

# 2

## COOPERAÇÃO E ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL: CLASSIFICAÇÃO, CARACTERÍSTICAS E FORMATOS EXISTENTES À LUZ DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA\*

### INTERGOVERNMENTAL ARTICULATION AND COOPERATION: CLASSIFICATION, CHARACTERISTICS AND FORMATS EXISTING IN THE LIGHT OF THE BRAZILIAN EXPERIENCE

Thamara Strelec<sup>1</sup>

Valeriano Mendes Ferreira Costa<sup>2</sup>

Recibido: 07/02/2016

Acceptado: 18/08/2016

A cooperação e articulação intergovernamental tem se apresentado como alternativas para o fortalecimento das capacidades governamentais, inclusive no Brasil, a partir do final da década de 90. Apesar disso, a literatura ainda não dispõe de um aparato conceitual e teórico que permita compreender as principais formas de cooperação existentes, suas características e variáveis explicativas. Diante disso, a partir de pesquisa bibliográfica de cunho qualitativo e exploratório, o artigo examina como esses instrumentos tem se desenvolvido no Brasil. Constatou-se que a cooperação intergovernamental, disseminada a partir de formas mais voluntárias, tem se concretizado também a partir de modelos verticais e induzidos, inclusive com a participação de atores não governamentais, sugerindo o avanço da governança territorial, embora muitas iniciativas estejam em fase de experimentação e aprendizado.

\* Artigo elaborado com apoio e financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2014/03864-9 e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, no âmbito do convênio FAPESP/CAPES. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do autor e não necessariamente refletem a visão da FAPESP/CAPES.

1. Doutoranda em Ciência Política (UNICAM). Docente universitária na Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, SP, Brasil. E-mail: thamara.strelec@gmail.br.

2. Doutor em Sociologia (USP). Professor do programa de Pós-Graduação em Ciência Política (UNICAMP), Campinas, SP, Brasil. E-mail: vmfc@unicamp.br.

## PALAVRAS CHAVE

Federalismo. Descentralização. Cooperação intergovernamental. Arranjos de cooperação. Governança territorial.

## SUMMARY

*The intergovernmental cooperation and articulation has been presented as alternatives to strengthen the governmental capacities, including in Brazil, from the late 90's. Nevertheless, the literature does not yet have a conceptual and theoretical apparatus explain the main forms of existing cooperation, their characteristics and explanatory variables. Thus, from literature research of qualitative and exploratory nature, the article examines how these instruments have been developed in Brazil. It was noted that intergovernmental cooperation, disseminated from more voluntary forms, has brought also from vertical and induced models, including the participation of non-governmental actors, suggesting the advancement of territorial governance, although many initiatives are in experimentation and learning phase.*

## KEY WORDS

*Federalism. Decentralization. Intergovernmental cooperation. Cooperative arrangements. Territorial governance.*

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, que estabeleceu no Brasil as bases para um modelo de federalismo de viés cooperativo, reconheceu os municípios como entes federativos, para os quais garantiu autonomia e direitos, estabelecendo um modelo descentralizado na divisão de competências e transferindo aos governos locais um extenso rol de responsabilidades até então não assumidas. Esse movimento culminou, a partir do final da década de 90, na crescente necessidade de articulação entre os governos - nas três esferas, União, estados e municípios -, materializando-se em iniciativas de articulação intergovernamental para os mais diversos setores de políticas públicas.

Circunscrito ao caso brasileiro, o debate sobre cooperação intergovernamental tem sido recorrente, e sua discussão é comumente apresentada em análises e estudos que buscam compreender as origens e demarcações históricas do federalismo (Abrucio e Costa, 1998; Souza, 2006), o impacto do desenho federativo nas relações intergovernamentais e no desenho das políticas públicas (Arretche, 2006; Costa, 2010; Franzese, 2010) bem como os mecanismos e instrumentos de cooperação intergovernamental existentes (Cruz, 2002; Strelec, 2011; Ortolan, 2013; Sydow, 2012; Linhares et al., 2012; Abrucio, 2012).

Essa recorrência pode ser explicada, na visão de Abrucio et al. (2013), pelo desgaste da dicotomia centralização e descentralização como variável explicativa para os dilemas da dinâmica do federalismo, especialmente o brasileiro, que diante dessa insuficiência, tem levado os estudiosos a enfatizarem a necessidade de os governos construírem mecanismos de coordenação e parceria com a finalidade de resolver dilemas de ação coletiva e problemas de execução e coordenação de políticas públicas.

O debate acerca da cooperação intergovernamental, também expresso pela literatura estrangeira, tem buscado compreender os fatores explicativos para a iniciativa dos governos em cooperar (Feiock, 2007; 2013), o papel dos sistemas de governo em países federativos na dinâmica dos mecanismos de cooperação intergovernamental (Bolleyer, 2009), e ainda, como os instrumentos de cooperação intergovernamentais tem sido adotados pelos governos locais no contexto europeu para a implementação de políticas públicas (Hulst e Montfort, 2007). Ou seja, o adensamento da produção acadêmica sobre a temática revela que o surgimento de soluções intergovernamentais com viés cooperativo passou a ocupar espaço significativo na agenda política e de pesquisas, permitindo leituras e interpretações acerca de seus resultados no cotidiano dos governos.

Entretanto, circunscrito ao contexto brasileiro, se o volume de análises empíricas é crescente na literatura, o tema da cooperação e articulação intergovernamental, enquanto campo de estudos, ainda não conta com um construto conceitual e teórico, que permita compreender a gama de possibilidades de cooperação existentes, suas principais características, variáveis explicativas, bem como a influência dos atores nos mais diversos modelos possíveis de cooperação intergovernamental.

Diante disso, este artigo pretende, com base em pesquisa bibliográfica de cunho qualitativo e exploratório, responder a essa lacuna de pesquisa, examinando como esses instrumentos tem se desenvolvido no Brasil, o que justifica a importância deste estudo. Para tanto, este artigo se divide em seis seções. Na primeira, são apresentados os principais conceitos e dimensões da cooperação entre os governos, para em seguida, identificar os principais mecanismos constitucionais que buscam promover a articulação e cooperação entre os governos no Brasil. Na terceira seção, são apresentadas as principais formas de articulação governamental identificadas no caso brasileiro e a partir dos modelos mais frequentes propõe-se na seção seguinte, uma classificação desses instrumentos, articulando proposições de autores em trabalhos já publicados. Na sexta seção são apresentados, em caráter hipotético, argumentos acerca dos possíveis obstáculos para a con-

solidação dos instrumentos de cooperação, considerando o comportamento dos atores, para finalmente, na última seção, serem discutidos os principais resultados do estudo realizado.

## 2. DIMENSÕES DA COOPERAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS

No sentido etimológico, cooperação, tem sua origem no verbo latino *cooperari*, de *cum* e *operari*, ou seja, operar juntamente com alguém, que significa a ação conjunta para uma finalidade comum. No âmbito da atuação governamental, a cooperação pode ocorrer entre governos locais, estaduais e nacional, e conforme já descrito por Cruz et al. (2012), materializa-se assim, dentro de um determinado território, envolvendo o estabelecimento e amadurecimento das relações entre as instituições.

