

## Juliana Nunes Rodrigues

Professora do Programa de Pós-Graduação e do Departamento de Geografia da Universidade Federal Fluminense. Doutora em Geografia Política pela Université Jean Moulin Lyon III (França). Mestre e Graduada em Geografia pela UFRJ  
jnunesrodrigues@yahoo.com.br

## Fernanda Moscarelli

Pós-Doutoranda Júnior no Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro; pesquisadora financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ). Professora das Faculdades Meridionais (IMED), Passo Fundo-RS  
fe\_moscarelli@yahoo.com.br

---

# Os desafios do pacto federativo e da gestão territorial compartilhada na condução das políticas públicas brasileiras<sup>1</sup>

### Resumo

O presente artigo propõe uma discussão acerca das possibilidades de coordenação de ações nas escalas regionais e locais e o desafio de se pensar a gestão territorial compartilhada nos processos de elaboração de políticas públicas. Alternativas têm sido experimentadas no Brasil e em diversos países do mundo, procurando agregar municipalidades e mesmo distintas escalas de poder em torno de uma gestão compartilhada de serviços e equipamentos públicos. Porém, no âmbito da realidade político-institucional brasileira, marcada por um sistema federativo cujos marcos regulatórios são pouco claros, fica patente a dificuldade de coordenação entre as escalas federadas. Ademais, a setorização dos processos de elaboração e implementação de políticas públicas constitui um entrave para práticas colaborativas mais integradas, sempre que determinada ação pública deve ir além dos limites político-administrativos. Neste quadro, o texto suscita uma reflexão acerca da gestão territorial compartilhada para enfrentamento de questões que desafiam os poderes públicos na atualidade. Para tanto, recuperam-se as particularidades do federalismo brasileiro e a experiência das autoras em estudos comparativos para se discutir alguns limites e possibilidades das lógicas interescalar e intersetorial na condução de políticas públicas brasileiras.

**Palavras-chave:** gestão territorial, cooperação intermunicipal, federalismo, território, escalas de poder.

## Résumé

### LES DÉFIS DU PACTE FEDERATIF ET DE L'AMÉNAGEMENT TERRITORIAL PARTAGÉ DANS LA CONDUITE DES POLITIQUES PUBLIQUES BRÉSILIENNES

Cet article propose une discussion sur les possibilités de coordination des actions aux échelles régionales et locales et le défi de penser l'aménagement territorial partagé dans les processus d'élaboration de politiques publiques. Des formes d'aménagement partagé entre des échelles d'action publique territoriale sont expérimentées dans de nombreux pays au monde. Cependant, dans la réalité politique et institutionnelle brésilienne, marquée par un système fédéral dont les normes ne sont pas assez claires, la coordination entre les échelons fédéraux s'avère un enjeu difficile. En outre, la sectorisation des processus décisionnels pour la mise en œuvre de politiques publiques est aussi un obstacle à franchir. Dans ce cadre, le texte soulève une réflexion sur les limites et les possibilités des formes de coopération entre municipalités et entre celles-ci et les autres échelles de pouvoir pour une gestion du territoire plus intégrée. Sont également discutés certains exemples de formes de collaboration et d'aménagement territorial partagé dans d'autres pays du monde afin de les confronter aux défis de la logique interescalare et intersectorielle dans la conduite des politiques publiques dans le contexte brésilien.

**Mots-clés:** aménagement territorial, coopération intercommunale, fédéralisme, territoire, échelles de pouvoir.

## 1. Introdução

A gestão territorial compartilhada é um tema cada vez mais recorrente entre os cientistas sociais, seja no Brasil, seja internacionalmente. Em razão da complexidade dos fenômenos socioeconômicos e ambientais, tem havido um reconhecimento da importância da coordenação de ações em uma escala diversa daquela da unidade político-administrativa, seja municipal, seja estadual (GOUVÊA, 2005). Some-se a isso o fato de que processos de descentralização promoveram rearranjos territoriais nos cinco continentes, pautados pela redefinição de papéis das escalas de gestão territorial, tanto em Estados Unitários quanto em Estados federais. Com efeito, no Brasil e em diversos países do mundo, assistimos à recomposição dos espaços de gestão, à emergência dos chamados "territórios de projeto" e de formas de cooperação territorial interescalares (BUSSI, 2009; JOUVE, 2007). O interesse se volta assim para processos de reescalonamento dos recortes para a decisão e a ação pública, nos quais os papéis dos diferentes

recortes político-administrativos têm sido constantemente repensados, funcional e geograficamente (BRENNER, 2004; 2003)<sup>2</sup>. Esses processos encerram, enfim, dimensões verticais e horizontais de articulação e de regulação dos espaços políticos (LIMA, 2009, p. 34) em novas “arquiteturas intergovernamentais e interescolares” (SILVA, 2013).

O debate sobre a pertinência dos recortes e das escalas para a decisão e a ação públicas não é novo e tem sido amplamente explorado na literatura anglo-saxônica e francesa sobre o tema; porém, no campo da Geografia Brasileira, são recorrentes as análises que sugerem uma incessante busca de adequação dos recortes político-administrativos à complexidade das realidades socioeconômicas. Esta persistente procura de uma correspondência entre o “território do problema” e os limites da ação pública nos parece, contudo, simplificada. Se tomarmos como ponto de partida a pluralidade de atores, seus projetos e suas territorialidades possíveis, a diversidade de “recortes pertinentes” é, em última instância, ilimitada – a cada ator ou grupo social, um território pertinente particular (MEASSON, 2007). Mais claramente, tal abordagem se esquiva de uma leitura do território como construção, por e a partir de relações de poder que recortam os espaços em malhas sobrepostas em múltiplas escalas; soa-nos, portanto, incongruente pretender que a lógica político-administrativa, de natureza generalista, corresponda a formas de interação social as mais distintas. Ademais, se os recortes político-administrativos são relativamente estáveis, as dinâmicas socioespaciais são extremamente mutáveis (VANIER, 2008).

Neste bojo, longe de se esgotar em uma simples geografia administrativa, o debate sobre as recomposições e as cooperações territoriais mobiliza uma geografia eminentemente política, pois se refere à reconfiguração das formas de exercício do poder político nos diversos recortes e escalas territoriais (LEVY, J. 1991). No âmago deste debate, nossa reflexão se volta para as práticas cooperativas de gestão territorial no contexto do regime federativo e democrático que se instituiu e se aperfeiçoa desde a promulgação da Constituição de 1988 no Brasil. Se durante os anos 1960 e 1970, sob regime militar, Regiões Metropolitanas foram criadas de “cima para baixo” e estiveram associadas a estratégias de controle do Governo Federal sobre estados e municípios os mais dinâmicos do ponto de vista político, demográfico e econômico (SOUZA, 2003), no quadro do regime

federativo e democrático atual, novas possibilidades de arranjos territoriais colaborativos se anunciam. Tais arranjos se constituem não apenas nos espaços metropolitanos, mas em uma gama variada de subespaços nacionais e implicam a participação de diferentes escalas de gestão. Trazemos assim para o cerne da discussão as possibilidades de coordenação de ações nas escalas regionais e locais, que dependem de uma complexa trama de relações federativas, de processos de aprendizagem e de mediações que emanam de diferentes escalas da ação política. Nosso entendimento é que a gestão territorial não deve ser abordada com base na definição de uma escala única e de limites fixos, “a escala e os limites ótimos de elaboração e de aplicação”. Antes, a gestão territorial compreende amplas negociações, conflitos e coordenação interescolares para a decisão e a ação pública<sup>3</sup>.

