

PUBLICAÇÃO EXPRESSA

NOTA TÉCNICA

Dirur

Diretoria de Estudos e Políticas Regionais Urbanas e Ambientais

Nº 45

GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA: Insumos para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

Equipe técnica:	Marco Aurélio Costa
	Gerardo Silva
	Armando Palermo Funari
	Bárbara Oliveira Marguti
	Carlos Henrique Ferreira
	Cátia Lubambo
	Cleandro Krause
	Lizandro Lui
	Luís Gustavo Vieira Martins
Produto editorial:	Nota Técnica
Cidade:	Brasília
Editora:	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano:	2023
Edição:	1ª
DOI:	http://dx.doi.org/10.38116/ntdirur45

O Ipea informa que este texto é uma publicação expressa e, portanto, não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

X

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

ARISTIDES MONTEIRO NETO

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais

FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

ANTONIO LASSANCE

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA¹

SINOPSE

A presente nota técnica constitui um dos produtos da pactuação institucional (sumário executivo no formato original) no âmbito do Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 71/2019, firmado entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU), do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), assumido agora pelo Ministério das Cidades (MCidades), visando o apoio à formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), sendo o produto previsto como contribuição para o componente da Governança Interfederativa para a PNDU. O desenvolvimento dos trabalhos deu-se, dentre outras formas, pela produção de um conjunto de Notas Técnicas (NT), nas quais baseia-se esta nota. Este documento tem como objetivo, portanto, consolidar um conjunto de análises e contribuições desenvolvidas por diversos autores no âmbito do referido TED, abarcando as seguintes NT:

- NT 7.1 – Assessoria Técnica a Municípios e à PNDU
- NT 7.2 – Desafios da Governança Interfederativa e a PNDU
- NT 7.3 – Os consórcios públicos intermunicipais e a PNDU
- NT 7.4 – Associações de municípios no Brasil e seu diálogo com a Agenda Urbana
- NT 7.5 – Instâncias participativas municipais de política urbana

Embora com suas especificidades, entende-se que há nesses trabalhos elementos importantes para a reflexão sobre a Governança Interfederativa que justificam ser incluídas neste bloco temático. Contudo, a questão da governança interfederativa é uma dimensão comum a todos os temas abordados em cada das demais notas técnicas publicadas. Em outras palavras, as formas em que se estabelecem as relações entre os entes da federação, as possibilidades e condicionantes decorrentes da Constituição Federal de 1988, a necessidade de coordenação, cooperação e participação nas políticas públicas – em particular de desenvolvimento urbano – são temas recorrentes nas temáticas abordadas. É esse, portanto, o escopo desta nota que, necessariamente, dialoga tanto com as outras notas técnicas quanto com o restante dos aportes realizados durante o desenvolvimento do projeto. Esta nota técnica está organizada em três

¹ Este trabalho faz parte do termo de execução descentralizada (ted) nº 71/ 2019 celebrado entre o instituto de pesquisa econômica aplicada (ipea) e o ministério do desenvolvimento regional (mdr), com aditivo do ministério das cidades (mcidades) por intermédio da secretaria nacional de desenvolvimento urbano e regional (sndum).

partes. Na primeira são apresentadas cada uma das Notas Técnicas que correspondem ao Bloco. Como afirmado acima, a apresentação das notas não substitui a leitura delas para quem quiser se aprofundar. É importante dar esse destaque porque há uma enorme riqueza de dados e reflexões nesses documentos que seria impossível sintetizar em poucas páginas. A segunda parte destaca aspectos da Governança Interfederativa, seguindo os aportes realizados e organizados de acordo com uma nova sequência de apresentação que se ajusta a essa questão específica. No final da segunda parte, é apresentado um quadro síntese que estabelece uma correlação entre as experiências analisadas e as principais dimensões da Governança Interfederativa, quais sejam, Coordenação, Cooperação e Participação, tanto em sentido vertical das políticas públicas quanto horizontal. Por último, a terceira parte centra-se em aspectos fundamentais do debate sobre a Governança Interfederativa e a PNDU que não necessariamente se encontram desenvolvidos nas Notas Técnicas, embora elas façam referência a esses assuntos. Por se tratar de um de uma nota pensada como um sumário executivo, as referências bibliográficas foram reduzidas ao mínimo possível. Esperamos que esta nota técnica sirva para valorizar o material produzido no âmbito do projeto e que seja capaz de contribuir para o mapeamento, identificação e formulação de diretrizes e instrumentos das políticas urbanas no futuro próximo.