Esse amadurecimento, tendo em vista que envolve uma gama de atores e instituições é por natureza conflituoso, a espelho da estrutura federativa na qual se dá esse processo, portanto “o tempo em que se constroem vínculos cooperativos é marcado pelo aprofundamento do conhecimento do problema, dos territórios, das comunidades, e dos interesses envolvidos, e ainda, dos ativos possíveis de serem mobilizados” (Cruz et al., 2012:113). Em linhas gerais, os autores ainda assumem que nesse espaço de negociação, desenvolve-se o alinhamento de estratégias acerca do diagnóstico do problema, dos insumos e recursos necessários para solucioná-los e de quanto cada ator pode compartilhar (recursos materiais, financeiros, humanos e tecnológicos).

A cooperação pode ser vista a partir das dimensões inter e intragovernamental, intersetorial, internacional, assim como recurso para fins de indução do desenvolvimento, solução de situações complexas e implantação de ações, programas e projetos que exigem a soma de esforços, recursos e competências entre entes que se encontram implicados em um determinado desafio, mas que são, também, autônomos com missões específicas (Peron et al., 2012).

Portanto, é possível reconhecer a cooperação enquanto a manifestação de um comportamento mais cooperativo e solidário entre os atores diante de uma situação problema e oportunidades de atuação conjunta, mas que envolve a negociação entre as partes, haja vista que são atores com autonomia decisória.

Além disso, é possível identificar a cooperação em sua dimensão organizacional, sob a forma de pactos, parcerias, arranjos, associações, comitês, ou seja, a manifestação da cooperação com algum grau de institucionalização, na qual se reconhece a necessidade de estabelecer uma relação de cooperação de modo formal e duradouro, a partir do estabelecimento de responsabilidades e objetivos concretos, dentro dos parâmetros de cada formato que o vínculo de cooperação apresentar.

Nesse sentido, a cooperação entre os governos pode se apresentar de maneira horizontal ou vertical. Enquanto as formas de cooperação horizontal compreendem as iniciativas que envolvem uma mesma esfera de governo, a cooperação vertical pode se estabelecer entre esferas distintas.

A cooperação horizontal pode ocorrer de duas formas: no âmbito intra-governamental ou intergovernamental. A primeira, também denominada intersetorial, envolve o compartilhamento de ações entre diversos setores, agências e órgãos em uma mesma esfera de governo, e pode ser vista, por exemplo, em projetos ou programas governamentais que demandam profissionais ou setores de várias áreas para sua concretização, ou ainda a formação de equipes multidisciplinares.

A cooperação intergovernamental, por sua vez, ocorre quando há o compartilhamento de ações ou a soma de esforços ou interesses entre entes, mas no mesmo nível de governo e, desse modo, ela pode ser de natureza intermunicipal, quando se estabelecesse entre dois ou mais municípios, que podem ser limítrofes ou não, dentro ou fora da mesma região ou Estado; de natureza interestadual, quando envolve dois ou mais estados e ou o Distrito Federal; ou ainda, Inter federativa ou inter-nações<sup>3</sup>, quando as ações e os esforços resultam no empreendimento entre dois ou mais países.

O envolvimento de esferas distintas de governo em uma mesma iniciativa de cooperação (governos locais - no caso do Brasil, os municípios, estados ou União) - cooperação vertical - pode ocorrer no nível intergovernamental, quando há o envolvimento de mais de uma esfera de governo em torno da elaboração, execução ou avaliação de uma política pública, no sentido de desconcentrar as atividades do nível superior ao nível local. Nesses casos, é possível que se estabeleçam mecanismos de cooperação entre: a) União e municípios; b) União, Estados e municípios ou União e Estados, e ainda; c) Estados e municípios, a depender do desenho da política pública, dos programas, da cobertura e da abrangência. É o caso, no Brasil,

3. Denominação atribuída por Cruz et al. (2012: 115)

das ações e programas envolvendo o Sistema Único de Saúde (SUS). Sua operacionalização se baseia no envolvimento das demais esferas de governo, com desdobramento nos Estados e a implementação pelos municípios (Cruz et al., 2012).

Outra forma de concretização da cooperação vertical assume o formato intersetorial, já que compreende a articulação de mais de uma esfera distinta de governo para a implementação de mais de uma política pública, como é o caso das políticas de transferência de renda<sup>4</sup>, que demandam a conjugação de esforços dos três níveis e, ainda, o envolvimento de profissionais das áreas da educação, saúde e assistência social, tendo em vista as condicionalidades que o programa envolve para a concessão do benefício às famílias atendidas (Cruz et al., 2012).

Neste ponto, é conveniente resgatar o que Abrucio et al. (2010) denominaram como associativismo territorial, ao se referirem a formas de aliança, com maior ou menor grau de formalidade, entre níveis de governo, tanto no plano horizontal como no vertical, mas que têm o território como lócus de organização da política pública. Essa concepção permite envolver não apenas os instrumentos e mecanismos governamentais vinculados à gestão e à implementação das políticas públicas, mas também arenas e espaços de negociações constituídos entre os governos, com a participação dos atores governamentais, ou não.

Essa percepção, alinhada à clássica concepção de Wright (1997) de que a natureza das relações intergovernamentais compreende todas as combinações de interações possíveis na produção de políticas - processadas entre o governo nacional e local, estadual e local e inclusive interlocal, e ainda, as relações entre as agências setoriais de governo em diferentes níveis (empresas públicas, fundações) e organizações não governamentais - permite incorporar às formas de cooperação intergovernamental, aquelas que envolvem não apenas atores governamentais, mas também participantes que se encontram fora do governo.

Essa variedade ou amplitude que as formas de cooperação entre os governos podem assumir no Brasil, e que será demonstrada adiante, permite resgatar também o trabalho de Toribio (2013), que propôs três modelos distintos de cooperação. Embora o autor tenha usado como referência as “redes de cooperação” na comunidade autônoma de Andaluzia/ Espanha, os conceitos apresentados pelo autor são pertinentes quando aplicados à

4. O programa “Bolsa Família” no Brasil é um exemplo clássico desse tipo de política.

realidade brasileira. De acordo com Toribio (2013), uma rede de cooperação pode se estabelecer de três maneiras: a) redes de cooperação de base normativa; b) redes de cooperação induzida e; c) redes de cooperação voluntária. Segundo o autor, as redes de cooperação de base normativa se baseiam em prescrições de caráter legal para o desenvolvimento de determinadas funções e atividades públicas que requerem cooperação e coordenação multinível. O autor menciona como exemplo as redes que se concretizam a partir da elaboração de Planos de Ordenação do Território ou de Ordenamento de Recursos Naturais. Um esforço para compreender como esse modelo se aplica ao caso brasileiro sugere que tomemos como referência as redes que se estabelecem para o gerenciamento dos recursos hídricos e ainda, os recém-elaborados Planos Plurianuais territoriais (PPA's Territoriais). No segundo modelo, as redes de cooperação induzida são apresentadas pelo autor como sendo aquelas que se constituem a partir da necessidade ou obrigatoriedade de cooperação com a finalidade de obtenção de determinados recursos financeiros provenientes da administração de nível superior. O autor menciona as fórmulas associativas ligadas à obtenção de fundos europeus e, no caso brasileiro, é possível mencionar, dentro dessa configuração, os incentivos promovidos pelo Governo Federal, por intermédio do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, para a constituição de consórcios públicos para o gerenciamento de resíduos sólidos.

