parte do governo federal. Todavia, trazem de positivo o fato de possibilitar aos Estados a atuação como protagonistas, na ausência do governo federal.

Ainda não se experimentou no país dar maior autonomia aos Estados para combater as desigualdades regionais. Por estarem mais próximos dos Municípios, estes deveriam assumir ao menos parte das tarefas de compensação da pobreza no seu próprio território, com políticas de transferência intraestaduais. Os mesmos Estados poderiam também criar mecanismos de compensação horizontal entre eles, prescindindo do longo percurso de transferências para União para serem redistribuídos a posteriori. Há experiências de êxito nesta linha, por exemplo, no processo de reunificação da Alemanha, quando Estados financiaram seus pares horizontalmente com base no princípio da igualdade financeira (*Finanzausgleich*) regulado pelo artigo 107 da Lei Fundamental de 1949.

Estas duas frentes de ação – intraestadual e interestadual – exigem compromissos políticos mais transparentes e um maior engajamento do próprio contribuinte. São mecanismos que chamam à responsabilidade os atores interessados, tanto do lado provedor como do lado receptor. Políticas com estas características seriam

mais eficazes e efetivas com reais chances de reduzir as gritantes desigualdades e injustiças sociais existentes no país, pois são fundadas em verdadeiros compromissos entre os entes pactuantes.

Outro caminho complementar seria estimular os próprios Municípios a aumentar a arrecadação própria por meio de impostos e taxas de sua competência de maneira gradativa, criando uma cultura de compromisso cívico com tributos mais transparentes na sua aplicação. Isto exigiria maior envolvimento dos governos locais com as políticas de desenvolvimento, para as quais hoje existem mecanismos acessíveis aos Municípios, entre eles as políticas de microcrédito. Em suma, visando uma maior autonomia será necessário que os governos municipais estimulem novas dinâmicas econômicas e financeiras em seu próprio território, de maneira a superar os círculos viciosos da dependência em favor de uma cultura virtuosa de sustentabilidade local e microrregional. Como veremos mais adiante, os consórcios intermunicipais poderão exercer um papel relevante nesse sentido, otimizando recursos e investimentos em saúde, educação, estradas vicinais, gestão de bacias hidrográficas e tratamento de resíduos sólidos, entre outros setores tipicamente regionais. Associadas a isso, políticas de desenvolvimento regional dos estados, com contornos territoriais claros, poderiam estimular a formação de clusters de produção agrícola ou agroindustrial.

Está por trás desta visão a própria responsabilização gradativa e crescente dos cidadãos por sua economia e pelas políticas de seu interesse. Esta é a única via para tornar as políticas públicas autossustentáveis. Este tipo de dilema socioeconômico não é novo nem se restringe ao Brasil. Ele está presente em várias nações emergentes. Sabe-se que para superar estas situações são necessários coragem política e espírito de serviço das autoridades nacionais. Elas são chamadas a deixar seu papel paternalista e centralizador de poder tomando a iniciativa de romper as relações de dependência com as esferas subnacionais de modo responsável e planeja-

do. Isso ocorreu, por exemplo, na Europa do pós-Guerra. A solidariedade entre os pobres, o esforço de poupança e a consciência cívica foram ingredientes de novos padrões de comportamento necessários para a superação de relações de dependência indesejadas tanto para os que recebem como para os que oferecem recursos ou prometem soluções mirabolantes para a nação.

Ainda dentro deste aspecto econômico, financeiro e tributário é preciso ser dito que, no caso brasileiro, mesmo a grande maioria dos Municípios ricos, com grande arrecadação, não supera a dependência diante da União. Isso porque seus problemas se tornam maiores e mais complexos, exigindo demasiadamente de sua própria capacidade de investimento. Estas cidades, quase todas capitais, por vezes convivem com as piores situações de pobreza em seus próprios Estados, quando comparadas aos Municípios pequenos. Pode ser falacioso, portanto, afirmar que Municípios pequenos e dependentes são os principais problemas da descentralização. Assumir este preconceito sem verificar a realidade é, de certa forma, mascarar o problema central, localizado no modelo tributário nacional, superado e inadequado para uma federação.

Mais do que isso, como aqui já se disse, os Municípios pequenos na realidade deverão ser parte da solução para desenvolvimento socioambiental sustentável que se almeja para o país. Não se pode negar que é muito mais simples administrar uma cidade com população na faixa de 20 ou 50 mil habitantes do que um conglomerado urbano com mais de 500 mil ou 1 milhão de pessoas. Sem falar nas megacidades com mais de 8 ou 10 milhões de habitantes. É claro que é necessário analisar caso a caso e que não há receita única para gestão das cidades. Sabemos que o Brasil tem hoje um universo de 5.564 Municípios, com diversos portes populacionais e com diferentes estágios de desenvolvimento econômico e social. Discutir como se deu a recente expansão do número de Municípios, assim como a rápida urbanização brasileira e a questão da autonomia municipal, é o que será feito na próxima seção.

País Gigante de Pequenos Municípios: Um Valor a Ser Preservado

Além de promover a descentralização das políticas públicas e alterar a forma de organização do Estado, a Constituição Federal de 1988 modificou de maneira significativa o papel dos Municípios. Estes deixaram de ser tratados como unidades integrantes dos Estados federados e adquiriram status de entes federativos com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira.

Por autonomia política compreende-se a ideia de autogoverno, com mandato fixo. Ele se baseia nas eleições diretas e democráticas para a escolha de prefeito, vice-prefeito e dos vereadores, que compõem o Poder Legislativo local na condição de representantes do povo. Inclui também o princípio da auto-organização por meio da elaboração da própria Lei Orgânica Municipal, que tem força de Constituição do poder local. Estas legislações locais, antes de 1988, eram uniformes para cada um dos Estados de federação. Uma lei estadual com este teor se impunha sobre todos os Municípios que faziam parte de uma determinada unidade da Federação, independentemente das características peculiares ou populações de cada um deles. É simples imaginar o que ocorria em um Estado como São Paulo ou Rio de Janeiro, com suas capitais e regiões metropolitanas contrastando com Municípios interioranos. Tratava-se praticamente de uma obra de ficção jurídica com pouca importância para as cidades.

Hoje em dia os cidadãos ainda não aproveitam a oportunidade que têm de redigir suas próprias constituições locais segundo a vontade de seus representantes e de acordo com as realidades e os projetos próprios de desenvolvimento de cada localidade. Este deverá ser um tema importante no futuro, na medida em que cada uma das cidades do planeta se torna uma espécie de ator global em um mundo com múltiplas conexões no plano internacional. Ter clareza sobre a própria vocação é um imperativo para os Municípios que pretendem estar conectados em redes de cooperação. O fortalecimento das economias regionais dependerá, cada vez mais, destes

sistemas de parceria nacional e internacional nos planos cultural, político e econômica.

No que se refere a este segundo exemplo da autonomia política dos Municípios, podemos considerar como igualmente relevante sua autonomia legislativa. Além da constituição das leis orgânicas, a autonomia legislativa representa a capacidade de os Municípios elaborarem leis de interesse local e de suplementarem a legislação federal e estadual quando necessário, desde que exista claro interesse local na matéria. Muitas vezes, a ausência de clareza sobre a especificidade de determinados assuntos provoca conflitos sobre os limites da atividade legislativa municipal. A tradição centralizadora brasileira tende a esvaziar os poderes do parlamento local. E quando tal esvaziamento não ocorre de forma direta, ele se manifesta pela sobreposição de políticas e de leis sobre uma mesma matéria, elaboradas nos planos federal, estadual e municipal. Um exemplo disso foi a chamada Lei Seca, tratada pelo direito positivo dos três níveis de governo.

Por sua vez, a autonomia administrativa representa a possibilidade de os próprios Municípios decidirem como organizar suas atividades e prestar os serviços públicos. Isso implica a liberdade de contratar e gerir seu próprio quadro de pessoal. Significa organizar e priorizar tarefas, dentre as quais o fundamental planejamento e uso do solo urbano e rural conforme as bases previstas em legislação estadual e federal. Faz parte da autonomia administrativa a capacidade de criar e extinguir secretarias e órgãos da administração indireta. Nos casos das grandes cidades, uma prefeitura pode empreender mudanças mais radicais na estrutura administrativa, como, por exemplo, criar subprefeituras e conselhos de subprefeituras que irão se encarregar da gestão descentralizada da cidade. O exemplo da cidade de São Paulo se insere nesse contexto, ainda que o projeto de descentralização não tenha sido completamente levado a cabo até o presente momento devido à não-implementação dos conselhos de subprefeitura.

Por fim, no que se refere à autonomia financeira, ela representa a prerrogativa adquirida pelos Municípios de

instituir e arrecadar os seus próprios tributos, aplicando os recursos provenientes de impostos e taxas. Além dos principais tributos locais – o Imposto Territorial e Urbano (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços (ISS) – os Municípios arrecadam também impostos menores, tais como o IT-BID (incidente sobre transmissão de bens, serviços e doações) e potencialmente o ITR (sobre propriedade rural) de competência federal, mas com gestão delegável aos Municípios. Quanto às taxas, elas ainda são mal exploradas, pois requerem estudos profundos de modo a não constituir bitributação, como ocorreu em muitas cidades com as cobranças pelo recolhimento de lixo ou pela iluminação de rua. A despeito de tais dificuldades, os serviços de utilização facultativa ou diferenciada devem ser remunerados por taxas ou preços públicos com toda a transparência, para que se garanta a sua sustentação, ainda que isso signifique mais um encargo sobre o contribuinte. Em todo o caso, as políticas tributárias municipais devem fazer uso dos mecanismos de progressividade, buscando-se sempre a justiça entre os contribuintes.

Outra questão associada à descentralização que gerou grande impacto no quadro federativo nacional, e que decorreu da Constituição Federal de 1988, foi a atribuição dada aos Estados para legislar sobre a criação de novas unidades municipais. Anteriormente, a questão era objeto de rigorosa legislação federal que dificultava a criação de Municípios. O resultado imediato de sua revogação, e da promulgação de legislação substitutiva mais flexível no âmbito estadual, foi a constituição de 1.243 novos Municípios na década de 1990. A Tabela I traz informações sobre a evolução do número de Municípios desde 1968.

Tabela 1. Evolução do número de Municípios no Brasil

Ano	Número de Municípios	Município criados
1968	3.954	–
1987	4.263	309
2000	5.506	1.243
2008	5.564	58
2023	5.570	06

Fonte: Braga e Pateis, 2003; IBGE 2008

Como se pode verificar acima, em 40 anos houve um incremento de 1.610 novos Municípios no Brasil. Observa-se ainda que, entre 1968 e 1987, quando vigorava uma regra mais rigorosa, o crescimento do número de Municípios foi de 309. Fica evidente que a partir deste período a inexistência de requisitos que definem condições para a instalação de novas municipalidades (tais como a população mínima para transformação de um distrito em Município) acabou facilitando o surgimento de novas unidades locais de governo. A análise desse fenômeno, em geral, aponta como responsáveis algumas lideranças políticas e determinados partidos, que visavam tomar conta de novas estruturas de poder para alimentar carreiras políticas ou ampliar seus colégios eleitorais. Na maioria dos casos, de fato, se buscavam os “novos” eleitores e não o atendimento dos interesses legítimos de comunidades que desejavam a própria emancipação.

Por outro lado, há de se lembrar que de fato tivemos uma explosão demográfica a partir da década de 1970 e que, portanto, o surgimento de novas cidades era um fenômeno a esperar. Ou teríamos uma concentração da população em grandes cidades ou um crescimento disperso em pequenos e médios Municípios. A população saltou da casa de 90 para 180 milhões de habitantes em 30 anos e a tendência foi a aglomeração nas regiões metropolitanas, tema tratado mais adiante. Nos casos dos distritos existentes nestas regiões, em lugar da conurbação e do inchamento, talvez tivesse sido mais interessante a sua emancipação, dando maior expressão política aos moradores, primeiros interessados na qualidade de vida e no controle do desenvolvimento tendencialmente caótico. Sabemos que todas estas considerações são muito relativas e talvez teóricas demais. De qualquer forma, o problema de fundo talvez seja o desinteresse do próprio cidadão nos destinos de seus distritos e cidades e, por outro lado, a falta de compromisso dos governos municipais com o planejamento e a gestão das cidades.

Todas estas questões fazem parte de um esforço que pode ainda levar algumas décadas até que se con-

solide o modelo federativo brasileiro, com características próprias, certamente diversas de sua origem inspiradora, os EUA. Parece-nos oportuno afirmar que os problemas que emergiram desse complexo ambiente descrito até aqui guardam relações diretas com as demandas mais espinhosas da agenda de reformas brasileiras, tais como as reformas política e tributária, fundamentais para uma nova acomodação das estruturas de poder. No caso da reforma política, um tema pouco lembrado é a necessidade de dar guarida às múltiplas realidades municipais existentes no país. Como ocorre em outras federações, como os Estados Unidos, deveríamos ter vários tipos de distritos funcionais, cidades e regiões (condados).

Mesmo a Alemanha possui três tipos de “governos locais”, as pequenas comunidades (*Gemeinde*), as cidades livres (*Freistädte*) e as regiões (*Landkreis*), todas elas com parlamento e executivo eleitos diretamente pelo povo. A lei constitucional brasileira deveria ter previsto alguma espécie de *dégradé* de entes locais segundo critérios como população, dinamismo econômico e proximidade de núcleos urbanos maiores ou capitais. A falta deste esforço político na Constituinte de 1986/1987 é uma das razões para o fenômeno atual dos novos Municípios sem capacidade de autossustentação com receitas próprias. De fato, é regra nacional sobre-viver do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e das transferências conveniadas provenientes da União e do Estado, que, obviamente, têm por detrás motivações políticas muito claras.

Diante da precariedade da legislação e das fragilidades operacionais de nosso modelo federativo, o princípio da autonomia fica comprometido. A Tabela 2 traz informações acerca de como estão distribuídos os 5.570 Municípios brasileiros segundo o porte populacional. Ela aponta claramente para a existência de algumas classes de Município que poderiam ser agrupadas e merecer tratamentos diferenciados do ponto de vista político e administrativo. Entendemos que alguma iniciativa neste sentido seja inadiável, demandando uma discussão séria

e profunda por parte da sociedade civil, dos partidos e das casas parlamentares.

Tabela 2. Municípios brasileiros segundo porte populacional

Porte Populacional	Total	%
	5.570	100%
Até 5.000 habitantes	1.324	23,7%
Entre 5.001 e 10.000	1.171	21%
Entre 10.001 e 20.000	1.366	24,5%
Entre 20.001 e 50.000	1.053	19%
Entre 50.001 e 100.000	337	6%
Entre 100.001 e 500.000	278	5%
Acima de 500.000 habitantes	41	0,8%

Fonte: IBGE, Perfil do municípios brasileiros, 2008.

Verifica-se na tabela anterior que o Brasil é um país de pequenos Municípios, sendo que as cidades com até 20 mil habitantes representam 69,2% do total. Se somadas aquelas que se situam na faixa até 50 mil, o percentual se eleva para 88,2%. Este dado revela uma situação ambígua, pois do ponto de vista da gestão pequenos Municípios são mais fáceis de serem administrados. Por outro lado, como já dissemos, a falta de capacidade econômica e financeira limita esta autonomia administrativa. Soma-se a isso uma carência de mão de obra especializada para o serviço público municipal, que atualmente deve chegar a 3 milhões de profissionais. Como saída possível para qualificar este enorme contingente, deveriam existir políticas permanentes de capacitação conduzidas pelos Municípios juntamente com os Estados. A elas deveriam estar associados planos de carreira com remuneração justa e atraente para o setor público. Estas carreiras deveriam ser acompanhadas com programas de avaliação e educação continuada dentro de um novo marco legal para o funcionalismo⁵.

Outra frente a ser atacada é a do sistema tributá-

5. Para mais informações sobre as principais escolas de governo e centros de capacitação de gestores públicos no Brasil, ver: *Escolas de Governos e Gestão Municipal*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e Oficina Municipal, 2003.

rio, que não acompanhou as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988. Com elas, deveriam ter ficado claras as competências específicas dos Municípios segundo as variações de porte acima referidas e dos Estados. O tema das competências comuns é tratado no artigo 23 da Constituição, que até hoje não foi regulamentado. Ao lado da competência para execução de políticas será necessário introduzir o debate sobre a competência para arrecadação e para o gasto público de modo a equalizar a balança fiscal. Como se nota na Tabela 3, a União concentra a maior capacidade de arrecadação, os dados de 2023 mostra (67,7%) e fica com praticamente 55% dos gastos, contra 28% para os Estados e 17% para os Municípios. A capacidade de arrecadar e gastar está diretamente ligada ao poder político e ao diâmetro da autonomia de cada ente federativo. Em geral, a estrutura tributária brasileira não promove os níveis subnacionais, razão para a fragilidade das políticas públicas dos Estados e Municípios.

Tabela 3. Distribuição percentual da arrecadação do bolo tributário por ente federativo

Ano	União (%)	Estados (%)	Municípios (%)
1950	64,0	31,3	4,7
1965	63,6	30,8	5,6
1970	66,7	30,6	2,7
1975	73,7	23,5	2,8
1980	74,7	21,6	3,7
1985	72,7	24,9	2,4
1990	67,0	29,6	3,4
1995	66,0	28,6	5,4
2000	67,3	27,7	5,0
2007	67,6	26,9	5,5
2023	67,7	25,6	5,5

Fonte: VARSANO et al. Distribuição federativa de arrecadação própria. In: AFONSO, Erika Amorim. A carga tributária brasileira: evolução histórica e principais características. Unicamp/NEPP, 2004. MF/SIN, 2007. Cálculos: François E. J. de Bremaeker

Para agravar esta situação, que, ao fim e ao cabo, decorre de uma paradoxal centralização, observa-se ainda que o deslocamento da riqueza para algumas poucas cidades acabou resultando em múltiplos fluxos migrató-

rios, de diversas regiões do país. O fenômeno da concentração urbana é hoje dramático em muitas cidades, destacando-se os problemas de São Paulo e Rio de Janeiro. Estranhamente, para muitos Municípios, estas cidades são modelos e a intensa industrialização e o adensamento populacional são vistos como a única via para o desenvolvimento. Apesar de o Brasil ser reconhecido por sua rica natureza e grande extensão, grande parte da população vive em situação absolutamente precária em centros urbanos. O processo de urbanização foi muito acelerado como se nota na Tabela 4. Num intervalo de 50 anos, o Brasil deixou definitivamente de ser um país rural do ponto de vista de sua população, embora, como já dito, boa parte dos Municípios ainda conserve este perfil.

Tabela 4. Crescimento populacional e urbanização no Brasil

	População total	População urbana (%)	População rural (%)
1950	51.944.397	36,1%	63,9%
1970	93.134.486	55,9%	44,1%
1991	146.825.475	75,6%	24,4%
2000	169.799.170	81,3%	18,7%
2010	190.732.694	84,4%	15,6%
2022	203.062.512*	61,0%	39,0%

Fonte: IBGE, Censos Demográficos. * O Censo de 2022 passou a informar o número de brasileiros que vivem em concentrações urbanas (municípios com mais de 100 mil habitantes) frente aos moradores de aglomerados rurais, cidades com menos de 100 mil, não permitindo comparação com séries anteriores.

Nota-se que, até 1950, 63,9% da população estava majoritariamente concentrada em área rural. O processo de industrialização ainda estava em seu início, mas logo se intensificou. A mudança mais radical ocorreu na transição das décadas de 1960 para 1970, quando se instalaram, principalmente na Região Metropolitana de São Paulo, as indústrias do setor automotivo e as atividades complementares. Fora deste principal polo industrial da América Latina, ocorreu um desenvolvimento expressivo, baseado em diferentes atividades produtivas, nas capitais de Minas Gerais (Belo Horizonte) e Rio de Janeiro (Rio de Janeiro).

O impasse político e administrativo que se vive hoje nas metrópoles não tem merecido uma estratégica espe-

cífica por parte dos governantes. Os colégios eleitorais das grandes cidades ou definem a política nacional ou se calam. Por sua vez, a gestão das mesmas é sempre um trampolim para candidatos ao governo dos respectivos Estados ou à Presidência da República. Com esta mentalidade, as equipes de governo raramente se dispõem a realizar um projeto de longo prazo que seria fundamental para minimizar a tendente precarização das políticas públicas locais em contexto metropolitano. O risco é que as grandes cidades passem a ser, cada vez mais, “terra de ninguém”. Não restam dúvidas de que os cidadãos são os primeiros desafiados a reverter esta tendência, apesar da extrema dificuldade para uma militância aguerrida em meio ao trabalho e ao estresse urbano.

País Gigante de Grandes Metrôpoles: Um Erro no Padrão de Desenvolvimento?

Como vimos até aqui, o processo de urbanização – que se acentuou com a mecanização de parcela da atividade de trabalho no campo – promoveu uma rápida explosão demográfica das capitais e entorno. Surgiram as extensas áreas metropolitanas, quase inteiramente conurbadas, onde as fronteiras entre um Município e outro tendem a desaparecer, criando o que se convencionou chamar de megacidades. Este modelo de desenvolvimento social e econômico se impôs sobre o país pelas elites políticas e econômicas, resultando na criação de algumas regiões metropolitanas (RMs) pelo governo federal, no início dos anos 1970. O principal objetivo das RMs era criar mecanismos de gestão de políticas públicas comuns aos Municípios-membros.

Num primeiro momento tal crescimento se apoiou no chamado “milagre brasileiro”, que se deu graças aos elevados investimentos realizados pelo Estado durante o regime militar. O controle centralizado do planejamento e das políticas desenvolvimentistas do governo federal apoiava-se em uma estrutura tributária modelada para permitir tal “milagre”. Nas palavras do professor da Fundação Getulio Vargas, Fernando Rezende, a Reforma Tri-

butária de 1966/1967 foi desenhada para os “propósitos do crescimento econômico” com três objetivos: recompor a capacidade de financiamento do Estado, transformar o instrumento tributário num forte meio de acumulação de capital e criar um leque de incentivos econômicos destinados aos setores considerados estratégicos no processo (Rezende e Oliveira, 2003, p. 13-14).

Porém, como as RMs foram introduzidas pelo regime militar, sem nenhum processo de negociação com os Estados e Municípios-membros (Souza, 2003), a iniciativa não se materializou em políticas públicas concebidas com base nos interesses dos Municípios. Em termos de integração não se conseguiu ir muito mais longe do que as políticas de transporte metropolitano, geralmente sob a responsabilidade de uma secretaria especialmente criada com este fim no plano do governo estadual e que, raramente, entra em diálogo com os gestores de cada Município da região. Em lugar de promover a cooperação intermunicipal e a coordenação intersetorial, as regiões metropolitanas e seus precários métodos de gestão talvez sejam um dos principais problemas a serem enfrentados pela política local e nacional.

Desde a promulgação da Constituição de 1988 – quando a responsabilidade pela criação de regiões metropolitanas passou aos Estados – se registram poucos avanços em termos da disseminação de uma cultura política metropolitana que permita o desenvolvimento de políticas públicas comuns num território sempre marcado por rivalidades eleitorais e disputas econômicas entre os Municípios. Em nenhum lugar se conseguiu instituir uma autoridade metropolitana com capacidade para coordenar esse processo, sobretudo em razão das assimetrias entre os Municípios, o que torna praticamente inconciliáveis os diferentes interesses decorrentes das desigualdades entre cada cidade. Por exemplo, dos 19 milhões de habitantes da RM de São Paulo, 11 milhões residem na capital, enquanto São Lourenço da Serra, já em área rural, conta com pouco mais de 10 mil cidadãos.

Atualmente existem 28 RMs no Brasil, mas a quase totalidade delas padece da existência de uma estrutura de

gestão metropolitana e não conta com um fundo metropolitano para financiar suas políticas públicas integradas. Ou seja, o território das RMs tem servido muito mais para estudos e pesquisas acerca das condições de vida, emprego/desemprego, entre outros, do que como uma estratégia de gestão de problemas comuns aos Municípios. A exceção é a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), que conta com uma agência de desenvolvimento da qual fazem parte os prefeitos das cidades envolvidas, apesar de não existir representação da sociedade civil e das Câmaras Municipais. Conta também com um fundo cujos recursos são provenientes da contribuição dos nove Municípios-membros e do governo do Estado de São Paulo. Desse modo, consegue elaborar políticas públicas comuns de interesse da região, geralmente voltadas para a manutenção da infraestrutura turística existente (Teixeira, 2006).

As 28 RMS englobam 392 cidades e reúnem 75.543.796 habitantes, perfazendo 42% da população brasileira em apenas 7% dos Municípios do país. As três RMs mais populosas (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte) congregam 90 Municípios (1,6% do país) e um contingente populacional de 36.119.854 pessoas, o que representa 19,34% do total de habitantes do país (Emplasa)⁶.

Este ambiente de urbanização desordenado, sem o adequado acompanhamento de políticas públicas de infraestrutura urbana e de inclusão social, criou precárias condições de vida e intensificou o quadro de violência social. No entanto, a população mais jovem segue apostando em melhores perspectivas de vida e de trabalho nestas regiões e se afastam do interior. Não por acaso, os grandes bolsões de violência se concentram nas RMs, tanto nas capitais como nos pequenos Municípios que delas fazem parte. Muitos deles se converteram em cidades-dormitórios com baixo desenvolvimento econômico e com poucos espaços públicos destinados a cultura, educação, lazer e convivência social.

6. Dados disponíveis em https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/06d8657d473b17111d1ee7be9c3dd443.pdf acesso em 14/12/2024 e www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/infometropolitana/brasil/regioes.asp, acesso em 26/12/2008.

No ano de 2021 as 10 maiores regiões metropolitanas responderam por 39,5% do PIB nacional, apesar de reunirem menos de 7% dos Municípios brasileiros. Dados da Emplasa revelam que as RMs das regiões Sul e Sudeste lideram a concentração desta riqueza; São Paulo responde por 15,57%, Rio de Janeiro por 6,73%, Porto Alegre por 3,24% e Belo Horizonte por 3,22%. No extremo oposto estão as RMs do Norte e Nordeste: Macapá, 0,17%, Aracaju, 0,31%, São Luís, 0,35%, e João Pessoa, 0,36%. Entre essas últimas, a RM de São Luís é a mais populosa, com cerca de 7 milhões de habitantes. A de Macapá responde pelo menor contingente populacional, com pouco mais de 600 mil moradores.

Esta comparação entre as RMs permite verificar o grau de desigualdade existente no país. Em RMs mais ricas como São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Belo Horizonte, verifica-se o extremo paradoxo entre conceituação de riqueza e extrema pobreza. A Tabela 5 informa o número de habitantes em situação de pobreza em RMs de capitais com base na análise de dados do Censo 2000 do IBGE.

Tabela 5. População abaixo da linha da pobreza em RMs

Região	Número de pessoas em situação de pobreza	% sobre o total da população da RM
São Paulo (SP)	2.519.436	14,1
Porto Alegre (RS)	525.364	14,2
Curitiba (PR)	413.595	14,9
Goânia (GO)	273.982	16,7
Rio de Janeiro (RJ)	1.908.460	17,8
Belo Horizonte (MG)	873.641	20,1
Vitória (ES)	311.528	21,6
Belém (PA)	585.698	32,6
Salvador (BA)	1.045.755	34,6
Natal (RN)	392.113	35,7
Recife (PE)	1.235.797	37,0
João Pessoa (PB)	352.696	37,3
Fortaleza (CE)	1.185.988	39,74
São Luís (MA)	454.927	42,45
Maceió (AL)	429.963	43,4

Fonte: Moura et al., 2003. Ipardes/PNUD, Base Censo 2000, IBGE.

Conforme pode ser verificado na tabela acima, é significativa a quantidade de pessoas que vivem nas RMs brasileiras cuja renda per capita familiar é inferior a 0,5 salário mínimo por mês, portanto em situação de pobreza, segundo critério do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (Moura *et al.*, 2003). São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e Belo Horizonte, os maiores PIBs metropolitanos do país, não fogem a essa regra. Possuem conjuntamente 5.826.901 moradores que sobrevivem nessas condições. Duas RMs de capitais de estados da Região Nordeste (São Luís e Macaíó) possuem mais de 40% de sua população vivendo em situação de pobreza. Ou seja, o Brasil metropolitano, tido como rico e moderno, carece de políticas públicas e de esforço conjunto entre Municípios e demais entes federativos para enfrentar o desafio da promoção humana e proteção à dignidade da pessoa. A dificuldade de articulação intermunicipal nos mais diversos contextos, inclusive o metropolitano, foi uma das razões para o surgimento dos consórcios, tema tratado a seguir.

A Força Articuladora dos Consórcios Intermunicipais

Conforme se viu anteriormente, a institucionalização das regiões metropolitanas, que se iniciou em 1973, não foi suficiente para promover a ação conjunta de prefeitos para a elaboração de políticas públicas comuns aos Municípios. Talvez a forma impositiva com que foram criadas explique, ainda que parcialmente, essa dificuldade. Diante disso, vêm surgindo espontaneamente diversas iniciativas em que a ação conjunta entre cidades próximas contribui para a resolução de problemas comuns. Os chamados consórcios intermunicipais têm como base legal o artigo 241 da Emenda Constitucional 19 de 4/6/98:

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.

Analisando os consórcios como uma alternativa de integração cujo território de atuação é construído pelos próprios atores sociais envolvidos, Cruz (2002) os define como uma forma de organizar a regionalização a partir da base municipal com sentido ascendente. Formados a partir da iniciativa dos Municípios interessados, com características comuns e dificuldades compartilhadas, formam-se fóruns para discussão de ações regionais, sem que os Municípios percam a sua autonomia. É uma “parceria” que possibilita a territorialização dos problemas baseada numa relação de igualdade jurídica, na qual todos os participantes – Municípios – têm a mesma importância.

