

## Cooperação e Governança Interjurisdicional: conceitos em discussão

13

PETER SPINK

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

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

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

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

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

Os “urbanos” são portanto “urbanos” muito distintos entre si. Não se pode presumir, necessariamente, a elasticidade teórica de um contínuo de escala, simplesmente pelo fato de um município de 800 habitantes compartilhar a mesma legislação que define seus atributos e obrigações com um município de 10 milhões de habitantes, ou um município de 20 kms<sup>2</sup> de extensão territorial seja o mesmo de um outro com mais de 150.000 kms<sup>2</sup> e maior que Bangladesh. Há pelo menos seis municípios brasileiros cuja extensão territorial é maior do que Portugal. Com tamanha variedade – sem levar em conta as diferenças climáticas e geográficas – não há como arguir com seriedade que o que vale para um, vale para o outro.

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

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

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

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

#### A DISCUSSÃO INTERNACIONAL SOBRE COOPERAÇÃO ENTRE JURISDIÇÕES

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

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

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

Distinguindo entre situações de cooperação (quando atividades em conjunto geram um retorno maior para todos os envolvidos), conflito e competição, apontaram que o desafio de um sistema policêntrico é de resolver conflito e manter competição entre limites; e que para entender os diferentes aspectos da vida política em áreas metropolitanas era necessário prestar atenção à variedade de arranjos formais e informais que podem existir para resolver problemas territoriais<sup>2</sup>. Chave, na sua posição, foram os argumentos anteriores de Tiebout que pessoas em situações metropolitanas “votam com seus pés”, escolhendo (onde trabalhar e morar) entre os diferentes conjuntos de soluções (serviços e custos) disponíveis. As duas perspectivas dominaram o debate durante grande parte do restante do século vinte (ver Lefevre, 1998, Kübler & Schwab, 2007, Frisken & Norris, 2001) e ainda continuam presentes, porque como Lefèvre comenta (1998, p. 11): “*at base they stem from different values and principles regarding the role and functions that a government unit should fulfill*”.

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

---

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

de Elinor Ostrom (1999) que o cenário da *tragedy of the commons* não é inevitável e que empiricamente existem muitos exemplos de sistemas de governança de recursos auto organizados que, quando vistos como sistemas adaptativos complexos, são de fato mais capazes de cuidar coletivamente de recursos comuns do que o conceito tradicional de um sistema desenhado para ser dirigido centralmente<sup>3</sup>. Na situação policêntrica, tais mecanismos poderiam atuar de maneira diferente sobre recursos diferentes. Como ela concluiu:

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

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

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

---

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

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

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

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

#### *Novo regionalismo e governança de múltiplos níveis*

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

---

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

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

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

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

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

5 Literalmente: governo aninhado.

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

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

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

Para Peters e Pierre (2001), a base são os intercâmbios negociados e não hierárquicos entre instituições no nível transnacional, nacional, regional e local. Se reconhecemos que, em cada nível, há processos de negociação em progresso, o todo parece – para usar um metáfora – um jogo de xadrez multidimensional. Desta concepção inicial, a expressão rapidamente se movimentou em direção à discussão federalista (Stein & Turkewitsch, 2008) onde – dependendo da questão – os diferentes níveis tem características de jurisdições independentes que precisam saber cooperar. No caso brasileiro – onde nosso modelo Federal é explicitamente cooperativo ao exigir a co-responsabilização de estados, municípios e o governo federal na grande maioria de áreas de ação pública<sup>6</sup> – as possibilidades oferecidas por esta moldura conceitual são claramente significativas (Best, 2011). Hooghe e Marks (2003) avançam na discussão subnacional ao propor dois tipos de governança de múltiplos níveis.

---

6 Para uma discussão mais detalhada ver Franzese, 2010.

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

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

## AS TESES E EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS

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

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

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

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

Aqui é importante fazer referencia ao trabalho de acompanhamento das regiões metropolitanas feitas pela rede de investigadores do Observatório dos Metrôpoles<sup>7</sup>; como também os estudos de Fernandes sobre Salvador (1998, 2004 e 2009); de Azevedo e Mares Guia sobre Belo Horizonte (2004, 2008); e de Clementino sobre Natal (Clementino & Pessoa, 2009). Há estudos também com foco na cooperação e ação coletiva como os de Rezende e Garson (2006) e de Garson (2009) sobre finanças e federalismo fiscal, ou de cooperação intermunicipal nas regiões metropolitanas de

---

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

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

### *Os consórcios intermunicipais*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## REFERÊNCIAS

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

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

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

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