

# Territórios e escalas de cooperação e gestão consorciada: o caso francês e seus aportes à experiência brasileira

Suely Maria Ribeiro Leal

## Resumo

As mudanças na reconfiguração política e territorial das cidades, associadas à crise fiscal do Estado, tiveram impactos negativos sobre a organização Federativa brasileira. No início da presente década, a questão da reforma do Estado abre um amplo debate político centrado no aprofundamento do projeto de descentralização e na necessidade de cooperação entre os entes locais, estaduais e nacionais. Esse processo resulta na institucionalização pelo Governo Federal da Lei de Consórcios Públicos (Lei n. 11.107/05).<sup>1</sup> Este artigo reflete sobre modelos e escalas territoriais de gestão e governança consorciada, a partir dos aportes da experiência de *Coopération Intercommunale*, (Cooperação Intermunicipal) na França.<sup>2</sup> Discute os avanços e limites do modelo francês avaliando sua contribuição para o futuro da cooperação territorial consorciada no Brasil.

**Palavras-chave:** consórcios; gestão; território; intercomunal; comunidades de aglomeração; comunidades urbanas; comunidades de comunas.

## Abstract

*Changes in the political and territorial reconfiguration of the cities, associated with the fiscal crisis of the State, have had negative impacts on the Brazilian Federative organization. At the beginning of the present decade, the matter of State reform opens a wide political debate focusing on the expansion of the decentralization project and on the need of cooperation among local states and the national sphere. This process results in the institutionalization by the Federal Government of the Law of Public Consortiums (Law n. 11.107/05).<sup>1</sup> This article aims at a reflection on territorial scales and models of shared management and governance, based on the contribution of the French experience of *Coopération Intercommunale* (intercity cooperation).<sup>2</sup> It also discusses the progress and limitations of the French model, evaluating its contribution to the future of shared territorial cooperation in Brazil.*

**Keywords:** *consortiums; management; territories; intercommunal; communities of agglomeration; urban communities; communities of communes.*

## Introdução

As experiências de cooperação entre municípios ainda se constituem, no caso brasileiro, em práticas bastante embrionárias e pouco difundidas no espaço nacional. As mais conhecidas são os Consórcios na área de Saúde, na Gestão Metropolitana de Bacias Hidrográficas, ou Convênios estabelecidos no gerenciamento de projetos de natureza institucional. Essas formas de cooperação municipal, só recentemente foram regulamentadas por mecanismos normativos, através da Lei dos Consórcios Municipais, Lei 11.107, de 6 de abril de 2005.<sup>3</sup> Embora possam ser identificadas algumas experiências consorciadas no caso brasileiro, a exemplo dos consórcios no setor da saúde, essas práticas ainda são pouco difundidas no cotidiano da administração pública.

Na França, a Cooperação Intermunicipal conhece um crescimento depois da Lei de 12 de julho de 1999,<sup>4</sup> relativa ao reforçamento e a simplificação das formas de cooperação entre *communes*<sup>5</sup> (municípios). A malha territorial francesa passa a se organizar para implantar Établissements Publics de Coopération Intercommunale – EPCI à Fiscalité Propre (Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal com Tributação Própria - EPCI).<sup>6</sup>

No caso francês, a Cooperação Intermunicipal vem se constituindo em prática corriqueira na vida política local para fazer face às dificuldades de gestão e governança de grande número de municípios. Essas formas de cooperação foram intensificadas a partir de 1982, com o projeto de reforma do Estado no sentido da descentralização. Os efeitos da descentralização marcaram

uma mutação. De uma concepção geográfica abstrata, o território tornou-se um lugar da ação viva das políticas públicas. A lógica ascendente de levar em conta as questões locais substituiu uma política de organização do território centralizada. O aparecimento da noção de território pertinente modificou a distribuição dos contratos econômicos e sociais. O desenvolvimento das políticas contratuais e da Intercommunalité (Intermunicipalidade) contribuem para uma nova forma de relacionamento entre as esferas governamentais, não governamentais e com os setores privados. Na atualidade, o espaço territorial francês encontra uma grande multiplicidade de mecanismos de Cooperação Intermunicipal criados pelo poder público e orientados segundo princípios políticos, econômicos, sociais, legais e fiscais.

## Percursos da cooperação consorciada no Brasil

No Brasil, a Cooperação Intermunicipal vem se afirmando como um importante instrumento para o fortalecimento dos municípios e se impõe, a cada dia, em termos de coerência do desenvolvimento do território e de eficácia na gestão pública e melhoria da solidariedade financeira e, ainda, como meio para o fortalecimento da democracia e do desenvolvimento das estruturas locais.

A adoção de estruturas de consorciamento tem correspondido aos momentos de maior autonomia e descentralização federativa, caracterizando-se como instrumento de cooperação, coordenação e pactuação federativa entre as esferas da União, estados e municípios.

No período que se inaugura com a democratização do país, a partir da Constituição de 1988, o debate sobre a gestão consorciada passou a assumir papel central nas questões relativas aos processos de governança municipal. No entanto, a ausência de regulação jurídica no disciplinamento de acordos cooperativos de consórcios públicos e ou convênios de cooperação sempre se constituiu em entrave à implementação e funcionamento de estruturas consorciadas. A falta de regulação jurídica vem associada, além disso, à competição federativa induzida pela crise financeira do Estado brasileiro, que tem incitado à guerra fiscal entre os municípios e dificultado o atendimento das demandas das políticas públicas locais.

Ações mais consolidadas no sentido da promoção de articulação consorciada entre municípios podem ser identificadas a partir da década de 2000 no segmento da Saúde, tendo como mecanismo indutor a adesão dos municípios ao Sistema Único de Saúde (SUS).<sup>7</sup> A natureza integradora do SUS nas soluções na área da Saúde Pública favoreceu a criação de consórcios na área da saúde, que em 2000 envolviam 1.969 municípios, em comparação com 64 na habitação e 85 na limpeza urbana e 161 na área dos serviços de esgotamento sanitário (Ribeiro, 2005a, p. 11).

Em que pese o seu crescimento em algumas áreas das políticas urbanas, os consórcios continuaram submetidos à precariedade legal e sem direito à personalidade jurídica, tendo limitada a sua utilização. Em 1998, no bojo da aprovação da Emenda Constitucional n. 19, a Constituição, no seu artigo 241, voltou a recepcionar explicitamente o instituto dos consórcios públicos, conceituando-o como mecanismos

destinados à gestão associada de serviços públicos a serem utilizados pelos três entes federativos. Determinava, ainda, que a matéria deveria ser objeto de disciplinamento por meio de lei específica (Vital, 2005).

Em 2002, a eleição do Presidente Luis Inácio Lula da Silva veio criar condições políticas favoráveis ao projeto dos consórcios públicos. A criação do Ministério das Cidades (2003) e a realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades constituem-se em passo inicial à construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU. Dentre as proposições para fazer face à crise urbana brasileira, foi evidenciada a necessidade do envolvimento e da estreita articulação entre os três níveis de governo, da sociedade civil e do setor privado na adoção de uma política nacional orientadora e coordenadora de planos, projetos e atividades (ibid.).

A consecução dessa política vem requerer, portanto, a adoção de um novo pacto federativo de caráter cooperativo, no qual se possa estabelecer um equilíbrio entre a autonomia e a interdependência, entre o local e o nacional, entre a unidade e a diversidade, de modo que passem a ganhar relevância os aspectos relativos à coordenação e cooperação intergovernamentais (Brasil, 2004a, pp. 7-13).

O processo para efetivação da Lei dos Consórcios Públicos (Lei n. 11.107) passou por diversas etapas, iniciando-se pela regulamentação do art. 241 da Constituição Federal e a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial – GTI,<sup>8</sup> que esboçou uma proposta a partir da ausculta a diferentes especialistas. O esboço inicial foi também submetido aos governadores dos estados, aos prefeitos das capitais, à Frente Nacional dos Prefeitos, à Confederação Nacional dos

Prefeitos e a gestores de consórcios em funcionamento (Vital, 2005).