O terceiro e último modelo proposto por Toribio (2013) faz referência às redes de cooperação voluntárias, ou seja, aquelas que surgem por iniciativa local para o desenvolvimento de suas políticas, competências e prestação de serviços públicos. Para ilustrar o modelo voluntário, o autor faz menção aos consórcios espanhóis (figuras associativas reconhecidas juridicamente). Para esse modelo, faz-se necessária uma importante ressalva em relação ao caso brasileiro. Os consórcios no Brasil - como se verá adiante - têm em sua essência o caráter voluntário em sua forma associativa, na medida em que é sempre discricionária a participação dos entes nessa modalidade de arranjo. Entretanto, o estímulo à iniciativa ou adesão de um ente governamental pode ser resultado da indução - via incentivos ou até mesmo constrangimentos. Essa observação é importante, na medida em que, numa visão institucionalista, o desenho das políticas públicas pode significar, nos termos de Menicucci (2007), "regras do jogo" importantes, na medida em que podem viabilizar ou inviabilizar a construção de novas instituições, bem como a adoção ou não de uma estratégia de governo.

### 3. MARCOS LEGAIS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS PARA A COOPERAÇÃO ENTRE OS GOVERNOS

Embora as formas de cooperação entre os governos tenham ganhado destaque a partir do final da década de 90, a ideia de associação entre os governos é mais remota. Desde 1891, na Constituição do Estado de São Paulo, a realização de pactos entre os municípios já estava prevista<sup>5</sup>. Essa forma de associação, que carecia de autorização legislativa estadual, aparece de forma semelhante na Emenda Constitucional nº1/1969, que previu a possibilidade de cooperação entre os entes da Federação, por meio de convênios<sup>6</sup>.

Mais adiante, em 1935, ainda sob dependência de aprovação legislativa estadual, a Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo reafirmou essa possibilidade: “Os municípios poderão associar-se para a realização de melhoramentos ou a execução de serviços de interesse comum, dependendo, as respectivas deliberações, de aprovação da Assembleia Legislativa” (apud Dias, 2006:89).

Como matéria legislativa nacional, essa forma de arranjo, com viés associativo, foi contemplada na Carta Política de 1937, na qual permitiu que municípios da mesma região poderiam reunir-se para a instalação, exploração e administração de serviços comuns (Strelec, 2011), embora ainda neste período, os municípios não fossem dotados de autonomia federativa. Apesar dessa limitação, ressalta-se neste marco legal, o reconhecimento da configuração de microrregiões, e a possibilidade dos municípios se organizarem regionalmente.

Se nesse período a cooperação já pudesse ocorrer por intermédio de associações e convênios, as experiências de cooperação entre os governos surgem apenas a partir de 1961, embora fossem experiências inaugurais<sup>7</sup>. A Carta de 1967 reestabelece a possibilidade de celebração de convênios entre os municípios para a realização de obras ou a exploração de serviços públicos comuns, dependendo, ainda, de aprovação das respectivas Câmaras Municipais.

5. Art. 56. As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém, da aprovação do Congresso do Estado as resoluções que nesse caso tomarem (apud Dias, 2006: 89).

6. Art.13. A União, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para a execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais e municipais (apud Cruz et al., 2012:117).

7. Como objetivo de promover o desenvolvimento regional, a primeira experiência surge como uma autarquia interfederativa, formada pelos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná que constituíram o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (Dias, 2006). Outras experiências também surgiram a partir da década de 60, no formato de associações civis regionais, denominadas consórcios (Cruz, 2005).

Com a abertura democrática, em 1988, consolidou-se a posição do município na Federação, considerado componente da estrutura federativa, e na esteira das grandes transformações, a Constituição de 1988 apresentou uma série de dispositivos que intentavam promover o federalismo cooperativo. Entre eles, acrescentou instrumentos de coordenação federativa para as regiões metropolitanas e transferiu a competência de sua criação para os estados, junto à introdução dos conceitos de “aglomerações urbanas” e “microrregiões”, bem como a substituição da expressão “serviços comuns” por “funções públicas de interesse comum”, como prevê o artigo 25, e ainda, no art. 241, que tratou dos consórcios e convênios de cooperação para a gestão associada de serviços públicos (Brasil, 1988), embora este último tenha deixado em aberto a regulamentação desses instrumentos.

A cooperação ganhou terreno mais fértil no final da década de 90, com a combinação de uma série de medidas que tinham como objetivo garantir a efetividade no cumprimento das normas constitucionais de 1988 e, principalmente, concretizar o processo de descentralização, combinado à noção de um processo mais articulado e interdependente. A primeira medida foi estabelecida no âmbito do desenho das políticas públicas de saúde, a partir da ideia de sistema. O modelo do Sistema Único de Saúde teve em seu escopo o reconhecimento dos instrumentos de cooperação intergovernamental - mais especificamente os consórcios - como instrumentos de gestão do sistema (Strelec, 2012), a partir da lógica de hierarquia e regionalização dos serviços, prevendo, para tanto, a existência de espaços institucionais de negociação e deliberação, ou fóruns, na forma de conselhos horizontais (entre os mesmos níveis de governo) e verticais, na forma de fóruns bipartite e tripartite e, ainda, de conselhos de secretários estaduais de Saúde (Abrucio et al., 2013):

Art.10 Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto ações e os serviços de saúde que lhes correspondam. §1º Aplica-se aos consórcios administrativos intermunicipais o princípio da direção única, e os respectivos atos constitutivos dispõem sob sua observância (Brasil, 1990).

O crescente espaço que os consórcios passaram a ocupar na viabilização da execução de políticas públicas de interesse comum, entre elas, e principalmente, as políticas de saúde, provocou a discussão de sua fragilidade jurídica, tendo em vista que, até então, funcionavam como associações de direito privado, dotadas de grave limitação para arrecadar recursos públicos, assumir uma série de serviços públicos e, ainda, ter a garantia de

sua sustentabilidade financeira, a partir da contribuição dos participantes (Strelec, 2011). Sua discussão culminou na modificação da redação do art. 241 da Constituição Federal, a partir da Emenda nº 19/1998, embora a regulamentação do funcionamento desses instrumentos - que já se espalhavam pelo país - tenha permanecido em aberto, preservando-se, assim, o contexto de fragilidade institucional a que eles se submetiam:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Brasil, 1998).

Assim como a construção de um sistema de políticas de saúde foi relevante para as discussões nacionais acerca da institucionalização e amadurecimento de mecanismos de cooperação intergovernamental na agenda dos governos, a exemplo dos consórcios, outras legislações específicas, de âmbito federal, também contribuíram para esse processo. A Política Nacional de Recursos Hídricos, também inaugurou um sistema de políticas públicas - Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - e entre outras medidas, previu a implementação de ações relacionadas aos recursos hídricos a partir das bacias hidrográficas como unidade territorial e não em relação a suas jurisdições políticas, com o sentido de articular as políticas de planejamento e uso da água nos diferentes níveis. De modo similar ao modelo SUS, a lei ainda também previu a criação de arenas de negociação e deliberação, na forma de Comitês de Bacias Hidrográficas.