Como se vê, os consórcios representam a possibilidade para que os Municípios possam solucionar problemas comuns por meio da união de esforços e das potencialidades de cada um deles. O fato de se constituírem territorialmente com base no problema diagnosticado reforça a possibilidade de abertura de canais de participação, podendo representar o aumento da qualidade do engajamento social a partir do momento em que o tema a ser solucionado passa a ser orientado por um interesse coletivo ampliado, que suplanta as condições físicas de cada cidade e constrói uma lógica política mais solidária.

Dessa forma, abre-se um 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 existentes com os demais gestores, fato esse que se não for superado pode representar um dos principais entraves para que experiências dessa natureza venham lograr êxito.

Com os consórcios, a tendência é que haja no futuro novas instâncias de planejamento e gestão, envolvendo principalmente Municípios e Estados. Com isso se espera que os Estados recuperem sua função essencial de coordenação de políticas intermunicipais, aliviando a agenda do governo federal. Como resultado esperam-se efetivas as demandas de infraestrutura e a agenda social em nível subnacional. Com isso o governo federal poderá se ocupar mais com a política externa do país no contexto da nova ordem internacional, fundada em blocos regionais, sob a qual recai a agenda da sustentabilidade e da inclusão social.

A sinergia entre a participação social e a cooperação entre prefeitos de diversas cidades passará a ser uma pré-condição para que se tenha êxito na resolução dos problemas regionais. Para ilustrar esta tendência de crescimento a Tabela 6 apresenta a quantidade de consórcios entre Municípios existentes no Brasil em 2005 agrupados por setores.

Tabela 6. Consórcio público intermunicipal na área da administração municipal

Área de Política Pública	Total	Em %
	4.537	100%
Saúde	1906	42,0%
Meio Ambiente	387	8,5%
Turismo	351	7,7%
Saneamento/Resíduos sólidos	343	7,6%
Transporte	295	6,5%
Desenvolvimento urbano	255	5,6%
Educação	248	5,5%
Assistência e desenvolvimento social	222	4,9%
Cultura	161	3,6%
Direito da criança e do adolescente	149	3,3%
Emprego/trabalho	114	2,5%
Habitação	106	2,3%

Fonte: IBGE, Perfil de informações básicas municipais, 2005. Não inclui os consórcios com participação de governos estaduais.

Conforme se visualiza na tabela acima, a área da saúde representa quase a metade de todos os consórcios

intermunicipais existentes no país. Um exemplo interessante ocorre no Vale do Ribeira, no Estado de São Paulo, uma das regiões mais pobres do Brasil, onde 26 Municípios se reuniram e criaram o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Ribeira (CONSAÚDE), a instância responsável pela gestão de todos os serviços de saúde que englobam os Municípios consorciados. Foi após a criação do Consórcio que vários atendimentos de urgência, antes realizados em São Paulo, passaram a ser direcionados para o Hospital Regional, na medida em que conjuntamente os Municípios conseguiram viabilizar a contratação de médicos especializados e a aquisição de equipamentos adequados para o atendimento de tais demandas.

A área de meio ambiente também tem presença significativa na medida em que a ação conjunta se traduz no reconhecimento de que tal problema não tem território definido e que apenas um esforço conjunto pode minimizar danos ambientais. Uma experiência importante vem ocorrendo na região do Alto Rio Negro catarinense desde o final dos anos 1990, quando foi criado o Consórcio Quiriri (Jacobi e Teixeira, 2000). Após a realização de um processo de planejamento participativo, quatro Municípios da bacia do Rio Negro (São Bento do Sul, Rio Negrinho, Campo Alegre e Corupá) tomaram um conjunto de medidas para a preservação do rio que abastece a região, entre elas a criação de unidades de conservação, o estímulo à formação de cooperativas de materiais recicláveis, a construção de aterros sanitários adequados aos padrões ambientais e a aquisição de um incinerador de resíduos químicos decorrentes da indústria moveleira, principal atividade econômica da região (Teixeira, 2004). A lógica que orientou os trabalhos passava pelo seguinte princípio: não adianta uma ação isolada se os demais Municípios continuarem poluindo o rio. Os recursos para a manutenção do consórcio são provenientes da contribuição financeira dos quatro Municípios. Como resultado dessa experiência criou-se o parlamento ambiental, onde vereadores das quatro cidades se reúnem uma vez por mês para debater os desafios do Quiriri.

Outras experiências podem ainda ser destacadas. Na região do ABC paulista, Municípios, que pertencem formalmente à Região Metropolitana de São Paulo, se consorciaram desde o ano 2000 para discutirem o futuro da Região, num momento em que ela passava por um forte processo de desindustrialização. Por meio do Consórcio foram formulados planos estratégicos nos mais diversos setores.

Igualmente importante é o exemplo da iniciativa que ocorre na área de desenvolvimento por meio do Consórcio Intermunicipal da Bacia do Rio Jiquiriçá, que envolve 25 Municípios localizados entre o semiárido e a Bahia de Todos os Santos, na região de Salvador. Criado em 1993, o Consórcio vem atuando no fomento ao desenvolvimento da pequena produção, na preservação da Bacia do Jiquiriçá e em iniciativas para potencializar o turismo na área litorânea de sua abrangência.

Por fim, é importante destacar a experiência do Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (CINPRA), que reúne 26 Municípios no entorno de São Luís, capital do Estado do Maranhão. Criado em 1997, o CINPRA se voltou para o fortalecimento da agricultura familiar por meio do estímulo ao cooperativismo e da capacitação técnica dos pequenos produtores. Após três anos de existência (Barboza e Arouca, 2002), verificaram-se dois resultados importantes: a produção de gêneros alimentícios antes importados de outros Estados, com a consequente redução de preço para o consumo, e a diminuição do fluxo migratório de moradores das cidades consorciadas, que antes buscavam melhores condições de vida em São Luís. Ou seja, a experiência contribuiu para fixar agricultores e agricultoras no campo. Após isso, seis novos consórcios foram criados no Maranhão nos mesmos moldes e com objetivos idênticos.

Conclusão

Apesar das significativas dificuldades apontadas para os Municípios e dos grandes desafios da Federação brasileira, há importantes avanços no sentido da consoli-

dação de uma estrutura descentralizada de poder político e administrativo. Nos últimos 40 anos presenciaram-se na política nacional retrocessos e avanços neste processo inaugurado com a primeira Constituição republicana, de 1891. Restam ainda muitos espaços de cooperação a serem estabelecidos e mantidos entre o governo federal e os Estados. Assim também há uma vasta agenda de colaboração a ser constituída entre os Estados e os Municípios, especialmente em tempos de crise econômica e financeira. A Federação poderá também explorar melhor os esforços potenciais de cooperação horizontal – por exemplo, através de consórcios públicos, o tema destacado neste trabalho.

A cultura centralizadora que persiste na nossa política torna relativamente lento o processo de descentralização. As ricas e ousadas experiências dos governos estaduais no período que imediatamente sucedeu o regime militar são bons exemplos a serem seguidos, dentre elas, o caso aqui lembrado do governo Franco Montoro, em São Paulo. Assim também, as experiências de associativismo municipal na Região Sul do país, em Estados como Santa Catarina, com forte cultura cooperativista, merecem ser transferidas para outras unidades da Federação.

Os esforços dos cidadãos brasileiros, que mais e mais se organizam em associações privadas sem finalidade de lucro e que cooperam com as políticas públicas, é um sinal que reforça a tendência para a descentralização. Estas iniciativas da sociedade civil deverão ser levadas em conta nos próximos passos do processo de Reforma do Estado. Os chamados “empreendedores sociais” e as instituições do terceiro setor terão cada vez mais o que dizer sobre a formulação e a gestão de políticas públicas.

Soma-se a estas novidades no cenário da participação democrática o surgimento de uma nova geração de vereadores e prefeitos mais ligados às suas comunidades e mais preocupados com a qualificação de suas equipes, visando levar a cabo gestões com qualidade administrativa. Muitos deles possuem formação específica para a gestão pública, para a política, para a administração, para

a economia e para o planejamento urbano⁷. Somam-se a estes novos talentos na comunidade política, os empresários e profissionais liberais com maior sensibilidade em relação à agenda da “nova administração pública”. Através de institutos e fundações, os grupos privados se abrem mais e mais para a importância das políticas públicas e apoiam processos de “choque de gestão” em Estados e Municípios⁸.

Simultaneamente a todas estas novidades no cenário das lideranças públicas, surgem novos cursos de administração pública em todo o país, em nível de graduação, mestrado e doutorado. Os cursos tradicionais se transformam e se atualizam para dar conta dos novos desafios para a formulação e a gestão de políticas públicas no marco parcerias público privadas. Não resta dúvida de que a formação de novos quadros para a gestão pública é estratégica na agenda de desenvolvimento do país. A carência de quadros é enorme e alguns anos serão necessários para que as instituições de formação humana e capacitação técnica sejam capazes de atender às demandas das mais de 5,5 mil prefeituras e suas respectivas estruturas burocráticas.

Do ponto de vista estrutural da Federação, a questão dos consórcios intermunicipais se apresenta como estratégica. Com a movimentação de forças públicas e privadas, organizadas em consórcios e agências de desenvolvimento em nível microrregional, não resta dúvida de que surgirão novas instâncias de planejamento e gestão de políticas públicas compartilhadas por Municípios e Estados, fortalecendo a lógica da descentralização administrativa. Estes tipos de agência com perfil híbrido (interfederativo e intersetorial) serão elementos-chave para o salto qualitativo em direção a um federalismo cooperativo e solidário.

No plano microrregional se encontram diversos

7. Sobre o perfil de prefeitos brasileiros, ver estudo de François E. J. Bremaeker: *Perfil do Prefeitos brasileiros (2009-2012), com análises sobre a distribuição segundo sexo, idade, grau de instrução, ocupação e partido político*.

8. Exemplo de engajamento empresarial no setor público pode ser visto nas atividades da Fundação Brava (www.brava.org.br).

conceitos importantes para o desenvolvimento socioeconômico e para gestão pública, entre eles: os *clusters* de produção; as escolas técnicas e universidades; as micro, pequenas e médias empresas; as associações de Municípios; as agências de gestão de bacias hidrográficas; as agências de microcrédito e de desenvolvimento; a preservação e divulgação da cultura regional; os produtos típicos regionais; o turismo regional e sustentável; a agricultura familiar; o agronegócio etc. Em duas ações essenciais, surge um novo lema para este século no contexto brasileiro: pensar microrregional e agir local.

O Brasil, com uma população que ultrapassa os 200 milhões de habitantes e seus 5.570 Municípios, a maior parte deles (70%) com menos de 20 mil habitantes, terá necessariamente que enfrentar o problema da gestão local com políticas mais robustas. Ter um país com uma reserva de pequenas cidades poderá ser uma vantagem comparativa do ponto de vista da ecologia e das políticas públicas. Nestes espaços é possível trabalhar com uma visão preventiva e de planejamento. Por outro lado, o contexto metropolitano demanda urgentemente um modelo de gestão capaz de dar conta dos problemas decorrentes da concentração não planejada. A descentralização política e administrativa e a articulação horizontal e vertical dos entes federativos serão questões permanentes nos próximos 40 anos da política local brasileira. Ao lado disso será fundamental uma reforma tributária que dê conta de transferir às esferas subnacionais de governo maiores responsabilidades tanto pela arrecadação como pela alocação de recursos públicos. Em suma, a agenda de reformas merecerá atenção especial dos entes federativos nas próximas décadas, como os grandes interessados nas mudanças necessárias à melhora das políticas públicas no contexto local, estadual e nacional.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L.; BRASILIENSE-CARNEIRO, J. M.; TEIXEIRA, M. A. C. *O Impasse Metropolitano*. São Paulo em busca de no-

vos caminhos. São Paulo: Fundação Korad Adenauer e CEDEC, 2000.

ANDRADE, Luis Aureliano de. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, Lúcia, CINTRA, Antônio Otávio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2a ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung/Editora UNESP, 2007.

BARBOZA, Hélio Batista; AROUCA, Francine Lemos. Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (CINPRA). In: SPINK, Peter; BARBOZA, Hélio (Orgs.). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

BRAGA, Roberto; PATEIS, Carlos da Silva. Criação de municípios: uma análise da legislação vigente no Estado de São Paulo. *Revista de Geografia da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul*. Ano IX, n. 17, p. 7-14, jan.-jun. 2003.

BRASILIENSE CARNEIRO, José Mario; AMORIM, Alexandre. *Escolas de Governo e Gestão Municipal*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer e Oficina Municipal, 2003.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: SPINK, Peter; BAVA, Silvio Caccia; PAULICS, Veronika (orgs.). *Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2000.

GIANOCCARIO, Daniela; BASTOS, Lucas Morkowicz; FRANZESE, Cibele. *Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento* (CINPRA). Relatório Projeto Conexão Local, Programa de Iniciação e Pesquisa (PIP) da EAESP – FGV. Disponível em: www.eaesp.fgvsp.br/subportais/interna/conexao_local/cl_2005_CINPRA.pdf

_____. Perfil de Informações Básicas Municipais 2005.

_____. Perfil de Informações Básicas Municipais 2008.

_____. Censo Demográfico 2000.

JACOBI, Pedro; TEIXEIRA, Marco Antonio. Consórcio Quiriri: Programa Intermunicipal de Tratamento Participativo de Resíduos Sólidos da Região do Alto Rio Negro Catarinense. In: FARAH, Marta, BARBOZA, Hélio (orgs.). *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2000.

MOURA, Rosa et al. Brasil Metropolitano: uma configuração heterogênea. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 105, p. 33-56, jul./dez. 2003. Disponível em www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/105/rosa.pdf

NEVES, Gleisi Heisler. O município no Brasil – Marco de referência e principais desafios. *Cadernos Adenauer*, n. 14, p. 9-34, 2000.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil*. Desafios da Reforma Tributária. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer e Fundação Getúlio Vargas, 2003.

SADER, Eder. *Quando os Novos Personagens Entram em Cena: experiência e luta dos trabalhadores na grande São Paulo*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.

SOUZA, Celina. Construindo o pacto para a ação: o Caso da Região Metropolitana da Baixada Santista. *Anais do X Colóquio Internacional sobre o Poder Local*. Salvador: UFBA, 2006.

_____. Reinventando o Poder Local – Limites e Possibilidades do Federalismo e da Descentralização. *Revista São Paulo em Perspectiva*, n. 10, vol. 3, p. 103-112, 1996.

TEIXEIRA, M. A. C. Construindo o pacto para a ação: o Caso da Região Metropolitana da Baixada Santista. *Anais do X Colóquio Internacional sobre o Poder Local*. Salvador: UFBA, 2006.

_____. A participação em experiências inovadoras de Governos Locais. 2004. (Seminário)

VARSANO et al. Distribuição federativa da arrecadação própria. In: AFONSO, José Roberto R.; ARAUJO, Erika Amorim. *A Carga Tributária Brasileira: evolução histórica e principais características*. UNICAMP/NEPP, 2004.

Regionalização e Autonomia Municipal

Wladimir Antonio Ribeiro¹

*“São os homens que fazem uma cidade,
e não as muralhas ou as naus vazias de homens”*
TUCÍDIDES, *História da Guerra do Peloponeso*²

I. Introdução – O Município são as Pessoas

Equívoco comum é confundir o Município ou com um território, ou com uma concepção jurídica abstrata. O exemplo dos antigos gregos é efusivo para demonstrar que o essencial, no Município, são os cidadãos, as pessoas. Como lembra José Ribeiro Ferreira: “A pólis era o concreto dos cidadãos, todos, e não o Estado como entidade jurídica abstrata”³, pelo que “o aglomerado urbano e o território apareciam apenas como o local em que os homens construíram uma comunidade de hábitos, normas e crenças. Daí admitir-se que a pólis seja transferível para outro sítio”⁴.

O traço mais marcante do Município é a *autonomia política*, que, como ensina Massimo Severo GIANNINI, reside “no fato de o órgão fundamental dos órgãos locais territoriais ser o povo em corpo eleitoral e de, consequentemente, tais entes derivarem a respectiva orientação político-administrativa não do Estado-nacional, mas da própria comunidade”⁵.

1. Advogado. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (1990) e mestre em Ciências Jurídico-políticas pela Universidade de Coimbra (2002). Foi consultor do Governo Federal na elaboração da Lei de Consórcios Públicos, da Lei Nacional de Saneamento Básico e da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

2. Livro Sétimo, nº 77 - tradução de Mário da Gama KURY, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1987, p. 468. Acessível em http://funag.gov.br/biblioteca/download/0041-historia_da_guerra_do_peloponeso.pdf.

3. A Grécia Antiga, Lisboa: Edições 70, 2004, p. 14.

4. Id., ib., p. 15.

5. Autonomia pubblica. In *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milão: Giuffrè, 1959, p. 364.

No caso brasileiro, dos eleitores do Município se originam o Prefeito Municipal e os Vereadores, todos escolhidos pelo mesmo corpo que, portanto, governa a si mesmo. Isso também significa que a orientação política do Município pode ser diferente, inclusive divergente, da orientação hegemônica no nível regional ou nacional e, no que se referir aos assuntos que a Constituição Federal reconhece como de competência municipal, esta posição divergente prevalece, do que se conclui que o Município ***possui o direito de pensar diferente***.⁸

Mas esse ente com identidade política pode, e muitas vezes deve, se unir a outros, da mesma ou de outras esferas federativas, para a consecução de competências comuns ou, ainda, para que matérias de competência estritamente municipal sejam tratadas de forma adequada.

O tema deste artigo é, justamente, analisar alguns elementos do quadro jurídico-institucional do atuar conjunto das autonomias locais.

Primeiro excursus: a luta pela autonomia local

A autonomia municipal sempre foi uma característica brasileira, seja pela herança do Município português, sempre orgulhoso de sua autonomia, seja porque as populações dispersas no nosso território poucos contatos possuíam com os governos centrais ou regionais. Eis um dos motivos de Maria Hermínia Tavares de ALMEIDA e de Marta ARRETCHE falarem em *descentralização pela ausência*.⁷

Porém, apesar disso, a autonomia municipal atual é produto de uma longa e histórica luta. Hoje, considera-se natural que o Município se auto-organize mediante Lei Orgânica editada por ele próprio. Salvo duas exceções

6. Sobre este tema, v. RIBEIRO, Wladimir Antonio. *Autonomia municipal como princípio constitucional*. In Revista Jurídica da CNM, Brasília: Confederação Nacional de Municípios – CNM, nº V, 2017, pp. 75-77. Acessível em [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/V%20Revista%20Juridica%202017%20\(1\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/V%20Revista%20Juridica%202017%20(1).pdf).

7. Maria Hermínia Tavares de ALMEIDA, *Federalismo e Políticas Sociais*, in Revista Brasileira de Ciências Sociais n. 28, São Paulo, ANPOCS, junho de 1995, pp. 104-105 (Acessível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/28/rbcs28_08.pdf - p. 10 na versão eletrônica do texto), e Marta ARRETCHE, *Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas?* In Revista Brasileira de Ciências Sociais n. 31, São Paulo, ANPOCS, junho de 1996, p. 64, nota 17 (Acessível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf) .

(Rio Grande do Sul e Goiás), antes de 1988, a Lei Orgânica (“Lei Orgânica dos Municípios”) sempre foi editada pelo Estado-membro que, assim, intervinha na organização e gestão municipais.

A Constituição de 1891 reconheceu a autonomia municipal, afirmando que “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (art. 68).⁸ Este dispositivo levou João BARBALHO, Ministro do Supremo Tribunal Federal, em seus famosos *Comentários à Constituição Federal*, a afirmar que, em razão dessa autonomia, da mesma forma que os Estados se auto-organizariam por meio de Constituições estaduais, caberia ao Município se auto-organizar, editando a sua própria Lei Orgânica.⁹

Na defesa dessa mesma posição destacou-se o professor Almqüio DINIZ, que sustentou a inconstitucionalidade de o Estado editar a Lei Orgânica dos Municípios. Por isso, esse festejado mestre baiano afirma que apenas nos Estados de Goiás e do Rio Grande do Sul os Municípios, únicos nos quais os Municípios editavam as suas próprias leis orgânicas, se cumpria de forma integral a autonomia municipal prevista pelo texto constitucional de 1891.¹⁰

8. Constituição de 1891, Título III – Do Município. Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm.

9. João BARBALHO reconhecia a “liberdade dos municípios se constituírem, fazendo cada um deles mesmos sua lei orgânica, respeitadas a Constituição federal a do Estado e garantindo-lhes esta o poder de promoverem e zelarem, conforme mas conveniente entendessem, tudo quanto se refere à sua vida econômica e administrativa, sem dependência alguma de estranha autoridade, salvo a Judiciária, por via de recurso ou mediante denúncia ou queixa, nos casos permitidos por lei” (Constituição federal brasileira: comentários. Rio de Janeiro: Companhia Litotipográfica, 1902 – apud DINIZ, Almqüio. *Autonomia dos Municípios*. Salvador, Bahia: Livraria Catilina, [s.d.], p. 29.).

10. “O legislador constituinte não cuidaria de assegurar autonomia a uma instituição que é organizada e reformada por outra. E, compreendendo esse pensamento, as Constituições estaduais de Goiás, (de 1º de julho de 1891) no art. 12, e do Rio Grande do Sul (nos arts. 62, § 1º, e 64. Determinaram que é prerrogativa do Município daqueles Estados a faculdade de se constituírem, ‘estabelecendo eles mesmos suas leis orgânicas, respeitados os princípios das Constituições estaduais’. Só os Municípios de Goiás e do Rio Grande do Sul, no nosso país, são autônomos, isto é, são constitucionalmente organizados” (op. cit., loc. cit., pp. 31-32). Almqüio Diniz, inclusive na luta pela autonomia municipal, teve como um de seus discípulos Lafayette PONDE, emérito Professor da Universidade Federal da Bahia, um dos defensores desta tese, que ao final, na Constituição de 1988, se sagrou vitoriosa (v. Oração da Aula Inaugural dos Cursos da Faculdade de Direito da Bahia, em 10 de março de 1945. In PONDE, Lafayette. *Estudos de Direito Administrativo*. Belo

Outro aspecto importante é que a experiência europeia e norte-americana de Município é a de reconhecer a autonomia ao corpo de cidadãos que compartilham uma determinada vida urbana. Com isso, o território do Município é compreendido apenas como a área urbana, que permite produzir uma emancipação política e cultural que culmina na noção de autonomia política. Porém, no Brasil, as áreas não-urbanas integram o território municipal, pelo que ocorre a curiosa situação de que a soma dos territórios dos Municípios quase equivale ao território da Nação¹¹. Além disso, a natureza trina da Federação brasileira faz com que os entes federados sejam não só o Estado e o Distrito Federal, mas, também, os Municípios, mesmo Estados-membros e Municípios possuindo identidade de territórios¹² – o que causa espanto para aqueles que compreendem o federalismo a partir de outras experiências.

Como conclusão deste primeiro excursus as palavras de Alexis de Tocqueville: “É no Município que reside a força dos povos livres”, pelo que “as instituições municipais estão para a liberdade, assim como as escolas primárias estão para a ciência”.¹³

(10 continuação) *Horizonte: Del Rey, 1995, pp. 343-364*). Inclusive, este ambiente de luta e debates é que sempre proporcionou à Bahia papel de destaque no movimento municipalista, no qual hoje se destaca o Professor Isaac Newton CARNEIRO, autor do *Direito Municipal brasileiro*, obra recente e fundamental, já na 2ª edição (Salvador: P&A Editora, 2020).

11. A esta soma há que se acrescentar o território do Distrito Federal, que não possui Municípios, e o de Fernando de Noronha, que é Distrito estadual. Observe-se que esta circunstância está presente em outras nações latino-americanas, como o Uruguai, onde “el Municipio tiene una acepción amplísima, entendiéndose por tal todo o território departamental” (Raul BARDOT, *Autonomía Municipal*, Montevideo: Casa A. Barreiro y Ramos, 1925, p. 27).

12. Entes federados são aqueles que estabelecem um pacto (real ou fictício) que dá origem à União, e entes federativos são todos os que integram a Federação, ou seja, é a soma dos entes federados e da União. Observe-se que, com exceção de Pernambuco (onde há o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, que não é Município), a soma dos territórios dos Municípios equivale ao território do Estado, daí porque o texto menciona identidade territorial na maior parte dos entes federados.

13. No original: “C’est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la Science” (*De la démocratie en Amérique*, livro eletrônico a partir da 13ª edição do original (1835), Quebec: Universidade do Quebec, 2002, Parte Primeira, Capítulo V, Seção 1, p. 56. Acessível em http://classiques.uqac.ca/classiques/De_tocqueville_alexis/democratie_1/democratie_t1_1.pdf).

II. A Federação: Autonomias e Relações entre as Autonomias

A noção de federalismo se constrói sobre duas ideias aparentemente contraditórias: de um lado, a *autonomia* das comunidades locais, reconhecendo uma orientação política própria para os entes federados, e, doutro lado, a noção de *harmonia* entre estas autonomias, unidas sob um mesmo Estado e com a criação de mais um ente (a União¹⁴). *E pluribus unum* (“plurais, porém um”), como diz o lema nacional norte-americano.¹⁵

Do ponto de vista jurídico, são direitos e deveres, específicos e vinculados a realidades de comunidades diferentes, reconhecidos em diversas Constituições estaduais e municipais, que devem ser harmônicos e atender aos direitos e deveres previstos em uma Constituição Federal, porém sem que se tenha que um direito, princípio ou valor seja absoluto, o que é incompatível com uma visão pluralista e democrática de Constituição.¹⁶

Portanto, o federalismo não se resume a apenas reconhecer e proteger as autonomias, mas em se compreender como essas autonomias se relacionam entre si. Assim, um dos aspectos fundamentais do federalismo são as **relações federativas**.

14. No federalismo, mesmo que não tenha ocorrido isso de fato, o tratamento jurídico-constitucional é o de que os entes federados pactuaram a Federação, se reservando poderes, e dando origem também a um novo ente qual seja, à União – contudo o pacto se torna, logo após consolidado, norma objetiva (ou seja, torna-se Constituição – e, por isso, todo federalismo possui constituição escrita) que se impõe a cada uma das partes que integram a Federação.

15. Atualmente, por conta da grande imigração de povos aos Estados Unidos, passou-se a compreender que o sentido do lema seria o de uma sociedade plural, formada por diferentes, mas que respeitando as diferenças produz uma unidade, formando um só país. O curioso deste lema é que ele foi extraído do poema *Moretum*, cuja autoria encerra polêmica, mas que, em geral, é atribuído como obra da juventude de Virgílio. No poema um pobre agricultor prepara sua refeição matinal, que é um pão chato, sem fermento, sobre o qual espalha uma pasta de queijo seco, alho e ervas. Ao descrever a elaboração desta pasta, a pilão, em um verso afirma-se que é feita uma cor a partir de muitas (*color est e pluribus unus*), sendo que o lema nacional norte-americano foi extraído desse verso. Para acesso ao poema, em versão original e traduzida para o português, v. GROCHOCKI, Marina. Uma tradução do poema *Moretum* em hexâmetro dactílico português. In *Codex – Revista de Estudos Clássicos*, ISSN 2176-1779, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 1, jan.-jun. 2018, pp. 335-355. Acessível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/CODEX/article/download/12249/11038>.

16. Como ensina Gustavo ZAGREBELSKY: “uma visão pluralista de Constituição obriga que se rechace a ideia de que possa ser um único valor, princípio, objetivo ou função em que são preordenados o ‘sistema’ constitucional ou as isoladas partes suas” (In: *diritto mitte*, Turim: Einaudi, 1993, pág. 40).

O primeiro passo para a compreensão desse tema é saber que as competências não são reconhecidas pela Constituição Federal para cada ente da Federação, inclusive para a União, como algo que deve atender apenas ao seu respectivo interesse. Dito de outro modo: o exercício das competências deve considerar o conjunto dos interesses da Federação. Deve assim, cada ente federativo, por princípio, agir com *fidelidade à Federação*. Disso deriva o dever de se abster de certas práticas e, também, o dever de cooperar, auxiliando e atuando em harmonia com os demais entes.

A doutrina constitucional alemã sistematizou este aspecto do federalismo, cunhando o princípio do *Bundestreue* (“princípio de fidelidade à Federação”). O jurista alemão Rudolf SMEND foi o primeiro a identificá-lo, sendo considerado como implícito do sistema constitucional de países federais. Seu sentido é que há o dever de os entes federados, entre si e com a União, adotarem “relações federais amistosas” (“*bundesfreundliches Verhalten*”).¹⁷ Este princípio, adotado pela jurisprudência constitucional alemã¹⁸, hoje é fundamental para a compreensão do federalismo.¹⁹

O princípio da *fidelidade à Federação*, como esclarece Hermann W. BAYER, significa o dever dos entes fe-

17. A obra de SMEND é *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat* (“Direito Constitucional não escrito na Monarquia Federal alemã”), publicado pela primeira vez in *Festgabe für Otto Mayer*, Tübingen : J. C. B. Mohr, 1916, pp. 247-270. O artigo também foi reunido na coletânea de seus artigos intitulada *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 4ª edição, Berlin: Duncker & Humblot, 2010, pp. 39-59. Apesar desatualizada, valiosa é a análise de Enoch ROVIRA, *Federalismo y cooperación en la República federal alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 235-259.

18. Adotando expressamente a doutrina de SMEND o Tribunal Constitucional Federal alemão (Bundesverfassungsgericht- BVerfG) reconheceu este princípio constitucional implícito em decisão de 21 de maio de 1952 [BVerfGE 1, 299 (315) = NJW 1952, 737], demonstrando que a nova ordem constitucional democrática também nele se referencia.