O texto apresentava como sugestões a criação de dispositivos que ampliassem a cooperação federativa entre todos os seus entes; que aumentassem a capacidade instrumental do governo federal para coordenar a implementação de políticas públicas em conjunto com os estados, o Distrito Federal e os municípios; e que fornecessem segurança jurídica ao uso dos instrumentos de consorciamento. Também foram incorporadas ao texto, entre outros aspectos, as questões relativas ao reforço à função do planejamento no setor público, especialmente quanto ao desenvolvimento regional e à prestação de serviços públicos, o respeito às exigências do direito público, a observância das regras orçamentárias e da responsabilidade solidária. Essas propostas transformaram-se no Projeto de Lei n. 3.884, protocolado em regime de urgência na Câmara dos Deputados em 25 de junho de 2004 (Brasil, 2005).

Em 6 de abril de 2005, a exigência de estabelecer as normas gerais de contratação dos consórcios públicos seria sanada, por intermédio da Lei n. 11.107 (ibid.).

Os municípios foram os mais diretamente beneficiados por esse diploma legal, podendo promover consórcios públicos para a realização de serviços comuns entre si ou de forma conjunta com a União e estados. Nos moldes postos pela Lei, o consórcio trata-se de um instrumento que pretende trazer ganhos de eficiência na gestão e na execução das despesas públicas e possibilitar a criação de parcerias as mais diversas.

Nessa direção, a partir da efetivação do consorciamento, o Poder Público pode firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílio, contribuições

e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo; pode, ainda, nos termos do contrato constitutivo, promover desapropriações e instituir serviços nos termos da declaração de utilidade, necessidade pública ou interesse social realizada pelo Poder Público, podendo ainda ser contratado pela administração direta ou indireta dispensada a licitação (ibid.).<sup>9</sup>

O consórcio público como está previsto é o mecanismo que faltava para a execução das funções públicas de interesse comum das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos estados, dando aos municípios a oportunidade de se associarem na gestão dos serviços e na execução de suas obras, contando inclusive com a participação do Estado e da União.

## Modelo Francês de cooperação intermunicipal

A organização que estrutura o território francês remonta à Revolução Francesa. O debate sobre a organização territorial é um dos primeiros na matéria, contido na Constituição de 1789 que cria o *Département* (Departamento) a partir de uma construção intelectual que respeita, todavia, a geografia. A sua criação é precedida pela anulação dos diferentes níveis de circunscrição que predominavam sobre as estrutura medieval procurando romper, o mais possível, com vínculos feudais do passado.<sup>10</sup>

Ao inverso desse processo, as *communes* (municípios) foram organizadas constitucionalmente em 1792, levando-se

em conta a realidade que estruturava o território. Elas não foram, propriamente falando, uma criação legal, mas nomes dados pela lei e dotadas de uma organização e de um estatuto jurídico uniforme. A *commune* (município) é a estrutura de base da organização administrativa francesa – “união de habitantes ligados a interesses comuns”. Atualmente, existem sobre o território francês 36.584 *communes* (municípios), as quais podem ser consideradas uma tradição francesa de organização territorial onde vivem 75% da população urbana do país.<sup>11</sup> O debate político sobre a cooperação municipal surge após a II Guerra Mundial. A urbanização acelerada, o êxodo rural, a reestruturação industrial, o desenvolvimento dos meios de transportes e a organização espacial das cidades passaram a evidenciar, ainda mais, as dificuldades da maioria dos municípios franceses para assumir o desenvolvimento dos serviços locais e levar a termo as missões de desenvolvimento econômico e de ordenamento dos territórios. Cerca de 80% dentre eles têm menos de 1.000 habitantes, o que vem conduzindo os poderes públicos a incitar o reagrupamento municipal. Essa reaproximação se limita, seguidamente, a realizar em comum alguns serviços e fusões, restando a *commune* como um quadro de referência forte para seus habitantes e seus eleitos, podendo a mesma ser considerada uma tradição na organização territorial francesa.

Numerosas reformas foram adotadas para tentar responder às exigências do momento. Em 1959, foram criados: o Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple – SIVOM (Sindicato Intermunicipal de Vozcação Múltipla – SIVOM)<sup>12</sup> para o espaço rural, e o *District* (Distrito), inicialmente previsto para os municípios urbanos. Em 1966, as

aglomerações de Lille, Bordeaux, Lyon e Strasbourg se reagruparam sob a forma de *communauté urbaine* (comunidade urbana). A Lei de 16 de julho de 1971, relativa às fusões de municípios, prevê a integração de numerosas e pequenas comunidades.

*L'Intercommunalité* (A Intermunicipalidade) surge como fato posterior, respondendo, depois de longo tempo, a um desejo de suprir a fragilidade política, demográfica e fiscal dos municípios. De fato, cerca de 32.000 deles contam menos de 2.500 habitantes, cerca de 3.280 contam com menos de 700 habitantes; 1.200 com 200 mil, sendo que somente 103 municípios possuem mais de 50.000 habitantes (Le Saout, 1998, p. 8). Essas cifras colocam em evidência a necessidade que se impõe aos municípios franceses de reagrupamento para fazer face às ações de gestão dos serviços públicos (lixo, saneamento básico, água, desenvolvimento econômico e organização do território).

A Cooperação Intermunicipal se afirma, portanto, como ponto forte na permanência da *commune* e se impõe mais e mais, em termos de coerência do desenvolvimento do território e da eficácia na gestão e melhoria da solidariedade financeira.

Dez anos depois da lei relativa às fusões, a política de descentralização coloca novamente a gestão municipal como questão importante. Por intermédio do ato fundador da Lei de 2 de março de 1982, é votada posteriormente, em 6 de fevereiro de 1992, a Loi d'Administration Territoriale da République – ATR (Lei de Administração Territorial da República –ATR), que instaurou dois novos tipos de estabelecimentos intermunicipais: a *communauté de communes* (comunidade de municípios)<sup>13</sup>

e a *communauté de villes* (comunidade de cidades).<sup>14</sup>

Depois da adoção da Lei retroativa à administração territorial da República, de 1992, a França vê sua malha territorial se organizar para implantar Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal com Tributação Própria. Esse movimento de cooperação intermunicipal conhece um novo crescimento depois da adoção da Lei de 12 de julho de 1999, relativa ao reforço e à simplificação da Cooperação Intermunicipal. Este texto constitui uma nova fase no desenvolvimento do projeto da *Intercommunalité* (Intermunicipalidade).<sup>15</sup>

A Lei de 1992 é considerada particularmente benéfica ao mundo rural, pelo viés notadamente do desenvolvimento das comunidades de municípios, o mesmo não pode ser dito com respeito à estruturação do espaço urbano. Com efeito, a limitação da fórmula da comunidade urbana, para as médias aglomerações, não permitiu resolver os problemas para cada comunidade de cidade (*ville*). É assim que a Lei de 12 de julho de 1999 propõe uma nova arquitetura institucional para a cooperação intermunicipal no meio urbano, prevendo a revisão da fórmula da *communauté urbaine* (comunidade urbana) para as grandes (maiores) aglomerações, aquelas contando com mais de 500.000 habitantes, e de criar para as aglomerações médias uma nova categoria jurídica de cooperação: *communauté d'agglomération* (comunidade de aglomeração).<sup>16</sup> Os limites territoriais de uma Comunidade de Aglomeração se restringem às áreas urbanas. Para que uma Comunidade de Aglomeração seja criada, a população total das Comunas (municípios) que a compõem deve ser de, no mínimo, 50 mil habitantes, e a Comuna sede da Aglomeração deve pos-

suir 15 mil habitantes. Essa condição não é um requisito quando se trata da *commune chef du département* (município sede do departamento). Essa dupla exigência reserva à criação das comunidades de aglomeração às zonas urbanas representando espaços onde o tamanho aparece como suficiente para definir políticas da aglomeração, notadamente nos domínios dos setores estruturantes como transportes, urbanismo e habitação. Por isso as *communauté d'agglomération* (comunidades de aglomeração) devem exercer competências, obrigatórias ou opcionais, cujo conteúdo preciso é definido pela lei, a menos que ela não dependa de uma decisão sobre seu interesse comunitário. Nesse quadro, as *communauté de communes* (comunidades de municípios) tendem a reencontrar sua vocação inicial de estrutura mais voltada para o meio rural e adaptada à sua *Intercommunalité* (Intermunicipalidade) de pequeno tamanho. Assim, seu regime jurídico não se encontra modificado pelo voto recente do texto. Além do mais, é possível mencionar a obrigação de continuidade territorial, exigida quando da criação e mesmo para extensões futuras, assim como o encorajamento dado a escolha da *Taxe Professionnel Unique* (Taxa Profissional Única).<sup>17</sup>