Muitos são os autores que defendem a gestão territorial compartilhada entre escalas de poder. Este entendimento se contrapõe à noção de “nível” de governo, que deriva de uma ontologia fundamentada na ideia de hierarquia. O “nível” implica superordenação e subordinação, delimitação precisa e demarcação (NEUMAN, 2007). Escala política, por outro lado, refere-se ao *locus* institucional central da política em suas diversas ramificações. Partindo desse pressuposto, Kevin Cox (1998) considera que as divisões hierárquicas restringem as ações dos agentes sociais, devendo ser vencidas para que os agentes sociais possam construir seus próprios espaços de engajamento. Assim, os recortes escalares definidos no âmbito dos Estados, a despeito de constituírem “espaços de dependência”, tenderiam a ser “porosos”, possibilitando aos agentes a formação de redes de associações capazes de superá-los (COX, 1998 apud LEMOS; RODRIGUES, 2005).

Para Amin (2008, p. 362), “não há nenhum território definível para governar”, necessitamos é de um marco político alternativo, que considere os espaços subnacionais como parte de um conjunto mais amplo de conexões econômicas e de obrigações institucionais. Assim, para além de uma simples mudança de escala político-administrativa, trata-se de conceber a gestão territorial como construção, na sua complexidade relacional – nexos de múltiplas e assimétricas interdependências (AMIN, 2008; BRENNER, 2001).

Posto isso, o presente texto resulta de reflexões das autoras a partir de pesquisas realizadas em suas teses de doutorado, que aqui se delineiam

por meio de dois eixos principais. O primeiro recupera uma mudança substancial na forma de produção do espaço urbano, que se caracteriza pela intensificação das interações e interdependências que estão para além dos limites político-administrativos, sobretudo municipais. Recorre-se, desta forma, a uma discussão acerca das características das assim chamadas “cidades-regiões”, que evidenciam a problemática da gestão territorial para além das escalas já privilegiadas em períodos precedentes. Esta discussão retoma o problema da gestão dos espaços metropolitanos como ilustrativo da importância da gestão territorial compartilhada em um país cada vez mais urbanizado e complexo. O segundo eixo discute os principais traços do federalismo no Brasil e enfatiza a fragilidade de marcos regulatórios capazes de orientar os papéis das escalas federadas na elaboração e gestão compartilhada de políticas públicas. Por fim, confrontam-se algumas experiências em gestão territorial compartilhada no Brasil e aquelas que se desenvolvem em outros países, latino-americanos e europeus; o objetivo é o de valer-se da qualidade heurística dos estudos comparativos para avançar a reflexão sobre as dificuldades da nossa realidade político-institucional frente a outras realidades.

## **2. Um olhar sobre as dinâmicas territoriais à luz dos atuais processos de urbanização**

O debate sobre a gestão territorial suscita reflexões acerca das dinâmicas dos recortes e das escalas subnacionais e suas complexas interações. Cabe, portanto, apontar, ainda que em linhas gerais, alguns traços da notória complexidade que os espaços metropolitanos apresentam na atualidade. O objetivo não é, porém, determo-nos aos pormenores dos atuais processos de urbanização; trata-se, antes, de lançar luz sobre a importância de práticas políticas mais colaborativas e interescares para fazer face aos problemas que se apresentam aos poderes públicos no presente.

Dito isso, se o sistema de produção fordista determinou a estrutura das cidades do período industrial e resultou numa organização urbana densa e polarizada, o sistema de produção que se fortalece nos últimos 20-30 anos se caracteriza mais pela desconcentração e polinuclearidade que pela

metropolização. Para Oliveira (2003), a incorporação das tecnologias de informação e comunicação nas atividades industriais, ao longo das últimas décadas, não representou apenas uma alteração no paradigma tecnológico de produção industrial, mas induziu a mudanças também na organização social, que caracterizam este período como uma “terceira modernidade” (ASCHER, 2001).

Segundo Boulin, Dommergues, Godard (2002) e Hall (1986), esse novo contexto resulta principalmente de uma convergência dos fatores econômicos, tecnológicos e sociais, como a globalização e o “liberalismo” da economia, a reafirmação do individualismo, a multimodalidade e a aceleração dos deslocamentos, o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, a entrada e afirmação das mulheres no mercado de trabalho, resultando na flexibilidade dos horários de trabalho e da estrutura familiar. Neste quadro, os avanços técnicos permitiram ao capital industrial dispor de um sistema de produção localizado nos países periféricos onde “os recursos naturais, técnicos e sociais oferecem melhores vantagens locacionais” (OLIVEIRA, 2003, p. 75), e controlar a partir de suas matrizes, localizadas nos grandes centros mundiais. Da mesma forma, os investimentos nas infraestruturas e a individualização dos meios de transporte e circulação também permitiram uma localização residencial independente do setor produtivo. Percebe-se, portanto, desde a década de 1990, um processo de mudança na configuração dos espaços metropolitanos<sup>4</sup>, que transforma as metrópoles em “cidades-regiões” (HARVEY, 1992; SCOTT et al., 2001; SOJA, 2000), apresentando três principais características territoriais.

A primeira é a lógica do *espraiamento territorial*, que consiste em uma urbanização esparsa e descontínua, organizada em forma de rede, que une cidades de baixa densidade populacional a um centro mais denso. Este processo veio acompanhado de uma “ampliação dos espaços de vida da população” (MARANDOLA Jr; OJIMA, 2012) e do fenômeno da “suburbanização” (CONSELHO EUROPEU, 2007), que se caracterizou, em um primeiro momento, pelo crescimento urbano maior nas áreas periféricas que centrais (MARANDOLA Jr; OJIMA, 2012); em um segundo momento, o crescimento urbano se desenvolveu na forma de “manchas dispersas pelo território regional” (FREITAS, 2008, p. 94). As metrópoles foram então assumindo a forma de cidades-regiões, pois “... a dinâmica econômica de um conjunto de municípios passou a depender cada vez mais

dos fluxos sociais, políticos e demográficos entre eles” (MARANDOLA Jr; OJIMA, 2012, p. 109). No entanto, o que é disperso é a forma que assume a aglomeração, não o capital, porque os serviços de caráter metropolitano “reafirmam e renovam a centralidade da metrópole” (LENCIONI, 2008, p. 8). Para Lencioni, essa configuração remete à ideia de “arquipélago de ilhas urbanas”, que interagem entre si, em forma de redes complexas.

A segunda característica deste processo é a *estrutura em forma de redes polarizadas*. Antes unipolar, a estrutura em redes assume cada vez mais uma forma multipolar. Esta última é consequência tanto do crescimento das “cidades médias”<sup>5</sup>, quanto do fato que os municípios não metropolitanos estão polarizando regiões e atraem um fluxo de deslocamento pendular dos municípios próximos (MARANDOLA Jr; OJIMA, 2012). Esta estrutura em redes ultrapassa os limites administrativos e segue uma lógica de ocupação territorial que acompanha de perto as infraestruturas de circulação e transporte. Assim, os processos de desenvolvimento econômico e social acabam ultrapassando a escala de referência territorial político-administrativa, que neste caso é a municipal. Por essa razão, muitos autores, dentre os quais Ascher (2001, p. 77), questionam “o que representa, hoje, o conceito de limite?”, quando as interações humanas representam a expressão máxima de sua indefinição (LENCIONI, 2008).

Por fim, o terceiro ponto seriam os *limites territoriais difusos*, resultantes do alto grau de dispersão das atividades produtivas, de consumo e da ocupação urbana. Esta característica reforça a concepção de limites flexíveis e instáveis para as interações sociais e para as relações de poder inerentes ao processo de gestão (MARCON, 2012). Neste âmbito, as redes multiescalares de cidades são tomadas como sinônimos de eficiência e, por vezes, a malha político-administrativa representa um fardo (BAILLARD; LEVÊQUE, 2009). No entanto, a malha político-administrativa constitui uma mediação para a coordenação das interações em diferentes recortes e escalas territoriais. Importa, pois, reordenar os espaços políticos antes que assolá-los. Para Becker (2012, p. 4), trata-se de “recalibrar as interações escalares através do conjunto do aparelho do Estado em todas as escalas” e repensar as relações mútuas que se estabelecem entre escalas políticas. Isso significa ultrapassar o propalado antagonismo das lógicas zonal e reticular para uma reflexão sobre dinâmicas territoriais interescalares capazes de dinamizar os contornos do governo do território (BECKER,

2012; JESSOP, 2000)<sup>6</sup>. Essa discussão é ilustrativa dos desafios da gestão do território no presente e nos remete a uma reflexão mais ampla sobre as possibilidades de práticas políticas mais colaborativas e coordenadas no âmbito do pacto federativo brasileiro.