Em 1993, a aprovação da Política de Assistência Social, que em 2005 se consolidou como um sistema (Sistema Único de Assistência Social - SUAS) por meio de uma Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), também propôs um modelo descentralizado e participativo, com direção única a partir de uma série de mecanismos de repartição de competências e articulação entre os entes, entre os quais incumbe aos Estados a responsabilidade de “[...] estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social” (Brasil, 1993: art.13). É possível mencionar ainda outro marco legal que intentou promover maior articulação e cooperação entre os governos, mas que apresentou o diferencial em seu escopo, já que menciona a necessidade - ou importância - do envolvimento de atores não governamentais, além do setor privado. Trata-se do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), que estabeleceu diretrizes gerais da política urbana e, para tanto, menciona uma série de instrumentos de

planejamento e ordenação do território, entre eles, a instituição de aglomerações urbanas, regiões metropolitanas, microrregiões, quando ultrapassam os limites municipais (Brasil, 2001).

Um passo importante nesse sentido foi a regulamentação da forma de cooperação mais utilizada pelos governos para lidar com situações que ultrapassam os limites jurisdicionais, principalmente, na saúde. Em 2005, a Lei 11.107/2005 regulamentou a cooperação horizontal e vertical entre as três esferas de governo, garantindo segurança institucional e jurídica para a adoção desse mecanismo que já vinha sendo amplamente utilizado no Brasil.

Vale ressaltar aqui como os mais diversos setores de políticas públicas têm caminhado na direção de promover não só maior articulação entre os níveis de governo, mas a constituição de consórcios, reconhecendo-os não apenas como um instrumento de cooperação, mas um instrumento de gestão, o que, na visão de Abrucio et al.(2013), indica que o formato de federalismo compartimentalizado já perde força para estruturas mais coordenadas e cooperativas de federalismo.

Essa posição pode ser observada, não apenas pela constatação de marcos legais que mencionem de maneira explícita a cooperação - seja enquanto princípio norteador ou instrumento de gestão (no caso dos consórcios públicos) -, mas também pelo desenho dos programas governamentais, merecendo destaque as discussões no âmbito do Ministério da Educação acerca das formas de cooperação possíveis para lidar com os serviços educacionais e, ainda, os programas federais, como é o caso do Programa de Ações Articuladas (PAR) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que pressupõem, para sua implementação, a articulação entre os governos locais.

## 4. FORMAS DE ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO BRASIL

### 4.1. ARRANJOS SOCIETAIS

Os arranjos societais representam as iniciativas em que os governos estabelecem parcerias, por intermédio de: a) convênios de parceria com o setor privado; b) apoio do setor privado ou de comunidades; e c) parcerias entre o setor privado e comunidades. Um levantamento realizado por Abrucio et al. (2013) destacou que nessa modalidade de arranjo, as áreas que se sobressaem em cada uma dessas frentes de parceria - com aportes de recursos do setor privado ou seu apoio - são diferentes, mas é possível observar que

as áreas da educação e a assistência social aparecem como aquelas com o maior volume de experiências. Convém destacar aqui, os arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs), por se tratarem de um pacto ou aliança em formato de rede, instituída entre municípios - em geral de uma mesma região -, fundações e organizações da sociedade civil, e que têm como objetivo articular territorialmente os instrumentos de planejamento educacional nesse conjunto de municípios, que como se verá adiante, apresentam em sua ampla maioria, fragilidades educacionais<sup>8</sup>. Outra menção, ainda, se faz às agências de desenvolvimento que, com o objetivo de potencializar economicamente uma determinada região, são constituídas como um canal de apoio ao setor privado e também como canal de articulação com os governos locais, podendo-se citar como exemplos a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC (AGABC) e a Agência de Desenvolvimento do Alto Tietê (ADRAT).

#### **4.2. COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS**

Conforme mencionado na seção anterior, a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997), conhecida como Lei das Águas, estabeleceu um Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos no Brasil e previu a constituição de espaços de negociação e deliberação, no sentido de garantir a gestão compartilhada do uso da água, e ainda a gestão participativa desse processo, a partir do envolvimento dos níveis federal, estaduais e municipais. Tais espaços de negociação, conhecidos como Comitês de Bacias Hidrográficas são órgãos colegiados de gestão participativa, em que atuam representantes do poder público, da sociedade civil e de usuários. Os comitês podem ser de âmbito federal, estaduais ou ainda interestaduais, a depender do território que compreende a bacia hidrográfica. Atualmente, existem 91 (noventa e um) comitês estaduais e seis federais (Abrucio et al., 2013).

Para fornecer uma noção da capilaridade de um Comitê de bacia, na instituição de comitê cujo rio principal é de domínio da União, uma proposta deve ser elaborada com a anuência de, pelo menos, três das seguintes categorias: a) secretários de Estado responsáveis pelo gerenciamento de recursos hídricos de, no mínimo, dois terços dos estados em que se encontra a respectiva bacia; b) prefeitos cujos municípios tenham território na bacia hidrográfica no percentual de, pelo menos, quarenta por cento; c) no mínimo cinco entidades representativas de usuários, legalmente constituídas,

8. Os arranjos de desenvolvimento da educação foram mencionados aqui como arranjos societais, embora possam ser compreendidos como uma forma mista de articulação entre governo/sociedade civil/setor privado. Trata-se de uma modalidade de cooperação recente, não existindo uma personalidade jurídica ou instrumento legal que alicerce seu funcionamento ainda e o peso que os atores não governamentais e governamentais possuem nessa forma de articulação ainda é pouco explorada.

de pelo menos três dos seguintes setores usuários: saneamento; industrial; agropecuário; hidroelétrico; hidroviário; além da pesca, turismo, lazer, entre outros usos não consuntivos; e d) no mínimo, 10 (dez) entidades civis de recursos hídricos legalmente constituídas e com atuação comprovada na bacia hidrográfica, e que poderão ser reduzidas a um número de três, a critério do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, em função das características locais e justificativas elaboradas por, pelo menos, três entidades civis (Cbh, 2015).

#### **4.3. ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS**

Com o objetivo de responder a problemas de desenvolvimento local, os arranjos produtivos locais (APL's) são uma "forma de associativismo de natureza associativista e voluntária que envolve forte articulação entre Estado, iniciativa privada e sociedade e na maioria dos casos, diferentes articulações entre os níveis de governo, multi ou intersetoriais" (Sydow, 2012: 71), e sua implementação pode ser aproveitada e incrementada pelos governos, uma vez que a territorialidade na qual estão inseridos possuem vocação produtiva preexistente, e intervenções em direção ao incentivo, capacitação e profissionalização são algumas das possibilidades de ação dos estados. Por esse motivo, Sydow (2012) constatou, a partir do estudo desses arranjos em três estados brasileiros (Pernambuco, Minas Gerais e Rio Grande do Sul), uma postura mais cooperativa dos governos estaduais no apoio a essas iniciativas, e ainda um relacionamento mais próximo da União, no papel de coordenador e indutor, na forma de criação de editais, prêmios e incentivos à pesquisa e desenvolvimento, no caso da FINEP e do Ministério de Ciência e Tecnologia, promoção de exportação e investimentos por intermédio da Agência Brasileira de Promoção à Exportação e Investimentos (APEX), missões comerciais a outros países, parcerias na formação de consórcios de exportação, apoio a feiras e exposições, apoio ao desenvolvimento produtivo e às micro e pequenas empresas e inovação com projetos de cooperação pela atuação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e ainda, na atuação do Ministério da Integração em regiões específicas, por meio do Programa Nacional de Desenvolvimento Regional, e em iniciativas de cooperação do Ministério da Agricultura com as secretarias de agricultura dos estados (Sydow, 2012) .