Constatando a complexidade das instituições da *Intercommunalité* (Intermunicipalidade) a Lei de 1999<sup>18</sup> buscou racionalizar os tipos de estruturas pondo fim aos distritos e à comunidade de cidade e retendo apenas três categorias de estabelecimentos públicos de cooperação intermunicipal com tributação própria: a *communauté urbaine* (comunidade urbana) que serve de quadro para cooperação intermunicipal nas grandes aglomerações; a *communauté d'agglomération* (comunidade de aglomeração), mais voltada

às cidades e ao meio ambiente urbano; a *communauté de communes* (comunidade de municípios) não subordinada a um limite demográfico, destinada às pequenas aglomerações e ao meio rural. Foram ainda mantidos os *Syndicats de Communes – SIVU e SIVOM* (Sindicatos de Municípios) – SIVU e SIVOM e os *Syndicats Mixtes* (Sindicatos Mistos).

O texto prevê que as comunidades de aglomeração, as futuras comunidades urbanas e as futuras comunidades de municípios se apoiem sobre um perímetro contínuo e sem divisão, do mesmo modo que todo o grupamento se transformando em uma outra categoria de estabelecimentos públicos de cooperação intermunicipal, permitindo, desse modo, aos grupamentos se assentarem sobre um território homogêneo e coerente.

A racionalização das estruturas intermunicipais passa, igualmente, pela previsão das superposições de estruturas e de cruzamentos de competências. A fim de se antecipar aos cruzamentos de competências, o texto prevê que um município não poderá pertencer senão a um só Estabelecimento Público de Cooperação Intermunicipal com Tributação Própria: e facilita, por outro lado, as retiradas dos Sindicatos de Municípios. O projeto de lei reforma também, sensivelmente, o mecanismo de representação, substituindo para municípios aderentes a uma comunidade ou a uma comunidade urbana. O segundo ponto da simplificação consiste na harmonização do direito de cooperação intermunicipal. Esse esforço de harmonização incide principalmente sobre a designação dos delegados, a representação dos municípios, as regras de funcionamento e da maioria qualificada ou ainda, sobre as condições de criação. É assim criado um verdadeiro corpo de regras comuns para o

conjunto dos Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal – EPCI.

Embora tenha sido alvo de intensos debates no meio parlamentar, a Lei não veio a introduzir a eleição direta pelo sufrágio universal dos delegados comunitários. Desse modo, somente os *conseillers municipaux* (conselheiros municipais)<sup>19</sup> poderão ser designados delegados comunitários dos Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal: a informação e a participação dos habitantes serão possibilitadas desde que o órgão deliberativo do grupamento poderá criar comitês consultivos sobre todos os serviços de interesse intermunicipal relevante e de competência dos estabelecimentos.

A representação dos cidadãos é assegurada através dos órgãos eleitos pelo sufrágio universal para as coletividades locais, sendo um Estabelecimento Público de Cooperação Intermunicipal administrado, conforme o caso, por um *comité* ou *conseil* (comitê ou conselho) composto por *délégués élus* (delegados eleitos) pelo *conseil municipal* (conselho municipal) de cada *commune membre* (município membro). O município conserva, portanto, o controle como órgão deliberante procedendo à designação de delegados, via conselho. Possuem, além dos comitês ou conselhos, um gabinete composto pelo presidente e membros (vice-presidente, tesoureiro e secretários) eleitos pelo conselho.

A questão da legitimidade da representação indireta tem sido motivo de questionamento por parte dos setores políticos. Hoje, cerca de 80% da presidência dos Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal são ocupados por *maires* (prefeitos) e 18% dos presidentes possuem mandatos – 6,3% de *conseillers* (conselheiros) e 11,7% *adjoints* (assessores do prefeito).

A situação da Cooperação Intermunicipal na França passa por novas mudanças a partir de 2000. Sob a orientação normativa da Lei 1999, que põe fim aos distritos e à comunidade de cidades, os Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal com Tributação Própria irão se restringir a três categorias: a *communauté urbaine* (comunidade urbana), a *communauté d'agglomération* (comunidade de aglomeração), *communauté de communes* (comunidade de municípios) (ver Figuras).

Em 1999, o número de Estabelecimentos de Cooperação Intermunicipal com Tributação Própria equivalia a 1.680 grupamentos, divididos entre Sindicatos de Vocação Única (SIVU), Sindicatos de Vocação Múltipla (SIVOM), Sindicatos Mistos, distritos, comunidades urbanas, Sindicatos de Aglomeração Urbana, comunidades de municípios ou comunidades de cidades. Esses grupamentos abrangiam pouco mais de 19.000 municípios e uma população de 34.030.789 habitantes (DGCL – Ministère de l'Intérieur – France, 2001).

As comunidades urbanas somavam no ano de 2000 12 grupamentos abrangendo 311 municípios, reagrupando uma população de 4.638.748 habitantes. Em 2001, o número de grupamentos é acrescido para 14, incorporando 348 municípios e uma população acima de 6 milhões de habitantes. Em 2001, os efeitos da lei de 1999 já podem ser melhor observados, tendo havido um acréscimo significativo no número de grupamentos de comunidades de aglomeração que passam de 50 em 2000 para 90 em 2001; o número de municípios reagrupados se amplia de 756 para 1.435; a população reagrupada passa de 5.992.885 para 11.456.020. Observa-se também um

declínio no número de distritos e o desaparecimento das comunidades de cidade (DGCL – Ministère de l'Intérieur – France, 2001).

O desenvolvimento de grupamentos com tributação própria segue uma evolução considerável. Embora, até 1993, os Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal com Tributação Própria não concerne senão cerca de 16 milhões de habitantes repartidos sobre 466 grupamentos; a partir da adoção da Lei ATR se verá nascer uma dinâmica real para os estabelecimentos públicos com fiscalidade própria.

A cooperação intermunicipal na França obteve um enorme impulso a partir da Lei de julho de 1999. De fato, em 2000, 1.846 Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal com Tributação Própria reagrupavam 21.339 municípios representando 37,1 milhões de habitantes. O número de Estabelecimentos com Taxa Profissional Única triplicou entre julho de 1999 (109 estruturas) a janeiro de 2000 (303), como também a população concernente (4,2 milhões para 13,1 milhões). Em 2001, o número de grupamentos com tributação própria se eleva a 2.000, sendo o número de municípios reagrupados equivalente a 23.458 e a população a 40, 3 milhões de habitantes (DGCL – Ministère de l'Intérieur – France, 2001).

A área urbana foi particularmente marcada pelo crescimento da cooperação intermunicipal: em 2000 foram criadas cerca de 50 comunidades de aglomeração, sendo também significativo o aumento dos grupamentos com tributação própria particularmente ilustrado pela evolução das comunidades de municípios. Embora a adoção da lei de 12 de julho de 1999, relativa ao reforço e à simplificação da

cooperação intermunicipal tenha multiplicado as estruturas intermunicipais sobre porções do território que permaneciam pobres em grupamentos, a tipologia da prática intermunicipal demora a se revelar em antigas tradições de cooperação.

Os dados acima demonstram que parece ser irreversível o cenário da cooperação intermunicipal francesa, o que, a longo prazo, vai transformar profundamente a organização territorial do país. Como estima a DGCL – Ministère de l'Intérieur – France, a persistência desse movimento daqui a dez ou quinze anos levará a França a possuir em torno de 3.500 comunidades de municípios, 130 comunidades de aglomeração e 20 comunidades urbanas.