### **3. Da ideologia municipalista à complexidade da cooperação federativa**

A complexidade do pacto federativo brasileiro deriva da soberania tripla, que assegura ao município o estatuto político-jurídico de ente da Federação. Além disso, a Constituição Federal de 1988 consagra um formato de federalismo dito “cooperativo”<sup>7</sup>, que define um conjunto de competências compartilhadas entre a União, os estados federados e os municípios. O federalismo cooperativo se caracteriza assim pela atuação conjunta das três escalas de poder em setores comuns de intervenção, sobretudo os que se referem às políticas sociais as mais fundamentais<sup>8</sup>, com a justificativa de favorecer a flexibilidade e a cooperação no processo de elaboração e gestão de políticas públicas.

No entanto, as diretrizes para a maneira como a gestão compartilhada deve se estabelecer, assim como os diferentes papéis dos entes federativos na “partilha” ficaram a cargo de uma legislação complementar, que até o presente não foi regulamentada. Ou seja, concretamente, a divisão de tarefas fica à mercê de um jogo político lento e incerto, que se modifica de acordo com as vantagens ou ônus que a assunção de determinada responsabilidade setorializada pode significar para cada ente federado (ARRETCHE, 2000).

Cabe ainda pontuar que o artigo 30 da Constituição define como atribuições municipais muitas das competências citadas no artigo 23 na forma de competências compartilhadas; ou seja, espera-se que os municípios assumam responsabilidades sobre as políticas públicas de proximidade as mais fundamentais<sup>9</sup>. No entanto, na ausência de atuação local, os estados e a União podem intervir nas atribuições citadas no artigo 23 na forma de “gestão compartilhada”. Ademais, a Constituição manteve a tradição de concentrar grande parte da capacidade de legislar na escala federal,

o que limitou a autonomia dos governos de estados e municípios para se lançarem em iniciativas próprias (ABRUCIO; SOARES, 2001; SOUZA, 2003).

A falta de clareza dos marcos regulatórios pode ter efeitos perversos, tanto no que se refere à ausência de atuação do poder público em setores fundamentais de políticas públicas quanto à sobreposição de competências entre os entes. Resulta que a assunção de responsabilidade sobre políticas públicas não claramente definidas pela Constituição é resultado ora da iniciativa própria de cada ente federado ora de incentivos e estímulos à adesão a algum programa proposto por uma escala de governo (ARRETCHE, 2000, p. 47). Neste quadro, as prefeituras têm autonomia para assumir ou não determinados serviços, assim como para aderir a programas ou políticas adotadas pelos estados e pelo Governo Federal. Em suma, quaisquer discussões acerca da gestão territorial compartilhada têm necessariamente como ponto de partida as implicações de nosso pacto federativo, que supõem negociações em arenas políticas que se configuram em diversas escalas. Neste bojo, a competição parece orientar as práticas políticas mais do que a propalada “cooperação federativa”. A este problema se acrescenta a forte disparidade socioeconômica entre municípios e entre os estados federados.

Neste quadro, mesmo se “a ideologia municipalista persiste como uma das construções discursivo-programáticas mais antigas da cultura política brasileira” (MELLO, 1971, p. 85), alternativas “híbridas” e mais “pactuadas” de gestão territorial têm sido, porém, elaboradas nos últimos anos (ROJAS, 2010)<sup>10</sup>. A Lei dos Consórcios Públicos (2005), que regulamentava as possibilidades da cooperação intermunicipal e entre entes federativos diferentes para a elaboração e gestão conjunta de políticas públicas foi um marco decisivo para impulsionar experiências de gestão territorial compartilhada. Esta legislação foi lançada com o objetivo de sanar incertezas e definir modalidades e regras para a cooperação a fim de estimular uma atuação mais cooperativa no desenvolvimento de projetos de gestão compartilhada na escala supramunicipal. Nesse sentido, a cooperação entre municípios e entre esses e os estados federados é reconhecida como um instrumento importante para a gestão de equipamentos, infraestruturas e serviços urbanos, além de se tratar de uma estratégia eficaz para que os municípios menos populosos sejam capazes de cumprir suas funções.

Cruz, Araújo e Batista (2012) identificam no Brasil uma pluralidade de experiências cooperativas tanto horizontais (intermunicipal, interestadual e binacional<sup>11</sup>), quanto verticais (entre União, estados federados e municípios). Os muitos exemplos apresentam uma “multiplicidade de formatos possíveis”<sup>12</sup> (STRELEC; FONSECA, 2012, p. 130), em escalas territoriais as mais diversas, graças às flexibilidades previstas na Lei n.º. 11.107/2005, que possibilita inclusive a formação de consórcios entre municípios não limítrofes, ou ainda, pertencentes a diferentes estados da Federação, além das possibilidades de arranjos entre municípios e estados federados (STRELEC; FONSECA, 2012).

No entanto, a maior parte dessas experiências não visa ao desenvolvimento de projetos territoriais. Antes, o objetivo é elaborar e executar políticas públicas setoriais, comuns às unidades político-administrativas integrantes de uma estrutura de cooperação. Os exemplos os mais ilustrativos são os consórcios intermunicipais, que promovem a maximização de recursos financeiros, técnicos e humanos, para a criação e a manutenção de equipamentos e serviços que, isolados, os municípios seriam incapazes de oferecer. A cooperação intermunicipal se desenvolve assim nos campos da administração, do suporte técnico, de capacitação de pessoal, além da prestação de serviços diretos à população nos ramos da saúde, da educação, do saneamento básico, dos transportes, da assistência social, da cultura e da habitação, passando por programas de amparo à infância, de criação de empregos, de desenvolvimento urbano e de proteção ao meio ambiente. Desta maneira, tais arranjos podem significar uma alternativa para a solução de problemas que ultrapassam os limites das unidades político-administrativas, na medida em que potencializam a atuação relacional das escalas de poder – horizontalmente e verticalmente, quando contam com a participação dos estados e do Governo Federal<sup>13</sup>.

Considerando-se que no Brasil a persistência de padrões diferenciados de acesso a bens e serviços públicos ainda desafia intelectuais e gestores, formas de gestão territorial compartilhada constituem uma via sedutora para fazer face aos entraves que se apresentam em escalas supramunicipais, sobretudo nos espaços metropolitanos. Entretanto, tal perspectiva é ainda incipiente e embotada por dificuldades que se apresentam nas escalas locais e pelos meandros das relações intergovernamentais. Assim, o grande desafio parece ser uma configuração interescalar que considere,

ao mesmo tempo, as dinâmicas em redes e a acomodação dos limites de gestão (DALLABRIDA et al., 2009).

#### **4. A gestão territorial compartilhada pelo mundo**

A fim de avançarmos nesta reflexão, propomos apontamentos sobre algumas alternativas em matéria de gestão territorial compartilhada em outros países, latino-americanos e europeus. Neste exercício, similitudes e contrastes contribuem para um melhor discernimento sobre nossos próprios limites e possibilidades.

Tomando-se como base o contexto da América Latina, observa-se que predominam, nos países que seguem o modelo federal, a cooperação voluntária entre as estruturas de gestão local (PARANHOS, 2004). Assim, em função da maior ou menor autonomia das estruturas de gestão local, bem como das relações entre essas escalas e as demais escalas de gestão, diferentes formatos podem ser vislumbrados.

A América Latina conta com quatro federações: Argentina, Brasil, México e Venezuela. Em todos os casos, as Constituições definem competências e recursos para cada ente federado, assim como as competências partilhadas. Ademais, esses países apresentam três escalas de governo: a nacional (federal ou central), a escala intermediária (estados, províncias, regiões ou departamentos) e a escala local (municípios, cantões, distritos, comunas ou partidos), a mais próxima do cidadão e de seu cotidiano social. Com a diferença de que apenas no Brasil o município constitui ente federado autônomo, nas outras federações a estrutura de gestão local é um recorte de caráter mais administrativo que permanece submetido às decisões e à organização das escalas intermediárias.