19. Como esclarece Stephan ROFBECK, “Nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland spielt also die Treue eine zentrale Rolle, vielmehr erscheint sie in föderativen Systemen geradezu unverzichtbar, denn ähnliche Grundsätze finden sich auch in der belgischen Verfassung, sowie in anderen Bundesstaaten wie Australien, Österreich, Spanien und den USA” (*Treueverhältnisse im Föderalismus*, Munique: GRIN Verlag, 2006. Acessível em <https://www.grin.com/document/110478>) - em tradução livre: “O princípio da lealdade à Federação desempenha um papel central não apenas na República Federal da Alemanha, mas parece ser indispensável nos sistemas federais, porque princípios semelhantes também podem ser encontrados na Constituição belga, bem como em outros Estados federais, como Austrália, Áustria, Espanha e EUA”.

derados e da União de levarem em consideração, em suas relações, os interesses comuns, do conjunto, o que redundará em uma *limitação da discricionariedade no exercício de competências*, seja para os entes federados, seja para a União.²⁰ Como se vê, o princípio do *Bundestreue* possui mais um conteúdo negativo, de impedir certas ações dos entes federados ou da União, como as ações que configurem a chamada “guerra fiscal” – em que todos, na realidade, perdem.²¹

As relações federativas, contudo, não se limitam às *obrigações de não fazer*, como as impostas pelo *princípio do Bundestreue*, mas, também, pode levar a que os entes da Federação atuem positivamente de forma conjunta ou concertada, havendo dois caminhos para isso: (i) **a coordenação federativa**, com natureza compulsória, que pressupõe que a Constituição Federal preveja a atuação conjunta²²; e (ii) **a cooperação federativa**, de natureza voluntária, que se origina da vontade dos entes da Federação cooperantes.

A *coordenação* é conceito que deve ser lido com reservas em um Estado federal, que sempre surge ou é entendido como uma união (ou pacto) entre as autonomias. Decorrente dessa característica estrutural é que todo

20. *Die Bundestreue*. Tübingen: Mohr, 1961, p. 70. Para uma análise profunda e atualizada deste princípio, v. BAUER, Hartmut. *Die Bundestreue*. Tübingen: Mohr, 2019. Acessível em: https://www.mohrsiebeck.com/uploads/tx_sgpublisher/produkte/leseproben/9783161580628.pdf.

21. Por ser princípio implícito (não escrito), o princípio da fidelidade à Federação deve ser manejado com cuidado, de forma subsidiária. Como esclarece ROVIRA: o princípio da fidelidade à Federação já se encontra incorporado nas normas constitucionais positivas, por isso não há muito espaço para a sua aplicação direta, portanto possuindo importância em campo muito pequeno de relações federativas (op. cit., loc. cit., p. 259). Sobre o mesmo tema é mais enfático HESSE, para quem há que se ter muito cuidado, porque muitas vezes os conflitos não são conflitos federativos verdadeiros, mas conflitos entre correntes políticas dentro do “Estado-total”, e apenas com a aparência de um conflito entre Estado ou Estados e a União a ser resolvido pela Jurisdição constitucional, e todo o cuidado é necessário porque a Constituição, em defesa da democracia e do pluralismo político, “pressupõe a luta de correntes políticas diferentes” (HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20ª edição, Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 1995 – edição brasileira, *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*, tradução do Prof. Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1998, p. 214).

22. O conceito de coordenação inclusive designa as relações intergovernamentais compulsórias também nos Estados unitários descentralizados. Sobre o tema, v. TEJADA, Javier Tajadura. *El principio de cooperación en el estado autonómico*. Granada: Editorial Comares, 1998, p. 21 e ss.

Estado federal é regido por uma Constituição escrita²³, a qual tem o papel de definir as competências, ou seja, possui “a competência sobre as competências” (Kompetenz-kompetenz), pelo que as restrições ou condições para o exercício das competências são apenas as previstas na Constituição.²⁴

A coordenação federativa pode assumir diversos formatos. Exemplo é o SUS (*Sistema Único de Saúde*), a que estão integrados, compulsoriamente, todos os entes da Federação (ou seja, independentemente de sua vontade), inclusive os proibindo de constituírem serviços de saúde paralelos – lembre-se que o SUS é “único”. E, como todo instrumento de coordenação federativa, está previsto no texto constitucional (arts. 198 a 200).²⁵

A coordenação federativa pode assumir o formato de regionalização, ao reunir os entes da Federação de determinado território.²⁶ Exemplos são as *regiões metropo-*

23. *Nem sempre a noção de Constituição se remete a um documento solene e escrito. No Reino Unido, a Constituição é entendida como uma “sedimentação histórica dos direitos adquiridos pelos ‘ingleses’ e o alicerçamento, também histórico, de um governo balanceado e moderado (the balanced constitution)”* (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 2ª edição, Coimbra: Almedina, 1998, p. 46). Tanto é assim, que alguns teóricos – defensores do modelo inglês de Constituição – fazem severas críticas ao modelo de Constituição solene e escrita: “Arthur Young menciona com desprezo a noção francesa de Constituição, dizendo que se trata ‘de um novo termo que foi adotado e que se utiliza como se uma Constituição fosse um pudim que se faz segundo uma estrita receita’” (Constitution, in Oxford Dictionary, apud MACILWAIN, Charles Howard. *Constitucionalismo antiguo y moderno*, tradução de Juan José Solozábal Echavarría, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 15). Porém, evidente que hoje é hegemônica a noção de Constituição escrita, ostensiva, como temos no Brasil e, ainda mais, a construção de seu conceito é muito tributário das constituições federais, de natureza pactícia (mesmo que em sua origem não haja um verdadeiro pacto), que são sempre escritas.

24. Mesmo que sejam condições ou restrições apenas implícitas, como no caso, analisado acima, do princípio do Bundestreue. Observe que falamos aqui em previstas, não em disciplinadas, porque, muitas vezes a Constituição Federal remete a disciplina da coordenação a leis complementares.

25. Também nas políticas de educação a Constituição Federal prevê a atuação conjunta entre os entes da Federação (art. 211), com caráter de compulsoriedade porque há a obrigação dos entes da Federação de aplicar, na manutenção e desenvolvimento do ensino, determinados valores, equivalentes a percentuais mínimos da receita de impostos (art. 212). Além disso, há também a previsão de a atuação conjunta obedecer ao estabelecido em Plano Nacional de Educação (art. 214), pelo que tal Plano possui natureza de instrumento de coordenação federativa.

26. Neste artigo se utiliza o conceito jurídico-econômico de região, não no seu sentido sócio-histórico. Sobre a distinção destes conceitos, v. GRAU, Eros Roberto. *Desenvolvimento regional, conceitos: à procura de uma literatura nacional do desenvolvimento regional*, in *Revista Brasileira, Academia Brasileira de Letras*, Rio de Janeiro, Fase VII, Outubro-Novembro-Dezembro 2006, Ano XIII, nº 49, pp. 103-143. Disponível em: <https://www.academia.org.br/sites/default/files/publicacoes/arquivos/revista-brasileira-49.pdf>

litanas, aglomerações urbanas e microrregiões, previstas no § 3º do artigo 25 da Constituição Federal, cujo regime jurídico é o tema principal deste artigo.

Antes, porém, ainda cabe analisar o conceito da **co-operação federativa**, que se distingue da **coordenação federativa** por sua **voluntariedade** – ou seja, é atuação conjunta derivada da vontade dos próprios entes da Federação que, no exercício de sua autonomia, podem assumir obrigações e vínculos entre si.

O *federalismo cooperativo* é o federalismo do nosso tempo e se contrapõe ao federalismo dual, que prevaleceu durante o Século XIX e até o início do Século XX. O modelo antigo de federalismo, “característico do Estado liberal, e compatível com a concepção de um ‘Estado mínimo’, se revelou completamente inadequado em face das novas exigências decorrentes do Estado Social”.²⁷ Isso porque o Estado Social moderno reconhece a todos um mínimo que lhes assegure a dignidade – como o acesso a serviços de saúde, de educação ou de previdência e assistência social. Ou seja, *uniformiza* mais do que *assegura as diferenças*. Com isso, como afirma Konrad HESSE, “a uniformidade e a simetria, que o Estado Social pede, entram em contradição com a tarefa do Estado federal tradicional, de conservar a multiplicidade regional”.²⁸

A *cooperação federativa* é algo natural para os federalismos modernos, comprometidos com a realização dos direitos sociais, como o federalismo da Constituição de 1988.²⁹ Daí porque todo e qualquer instrumento de gestão

27. Tania GROPPi, *Il federalismo*, Roma: Laterza, 2004, pp. 70-71.

28. *Op. cit.*, loc. cit., p. 183.

29. Ao lado do art. 23, o art. 241 da Constituição Federal, introduzido apenas em 1998, é o mais significativo para o federalismo cooperativo brasileiro. O art. 241, como relembrou Marcela DE OLIVEIRA SANTOS, só foi regulamentado em 2005: “Não é exagero dizer que a Lei nº 11.107/2005, regulamentada dois anos depois pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, representou o marco legal do federalismo cooperativo, dando contornos jurídicos precisos aos consórcios públicos e elevando-os a principal instrumento de cooperação interfederativa. Regulamentando o art. 241 da Constituição, a lei tratou da gestão associada de serviços públicos por meio do contrato de programa e criou arcabouço jurídico-institucional suficiente para a efetivação das políticas públicas a nível regional por meio da contratualização e do estabelecimento de estrutura de governança articulada, sem, contudo, fazer qualquer referência à região metropolitana”. (SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil: regime jurídico e estrutura de governança*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. doi:10.11606/D.2.2017.tde-18122020-113045).

administrativa pode ser apto a disciplinar relações de cooperação federativa. Disso deriva *o princípio da multiplicidade dos instrumentos de cooperação federativa*.

Contudo, no campo da prestação de *serviços públicos* – entendida esta expressão em seu sentido estrito, de serviços que se traduzem em prestações materiais fruíveis diretamente pelos usuários³⁰ –, a Constituição previu expressamente, em seu artigo 241, o instituto da gestão associada de serviços públicos e os seus requisitos.

Logo, em matéria de serviços públicos (inclusive quanto ao seu planejamento e regulação), ***não se aplica o princípio da multiplicidade de instrumentos de cooperação federativa***, porque a cooperação federativa, neste caso, deve obrigatoriamente adotar um dos dois instrumentos previstos pelo artigo 241: (i) *o consórcio público*; ou (ii) *o convênio de cooperação entre entes federados*.

Observe-se que compreender que a cooperação não está disciplinada, podendo ser utilizados outros instrumentos, esvaziaria o conteúdo do artigo 241 da Constituição Federal, em especial em relação aos requisitos que exige para a cooperação federativa nessa matéria.

Também no campo da *cooperação federativa* pode-se estar diante da ***regionalização***, em especial porque os *consórcios públicos* naturalmente induzem a isso – sem prejuízo de que a regionalização seja produzida por arranjos derivados de *convênios de cooperação entre entes federados*.

III. A Regionalização Compulsória

A regionalização compulsória se realiza mediante os institutos da região metropolitana, da aglomeração urbana ou da microrregião, previstos no § 3º do artigo 25 da Constituição Federal, cujo teor é o seguinte: “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”.³¹

30. Como, por exemplo, nos casos dos serviços públicos de transporte, de abastecimento de água, de manejo de resíduos sólidos.

Como se vê, a Constituição Federal prevê diversos requisitos para a regionalização compulsória. Vamos aqui analisar cinco deles:

1. A regionalização compulsória é uma *faculdade* do Estado-membro. Não é um dever, cujo não-cumprimento possa acarretar sanção. Contudo, isso não impede que a legislação federal *incentive* os Estados a adotarem este instrumento, em especial elegendo a regionalização como condição para o acesso a recursos do OGU - Orçamento Geral da União.³²
2. As regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões são *compulsórias*. Basta a edição da Lei Complementar estadual para que o *exercício* das competências municipais mude de regime:³³ em vez de um regime em que há o *exercício isolado* da competência, por apenas um Município, a competência passa a ser exercida de *forma colegial*-

31. A Ride (Região Integrada de Desenvolvimento) não é um instrumento de coordenação federativa, porque não vincula as competências dos Estados, Distrito Federal e Municípios que congrega, uma vez que se trata de instrumento meramente administrativo para que a União coopere com os entes federados envolvidos, pressupondo atuação voluntária e concertada. Para conferir, veja-se o caput e § 1º do artigo 43 da Constituição Federal: “[p]ara efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. § 1º - Lei complementar disporá sobre: I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento; II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes”

32. A esta forma de a União induzir que o exercício das competências dos entes federados se realize sob determinadas características a doutrina constitucional designa por *Spending Power*, sendo algo largamente utilizado na prática constitucional norte-americana. É conceito extremamente útil para compreender as relações de cooperação federativa na implementação de políticas públicas no Brasil, especialmente quando um dos entes cooperantes é a União. Sobre o tema, v. ROSENTHAL, Albert J. *Conditional Federal Spending and the Constitution*. In *Stanford Law Review*, vol. 39, no. 5, mai. 1987, pp. 1.111-1.112; NOTE, E., *Taking Federalism Seriously: Limiting State Acceptance of National Grants*; In *The Yale Law Journal*, Vol. 90, No. 7 (Jun. 1981), pp. 1.694-1.716; e WATTS, Ronald L., *The spending power in federal systems: a comparative study*, Kingston, Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1999.

33. Observe-se que o que permite o § 3º do artigo 25 da Constituição Federal é instituir um regime colegiado de exercício das competências municipais, em nada se alterando a competência em si ou a sua titularidade que, outorgada pela Constituição em um regime federativo, não pode, evidentemente, ser alterada por ato legislativo subalterno. Como afirma Carlos S. BARROS JÚNIOR, comentando lição de ZANO-BINI: “Acréscimo o citado autor ser supérfluo recordar que, falando de poderes e funções, entende referir-se unicamente ao poder de exercício, porque os poderes como tais não podem, por nenhum título, ser transferidos pelos entes públicos a outros sujeitos.” [“A concessão de serviço público”. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, 68(1), 1973, p. 250. Acessível em <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66698/69308>].

da, por um conjunto de Municípios (ao qual costuma-se prever também a participação do Estado-membro).³⁴ Importante ter-se em conta que a atribuição de competências realizada pela Constituição continua incólume: por exemplo, o Município continua o titular dos serviços públicos de saneamento básico, porém o *exercício* dessa competência é modificado, porque se efetiva pelo Município no interior de um colegiado, que, necessariamente, faz parte da estrutura de governança da região metropolitana, da aglomeração urbana ou da microrregião.³⁵

3. A região metropolitana, a aglomeração urbana ou a microrregião é uma *pessoa jurídica* ou, como afirma a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é uma *entidade intergovernamental*.³⁶ Logo, possuem natureza de autarquia interfederativa compulsória, assemelhando-se ao consórcio público que, em ge-

34. Há posições que entendem que a participação do Estado-membro seria inconstitucional – v. voto do Min. Nelson Jobim na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842-RJ (acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>) ou o voto do Min. Eros Grau na Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2077-BA (acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630088>).

35. Este regime colegiado de exercício de competências era o que o legislador constituinte tinha em mente ao redigir o atual texto do § 3º do artigo 25 da Constituição Federal, como se pode extrair dos debates na Assembleia Nacional Constituinte, especialmente os da Subcomissão dos Municípios e Regiões (que integrava a Comissão de Organização do Estado). Tais debates se encontram publicados nos Diários da Assembleia Nacional Constituinte. Destes debates, destacamos o discurso do Constituinte Waldeck Ornelas, que ao defender emenda, que foi aprovada, para inserir a expressão funções públicas de interesse comum no atual texto do § 3º do art. 25 da CF/88, afirma que seu objetivo é “permitir que essa coordenação de objetivos, de atividades e de recursos que o Relator propõe no seu anteprojeto possa ser mais amplamente explorada por parte do conselho que gerará as regiões metropolitanas” (Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Quarta-feira, 22 de julho de 1987, p. 5 – **negritos nossos**). Acessível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup101anc22jul1987.pdf#page=9>). Apesar de a região metropolitana, a aglomeração urbana e a microrregião serem locus de exercício de competências, sendo necessário que sua criação envolva a instituição de estrutura de governança, que discipline o exercício colegiado de competências, por incrível que pareça, comum é a edição de leis complementares estaduais que não preveem este aspecto essencial, tornando-se letras-mortas. Exemplos desse tipo de legislação vazia é a Lei Complementar 35, de 6 de julho de 2011, do Estado da Bahia, que instituiu a Região Metropolitana de Feira de Santana (Acessível em: <http://www.legislaba-hia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-no-35-de-06-de-julho-de-2011>); ou a Lei Complementar 434, de 25 de setembro de 2020, do Estado de Pernambuco, que instituiu as Microrregiões de Saneamento Básico do Estado de Pernambuco (Acessível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=51947>).

36. Cf. voto do Ministro Joaquim Barbosa no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842-RJ, j. concluído em 6 de março de 2013, acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>.

ral, adota a forma de autarquia intergovernamental voluntária.

4. Como toda autarquia, as competências da região metropolitana, da aglomeração urbana ou da microrregião são apenas as previstas na lei complementar estadual que a instituiu como *funções públicas de interesse comum*.³⁷ Não há, portanto, um *interesse metropolitano ou microrregional* que, ausente da lei complementar estadual, seria de competência originária da região metropolitana, da aglomeração urbana ou da microrregião.³⁸ As autarquias intergovernamentais compulsórias, fique claro, não são entes políticos – até porque o povo não elege diretamente os seus órgãos de direção – nem são uma nova e extraordinária esfera federativa, por isso não possuem competências originárias, consubstanciando-se, portanto, como meros instrumentos de organização, de planejamento ou de execução de competências dos entes da Federação que as integram.³⁹
5. As regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões são constituídas, como afirma a letra da Constituição, *por agrupamentos de Municípios limítrofes*, o que implica continuidade territorial. Neste aspecto, as autarquias intergovernamentais compulsórias se distinguem dos consórcios

37. Como da conhecida expressão francesa: *pas de competence sans texte* – “não há competência se não estiver prevista no texto (da lei)”. Esta característica é designada pela doutrina como princípio da especialidade – sobre o tema, v. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. S. Paulo: Editora Atlas, 2002, p. 72.

38. Como ensina Hely Lopes MEIRELLES: “Serviços e obras há que, por sua natureza e individualidade, transcendem as fronteiras de um Município, e por seu custo se colocam fora das possibilidades econômicas de uma só comuna. Mas nem por isso deixam de ser da competência municipal, nem se desgarram do peculiar interesse local” (Autarquias Intermunicipais, In *Revista do Departamento de Água e Esgoto*, S. Paulo, nº 40, 1961, p. 63. Acessível em: http://revistadae.com.br/artigos/artigo_edicao_40_n_759.pdf).

39. Observe-se que a regra é autonomia municipal, sendo o regime metropolitano de exercício de competências a exceção. Por isso, o Município exerce suas competências no que não contrariar o regime dos institutos previstos no artigo 25, § 3º, da Constituição Federal, ou seja, o previsto em lei complementar estadual. Preside aqui a noção de relação de compatibilidade, não de conformidade – mas sobre o tema, v. RIBEIRO, Wladimir Antonio. GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. *Região metropolitana e competência municipal*. In: DAL POZZO, Augusto Neves et alii. *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito*. S. Paulo: Contracorrente, 2017, pp. 509-534.

públicos, que podem reunir Municípios que não possuam contiguidade territorial – como, por exemplo, no caso de consórcio público que reúna os Municípios turísticos de determinado Estado.

Segundo excurso: o debate sobre região metropolitana na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

As regiões metropolitanas foram previstas pela primeira vez no texto constitucional de 1967⁴⁰, mantido com pequenas modificações pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969⁴¹. A partir desses dispositivos foi editada a Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que instituiu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza; e, também, a Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, que, ao lado de dispor sobre a criação de Estados e Territórios, extinguiu o Estado da Guanabara e instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A estrutura de governança daquelas regiões metropolitanas previa um Conselho Deliberativo, presidido pelo governador do Estado e por mais cinco membros, um deles escolhido pelo governador em lista tríplice elaborada pelo prefeito da Capital, outro em lista tríplice elaborada pelos demais prefeitos dos Municípios metropolitanos e os três outros membros de sua livre escolha.⁴² Na prática, esse modelo servia para transferir para o governo estadual as decisões sobre como deveriam ser exercidas as competências municipais, sendo um dos instrumentos

40. Art. 157 (...) § 10 A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum. A inserção deste dispositivo teve forte influência da doutrina de Hely Lopes MEIRELLES, especialmente de seu texto *Autarquias Intermunicipais*, aqui já mencionado.

41. Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica.

42. Cf. o art. 2º, § 1º, da LC 14/1973 (Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm), e o art. 20 da LC nº 20/1974 (Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp20.htm).

para viabilizar a centralização de poderes típica daquele período histórico.

Esta experiência teve duras consequências. Gerou, até instintivamente, a resistência das comunidades municipais – que entendiam a região metropolitana assim instituída apenas como meio para que o Estado interferisse indevidamente em assuntos municipais. Não se via, e até hoje não se vê, a região metropolitana como espaço para a coordenação ou a cooperação federativa, no sentido de uma relação equilibrada entre os diversos entes da Federação envolvidos.

A forma equivocada e centralizadora da instituição das regiões metropolitanas provocou curiosas decisões do STF. A mais famosa envolve decisão do Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro - Detran, que, em nome do “interesse metropolitano”, alterou a mão de direção de rua do centro de Niterói. O Município resistiu, impetrando ação de mandado de segurança, sendo que o primeiro grau suspendeu os efeitos da decisão do Detran/RJ, restaurando a mão de direção original. Houve recurso, e o segundo grau manteve a decisão da autoridade estadual de trânsito. O Município recorreu ao STF, que, após alguns anos, e julgando já no início do período de redemocratização que deu origem à Constituição de 1988, decidiu em favor da autonomia municipal, e a mão de direção original foi, ao final, restaurada.⁴³

O autoritarismo centralizador, que informou o uso das regiões metropolitanas, e a resistência das comunidades municipais – no contexto também de resistência e de reconquista da democracia no Brasil –, provocou o maniqueísmo de “quem defende a região metropolitana é autoritário e quem defende a autonomia municipal absoluta é democrático”. Tais conflitos geraram um trauma, no sentido psicanalítico do termo, demonizando a região metropolitana, que foi esvaziada de seu poder vinculante, a ponto de se tornar, até hoje, em muitos locais, insti-

43. STF, Primeira Turma, Recurso Extraordinário nº 98.588/RJ, Rel. Min. Rafael Mayer, j. 17.6.1983, acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=191390>.

tuição meramente retórica. E tudo isso com prejuízo da execução de diversas competências, típicas do Estado de Bem-Estar Social ou da promoção do desenvolvimento, que, como já exposto, precisa de adequados instrumentos de coordenação e de cooperação federativas.

Com a Constituição de 1988, a competência para instituir regiões metropolitanas foi atribuída para a lei complementar estadual, logo, houve o reconhecimento da importância do instituto mesmo no âmbito de uma ordem constitucional democrática. E a jurisprudência do STF prestigiou e prestigia este instrumento.

Em um primeiro momento, reconheceu que a região metropolitana é *compulsória*, ou seja, que a integração do Município não depende de sua vontade. Os primeiros julgados sobre este tema foram sobre dispositivos de constituições estaduais elaboradas em decorrência da nova Constituição Federal.

Um desses casos foi sobre a constitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado do Espírito Santo, que previa que “[a] criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas dependerá de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas” (art. 216, § 1º). O STF entendeu que a Constituição Federal prevê o plebiscito apenas para a criação, fusão ou mudança de território de Estados, Territórios ou Municípios, pelo que o dispositivo era inconstitucional.⁴⁴

Em um segundo caso, o dispositivo questionado era da Constituição do Estado do Rio Janeiro e previa que “[a] participação de qualquer município em uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião dependerá de prévia aprovação da respectiva câmara municipal” (art. 357, parágrafo único). O STF julgou inconstitucional esta previsão da Constituição fluminense, afirmando que “a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por

44. STF, Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 796-ES, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 5.11.1992 (acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346612>).

agrupamentos de municípios limítrofes, depende, apenas, de lei complementar estadual”.⁴⁵

A partir desses precedentes, o STF tem reiteradamente afirmado a natureza compulsória da integração do Município nas autarquias intergovernamentais previstas pelo § 3º do artigo 25 da Constituição Federal.⁴⁶

Já em um segundo momento, o STF, no julgado mais famoso sobre o tema – sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro –, reconheceu que a região metropolitana, a aglomeração urbana e a microrregião instituem um regime de exercício colegiado de competências. Neste julgado, não só atribuiu *enforcement* a essas autarquias intergovernamentais compulsórias, como, ainda, deixou claro que não se trata da transferência de competências ao Estado-membro, mas no exercício de competências por meio de *entidade intergovernamental*.⁴⁷ Contudo, o STF condicionou isso a que, no colegiado de governança intergovernamental, não haja “a concentração de poderes decisórios em apenas um ente da Federação”.

Terceiro momento é sobre a Lei Complementar nº 48, de 10 de junho de 2019, que instituiu as Microrregiões de Saneamento Básico do Estado da Bahia, legislação que possui dispositivo que atribuiu ao Colegiado Microrregional, composto pelos prefeitos e pelo governador do Estado, a

45. STF, Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.841-RJ, Rel. Min. Carlos Veloso, j. 01.08.2002 (Acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266777>). Observe-se que os precedentes deixam claro que apenas a lei complementar estadual decide sobre estas autarquias compulsórias e as funções públicas de interesse comum a que visam atender, ou como afirmou o Min. Teori Zavascki, em voto proferido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842-RJ, esta matéria está reservada “à discricção política do legislador estadual, que deverá levar em consideração as circunstâncias territoriais, sociais, econômicas e de desenvolvimento próprios de cada agrupamento de municípios” (Acórdão acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>). Porém, contrariando esta posição, a União editou a Lei federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, designada como “Estatuto da Metrópole”, disciplinando a mesma matéria que o STF considerou ser papel exclusivo do legislador complementar estadual. O Estado da Metrópole continua em vigor, até porque nenhum legitimado questionou a sua constitucionalidade perante o STF.

46. STF, Pleno, Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 18.42, Redator do Acórdão Min. Gilmar Mendes, decisão publicada em 3.12.2020, acessível em: [Acessível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566805](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566805).

47. STF, Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842-RJ, Redator para o Acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 28.2.2013, acessível em: (Acórdão acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>) .

competência de “autorizar Município integrante da Microrregião a, isoladamente, promover licitação ou contratar a prestação de serviços públicos de saneamento básico, ou atividades deles integrantes, por meio de concessão”.⁴⁸

O Município de Brumado instaurou licitação com o objetivo de delegar a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário mesmo sem a autorização do Colegiado da Microrregião do Algodão. Houve decisões tanto do Tribunal de Contas dos Municípios, como da Justiça Estadual, suspendendo a licitação por causa da ausência de autorização. O Município ingressou com Reclamação, questionando as decisões, e o STF entendeu que a previsão da lei complementar estadual não fere a Constituição Federal e é legítima, com fundamento nos precedentes daquela Corte, que reconhecem o papel integrador das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.⁴⁹

Em conclusão: o STF reconhece e protege as autarquias intergovernamentais compulsórias previstas no § 3º do artigo 25 da Constituição Federal, ressaltando o seu caráter de compulsoriedade, o seu poder vinculante sobre as competências municipais, mas, também, reconhece o seu caráter *intergovernamental*, pelo que não podem se transformar e nem serem confundidas como meros instrumentos de transferências de competências municipais aos Estados, em nítida distinção com o que ocorria antes da Constituição de 1988.⁵⁰

IV. A Regionalização Voluntária

A regionalização voluntária é natural em um federalismo moderno, do tipo cooperativo. No sistema constitucional brasileiro, quando envolve serviços públicos, é

48. Observe-se que a prática centralizadora e autoritária inclusive violava o regime con Art. 9º, caput, VII, da Lei Complementar 48, do Estado da Bahia, de 10 de junho de 2019, acessível em: [Acessível em: http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-no-48-de-10-de-junho-de-2019](http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-no-48-de-10-de-junho-de-2019).

49. STF, 2ª Turma, Agravo Regimental na Reclamação nº 37.500, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 21.8.2020, acessível em: [Acessível em: http://redir.stf.jus.br/paginador-pub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753671145](http://redir.stf.jus.br/paginador-pub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753671145).

50. Observe-se que a prática centralizadora e autoritária inclusive violava o regime constitucional anterior, até porque as regiões metropolitanas previstas na Carta de 1967 eram para ser compostas apenas por Municípios, ou seja, seriam autarquias intermunicipais.

regida pelo previsto no artigo 241 da Constituição Federal: “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”.⁵¹

Como se vê, a Constituição Federal permite ampla cooperação, mas, ao mesmo tempo, impõe que quando a cooperação envolver *serviço público* deve adotar a forma de *gestão associada de serviços públicos*, que possui requisitos específicos, dentre eles a celebração (i) ou de contrato de consórcio público; (ii) ou de *convênio de cooperação entre entes federados*.

Dito de outra forma: ou os entes federativos criam uma pessoa jurídica (o consórcio público), lhe atribuindo a competência de planejar, regular, contratar ou prestar o serviço público, ou, então, caso desnecessária esta pessoa jurídica, os entes apenas disciplinam as suas relações de cooperação, e os direitos e deveres derivados, por meio de convênio de cooperação entre entes federados.

Outro requisito previsto no dispositivo constitucional é que a cooperação deve ser “disciplinada por lei”, quer seja mediante consórcio público, quer seja mediante convênio de cooperação entre entes federados.

Há certa polêmica nesta matéria, porque alguns entendem que a interferência do Legislativo não seria necessária nos convênios. Quem defende esta posição está certo: nos convênios ordinários, que são meros pactos administrativos e que em nada interferem no regime constitucional de exercício de competências, a exigência de lei pode ser considerada inconstitucional, porque invasão em esfera típica do Poder Executivo (“reserva de Administração”).⁵²

51. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho 1998 – “Emenda Constitucional da Reforma Administrativa”, acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm.