A distribuição da população, segundo tipo de grupamentos, também evidencia a importância adquirida pelos Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal – EPCI. Cerca de 50% dos grupamentos contavam entre 2.000 e 20.000 habitantes. Os grupamentos de sindicatos são mais numerosos nas faixas de população entre 1.000 a 50.000 habitantes; os distritos, entre 2.000 e 50.000; as comunidades de municípios, entre 1.000 e 50.000, as comunidades urbanas e as comunidades de aglomeração, entre 50.000 e 300.000 habitantes. Essas informações são compatíveis com as regras de criação dos estabelecimentos que determinam que as comunidades urbanas devem compor uma população acima de 20 mil e as comunidades de aglomeração têm que possuir no mínimo 50 mil habitantes.

## Aportes da cooperação intermunicipal na França à cooperação consorciada no Brasil

Os rumos da cooperação intermunicipal na França podem ser delineados no documento *Refonder l'Action Publique Locale* (Refundar a Ação Pública Local), relatório elaborado pela Commission pour l'Avenir de la Decentralisation (Comissão para o Futuro da Descentralização) sob a coordenação de M. Pierre Mauroy.<sup>20</sup>

O relatório contempla o projeto de lei da descentralização a vigorar a partir de 2007, que traça os novos horizontes da ação intermunicipal francesa. As novas perspectivas abertas no quadro desse relatório podem ser sintetizadas nas doze orientações prioritárias objeto de análise do Legislativo:

- [...] 1. Uma Cooperação Intermunicipal Democratizada; 2. Uma Coletividade Departamental Renovada; 3. Um Poder Regional Forte; 4. Uma Desconcentração Acrescida; 5. Competências Melhor Distribuídas; 6. Os Princípios Reafirmados; 7. Uma Democracia de Proximidade; 8. O Acesso mais Democrático às Funções Eletivas; 9. Uma Melhor Segurança Jurídica; 10. Uma Adaptação da Função Pública Territorial às Exigências da Descentralização; 11. A Modernização dos Financiamentos Locais; 12. Um Debate Nacional e uma Conferência Anual. (Commission pour l'Avenir de la Centralisation, 2000)

O modelo francês de descentralização passou, nos últimos vinte anos, por inúmeros avanços. A ruptura com a longa tradição jacobina – centralizadora – propiciada depois dos anos oitenta pela introdução das Leis de 1982 e 1983, redefiniu a arquitetura institucional em nível local provocando um movimento irreversível de mudança no modo de decisão, de gestão e do exercício do poder nacional e local.

No entanto, o arcabouço institucional constituído nos anos oitenta e sedimentado nos anos noventa não se encontrava apto suficientemente para fazer face às novas transformações provocadas nas configurações territoriais, políticas e sociais, de modo a atender aos anseios de uma sociedade predominantemente urbana e integrada aos movimentos de globalização e mundialização da economia.

As aspirações por um projeto global e as críticas à própria forma de democracia – sobre a qual se constata certa “anorexia democrática” – estão a requerer hoje reformas de natureza profunda no modelo de descentralização francês.

É nessa direção que as reflexões e proposições contempladas no “Relatório Mauroy” se fundam na perspectiva de uma renovação democrática das instituições dentro de uma visão global de evolução da organização territorial visando, sobretudo, atender às novas exigências dos cidadãos em matéria da eficácia da ação pública. O olhar sobre o futuro da descentralização volta-se na direção de superar as limitações deixadas pelas reformas nascidas nos anos oitenta. O desafio desse novo projeto se prende, assim, à necessidade em adequar a organização territorial e política francesa às condições de uma nova época na qual se constata uma

geografia humana, social e política preponderantemente diferente.

A questão urbana se constitui, sem dúvida, em um fator de impacto sobre a descentralização. Segundo as perspectivas estabelecidas pela Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale – Datar, com base nos resultados do recenseamento de 1999, quando se observa a evolução demográfica do país, se constata uma repartição da população completamente distinta daquela existente nos últimos vinte anos (Delegation Interministerielle, 1999).

Em linhas gerais, dois grandes traços podem ser observados: em primeiro lugar, a separação cidade-campo se atenua em proveito de um terceiro tipo de organização territorial, aquele das grandes áreas urbanas. Cada uma delas centrada sobre um pólo urbano, cidade – centro e periferia. As áreas urbanas na França metropolitana possuem cerca de 42.763.000 pessoas, ou seja, três quartos da população habitam em uma das 361 áreas urbanas que, em conjunto, representam 20% do território. O conceito do urbano modificou-se desse modo, profundamente, não sendo mais possível, como no passado, fazer oposição entre cidade e campo.

Em segundo lugar, os grandes territórios se desenham. Com efeito, para além das áreas urbanas, existe um grande dinamismo das municipalidades próximas e as ligações entre estas com as grandes áreas urbanas estão se sedimentando, o que tende a acentuar, ainda mais, a repartição da população.

É nesse contexto que o processo de urbanização traz conseqüências consideráveis sobre a evolução das estruturas urbanas das coletividades territoriais e sobre sua organização política.

Um outro fator destacado pelo relatório e também constatado nos estudos da Datar, trata-se do agravamento das desigualdades regionais que configuram a organização espacial e econômica do país. Nos anos noventa, as grandes tendências do desenvolvimento desigual persistiram: as regiões do sudeste restaram como principais beneficiárias do crescimento econômico, enquanto aquelas integrantes do norte e do nordeste – mais populosas – foram submetidas ao êxodo industrial, e o centro da França tem continuado a perder população. As regiões do oeste e sudoeste têm se beneficiado de uma nova dinâmica, fazendo parte das regiões onde o crescimento tem sido mais forte, juntamente com a do leste.

Um breve balanço do processo de descentralização, de seu peso na redistribuição do poder e na aproximação das decisões do lugar de sua aplicação, as realizações e as transformações que ela trouxe à vida dos cidadãos permite avaliar alguns de seus resultados.

A descentralização se traduziu, em particular, pelo desenvolvimento considerável dos equipamentos locais. Segundo dados do relatório,

[...] no ano de 1998 o esforço de investimento das coletividades territoriais representou, fora o reembolso da dívida, mais de 180 bilhões de francos, correspondendo a cerca de três quartos do investimento público nacional. As despesas de investimento das Regiões conheceram um aumento médio anual de 11,3% (9,1% francos constantes) entre 1986 e 1997 passando de 11 bilhões em 1987 a 37 bilhões de francos em 1997. A mesma evolução é consta-

tada para o Departamento com um aumento médio de 6,1% por ano (3,6% em francos constantes) portando este tipo de despesas a 53 bilhões de francos em 1997 contra 26 bilhões em 1985.<sup>21</sup>

Ainda é importante salientar que essa progressão foi feita em uma conjuntura de equilíbrio financeiro em um contexto de boa gestão que permitiu às coletividades locais realizar uma política apreciável de redução de encargos (Mauroy, 2000, p. 17).

Não resta dúvida que essa revolução intermunicipal trará ao país melhores condições de competir com o desenvolvimento no espaço europeu que se organiza em torno das grandes metrópoles, centros e regiões dinâmicas. Do mesmo modo, esse movimento permitirá o estabelecimento de novas relações entre municípios e as *intercommunalité* (intermunicipalidades), propiciando um novo papel na paisagem institucional aos municípios, departamentos e regiões.

Portanto, longe de ser uma simples resposta aos problemas da gestão pública local, a cooperação intermunicipal se inscreve em um debate mais amplo, que revisa mais largamente a organização territorial e a vida política francesa.

Nessa direção, devem ser questionados alguns estrangulamentos que se evidenciam, na atual conjuntura, com respeito ao futuro cenário da organização territorial e política francesa e que podem servir de reflexão na adoção de futuras práticas de consorciamento público no Brasil.

Aspectos a destacar são as questões da competência institucional e da legitimidade democrática.

O problema das competências de cada ente territorial constituiu objeto de longa análise por parte da comissão que referencia o modo de convivência entre as esferas de decisão:

[...] se passou, em vinte anos, de um princípio de descentralização por blocos de competências, a um sistema de parceria no qual todo mundo faz tudo, notadamente no domínio social. (Ibid.)

As razões atribuídas são de três ordens:

[...] A clareza da escolha de 1983 não era sem dúvida que aparente. Daí a origem de muitas das imbricações existentes. Um segundo elemento de dificuldade reside na generalização de uma proximidade contratual, em especial entre o Estado e as coletividades. Enfim, um terceiro fator de complexidade resulta das extensões de competências da parte dos serviços do Estado. (Ibid.)