Do ponto de vista jurídico-legal, as Constituições latino-americanas abordam o tema da gestão territorial compartilhada de maneiras diversas (PARANHOS, 2004, p. 6). Algumas não mencionam instrumentos institucionais de cooperação, mas autorizam as Províncias a “instituir regiões para o desenvolvimento econômico e social” (Argentina). Há ainda Constituições que impedem a criação de uma estrutura de “autoridade intermediária entre o Município e o governo do estado federado”<sup>14</sup> (México), mas autoriza a coordenação e a associação para a prestação de serviços comuns

municipais (México, Venezuela). No conjunto desses países, alguns problemas comuns podem ser apontados, e o que mais chama a atenção é justamente o fato de não existir um arcabouço institucional que organize os mecanismos de gestão territorial compartilhada (MOURA et al., 2004). No caso das áreas metropolitanas, são reconhecidos espaços de expressão econômica e social; porém, “não circunscrevem territórios aptos a normatizar, decidir ou exercer poder, situando-se num hiato entre a autonomia do município e a competência da União quanto à gestão para o desenvolvimento” (MOURA et al., 2004, p. 12).

No entanto, alternativas interessantes parecem ser os espaços constituídos a partir do associativismo municipal, nas quais se aglutinam consórcios, associações, agências de desenvolvimento, empresas “multimunicipais”, entre outros exemplos (PARANHOS, 2004; MOURA et al., 2004, p. 12). As estruturas de gestão territorial compartilhada apresentam, assim, formatos os mais variados; por conseguinte, como ocorre no Brasil, a gestão compartilhada depende mais de acomodações e barganhas políticas que de algum marco regulatório que estabeleça de maneira clara os diferentes papéis dos entes federados na gestão (MOURA et al., 2004; PARANHOS, 2004).

Pode-se também evocar alguns formatos de gestão territorial compartilhada que se desenvolveram em países europeus, que passaram por mudanças significativas nos modos de regulação capazes de impulsionar as vantagens comparativas, sobretudo na escala das cidades-regiões (BRENNER, 2003). Em diversas cidades-regiões da Europa ocidental, a criação de estruturas de cooperação tem sido impulsionada para a atração de investimentos e a promoção do desenvolvimento territorial à luz do projeto de integração europeia (BRENNER, 2003, p. 298). Ainda que os países aqui apontados, França e Itália, sejam Estados Unitários, seus exemplos de práticas de gestão territorial compartilhada realçam alguns entraves e sinalizam possíveis alternativas para o modelo brasileiro, guardadas as particularidades das organizações administrativo-territoriais e das realidades socioeconômicas mobilizadas<sup>15</sup>.

O Estado francês se organiza em torno de quatro escalas administrativas diferentes: comunas, departamentos, regiões e o Estado central. As comunas constituem os recortes mais próximos do cotidiano social

e, desde a lei de descentralização de 1982 – conhecida como Lei de Defferre – colaboram com a administração do Estado para o chamado *aménagement du territoire*<sup>16</sup> e o desenvolvimento econômico-social. Mas se a descentralização das competências, que priorizou a escala municipal, aproximou ainda mais o poder de decisão dos cidadãos e possibilitou um maior ajuste de políticas às particularidades locais, também teve como impacto a dispersão de centros de decisão (LACAZE, 2001) em razão do elevado número de comunas – mais de 36.000 em um território quinze vezes menor que o território brasileiro<sup>17</sup>.

Some-se a isso o fato de que metade das comunas possui menos de 10.000 habitantes, não contando nem com estruturas nem com orçamentos capazes de planejar e gerir o desenvolvimento territorial. Neste quadro, as primeiras experiências de cooperação entre comunas remetem a um sistema de associações do tipo “sindicatos”. Tais estruturas sindicais guardam certa semelhança com os consórcios intermunicipais brasileiros. Inicialmente setorizados – *Syndicat Intercommunal à Vocation unique* (SIVU-1890) – os sindicatos franceses passaram a acumular competências, evoluindo para o formato de sindicatos do tipo mistos: *Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple* (SIVON-1959) e integrando assim, por exemplo, a gestão da água, do saneamento e dos resíduos, e também dos transportes em uma única estrutura de cooperação.

No entanto, no contexto de competitividade territorial que se intensificou a partir dos anos 1990, mudanças de ordem jurídica e política estimularam a propagação de estruturas de cooperação intercomunais intersetoriais, voltadas para o planejamento, a gestão e o desenvolvimento global dos espaços subnacionais. Tais mudanças se referem à mudanças na própria legislação francesa, que estabeleceu as diversas modalidades para o desenvolvimento dos chamados Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intercomunal (EPCIs). Leis claras e exaustivas foram importantes para sanar incertezas quanto às pretensões do Estado: a cooperação seria fundada sobre o voluntarismo, diferentemente das tentativas de fusão de comunas impostas no passado. Ademais, no contexto europeu, contratos de desenvolvimento territorial são encorajados entre as próprias EPCIs, ou ainda entre essas e regiões europeias localizadas em países diferentes. Em suma, mudanças de ordem institucional e política favoreceram a adoção

e a difusão de práticas de cooperação intercomunal na França em um contexto de forte competitividade e seletividade econômica.

As assim chamadas “intercomunalidades”, resultantes de um processo que se consagrou mais recentemente com a reforma territorial de 2010<sup>18</sup>, classificam-se, segundo o número de habitantes que comportam, em: metrópoles (mais de 500.000 habitantes), comunidades urbanas (de 450.000 a 500.000 habitantes), comunidades de aglomeração (mais de 50.000 habitantes, desde que cidade central tenha pelo menos 15.000 habitantes) e comunidades de comunas, essas últimas de perfil mais rural, e que não exigem um número mínimo de habitantes (INSEE, 2010).

A República Parlamentarista Italiana, por outro lado, tem uma estrutura de Estado que poderíamos classificar de “semi-unitária”, organizado de forma mista entre um sistema unitário e um sistema federal composto por estados autônomos. Assemelha-se a um sistema federal quanto à autonomia das cinco regiões especiais “autônomas” (Sardenha, Sicília, Trentino-Alto Ádige, Vale de Aosta e Friul-Veneza Júlia); e a um sistema unitário quanto à organização das outras 15 regiões “ordinárias”, que representam as funções administrativas descentralizadas do Estado Italiano. Porém, todas as regiões, ordinárias ou especiais, dependem financeiramente do Estado central, através das redistribuições dos tributos<sup>19</sup>. Verifica-se, assim, “que mesmo no Estado unitário italiano não há centralização absoluta, e nem descentralização total do poder político” (SOLDI, 2013, p. 150).

O Estado Italiano conta com quatro escalas administrativas: comunas, províncias, regiões e Estado<sup>20</sup>. Mas visto que a unificação do território italiano é recente, finalizada em 1929 pelo Tratado de Latrão, o País guarda um regionalismo muito forte, herança das especificidades dos antigos reinados.

Além da força da escala regional, a escala municipal tem atraído nosso interesse em razão das diversas formas de colaborações territoriais empreendidas, que mesclam ações institucionalizadas e associações voluntárias de fraca institucionalidade jurídica. Assim como no Brasil, as metrópoles italianas foram instituídas pelo Estado nacional e, apesar de terem sido reforçadas pela Lei n° 135 (7 de agosto 2012)<sup>21</sup>, tem havido dificuldades para se consolidarem; ganham maior expressão, no caso italiano (assim como nos exemplos francês e brasileiro), as modalidades

de cooperações intermunicipais voluntárias do tipo *comunità di montagna* e *unione di comuni*.