#### **4.4. CONSÓRCIOS PÚBLICOS**

Os consórcios públicos podem ser definidos como um instrumento de cooperação federativa, que, constituído exclusivamente entre os entes federativos (municípios, estados e União) adquire uma personalidade jurídica de

direito público, permitindo sua atuação nos mais diversos setores de políticas públicas, inclusive na execução de serviços públicos, no sentido de solucionar problemas ou potencializar o uso dos recursos públicos, diante da constatação de que a cooperação permite alcançar resultados conjuntos de natureza superior às capacidades individuais de cada participante. A participação dos governos na constituição desse tipo de arranjo é voluntária, embora, paulatinamente, como já destacado, são editadas normas constitucionais e programas federais incentivando, via transferência de recursos públicos, essa modalidade de arranjo. Os consórcios, mesmo antes da lei que hoje regulamenta o seu funcionamento (Lei 11.107/2005), têm se revelado, a exemplo dos consórcios de saúde, meio-ambiente e infraestrutura, instrumentos capazes de materializar relações intergovernamentais cooperativas e de viabilizar a solução de problemas comuns entre os entes federados, ampliando a capacidade destes na provisão de serviços públicos necessários ao desenvolvimento dos municípios.

A Lei de Consórcios Públicos permite aos entes a constituição de consórcios públicos não apenas entre entes subnacionais, mas a atuação conjunta entre os três entes da Federação, possibilitando uma configuração territorial - não apenas jurisdicional - na prestação de serviços públicos, na medida em que admite que os consórcios sejam constituídos como instrumentos de cooperação horizontal (município - município ou estado - estado), assim como de cooperação vertical (estado e município, União e estados, União, estados e municípios), constituídos de maneira voluntária e cooperativa (Brasil, 2005: art. 2º, inciso II). Independentemente de a União integrar consórcios, a área total corresponde à soma dos territórios: a) dos municípios: quando formado somente por municípios ou por um estado e municípios pertencentes a esse estado; b) dos estados ou dos estados e do Distrito Federal: quando formado por mais de um Estado ou por um ou mais Estados e o Distrito Federal; c) dos municípios e do Distrito Federal: quando constituído por municípios e o Distrito Federal. Essa multiplicidade de formatos possíveis significou para os entes da Federação algumas possibilidades, dentre elas, constituir consórcios entre municípios não limítrofes, ou, ainda, pertencentes a diferentes estados da Federação (Strelec, 2014).

#### **4.5. ARRANJOS TERRITORIAIS COM COORDENAÇÃO DA UNIÃO**

O primeiro arranjo destacado - Territórios da Cidadania - trata-se de um programa lançado em 2008 pelo Governo Federal, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), por intermédio da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, que tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por

meio da participação social e da integração entre Governo Federal, Estados e Municípios. O programa se apoia em um conjunto de 135 ações, essencialmente, voltadas ao desenvolvimento territorial sustentável, apoiando ações relacionadas ao desenvolvimento social, à organização sustentável da produção, à saúde, saneamento e acesso à água, educação, cultura, infraestrutura, e ações fundiárias, e ainda, à implantação de Unidades de Apoio à Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar. Atualmente, são 60 (sessenta) os territórios selecionados para participarem do programa, por apresentarem o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país e baixo dinamismo econômico (Ministério do Desenvolvimento Social, 2015). A segunda iniciativa vincula-se à incorporação de uma nova dimensão do território na agenda de políticas públicas do governo federal - territórios rurais - adotada em 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Foi formulado um programa de desenvolvimento de territórios rurais com o objetivo de promover e apoiar iniciativas das institucionalidades representativas dos territórios rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural. No lançamento do programa, em 2003, foram criados 40 (quarenta) territórios em vinte estados. Em 2012, 164 (cento e sessenta e quatro) territórios estavam incluídos no sistema de informações territoriais da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (Geraldini, 2012).

#### **4.6. REGIÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO (RIDE)**

Uma região integrada de desenvolvimento pode ser definida como uma forma de construção de redes de cooperação, envolvendo União, estados e municípios, com o objetivo de articular e equilibrar as ações dos três níveis da federação na promoção de projetos voltados à dinamização econômica dos territórios de baixo desenvolvimento. Um importante elemento nessa iniciativa é que as RIDE's possuem prioridade no repasse de recursos públicos nas áreas de atuação, consensuadas pelos participantes. Conforme apontaram Abrucio et al. (2013), são três as regiões integradas de desenvolvimento constituídas no país: Distrito Federal e entorno, Polo Petrolina e Juazeiro e Grande Teresina, constituídas a partir de leis complementares e que contam com, pelo menos, dois estados e um conjunto de municípios em sua estrutura (Abrucio et al., 2013).

#### **4.7. ASSOCIAÇÕES GOVERNAMENTAIS E LEGISLATIVAS**

As associações constituídas entre os governos envolvem membros com cargos estatais, chefes do executivo e, em alguns casos, representantes da

sociedade civil e representantes dos legislativos municipais e estaduais, com o objetivo de acompanhar, fiscalizar e propor medidas para o setor de atuação, inclusive negociar ações na gestão dos recursos transferidos entre os entes federativos e na condução dos programas. Essas associações podem ser horizontais, quando constituídas entre representantes dos estados, por exemplo, Fóruns ou Conselhos de secretários estaduais; ou ainda, quando constituídas pelos municípios, que organizadas pelos governos locais, podem desenvolver discussões setoriais; e nacionais, como é o caso das principais: Associação Brasileira de Municípios (ABM), Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e Confederação Nacional de Municípios (CNM) (Abrucio et al., 2013). Vale destacar que a adesão dos governos é voluntária, portanto, a quantidade de filiados e a cobertura geográfica são bastante diversificadas.

#### **4.8. REGIÕES METROPOLITANAS**

As regiões metropolitanas são organismos formais constituídos com a finalidade de promover a articulação e o planejamento das políticas urbanas e ainda equalizar os particulares problemas que afetam os territórios no nível metropolitano. A criação de regiões metropolitanas no Brasil é de responsabilidade dos estados, embora as primeiras tenham se instituído pelo governo federal por Lei Complementar, no ano 1973, na esteira do regime militar.