A situação é igualmente contrastante no que concerne às competências desiguais. De um lado, os distritos ou as comunidades fortemente integradas do ponto de vista das missões e da tributação e, de outro, grupos que se caracterizam por um déficit de atribuições. Alguns eleitos são então obrigados a buscar financiamentos para as despesas de seu município. A cooperação é para eles um meio de captar dotações ou subvenções do Estado, da região ou da União Européia ou do departamento.

Outro elemento trata-se da multiplicidade dos níveis e a ausência de coordenação. O modelo institucional de descentralização francês tem sido pautado por uma estrutura

cada vez mais complexa. Os três níveis tradicionais – a região, o departamento e o município – foram acrescidos de novas estruturas locais, a exemplo dos sindicatos com vocação única ou múltipla e dos diferentes modos de cooperação intermunicipal, além do surgimento de diversos tipos de contratos – de *villes* e ou de *pays*, instâncias habilitadas a contratualizar com o Estado. Essa complexidade expressa a inadaptação do tamanho dos diferentes níveis e o custo econômico que é gerado ante o grande número de estruturas.

Por sua vez, as coletividades territoriais não se constituem nos únicos atores da descentralização e da vida local. Organismos sociais, estabelecimentos públicos, associações encarregadas de missões dos serviços públicos vêm ampliar a armadura institucional do serviço público local, que se torna cada vez mais difuso à compreensão do cidadão e usuário.

Um outro elemento que dificulta a articulação entre os diversos níveis são os princípios de autonomia constitucional de cada um deles, que determina que uma coletividade não pode se sobrepor hierarquicamente a outra.

Esses princípios, no entanto, não impedem que sejam buscadas formas de diálogo para o exercício de competências partilhadas entre as diversas coletividades de níveis e vocações diferentes. Nesses aspectos, o relatório destaca:

[...] a ausência de uma estrutura de cooperação “vertical” que venha a permitir a reunião de coletividades de diferentes níveis. Isso se acompanha de um déficit de diálogo entre as coletividades, da ausência de uma articulação das políticas

que podem conduzir a dupla utilização ou mesmo a incoerências e contradições. (Comission pour l'Avenir, 2000)

Ausência de uma visão estratégica clara por parte do Estado também é frisada pelo relatório:

[...] o Estado não tem senão que, mediocrementemente, tirado proveito da descentralização. A ausência de estratégias e as hesitações marcam o lado onde ele exerce localmente competências. Raras são as políticas públicas que têm sido explicitamente redefinidas em função da descentralização. Em particular a política de *aménagement du territoire* (ordenamento do território) não tem sido redefinida na ótica de uma divisão de competência entre o Estado e as regiões". (Ibid.)

Esse fato conduz a uma falta de clareza quanto às responsabilidades induzindo necessariamente a conflitos de competências e impedindo o bom andamento das ações, o que se traduz em uma organização complexa e opaca.

Os cidadãos e muitos eleitos se perdem nas multiplicações dos tipos de grupamentos (sindicatos, distritos, comunidades urbanas, de municípios ou de cidades, para falar nas principais, deixando-se de lado a cooperação informal que opera por vias as mais diversas). Eles compreendem mal o que as diferencia. As comunidades urbanas ou de municípios ou mesmo certos distritos dispõem de uma tributação própria de tipo adicional. As comunidades de cidades e certos distritos, comunidades urbanas ou de municípios beneficiam-se de uma tributação específica

como taxa profissional de zona ou de aglomeração. Tarefas de gestão são confiadas a distritos ou a comunidades e certos sindicatos se lançam à cooperação intermunicipal através de projetos de desenvolvimento.

A adesão de um município a diversos estabelecimentos de cooperação é a regra. Ela é o resultado de diversas preocupações e estratégias dos eleitos, visando evitar a formação de Estabelecimentos muito posantes. As superposições de competências, a delegação de uma mesma competência comunal a muitos EPCI, o exercício por um município de uma competência oficialmente delegada a um grupamento, o exercício de competências que não lhe foram delegadas, o caráter vago, complexo e confuso da repartição de atribuições entre grupamentos e municípios-membros não são raros e excepcionais.

Para aumentar ainda mais a confusão, alguns EPCI aderem a outros Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal e, como os grupamentos existentes são seguidamente de tamanho insuficiente, se vê emergir novas formas de cooperação em Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal que relevam a cooperação informal, como no caso das associações.

Do lado jurídico, os estatutos legais existentes se prestam mal à constituição de intermunicipalidades (estabelecimentos intermunicipais) fortes, sem mesmo invocar a possibilidade de instituições supracomunais. O quadro do estabelecimento público que foi tomado de maneira programática parece mal adaptado e será mais e mais inadaptado à medida do desenvolvimento de missões de cooperação intermunicipal e do aumento em pujança de uma intermunicipalidade de projeto. A constituição de grupamentos dotados

de competências diversas e dispersas é pouco compatível com o princípio da especificidade que caracteriza a doutrina dos estabelecimentos públicos. A evolução institucional tem conduzido a que esses estabelecimentos públicos elevem o imposto como das coletividades territoriais. Certos grupamentos de cooperação são, em realidade, coletividades territoriais em potencial (Le Saout, 1998).

A questão da legitimidade democrática, sobretudo, dos mecanismos de democracia representativa, ultrapassa, por si só, o debate da descentralização do Estado e da reorganização territorial. Em primeiro lugar, pode-se questionar em que medida a democracia representativa ainda se constitui na forma mais adequada de expressão dos anseios da sociedade em um contexto mundial onde se fazem presentes uma infinidade de redes de atores sociais e econômicos? Em segundo, se, através dos mecanismos da democracia representativa, torna-se possível hoje fazer frente aos problemas da exclusão decorrentes da fragmentação social derivada do modelo de acumulação do capital, pós-fordista e flexível, sem que se leve em conta a participação direta da sociedade?

É evidente, no caso da França, a enorme expressão que têm os representantes eleitos na definição da agenda pública e no controle sobre os mecanismos de regulação da sociedade, mesmo considerando a ainda forte presença dos sindicatos e das organizações sociais. O Estado na França resta profundamente imbricado, tanto em nível legal quanto institucional, pela presença do controle dos partidos e de seus eleitos. Isso ainda é mais verdadeiro quando se observam as instâncias de controle político nas esferas do poder local (o município, a comunidade urbana, etc.), onde as funções de represen-

tação nos órgãos deliberativos são ocupadas de forma majoritária pelos eleitos. Tal é caso dos conselhos municipais, dos conselhos das comunidades urbanas, dos conselhos de *quartiers* (bairros), etc., e dos cargos de direção política da administração.

Um exemplo concreto é o da composição dos conselhos de bairros, instâncias consideradas de maior proximidade com o cidadão nas quais estão previstas a participação de “personalidades representativas” dos habitantes e das associações, onde os representantes são designados pelos *maires*, tendo os conselheiros municipais assento nos conselhos de *quartiers*, e sendo o mesmo presidido pelo eleito adjunto encarregado do bairro. Assim, a designação de personalidades do bairro e de representantes associativos não significa que os demais setores da população sejam ou se sintam representados e mobilizados a participar.

Além disso, a presença dos conselhos de bairros, por si só, não representa um projeto de reforçamento da cidadania de base, mesmo considerando que estes criem melhores condições para gestão urbana do território da cidade e que possibilitem aos eleitos um maior domínio sobre os problemas e a compatibilização dos serviços com as necessidades do orçamento. A ausência da participação direta do cidadão no que concerne aos seus interesses mais diretos e os vínculos que se estabelecem entre eleitos, população ou entre estes e os representantes associativos tendem a favorecer a presença de laços clientelistas.

Levando em conta que é através do controle decisório desses canais que se procede à definição do ideário de governo e das políticas públicas voltadas para as áreas urbanas, a questão a colocar é como incitar grupos

associativos e o cidadão a participarem mais efetivamente da vida democrática local.