52. A tese pacificada no STF é: “[a] regra que subordina a celebração de convênios

Porém, de se ver que a expressão convênio se refere a institutos jurídicos muito diversos. Como esclarece José María RODRIGUES DE SANTIAGO: *“no puede hablarse con propiedad de un único régimen jurídico de los convenios como tales”*.⁵³ O convênio é um gênero que comporta muitas e variadas espécies. Daí porque, no caso do *convênio de cooperação entre entes federados*, o tratamento é diferente, e a disciplina por lei é imprescindível. Não só porque esta providência é prevista expressamente no texto constitucional, mas, também, porque esse tipo de convênio é instrumento para o *exercício cooperativo de competências*.

A competência, em um Estado de Direito, é decorrência da lei. Alterar a forma como uma competência é exercida é alterar a forma como a lei será executada, ou seja: as finalidades e os meios de atuação da lei possuem estreita relação. Por esse motivo, o artigo 241 da Constituição prevê que os entes da Federação cooperantes *disciplinarão por lei o convênio de cooperação entre entes federados* e, ainda, o § 4º do artigo 31 do Decreto federal 6.017/07 estabelece que “o convênio de cooperação não produzirá efeitos entre os entes da Federação cooperantes que não o tenham disciplinado por lei”.

Quando a competência está em jogo, não há como se afastar dos rigores do princípio da legalidade. Como ensina Klaus STERN, o convênio, nesses casos, exige *“una autorización normativa expresa, impuesta por el principio de la legalidad de la Administración”*.⁵⁴ E este aspecto se acentua diante da prestação de serviços públicos, que se vincula à realização de direitos, como deixa claro o texto

(52 continuação). em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia da Assembleia Legislativa, em cada caso, fere o princípio da independência dos Poderes, extravasando as pautas de controle externo constante da Carta Federal” (Representação de Inconstitucionalidade nº 1210/RJ, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 7.6.1985, acessível em: Acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=263979>. No mesmo sentido: ADI 1166/DF, ADI-MC 1865/SC, ADI-MC 1857/SC, ADI-MC 1857/SC, ADI 676/RJ, ADI-MC 1166/DF, ADI 770/MG, ADI-MC 676/RJ).

53. *Los convenios entre Administraciones Publicas*, Madrid: Marcial Pons, 1997, p. 21.

54. “Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlichrechtlichen Vertrags”, *Verwaltungsarchiv*, t. 49, 1958, pp. 106 ss. – apud RODRIGUES DE SANTIAGO, op. cit., p. 48.
55. Art. 3º, caput, XIV, da LNSB, na redação do Novo Marco Regulatório do Saneamento.

constitucional “[i]ncumbe ao Poder Público, *nos termos da lei*, (...) a prestação de serviços públicos” (art. 175, *caput*).

Doutro lado, o *convênio de cooperação entre entes federados* é instituto muito versátil. Todo e qualquer pacto entre entes federados, que vise a disciplinar cooperação no exercício de competências pode ser considerado como *convênio de cooperação entre entes federados*, mesmo que adote outro nome, desde que esse pacto não seja ato constitutivo de pessoa jurídica.⁵⁵ Logo, desse instrumento pode se originar variados arranjos de regionalização.

Por fim, a regionalização voluntária, pelo sistema brasileiro, não exige *continuum* territorial – pelo que a ausência de adesão de alguns Municípios não inviabiliza que os demais estabeleçam laços de cooperação mediante consórcio público ou convênio de cooperação entre entes federados, ou ainda, não impede que os Municípios sejam previstos, estejam convidados, para integrar a regionalização – mesmo que sua orientação política possa demorar para atender a esse convite – o que pode levar a que Município adira a convênio de cooperação entre entes federados ou a consórcio público, por exemplo, dez ou quinze anos depois da celebração inicial desses pactos.

Terceiro excurso: a regionalização e o novo marco do saneamento básico

A Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, que alterou a LNSB - Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007), por vezes, de forma tecnicamente equivocada, designada como “Novo Marco Regulatório do Saneamento” ou “Novo Marco Legal do Saneamento”⁵⁶

55. Nesse passo, impossível não recordar a lição de Eros GRAU, quando insiste que o nome *juris* mal utilizado não altera a natureza jurídica da relação ou do ato jurídico e, para isso, cita “algo talvez mais poético: quando Julieta, na segunda cena do segundo ato de ‘Romeu e Julieta’, descobre que Romeu é Montecchio, ao se dar conta disso, imediatamente diz: ‘Mas o que é um nome? Uma rosa, se não fosse chamada de rosa continuaria a cheirar doce, da mesma maneira’” (Empresas estatais ou Estado empresário. In MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. S. Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, p. 103).

56. A Lei nº 14.026, de 2020, não substituiu a Lei nº 11.445, de 2007 que, portanto, continua em vigor como Marco Regulatório do Saneamento Básico. Logo, não houve a substituição do Marco Regulatório por outro, mas mera (e profunda) reforma do Marco Regulatório existente – que, inclusive, continua em vigor em sua redação original em muitos aspectos.

possui diversos dispositivos que tratam dos temas da autonomia municipal e da regionalização. Cinco aspectos destas alterações serão expostos aqui.

1. A Lei de 2020 criou dois conceitos novos, aplicáveis apenas no caso de regionalização cujo objeto seja o planejamento, a regulação, a fiscalização, ou a contratação da prestação ou a prestação de um ou mais dos cinco serviços públicos de saneamento básico.⁵⁷

Um deles é a *unidade regional de saneamento*, definida como “unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos”.⁵⁸ O outro é o *Bloco de Referência*, assim conceituado: “agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do art. 52 desta Lei e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares”.⁵⁹

Como se vê, o *Bloco de Referência*, no texto expresso da lei, é *gestão associada de serviços públicos*, portanto consubstanciada em um *consórcio público* ou em um *convênio de cooperação entre entes federados*, que atenda ao previsto em ato do Poder Executivo da União. Porém o *Bloco de Referência* apenas é estabelecido no caso de o Estado não utilizar a sua prerrogativa de regionalizar o saneamento básico, agrupando todos os Municípios situados em seu território (ou seja, não se admite regionalização parcial ou discriminató-

57. Quais sejam: (i) serviço público de abastecimento de água; (ii) serviço público de esgotamento sanitário; (iii) serviço público de manejo de águas pluviais urbanas; (iv) serviço público de limpeza urbana; e (v) serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos.

58. Art. 3º, caput, VI, “b”, da LNSB, na redação do Novo Marco Regulatório do Saneamento.

59. Art. 3º, caput, VI, “c”, da LNSB, na redação do Novo Marco Regulatório do Saneamento.

ria). Trata-se de atuação subsidiária da União, a ser exercida apenas no caso de omissão ou insuficiência da atuação do Estado.⁶⁰

E a Unidade Regional de Saneamento? Evidente que também se configura como *gestão associada de serviços públicos*, adotando a forma de *consórcio público* ou de *convênio de cooperação entre entes federados*. Não é, portanto, instituto completamente novo, mas algo já previsto na Constituição a que a lei ordinária estadual empresta apenas uma qualificação. Por isso não entendemos a Unidade Regional de Saneamento como inconstitucional, porque não se trata de forma de cooperação em matéria de serviços públicos absolutamente nova, ou seja, não albergada pelo artigo 241 da Constituição Federal.

2. A nova redação da LNSB afirma que é condição para o acesso a recursos da União ou a financiamentos com entidades federais a “estruturação de prestação regionalizada” (art. 50, *caput*, VII). Doutro lado, a mesma lei entende como *estrutura de prestação regionalizada* cinco hipóteses: (i) região metropolitana, (ii) aglomeração urbana; (iii) microrregião; (iv) consórcio público qualificado como unidade regional de saneamento ou como bloco de referência; ou (v) arranjo derivado de convênio de cooperação entre entes federativos qualificado como unidade regional de saneamento ou como bloco de referência.⁶¹

Contudo, ao lado das mencionadas acima, o Decreto 11.599, de 12 de julho de 2023, que regulamentou alguns dispositivos da Lei 11.445/2007, previu que também é estrutura de prestação regionalizada o consórcio público ou o convênio de cooperação en-

60. Lei 11.445/2007, na redação da Lei 14.026/2020: “Art. 52. (...) § 3º A União estabelecerá, de forma subsidiária aos Estados, blocos de referência para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico.” Porém, a União atuará subsidiariamente somente se o Estado não exercer a sua prerrogativa até o dia 15 de julho de 2021 (cf. artigo 15 da Lei 14.026, de 15 de julho de 2020 – “Novo Marco Regulatório do Saneamento”).

61. Art. 3º, *caput*, VI, da LNSB – Lei Nacional de Saneamento Básico, na redação do Novo Marco Regulatório do Saneamento.

tre entes federados, mesmo que **não** se caracterize como unidade regional de saneamento ou como bloco de referência. Tal figura, porém, é meramente transitória, e permanece apenas até que seja superada a inércia do Estado-membro ou da Administração Federal na instituição de alguma das antes mencionadas modalidades de regionalização.⁶²

3. Não é necessário, para o acesso aos recursos, que haja **efetiva** prestação regionalizada, mas que exista as **estruturas** acima mencionadas. O Decreto 11.599/2023 exige, para comprovar tal requisito, apenas o ato constitutivo de cada uma dessas estruturas. Além disso, em uma mesma estrutura de prestação regionalizada pode haver mais de um prestador – o que, aliás, é muito comum: veja-se o exemplo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, onde convivem sete prestadores diferentes: a companhia estadual, que atua na fase de atacado do serviço público de abastecimento de água; e seis concessionários privados diferentes, um deles em regime de parceria público-privada.⁶³

62. Veja-se o dispositivo do mencionado Decreto: “Art. 6º A prestação regionalizada de serviços de saneamento é a modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, com uniformização da regulação e da fiscalização e com compatibilidade de planejamento entre os titulares, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, e poderá ser estruturada em: I - região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião - unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o disposto no § 3º do art. 25 da Constituição, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos do disposto na Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015; II - unidade regional de saneamento básico - unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos; (...) § 5º Os blocos de referência a que se refere o § 4º serão estabelecidos por meio de resoluções do Comitê Interministerial de Saneamento Básico - CISB. § 6º Enquanto a União não editar as resoluções de que trata o § 5º, os convênios de cooperação e os consórcios intermunicipais de saneamento básico, formalizados na forma prevista na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, serão considerados estruturas de prestação regionalizada, desde que o Estado não tenha aprovado nenhuma das leis previstas nos incisos I e II do caput”.

63. Veja-se o aludido regulamento: “Art. 6º (...) § 13. A prestação integrada a que se refere o caput pressupõe uniformização da regulação e da fiscalização e a compatibilidade de planejamento entre os titulares, com vistas à universalização dos serviços, podendo, quando a legislação de criação da estrutura de prestação regionalizada prever, existir prestadores distintos dentro da mesma estrutura, a critério da respectiva entidade de governança interfederativa”.

4. A LNSB passou a conceituar o que é *serviço público de saneamento básico de interesse comum*: “serviços de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e pelos Municípios que compartilham, no todo ou em parte, as referidas instalações operacionais”.⁶⁴

Como se observa, para configurar o interesse comum nos serviços de saneamento básico, a LNSB passou a exigir “compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios”. Com isso:

- a) o legislador federal teria vinculado o legislador complementar estadual?*
- b) o legislador complementar estadual somente poderia considerar como função pública de interesse comum no saneamento básico, para fins de instituir alguma das autarquias compulsórias previstas no art. 25, § 3º, da Constituição Federal, serviços que atendessem a característica prevista na Lei federal?*
- c) o legislador complementar estadual não pode mais instituir autarquias compulsórias para fins de integração econômica, ou para se obter maior escala técnica nos serviços?*
- d) as funções públicas de interesse comum no saneamento básico se limitam aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, logo não pode mais ser gerida por região*

64. Art. 3º, caput, XIV, da LNSB, na redação do Novo Marco Regulatório do Saneamento.

metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, por exemplo, a destinação final de resíduos sólidos, mediante aterros compartilhados?

O STF, em decisão publicada em dezembro de 2020, já na vigência da Lei nº 14.026/2020, acabou por responder a estas indagações, afirmando que “a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos”.⁶⁵

Posteriormente, o mesmo Tribunal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.573-AL, no início da ementa do Acórdão, tornou evidente que sua posição sobre o tema se consolidou: “[o] argumento de que as cidades da Região Metropolitana de Maceió não possuem sistema de saneamento básico integrado, ou que não se verifica, naquelas localidades, o fenômeno da conurbação é insuficiente para inquinar a constitucionalidade da Lei Complementar nº 50/2019, do Estado de Alagoas. Nos termos da jurisprudência dominante neste Supremo Tribunal Federal, são legítimas as regiões metropolitanas criadas por lei complementar estadual, e que se dirijam a agrupamento de municípios limítrofes com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução no âmbito de funções públicas de interesse comum”.⁶⁶

Ou seja, sejam razões técnicas (“exigências de higiene e saúde públicas”), sejam razões econômicas (“dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos”) são suficientes para legitimar a instituição de região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião

65. STF, Pleno, Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842, Redator do Acórdão Min. Gilmar Mendes, decisão publicada em 3.12.2020, acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566805>.

66. STF, Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.573-AL, Rel. Min. Edson Facchin, j. 16.5.2022, v.u., acessível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352530920&ext=.pdf>.

que envolva o saneamento básico – não sendo necessário que haja o compartilhamento de infraestruturas.

5. A LNSB, em consonância com a já consolidada jurisprudência constitucional sobre regiões metropolitanas, estabelece que o exercício da titularidade dos *serviços públicos de saneamento básico de interesse comum* é compartilhado entre Estado e Municípios integrantes das entidades intergovernamentais compulsórias.

Questão nova é a de que se considera excessiva e inconstitucional a concentração de poderes a situação na qual, nestes órgãos colegiados que exercem a titularidade dos serviços, apenas dois entes possuam a maioria dos votos. Essa posição foi externada pela Advocacia Geral da União e pela Procuradoria Geral da República⁶⁷ e, ainda, as leis complementares mais recentes, que instituíram microrregiões possuem dispositivos para evitar essa forma inconstitucional de concentração de poderes.⁶⁸ Entendemos que, dada a diversidade brasileira, cada caso deve ser analisado com cuidado – porém, tendencialmente, é correta a orientação que não faz sentido que apenas dois entes decidam (geralmente o Estado e a Capital), e os demais entes sejam apenas expectadores – restando, apenas, concordar com a maioria já estabelecida para evitar danos nas relações com o Estado ou, corajosamente, apenas registrar sua discordância.

Por fim, tema que tem sido alvo de questionamentos no STF é o da prestação direta regionalizada, como nas ADIs 7.595-GO e 7.335-PB, situação que concretiza a opção do colegiado intergovernamental de atribuir a prestação dos serviços a um órgão ou entidade de ente federativo que o integra. A Advocacia Geral da União - AGU vêm se manifestando

67. No âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.470-SP, Rel. Min. André Mendonça – a ação ainda não foi julgada em seu mérito.

68. Por exemplo, a Lei Complementar nº 262, do Estado do Piauí, que possui dispositivo para evitar essa concentração de poderes (art. 6º, § 2º). O mesmo ocorre na Lei Complementar nº 171, de 21 de dezembro de 2023, do Estado do Pará (art. 6º, caput, III).

pela constitucionalidade do modelo.⁶⁹ De acordo com a manifestação produzida na na ADI 7.595-GO: “as microrregiões (...) podem muito bem escolher prestar os serviços de saneamento básico por elas mesmas. E por “elas mesmas” há de se entender a prestação por qualquer órgão ou entidade (de direito público ou privado) de qualquer dos entes titulares dos serviços públicos (estado e municípios)”.

V. Conclusões

Autonomia não significa isolamento, porque traz a possibilidade de se criar obrigações com outros entes também autônomos, exercendo competências de forma colegiada, integrando ações.

A alta legitimidade democrática das comunidades municipais, que é a esfera de poder mais próxima e mais sob o controle do cidadão, não significa negar a necessidade de se produzir escala e coordenação entre as políticas públicas, para se produzir resultados que atendam melhor a população. A questão, portanto, não é esvaziar os Municípios (e a democracia), concentrando poderes em entidades regionais e nacionais.

O desafio é saber construir espaços comuns, de cooperação. De o Município, com sua identidade e orientação política, ser capaz de se relacionar com outros Municípios ou com outros entes da Federação, de forma equilibrada e com segurança jurídica – sem que isso implique a subordinação de muitos a alguns poucos.

O debate da autonomia municipal não é apenas a defesa intransigente da autonomia, nem, repete-se, confundir autonomia com isolamento. Este debate implica, em realidade, em se construir relações entre as autonomias federativas, mediante consistentes institutos de coordenação e de cooperação federativas. Por isso, a reflexão sobre os temas deste artigo é essencial para o futuro de nossos Municípios, ou, no que dá no mesmo, para o futuro de nossa democracia.

69. *Foram os casos das manifestações da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.335-PB e nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.055 e 1.057-DF.*

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Políticas Sociais, in **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 28, São Paulo, ANPOCS, junho de 1995. Acessível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/28/rbcs28_08.pdf.

ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas? In **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, São Paulo, ANPOCS, junho de 1996. Acessível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf.

BAHIA. **Lei Complementar que institui a Região Metropolitana de Feira de Santana**. Lei Complementar 35, de 6 de julho de 2011. Acessível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-no-35-de-06-de-julho-de-2011>.

BAHIA. **Lei Complementar que institui as Microrregiões de Saneamento Básico no Estado da Bahia**. Lei Complementar 48, de 10 de junho de 2019. Acessível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-complementar-no-48-de-10-de-junho-de-2019>.

BARBALHO, João. **Constituição federal brasileira: comentários**. Rio de Janeiro: Companhia Lito-Tipográfica, 1902.

BARDOT, Raul. **Autonomía Municipal**, Montevideo: Casa A. Barreiro y Ramos, 1925.

BARROS JÚNIOR, Carlos S. A concessão de serviço público. In **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, 68(1), 1973, pp. 249-266. Acessível em <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66698/69308>.

BAUER, Hartmut. **Die Bundestreue**. Tübinguen: Mohr, 2019. Acessível em: https://www.mohrsiebeck.com/uploads/tx_sgpublisher/produkte/leseproben/9783161580628.pdf.

BAYER, Hermann W. **Die Bundestreue**. Tübinguen: Mohr, 1961.

BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Quarta-feira, 22 de julho de 1987. Acessível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup101anc22jul1987.pdf#page=9>.

BRASIL. **Constituição de 1891**. Título III – Do Município. Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm.

BRASIL. **Constituição de 1988**. Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Emenda Constitucional da Reforma Administrativa**. Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998. Acessível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm.

BRASIL. **Lei Complementar que instituiu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.** Lei Complementar 14, de 8 de junho de 1973. Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm.

BRASIL. **Lei Complementar que dispõe sobre a criação de Estados e Territórios (e que criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro).** Lei Complementar 20, de 1º de julho de 1974. Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp20.htm.

BRASIL. **Estatuto da Metrópole:** Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Acessível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm.

BRASIL. **Lei Nacional de Saneamento Básico LNSB:** Lei 11.45, de 5 de janeiro de 2007. Acessível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm.

BRASIL. **Novo Marco do Saneamento:** Lei 14.026, de 15 de julho de 2020. Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm.

BRASIL. **Decreto Regulamentador do art. 13 do Novo Marco do Saneamento e do art. 50 da LNSB na redação do Novo Marco do Saneamento:** Decreto 10.588, de 24 de dezembro de 2020. Acessível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.588-de-24-de-dezembro-de-2020-296387871>.

CARNEIRO, Isaac Newton. **Direito Municipal Brasileiro**, 2ª ed. Salvador: P&A Editora, 2020.

DINIZ, Almqüio. **Autonomia dos Municípios.** Salvador, Bahia: Livraria Catilina, [s.d.].

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** S. Paulo: Editora Atlas, 2002.

ESPÍRITO SANTO. **Constituição de 1989.** Acessível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/COE11989.html>.

FERREIRA, José Ribeiro. **A Grécia Antiga**, Lisboa: Edições 70, 2004.

GIANNINI, Massimo Severo. **Enciclopedia del diritto**, vol. IV, Milão: Giuffrè, 1959.

GRAU, Eros Roberto. Desenvolvimento regional, conceitos: à procura de uma literatura nacional do desenvolvimento regional,

in **Revista Brasileira**, Academia Brasileira de Letras, Rio de Janeiro, Fase VII, Outubro-Novembro-Dezembro 2006, Ano XIII, nº 49, pp. 103-143. Disponível em: <https://www.academia.org.br/sites/default/files/publicacoes/arquivos/revista-brasileira-49.pdf>.

GRAU, Eros Roberto. Empresas estatais ou Estado empresário. In MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. S. Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, pp. 101-119.

GROPPI, Tania. **II federalismo**, Roma: Laterza, 2004.

GROCHOCKI, Marina. Uma tradução do poema Moretum em hexâmetro dactílico português. In Codex – **Revista de Estudos Clássicos**, ISSN 2176-1779, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 1, jan.-jun. 2018, pp. 335-355. Acessível em: <https://revistas.ufjr.br/index.php/CODEX/article/download/12249/11038>.

HESSE, Konrad. **Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland**, 20ª edição, Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 1995 – edição brasileira, **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**, tradução do Prof. Luís Afonso Heck, Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. Autarquias Intermunicipais, *In Revista do Departamento de Água e Esgoto*, S. Paulo, nº 40, 1961, pp. 63-69. Acessível em: http://revistadae.com.br/artigos/artigo_edicao_40_n_759.pdf.

NOTE, E., *Taking Federalism Seriously: Limiting State Acceptance of National Grants*; In **The Yale Law Journal**, Vol. 90, No. 7 (Jun., 1981).

PERNAMBUCO. **Lei Complementar que institui as Microrregiões de Saneamento Básico do Estado de Pernambuco**. Lei Complementar 434, de 25 de setembro de 2020. Acessível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=51947>.

PONDÉ, Lafayette. **Estudos de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

ROSENTHAL, Albert J. *Conditional Federal Spending and the Constitution*. In **Stanford Law Review**, vol. 39, nº 5, (Mai., 1987).

RIBEIRO, Wladimir Antonio. GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. Região metropolitana e competência municipal. In: DAL POZZO, Augusto Neves et alii. **Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito**. S. Paulo: Contracorrente, 2017, pp. 509-534.

RIBEIRO, Wladimir Antonio. Autonomia municipal como princípio constitucional. *In Revista Jurídica da CNM*, Brasília: Confederação Nacional de Municípios – CNM, nº V, 2017, pp. 70-85. Acessível

em [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/V%20Revista%20Juridica%202017%20\(1\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/V%20Revista%20Juridica%202017%20(1).pdf).

RIO DE JANEIRO. **Constituição de 1989**. Acessível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>.

ROFBECK, Stephan. *Treueverhältnisse im Föderalismus*, Munique: GRIN Verlag, 2006. Acessível em <https://www.grin.com/document/110478>).

ROVIRA, Enoch. *Federalismo y cooperación en la República federal alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

RODRIGUES DE SANTIAGO, José María. *Los convenios entre Administraciones Publicas*, Madrid: Marcial Pons, 1997.

SMEND, Rudolf. *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*. In *Staatsrechtliche Abhandlungen*, 4ª edição, Berlin: Duncker & Humblot, 2010, pp. 39-59.

STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842-RJ**. Número único: 0001873-20.1998.1.00.0000. Relator: Ministro Luiz Fux. Redator para o Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 06/03/2013. Publicação do Acórdão: 16/09/2013. Acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>.

STF, Pleno. **Embargos de Declaração em Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842 - RJ**. Número único: 0001873-20.1998.1.00.0000. Relator: Ministro Luiz Fux. Redator para o Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 23/11/2020. Publicação do Acórdão: 03/12/2020. Acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754566805>.

STF, Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.841-RJ**. Número único: 0001865-97.1998.0.01.0000. Relator: Ministro Carlos Velloso. Julgamento: 01/08/2002. Publicação do Acórdão: 20/09/2002. Acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266777>.

STF, Pleno. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 2077 MC BA**. Número único: Relator: Ministro Ilmar Galvão. Redator para o Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa. Julgamento: 06/03/2013. Publicação do Acórdão: 09/10/2014. Acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630088>.

STF, Pleno. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 796-ES**. Número único: 0001761-18.1992.0.01.0000. Relator: Min. Néri da Silveira. Julgamento: 05/11/1992. Publicação do Acórdão: 02/04/1993. Acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346612>.

STF, Pleno. **Representação por Inconstitucionalidade 1.210-RJ**.

Relator: Min. Moreira Alves. Julgamento: 19/12/1984. Publicação do Acórdão: 07/06/1985. Acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=263979>.

STF, Primeira Turma. **Recurso Extraordinário 98.588-RJ**. Relator: Min. Rafael Mayer. Julgamento: 17/06/1983. Publicação do Acórdão: 19/08/1983. Acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=191390>.

STF, Segunda Turma. **Agravo Regimental na Reclamação 37.500-BA**. Número único: 0031374-81.2019.1.00.0000. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 24/08/2020. Publicação do Acórdão: 01/09/2020. Acessível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753671145>.

TEJADA, Javier Tajadura. *El principio de cooperación en el estado autonómico*. Granada: Editorial Comares, 1998.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la démocratie en Amérique*, livro eletrônico a partir da 13ª edição do original (1835), Quebec: Universidade do Quebec, 2002. Acessível em http://classiques.uqac.ca/classiques/De_tocqueville_alexis/democratie_1/democratie_t1_1.pdf.

TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso**. tradução de Mário da Gama Kury, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1987. Disponível em http://funag.gov.br/biblioteca/download/0041-historia_da_guerra_do_peloponeso.pdf.

WATTS, Ronald L., *The spending power in federal systems: a comparative study*, Kingston, Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1999.

Consórcios Intermunicipais: Cooperação e Federalismo*

Ana Luisa de Camargo Pinheiro
Eder dos Santos Brito¹

No cotidiano da implementação e gestão de políticas públicas que fazem parte da vida das pessoas nos municípios, as responsáveis por essa missão são as Prefeituras. É esse o nível de governo que, junto com as Câmaras Municipais, está mais próximo das pessoas, com a prerrogativa constitucional de dar conta dos problemas públicos e demandas de interesse local. Não existe, no entanto, qualquer garantia de que esses problemas públicos e demandas locais tenham a capacidade de reconhecer os limites geográficos de um município. Por mais que os limites de uma cidade estejam muito bem definidos em sua Lei Orgânica e ainda que cada liderança municipal consiga compreender onde começam e terminam suas atribuições, alguns problemas públicos simplesmente extrapolam as barreiras geográficas invisíveis que separam uma cidade da outra.

Um cidadão que reside no município A, mas foi vítima da epidemia de focos de Dengue graças aos mosquitos oriundos de um município B, deixa de ser um problema local e configura-se como uma demanda de políticas públicas regionais de saúde. O rio e a represa que atravessam vários municípios são fonte de abastecimento de água e

* Artigo produzido em 2021

1. Ana Luisa de Camargo Pinheiro

Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Mestre em Economia e Desenvolvimento pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Foi membro do Grupo de Estudos em Economia Industrial (GEEIN) entre 2015 e 2018.

Eder dos Santos Brito

Mestre em Administração Pública (Korea University), Mestrando em Gestão de Políticas Públicas (EACH-USP), Jornalista (Univ. Metodista) e Pós-graduado em Comunicação Organizacional. Trabalhou por 14 anos na gestão municipal paulistana, com passagens pelas áreas de gestão de políticas públicas de comunicação, imprensa, saúde, cultura e esportes. Desde 2012, coordena os projetos de fortalecimento da cooperação intermunicipal na Oficina Municipal, em parceria com a Fundação Konrad Adenauer Brasil. E-mail: eder@oficinamunicipal.org.br

deverão ser objeto de conservação ambiental de todas as políticas públicas dos municípios que se servem dele. O hospital com leitos de UTI se localiza no município A, mas poderá oferecer leitos de UTI para outros cinco ou seis municípios vizinhos, já que seria caro para cada pequena Prefeitura financiar sozinha uma estrutura desse porte.

O contexto aqui desenhado é muito claro: as Prefeituras possuem autonomia para resolver a maioria de seus problemas locais, mas precisarão de ajuda e cooperação de outros entes federativos na hora de solucionar outras questões. Por muitas vezes, a nossa cultura política nos diz que os governos municipais deverão, nesses casos, olhar para o Governo Estadual ou para o Governo Federal e pedir ajuda, política ou financeiramente. No entanto, este capítulo trata de outra alternativa, uma opção que pode ser bem ilustrada pela seguinte pergunta: e se as Prefeituras vizinhas se unirem para lidar com problemas comuns que enfrentam numa mesma região?

Neste texto tratamos dos consórcios intermunicipais, alternativa viável de cooperação regional para as Prefeituras brasileiras desde 2005 quando foi promulgada a Lei Federal 11.107. Nossa intenção é esclarecer esse peculiar arranjo institucional do federalismo brasileiro, ainda pouco conhecido por lideranças políticas e pelo cidadão-eleitor comum no país. O capítulo também traz um balanço dos Consórcios Intermunicipais no Estado de São Paulo, resultado prévio de uma pesquisa realizada pela Oficina Municipal, em parceria com a Fundação Konrad Adenauer ao longo do ano de 2020.