### **5. CLASSIFICAÇÃO DAS FORMAS DE ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO BRASIL**

Como foi apresentado até aqui, é possível identificar uma multiplicidade de mecanismos e instrumentos voltados a promover maior articulação e cooperação entre as esferas de governo no Brasil, e assim, dar conta dos limites e desafios que o processo de descentralização e de desenvolvimento do modelo de federalismo cooperativo promoveu nas últimas décadas. Obviamente, essa multiplicidade não está expressa aqui em sua totalidade, havendo, inclusive, divergências conceituais quanto aos termos aqui utilizados para delimitar esses arranjos. Conforme já manifestaram Klink (2010) e Abrucio et al. (2013), ainda não há na literatura brasileira uma sistematização dessas formas de arranjos cooperativos, ou nos termos de Abrucio (2012), dos instrumentos de “associativismo territorial” ou de arranjos metropolitanos, área de estudos em que Klink (2010) se apoia para analisar essas formas de articulação intergovernamental. Além disso, a heterogeneidade que marca o território brasileiro acaba se refletindo nessas experiências, que se disseminam (ou não) de diferentes formas, produzindo

modelos muitas vezes imperfeitos, carecendo, portanto, de aprendizagem institucional para se consolidarem.

Diante dessa diversidade, os critérios de análise dessas formas de articulação e cooperação também são variados, a depender do universo de estudos do pesquisador. Toribio (2013) propôs observar as redes de cooperação a partir dos modelos de base normativa, induzida e voluntária, enquanto Abrucio et al. (2013) analisam algumas das formas aqui elencadas quanto à esfera de onde partiu a iniciativa de criação ou fomento da experiência, e por último, Klink (2010), em adaptação ao modelo proposto por Rodrigues e Oviedo (apud Klink, 2010), propõe analisar as formas de articulação que se manifestam na esfera metropolitana, observando o perfil de articulação governamental das iniciativas, quanto aos critérios: a) presença importante de atores governamentais ou não governamentais; b) existência de escala intermunicipal ou várias escalas territoriais de poder; e c) viés setorial ou territorial do arranjo. Embora cada autor tenha analisado os arranjos de articulação entre os governos sob uma perspectiva, é possível considerar os critérios de análise propostos como pertinentes, na medida em que auxiliam na compreensão dessas experiências e de como elas se manifestam no contexto brasileiro, conforme apresenta o Quadro 1, a seguir.

## QUADRO 1 ARRANJOS DE ARTICULAÇÃO E COOPERAÇÃO NO BRASIL

FORMA DE ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL	TIPO DE ARRANJO	INICIATIVA PARA O ESTABELECIMENTO DO MARCO LEGAL OU FOMENTO (ABRUCIO ET AL., 2013)	PERFIL DE ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL (KLINK, 2010)		TIPO DE REDE DE COOPERAÇÃO (TORIBIO, 2013)
			ATORES	ESCALA	
ARTICULAÇÃO SOCIETAL	Agências de desenvolvimento	Setor privado/ Organizações não governamentais	Não governamentais	Intermunicipal	Voluntária
	Convênio de parceria com o setor privado	Municípios ou estados/ setor privado	Não governamentais	Intermunicipal ou múltiplas escalas	Voluntária
	Apoio do setor privado ou comunidades	Municípios ou estados/ setor privado/ sociedade civil	Não governamentais	Intermunicipal ou múltiplas escalas	Voluntária
	Parceria com o setor privado e comunidades	Municípios ou estados/ setor privado/ sociedade civil	Não governamentais	Intermunicipal ou múltiplas escalas	Voluntária
	Arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs)	Setor privado/ sociedade civil	Não governamentais	Intermunicipal	Voluntária/ Induzida
COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS		Governo federal/ estados	Não governamentais	Múltiplas escalas	Normativa
ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS		Governo federal/ estados/ municípios	Governamentais	Múltiplas escalas	Voluntária
CONSÓRCIOS	Consórcios intermunicipais de saúde	Governo federal/ municípios	Governamentais	Intermunicipal	Voluntário/ Induzida
	Consórcios interestaduais	Estados/ municípios	Governamentais	Múltiplas escalas	Voluntária/ Induzida
	Consórcios públicos com a União	Governo federal/ estados/ municípios	Governamentais	Múltiplas escalas	Voluntária/ Induzida
	Consórcios de segurança alimentar (CONSADs)	Governo federal	Governamentais/ Não governamentais	Intermunicipal/ Múltiplas escalas	Induzida
	Consórcios públicos (Lei 11.107/2005)	Governo federal/ estados/ municípios	Governamentais	Intermunicipal	Voluntária/ Induzida
Consórcios intermunicipais nos demais setores	Municípios	Governamentais	Intermunicipal	Voluntárias	
ARRANJOS TERRITORIAIS LOCAIS	Territórios rurais	Governo federal	Governamentais	Intermunicipal	Normativo
	Territórios da cidadania	Governo federal	Governamentais	Múltiplas escalas	Normativo
ASSOCIAÇÕES GOVERNAMENTAIS	Associações estaduais	Estados	Governamentais	Interestadual	Voluntária
	Associações municipalistas	Municípios	Governamentais	Intermunicipal	Voluntária
	Conselhos Nacionais	Governo federal	Governamentais	Múltiplas escalas	Normativa
	Fóruns federativos	Estados	Governamentais	Múltiplas escalas	Normativa/ Voluntária
REGIÕES METROPOLITANAS	Constituídas pela Lei Complementar nº 14/1973	Governo federal	Governamentais	Múltiplas escalas	Normativa
	Criadas após CF1988	Estados	Governamentais	Múltiplas escalas	Normativa
REGIÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO (RIDES)		Governo federal	Governamentais	Múltiplas escalas	Normativa

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, A PARTIR DE ABRUCIO ET AL. (2013); KLINK (2010) E TORIBIO (2013).

A partir do Quadro 1, é possível observar, considerando a variedade das formas de articulação, uma evidente presença dos mecanismos normativos e de indução promovidos pelo governo federal, principalmente as que envolvem atores governamentais. Quanto às formas voluntárias de articulação, é possível observar sua ocorrência em instrumentos envolvendo atores não governamentais, e nos casos em que há a participação de atores governamentais, são os governos locais - na esfera municipal - que estão presentes. Além disso, o Quadro 1 ilustra o espaço relevante de mecanismos envolvendo não apenas um nível de governo, mas com possibilidade de envolver as três esferas, o que indica, grosso modo, potencial para o desenvolvimento da capacidade de governança nos governos.

## 6. OBSTÁCULOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE COOPERAÇÃO: POSSÍVEIS CAUSAS

Se o levantamento e classificação apresentados nas seções anterior permita constatar contornos de cooperação mais presentes no contexto brasileiro, inclusive em formas mais institucionalizadas e voltadas para a implementação de políticas públicas, é importante mencionar que, quais sejam as formas de cooperação adotadas, a lógica de ação do atores envolvidos sempre será fator decisivo para a concretização, a escolha da forma com que tais instrumentos serão adotados e ainda, para o desenvolvimento e consolidação da cooperação para a consecução de determinada política pública em dado território. Ainda que não seja o objeto central de discussão neste artigo, trata-se de um um ponto de partida essencial para compreender, a partir dos instrumentos identificados, como tais mecanismos emergem e se desenvolvem.