As múltiplas análises sobre a abstenção nas eleições municipais têm se reportado ao percentual expressivo dos grupos jovens nessa abstenção, embora se observe uma tendência recente de mudança, se consideradas as últimas eleições na França. A situação atual de desinteresse pela democracia representativa por parte de uma parcela importante da população obriga a repensar os mecanismos de democracia direta como caminho para fortalecer a democracia de proximidade e a participação cidadã.

No que concerne à participação direta do cidadão, as reformas propostas pelo Relatório Mauroy são ainda muito tímidas e pouco acrescentam ao estatuto anterior. No capítulo primeiro da segunda parte do relatório, intitulada “Assegurar a qualidade e a transparência da decisão local”, são destacadas algumas proposições que sugerem:

[...] o engajamento dos cidadãos e a disponibilidade dos eleitos [...] O objetivo da comissão consiste em procurar uma maior visibilidade do processo de decisão e fazer da comuna o lugar de exercício privilegiado da democracia.

A participação dos cidadãos na vida local, tal qual descrita no relatório, pressupõe:

[...] uma melhor informação dos habitantes; uma grande aproximação no debate de proximidade criando no seio das municipalidades estruturas de proximidade de informação, de debate, de trocas, de acompanhamento sobre os projetos concernentes aos habitantes (proposição 70).

Como segundo elemento, a criação dos conselhos de *quartiers*: “[...] Criar, nas cidades de mais de 20.000 mil habitantes, as *Mairies* (Prefeituras) ou Conselhos de *Quartiers*; nas outras cidades encorajar este dispositivo” (proposição 71a).

A proposta de eleições diretas pelo sufrágio universal para os conselheiros das estruturas intermunicipais, embora signifique um avanço na forma atual de representação, não veicula, nem garante, a participação cidadã e a democratização dos processos de gestão pública. Como destacado na proposição 73a, a instância de maior proximidade com os cidadãos continua a se moldar pelo sistema de designação.

[...] Os membros dos Conselhos de *Quartiers* são designados pelo Conselho Municipal sob as listas, associando representantes das associações e dos habitantes reconhecidos por seu engajamento e voluntários (proposição 73).

O estímulo à participação cidadã, na forma prevista pelo relatório, não se substancia, assim, em um reforço à cidadania coletiva, guiando-se por premissas que reforçam o individualismo,

[...] para os cidadãos que desejam se investir fortemente na vida local, em particular, aqueles designados por suas organizações profissionais, sindicais ou associativas para ter assento no seio das instâncias consultivas, o uso do tempo dispensado deve ser revertido ao tempo profissional. Como os eleitos, os representantes dos sindicatos, devem se beneficiar de créditos de horas de representação sindical ou eletiva (proposição 75a).

No contexto atual, a associação da democracia representativa à democracia participativa aparece como elemento tênue nas reformas recentes contempladas no projeto de descentralização na França, o que leva a questionar até que ponto a democracia representativa e os canais vigentes servem como referencial para um cenário afirmativo de cooperação territorial e de uma organização política de base aspirada pela sociedade francesa.

## Caminhos de uma gestão e governança consorciada sustentável

A experiência francesa de cooperação intermunicipal traz lições e aprendizados para a o futuro da gestão e governança consorciada no Brasil. Aspectos a realçar são algumas similaridades com respeito aos estrangulamentos presentes nas estruturas de cooperação intermunicipal na França. As questões da competência institucional e da legitimidade democrática evidenciam-se como principais limites à funcionalidade do consorciamento no caso brasileiro,

Em um contexto de crise financeira, de guerra fiscal entre os municípios e de dificuldades no atendimento das demandas locais, a cooperação intermunicipal pode possibilitar a ampliação da capacidade financeira dos municípios e induzir formas mais descentralizadas e democráticas de gestão e governança local. No entanto, deve-se ficar alerta para os problemas críticos das desigualdades regionais entre municípios, o que vai desaguar em competências desiguais e em um déficit de atribuições e de capacidade de

competição. Os limites à “boa governança” vão desde a ausência de quadros técnicos qualificados às dificuldades do atendimento às necessidades críticas da pobreza, até a débil estrutura de organização das comunidades locais. Outro risco a observar é o de surgimento de uma multiplicidade de níveis institucionais derivados de estruturas consorciadas e que podem provocar a ausência de coordenação política e ferir os princípios da autonomia federativa.

No campo da legitimidade democrática, o Brasil apresenta particularidades em relação ao caso francês. A significativa presença de redes participativas em nível local tem possibilitado o aprimoramento e a maior transparência do processo decisório na formulação e implementação das políticas públicas. No entanto, os mecanismos de participação direta encontram barreiras de ordem institucional e na esfera da representação política dos atores. As administrações municipais, além de pouco aptas para dar funcionalidade aos mecanismos participativos são permeadas pelo clientelismo político, que envolve desde o Executivo e o Legislativo até lideranças populares que, na maior parte, não têm a qualificação exigida para o exercício de sua função, nem a representatividade requerida para o aprimoramento democrático desses instrumentos.<sup>22</sup> As instâncias de participação tornam-se, quase sempre, figuras-fantasma no aparato institucional, acarretando a baixa legitimidade política desses mecanismos. A ampliação indiscriminada de canais institucionais de participação, ao invés de cumprir o papel de democratização, pode arrefecer o campo de lutas dos movimentos sociais e favorecer a legitimação do Estado em detrimento da organização da sociedade civil.

Apesar dos limites mencionados, a gestão consorciada e a governança cooperativa, por meio da associação intermunicipal e da criação de instâncias de proximidade junto e entre os cidadãos, a extensão

da ação pública às periferias das cidades, particularmente quanto a municípios de feição rural, podem se tornar instrumentos essenciais à promoção do desenvolvimento local sustentável.

### Suely Maria Ribeiro Leal

Arquiteta e Professora. Doutora em Economia Urbana pela Universidade Estadual de Campinas. Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco (Pernambuco, Brasil).

suelyleal@terra.com.br

## Notas

- (1) A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, está a tratar das normas gerais de contratação de consórcios públicos.
- (2) *Coopération Intercommunale* (Cooperação Intermunicipal) concerne a associação entre vários municípios.
- (3) Sancionada pelo presidente Lula a lei que norteia a associação de municípios, Estados e a União para a realização da gestão dos serviços públicos de interesse comum. A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, está a tratar das normas gerais de contratação de consórcios públicos, trazendo ainda profundas alterações na lei de licitações.
- (4) Lei de julho de 1999, Lei *Chevènement*.
- (5) *Communes* (municípios): menor divisão administrativa do território francês.
- (6) *Fiscalité Propre* (Tributação Própria percebida pelos municípios). *Association des Maires de France* (2000).
- (7) Segundo Arretche (2004, p. 22), “no ano de 2002, de um total de 5.560 municípios existentes, 5.537 haviam assumido a gestão parcial ou integral dos serviços de saúde”.
- (8) O Grupo de Trabalho Interministerial – GTI foi instituído por meio da Portaria n. 1.391, de 28 de agosto de 2003. O grupo se fundamentou na opinião de especialistas de referência local e regional, internacionais sobre o tema.
- (9) O parágrafo 1º, inciso II, do art. 6º da Lei define que o consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciada. Enquanto o parágrafo 2º define que, no caso de ser revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal.