Consórcios Intermunicipais: expressão do federalismo cooperativo brasileiro

Os consórcios públicos são instituições formadas por dois ou mais entes da Federação para realizar ações de interesse comum e podem ser um instrumento de cooperação técnica e financeira entre municípios de determinada região. É um instrumento viabilizador de desenvolvimento regional, que permite o atendimento simultâneo de demandas locais e regionais, estabelecen-

do seu território de atuação em torno de um problema comum (BATISTA, 2011). Consórcios intermunicipais também podem ser considerados parcerias entre municípios para a realização de ações conjuntas, incrementando a qualidade dos serviços públicos prestados à população. A mesma Constituição Federal que atribuiu a importante autonomia local também criou muitas atribuições e demandas com as quais as Prefeituras de pequenos e médios municípios não conseguem lidar sozinhas. Os Consórcios surgem como uma forma de “superar a atomização de municípios e recobrar escalas produtiva e financeira adequadas” (TEIXEIRA E MENEGUIN, 2012). Para Trevas (2013), consórcios públicos são arranjos institucionais de cooperação e coordenação federativas que operam as competências delegadas por outros entes federativos. Cruz, Araújo e Batista (2011) entendem que “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”. Reconhecem que os Consórcios Intermunicipais são uma dessas possibilidades.

A história do federalismo cooperativo brasileiro produziu os Consórcios Intermunicipais. São arranjos que se desenvolveram como consequência positiva e relativamente “inevitável”. Ainda que o apreço pela descentralização e pelo municipalismo tenha ditado o tom das ações que culminaram no texto constitucional de 1988, a falta de regulamentação de artigos importantes, a ausência de coordenação federativa efetiva e o municipalismo autárquico (DANIEL, 2001) ajudaram a fazer com que os problemas públicos regionais fossem discutidos nessas esferas de associativismo territorial e de governança multinível chamadas de Consórcios Intermunicipais. A lei federal número 11.107, do ano de 2005, e o Decreto Federal número 6.017, do ano de 2007, sacramentaram de vez a figura dos consórcios como parte da administração pública brasileira. Segundo o art. 2º do referido Decreto Federal, o consórcio público é uma “pessoa jurídica formada exclusivamen-

te por entes da Federação (...) para estabelecer relações de cooperação federativa”. A legislação também aponta que os consórcios têm personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, dando um status peculiar e único para esse arranjo cooperativo no desenho do estado brasileiro. O processo também foi consequência da Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998. O texto da emenda, em seu artigo 24, altera a redação do artigo 241 da Constituição Federal, apontando que “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” (STRELEC E FONSECA, 2011). Segundo Trevas (2013), a lei federal 11.107, de 2005, é um “sofisticado marco legal”. O autor entende que só a partir dessa legislação e do decreto que a regulamenta é que se garantiu um ambiente de segurança jurídica para os consórcios existirem e operarem. A lei é uma garantia de “efetividade e sustentabilidade” (TREVAS 2013). Fonseca (2013) também lembra que as primeiras experiências de consorciamento nas décadas de 1970 e 80 eram vistas como “acordos de colaboração pouco seguros, sem garantia de permanência e de obrigações” e enaltece a lei federal dos consórcios públicos como um “importante marco legal e institucional” que “institucionaliza relações historicamente informais” (FONSECA, 2013). A possibilidade de criação de “autarquias intermunicipais” já era aventada pelo célebre jurista municipalista Hely Lopes Meirelles, no Congresso Brasileiro de Municípios do ano de 1962, como bem lembram Losada e Ribeiro (2013). Na tese apresentada naquele ano, no entanto, Meirelles falava de uma autarquia intermunicipal para que fossem executados serviços e obras comuns a mais de uma cidade. A ideia, no entanto, era uma autarquia intermunicipal criada por lei estadual (LOSADA E RIBEIRO, 2013). Pode-se dizer que Hely Lopes Meirelles anteviu a possibilidade dos consórcios públicos?

Prates (2015) fala de uma “transferência de competências” entre os entes federados que obrigou os municípios a buscarem novas formas de atenderem satisfatoriamente os seus compromissos, elencando os consórcios intermunicipais como essa nova forma possível. Ele também traça uma linha do tempo da cooperação intermunicipal no Brasil, partindo das associações de municípios reconhecidas pela Constituição Federal em 1937, passando pelos consórcios administrativos (meros pactos de colaboração sem personalidade jurídica que deram o tom entre 1964 e 1988) até chegar à Lei Federal 11.107, de 2005, e o Decreto Federal 6.017, de 2007, marcos legais históricos e definitivos.

Prates (2015) também aponta que 80% dos 5.570 municípios brasileiros declaram fazer parte de alguma modalidade de consorciamento intermunicipal. Essa importante cifra se junta ao levantamento de Santos (2016), cujo trabalho parte de dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – e também se baseou em estudos da CNM – Confederação Nacional dos Municípios. Aqui se identifica que 88% dos municípios brasileiros têm menos de 50 mil habitantes (pequeno porte, portanto, segundo a escala da pesquisa). O trabalho de Santos (2016) se afunila, no entanto, mostrando que as três maiores áreas de atuação dos consórcios em municípios de pequeno porte são saúde, manejo de resíduos sólidos e meio ambiente. Finalmente, conclui que, quanto menor o município, maior a utilização dos consórcios de saúde e que, quanto maior o município, maior a utilização dos consórcios de meio ambiente.

Prediger, Souza, Allebrandt e Tenório (2017) pontuam que saúde, meio ambiente e desenvolvimento local são as três áreas de maior atuação dos consórcios e observam que esses arranjos têm a descentralização e a redistribuição das prioridades governamentais como princípio, buscando viabilizar políticas públicas em escala adequada e de forma racional.

Consórcios Intermunicipais: uma nova esfera pública

Os Consórcios Intermunicipais são uma nova esfera pública de governança e de governo, um novo nível intermediário na estrutura federativa brasileira, que encontra ecos em tendências apontadas pela literatura que olha para os modelos e conceitos de análise no campo da gestão de políticas públicas.

Enxerga-se uma correlação entre os Consórcios Intermunicipais e a obra de Denhardt (2012). É ele quem nos empresta o conceito de governança democrática em rede como outro prisma possível para enxergar a atuação de prefeituras em cooperação intermunicipal. Ele aponta que “os governos estão cada vez mais criando ‘associações governamentais’ para prover serviços integrados”. Aponta que o design e a implementação de políticas públicas já não estão mais “nas mãos de uma única unidade governamental singular que atua sozinha ou em acordo estreito com um ou dois outros atores, mas foi suplantado por redes muitas vezes um tanto complexas de governança formadas por uma pluralidade de atores”. Denhardt acredita que essa ideia cabe no conceito do que ele chama de “novo serviço público”.

Osborne (2010) não fala de um novo serviço público, mas de uma nova Governança Pública. É possível entender a Nova Governança Pública de Osborne como um processo de maturação da gestão pública adaptada à realidade social e política do século XXI. Osborne aponta que a Administração Pública (clássica, hierárquica, “antiga”) falha em “capturar a complexa realidade de gestão dos serviços públicos no século XXI”. Por isso a Nova Governança Pública aparece como uma gama de ações em que a máquina estatal não é uma estrutura burocrática isolada e hierarquicamente centralizadora, tampouco uma estrutura regulatória, que advoga pela utilização de mecanismos de mercado para a gestão de políticas públicas. Essa nova governança compreende a complexidade social, política e econômica que compõe o interior e o entorno das organizações públicas e a importância de uma estrutura de

coordenação de um sistema em rede. Os Consórcios Intermunicipais são redes que representam a complexidade regional e, em muitos casos, acabam se colocando como respostas e como estratégias de coordenação onde a estrutura federativa não foi eficaz o bastante para viabilizar a coordenação e o diálogo entre um grupo de Prefeituras. Os Consórcios Intermunicipais se tornam instâncias que, em um bom nível de maturidade institucional, acabam atuando como organizadores das contribuições oriundas de vários atores e de vários processos que circundam a ação de um grupo de Prefeituras.

Quem também constrói claramente a conceituação de uma nova Governança Pública é Secchi (2009), apontando a importância das redes como estruturas de construção de políticas públicas. O que seriam os Consórcios Intermunicipais se não redes horizontais de colaboração, em que as políticas públicas são formuladas e implementadas em um nível regional, com um lugar intermediário exclusivo na estrutura federativa brasileira, um lugar único que se situa “entre” o Município e o Governo Estadual? Denhardt (2012) lembra que “um dos desafios mais interessantes suscitados pelo novo mundo da governança em rede é como conciliar o governo hierárquico tradicional com as demandas por redes construídas em linhas horizontais”. Se fôssemos adaptar a afirmação de Denhardt ao espectro do federalismo brasileiro, poderíamos dizer que um dos desafios mais interessantes suscitados pela nova Governança Pública é como conciliar o municipalismo brasileiro e a relação de dependência crônica das Prefeituras em relação aos Governos Estaduais e à União, com essa nova realidade democrática em rede tão bem representada pelo interesse público regional que os Consórcios Intermunicipais são.

Secchi (2009) fala também que essa nova Governança Pública trata de disponibilizar novas “plataformas organizacionais” para facilitar o alcance de objetivos públicos. Não são os Consórcios Intermunicipais uma plataforma organizacional peculiar e eficaz, uma vez que tratam da esfera regional, a intermunicipalidade, uma

“zona cinzenta” do planejamento e da implementação de políticas públicas, área que ficaria esquecida e sem intervenções, consequência da discussão de competências federativas que não delimitam devidamente as atribuições de Estados e municípios?

Em uma mesma região, ainda que tenhamos que lidar com as limitações geográficas que apontam a circunscrição de cada cidade, a população e os problemas públicos transitam de “lá para cá”, sem reconhecer tais fronteiras. Os Consórcios Intermunicipais constroem estruturas internas que se tornam fóruns permanentes de discussão, diagnóstico e monitoramento conjunto pelas Prefeituras Municipais. É o caso, por exemplo, das Câmaras Técnicas, arranjos formalmente criados como subestruturas organizacionais dentro de Consórcios Intermunicipais, ocupados por servidores públicos de áreas que estão ligadas a políticas públicas específicas. Existem Câmaras Técnicas de Educação, de Turismo, de Saúde, Tributos Municipais etc. Um bom exemplo desse trabalho e o alcance de seus resultados, bem como as peculiaridades de funcionamento das Câmaras Técnicas, aparece bem descrito em Brizzi, Carneiro e Santos (2017). Essas Câmaras Técnicas (ou quaisquer outros subarranjos cooperativos organizados dentro dos Consórcios, como instâncias temáticas de gestão de políticas públicas em nível regional) são também fluxos permanentes de informação e comunicação entre atores sociais que têm interesses temáticos específicos.

Federalismo: origens, características e cooperação

Por fim, não podemos nos esquecer de que os consórcios intermunicipais são o produto da evolução histórica e institucional do federalismo brasileiro.

Federação é uma forma de organização do Estado a partir do território e um pacto de articulação do poder central com os poderes regionais e locais (AFFONSO E SILVA, 1995). O federalismo é “a forma mais bem-sucedida de equacionar democraticamente o conflito entre

os níveis de governo” (ABRUCIO E COSTA, 1998). É uma forma de organização territorial do Estado que define como as partes da nação devem se relacionar entre si (ABRUCIO, FRANZESE E SANO, 2013).

No caso brasileiro, pode-se dizer que já construímos um federalismo “tipicamente nosso”, principalmente se considerarmos o nível de autonomia que a Constituição Federal atribui aos municípios no desenho federativo. Em Bercovici (2002), encontramos uma linha do tempo que nos ajuda a compreender de maneira organizada a trajetória de maturação do federalismo brasileiro, principalmente no que diz respeito às possibilidades de cooperação entre os entes federados. O autor lembra que em 1891, na alvorada da República, o texto constitucional praticamente ignorava a possibilidade de cooperação entre os entes federados. Os Estados só poderiam pedir auxílio da União em caso de calamidade pública. Apenas em 1934 é que foi instituído um federalismo cooperativo com uma nova constituição, em que o artigo 9º falava da possibilidade de acordos de cooperação entre União e Estados. A Constituição de 1946 “consolidou a estrutura cooperativa no federalismo brasileiro”, institucionalização justificada principalmente pela necessidade de corrigir desequilíbrios regionais. A ditadura militar e sua tendência centralizadora fizeram com que na prática o federalismo praticamente desaparecesse. A ênfase na cooperação renasceu com a Constituição de 1988 (BERCOVICI, 2002).

A Constituição Federal de 1988 elevou os governos municipais ao status de ente federativo, atribuindo um nível de autonomia financeira, política e administrativa jamais experimentado em outro momento na história republicana do país. Escolhemos o federalismo como modelo para dar conta da nova jornada democrática iniciada com a Constituição de 1988 e, como bem lembra Abrucio (2015), as relações intergovernamentais constituem peça-chave de qualquer federação. Junto com essa nova dinâmica de relações interfederativas inaugurada junto com o novo patamar de autonomia dos municípios, cresce também, como lembra o autor, a complexificação das

políticas públicas. Cresceu, portanto, “a necessidade de entrelaçamento e coordenação entre os níveis de governo, rompendo com o modelo clássico de federalismo em que predominava uma separação que definia de forma estrita as funções de cada ente” (ABRUCIO, 2015). Após a redemocratização e com a ascensão do texto constitucional de 1988, também foi grande o clamor pela municipalização, e uma das principais estratégias do Governo Federal foi induzir a descentralização de políticas sociais para os governos subnacionais (ABRUCIO E SANO, 2013).

Bercovicci (2002) também ajuda a distinguir os conceitos de coordenação e cooperação e as relações de interdependência no federalismo cooperativo brasileiro. Na cooperação descrita por Bercovicci, ocorre um “coexercício de competências e, por conseguinte, uma corresponsabilização das atuações”. Na cooperação federalista, há interesse comum institucionalizado, a ponto de viabilizar a existência de um mecanismo unitário de decisão, em que participam todos os entes federados envolvidos. Se partirmos dessa visão, não será difícil enxergar que os consórcios se configuram como um bom exemplo de cooperação federativa voluntária no Brasil.

Também é importante pontuar que, nesse contexto de federação, as relações intergovernamentais não ocorrem apenas de maneira vertical ou exclusivamente entre ordens distintas de governo, mas também pela interação horizontal, entre entidades governamentais de mesmo nível territorial, como bem lembra a obra de Abrucio e Sano (2013). Também apontam os consórcios públicos como exemplo. “O mecanismo de consorciamento foi amplamente difundido na área da saúde e, mais recentemente, outros setores têm se beneficiado do instrumento (...). Essa forma tem se desenvolvido principalmente a partir da atuação de diferentes ministérios, que têm criado mecanismos para induzir os governos municipais a adotarem formas cooperativas de ação” (ABRUCIO E SANO, 2013). Costa, Cunha e Araújo (2010) não tratam especificamente de consórcios intermunicipais em sua análise, mas concordam que o “federalismo cooperati-

vo surgiu com a necessidade de atender às demandas sociais e se constitui alternativa para a resolução de problemas práticos”. Lembram também que é possível estabelecer objetivos comuns e ações compartilhadas, em diferentes regimes de cooperação, entre municípios com capacidade de articulação política (COSTA, CUNHA E ARAÚJO, 2010).

Outra pergunta possível ao analisar o tema da cooperação no federalismo brasileiro é a influência da falta de regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal. Ao deixar de definir com clareza as atribuições comuns e exclusivas de cada ente federativo, o artigo pode ser fonte de problemas e de competição. Vedana (2002), por exemplo, fala da necessidade de um novo pacto federativo em que cesse a “indefinição constitucional” expressa pela “falta de regulamentação do art. 23 da CF” (VEDANA, 2002). Freitas (2008) compreende, no entanto, que, ainda que o artigo não tenha sido regulamentado, várias alterações importantes na legislação brasileira já ocorreram desde a promulgação da última Constituição Federal. São legislações como a Emenda Constitucional 19, de 1998, que permitiu a criação de consórcios públicos e a lei 11.107, de 2005, que disciplinou esses consórcios (FREITAS, 2008). Antes da existência de uma lei específica para os consórcios públicos, os instrumentos de parceria e cooperação no plano subnacional eram frágeis institucionalmente, com um cenário em que a criação de instâncias supramunicipais demonstravam pouca efetividade (ABRÚCIO, 2001). Costa e Silva (1996), num momento pré-Lei dos Consórcios, também falavam da extrema dificuldade de se estabelecerem mecanismos permanentes de cooperação entre municípios ou estados “para a solução de problemas comuns” e já sugeriam a criação de instâncias regionais para negociação e implementação de políticas públicas (COSTA E SILVA, 1996). A Emenda Constitucional 19 e a Lei dos Consórcios mudaram esse contexto. Essas legislações tornaram “menos premente” a necessidade de regulamentação do artigo 23 (FREITAS, 2008). O pensamento de Freitas

concorda com Bercovici (2002), para quem a falta de regulamentação do artigo 23 é apenas um sintoma, e não a causa do problema. O autor acredita que o problema é a falta de políticas nacionais coordenadas, muito mais do que a mera repartição de competências concorrentes e comuns (BERCOVICI, 2002). Os consórcios intermunicipais partem para o enfrentamento desta questão, de “baixo para cima”.

Essa rápida revisão da literatura referente ao federalismo brasileiro e ao conceito de cooperação no federalismo nos mostra que os consórcios são um arranjo cooperativo possível, tanto quanto um resultado curioso da evolução histórica ilustrada aqui. Os consórcios intermunicipais são uma possibilidade voluntária real de cooperação horizontal no federalismo, mas também combatem o que Daniel (2001) chamou de municipalismo autárquico. No conceito cunhado pelo então prefeito de Santo André (região em que nasce um dos símbolos da cooperação interfederativa no país, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC), a suposição é de que as Prefeituras, no contexto aqui descrito do federalismo brasileiro, partem do pressuposto de que sozinhas podem formular e implementar políticas públicas, dependendo única e exclusivamente de sua autonomia política, financeira e administrativa constitucionalmente constituídas. Essa visão quase ingênua é também irreal, já que existem problemas regionais, estaduais e até de impacto nacional que desconhecem as fronteiras municipais. A realidade não entende os limites geográficos e a necessidade de cooperação pode emergir, de acordo com a dinâmica dos problemas públicos. Mesmo assim, nesse contexto, as Prefeituras só aceitam cooperar quando os custos de não-cooperação são muito altos (DANIEL, 2001). Os Prefeitos e as lideranças municipais não querem correr os riscos de ceder poder, perder influência sobre a agenda pública e ajudar a criar um contexto em que a própria autonomia da cidade fique ameaçada.

Os consórcios intermunicipais no Estado de São Paulo: um esforço de mapeamento

Depois de conceituarmos devidamente os consórcios intermunicipais e localizarmos estes arranjos historicamente na evolução do federalismo brasileiro, olharemos agora para um case em nosso país: o Estado de São Paulo. Cientes da necessidade de compreender a cooperação intermunicipal e o “estado da arte” dos Consórcios Intermunicipais, Oficina Municipal e Fundação Konrad Adenauer propuseram, ao longo do ano de 2020, produzir um Mapa dos Consórcios Paulistas, que permita melhor conhecer as estruturas de cada consórcio paulista, identificar boas práticas no desenvolvimento de projetos regionais e compreender as singularidades regionais nas quais cada consórcio está envolvido. A pesquisa se propõe a responder a seguinte pergunta: quais são os consórcios intermunicipais do Estado de São Paulo e que principais projetos eles desenvolveram ou vêm desenvolvendo, especialmente em 2019 e 2020?

A pesquisa parte da hipótese de que não existe uma plataforma regional atualizada que responda satisfatoriamente a essa pergunta, e tampouco há um esforço constante que tenha por objetivo apresentar, de maneira sistemática, os principais projetos desenvolvidos pelos consórcios intermunicipais paulistas.

Assim, a pesquisa tem por objetivo produzir um Mapa dos Consórcios Paulistas, que permita melhor conhecer as estruturas de cada consórcio paulista, identificar boas práticas no desenvolvimento de projetos regionais e compreender as singularidades regionais nas quais cada consórcio está envolvido. Com o resultado obtido, intenta-se construir uma ferramenta que os permita visualizar a si mesmos sem, entretanto, perder de vista o todo.

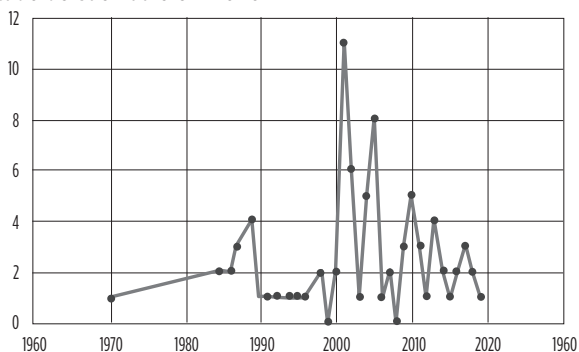
Atualmente existem 83 consórcios ativos² no Estado de São Paulo, de acordo com a base da Receita Federal, com o objetivo de atender às particularidades políticas,

2. De acordo com a Instrução Normativa da Receita Federal nº 1863, de 27 de dezembro de 2018, as entidades ativas, nesse caso os consórcios, não possuem nenhum impedimento legal que impeça o seu funcionamento.

vocacionais e geográficas de cada região. Os consórcios são muito heterogêneos entre si, sendo formados por municípios de diferentes portes, regiões, vocações e atuando em diferentes áreas.

A maioria dos consórcios ativos foi fundada a partir dos anos 2000, como é possível observar no gráfico 1.

Gráfico 1: Data de fundação dos consórcios ativos do Estado de São Paulo em 2020



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis na Receita Federal.

Porém ser um consórcio ativo para a Receita Federal não significa necessariamente que ele realize atividades nos municípios consorciados. Aí vem uma primeira dificuldade no mapeamento dos consórcios: saber quais estão de fato em funcionamento e exercendo as finalidades para as quais foram criados.

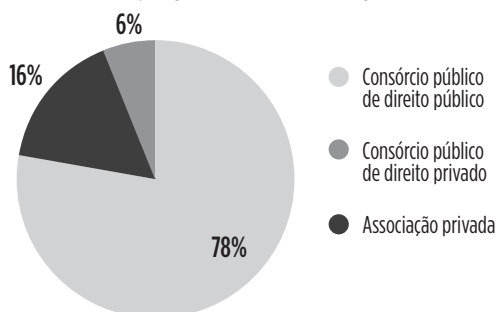
Para tanto, estabeleceu-se o critério de que os consórcios que podem comprovar o seu funcionamento são aqueles que possuem algum meio para contato disponibilizado no meio virtual (site institucional e/ou mídia digital). Os consórcios que não possuem site institucional e/ou mídia digital não estão em conformidade com o requerido pela Lei de Transparência, que determina o acesso público às atividades desenvolvidas por instituições.

A partir do critério anterior, foi verificado que, do universo de 83 consórcios ativos, 52 possuem site institucional e/ou mídia digital, porém o grau de detalhamento das informações apresentadas varia muito, dificultando o acompanhamento de todas as atividades desenvolvi-

das pelos consórcios por quaisquer pessoas que estejam interessadas. Desses 52 consórcios, dois não foram considerados para a pesquisa por possuírem sites institucionais e/ou mídia digitais que impedem o acompanhamento, mesmo que mínimo, das atividades do consórcio. Reduzindo o universo de consórcios ativos para 50.

Uma característica que determina as possibilidades de atuação do consórcio é a natureza jurídica. O consórcio pode ser um consórcio público de direito público, um consórcio público de direito privado ou uma associação privada. O gráfico a seguir mostra a porcentagem dos consórcios públicos ativos, de acordo com a sua natureza jurídica.

Gráfico 2: Distribuição (em %) dos consórcios públicos ativos do Estado de São Paulo, segundo sua natureza jurídica



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis na Receita Federal.

A partir do gráfico, pode-se observar que 78% dos consórcios públicos ativos do Estado de São Paulo possuem natureza jurídica de direito público, o que implica que eles seguem a Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos), além de torná-los parte do setor público, possibilitando a captação de recursos e realização de contratos com outros entes da federação.

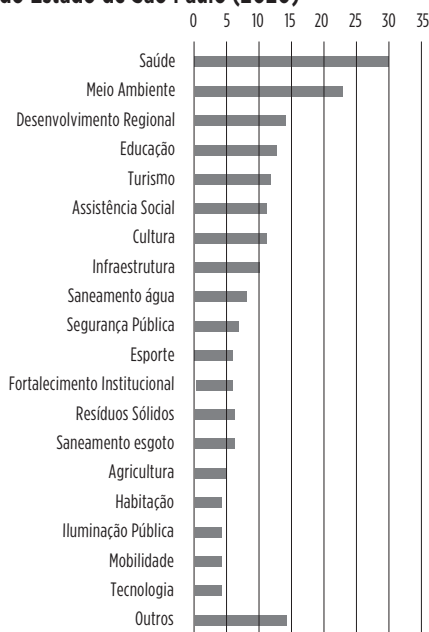
Enquanto os consórcios públicos de direito privado não fazem parte do setor público, o que impossibilita a captação de recursos e a realização de contratos com outros entes da federação. Além, das associações privadas que não seguem a Lei dos Consórcios Públicos.

Outro recorte possível de ser realizado para os consórcios públicos são as suas áreas de atuação. Elas são defini-

das nos Protocolos de Intenção e nos Estatutos de cada consórcio – documentos obrigatórios para fundar um consórcio.

O gráfico 3, mostra as áreas de atuação encontradas nos Estatutos dos 50 consórcios ativos no Estado de São Paulo. Observa-se que os consórcios atuam principalmente nas áreas de saúde (30 consórcios), meio ambiente (23 consórcios), desenvolvimento regional (14 consórcios), educação (13 consórcios), turismo (12 consórcios), cultura (11 consórcios) e assistência social (11 consórcios). Além dessas, surgem novas áreas de atuação, como infraestrutura, saneamento, segurança pública, esporte, fortalecimento institucional, agricultura, habitação, iluminação pública, mobilidade e tecnologia. A coluna “outros” representa áreas pouco trabalhadas pelos consórcios do Estado de São Paulo: defesa civil, planejamento urbano, segurança alimentar, administração tributária, conservação do mobiliário urbano, gestão e proteção do patrimônio histórico-cultural e zeladoria.

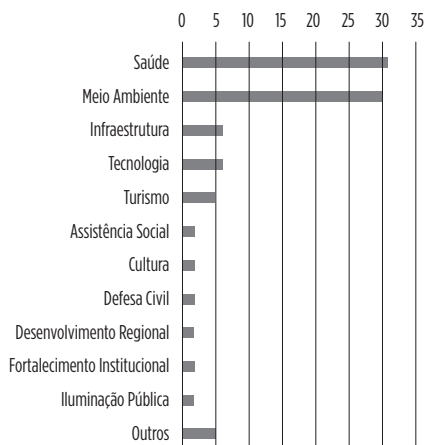
Gráfico 3: Áreas de atuação dos consórcios públicos ativos do Estado de São Paulo (2020)



Fonte: Elaboração própria a partir dos Estatutos dos consórcios públicos ativos do Estado de São Paulo.

Além das áreas de atuação procuramos quais projetos e programas os consórcios desenvolvem. Porém, por causa das dificuldades de atualização de sites institucionais e, consequente falta de transparência, entre os 50 consórcios ativos, foram encontrados 97 projetos ou programas desenvolvidos por 25 deles. O gráfico 4 mostra as áreas de atuação dos projetos e programas.

Gráfico 4: Áreas de atuação dos projetos e programas dos consórcios ativos do Estado de São Paulo (2020)



Fonte: Elaboração própria a partir dos sites institucionais dos consórcios e de entrevistas concedidas por eles.

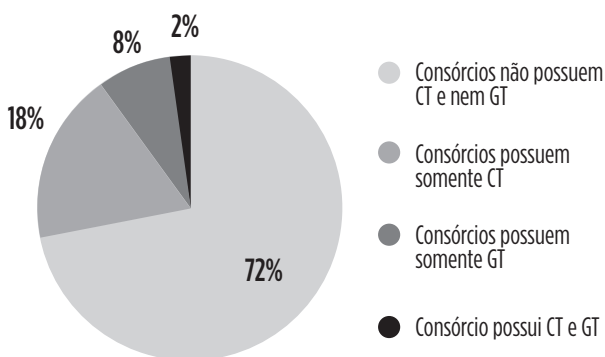
Observa-se que a grande maioria dos projetos ou programas está concentrada nas áreas de saúde (31) e meio ambiente (30) – áreas tradicionalmente mais trabalhadas pelos consórcios. Elas são seguidas por infraestrutura (7), tecnologia (7) e turismo (5) – temas que estão ganhando maior destaque. Enquanto, assistência social, cultura, defesa civil, desenvolvimento regional, fortalecimento institucional, iluminação pública, agricultura, consumo, educação, mobilidade e segurança pública são temas menos abordados pelos consórcios na prática.

Para melhorar a organização e a realização dos programas e projetos, os consórcios podem criar as câmaras temáticas (CT) e/ou os grupos de trabalho (GT). Eles são espaços de discussão sobre cada área de atuação do consórcio. São compostos principalmente de técnicos

cos das prefeituras dos municípios consorciados e por funcionários do próprio consórcio. A diferença entre os dois é que as câmaras temáticas são constituídas por um grupo mais amplo de técnicos e funcionários do consórcio, enquanto o grupo de trabalho é composto de grupos mais específicos, vinculados a uma câmara técnica. Um exemplo é um consórcio possuir uma câmara técnica em saúde para organizar e realizar programas e projetos e possuir um grupo de trabalho de assistentes sociais para tratar especificamente sobre o atendimento a pessoas em situação de vulnerabilidade social, dentro do âmbito da saúde.

Na pesquisa, foi encontrado que a maioria dos consórcios, cerca de 72%, não possui nem câmaras técnicas nem grupos de trabalho para melhor organizar os seus programas e projetos, como é apresentado no gráfico 5.

Gráfico 5: Consórcios públicos ativos e sua relação com câmaras técnicas (CT) e grupos de trabalho (GT)



Fonte: Elaboração própria a partir dos Estatutos dos consórcios públicos ativos do Estado de São Paulo.

A partir do gráfico, também podemos perceber que 18% dos consórcios públicos possuem somente câmaras técnicas, 8% somente grupos de trabalho e apenas 2% possuem ambos.