Se as *comunità di montagna*, criadas em 1971<sup>22</sup>, contavam com 367 organizações, associando 4.320 municípios (53%) de característica geográfica montanhosa e cerca de 11 milhões de habitantes em 2009, as *unione di comuni* reúnem 1.882 *comuni* e um total de 8.000.000 habitantes em 370 associações, mas dispersamente distribuídas pelo território (BELLINO, 2013). A escala intermunicipal tem sido assim privilegiada em detrimento da tradicional escala de planejamento urbano italiano, a *Provincia*. Escala do *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale* (PTCP), a *Provincia* também funciona, desde 1942, como perímetro do *piano regolatore* (PRG or PRGC), voltado para a proteção do meio ambiente: rios, lagos, solo, paisagens. No entanto, esses planos foram pouco aplicados, e novas formas de cooperações intermunicipais voluntárias têm sido mobilizadas para reestruturar as escalas de planejamento.

Esse levantamento preliminar dos arranjos cooperativos interesca-lares e intersetoriais que se desenvolvem em diversos contextos políticos e socioeconômicos comporta uma virtude heurística, que através da dúvida e do questionamento enriquece a reflexão sobre nossa própria realidade (SARTORI, 1994). No nosso entendimento, esse distanciamento contribui para o debate acerca das tendências e contra-tendências das formas de organização da gestão territorial compartilhada (JESSOP, 2000) que enriquecem o olhar sobre as mediações da nossa realidade político-institucional e territorial frente a outras realidades.

## **5. Os desafios da gestão territorial compartilhada no contexto brasileiro**

Dando continuidade à discussão proposta, recorreremos a resultados de pesquisas de campo realizadas junto a gestores e responsáveis locais, durante os anos de 2008 e 2013, no estado do Rio de Janeiro<sup>23</sup>. Embora preliminares, esses resultados apontam os principais entraves para uma gestão territorial compartilhada no Brasil.

Os Consórcios Públicos Intermunicipais serão tomados como exemplos, mas que ainda são embotados por algumas resistências inerentes às relações intergovernamentais. Soma-se a isso o fato de que o federalismo não ocorre em um vazio territorial: as diferenças inter e intrarregionais são profundas e dificultam as possibilidades da cooperação à luz das diversidades que mais afastam do que aproximam os municípios.

Diante da ampliação das possibilidades de ação nas escalas de gestão local e do aparato legislativo favorável à cooperação intermunicipal, entrevistas realizadas junto a funcionários e secretários municipais em municípios fluminenses tiveram por objetivo compreender como, na prática, a cooperação intermunicipal se torna efetiva no modelo de Estado brasileiro. Para tanto, percorremos oito regiões administrativas no estado do Rio de Janeiro – Região Metropolitana, Costa Verde, Baixada Litorânea, Centro-Sul, Médio Paraíba, Norte, Noroeste e Serrana – nas quais foram visitados seis tipos de Consórcios diferentes<sup>24</sup>. Os tipos de consórcios escolhidos para uma análise preliminar foram Consórcios de saúde, de educação, de transporte, de saneamento básico, de habitação, de desenvolvimento urbano, de meio ambiente e de assistência e desenvolvimento social.

A atualização de dados da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (2011) sobre a participação ou não dos municípios em Consórcios nos permite uma primeira apreciação acerca da intensidade da cooperação intermunicipal no estado do Rio de Janeiro. O tratamento dos dados destacou que os consórcios com participação mais expressiva no estado estão efetivamente vinculados às áreas de saúde (50%) e meio ambiente (39%). Apenas 12% dos municípios do estado participam de consórcios de saneamento básico<sup>25</sup>. Ademais, ao longo de visitas a secretarias municipais de educação, assistência social e saneamento, constatamos que somente os Consórcios Intermunicipais de Saúde estavam efetivamente implementados segundo as diretrizes da lei dos Consórcios Públicos 11.107/2005. Isto se explica em razão do desenho institucional das políticas de saúde no âmbito do SUS<sup>26</sup>.

Um outro questionamento emerge quanto ao caráter setorial destes consórcios. As estruturas de gestão consorciada têm se caracterizado por arranjos temáticos, sem que as relações entre temas se configure. Cabe lembrar que essa organização setorial está inscrita no formato institucional de

cada política pública particular, segundo a própria organização dos poderes executivos do sistema federal, composto por Ministérios e Secretarias, tanto na escala estadual quanto na escala municipal. Esta organização por setores inscreve-se a tal ponto no aparato institucional brasileiro que a maioria dos atores e agentes entrevistados têm dificuldades para vislumbrar os objetivos gerais de uma política ou programa mais integradores diante dos objetivos do próprio setor (FERNANDES; CASTRO; MARON, 2013). Some-se a isso a dificuldade dos agentes de compreenderem o *modus operandi* dos trabalhos em equipe em um formato de gestão intersectorializada (como seriam realizados os fluxos de informações, por exemplo), já que se está habituado a hierarquias fixas nos processos decisórios, de maior ou menor rigidez, segundo a lógica de cada setor particular. Assim, um dos entraves para uma gestão intersectorial seria a conformação de processos decisórios mais horizontalizados, ou mais flexíveis em relação aos padrões hierárquicos existentes. Ademais, uma estrutura em redes poderia tornar mais fluida e eficaz essas colaborações. Mas setores diferentes nem sempre apresentam o mesmo grau de integração aos sistemas de informação e comunicação e tampouco o mesmo tipo de estruturação de dados. Sem uma universalização da forma de apresentação, em alguns casos de coleta de dados, torna-se muito mais difícil para setores diferentes poderem compartilhar fluxos de informações.

Do ponto de vista da capacidade de construção de uma política territorial compartilhada, os estudos apontaram que muitos dos consórcios visitados se apresentavam como experiências incipientes e efêmeras, mais próximos de programas de governo de curtíssima duração ou à inserção em programas federais de fomento a redes de pequenos produtores locais, os quais vinculam a formação de Consórcios aos financiamentos federais<sup>27</sup>.

Apesar dos avanços realizados, as entrevistas ressaltaram que os Consórcios fluminenses ainda se caracterizam pela efemeridade dos acordos, além do predomínio da perspectiva setorial de políticas públicas, em contraste com uma perspectiva de gestão compartilhada mais global do território. Algumas pistas parecem nos ajudar a compreender o porquê de tentativas infrutuosas.

A primeira delas, frequentemente evocada pelos agentes locais entrevistados, refere-se à persistente falta de conhecimento acerca das

modalidades da gestão compartilhada, que, apenas em 2005<sup>28</sup>, tornaram-se mais explícitas. Além disso, a maior parte dos Consórcios visitados resulta de políticas de incentivo realizadas pelas escalas superiores, sobretudo pelo estado do Rio de Janeiro, que estimulou a criação de Consórcios Intermunicipais<sup>29</sup>. Desta forma, os Consórcios são afetados pelas mediações do pacto federativo, sendo muitas vezes criados de acordo com os incentivos e o apoio concedido pelas escalas de gestão superiores. Estados e Governo federal são os principais financiadores dos Consórcios, dificilmente sustentados apenas com recursos municipais. Dito de outro modo, as trocas federativas e o tratamento verticalizado e setorial das políticas públicas estão na base do formato das práticas cooperativas que se desenvolvem entre os municípios.

Além disso, desconfianças e incertezas persistem tanto em relação a possíveis consequências dos Consórcios para os poderes públicos locais – representariam eles uma relativa perda de poder de influência de prefeitos sobre seus próprios territórios ou uma relativa perda de recursos? –, quanto em razão das fracas relações de reciprocidade que se estabelecem entre os municípios.

Ademais, cabe destacar que nas escalas subnacionais os municípios-polo de Consórcios, que são municípios geralmente de mais de 50 000 habitantes, acabam por assumir o controle e a centralidade territorial sobre políticas públicas de interesse intermunicipal. Sobre isso, Gouvêa (2005) chama a atenção para o fenômeno de “tutela”, exercida pelos grandes municípios sobre os municípios de menor porte e menor peso econômico.