- (10) *Département* (departamento): divisão administrativa do território francês – circunscrição administrativa de base, eles são subdivididos em *districts*, *cantons* e *communes*, gozando de uma ampla descentralização; as suas competências próprias são essencialmente: a ação sanitária e social, equipamento rural, vias departamentais e despesas de investimento e funcionamento das escolas públicas. Os *Conseils Généraux* são órgãos deliberantes dos departamentos, sendo a autoridade executiva o presidente deste conselho. A França conta com 100 departamentos (96 na metrópole e 4 no *Outre-Mer*). Moreau (1999).
- (11) *Commune* (município). As competências próprias à *commune* concernem às ações de proximidade; são estendidas no domínio econômico e social, em particular os edifícios e equipamentos escolares do primeiro ciclo de ensino. Os órgãos deliberantes das *communes* são os *conseils municipaux*, que são providos de uma autoridade executiva municipal, o *maire* (prefeito) eleito por este conselho. Le Saout (1998).
- (12) *Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple* (Sindicato Intermunicipal de Vocação Múltipla – SIVOM): são criados por ato do prefeito sobre base de deliberação dos conselhos municipais das municipalidades interessadas. Eles podem reagrupar municípios de todos os tamanhos de um mesmo departamento ou de departamentos limites.
- (13) *Communauté de communes* (comunidade de municípios). Reagrupamento de municípios essencialmente rurais, tendendo futuramente a privilegiar agrupamentos tanto rurais como urbanos. É criada por ato do prefeito baixo à deliberação do Conselho. Le Saout (1998).
- (14) *Communauté de Villes* (comunidade de cidade): reagrupa municípios pertencentes a um ou mais departamentos para formar uma aglomeração de 20.000 mil habitantes; ela é criada por ato do prefeito baixo à deliberação do conselho.
- (15) *Association des Maires de France, La Coopération Intercommunale* (Paris, 2000).
- (16) *Communauté d'Agglomération* (Comunidade de Aglomeração): associação entre municípios urbanos.
- (17) *Taxe Professionnel Unique* (taxa profissional única): tributo municipal percebido sobre as empresas, profissionais liberais e assimilados; representa a metade da fiscalidade comunal direta e varia segundo regiões. Le Saout (1998).
- (18) Lei n. 99-586 de 12 de julho de 1999, Lei *Chevènement* (deputado autor do projeto).
- (19) *Conseillers Municipaux* (conselheiros municipais): as funções de representação nos órgãos deliberativos (conselhos municipais e departamentais) são ocupadas de forma majoritária pelos eleitos; o conselho municipal é presidido pelo *maire* (prefeito) eleito pelo conselho.
- (20) M. Pierre Mauroy foi antigo primeiro-ministro, senador, ex-prefeito da cidade de Lille e presidente da Comunidade Urbana de Lille.
- (21) 1 Euro = 6,55957 FRF.
- (22) Além dos conselhos municipais e estaduais (de Saúde, de Educação, da Criança e do Adolescente, etc.), regidos constitucionalmente, se evidenciam os orçamentos participativos, as conferências, fóruns, comissões câmaras temáticas etc.

## Referências

- ABRUCIO, F. L. (2004). “Visões e propostas dos atores institucionais, políticos e sociais sobre a gestão das Regiões Metropolitanas brasileiras”. In: *O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos*. Brasília, Relatório do Seminário Internacional/Frente Nacional dos Prefeitos, nov., pp. 69-74.
- ARRETCHE, M. T. S. (2004). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, pp. 17-26.
- ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE 83e CONGRES DES MAIRES DE FRANCE – PROGRAMME 2000 (2000). *Décentralisation la nouvelle donne territoriale*. Paris, Hôtel de Ville de Paris, le 20 a 23 novembre 2000, Paris.
- ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE – AMF (2000). *La Coopération Intercommunale*. Paris, AMF.
- BRASIL (1988). Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/civil/\\_03/Constituicao/Constituicao\\_Compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/civil/_03/Constituicao/Constituicao_Compilada.htm)>. Acesso em: 1 ago 2006.
- \_\_\_\_\_ (1998). Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em 20 ago 2006.
- \_\_\_\_\_ (2004a). Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. *Cadernos MCidades*. Brasília, Ministério das Cidades.
- \_\_\_\_\_ (2004b). Lei n. 3.884, de 25 de junho. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/). Acesso em 24 de julho 2006.
- \_\_\_\_\_ (2005). Lei n. 11.107, de 6 de abril. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei11107.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei11107.htm)>. Acesso em 10 ago 2006.
- COMMISSION POUR L’AVENIR DE LA DECENTRALISATION (2000). *Refonder l’action publique locale. Rapport remis le 17 octobre 2000 au Premier Ministre, Lionel Jospin*. Paris.
- CUNHA, R. E. da (2004). Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumentos de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 3, pp. 5-36.
- DELEGATION INTERMINISTERIELLE A L’AMENAGEMENT ET A LA COMPETITIVITÉ DES TERRITOIRES/DATAR (1999). *Aménager la France de 2020*. Paris, Ministère de l’intérieur et de l’aménagement du Territoires.
- DURÃO, P. (2004). *Convênios & consórcios administrativos*. Curitiba, Juruá.
- LE SAOUT, R. (1997). *L’Intercommunalité: logiques nationales et enjeux locaux*, Paris. *Presses Universitaires de Rennes – Les PUR*, Collection Espace et Territoires.
- \_\_\_\_\_ (1998). Les enjeux de l’Intercommunalité. *La Documentation Française : Problèmes Politiques et Sociaux*. Paris, n. 811, 6 de novembre (dossiers d’actualité mondiale).
- \_\_\_\_\_ (2000). L’Intercommunalité, un Pouvoir Inachevé. *Revue Française de Science Politique*, v. 50, n. 3.
- LEAL, S. (1994). *Para além do Estado: tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana em nível local*. Tese de doutorado. Instituto de Economia, Campinas, SP, Unicamp.

LEAL, S. (1998). Práticas co-gerenciais na gestão pública em nível local. *Caderno CRH*. Democracia, cidadania e pobreza: a produção de novas solidariedades. Salvador, n. 26-27, pp. 147-177.

\_\_\_\_\_ (1998). Relatório Final da Pesquisa Gestão Urbana, Poder Local e Cidadania. CNPq/NUGEPP, MDU/UFPE. Recife.

\_\_\_\_\_ (2003). *Fetichismo da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife*. Recife, Ed. do Autor.

\_\_\_\_\_ (2005). O novo capital social das cidades brasileiras. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 10.

\_\_\_\_\_ (2005). Relatório final da pesquisa: Descentralização Político-Administrativa, Gestão Compartilhada e Empreendedorismo Local. CNPq/NUGEPP, MDU/UFPE. Recife.

MAUROY, P. (2000). "Refonder l'action publique locale". Commission pour de l'avenir de la decentralisation.

MINISTÈRE D 'INTERIEUR – FRANCE. DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES/ DGCL. Disponível em : <[http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/chiffres/interco\\_SETL/liste2001.htm](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/chiffres/interco_SETL/liste2001.htm)>

MOREAU, J. (1999). *Administration régionale, départementale et municipale*. Paris, Dalloz.

NEVERS, Jean-Yves. (1992). Democratie de Representation et Democratie de Participation dans les Villes Françaises. Communication à la Conférence Pouvoir Local, Developpement, Innovant et Territoire, Moscou – lassenvo, octobre.

RIBEIRO, W. A. (2005a). *A cooperação federativa e a Lei dos Consórcios Públicos*. Brasília, Cooperasus.

\_\_\_\_\_ (2005b). A Lei de Consórcios Públicos: Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. Porto Alegre: Frente Nacional dos Prefeitos, ago. Disponível em: <[http://www.fnp.org.br/Consorcios\\_Porto\\_Alegre\\_WladimirRibeiro.pdf](http://www.fnp.org.br/Consorcios_Porto_Alegre_WladimirRibeiro.pdf)>. Acesso em: 18 ago 2006.

SOUZA, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-88. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n. 24, pp. 105-121.

VITAL, J. E. S. (2005). A Lei dos Consórcios Públicos: impactos federativos na descentralização político-administrativa do Estado. Recife, MDU, Projeto de Pesquisa.