Em relação aos consórcios que possuem câmaras técnicas, os principais temas destas são turismo, saúde, educação, cultura e meio ambiente. Enquanto os temas dos grupos de trabalho são mais diversos, devido à sua

natureza mais específica, e abrangem a maioria das áreas de atuação dos consórcios.

A partir da pesquisa, percebemos que 20 consórcios criados entre os anos 1970 e 90 ainda estão na ativa, o que demonstra a continuação das atividades de uma parte considerável dos consórcios. Outro ponto importante é que 84% dos consórcios públicos ativos seguem a Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), sendo a maioria destes consórcios públicos de direito público.

Em relação às áreas de atuação dos consórcios, percebe-se a predominância de temas considerados mais tradicionais, como, saúde e meio ambiente, mas ao mesmo tempo tem-se o aumento de novos temas na área das políticas públicas, como infraestrutura, tecnologia e turismo.

Outro tópico a ser destacado é o aumento da importância da qualificação dos funcionários do próprio consórcio e dos técnicos das prefeituras. Alguns consórcios possuem as Escolas de Governo – espaços em que são debatidos, principalmente temas relacionados à fiscalização do setor público, a educação e a saúde.

Um ponto que ainda está em construção são as câmaras técnicas e os grupos de trabalho, sendo que apenas 28% contam com essa forma de organização das atividades desenvolvidas dentro dos consórcios. As câmaras técnicas e grupos de trabalho, além de contribuírem para a sistematização das ações desenvolvidas por cada área de atuação do consórcio, servem também como ponto de conexão com as prefeituras e organizações da sociedade civil de cada município consorciado que sejam responsáveis ou se interessem em debater determinado tema.

Além da construção de câmaras técnicas e grupos de trabalho, diversos consórcios que estão em processo de reestruturação têm como objetivos aumentar suas áreas de atuação e aumentar o diálogo com os prefeitos, técnicos das prefeituras e a sociedade civil e geral.

Apesar das conquistas e dos pontos em construção, ainda existem desafios a serem superados pelos consórcios. O maior deles é em relação à inadimplência tanto de municípios de pequeno quanto de grande porte, causada

principalmente pela negligência em relação à importância da atuação dos consórcios. Outro desafio é a transparência frágil dos consórcios, traduzida na dificuldade de acesso às informações por parte da população. Muitos consórcios não possuem um site institucional e, quando o possuem, têm dificuldade – talvez motivada pelas finanças ou pela pouca importância dada em mostrar as atividades desenvolvidas por eles – em mantê-los atualizados.

Conclusão

Os Consórcios Intermunicipais são uma solução possível para o enfrentamento dos desequilíbrios regionais que o federalismo brasileiro ainda identifica quando analisa as capacidades estatais ao longo de seu território. Os consórcios representam uma possibilidade prática e viável de governança intermunicipal, gerando economia de escala e uma consequente eficiência do gasto público. Muito além de se configurarem como uma simples representação institucional, um mero agrupamento de Prefeituras que se reúnem periodicamente para compartilhar diagnósticos do que têm em comum, os consórcios conseguem dar encaminhamento real à gestão de políticas públicas. Têm capacidade de implementação e de gestão cotidiana de demandas que dificilmente seriam enfrentadas por um município sozinho, fosse pelo custo, fosse pela estatura político-partidária de um ente isolado.

A literatura aqui apresentada mostra que os consórcios intermunicipais são a resposta que os legisladores e os gestores públicos brasileiros produziram, perante os desafios de um federalismo tortuoso, ainda em construção e ainda muito jovem, com uma Constituição nascida em 1988 e ainda em processo de fortalecimento. O status dos consórcios intermunicipais no Estado de São Paulo, o mais rico da federação, e a dificuldade de reconhecimento e de mapeamento também apontam que os consórcios ainda estão em processo de amadurecimento. É possível reconhecer muitos consórcios que se tornaram referência em políticas públicas e dão exemplo de como uma autarquia intermunicipal deve se portar para colaborar cotidia-

namente com as gestões municipais. Mas ainda existem muitos que aparecem e desaparecem de acordo com os ventos e humores da política partidária, ainda carentes de uma institucionalização mais madura e independente. Registrar esse histórico e esse mapeamento é parte do esforço que fazemos para que os Consórcios Intermunicipais sejam percebidos e adentrem definitivamente a agenda pública e política brasileira. Não podemos mais esperar que os desequilíbrios da federação sejam resolvidos de cima para baixo, em movimentos que dependam do poder centralizado nos gabinetes de Governadores ou da Presidência da República. De baixo para cima, na relação entre governos municipais vizinhos, no exercício cotidiano da solidariedade entre Prefeitos e Prefeitas é que vamos ajudar no fortalecimento do nosso Federalismo. É pelos consórcios intermunicipais que aumentaremos a capacidade de escala, entrega, eficiência e efetividade das políticas públicas que são ofertadas nos municípios, por governos locais, próximos das pessoas.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L.; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. v. 12. 187p.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro*. In: Wilhelm Hofmeister; José Mario Brasiliense Carneiro (org.) *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. P. 95-105.

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, C.; SANO, Hironobu. *Trajetória Recente da Cooperação e Coordenação no Federalismo Brasileiro: Avanços e Desafios*. In: CARDOSO JR. José C; BERCOVICI, Gilberto. (Org.). *República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. 1ed. Brasília: IPEA, 2013, v. 10, p. 129-163.

ABRUCIO, Fernando. *Federalismo, Município e Democracia*. In: CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Org.). *Princípios da Democracia*. 1 ed. São Paulo: Oficina Municipal, 2015.

AFFONSO, Rui de Britto A.; SILVA, Pedro Luiz Barros. *A federação no Brasil: impasses e perspectivas*. In: Pedro Luiz Barros

Silva. (Org.). *A federação em perspectivas: ensaios selecionados*. Oed.São Paulo: FUNDAP, 1995, v. 1, p. 57-76.

BATISTA, Sinoel. O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos/Sinoel Batista... (et al.) - 1. Ed. - Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. 276 p. - (*Guia dos Consórcios Públicos. Caderno*; v. 2)

BERCOVICI, Gilberto. O Federalismo Cooperativo nos Estados Unidos e no Brasil. *Revista Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*, Porto Alegre - RS, v. 16, p. 13-25, 2002.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo - SP, v. 3, n.1, p. 13, 2002.

BRASIL. Decreto n.º 6017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm. Acesso em: 13 out. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 jun. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em 13 out. 2019.

BRASIL. Lei n.º 11107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 07 abr. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 13 out. 2019.

BRIZZI, R.; CARNEIRO, J. M. B.; SANTOS, G. A. P. D. Consórcios Públicos de Educação e a Governança Intermunicipal. In: Megacidades. *Cadernos Adenauer*, v.03/2017. Rio de Janeiro, p. 113-133. 2017.

COSTA, Jean A.; CUNHA, Maria Couto; ARAÚJO, Rosemeire Baraúna M. de. Federalismo Cooperativo Brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. 3, p. 43-62, 2010.

COSTA, Vera Lúcia Cabral; SILVA, Pedro Luiz Barros. Descentralização e Crise da Federação. In: Rui de Britto Alvares Afonso; Pedro Barros Silva. (Org.). *A Federação em Perspectiva*.

Ensaio Selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1996, v., p. 261-283.

DANIEL, Celso. A Autonomia municipal e as relações com os estados e com a União. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

DENHARDT, Robert B. Teorias da Administração Pública; tradução técnica e glossário Francisco G. Heidemann 6 ed. norte-americana. Título original: *Theories of public administration - São Paulo*: Cengage Learning, 2012.

FONSECA, Francisco. Consórcios públicos: possibilidades e desafios. In: CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente. (Org.). *Consórcios Públicos e as agendas do Estado Brasileiro*. 1ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, v., p. 29-40. Disponível em: [/,https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Consortorios-Trevas-ok.pdf](https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Consortorios-Trevas-ok.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2019.

FREITAS, Paulo Springer de. A Regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal. In: Bruno Dantas; Eliane Cruzen; Fernando Santos; Gustavo Ponce de Leon Lago. (Org.). *Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois/O Exercício da Política*. 1ed. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, v. II, p. 237-267.

LOSADA, P. R. ; RIBEIRO, W. A. Consórcios públicos: dilemas jurídicos ou políticos?. In: Marcela Cherubine, Vicente Trevas. (Org.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. 1ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013, v., p. 41-54. Disponível em: [/,https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Consortorios-Trevas-ok.pdf](https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Consortorios-Trevas-ok.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2019.

OSBORNE, Stephen P. The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance. In Osborne, Stephen P (edt) *The New Public Governance: emerging perspectives on the theory and practice of the new public governance*. London: Routledge, 2010.

PRATES, Angelo. Os Consórcios Intermunicipais no Brasil: Aspectos Legais e Modelos de Consorciamento. *Revista Científica Semana Acadêmica*, v. 01, p. 01-29, 2015.

PREDIGER, R. P.; SOUZA, J. D. S.; ALLEBRANDT, S. L.; TENÓRIO, F. G. Consórcios Públicos Intermunicipais: O Caso do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do Estado do Rio Grande Do Sul. In: *VII Seminário Internacional Sobre Desenvol-*

vimento Regional. Universidade Santa Cruz do Sul. 2017. (Apresentação de Trabalho/Seminário)

SANTOS, Ludimila Ferreira. A institucionalização e as áreas de atuação dos consórcios públicos nos Municípios de pequeno porte do Brasil. 2016. 41 f., il. *Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Ciências Contábeis)*, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SECCHI, Leonardo. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-369. <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>.

STRELEC, T.; FONSECA, F. Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v.11, n.4, p. 125-139. 2011.

TEIXEIRA, Luciana da Silva. MENEGUIN, Fernando. *Os Consórcios Intermunicipais aumentam a eficiência no setor público*, 2012. Disponível em <http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2012/10/os-consorcios-intermunicipais-aumentam-a-eficiencia-no-setor-publico.pdf>. Acesso em 19.jun.2019.

TREVAS, Vicente. Consórcios públicos e o federalismo brasileiro. In: CHERUBINE, Marcela.; TREVAS, Vicente. (orgs.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Consortorios-Trevas-ok.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2019.

VEDANA, C. *Federalismo: autonomia tributária formal dos municípios*. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2002, p. 208.

Governança e Dilemas das Regiões Metropolitanas

Luciana Royer
Anna Carolina Marco¹

1. Introdução

Após a sanção da Lei Federal nº 13.089/2015 – Estatuto da Metrópole (EM), o principal marco legal que rege o desenvolvimento metropolitano no Brasil, permanecem os desafios relativos à governança, ao financiamento e à participação social das regiões metropolitanas (RMs) e aglomerações urbanas (AUs) brasileiras.

As incertezas que hoje ainda se impõem ao desenvolvimento urbano integrado de RMs e AUs no Brasil decorrem, em grande parte, do desafiador processo de divisão de funções e competências no âmbito de uma

1. Luciana Royer

Graduada em arquitetura e urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (1995), desenvolveu o mestrado e o doutorado na mesma instituição. Participa do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAU-USP desde sua fundação em 1997. Foi Gerente de Projetos no Ministério das Cidades e Secretária Executiva do Conselho Municipal de Habitação do Município de São Paulo. Integrou equipes técnicas na administração pública municipal e federal, com experiência em política urbana e habitacional, planejamento urbano e regional e gestão de políticas públicas. Foi arquiteta concursada na Caixa Econômica Federal em 2003, onde exerceu cargo de supervisora e coordenadora de programas especiais. Foi professora do Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP (EACH-USP). É professora do grupo de disciplinas de planejamento urbano da FAU-USP e participa da Coordenação do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia - INCT Produção da Casa e da Cidade.

Anna Carolina Marco

Graduada em arquitetura e urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (1995), e doutoranda pela mesma instituição na área de pesquisa Habitat, com enfoque em políticas de saneamento no Município de São Paulo. Foi Assessora Técnica pela GIZ Brasil no projeto ANDUS - Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável e no projeto TUMI - Transformative Urban Mobility Initiative. Foi Assessora Técnica na Secretaria de Governo Municipal da Prefeitura de São Paulo para fins de Planejamento e Implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Trabalhou pelo ICLEI América do Sul no desenvolvimento de estratégias para integração dos aspectos da biodiversidade em instrumentos de planejamento territorial de regiões metropolitanas como Campinas (SP), Belo Horizonte (MG) e Londrina (PR), e contribuiu pela TcUrbes para a elaboração de projetos e planos urbanos de mobilidade ativa de municípios como Fortaleza (CE), Cacoal (RO), Salvador (BA), São Vicente (SP) e Brasília (DF). Foi fundadora da entidade estudantil autogerida FAU Social. É atualmente bolsista vinculada ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia - INCT Produção da Casa e da Cidade.

república federativa constituída há pouco mais de 30 anos. A promulgação da Constituição de 1988, e o decorrente processo de redemocratização, foi marcado pelo ganho de protagonismo formal na política urbana por parte dos municípios brasileiros – a partir de então elevados ao status de entes federados – e pelo fortalecimento dos mecanismos de participação social no planejamento urbano. Entretanto, se contrapõe ao processo de municipalização o incremento da concentração de atividades econômicas e produtivas em porções específicas do território, com a consequente atração de pessoas, culminando na aceleração da expansão urbana e na diluição dos limites administrativos.

O presente capítulo organiza-se a partir desta introdução e se desenrola nas próximas seis seções no aprofundamento das oportunidades e contradições para a governança metropolitana no Brasil de hoje. Na seção 2, discute-se o impacto da globalização na morfologia das metrópoles atuais, e na seção 3 discorre-se sobre os avanços e desafios remanescentes do principal marco regulatório do setor – o Estatuto da Metrópole. A seção 4 parte da discussão do associativismo territorial para ponderar os limites dos processos de institucionalização da governança metropolitana, e na seção 5 destaca-se o protagonismo dos governos locais na liderança dos arranjos por meio da formação de Consórcios Públicos. Por fim, na seção 6, apontam-se as oportunidades que a implementação de obras regionais de infraestrutura coloca à consecução de ações compartilhadas.

2. Situação fática versus natureza jurídica e política

A metropolização contemporânea vem provocando transformações expressivas na configuração espacial e na natureza das metrópoles brasileiras. Características metropolitanas permeiam espaços cada vez mais extensos e dispersos do território nacional, com maior concentração e consolidação como localizações privilegiadas da confluência de fluxos multidirecionais (pessoas, mercadorias

e informações). A metropolização contemporânea, uma verdadeira metamorfose ou ruptura do processo de urbanização (LENCIONI, 2006, 2020), reforça funções superiores em matéria de decisão, direção e gestão – articuladoras das bases econômicas nacionais aos circuitos globais –, concentradas nos principais polos urbanos.

Novas morfologias urbanas – muito mais articuladas e densas, ao mesmo tempo que descontínuas, dispersas e sem limites precisos – sustentam a ampliação geográfica do processo de acumulação, que fez com que as empresas tornassem as aglomerações metropolitanas as localizações mais capazes de oferecer as condições requeridas à valorização do capital.

A dinâmica da concentração e as características da mobilidade decorrente produzem novos vetores de crescimento populacional, refuncionalizando polos e periferias dessas aglomerações. Dessa forma, há um processo de qualificação e desqualificação de espaços urbanos pela redefinição de suas funções – expansão física e a emergência de aglomerações em transformação contínua.

O conceito de “metropolização expandida”, com mudanças na morfologia urbana, apoiadas pelo predomínio do automóvel e das tecnologias de informação, com ampliação territorial do campo de externalidades metropolitano (DE MATTOS, 2004, 2010, 2012) pode auxiliar na compreensão do fenômeno da metropolização contemporânea. Ou seja, se nas décadas de 1970 e 80 a conurbação era o fenômeno físico visível do processo de metropolização, hoje a não-continuidade da mancha urbana não indica territórios não metropolitanos. Com a chamada globalização, houve uma mudança completa na estrutura, na forma e na função da metrópole que já não corresponde apenas à transição do rural para o urbano, embora possa contê-la, pois seu núcleo é a urbanização. Grande escala territorial, com limites extremamente dinâmicos e difusos, expressam uma intensa fragmentação e uma transparente segregação social.

Dessa forma, há uma redefinição das hierarquias e da rede de relações entre as cidades, com a emergência

de um expressivo número de cidades conurbadas com polinucleação intensa e múltipla rede de fluxos. A diminuição relativa do crescimento demográfico da cidade central acontece ao mesmo tempo que outros municípios da região se expandem em população e ambiente construído.

O debate e os estudos sobre a continuidade territorial sedem espaço para reflexões sobre a integração que orienta os processos de metropolização e resulta em contornos territoriais fluídos e alteráveis (LENCIONI, 2020). Sandra Lencioni conceitua que estaríamos em vistas da “*transição de uma urbanização metropolitana para uma metropolização regional*”. A era da metrópole teria acabado e sede lugar para um novo fenômeno de “*post-metropolis*” (SOJA apud LENCIONI, 2020). Nesse novo momento, caracterizado pela metropolização regional policêntrica, emergem conceitos como cidade-região, metrópole-região, megalópole, megarregião e metápole (LENCIONI, 2020).

Essa complexidade na produção e estruturação das metrópoles brasileiras não é acompanhada no entanto, de mudanças significativas na estrutura administrativa e jurídica desses territórios. Dessa forma, a complexificação da situação fática, do fato urbano metropolitano, tende a deixar a gestão das metrópoles ainda mais difícil por causa do desenho institucional e todo o arcabouço regulatório se baseia nos limites administrativos do município.

3. Situação atual da estrutura legal e institucional das regiões metropolitanas

Em espacialidades tão heterogêneas, torna-se imprescindível a pactuação de acordos regionais transescares e a formulação de políticas integradoras. Essas unidades espaciais, pressionadas pela intensificação dos fluxos e das dinâmicas de crescimento, precisam se estruturar o bastante para atender às crescentes demandas por infraestruturas e serviços e para se capacitarem ao diálogo cooperativo e democrático entre instâncias de governo e a chamada sociedade civil. A falta de estrutura

dá margem a espaços “vagos”, que aprofundam as características de desigualdade e precariedade, tornando as metrópoles quase ingovernáveis.

A partir de 1988, assiste-se à criação de regiões metropolitanas instituídas por lei complementar estadual. A espelho da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano do governo militar, que se valia da instituição de regiões metropolitanas como um mecanismo de estímulo político e financeiro da União à industrialização, no período pós-democratização alguns estados acabaram por herdar tal tradição e estimular o crescimento de polos regionais por meio da elevação dos mesmos ao status de região metropolitana. A partir dos anos 2000, com o incremento das transferências federais prioritariamente a municípios inseridos em regiões metropolitanas por causa de regras específicas colocadas em políticas públicas federais, assiste-se à intensificação do que ficou conhecido como processo de “metropolização institucional” (COSTA; FAVARÃO; TAVARES; BLANCO JR., 2018, pág. 21) – quando a instituição de região metropolitana por lei complementar estadual se dá a despeito da existência de território efetivamente metropolitano.

No início do século 21, comemorou-se a regulamentação dos dois artigos constitucionais dedicados à política urbana (Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade), o fortalecimento de mecanismos para a coordenação intersetorial (por meio da criação do Ministério das Cidades, em 2003) e a construção participativa dos marcos legais das políticas setoriais (Política Nacional de Habitação, de 2004, Lei dos Consórcios, de 2005, Política Nacional de Saneamento Básico, de 2007, Política Nacional de Resíduos Sólidos, de 2010, Política Nacional de Mobilidade Urbana, de 2012). A despeito desses avanços, pouco se investiu no desenvolvimento de estruturas de governança interfederativas que permitissem o equacionamento das demandas compartilhadas por provisão de infraestrutura e regulação do uso e da ocupação do solo.

Em 2015, com a sanção do Estatuto da Metrópole (EM), se avançou no estabelecimento das diretrizes gerais

para a instituição, o planejamento e a gestão de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. A partir de então, se tornou conteúdo mínimo das leis complementares estaduais a justificativa da instituição da referida unidade territorial urbana, e foi definido o conceito de “Função Pública de Interesse Comum (FPIC)” para denominar a “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (Art. 2º, item II).

Complementarmente, a definição tanto da estrutura de governança interfederativa quanto dos meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum passou a ser exigida na forma das próprias leis complementares de instituição das RMs e AUs, evitando-se assim a criação de RMs ou AUs ausentes de estrutura administrativa vinculada (Art. 5º). Enquanto estrutura básica da governança interfederativa, se depreendem: I – instância executiva composta dos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; III – organização pública com funções técnico-consultivas; e IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (Art. 8º).

Para a consecução, enfim, da gestão compartilhada das referidas FPICs, se estabelece a obrigatoriedade da elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), a ser aprovado mediante lei estadual. Atendendo a esses três fatores em conjunto (formalização e delimitação mediante lei complementar estadual, conformação de estrutura de governança interfederativa própria e aprovação de Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado mediante lei estadual), as RMs e AUs alcançariam a condição de “gestão plena” (Art. 2º, item III) e estariam assim aptas a receber apoio da União. A promessa lançada era de que com as referidas definições se permitisse o avanço das políticas integradas de desenvolvimento urbano, fomentando a governança compartilhada entre níveis de governo e assegurando os

mecanismos de participação social em âmbito metropolitano. Ainda que se possa reconhecer em empresas metropolitanas e agências que existem em alguns Estados essa organização pública, a obrigação de se ter instâncias executiva e colegiada deliberativas e o sistema integrado de alocação de recursos parece uma escolha acertada para implementar uma gestão metropolitana de fato. Essa estrutura de governança é inclusive colocada como um requisito para a instituição de novas regiões metropolitanas.

O projeto Governança Metropolitana no Brasil, coordenado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), evidenciou os desafios remanescentes que RMs e AUs ainda encontram ao se ajustarem às diretrizes previstas pelo Estatuto da Metrópole. Desde 2016, o projeto se lançou ao acompanhamento da situação legal e institucional das RMs e AUs brasileiras, e ao monitoramento do progresso na implementação da lei federal. Em relatório publicado em 2018, é possível identificar tanto os resquícios de um passado de instituição indiscriminada de RMs e AUs quanto a incompletude do atingimento da condição de gestão plena prevista.

Segundo o estudo, entre as 83 RMs existentes à época no Brasil – três das quais configuravam Regiões Integradas de Desenvolvimento (Ride)³ –, existem desde aquelas formadas por apenas dois municípios – como a RM Central (Roraima), RM de Porto Velho (Rondônia), RM do Norte/Nordeste Catarinense (Santa Catarina) e RM de Lages (Santa Catarina) – até aquelas com até 45 municípios, como é o caso da RM do Contestado (Santa Catarina) (COSTA; FAVARÃO; TAVARES; BLANCO JR., 2018, pág. 25).

Elas comportam o total de 1.183 municípios (21% dos municípios brasileiros) e estão distribuídas por 25 estados, à exceção do Acre (Norte) e Mato Grosso do Sul

3. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides) são definidas como regiões administrativas que abrangem diferentes unidades da federação. A competência de criá-las é da União, com base nos artigos 21, inciso IX; 43 e 48, inciso IV, da Constituição Federal.

(Centro-Oeste). Destaca-se que a Região Nordeste conta com o maior número de municípios integrantes de RMs (417), seguida pela Região Sul (385). Supostamente teriam sido essas as regiões com maior ocorrência dos processos de “metropolização institucional”, com destaque para os estados de Paraíba, Alagoas, Santa Catarina e Paraná (COSTA; FAVARÃO; TAVARES; BLANCO JR., 2018, pág. 23-25).

Em termos populacionais, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2016, a população habitante de RMs no Brasil chegava a quase 113 milhões de pessoas (55% da população do país), e, no entanto, 84,3% dos municípios metropolitanos brasileiros encontravam-se na faixa de até 100 mil habitantes, ainda que totalizem apenas 18,4% da população metropolitana (COSTA; FAVARÃO; TAVARES; BLANCO JR., 2018, 2018, pág. 27).

Em termos de consistência das estruturas de gestão e governança metropolitana, mesmo as RMs instituídas após 2015 apresentam incertezas e fragilidades. Conforme aponta a Tabela 1, em menos da metade das RMs em que a lei complementar estadual estabelece a criação de sistemas de gestão, se preveem a instituição e o funcionamento de conselhos, e apenas 23 RMs instituíram seus fundos metropolitanos (COSTA; FAVARÃO; TAVARES; BLANCO JR., 2018, 2018, pág. 32).

Tabela 1: Conteúdos essenciais das Leis Complementares Estaduais

Conteúdos Essenciais da Legislação		
Elementos-chave da legislação relativa à instituição de RMs	Quantidade de RMs	%
Criação, instituição ou composição das RMs	21	25,3
(justificativa tecnicamente embasada)	48	57,8
Definição das FPICs	67	80,7
Instituição de sistema de gestão	32	38,6
Criação de conselho(s) específico(s)	23	27,7
Criação de fundo específico		

Autoria: COSTA; FAVARÃO; TAVARES; BLANCO JR., 2018, 2018.

Ainda destaca-se que, para além dos fundos, que continuam recebendo pouca destinação de recursos, não há maiores previsões nas leis complementares estaduais de demais instrumentos para o financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano, a exemplo dos previstos pelo Estatuto da Metrópole (Art. 9º): operações urbanas consorciadas interfederativas; consórcios públicos; convênios de cooperação; contratos de gestão; compensação por serviços ambientais ou por outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana; parcerias público-privadas interfederativas.

Por fim, dentre as 12 principais RMs do país nas quais o estudo se aprofundou⁴, apenas a RM da Grande Vitória havia em 2018 elaborado e aprovado o seu PDUI e atendia assim às condições para alcançar a gestão plena estabelecida pelo EM. Em seguida, se encontrava a RM de Belo Horizonte, cuja única pendência remanescente era a aprovação do seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) pela respectiva Assembleia Legislativa Estadual (COSTA; FAVARÃO; TAVARES; BLANCO JR., 2018, pág. 39). Dos demais casos, todos os PDUIs restavam inconclusos, seja por dificuldades de financiamento, seja por paralisação das contratações para essa finalidade, seja por desafios técnicos-institucionais intrínsecos ao processo.

Também em 2018 foi realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nova edição da pesquisa Regiões de Influência das Cidades (REGIC), que tem o propósito de identificar e analisar a rede urbana brasileira, estabelecendo a hierarquia dos centros urbanos e as regiões de influência das cidades. Diferentemente do projeto capitaneado pelo IPEA, que analisa a governança metropolitana e o estágio de implementação dos instrumentos jurídicos-institucionais previstos pelo EM, a REGIC investiga o fenômeno em si da metropolização, dando visibilidade às centralidades e à dinâmica

4. RM de Belo Horizonte, RM de Salvador, RM do Rio de Janeiro, RM de São Paulo, RM do Rio Grande do Norte, RM do Pará, RM da Grande Vitória, RM de Goiânia, RM da Grande São Luís, RM da Baixada Santista, RM de Florianópolis e RM de Natal.

dos fluxos que conectam os núcleos urbanos. A partir dela observa-se que em comparação às 83 RMs existentes em 2018, apenas 15 cidades se adequavam à categoria “Metrópole”, segundo os níveis de hierarquia urbana conceituados pela REGIC. Ainda, apenas 48 arranjos populacionais configurariam centros de mais alto nível de influência, ou seja, “Metrópoles” (15) ou “Capitais Regionais A” (9) e “Capitais Regionais B” (24). Esse diagnóstico reitera a constatação da herança brasileira de “metropolização institucional” em contraponto à ocorrência do fenômeno urbano, ao passo que demonstra em que medida os mecanismos de governança metropolitana precisam dialogar com uma vasta diversidade tipológica (urbana, populacional, econômica...) dos arranjos populacionais abarcados pelas RMs e AUs vigentes.

A despeito dos desafios de institucionalização observados em contraponto à ocorrência do fenômeno de metropolização, três anos após a sanção do EM, com a nova redação dada pela Lei Federal no 13.683/2018, surgem ainda mais entraves à efetivação da gestão interfederativa. Restitui-se a obrigatoriedade de realização de audiências públicas em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana, porém se acirram os limites para a participação social, na medida em que a restringe à “participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão”, e não mais “no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum”, como antes posto (Art. 7º, item V).

Dentre as demais alterações que marcaram o texto final da Lei, destaca-se o fato de que, nos casos em que a União apoie a elaboração e a revisão do PDUI, passou-se a admitir a dispensa do cumprimento da condição de gestão plena (Art. 14., §2) e que os itens que dispunham sobre as obrigações legais e as implicações do não-cumprimento do previsto pela lei foram integralmente excluídos. Em suma, extinguiu-se o prazo-limite para a elaboração e a aprovação dos PDUIs e não mais incorre

improbidade administrativa nos casos em que os prefeitos não revisarem o Plano Diretor Estratégico (PDE) municipal em conformidade com o PDUI aprovado no nível metropolitano (Art. 21.).

Por fim, chama a atenção a exclusão também integral da única menção feita em lei ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) e ao seu respectivo “subsistema de planejamento e informações metropolitanas, a ser coordenado pela União, com a participação dos Governos estaduais e municipais” (Art. 20.). Se anteriormente restava vaga a obrigação de instituir o SNDU e o sistema de informações nacionais para o planejamento metropolitano a eles atrelado, a partir de 2018, atesta-se a ausência de perspectiva de criação de estrutura em âmbito nacional para a coordenação e a orientação efetiva da gestão metropolitana.

Em documento publicado pelo IPEA em 2021, contextualizando a política urbana no Brasil, aponta-se que a criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) era uma demanda nacional desde a realização da II Conferência Nacional das Cidades em 2005. O SNDU comportaria toda a estrutura de participação social e de fundos de desenvolvimento urbano, facilitando a integração interinstitucional e intersetorial na construção da política urbana (IPEA, 2021). Ao longo dos anos chegou a ser detalhada sua criação na forma de lei, porém o debate sobre seu formato e suas atribuições se aprofundou sem que houvesse avanços na sua formalização. Pretendia-se que o SNDU equalizasse as atribuições federativas sobre a política urbana, porém, ainda que a pauta tenha sido recorrente nas Conferências Nacionais, demonstrase que ela não foi efetivada pelo executivo do Ministério das Cidades (IPEA, 2021).