Hipoteticamente, pode-se sugerir que as dificuldades da constituição de arranjos de cooperação reflitam, em grande medida, um comportamento autárquico dos governantes, que resistem em abrir mão de parcela de sua autonomia para tomar decisões de modo coletivo. Em decorrência da própria autonomia dos entes subnacionais, a assimetria de poder também poderia representar um obstáculo à formação de mecanismos de cooperação, na medida em que os municípios que reúnem maiores capacidades, principalmente econômicas, além de densidade populacional, tendem a não se disporem a “ajudar os vizinhos”, partilhando uma parcela dos seus recursos com municípios de menor tamanho, condições orçamentárias ou operacionais.

Outro aspecto envolvido que poderia inviabilizar a construção de canais de cooperação estaria localizado na natureza das relações políticas. As divergências partidárias - ou afinidades - podem ser um fator importante na construção de relações mais cooperativas entre os governos, que tendem a compartilhar ganhos levando em consideração afinidades políticas e laços partidários.

Embora seja conveniente considerar a influência política como fator de interferência na disposição dos atores governamentais em buscar alternativas de cooperação com outros governos, faz-se necessário salientar que, em se tratando dos instrumentos que envolvem critérios técnicos - como é o caso dos consórcios públicos - o baixo desconhecimento dos governantes a respeito do seu funcionamento, condição já evidenciada por Strelec (2011), pode reduzir a participação desses mecanismos no leque de possibilidades consideradas pelos governos para solucionar problemas ou lidar com os serviços que poderiam ser prestados de maneira coletiva.

Sem a intenção de esgotar a discussão a respeito dos fatores que podem influenciar no grau de cooperação entre os governos, também é possível mencionar outros aspectos: reduzida participação dos governos estadual e federal na construção de agendas em torno dos instrumentos de cooperação; reduzido número de programas e recursos vinculados a propostas de cooperação na gestão de políticas públicas; interpretação de que a cooperação implica em redução no poder político e até mesmo desconhecimento acerca das normas contábeis e legais relacionadas aos instrumentos de cooperação possíveis.

## 7. DISCUSSÃO

O presente artigo buscou, com base em pesquisa bibliográfica de cunho qualitativo e exploratório, examinar o modo com que os instrumentos de cooperação e articulação intergovernamental tem se desenvolvido no Brasil. Conforme discutido, a cooperação intergovernamental pode se manifestar por meio de iniciativas informais, mais institucionalizadas, que operam por exemplo entre atores, organizações ou no interior delas, no mesmo nível de governo ou entre níveis distintos, envolvendo exclusivamente representantes governamentais ou atores não governamentais.

As formas de cooperação e articulação identificadas no estudo revelam a singularidade do caso brasileiro, tendo em vista sua trajetória po-

lítico-institucional. Até a Constituição de 1988, embora já vigorassem alguns dispositivos constitucionais para o desenvolvimento de mecanismos de cooperação entre os governos, a nova Carta inaugurou um modelo de federação trina, no qual o município, dotado de autonomia e competências constitucionais para a execução de políticas públicas, foi inserido no centro das relações intergovernamentais, o que implicou em uma nova dinâmica nas relações intergovernamentais. Soma-se o fato de que a Constituição de 1988 expressou um esforço em prol do que se concebeu como “federalismo cooperativo”, inserindo na estrutura governamental, um conjunto de dispositivos legais que intentaram promover a articulação e a cooperação entre os níveis de governo, incluindo os municípios.

A inauguração desse novo modelo permitiu o surgimento de uma série de iniciativas de cooperação entre os governos, principalmente municípios, embora até o ano de 2005 carecessem de amparo legislativo e institucional, como foi o caso dos consórcios públicos. Da mesma forma, o desenho das políticas públicas, como saúde, meio ambiente e assistência social, implicou na configuração de sistemas de políticas estruturados a partir da lógica de interdependência, o que levou à implementação de instrumentos de cooperação embasados na noção de coordenação federativa. Esses instrumentos, que tiveram como finalidade evitar distorções e desequilíbrios na oferta e nos resultados das políticas públicas financiadas pelo governo federal foram acompanhados da necessidade de se construírem políticas que atendessem à demandas de um país marcado por desigualdades e diferenças orçamentárias, populacionais, culturais e políticas.

Esse contexto abriu espaço para formas de cooperação voltadas para a consolidação de espaços de negociação e concertação de interesses entre os entes federativos, por meio de seus representantes governamentais. Além disso, em que pese o papel predominante dos governos nas iniciativas de cooperação em curso no país, o contexto democrático, aliado à participação estreita do setor privado e não governamental no fomento das atividades econômicas e no desenvolvimento das regiões brasileiras, também incentivou a consolidação de arranjos de articulação e cooperação mais flexíveis no que refere aos atores envolvidos.

O estudo exploratório das formas de cooperação e articulação existentes no país e a posterior classificação desses mecanismos revelou o resultado desses esforços, ora assumidos pelos governos locais, ora pelo governo federal e mais recentemente, pelos atores não governamentais. A cooperação intergovernamental, que pressupõe a articulação dos atores governamentais em uma direção única, com finalidade comum, apresenta-se no caso

brasileiro de diferentes formas, variando entre formas mais voluntárias, do tipo *bottom-up*, que emergem sobremaneira de forma horizontal e a partir dos governos locais, até formas de cooperação induzidas, do tipo *top-down*, a exemplo dos mecanismos constitucionais e programas governamentais. Além disso, a experiência brasileira também revela a existência de formas de articulação e cooperação envolvendo não exclusivamente os governos, mas também atores oriundos do setor privado e sociedade civil, embora sejam menos comuns. Apesar disso, algumas formas de cooperação identificadas apresentam limitações. As formas de cooperação como os arranjos de desenvolvimento da educação (ADE's) e os arranjos produtivos locais (APL's), que contam com a participação do setor privado e atores não governamentais, ao possuírem caráter informal e não serem dotados de estabilidade organizacional e legitimidade jurídica podem ter capacidade de atuação e disseminação limitadas.

Nesse ponto, é válido considerar que a cooperação, enquanto manifestação da ação humana para a consecução de objetivos comuns, se expressa na ação governamental de forma dinâmica, flexível e multidimensional, a depender dos objetivos a serem perseguidos pelos atores envolvidos em setores ou serviços públicos que demandam esforço conjunto, ou em situações em que o esforço conjunto representaria ganhos em termos de eficiência. Portanto, as formas de cooperação adotadas variam em função das políticas públicas a serem implementadas, e estas, respeitam as condições estruturais, técnicas, operacionais e institucionais no qual se apresenta a política. Nesse sentido, não é possível enumerar, em uma escala qualitativa, as formas de cooperação que oferecem maior potencial em termos de resultados. Cada setor de políticas e os objetivos envolvidos são o ponto de partida para a seleção da forma da cooperação, a escala territorial necessária e os atores envolvidos e, de igual maneira, a existência de legislação ou mecanismos governamentais de indução, quando existentes, estão alinhados ao contexto no qual a política se desenvolve. Portanto, uma mesma forma de cooperação pode, mas não sempre, ser conveniente e assertiva em setores de políticas públicas diferentes, mas, se adotadas para a implementação de políticas distintas, produzirão resultados diferentes.