Esta constatação corrobora nossas pesquisas anteriores, na medida em que evidencia a preponderância das demandas dos municípios-polo nas agendas de políticas públicas intermunicipais. Por conseguinte, os municípios menores acabam se submetendo, diante de suas limitações técnicas, administrativas, econômicas e infraestruturais, às pressões do município-polo, que na maioria dos casos estudados eram os municípios de maior peso demográfico, político e econômico. Reproduz-se, assim, um padrão centro-periferia, que antes reforça e dificulta a cooperação federativa.

Finalmente, é oportuno lembrar que a partilha de recursos na Federação brasileira coloca o município em posição desfavorável frente à

União e aos estados federados. Mesmo se o município constitui uma escala de ação política privilegiada (sobretudo no que se refere às amplas atribuições em políticas públicas sociais), a grande maioria deles permanece em uma condição de dependência em relação aos repasses realizados por estados e pelo Governo Federal.

Tais entraves suscitam um debate ainda inconcluso sobre os potenciais das formas de gestão consorciada em espaços metropolitanos, visto que, no contexto brasileiro, os Consórcios Intermunicipais se estabelecem em grande parte entre municípios de menor porte, justamente como contraponto à importância demográfica e econômica das grandes cidades. Além disso, colocam-se como desafios as modalidades de gestão que compreendam, além das propaladas articulações horizontais, relações colaborativas interescolares para a regulação e a condução de políticas públicas.

## **6. Considerações Finais**

Este texto teve por objetivo empreender uma reflexão, ainda que incipiente, sobre os desafios e os arranjos possíveis para a gestão territorial compartilhada no âmbito do pacto federativo brasileiro. No conjunto de questões aqui suscitadas, a problemática de fundo parece remeter à forma como os Estados acomodam as tensões inerentes às relações interescolares em um contexto de redefinição dos contornos da decisão e da ação pública territorial, diante da intensificação da competitividade econômica nas escalas subnacionais.

No campo da Geografia e do Planejamento Urbano-Regional, essa perspectiva constitui um viés analítico que amplia as reflexões sobre as relações entre instituições, escalas políticas, sociedade, ação pública e território. Por um lado, os persistentes desafios do nosso pacto federativo – a ausência de marcos regulatórios claros, as fracas relações de reciprocidade que se estabelecem entre os recortes e as escalas político-administrativas, além das disparidades socioeconômicas – constituem elementos para se entender as dificuldades para maximização de esforços e definição de agendas comuns. Por outro lado, os desencaixes entre a lógica dos fenômenos sociais e a estabilidade dos recortes político-normativos requerem

novas articulações e arranjos mais interativos e colaborativos para a ação política. Nesta perspectiva, as escalas da ação política não são fixas, mas questionadas e passíveis de serem remodeladas em suas inter-relações. Debater e estudar esses novos contornos e possibilidades de arranjos político-institucionais constituem tarefas que desafiam cientistas sociais que se interessam pela gestão dos espaços da vida cotidiana.

Temos como perspectiva dar continuidade aos estudos sobre as articulações e a cooperação entre as escalas federativas (cooperação vertical) e da cooperação entre municípios (cooperação horizontal), considerando-se as promessas não apenas dos Consórcios Intermunicipais, mas também de diversificados arranjos que propõem lógicas de desenvolvimento para além do desenvolvimento econômico, sendo também facilitadoras dos necessários processos de desenvolvimento socioespacial (mais inclusivos e participativos) por meio da integração de diferentes setores de políticas públicas. Tais arranjos podem significar uma alternativa para a solução de problemas que ultrapassam os limites das unidades político-administrativas, além de valorizarem a articulação interinstitucional e a participação da sociedade. Trata-se, em suma, de aprofundar o debate acerca das alternativas para a condução de políticas públicas em um País surpreendentemente dinâmico, porém historicamente marcado por profundas desigualdades sócioespaciais.

## Notas

- <sup>1</sup> Agradecemos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ – e ao CNPq pelo auxílio financeiro concedido durante a realização da pesquisa aqui discutida. Agradecemos também as leituras atentas e as valiosas sugestões de colegas que ajudaram a melhorar a qualidade do texto em diversos aspectos. Porém, o conteúdo deste artigo e as lacunas ainda existentes são de inteira responsabilidade das autoras.
- <sup>2</sup> A noção de reescalonamento do Estado caracteriza, assim, a forma transformada do Estado no capitalismo contemporâneo. Se no século 20 as estratégias políticas tinham como foco estabelecer uma hierarquia centralizada do poder, hoje, elas estão superadas, na medida em que uma configuração mais policêntrica e multiescalar está sendo criada (BRENNER, 2004).
- <sup>3</sup> Cabe lembrar a definição de gestão territorial proposta por Bertha Becker : “a gestão territorial é prática estratégica, científico-tecnológica do poder no espaço (...)” (BECKER, 1991). A autora nos lembra ainda que a gestão não implica apenas a participação do Estado ou da grande empresa privada, mas constitui um produto da negociação e do poder político dos setores sociais comprometidos, sobretudo, nas escalas locais. Incorporando as contribuições de Bertha Becker em nosso texto, a gestão do território supõe um conjunto de decisões e ações integradas e de mecanismos institucionais de regulação e coordenação (SILVA, 2014)

visando ao agenciamento dos conflitos para a elaboração e implementação de políticas públicas em territórios construídos.

- 4 Preferimos evitar a terminologia “desmetropolização” (SANTOS, 1993), pois, apesar da dispersão urbana, as metrópoles continuam existindo como centros polarizadores financeiros e de poder.
- 5 Maricato (2001) salienta que as cidades que possuem entre 100 e 500 mil pessoas cresceram mais que os grandes centros metropolitanos.
- 6 O ‘governo do território’ refere-se “às relações entre o poder e o território” (...) e, não é demais lembrar que “o poder não é uma coisa, e sim, constitui-se nas relações sociais”. Desta maneira, “as estratégias e mecanismos do poder variam com as formas históricas de governar” (BECKER, 2012, p. 1).
- 7 O federalismo cooperativo se caracteriza pela predominância de competências compartilhadas entre as escalas de poder. Isso significa que os estados federados, os municípios e o Governo Federal não deveriam atuar de maneira independente, mas de maneira coordenada, o que possibilita maior flexibilidade para concepção e execução de políticas e programas comuns. Ver Paula Ravanelli Losada, 2008, p. 2.
- 8 Políticas de saúde, de educação, de assistência social, de segurança alimentar, de habitação, além das políticas de proteção e de valorização do meio-ambiente, do transporte, entre outras.
- 9 Alguns autores entendem a listagem das competências do artigo 23 como “medida pedagógica”, mediante a qual se pretende mostrar à esfera local, de maneira clara e irreversível, seu importante papel na resolução dessas tarefas tão significativas em nível nacional. Nas áreas discriminadas pelo artigo 23, agora fica ao critério das prefeituras executar também normas federais ou estaduais quando julgarem necessário. Ver Andreas Joachin Krell, 2003, p. 119.
- 10 Não cabe, nos limites deste artigo, desdobrar a polêmica discussão sobre a propalada ‘governança territorial’. No entanto, cabe assinalar que os processos a que nos referimos se inscrevem em uma tendência de ampliação e diversificação dos processos decisórios, sobretudo nas escalas locais, que contam com canais capazes de abarcar a participação de atores e agentes outros que somente os do poder público.
- 11 Itaipu constitui o melhor exemplo, mas outros casos estão florescendo especialmente nas cidades fronteiriças.
- 12 O “consórcio do ABC”, assinado, em 1990, pelos prefeitos das sete cidades – Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul – constitui exemplo desta modalidade. Da mesma forma o CINPRA – Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento – do estado do Maranhão, teve seu caráter de inovação reconhecido pelo Prêmio SEBRAE-Nacional (Prefeito empreendedor – Prêmio Mario Covas); dois prêmios (1999 e 2001) do Programa Gestão e Cidadania (PGPC), e prêmio experiência de prática inovadora na gestão pública do BNDES (COSTA; NASCIMENTO; TINÔCO, 2011).
- 13 Os Consórcios Intermunicipais são citados em diversas Constituições Brasileiras, desde os anos 1930 (Constituições de 1934 e 1937). No entanto, apenas em 2005, a lei dos Consórcios Públicos e o decreto complementar de 2007 definiram as modalidades e os instrumentos dessas práticas cooperativas de forma clara.
- 14 Art. 115, inciso I apud Paranhos, 2004, p. 6
- 15 Esses exemplos foram aqui mobilizados porque as modalidades de cooperação territorial nos Estados francês e italiano foram exploradas pelas autoras em suas teses de doutorado.
- 16 A expressão “aménagement du territoire” é de difícil tradução para a língua portuguesa. Remete à ideia de planejamento e de gestão territorial, em um sentido global que integra as dimensões política, econômica, e mesmo simbólica no ordenamento territorial.
- 17 Cabe lembrar que, na França, as comunas têm um valor simbólico bastante peculiar, que remonta aos debates ocorridos à luz da Revolução. Tais debates se referiam, entre outros