Entendendo o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) e o sistema de informações metropolitanas não apenas como uma estrutura estanque, ou um repositório de bases georreferenciadas para o diagnóstico e o planejamento dos projetos e serviços metropolitanos prioritários – condição suficiente no entanto

para justificar sua relevância –, mas como efetivos instrumentos interfederativos de gestão compartilhada e de monitoramento integrado continuado da implementação das FPICs, sua não-existência implica, para além da falta de dados para a elaboração de PDUIs consistentes, na ausência de mecanismos para a efetivação da gestão interfederativa.

A contar de 2021, o Governo Federal iniciou a mobilização pública em torno da construção de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e promoveu uma série de eventos públicos temáticos para aprofundamento do seu conteúdo técnico, na forma dos Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Tendo como objetivo (declarado pelo Governo Federal) reduzir as desigualdades socioespaciais nas escalas intraurbana e supramunicipal e na escala da rede de cidades, a promessa da nova PNDU se concretizaria pela elaboração ou revisão de instrumentos de desenvolvimento urbano. No âmbito do debate público se resgata ainda a intenção de desenvolver um Sistema Nacional de Informações para o Desenvolvimento Urbano Sustentável. Porém, ainda que o Governo Federal tenha avançado desde então na publicação de um texto base para a PNDU, na restituição do Conselho das Cidades e na organização da VI Conferência Nacional das Cidades (prevista para acontecer em 2025), não há perspectivas claras de aprimoramento dos instrumentos de gestão interfederativa e compartilhada.

Em face dos desafios evidenciados para a consecução das diretrizes do Estatuto da Metrópole, e somando-se a ausência de perspectiva concreta para a instituição de uma política de desenvolvimento regional efetivamente coordenada às demais políticas federais setoriais, em especial de desenvolvimento urbano, reitera-se a sujeição das RMs e AUs brasileiras a um cenário de incertezas e fragilidades no âmbito político-institucional.

4. Região metropolitana como um arranjo territorial

Análises sobre o federalismo no Brasil pontuam a questão da descentralização e o peso político e econômico dos entes nas relações governamentais (ARRETCHE, 2013; ABRUCIO e GRIN, 2018). Uma das perguntas que permeiam a literatura é sobre quais fatores favorecem ou dificultam o associativismo territorial a partir das já identificadas duas tendências federativas atuando sobre esse associativismo, o “federalismo compartimentalizado” e o “federalismo de cooperação e coordenação intergovernamental” (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010).

Analisar a cooperação e a coordenação entre os níveis de governo, tanto horizontal como verticalmente, é um esforço de pesquisa que vem sendo feito por especialistas em diversas políticas públicas, em especial a educação, a saúde e a assistência social, muito por serem consignadas com recursos na Constituição Federal. Nas ditas políticas de desenvolvimento urbano (habitação, saneamento e transportes), os estudos são mais esparsos, mas percebe-se o esforço de compreender as formas e as alternativas de financiamentos das mesmas (GARSON, 2009).

Não há dúvida sobre o papel importante da descentralização nas inovações administrativas e na redução de gargalos de ineficiência gerados pela excessiva centralização no período da ditadura militar. De fato, a execução e a formulação de políticas públicas pelos municípios aproximaram o cidadão das administrações locais e geraram uma maior democratização por meio de uma participação mais direta (AVRITZER, 2008).

Porém os resultados da descentralização foram bastante díspares em termos de execução dessas mesmas políticas, em especial na questão da redução da desigualdade, sendo a desigualdade intermunicipal maior do que a macrorregional no país. A inserção ativa do Brasil no neoliberalismo (PAULANI, 2012) se deu logo na sequência da promulgação da nova Constituição, nos primeiros anos em que parte significativa de sua regulamen-

tação estava sendo feita. Assim, o concerto federativo foi sendo definido também conforme o país mudava sua forma de se financiar. A busca por financiamento e por sustentabilidade financeira como conceito para os municípios funcionava como certo incentivo para o que ficou conhecido como “municipalismo autárquico” (DANIEL, 2001). Nessa situação federativa (compartimentalizada), o comportamento cooperativo somente será preponderante se houver, segundo Abrucio, Sano e Sydow (2010):

- Existência de uma forte identidade regional;
- Atuação indutiva do governo estadual ou federal;
- Existência de fóruns ou árbitros federativos que tomem decisões em prol da cooperação.

Ainda segundo os autores, com o forte ajuste nas contas públicas e na máquina administrativa a partir de 1995, a visão voltada para aumentar a eficiência mais do que a efetividade da ação governamental estadual dominou a formulação e a implementação de políticas públicas.

Na esfera da União, os avanços nas áreas de saúde, educação e assistência social auxiliaram no desenvolvimento de regras mais claras nessas políticas, com um universalismo de procedimentos e criação de arenas e instituições federativas mais estáveis que auxiliaram no estabelecimento do conceito de “sistema de políticas públicas”. Segundo Abrucio, Sano e Sydow, o aprendizado institucional da federação brasileira mostrou os claros limites do modelo descentralizador meramente municipalista e os limites de uma prática compartimentalizada de governança. Consórcios, regiões metropolitanas, associação de municípios seriam então formas de associativismo municipal que conseguiriam superar as barreiras do nosso federalismo. Dessa forma, considera-se o território como a referência a partir da qual se organiza a política pública.

Importante ressaltar que, ainda que os arranjos territoriais sejam importantes e devam ser considerados, sua natureza jurídica e política não permite que os consideremos como algo único, uníssono. A diferença de governança de cada um desses arranjos (RM, Consórcios,

Associações) mostra possibilidades e limites para as políticas de desenvolvimento urbano.

No caso específico da macrometrópole paulista, essa governança remonta ainda ao final dos anos 1960 e 70, quando os planos nacionais de desenvolvimento exigiam uma abordagem *top-down* para a execução de grandes obras de infraestrutura, especialmente transporte e saneamento. Por exemplo, remonta ao fim dos anos 1960 os primeiros esforços de institucionalização da governança regional no estado de São Paulo. Com o objetivo de subdividir o estado em grupos de municípios que compartilhassem características sociais e econômicas, e descentralizar os órgãos de administração pública, em 1967 são definidas as primeiras regras gerais para a regionalização da ação governamental (regiões administrativas e sub-regiões) (CAMPAGNONE, 2019, pág. 187). Anos mais tarde, com o advento da Constituição Estadual de 1989, inaugurou-se uma nova perspectiva para a organização regional paulista, e em 1994 o território passa a ser dividido em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (CAMPAGNONE, 2019, pág. 188).

Nas palavras de Campagnone, se nas décadas de 1980 e 90 “*surgiram vários arranjos de cooperação intermunicipal (...) como parte da estratégia de descentralização de algumas políticas públicas e como alternativa para racionalização de atividades, prestação de serviços especializados, execução de obras, aquisição de equipamentos, entre outros*” (CAMPAGNONE, 2019, pág. 189), a partir de meados dos anos 2000 (depois da criação da Região Metropolitana da Baixada Santista e de Campinas) os processos de instituição de governança regional perderam o fôlego, implicando, por exemplo, em atrasos para a aprovação do PL que reorganizou a Região Metropolitana de São Paulo (CAMPAGNONE, 2019, pág. 195). Trinta anos depois da promulgação da Constituição Estadual, o principal órgão executor da política regional paulista – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (Emplasa) – é extinto e se soma aos desafios já postos à nova demanda de divisão de responsabilidades

entre os órgãos remanescentes para a elaboração de estudos socioeconômicos e físico-territoriais dos territórios metropolitanos, a redação dos Projetos de Lei Complementares, a realização de audiências públicas no âmbito das respectivas unidades regionais e a interlocução junto à Assessoria Técnica Legislativa do Governo do Estado (CAMPAGNONE, 2019, pág. 191).

5. Centralidade formal do município na política urbana

Em vista do processo de descentralização que se deu de forma desacompanhada de mecanismos para o ordenamento da cooperação interfederativa, a sanção da Lei Federal de Consórcios Públicos, em 2005, se lança como uma resposta à redução do “municipalismo autárquico”, tal como citado na sessão anterior.

Com o advento da lei, viabilizou-se a instituição autônoma de associações de direito público por parte dos governos locais, mediante a formalização do conjunto de seus direitos e deveres junto aos seus respectivos poderes Executivo e Legislativo. A extensa burocracia exigida para a formalização dos consórcios (pacto de intenções, contrato de rateio, contrato de programa e contrato formalizado) demanda uma sucessão de alinhamentos prévios entre os entes pactuantes, fator que na visão de Spink (2011) e Dieguez (2011) contribui para o sucesso a longo prazo da coordenação entre os membros. Segundo Machado e Andrade (2014), a exigência do contrato de rateio permitiria ainda o planejamento mais estável de recursos entre os membros, ainda que haja problemas de coordenação na implementação das ações (GRIN, 2019, pág. 42).

Uma vez que a descentralização e os mecanismos de transferências de recursos diretos aos governos locais não haviam sido suficientes para o enfrentamento das desigualdades estruturais remanescentes e dos descompassos na oferta de infraestrutura, a prestação regionalizada de serviços e a cooperação municipal surgem como alternativa para a superação de vazios institucionais e da baixa capacidade de investimento (LACZYNSKI

e ABRUCIO, 2013; GRIN e ABRUCIO, 2015; GRIN, BERGUES e ABRUCIO, 2017 apud GRIN, 2019, pág. 43). Com base nesse entendimento, a partir de 2008 a adequação à nova lei passa a ser um pré-requisito para o recebimento de transferências voluntárias da União (CALDAS e CHERUBINE, 2013 apud GRIN, 2019, pág. 42).

Além de visar o ganho de efetividade na execução de políticas públicas de forma coletiva, a lei destaca como objetivo dos consórcios fortalecer o papel de ente público como planejador, regulador e fiscalizador de serviços públicos (HUFTY, BÁSCOLO e BAZZANI, 2006 apud GRIN, 2019, pág. 43). Coutinho (2006) e Cunha (2004) ressaltam como ganham protagonismo nesse contexto as capacidades técnicas disponíveis junto aos corpos especializados dos entes pactuantes e enaltecem a importância da formação e capacitação continuada desses atores (GRIN, 2019, pág. 43).

Com o advento da nova lei, a cooperação entre municípios limítrofes ganha protagonismo, ainda que a ação coordenada em nível territorial tenha adquirido maior flexibilidade e tenha restado facultativa às diferentes possibilidades de conformação efetiva de arranjos territoriais (GRIN, 2019, pág. 45). A Lei dos Consórcios Públicos parte do pressuposto de que a formação de territorialidades é um processo de construção política impactado por diferentes variáveis, tais como vocações dos municípios, alinhamento de interesses e afinidades políticas (XAVIER, WITTMANN, INÁCIO e KERN, 2013; SPINK, 2011 apud GRIN, 2019, pág. 45).

Grin destaca que é fator de êxito dos consórcios a conformação de estrutura administrativa e financeira adequada aos diferentes portes institucionais e econômicos de seus entes pactuantes (GRIN, 2019, pág. 46). Nas suas palavras, “*vontade política desprovida de recursos de gestão não basta*”, e assim tanto uma governança robusta como a disposição social para atuar segundo a lógica da regionalidade (GRIN e ABRUCIO, 2016; TAPIA, 2005 apud GRIN, 2019, pág. 46) impactam decisivamente o resultado das associações regionais.

Entre os desafios ainda remanescentes, Grin aponta: *“ação excessivamente individualista dos municípios, baixo capital social e gestão pública pouco qualificada, variáveis político-eleitorais, uniformidade das regras utilizadas pelos órgãos de controle que desincentiva o associativismo, inexistência de capital gerencial e de uma burocracia profissional”* (GRIN, 2019, pág. 46). A experiência de planejamento tecnocrático e centralizado do país nos mostra quão necessária é o arranjo e a concertação entre os entes federados, respeitando a autonomia e criando legitimidade para a ação conjunta. A associação voluntária dos municípios envolvidos e o pacto político construído a partir dessa associação voluntária são fundamentais.

No entanto, e avaliando os planos metropolitanos já existentes e os programas federais e estaduais, vê-se que há um diagnóstico e proposições alinhadas com o fenômeno urbano, mas esbarram na competência constitucional dos municípios para o uso e a ocupação do solo, bem como a determinação das demandas das políticas urbanas e dos vetores de crescimento das cidades, que, obviamente, dialoga com as questões econômicas, e não apenas com os limites administrativos.

A despeito da autonomia municipal constitucionalmente garantida, a questão urbana exige uma concertação metropolitana, com a fundamental participação do município polo nesse arranjo. O quadro jurídico e institucional ainda é o da restrição da atuação aos estritos limites municipais, com todas as competências e obrigações advindas com a Constituição de 1988. Ou seja, ainda que a centralidade formal do município na execução das políticas urbanas o coloque numa posição fundamental para o sucesso da implementação dessas políticas, nos arranjos cooperativos o que importa é a solução de questões territorialmente específicas, o que transborda sua centralidade (do município) para o arranjo territorial, não apenas para os estritos limites administrativos de sua jurisdição. O município continua sendo relevante, obviamente, mas a região é a escala para a resolução das questões de infraestrutura que ainda devem ser superadas no país.

6. Apontamentos finais: papel da infraestrutura urbana e regional na governança metropolitana

Assim como os planos de desenvolvimento regional foram fundamentais para o desenvolvimento das regiões paulistas (TAVARES, 2018), a provisão de infraestrutura urbana e regional por meio das FPICs pode ser considerada o eixo temático pelo qual as concertações e arranjos devem ser feitos. O papel dos planos, tanto os planos orçamentários quanto os metropolitanos, não seria apenas de fornecer *guidelines* ou grandes diretrizes, mas também propor e hierarquizar intervenções “concretas”, bem como as estruturas de governança necessárias para essa execução, inclusas aí a mobilização de recursos para a execução dessas FPICs e as necessárias vinculações com PPAs e os órgãos executores e de apoio. A articulação entre planos metropolitanos, planos regionais e uma política nacional de ordenamento territorial estaria, então, amarrada a partir dos territórios e das FPICs escolhidas e debatidas de forma participativa em conjunto com os municípios participantes, articulando e condicionando a sua execução nos planos plurianuais de investimento.

A maioria das “funções urbanas” é na sua essência regional e demanda ações coordenadas, a exemplo das infraestruturas de saneamento e de transporte. Partes significativas das infraestruturas urbanas e regionais já instaladas no Brasil foram capitaneadas por governos estaduais e pelo governo federal, e que, apesar de herdadas de uma trajetória institucional centralizadora, implicaram no acúmulo de capacidades para a expansão sistêmica de redes e serviços e para o ganho de escala regional.

A exemplo, mais recentemente com a sanção da Lei Federal nº 14.026/2020 que atualizou o marco legal do saneamento básico, foi instituída inclusive nova forma específica de cooperação regional para provisão e operação de infraestruturas de saneamento: as unidades regionais de saneamento básico. A serem instituídas também pelos Estados, mediante lei ordinária, elas seriam constituídas pelo agrupamento de Municípios - não necessariamente

limítrofes - seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos (por meio da prática do subsídio cruzado). A elas se aplicariam também as disposições do Estatuto da Metrópole, em especial no que tange a estrutura de governança cooperativa e os mecanismos de participação social.

A questão do financiamento de ações e projetos metropolitanos (e mesmo regionais), no entanto, continua não solucionada. Ainda que o repasse de recursos não onerosos para os consórcios públicos já tenha um caminho trilhado (por meio de programas de aplicação de recursos da União) ou que no caso específico do saneamento básico, as unidades regionais de saneamento básico possam operar sistemas próprios de arrecadação tarifária, uma fonte estável de recursos fiscais e mesmo o financiamento com recursos onerosos ainda são uma lacuna legal e política. Quais são as garantias para a concessão de financiamento aos entes metropolitanos? Como se dará a partição de receitas tributárias entre os municípios integrantes desses entes? Haverá um regime jurídico próprio para esse agrupamento ou apenas para a entidade encarregada de administrar (vinculada ao estado)? Qual é a capacidade de endividamento desse agrupamento ou região? Como resolver o ponto cego do financiamento das ações que não são prioritárias para os prefeitos, às voltas com a insuficiência de recursos próprios para os desafios locais, que não são prioritárias para os governadores e que precisam contar exclusivamente com as dotações consignadas no Orçamento Geral da União, sujeitas aos contingenciamentos usuais para a composição do superávit primário?

Assim, se lança como oportunidade, mas também como desafio, incorporar as experiências consolidadas de implementação de políticas compartilhadas de infraestrutura às capacidades desenvolvidas para articulação de atores, interesses e identidades distintas, com vias a superar os gargalos remanescentes para a continuidade da implementação de infraestrutura urbana por meio de

estruturas de governança metropolitana, especialmente no que diz respeito à transversalização e à integração setorial das políticas e ao aprimoramento dos instrumentos de participação e controle social.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hinoboru; SYDOW, Cristina 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.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, v. 1, p. 65-90.

AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Opinião Pública [online]. 2008, vol.14, n.1, pp. 43-64. ISSN 0104-6276. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

BRASIL, LEI Nº 11.107, DE 6 DE ABRIL DE 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em 30 nov. 2020.

BRASIL, LEI Nº 13.089, DE 12 DE JANEIRO DE 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em 30 nov. 2020.

CAMPAGNONE, Marcos. Governança Metropolitana: desafios no Estado de São Paulo. In: CARNEIRO, José M. B. C; BRITO, Eder dos S. (Org.). *Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais*. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. ISBN 978-85-89739-09-2.

COSTA, Marco A. Financiamento metropolitano no Brasil: um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas. In: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Buno Favarão. Brasília: IPEA, 2018.

COSTA, Marco A.; FAVARÃO, Cesar B. Favarão; TAVARES, Sara; JUNIOR, Cid B. Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Buno Favarão. Brasília: IPEA, 2018.

CRUZ, Maria do C. M. T. C.; BATISTA, Sinoel. Municípios em ação: os consórcios paulistas. In: CARNEIRO, José M. B. C; BRITO, Eder dos S. (Org.). *Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais*. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. ISBN 978-85-89739-09-2.

DE MATTOS, Carlos A. de. *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI: MDMQ, 2010. Textos Urbanos, v. 4.

DE MATTOS, Carlos A. Redes, nodos e cidades: transformação da metrópole latino-americana. In: RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional, 2004.

DE MATTOS, Carlos A. de et al. *Notas sobre una falsa disyuntiva: redefinición de las áreas centrales v/s dispersión urbana. Tendencias recientes, evidencia empírica*. Documento de Trabajo Fondecyt N°1110387. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales - PUC Chile, 2012.

FIRKOWSKI, Olga L.C.F. Metrôpoles e Regiões Metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, B.A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K.C.B. (eds.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: Ipea, 2013.

GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GRIN, Eduardo José. Federalismo, governança e cooperação intermunicipal no Brasil: um balanço da literatura. In: CARNEIRO, José M. B. C; BRITO, Eder dos S. (Org.). *Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais*. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. ISBN 978-85-89739-09-2.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. *Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover*

capacidades estatais municipais. Revista do Serviço Público, 2018, v. 69, p. 85-122.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010 - Aglomerados subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2015.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Região de influência das cidades 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Buno Favarão. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <<http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#home>>. Acesso em: 25 out. 2020.

LENCIONI, Sandra. Da cidade e sua região à cidade-região. In: SILVA, J. B. da; LIMA, L. C.; ELIAS, D. (Org.). *Panorama da geografia brasileira*. São Paulo: Annablume, 2006.

LENCIONI, Sandra. Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana. In.: LENCIONI, S.; VIDAL-KOPPMANN, S.; HIDALGO, R.; PEREIRA, P.C.X. (Orgs.). *Transformações socioterritoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo: FAUUSP, 2011.

MARGUTI, Bárbara O.; D'ALMEIDA, Carolina H. Instrumentos do planejamento metropolitano: adaptações e experimentações recentes. In: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Buno Favarão. Brasília: IPEA, 2018.

MOURA, Rosa; CINTRA, Anael. *Dinâmicas territoriais da população: primeiros resultados do Censo 2010*. Nota Técnica nº 22 IPARDES. Curitiba: IPARDES, 2011.

MOURA, Rosa; HOSHINO, Thiago A.P. *Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?* Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf>. Acesso em 30 jan. 2015.

ROYER, Luciana O. Municípios “Autárquicos” e Região Metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos. In: FURTADO, B.A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K.C.B. (eds.). *Território*

metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013.

SANTOS, Marcela de O. Análise institucional: Estatuto da Metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana. In: IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Buno Favarão. Brasília: IPEA, 2018.

SCOTT, Allen J.; AGNEW, John; SOJA, Edward W.; STORPER, Michael. *Cidades-regiões globais*. Espaço e Debates: Aliança e competição entre cidades. São Paulo, 2001, n. 41, pp. 11-25.

TAVARES, Jeferson. *Formação da macrometrópole no Brasil: Construção teórica e conceitual de uma região de planejamento*. Santiago: EURE, 2018, v. 44, n. 133, p. 115-134, 2018.

Colaboração entre Estados e Municípios nas Políticas de Educação e Saúde

Karine Julião¹

1. Introdução

A discussão central deste capítulo diz respeito ao debate sobre a cooperação intergovernamental entre Estados e Municípios nas políticas públicas sociais: educação e saúde. O objetivo é apresentar o que os estudos recentes mapearam sobre os limites e potenciais da colaboração destas esferas governamentais no arranjo federativo brasileiro.

Dois aspectos justificam a relevância de sistematizar o que a literatura atualizada apresenta sobre este debate. O primeiro se refere à concentração de estudos acerca da relação entre o Governo Federal e os Municípios nos últimos anos (ABRUCIO, 2005; ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2012; FRANZESE, 2010; VAZQUEZ, 2012).

Neste sentido, há uma lacuna de trabalhos que se debruçam sobre o papel dos governos estaduais no jogo federativo e as experiências de colaboração com os governos municipais (GOMES, 2008; GONÇALVES, 2009; SEGATTO e ABRUCIO, 2016, MENICUCCI e MARQUES, 2016; SILVA, 2015; JULIÃO e OLIVIERI, 2020; SILVA, 2020). Optou-se pelo recorte de análise em educação e saúde porque estas áreas de políticas públicas são as únicas que possuem estudos mais abrangentes e comparativos sobre a atuação dos governos estaduais.

1. Mestre em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP) e graduada em Administração Pública pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Possui experiência em pesquisa sobre políticas públicas, com ênfase nas políticas sociais de educação, saúde e transferência de renda e arranjos de cooperação intergovernamental. No mestrado, trabalhou com as temáticas de federalismo, redes de cooperação intergovernamental e modelos de gestão em saúde, com foco na experiência dos consórcios públicos de saúde do estado do Ceará. Atualmente, é pesquisadora do Programa de Desenvolvimento Local (DL) do Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVces).

O segundo aspecto é que, uma vez que a atuação do governo estadual é determinante (SILVA, 2020), a heterogeneidade nas condições históricas, políticas e socioeconômicas estaduais implica diferentes resultados das políticas implementadas nacionalmente. Diante disto, estudos que se debruçam sobre experiências da atuação estadual nas políticas públicas possuem relevância para a compreensão dos diferentes processos de organização dos serviços no plano local (JULIÃO e OLIVIERI, 2020).

O capítulo está estruturado da seguinte forma, além desta introdução: debate sobre o regime de colaboração na Constituição Federal de 1988 e desdobramentos posteriores; análise do compartilhamento de competências nas políticas de educação e saúde, com destaque para o papel dos governos estaduais e Municípios; apresentação de pistas para a melhor coordenação entre Estados e Municípios, a partir de experiências concretas já analisadas por outros trabalhos, os Consórcios Verticais de Saúde e o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC); e breves considerações finais.

2. A colaboração na Constituição Federal de 1988 e desdobramentos posteriores

O desenho institucional de um país tem intensas implicações sobre a produção de políticas públicas. Em países federativos, a partilha de responsabilidades entre governos centrais e subnacionais afeta o processo de formulação e os resultados das políticas sociais (OBINGER, LEIBFRIED e CASTLES, 2005).

No entanto, o arranjo federativo não pode ser visto como uma estrutura estática e imutável. Gomes (2008) considera que o federalismo não equivale sempre à menor capacidade de coordenação e ao controle do governo central, nem, de forma contrária, a uma total liberdade para os governos subnacionais. O federalismo, na verdade, assume diferentes formas de interação entre o governo central e suas esferas. Esta diferenciação “revela um quadro de variadas combinações institucionais que produzem maior ou menor autonomia para os governos lo-

cais ou regionais, assim como maior ou menor supervisão nacional pelo governo central” (GOMES, 2008, p. 663).

No Brasil, o processo de redemocratização acarretou como umas das principais bandeiras a elaboração de uma nova constituição. A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo desenho federativo ao reconhecer os Municípios como entes governamentais, conferindo-lhes o mesmo status da União e dos estados. Esta mudança fomentou um processo complexo de municipalização das políticas públicas, sobretudo as políticas de educação, saúde e assistência social, que, de forma inovadora, foram reconhecidas como direitos sociais (SOUZA, 2005).

A municipalização da execução das políticas públicas também significou um processo de descentralização fiscal, beneficiando os governos municipais por meio de transferências federais através dos fundos de participação. A maior autonomia a partir da descentralização dos recursos permitiu o surgimento de diversas inovações no plano local, como o Orçamento Participativo, o Programa Bolsa Família e o Programa Mãe-Canguru (FRANZESE, 2010). Ainda assim, para a maioria dos Municípios brasileiros, a descentralização fiscal não acompanhou a descentralização das novas atribuições para os governos locais.

O novo desenho institucional exerceu um grande impacto na redefinição do padrão das relações intergovernamentais do país. Franzese (2010) apresenta duas particularidades importantes deste processo: a primeira consiste no já citado forte movimento pró-descentralização e a segunda se refere ao estabelecimento de competências compartilhadas entre os entes federais. A CF de 1988 fomentou a necessidade de um federalismo mais cooperativo, mas não definiu com clareza as competências e os mecanismos de cooperação entre as esferas de governo. Desta forma, as desigualdades socioeconômicas e institucionais locais foram reforçadas. A partir de 1995, há uma mudança na atuação do Governo Federal, que passa a assumir o papel de coordenação frente à necessidade de reduzir as disparidades regionais. O princípio de universalização passa a ser diretriz para a im-

plementação das políticas sociais, alterando o padrão de relações intergovernamentais.

Nas federações em que há maior desigualdade socioeconômica e de capacidades estatais entre as unidades subnacionais, a coordenação define o papel do governo central na busca por reduzir as disparidades através da equalização financeira e da indução de políticas nos governos locais (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

Em síntese, o papel coordenador da União está orientado para promover regras homogêneas para a execução de políticas públicas no governo local, especialmente por meio de sistemas de políticas públicas. O governo central utilizou, especialmente, dois mecanismos para fortalecer as regras federais: a obrigação de certos comportamentos aos governos subnacionais e o controle das transferências de recursos como um instrumento de indução de escolha (ARRETCHÉ, 2012). Ademais, os recursos institucionais também facilitaram a ação coordenadora da União.

Além de conduzir o papel de coordenador federativo, o Governo Federal é um dos principais financiadores das políticas sociais. Com a CF de 1988, os Municípios assumiram a atribuição de implementação de diversas políticas públicas. Os Estados assumiram o duplo papel de execução de serviços e coordenação regional.

Silva (2020) pontua que, na literatura sobre federalismo e relações intergovernamentais, há duas visões sobre a relação do Governo Federal com os governos estaduais e municipais. Por um lado, a primeira aponta a existência de um federalismo mais integrado, que guarda a centralização decisória no Governo Federal e a autonomia de implementação nos governos subnacionais, podendo ser identificada nos estudos de Arretche (2012, 2015). Desta forma, há uma fragilidade dos Estados no contexto federativo, assim afirmam Rezende (2013) e Prado (2013):

Esta concepção sugere que os amplos poderes regulatórios da união, a reduzida capacidade de vetos dos entes subnacionais e o comportamento partidário dos representantes estaduais no Congresso Nacional centralizam a autoridade política no gover-

no federal. Apesar disso, a autonomia política dos governos subnacionais exige que o governo central inclua as demandas e interesses de Estados e Municípios na formulação de políticas nacionais de modo a maximizar sua adesão. (SILVA, 2020, p. 22)

Por outro lado, há a concepção defendida por Silva (2020) e outros estudos sobre a atuação dos Estados nas políticas sociais (SEGATTO, 2015; GONÇALVES, 2009), que contrapõe a ideia de uma integração federativa. Estes estudos constataam a heterogeneidade no comportamento dos Estados frente aos Municípios, tanto na implementação quanto nos resultados das políticas públicas, fruto de suas competências, que resguardam sua autonomia federativa. No entanto, no que se refere ao papel de executor de serviços, as atribuições estaduais foram sobrepostas às atribuições municipais, exigindo estratégias de cooperação intergovernamental entre estas esferas (SILVA, 2020).

Com a ressalva da existência de diferentes atribuições dos governos locais nos arranjos federativos de outros países, Segatto e Abrucio (2016) destacam que a heterogeneidade na relação entre governos intermediários e governos locais não é um fenômeno somente brasileiro. A literatura revela que há um continuum de cooperação. Em um extremo, “há práticas mais institucionalizadas e com maior entrelaçamento entre os entes e, no outro, ações mais informais e com menor entrelaçamento. É importante ressaltar que podem ser encontradas, em um mesmo país, práticas mais e menos institucionalizadas e mais e menos entrelaçadas, dependendo da política pública” (SEGATTO e ABRUCIO, 2016, p. 416).