Diante do que foi apresentado, defende-se que se por um lado, essa miríade de formas de cooperação e articulação intergovernamentais representa o amadurecimento das relações federativas no Brasil e contornos mais presentes de governança territorial -envolvendo inclusive atores não governamentais e múltiplas escalas de governo-, por outro, a constatação de formas de articulação iniciadas com a participação do governo central e dotados de elementos normativos para sua operacionalização, indicam que

a emergência de tais instrumentos deve-se também às implicações da complexa arquitetura institucional brasileira.

Ou seja, os arranjos de articulação e cooperação podem ser compreendidos como um reflexo de um comportamento mais cooperativo dos governantes. Entretanto, também podem ser interpretados como resultado de uma conflituosa convivência entre três níveis distintos de governo, no qual cada um deles, responsável por uma parcela de governo em contextos marcados por limites orçamentários, capacidade governamental e externalidades negativas, é pressionado a identificar estratégias que sejam coletivamente mais eficientes, em contraposição a uma corrida individual por resultados em seus territórios.

Inclusive, no âmbito das regiões metropolitanas, destaque-se, é consensual a interpretação de que, em se tratando de um espaço marcado por territórios conurbados, com fator de integração socioeconômica elevado, proximidade geográfica entre os governos e densidade demográfica, a implementação de políticas mais articuladas entre os entes federativos assumiria um papel virtuoso quanto à otimização dos recursos públicos, estímulo à governança e redução de disparidades (Spink, 2009; Klink, 2009; Best, 2011).

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abrucio, F. L. y Costa, V. M. F. (1988). Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. Pesquisas, nº 12. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

Abrucio, F. L.; Filippim, E.S. y Dieguez, R. C. (2013). Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. Revista de Administração Pública, 47 (6), 1543-1568.

Abrucio, F. L. y Sano, H. (2013). O federalismo brasileiro e o associativismo territorial: um mapa da situação atual. En: F. Abrucio; H. Sano (autores). L. Garcia; N. Oliveira; S. Antero (Orgs.). Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras (p.p. 91-135). Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFICI. Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Editora IABS. Recuperado 01 de janeiro de 2015, de [http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2013-03-22.7520531906/vol\\_8\\_associativismo\\_intergovernamental.pdf](http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2013-03-22.7520531906/vol_8_associativismo_intergovernamental.pdf).

Arretche, M. (2006). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. En: E. Saravia; E. Ferrarezi (Org.). Políticas públicas: coletânea (p.p. 91-110). Brasília, DF: Enap.

Best, N. J. (2011). Cooperação e multi-level governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano. Dissertação de mestrado. Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, Programa de Mestrado em Administração Pública e Governo, São Paulo. Recuperado 24 de janeiro de 2015, de <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8222/62090100007.pdf?sequence=1>

Bolleyer, N (2009). Intergovernmental cooperation: rational choice in federal systems and beyond. Comparative politics. New York: Oxford University Press.

Brasil. (1990). Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm).

Brasil. (1993). Lei Complementar nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm).

Brasil. (2001). Lei Complementar nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm).

Brasil. (2005). Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm).

Comitês de Bacias Hidrográficas. (2015). Definição. Recuperado de <http://www.cbh.gov.br/>.

Costa, V. M. F. (2010). Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. *Educação e Sociedade* 31(112), 729-748.

Cruz, M. do C. T. (2002). Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. En: P. Spink; S. Caccia Bava y V. Paulics (Org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção* (p.p. 195-234). São Paulo: Instituto Pólis/ Programa Gestão Pública e Cidadania.

Cruz, M. do C. T.; Araújo, F. F de A.; Batista, S. (2012). Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. En: *Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos* (p.p. 111-124). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

Dias, S. G. (2006). Possibilidades jurídico-institucionais dos Consórcios Públicos. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Franzese, C. (2010). Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese de Doutorado. Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Programa de Doutorado em Administração Pública e Governo, São Paulo.

Feiock, R.C. (2007). Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, vol.29:47-63.

Feiock, Richard. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *Policy Studies Journal*, 41(3) 397-425.

Geraldi, J. (2012). Análise conceitual da política de territórios rurais. En: *Revista Planejamento e políticas públicas*, 39 (2012) 155-185. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, DF.

Hulst, R; Montfort, A.V. (2007). *Inter-municipal cooperation in Europe*. Netherlands: Springer.

Klink, J. (2009). Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. *Cadernos Metrôpole*, 11(22) 415-433. São Paulo.

Klink, J. (2010). A construção de novas governanças para as áreas metropolitanas: o cenário brasileiro. En: F. Magalhães (Ed.). *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades* (p.p. 99-122). Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Linhares, P. de T.; Cunha, A. S. y Ferreira, A. L. (2012). Cooperação federativa: a formação de consórcios entre entes públicos no Brasil. En: P. Linhares; C. Mendes y A. Lassance (Org.) *Federalismo à brasileira: questões para discussão* (p.p. 37-54). Brasília: IPEA.

Menicucci, T. M. G. (2007). Público e privado na assistência à saúde no Brasil: atores, processos e trajetória. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Ortolan, M.A.B. (2013). Relações intergovernamentais e instrumentos de cooperação administrativa na Federação brasileira. Dissertação, Programa de Mestrado em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

Peron, M. y Batista, S. (2012). A cooperação como ferramenta para o desenvolvimento da educação. En: F. Abrucio y R. Mozart. Regime de colaboração e associativismo territorial arranjos de desenvolvimento da educação (p.p. 45-66). São Paulo: Fundação Santillana.

Souza, C. (2006). Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21(61) 7-40. São Paulo.

Spink, P.K.; Teixeira, M. A. C. y Clemente, R. (2009). Gestão, governo e governança em regiões metropolitanas. *Cadernos Metr pole*, 11(22) 453-476. São Paulo.

Strelec, T.C. (2011). Desafios da Adaptação institucional: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no estado de São Paulo. Dissertação. Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, Programa de Mestrado em Administração Pública e Governo. São Paulo.

Strelec, T.C. (2014). A Lei de Consórcios Públicos como Instrumento de Cooperação federativa no âmbito da Educa o. VI Encontro de Administração Pública da Associação Nacional de Pós Gradua o e Pesquisa em Administração, 16-18 nov. 2014, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: Associação Nacional de Pós – Gradua o e Pesquisa em Administração (paper).

Strelec, T. y Fonseca, F. (2012). Alcances e limites da Lei de Consórcios Públicos: um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. En: Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos. *Cadernos Adenauer* 4(2012) 145-140. Rio de Janeiro: Funda o Konrad Adenauer.

Sydow, C. T. (2012). Os Arranjos Produtivos Locais e o processo de coordena o intergovernamental: o papel dos governos dos estados como articuladores de políticas públicas. Tese. Escola de Administração de Empresas da Funda o Getúlio Vargas de São Paulo, Doutorado em Administração Pública e Governo. São Paulo.

Toribio, J. M. F. (2013). Redes de cooperación local como expresiones de nueva gobernanza. En: J. Toribio (Coord.). *Mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas y redes de municipios* (p.p. 13-30). Fundación Pública Andaluzia, Junta de Andalucía Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia.

Wright, D. S. (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales. México: Fondo de Cultura econ mica.