temas, à reforma da divisão político-territorial francesa, tendo-se em vista assegurar a todos os cidadãos iguais condições de acesso aos serviços do Estado. Foi definido que os limites comunais preservariam os limites das antigas paróquias existentes durante o Antigo Regime, respeitando-se os valores sociológicos da comuna enquanto espaço de organização da vida comunitária rural. Por outro lado, sobretudo nas cidades então incipientes, a comuna passou a ser o espaço de organização da vida política dos cidadãos “iguais” em direitos e deveres. Até os dias de hoje, as comunas preservam seus significados enquanto espaços de organização do cotidiano, de pertencimento, e também de primeira escala de organização da vida política.

- <sup>18</sup> Lei n.º 2010- 1563, de 16 de dezembro de 2010.
- <sup>19</sup> Segundo Soldi (2013, p. 155), essa era a realidade antes de 1993, quando existia a figura do comissário do governo, que, à semelhança do prefeito na França, “assumia a direção das tarefas administrativas do Estado (...) junto aos órgãos regionais adequando-as às exigências de interesse nacional”. Porém, as mudanças trazidas nas reformas constitucionais enfraqueceram o poder do Estado Nacional, fortalecendo as regiões e as comunas.
- <sup>20</sup> Segundo o artigo 114 da constituição italiana, a República é constituída dos seguintes entes territoriais: *Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato*.
- <sup>21</sup> O artigo 18 do decreto previa a criação em 01 de janeiro de 2014 das cidades metropolitanas de Roma, Turim, Milão, Veneza, Gênova, Bolonha, Florença, Bari, Nápoles e Reggio Calabria e a supressão simultânea das respectivas províncias.
- <sup>22</sup> Porém efetivadas a partir dos anos 1990.
- <sup>23</sup> Parte da discussão que se segue resulta das teses de doutorado das autoras e foi parcialmente apresentada em RODRIGUES, J. N. A cooperação intermunicipal na França e no Brasil em perspectiva comparada. Mercator (Fortaleza. Online), v. 10, p. 23-31, 2011.
- <sup>24</sup> Para um maior detalhamento acerca da metodologia do trabalho e das entrevistas realizadas, ver RODRIGUES, J. N., 2010.
- <sup>25</sup> Dados tratados a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos Municípios Brasileiros, IBGE, 2011.
- <sup>26</sup> Neste quadro, a Lei orgânica de saúde n. 8080/90 não apenas reforçou a atribuição municipal de planejamento e execução dos serviços de saúde, como ampliou a função da União de alocar recursos e regular o desempenho das ações municipais e estaduais. Além disso, a Lei Orgânica de Saúde sugere aos municípios a formação de Consórcios de Saúde para melhor inscrição e desempenho na lógica organizacional do SUS, que valoriza a hierarquização e a regionalização de serviços de saúde. Tal incitação legislativa, além dos altos custos de aquisição e manutenção de equipamentos de saúde, explicam o porquê de os Consórcios Intermunicipais de Saúde terem se difundido amplamente, não apenas no estado do Rio de Janeiro, mas em todo território nacional.
- <sup>27</sup> Fazemos alusão aqui ao CONSAD-Consórcio Intermunicipal de Assistência Social da Região Centro Sul fluminense
- <sup>28</sup> Após a promulgação da lei dos Consórcios Públicos de 2005 e do decreto complementar que data de 2007.
- <sup>29</sup> Em particular, o governo do estado do Rio de Janeiro teve um papel importante no incentivo às práticas cooperativas e diversos seminários e workshops foram organizados nas suas regiões administrativas a fim de estimular a formação de Consórcios.

## Referências

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. **Redes federativas no Brasil**: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas, n. 24, 2001.

AMIN, A. La política regional en la economía global. In: AMIN, A.; FERNÁNDEZ, V. R.; VIGIL, J. I. (Comp.). **Repensando el Desarrollo Regional – Contribuciones globales para na estrategia latino-americana**. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila, 2008. p. 353-373.

ARRETCHÉ M. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ASCHER, F. **Les nouveaux principes de l'urbanisme, la fin des villes n'est pas à l'ordre du jour**. Paris, 2001. 348 p.

BAILLARD, G. ; LÉVÊQUE, L. Réseau de villes et métropolisation. In: BUSSI, M. (Org.). **Un monde en recomposition**: géographie des coopérations territoriales. Rouen: Publications des Universités de Rouen et du Havre, 2009. p. 53-74.

BECKER, B. **O governo do território em questão**: uma perspectiva a partir do Brasil, 2012. Texto disponível em : <http://berthabecker.blogspot.com.br/2012/12/o-governo-do-territorio-em-questao-uma.html>. Acesso: 13 de outubro de 2014.

BECKER, B. Geografia Política e Gestão no Limiar do Século XXI: Uma Representação a partir do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 53, n. 3, p.169-182, jul./set. 1991.

BELLINO, L. **Politiche e strumenti di pianificazione territoriale sull'insicurezza urbana in Italia**: il caso del piano strategico dell'area metropolitana di Bari. (Tese de Doutorado) Tesi in Geografia economica - XXIV ciclo. Cotutela internazionale : Université Paul Valéry Montpellier 3; Università degli Studi di Bari Aldo Moro, Bari, 2013, 589 p.

BOULIN J.-Y.; DOMMERMES P.; GODARD F. **La Nouvelle aire du temps**. La Tour d'Aiguës: Editions de l'Aube, 2002. 277 p.

BRENNER, N. **New State Spaces**: Urban Governance and the Rescaling of Statehood. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BRENNER, N. Metropolitan Institutional Reform and The Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. **European Urban and Regional Studies**, v. 10, n. 4, p. 297-324, 2003.

BRENNER, N. The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. **Progress in Human Geography**, v. 25, n. 4, p. 591-614, 2001.

BUSSI, M. La coopération territoriale : un enjeu renouvelé pour la Géographie? In: **Colloque International de Géographie Politique**. Université de Reims: Maison de la Recherche, Département de Géographie, p.1-12, 2-4, avril 2009.

CASTRO, I. E. **Geografia e Política**: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CONSELHO EUROPEU. **Glossário do desenvolvimento territorial. UE**. Conferência europeia dos ministros responsáveis pelo ordenamento do território do Conselho da Europa, 2007, 35 p.

COSTA, A. C. R.; NASCIMENTO, A. B. F. M.; TINÔCO, D. S. Análise do consórcio de produção e abastecimento (CINPRA) do Maranhão à luz dos teóricos das redes organizacionais. **Holos**, Ano 27, v. 3, p. 138-155, 2011.

COX, K. R. **Location and Public Problems**: a political geography of the contemporary world. Chicago: MAAROUFA Press, 1979.

CRUZ, M. do C. M. T.; DE ARAÚJO, F. B.; BATISTA, S. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. **Cadernos Adenauer XII Municípios e Estados**: experiências com arranjos cooperativos, n. 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p. 111-124, abril 2012.