Em síntese, mesmo que o Governo Federal brasileiro tenha capacidade de formular políticas públicas que interfiram nos interesses e recursos dos governos estaduais e municipais, isto não significa a inexistência de espaços próprios de atuação dos governos subnacionais (SOUZA, 2018). É importante salientar que estes espaços se alteram de acordo com o setor e a trajetória de cada política pública e exigem perspectivas territoriais de cooperação entre os Municípios.

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. (ABRUCIO e SANO, 2013, p. 96)

Diante disto, tem-se a grande questão para as relações intergovernamentais no arranjo federativo brasileiro, qual seja: “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” (ABRUCIO e SANO, 2013).

3. Trajetória e organização das políticas de educação e saúde: a relação entre Estados e Municípios

Partindo do pressuposto que setor e trajetória das políticas públicas importam, optou-se por recortar a análise da relação entre Estado e Municípios em duas áreas de políticas públicas: educação e saúde, áreas que contam com estudos mais abrangentes e comparativos.

3.1 Políticas de saúde

Partindo do pressuposto que setor e trajetória das políticas públicas importam, optou-se por recortar a análise da relação entre Estado e Municípios em duas áreas de políticas públicas: educação e saúde, áreas que contam com estudos mais abrangentes e comparativos.

A primazia da dimensão municipalista da descentralização trouxe avanços para o SUS, sobretudo relacionados à responsabilização e à ampliação da capacidade de gestão em saúde dos Municípios. Além disso, o esforço necessário para seu cumprimento possibilitou a instituição de componentes importantes para o sistema, destacando-se a fir-

mação dos Conselhos de Saúde nas três esferas de governo, a progressiva modificação dos critérios de financiamento – passando do pagamento por produção para a transferência automática per capita – e a criação e consolidação dos colegiados intergovernamentais: a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) no nível federal e as Comissões Intergestores Bipartite (CIBs) no nível estadual. (DOURADO e ELIAS, 2011, p. 208)

Para Lima (2013, p. 90), o modelo de descentralização na política de saúde até o início do ano 2000 teve uma influência positiva na expansão dos serviços e das transferências de recursos. No entanto, não resolveu as imensas desigualdades regionais presentes no acesso, utilização e gasto público em saúde, além de não ter conduzido à integração de serviços, instituições e práticas no território e à formação de arranjos mais cooperativos na saúde”. A desigualdade tornou o processo de descentralização extremamente dependente das condições locais prévias e os resultados da política de saúde refletiram a heterogeneidade das capacidades técnicas e políticas dos governos subnacionais.

A partir da união de forças entre o Ministério da Saúde e a Comissão Intergestores Tripartite, é reforçada a ideia de que os gestores sanitários deveriam ser responsabilizados a partir de acordos e metas negociadas. A proposta de as três esferas assumirem um compromisso de forma cooperada e solidária resultou em um instrumento normativo, denominado Pacto pela Saúde 2006².

2. O Pacto pela Saúde é composto da articulação de três dimensões complementares: Pacto pela Vida, Pacto em Defesa do SUS e Pacto de Gestão do SUS. “O Pacto pela Vida corresponde à definição de prioridades, que se traduzem em objetivos e metas de melhoria das condições de saúde da população, a serem acordadas pelas três esferas de governo. Já o Pacto em Defesa do SUS indica a necessidade de um movimento político mais amplo, explicitando algumas iniciativas e ações para a garantia dos princípios e diretrizes da reforma sanitária, que transcendam os limites setoriais e aumentem a base de apoio à política de saúde nos governos e na sociedade. Por sua vez, o Pacto de Gestão estabelece diretrizes para o aprimoramento da gestão do SUS em oito aspectos: descentralização, regionalização, financiamento, planejamento, Programação Pactuada e Integrada (PPI), regulação, participação e controle social, gestão do trabalho e educação na saúde” (LIMA, 2012a).

O Pacto ratificou a importância da regionalização como um eixo orientador do processo de descentralização e das relações intergovernamentais. Estados e Municípios têm autonomia para delimitar de maneira compartilhada suas regiões de saúde nas CIBs e para definir quais serviços devem ser ofertados na região (DOURADO e ELIAS, 2011).

O Pacto 2006 instituiu uma nova instância de negociação intergovernamental no federalismo sanitário: a Comissão Intergestores Regional. Semelhante às CIBs, as CIRs são espaços deliberativos, mas se diferenciam pela abrangência de caráter regional, incluindo todos os Municípios que compõem determinada região e o representante estadual (DOURADO e ELIAS, 2011). Lima *et al.* (2012a, p. 1906) considera que a figura dos colegiados foi um resgate ao conteúdo político da regionalização, “ao admitir que a organização do sistema de saúde deva levar em conta a diversidade dos elementos que caracterizam e distinguem o território brasileiro e buscar a complementaridade entre as regiões”. Para Lima, houve uma tentativa de mudança de ênfase a fim de ressaltar a importância da “condução e da adaptação” estadual e restringir as determinações federais.

A intenção do Pacto pela Saúde 2006 foi aumentar a atuação da esfera estadual e reduzir o protagonismo federal. De acordo com Lima *et al.* (2012a), ele representa uma inflexão nas relações federativas por passar a destacar a importância de ações de cooperação intergovernamental e expandir o papel dos governos subnacionais nos processos de descentralização e regionalização.

Albuquerque (2013, p. 216) buscou analisar a regionalização dos Estados brasileiros, com base em mudanças nas diretrizes nacionais. Em Estados que alcançaram um grau maior de institucionalização da regionalização, destacou-se o fortalecimento do diálogo técnico-político por meio das CIBs e da CIR. Lima (2013, p.107) constatou que existe heterogeneidade entre as CIBs de cada Estado, especialmente no que diz respeito à sua dinâmica de funcionamento e à sua importância para a regionalização. Esta variação se relaciona “à ins-

titucionalidade dessa comissão, bem como aos padrões de relacionamento e processos políticos estabelecidos para seu funcionamento como instância de negociação e pactuação do SUS”.

Em análise das CIBs estaduais, as comissões que foram classificadas como avançadas apresentaram conteúdo das negociações diversificado, aderência à realidade estadual, compartilhamento de decisões e processo político das relações intergovernamentais cooperativo. A CIB do estado do Ceará recebeu esta classificação. A existência de Estados que “fogem ao perfil predominante [...] sinaliza a possibilidade de superação das dificuldades estruturais por meio de transformações institucionais e políticas” (MACHADO *et al.*, 2014, p. 649).

Dourado e Elias (2011) também apontam como a maior contribuição do Pacto 2006 a instituição das CIRs. Segundo os autores, os colegiados podem fortalecer a coordenação federativa através da condução estadual no planejamento e da exigência de participação compulsória dos Municípios e também evitam a sobreposição do governo estadual sobre os Municípios. Desta forma, as CIRs podem estimular a cooperação horizontal e a autonomia regional, mantendo as relações verticais.

Apesar do avanço na criação das CIRs, Lima (2013) destaca a necessidade de reconhecer que muitas delas não funcionam de maneira satisfatória devido à escassez de estrutura e recursos. “Falta avançar na configuração de estratégias e instrumentos de planejamento, regulação e financiamento que possam apoiar a conformação de sistemas públicos de saúde nos espaços regionais definidos por essas instâncias” (LIMA, 2013, p. 110).

Em síntese, a maior parte dos estudos aponta que a política de saúde conseguiu inovar em estratégias de coordenação federativa, principalmente com a instituição de comissões intergovernamentais de caráter nacional, estadual e regional e fóruns de negociação. A criação de espaços de arbitragem é essencial em arranjos que envolvem interdependência de autoridade e barganha federativa (ABRUCIO e SANO, 2013). Além dos arranjos

próprios do SUS, a política de saúde contempla o maior número de consórcios públicos como uma alternativa para a articulação intergovernamental.

O governo estadual ganhou mais espaço nos processos de descentralização e regionalização e o incentivo a redes de assistência regionais deu maior consistência à atuação municipal. A criação de espaços de negociação intergovernamentais abriu espaço para a redefinição dos papéis do governo estaduais e municipais e a formação do diálogo com foco nas especificidades locais e regionais, entre as secretarias estaduais e municipais. No entanto, a atuação estadual não é homogênea em todo o território nacional. A variação ocorre devido a fatores de naturezas diversas:

- a) “Entre os fatores de natureza **histórico-estrutural**, destacam-se aqueles ligados às dinâmicas socioeconômicas e às características dos sistemas de saúde no plano loco-regional” (VIANA, LIMA e FERREIRA, 2010).
- b) Entre os aspectos de ordem **político-institucional**, o legado de implantação de políticas prévias de descentralização e regionalização, o aprendizado institucional acumulado pelas instâncias do SUS (particularmente, os Conselhos de Representação dos Municípios e as Comissões Intergestores Bipartites) e pelos governos estaduais e municipais, a existência de uma dada cultura de negociação intergovernamental, a qualificação técnico-política da burocracia, e os modos de operação e condução das políticas de saúde nos estados.
- c) “No que tange aos fatores **conjunturais**, os relacionados à ação política, como o perfil e trajetória dos atores sociais, a dinâmica das relações intergovernamentais e a prioridade da regionalização na agenda governamental, repercutem no processo decisório e nas escolhas realizadas” (LIMA et al., 2012b, p. 1910-1911).

3.2 Política de educação

Diferentemente da política de saúde, a política de educação não possui uma organização sistêmica. No entanto, a CF de 1988 estabeleceu o conceito de Regime de Colaboração para a política, o que significa que as esferas governamentais devem colaborar entre si na oferta da educação. A partir do texto constitucional, aos Municípios coube a oferta da educação infantil. Aos Estados, a oferta do ensino médio. Estados e Municípios passaram a compartilhar a oferta do ensino fundamental. À União coube o papel de reduzir as desigualdades, sobretudo por meio de diretrizes nacionais, redistribuição de recursos e ações de assessoria técnica. Contudo, este papel da União só foi efetivado, posteriormente, no Governo FHC e, em seguida, no Governo Lula (SEGATTO, 2015).

A partir deste período, alguns mecanismos de coordenação federativa passaram a fazer parte do Regime de Colaboração na educação, entre eles, Segatto (2015) elenca:

- a) Plano de Ações Articuladas (PAR) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB): compreendem estratégias de assessoria técnica e redistribuição de recursos;
- b) Plano Nacional de Educação (PNE), Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Prova Brasil, Provinha Brasil, Avaliação Nacional de Educação (ANA) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): normatizações, regulamentação e avaliações nacionais;
- c) Espaços de negociação informais entre as esferas federativas: articulações que ocorrem entre o Ministério da educação e as organizações de interesses dos Municípios e Estados, A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED).

Segatto (2015) aponta que, apesar dos avanços decorrentes destes mecanismos a partir de 1995, a ausência de regulamentação do regime de colaboração entre as esferas governamentais e a baixa consolidação de padrões mínimos nacionais fragilizam até mesmo a coordenação federal da política. “Ainda verifica-se que o Sistema Nacional de Educação está centrado na relação vertical entre o Governo Federal, os Estados e os Municípios. As cooperações vertical, entre Estados e Municípios, e horizontal, entre esses entes, não têm tido espaço (SEGATTO, 2015, p. 79).”

Enquanto na política de saúde, pelo menos no campo normativo, há um compartilhamento mais claro entre as competências municipais e estaduais, na política de educação, os entes possuem áreas comuns e sem delimitação clara no ensino fundamental, o que assevera a sobreposição de redes de ensino e a disputa por número de matrículas. Este é um ponto relevante, uma vez que a atuação do governo estadual é importante para explicar a municipalização da política de educação (GOMES, 2009). Um dos desafios para que os Estados assumam este papel é a ausência de instâncias institucionalizadas de negociação federativa vertical.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9394, de 1996, reforça que as esferas governamentais devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Isto significa que os Municípios detêm autonomia para estabelecer normas complementares próprias para seu sistema, assim como podem optar por participar dos sistemas estaduais (SILVA, 2020).

Gomes (2008) analisou os fatores que influenciam as decisões dos governos municipais em relação à provisão de serviços públicos na federação brasileira. A autora utilizou como objeto empírico a municipalização do ensino fundamental no país. Contrariando a interpretação então dominante, que apontava o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valo-

rização do Magistério (Fundef)³, uma medida federal, como o único fator explicativo para municipalização da educação no Brasil, Gomes (2008) apresenta o interesse dos governos estaduais em “transferir” o serviço para os seus Municípios e a consolidação deste interesse em programas estaduais, adicionais ao Fundef, como o principal fator explicativo para a municipalização.

O resultado de seu trabalho identificou a existência de programas estaduais como um fator determinante na adesão dos governos municipais a novos encargos na educação. Em Estados que foram intensamente atingidos pela perda de receitas com a implementação do FUNDEF e que não adotaram programas de incentivo adicionais, o crescimento da municipalização foi inferior.

Desta forma, Gomes (2008) argumenta que o papel do governo estadual continua decisivo na descentralização de serviços públicos que exige a adesão dos governos municipais. Mesmo que a esfera estadual não seja um empecilho para a aprovação de normas federais e “o governo federal tenha condições de aprovar medidas que interferem na autonomia de gastos dos entes federados” (p. 33-34), a esfera estadual permanece como um dos atores centrais para a implementação de políticas públicas.

Segatto e Abrucio (2016) analisaram a atuação de seis governos estaduais, a saber, Acre, Ceará, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará e São Paulo, no processo de coordenação federativa em seus Municípios na área da educação. Os resultados da pesquisa mostraram que os modelos de cooperação entre Estados e Municípios são diversos. Dos Estados analisados, apenas o caso cearense apresenta um modelo que pode ser caracterizado como uma coordenação estadual, dentro de uma lógica de atuação institucionalizada, estável e sistêmica.

3. “Logo após a promulgação da LDB e criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Trata-se de um dos mecanismos identificados pela literatura como exemplo de instrumento de coordenação e indução federal a descentralização das políticas sociais” (ARRECTHE, 2004; ABRUCIO, 2005) (SILVA, 2020, p. 131). Em 2006, o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Em 2020, foi aprovado o Novo Fundeb, através de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC).

Segatto (2015) analisou mais explicitamente a relação entre os Estados e os Municípios, tendo também como objeto empírico a política de educação do Brasil. Ademais, também verificou o impacto desta relação nas políticas educacionais e a existência de uma coordenação estadual. Nos casos em que constatou sua existência, averiguou se ela reduz o nível de desigualdade nos resultados da política de educação. A autora constatou que as relações entre Estados e Municípios são muito heterogêneas no Brasil, ou seja, não há um padrão entre elas. Segatto aponta como um dos diferenciais da experiência cearense a ação do governo estadual na uniformização das condições institucionais entre os Municípios. Nos demais Estados, apesar de não haver coordenação, a maioria possui parcerias com os Municípios. Neste sentido, apesar de não haver uma institucionalidade homogênea, a relação entre Estados e Municípios é cada vez mais fortalecida com a ideia de cooperação.

Segatto conclui que o resultado cearense mostra que, “ao estabelecer padrões mínimos em termos de condições institucionais em todos os seus Municípios, aumenta-se a probabilidade de redução das desigualdades de resultados entre as políticas municipais de Educação” (SEGATTO, 2015, p. 163-164). Logo, assim como o Governo Federal se utiliza da coordenação para reduzir as desigualdades em federações, os Estados podem desempenhar um papel de coordenação para reduzir as diversidades intermunicipais.

Por fim, Silva (2020) se debruçou, de maneira pioneira, sobre uma análise comparada da cooperação entre Estado e Municípios nas políticas de educação e saúde. O autor construiu um indicador sintético, o Índice de Cooperação Estado-Local (ICE), composto de três dimensões (cooperação em políticas públicas, cooperação na estrutura de governança e cooperação financeira), a fim de mensurar o fenômeno cooperativo estado-município na educação e saúde.

O Índice corroborou a heterogeneidade na cooperação entre os governos estaduais nas duas políticas. Um

dos principais argumentos do autor é que os desenhos nacionais das políticas importam, mas são insuficientes para induzir a atuação cooperativa nos estados.

No caso da saúde, o desenho nacional do SUS, configurado a partir de uma lógica de federalismo executivo, tentou suprir a ausência de representatividade municipal no legislativo estadual, instituindo fóruns deliberativos intergovernamentais – e o caso das comissões intergestores. Mesmo assim, o domínio financeiro e normativo do governo federal não foi capaz de produzir padrões mínimos nacionais no que diz respeito ao comportamento cooperativo dos governos estaduais – sua principal atribuição. A heterogeneidade constatada pelo ICE é evidência disso. No caso da educação, essa diversidade na cooperação vertical subnacional é ainda mais profunda – o índice registrou um maior coeficiente de variação –, devido à ausência destes espaços decisórios intergovernamentais. A regulamentação do SNE [Sistema Nacional de Educação] poderia minimizar tal variação interestadual. (SILVA, 2020, p. 301)

O estudo também corroborou a hipótese de que o contexto político-institucional é um fator explicativo de maior peso na decisão estadual de cooperar com os Municípios do que os fatores estruturais. Dentre os fatores estruturais, o mais propalado na literatura como determinante da fragilidade estadual (REZENDE, 2013) e impeditivo cooperativo é a situação fiscal dos Estados (MENICUCCI e MARQUES, 2016). Silva (2020) constata que não há uma relação de causalidade entre a situação financeira estadual e o nível de colaboração entre Estado e Municípios na política de educação e saúde. O autor cita o exemplo do estado do Ceará, que registrou um dos mais altos ICEs para as duas políticas, apesar de ser um dos Estados com maior nível de endividamento.

4. Pistas para a melhor colaboração entre Estados e Municípios

Como os estudos mais abrangentes sobre a cooperação entre Estado e Municípios (SEGATTO, 2015) e SILVA (2020) apontam, o Ceará como um Estado de nível elevado de cooperação nas políticas de educação e saúde, optou-se por apresentar os aprendizados de duas experiências cearenses destacadas na literatura: os Consórcios Verticais de Saúde e o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC).

De acordo com Silva (2020, p. 302), a trajetória das políticas de educação e de saúde no Ceará apresentou a predisposição do governo estadual em apoiar e coordenar o processo de municipalização das políticas. “Este processo permitiu o amadurecimento da noção de interdependência, ao mesmo tempo que a visão municipalista e colaborativa foi sendo sedimentada entre os principais atores que orbitam estes setores, estruturando *policy communities* estaduais.”

4.1 Consórcios Verticais de Saúde

A estratégia de consorciamento nasceu no estado do Ceará como uma das ações do Programa Estadual de Expansão e Melhoria da Assistência Especializada à Saúde (PROEXMAES), em 2007. O governo estadual propunha entregar dois equipamentos a cada região de saúde do Estado (Policlínicas e Centro de Especialidades Odontológicas, CEO) a fim de promover a interiorização dos serviços e aumentar seu papel de coordenação. O consórcio público foi escolhido como o modelo de gestão destes equipamentos.

Julião e Olivieri (2020) apresentam alguns aspectos importantes para a cooperação vertical no Ceará através de consórcios de saúde:

- a) A trajetória da política de saúde do Ceará: a análise comparativa entre os consórcios e outras estratégias de descentralização cearenses, como o Programa de Agentes de Saúde (PAS) e os Sistemas Microrregionais, revela que há um padrão de atua-

ção do Estado que pode ser caracterizado como “o governo central no local” (TENDLER, 1995).

- b) Estrutura de financiamento clara: para a Policlínica, os custos são divididos entre Municípios e Estado. Os CEOs possuem uma estrutura de financiamento tripartite: Municípios, Estado e Governo Federal. Os valores do custeio não são estanques, podendo o Estado contribuir mais com consórcios com menor número de participantes ou um valor menor em regiões com condições financeiras favoráveis⁴.
- c) Lideranças políticas e coesão entre a burocracia: a análise do papel dos políticos e burocratas na implantação dos consórcios indica a importância do governador e de uma burocracia ainda envolvida com ideais do Movimento Sanitarista. O fato de a cooperação entre Estado e Municípios estar na agenda do governador abriu as portas para a implantação dos consórcios. Porém ela não seria suficiente. A relação tecnopolítica foi um dos principais fatores para a implantação.
- d) A sobreposição entre o desenho institucional dos consórcios e a estrutura decisória do SU: os consórcios assumem a mesma regionalização da saúde e dialogam com CIRs, CIBs e Conselho das Secretarias Municipais de Saúde do Ceará (COSEMSCE). As Coordenadorias Regionais de Saúde, braços do Estado presente em todas as regiões, também são fundamentais para o diálogo intergovernamental.

4.2 Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC)

O PAIC tem o objetivo de alfabetizar todas as crianças da rede pública de ensino cearense até os 7 anos de idade. O Estado apoia os “Municípios na formulação e im-

4. A contribuição municipal vem do que ele recebe da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A mudança na divisão desta cota, pela Lei nº 14.023 de 2007, foi fundamental para tornar possíveis os consórcios. Para a saúde, os valores passaram a estar atrelados ao Índice de Qualidade da Saúde, que mede a qualidade das ações municipais com base na Taxa de Mortalidade Infantil, como indica a Cartilha da Cota Parte do ICMS no Ceará (JULIANO e OLIVIERI, 2018).

plementação de políticas voltadas à garantia do direito de aprendizagem com prioridade à alfabetização de crianças” (CEARÁ, 2012, p. 29). As ações principais do Programa são a “formação da burocracia das secretarias municipais e das escolas, a distribuição de materiais didáticos e a realização de avaliações” (SEGATTO, 2015, p. 86).

O PAIC espelhou-se na experiência exitosa de alfabetização na idade certa em Sobral (CE) (SILVA, 2020). Posteriormente, inspirou o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). A crescente melhoria no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos anos iniciais e finais do ensino fundamental tem sido atribuída ao Programa (VIEIRA, PLANK e VIDAL, 2019).

A literatura aponta alguns aprendizados sobre o Programa em relação à cooperação estado-município:

- a) Trajetória da política de educação: há uma “longa trajetória de esforços no sentido de ampliação do acesso e melhoria da qualidade percorrida pela política educacional do estado antes da adoção do PAIC” (VIEIRA, PLANK e VIDAL, 2019).
- b) Reivindicação do regime de colaboração na educação: o PAIC reivindica o regime de colaboração, apontado pela Constituição Federal e pela LDB, para reafirmar a atribuição do governo estadual em cooperar com os Municípios (SILVA, 2020).
- c) Forte política de *accountability*: três pilares foram importantes, quais sejam, avaliação, prestação de contas e responsabilização, e exigiram alterações no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará e publicização e hierarquização dos resultados alcançados sob a forma de boletins, mapas e outros mecanismos de divulgação (VIEIRA, PLANK e VIDAL, 2019).
- d) Alteração na legislação do ICMS com a criação de bônus associados a resultados, assim como na saúde (VIEIRA, PLANK e VIDAL, 2019).
- e) Estrutura de governança: a Secretaria de Estadual Educação conta com o Comitê de Articulação do PAIC, que consiste em um espaço consultivo

com a participação de diferentes entidades municipais, como associações de prefeitos e UNDIME. O Estado também possui uma “Secretaria-executiva de Cooperação com os Municípios, composta pela Coordenadoria de Cooperação com os Municípios para Desenvolvimento da Aprendizagem na Idade Certa (COPEM) e da Coordenadoria de Educação e Promoção Social (COEPS)” (SILVA, 2020, p. 181).

5. Considerações finais

O objetivo deste capítulo foi apresentar o que os estudos recentes mapearam sobre os limites e potenciais da colaboração entre Estados e Municípios no arranjo federativo brasileiro. A análise da literatura e das experiências dos Consórcios Verticais de Saúde e do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) veem ao encontro do que afirmou Abrucio e Grin (2017, p. 694): “A cooperação federativa não é um dado, mas um processo de construção entre esferas de governo. Como tal, demanda e depende da criação de um ambiente político e institucional que aproxime os interesses dos entes nas arenas que materializam as relações intergovernamentais”.

Há uma forte heterogeneidade na relação entre Estado e Municípios nas políticas de educação e saúde, explicada, sobretudo, pela trajetória da política e pelo contexto político-institucional no plano subnacional. As experiências de colaboração mais avançadas mostram o espaço do governo estadual quando assume seu papel de apoio e coordenação das políticas implementadas em seus Municípios.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. “A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. Jun, p. 41–67, 2005.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. “Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras”. In: GARCIA Luciana de Oliveira; OLIVEIRA, Nelcilândia Pereira de; ANTERO, Samuel A. (Orgs.). *Fundação Instituto para o Fortalecimento das*

Capacidades institucionais – IFCI/Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID/Ministério do Planejamento, orçamento e gestão – MPOG. Brasília: Editora IABS, 2013.

ALBUQUERQUE, Mariana Vercesi de. *O enfoque regional na política de saúde brasileira (2001-2011): diretrizes nacionais e o processo de regionalização nos Estados brasileiros* (Tese de doutorado). Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, 2013.

ALMEIDA, Maria H. T de. “Recentralizando a federação?” *Revista de Sociologia Política*, n. 24, jun., p. 29-40, 2005.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.

_____. (2015) “Intergovernmental relations in brazil: an unequal federation with symmetrical arrangements”. In: POIRIER, Johanne; SAUNDERS, Cheryl; KINCAID, John (eds). *Intergovernmental relations in federal systems: comparative structures and dynamics*. Ontario: Oxford University Press.

DOURADO, Daniel de Araújo; ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon. “Regionalização e dinâmica política do federalismo sanitário brasileiro”. *Revista de Saúde Pública*, v.45, n.1, p. 204-11, 2011.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. 210 f. Tese de Doutorado em Administração Pública. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo.

GOMES, Sandra. *Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000)*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 2008.

GONÇALVES, Renata da R. *Políticas habitacionais na Federação brasileira: os Estados em busca de seu lugar*. 2009. 155 f. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, F. L. “When feds and locals do not speak the same language: an analysis of dissonances in federative cooperation”. *Cadernos EBAPE.BR* (FGV), v. 14, p. 694-717, 2017.

JULIÃO, Karine Sousa; OLIVIERI, Cecília. “Cooperação intergovernamental na política de saúde: a experiência dos consórcios”.

cios públicos verticais no Ceará, Brasil”. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n. 3, 2020.

LIMA, Luciana Dias de. “A coordenação federativa do sistema público de saúde no Brasil”. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030 – *Prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: organização e gestão do sistema de saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, v. 3, 2013. p. 73-139.

LIMA, Luciana Dias de. et al. “Descentralização e regionalização: dinâmica e condicionantes da implantação do Pacto pela Saúde no Brasil”. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.17, n.7, p.1903-1914, 2012a.

LIMA, Luciana Dias de. et al. “Regionalização e acesso à saúde nos Estados brasileiros: condicionantes históricos e político-institucionais”. *Ciência & Saúde Coletiva* [online], v.17, n.11, p.2881-2892, 2012b.

MACHADO, Cristiani Vieira et al. “Federalismo e política de saúde: comissões intergovernamentais no Brasil”. *Rev. Saúde Pública*, São Paulo, v. 48, n. 4, p. 642-650, Aug. 2014.

MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson Maciel de Faria. “Cooperação e coordenação na implementação de políticas públicas: o caso da saúde”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 823-865, Set. 2016.

OBINGER, Hebert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. “Introduction: federalism and the welfare state”. In: OBINGER, Hebert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (eds.). *Federalism and the welfare state: new world and european experiences*. New York: Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 1-48.

PRADO, Sergio. “A federação inconclusa: o papel dos governos estaduais na federação brasileira”. In: REZENDE, Fernando (org.). *O federalismo brasileiro em seu labirinto*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

REZENDE, Fernando. “A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências”. In: _____. *O federalismo Brasileiro em seu Labirinto*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

SEGATTO, Catarina Ianni. *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental*. 2015. 196 f. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. “A coo-

peração em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros”. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, p. 411-429, jun. 2016.

SILVA, André Luis Nogueira da. *Os estados importam! Determinantes da cooperação subnacional nas políticas de educação e saúde do Brasil*. Tese de Doutorado CDAPG. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2020.

_____. *Os Estados no Suas: uma análise da capacidade institucional dos governos estaduais na assistência social*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2015.

SOUZA, Celina. *Coordenação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018.

_____. “Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988”. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

VAZQUEZ, Daniel A. *Execução local sob regulação federal: os impactos da LRF, Fundef e SUS nos municípios brasileiros*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2012.

VIANA, Ana Luiza d’Ávila; MACHADO, Cristiani Vieira. “Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na saúde”. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.14, n.3, p. 807-817, 2009.

VIANA, Ana Luiza d’Ávila; LIMA, Luciana Dias de; FERREIRA, Maria Paula. “Condicionantes estruturais da regionalização na saúde: tipologia dos colegiados de gestão regional”. *Ciênc. saúde coletiva* [online], v.15, n.5, p. 2317-2326, 2010.

VIEIRA, Sofia Lerche; PLANK, David Nathan; VIDAL, Eloisa Maia. “Política educacional no Ceará: processos estratégicos”. *Educação e Realidade* Edição eletrônica, v. 44, p. 1-24, 2019.

A **Série Cidadania e Política**, editada pela **Oficina Municipal** em conjunto com a **Fundação Konrad Adenauer** traz publicações didáticas que se baseiam nos cursos oferecidos por nossa Escola de Cidadania e Gestão Pública desde 2008.

Com estes livros, queremos oferecer aos participantes de nossos cursos, e de outras escolas de política e governo, um material rico onde possam aprofundar-se nos conteúdos e acessar as fontes bibliográficas mais relevantes para sua formação cívica e profissional, visando uma efetiva participação democrática, em especial, nos Municípios brasileiros.

A forma compacta dos textos e do projeto gráfico desta Série fazem parte de um projeto político pedagógico marcado pela simplicidade, beleza e profundidade conceitual, que norteiam todas as atividades da Oficina Municipal.

Esperamos que estes volumes atraentes e coloridos possam ser um estímulo à leitura e à reflexão pessoal em um mundo dominado pelas mídias eletrônicas e pelo consumismo de informações.