Recebido em maio/2008

Aprovado em ago/2008

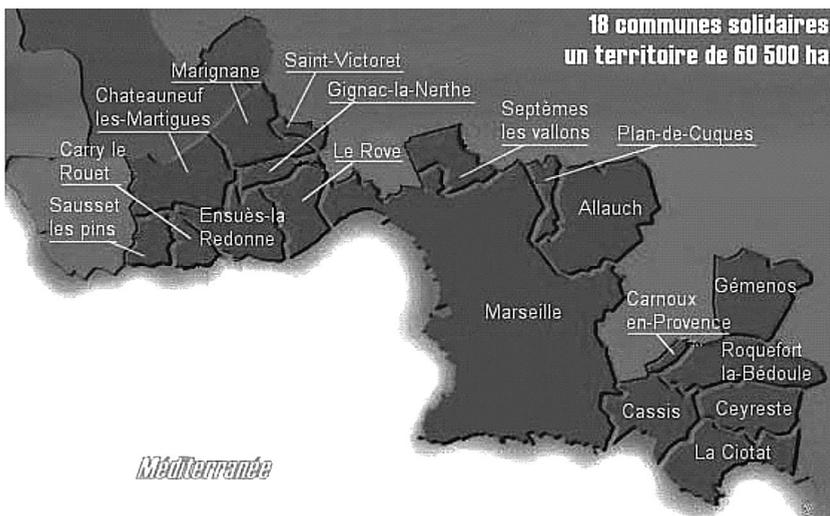
Figura 1 – As 14 comunidades urbanas Francesas



Fonte: <http://www.ign.fr>

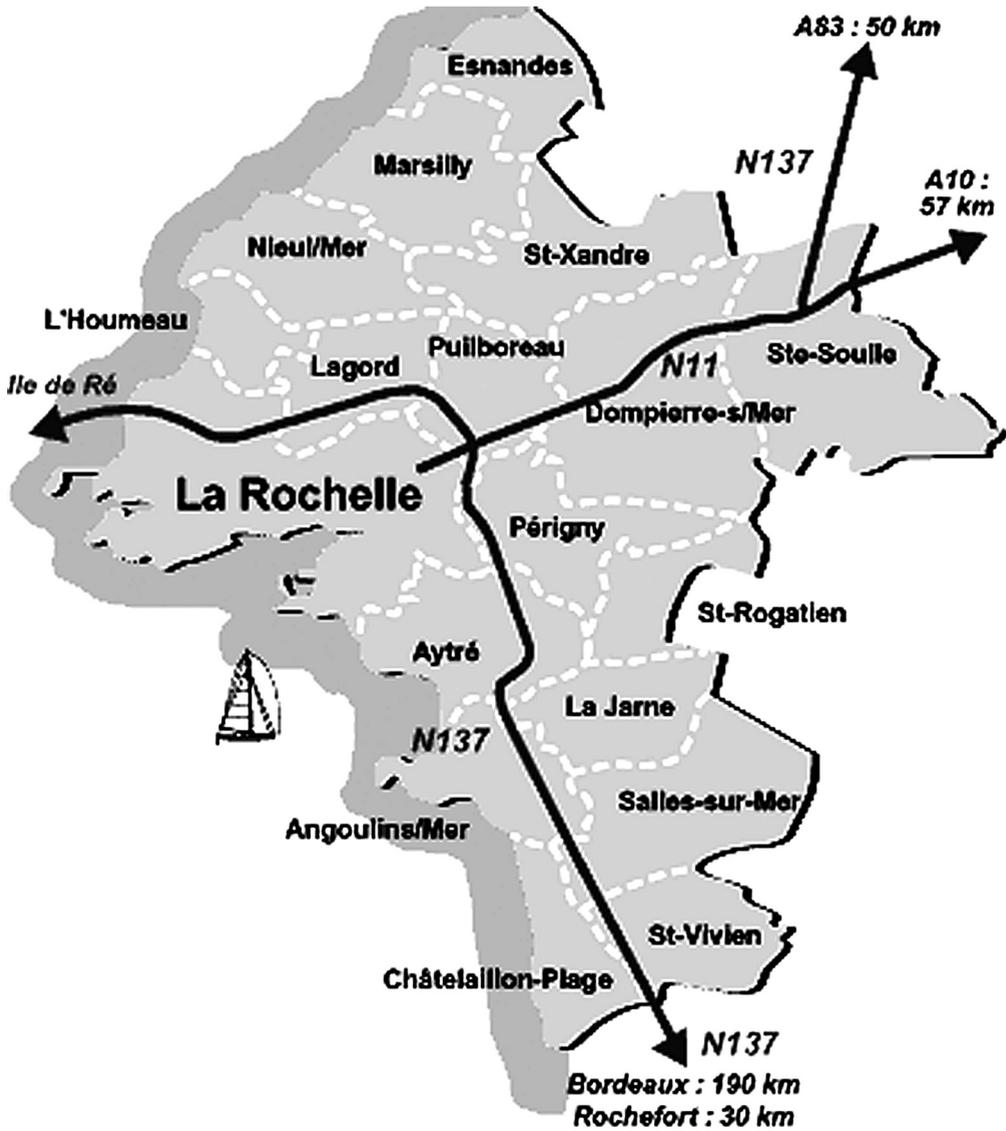
- A comunidade urbana serve de quadro para cooperação intermunicipal entre as grandes aglomerações.
- É caracterizada pelas aglomerações com mais de 500.000 habitantes.
- Inclui alguns dos principais centros urbanos da França metropolitana, à exceção de Paris.

Figura 2 – A comunidade urbana de Marseille



Fonte: <http://www.marseille-provence.com/>

Figura 3 – Comunidade de aglomeração de La Rochelle  
 Uma das 169 comunidades de aglomeração Francesas

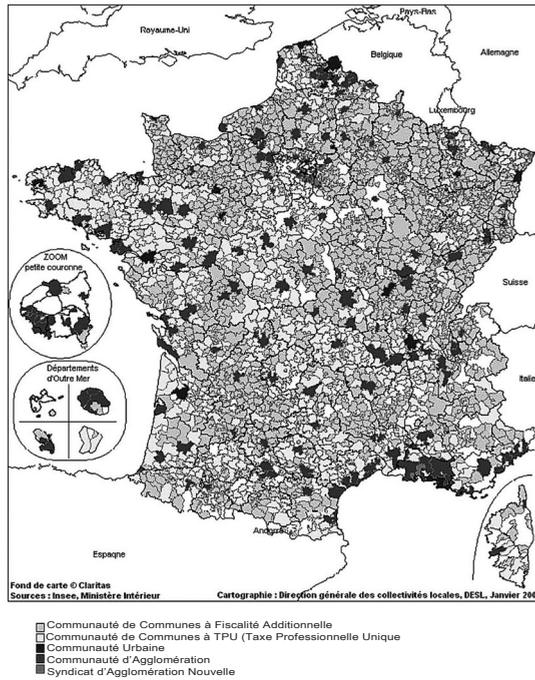


Fonte: <http://www.agglo-larochelle.fr/>

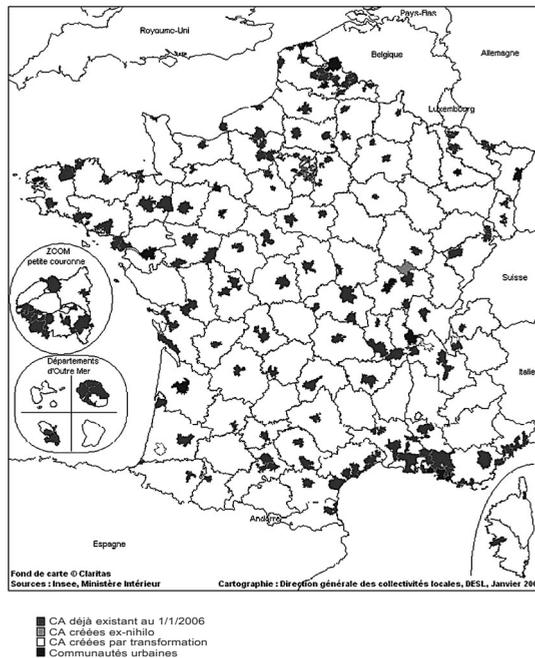
- As comunidades de aglomeração são categorias jurídicas voltadas às cidades médias, cuja criação é reservada às zonas urbanas.
- Só pode ser criada sob condições de um mínimo de população de 50.000 habitantes, comportando a existência de um município centro que agrupe acima de 15.000 habitantes. Esta exigência não se aplica aos municípios-sede dos departamentos.
- São espaços onde o tamanho permite definir políticas da aglomeração nos domínios dos setores estruturantes, como transportes, urbanismo e habitação.
- As comunidades de aglomeração devem exercer competências, obrigatórias ou opcionais, cujo conteúdo preciso é definido pela lei, a menos que ela não dependa de uma decisão sobre seu interesse comunitário.

Figuras 4 e 5 – Estabelecimentos públicos de cooperação intermunicipal em 2007

As 2.400 comunidades de comunas Francesas



169 Comunidades de aglomeração – 14 comunidades urbanas Francesas



Fonte: <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/>