DALLABRIDA, V. R.; BÜTTENBENDER, P. L.; ROVER, O. J.; BIRKNER, W. M. K. Gestão territorial e multiescalaridade na descentralização político-administrativa de dois Estados do Sul do Brasil. In: **Anais do XI Colóquio Internacional sobre Poder Local**. Salvador, 14 a 16 de dezembro/2009.

FERNANDES, A. T.; CASTRO, C.; MARON, J. Desafios para implementação de políticas públicas: intersetorialidade e regionalização. In: **Anais do VI Congresso de Gestão Pública (CONSAD)**. Centro de Convenções Ulysses Guimarães Brasília/DF, abril de 2013.

FREITAS, E. L. H. **Loteamentos fechados**. (Tese de doutorado). Doutorado em Arquitetura e Urbanismo (Habitat). São Paulo: FAU-USP, 2008, 206 p.

GOUVÊA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

HALL, P. A. **Governing the Economy**: The Politics of State Intervention in Britain and France. New York: Oxford University Press, 1986. 341 p.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1992. 349 p.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos Municípios Brasileiros**. 2011.

INSEE - Institut national de la statistique et des études économiques (2010). **L'Intercommunalité**. Disponível: <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/intercommunalite.htm>. Acesso: 12 de dezembro de 2010.

ISTAT - Istituto Nazionale di Statistica (2010). Disponível: <http://www.istat.it/strumenti/definizioni/comuni>. Acesso: 22 de dezembro de 2010.

JESSOP, B. The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Ecological Dominance of the Globalizing Capitalism. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 24, n. 2, p. 323-60, 2000.

JOUBE, B. Le 'Political Rescaling' pour théoriser l'État et la compétition territoriale en Europe. In: FAURE et al. (Org.). **Action Publique et Changements d'Echelles: les nouvelles focales du politique**. Paris: L'Harmattan, 2007. p. 45-55.

KRELL, A. J. **O município no Brasil e na Alemanha: direito e administração pública comparados**. São Paulo: Oficina Municipal, Fundação Konrad-Adenauer, 2003.

LACAZE, J.-P. **Les transformations des villes et les politiques publiques. 1945-2005**. Presses Ponts et Chaussées: Paris, 2001. 255 p.

LEMOS, L.; RODRIGUES, J. N. A Política da Escala e a Ação Política. In: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo, 2005.

LENCIONI, S. Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar: reflexões a partir do caso de São Paulo. **Revista Geografia Norte Grande**, n. 39, p. 7-20, 2008.

LEVY, J. (Dir.). **Géographies du politique**. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Espaces Temps, 1991.

LIMA, S. La décentralisation comme phénomène planétaire, vecteur de recompositions et de coopérations territoriales. In: BUSSI, M. (Org.). **Un monde en recomposition: géographie des coopérations territoriales**. Rouen: Publications des Universités de Rouen et du Havre, 2009. p. 31-51.

LOSADA, P. R. **A lei dos Consórcios Públicos: uma estratégia de fortalecimento da Federação brasileira para o desenvolvimento econômico e social**, mimeo, 26 p., 2008.

MARADOLA Jr, E.; OJIMA, R. Mobilidade populacional e um novo significado para as cidades/ Dispersão Urbana e Reflexiva na Dinâmica Regional não Metropolitana. **Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 2, p. 103-116, novembro 2012.

MARCON, M. T. de R. A ressignificação do conceito de região. **Revista Discente Expressões Geográficas**, Florianópolis, n. 08, ano VIII, p. 29-51, agosto de 2012. Disp. [www.geograficas.cfh.ufsc.br](http://www.geograficas.cfh.ufsc.br). Acesso: 3 de agosto de 2013.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. 204 p.

MEASSON, L. **L'efficacité territoriale et l'évaluation**. Penser le déploiement spatial du politique grâce au programme européen LEADER. (Tese de Doutorado). Doutorado em Geografia; Grenoble: Université de Grenoble I Joseph Fourier, 2007.

MELLO, D. L. de. **O Município na Organização Nacional**: bases para uma reforma do regime municipal brasileiro. Rio de Janeiro: IBAM, 1971.

MOSCARELLI, F. **Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et Développement Durable en France**: enseignements à partir des cas de Grenoblois et Montpelliérain. (Tese de Doutorado). Doutorado em Geografia. Escola de Geografia e Gestão Territorial, Universidade Paul Valéry - Montpellier III, Montpellier, 2013. 493 p.

MOURA, R. et al. A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na Federação Brasileira: diagnóstico socioeconômico e da Estrutura de Gestão. In: **O desafio da gestão metropolitana em Países Federativos**. Brasília: Frente Nacional de Prefeitos, novembro de 2004.

NEUMAN, M. Multi-Scalar Large Institutional Networks in Regional Planning. **Planning Theory & Practice**, v. 8, n. 3, p. 319-344, September 2007.

OLIVEIRA, F. J. G. de. Mudanças tecnológicas e produção do espaço: considerações sobre desenvolvimento na escala local. **Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía**, n. 52, p. 72-82, 2003.

PARANHOS, A. Alguns aspectos e desafios da gestão metropolitana na América Latina e Caribe. In: **Seminário Internacional O desafio da gestão metropolitana em Países Federativos**. Brasília: Frente Nacional de Prefeitos, novembro de 2004.

RODRIGUES, J.N. A cooperação intermunicipal na França e no Brasil em perspectiva comparada. **Mercator** (Fortaleza. Online), v. 10, p. 23-31, 2011.

RODRIGUES, J. N. **La coopération intercommunale, regards croisés entre la France et le Brésil.** (Tese de Doutorado) Doutorado em Geografia, Université Jean Moulin Lyon III, Lyon, 2010.

ROJAS, E. Governança de regiões metropolitanas da América Latina. In: MAGALHÃES, F. (Ed.). **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades.** Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, 2010. p.1-18.

RORATO, G. Z.; LAHORGUE M. A. Descentralização e planejamento: o caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES no Rio Grande do Sul. **Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR**, maio de 2011.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira.** 3 ed. São Paulo: Hucitec, 1993. 155p.

SARTORI, G. Bien comparer, mal comparer. **Revue Internationale de Politique Comparée**, Bruxelas, v. 1, n. 1, p. 19-36, 1994.

SCOTT, A.; AGNEW, J.; SOJA, E.; STORPER, M. Cidades-regiões globais. **Espaço & Debates**, São Paulo, n. 41, 2001.

SILVA, A. C. P. Arquiteturas políticas de gestão dos territórios: as esferas locais na agenda de outros modelos de aplicação de políticas públicas regionais no Brasil. Comunicação Proferida na Mesa-Redonda As Escalas de Gestão das Políticas Territoriais. **I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território.** Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2014.

SILVA, A. C. P. da. Arquiteturas Territoriais nos Espaços Político-Administrativos Latino Americanos: possibilidades e entraves dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos (ZEE) como estratégia sustentável de gestão das unidades municipais brasileiras. In: **XIV Encuentro de Geógrafos de América Latina (EGAL)**, 2013, Lima (Peru). Anais do XIV EGAL. Lima: Universidad San Marcos, v. 1, p. 1-15, 2013.

SOJA, E. W. **Postmetropolis: critical studies of cities and regions.** Oxford: Blackwell, 2000.

SOLDI, R. **Planejamento, desenvolvimento regional e o papel do estado: estudo comparativo entre o Estado brasileiro e o Estado italiano** (Tese de Doutorado). Doutorado em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2013, 451 p.

SOUZA, C. Regiões Metropolitanas: Condicionantes do Regime Político. **Lua Nova. Revista de Cultura e Política.** São Paulo, v. 59, p. 137-158, 2003.

STRELEC, T.; FONSECA, F. Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos: um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. **Cadernos Adenauer XII Municípios e Estados**: experiências com arranjos cooperativos, n. 4, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, p. 125-140, abril 2012.

VANIER, M. **Le pouvoir des territoires**: Essai sur l'interterritorialité. Paris: Economica & Anthropos, 2008. 160 p.

Recebido em: 19/12/2014

Aceito em: 24/02/2015