Palavra-chave: política urbana; consórcios públicos; democracia participativa; governança pública.

JEL: H10; H77; H80

ABSTRACT

The present work constitutes one of the products of institutional agreement (an executive summary in the original format) within the scope of the Decentralized Execution Agreement (TED) No. 71/2019, signed between the Institute of Applied Economic Research (IPEA) and the National Secretariat of Mobility and Regional and Urban Development (SMDRU) of the Ministry of Regional Development (MDR). It is now assumed by the Ministry of Cities (MCIDADES), aiming to support the formulation of the National Urban Development Policy (PNDU), with the product envisioned as a contribution to the component of Interfederative Governance for the PNDU. The development of the work was carried out, among other forms, by the production of a set of papers (Notas Técnicas NT), on which this note is based. This document aims, therefore, to consolidate a set of analyses and contributions developed by various authors within the framework of the mentioned TED, covering the following papers:

- NT 7.1 – Assessoria Técnica a Municípios e à PNDU
- NT 7.2 – Desafios da Governança Interfederativa e a PNDU
- NT 7.3 – Os consórcios públicos intermunicipais e a PNDU
- NT 7.4 – Associações de municípios no Brasil e seu diálogo com a Agenda Urbana
- NT 7.5 – Instâncias participativas municipais de política urbana

Although with their specificities, it is understood that there are important elements in these works for reflecting on Interfederative Governance that justify their inclusion in this thematic block. However, the issue of interfederative governance is a common dimension to all the topics addressed in each of the other technical notes published. In other words, the ways in which relationships are established between the federal entities, the possibilities and conditions arising from the 1988 Federal Constitution, the need for coordination, cooperation, and participation in public policies—particularly in urban development—are recurring themes in the topics covered. This is, therefore, the scope of this note, which necessarily dialogues with both the other technical notes and the rest of the contributions made during the project's development. This paper is organized into three parts. In the first part, each of the Technical Notes corresponding to the Block is presented. As stated above, the presentation of the notes does not replace reading them for those who want to delve deeper. This emphasis is important because there is a wealth of data and reflections in these documents that would be impossible to synthesize in a few pages. The second part highlights aspects of Interfederative Governance, following the contributions made and organized according to a new presentation sequence that fits this specific issue. At the end of the second part, a synthesis table is presented that establishes a correlation between the experiences analysed and the main dimensions of Interfederative Governance, namely, Coordination, Cooperation, and Participation, both in the vertical sense of public policies and horizontally. Lastly, the third part focuses on fundamental aspects of the debate on Interfederative Governance and the PNDU that are not necessarily developed in the Technical Notes, although they refer to these subjects. As this note is conceived as an executive summary, bibliographical references have been minimized to the extent possible. We hope that this work serves to value the material produced within the project and that it can contribute to the mapping, identification, and formulation of guidelines and instruments for urban policies in the near future.

Keywords: urban policy; public consortium; participatory democracy; public governance.

JEL: H10; H77; H80

SUMÁRIO

SINOPSE	3
ABSTRACT	4
SUMÁRIO	6
PARTE 1 APRESENTAÇÃO DAS NOTAS TÉCNICAS DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA	7
1.1.A Assessoria Técnica a Municípios e a PNDU: potencial de formação de uma rede de assessoria com Instituições de Ensino Superior (IES)	7
1.2. A Governança Interfederativa e a PNDU	10
1.3.Consórcios públicos intermunicipais e a PNDU	13
1.4.Associações de municípios no Brasil e seu diálogo com a Agenda Urbana.....	16
1.5. Instâncias participativas municipais de política urbana	18
PARTE 2 ASPECTOS E POSSIBILIDADES DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA	22
2.1. As Tarefas do Federalismo	22
2.2. Os Consórcios Públicos Intermunicipais e as Funções Públicas de Interesse Comum	24
2.3. O Associativismo Municipal e as Práticas de Cooperação Horizontal.....	26
2.4. A Participação Social e o Papel da Sociedade Civil	28
2.5. Assessoria e Assistência Técnica aos Municípios	31
PARTE 3 A GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E A PNDU	37
3.1. Diversidade territorial	37
3.2. Capacidades institucionais dos municípios	37
3.3. Descentralização	38
3.4. Autonomia municipal.....	38
3.5. O papel dos estados	39
3.6. Atores e escalas de planejamento.....	39
3.7. Governança multinível.....	40
REFERÊNCIAS	41

PARTE 1 APRESENTAÇÃO DAS NOTAS TÉCNICAS DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA

Nessa primeira parte da nota, apresentamos um resumo estendido de cada uma das Notas Técnicas (NTs) que compõem a base da reflexão sobre a governança interfederativa no projeto de apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Como acontece com esse tipo de esforço, ainda que estendido, esses resumos oferecem aspectos relevantes que se encontram abordados nas respectivas NTs, mas de maneira mais simplificada e sem a riqueza de informações e tratamento analítico dispensado pelos autores em cada uma delas. Em outras palavras, os resumos a seguir foram concebidos como um guia e um convite à leitura das notas, reproduzindo com fidelidade os objetivos e temas abordados nesses documentos. Na Parte 2, voltaremos aos assuntos das NTs, mas sob uma ótica específica: a da governança interfederativa. Como veremos, esse é um aspecto estratégico da implementação da PNDU que atravessa o conjunto das NTs aqui apresentadas e que também concerne aos outros blocos. Acreditamos que, para uma melhor avaliação do material apresentando na segunda parte, seja conveniente a leitura da primeira.

1.1.A Assessoria Técnica a Municípios e a PNDU: potencial de formação de uma rede de assessoria com Instituições de Ensino Superior (IES)

A Nota Técnica escrita por Carlos Henrique Ferreira e Cátia Wanderley Lubambo tem por objeto a análise do potencial de prestação de assistência técnica em desenvolvimento urbano sustentável a municípios-polos da rede policêntrica de cidades por instituições federais de ensino superior.

O trabalho recupera a Nota Técnica sobre as relações interfederativas e a experiência da Política de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios (PNAFM) do início dos anos 2000, de Lui et al. (2020). Tal política apresentou-se como um esforço federal para incrementar a capacidade institucional dos municípios quanto ao exercício de suas competências, sobretudo, para melhor administrarem recursos fiscais, bem como a aptidão para aderirem a políticas federais com previsão de repasse de recursos financeiros. Neste caso, apenas os municípios melhor organizados beneficiaram-se da política, acentuando as desigualdades e deixando desassistidos os municípios cujas populações mais poderiam ser beneficiadas pela melhoria das capacidades institucionais. Essa experiência indica que a escolha dos municípios, no âmbito da PNDU, para implantar projetos, inclusive de melhoria de capacidades institucionais, deve levar em consideração critérios que contemplem a posição relativa deles na rede urbana e o potencial de impacto.

A justificativa para a pertinência de uma política de assistência técnica para os municípios é de que as burocracias mais bem qualificadas têm melhor desempenho na implementação de políticas públicas. Um modo de aferir as capacidades da administração é a qualificação do pessoal da burocracia que quanto mais elevada tende a impactar positivamente no desenvolvimento das capacidades institucionais. Por outro lado, a complementação da capacidade institucional pode ser provida por entidades e agentes sociais qualificados e dispostos a realizá-la ou que tenham como propósito a promoção do interesse público. Ferreira e Lubambo sugerem a adequação das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas que têm por princípio organizacional o tripé ensino, pesquisa e extensão para esse papel. Ressaltando a conexão entre as IES e o seu território através da extensão.

Com relação à metodologia para o desenvolvimento do estudo, esta foi condicionada pela disponibilidade de dados. De partida, algumas opções de recorte foram estabelecidas com base nas fontes disponíveis. Para a definição de quais polos tomar como referência, adotou-se as regiões geográficas imediatas e intermediárias do IBGE, pois funcionam como um proxy entre rede urbana e a região sob influência de uma formação urbana. As hierarquias das Regiões de Influência das Cidades (REGIC) também são referências para as análises sobre a heterogeneidade da rede urbana. A adoção desses referenciais espaciais visa otimizar a integração com outras pesquisas correlatas ao referir-se a bases territoriais com ampla variedade de dados indexados. O outro recorte feito é a escolha dos campos de planejamento urbano e regional, geografia e políticas públicas para a coleta de informações sobre experiências de assessoria técnica em política urbana e regional por IES. A nota adotou a análise qualitativa-quantitativa dos resultados e salienta ainda que se trata de um estudo por amostra, não-exaustivo, mas indicativo, portanto, apropriado para elaboração de recomendações para projetos-piloto e para a sugestão de outros estudos mais aprofundados.

O primeiro ponto abordado na nota trata do processo de interiorização das IES e a formação de pessoal para a administração, que representa um movimento importante para a estratégia de assessoria técnica. A Nota Técnica assinala que o país vivenciou o fenômeno da interiorização do ensino público superior, com maior intensidade, na primeira década do século XXI. Essa transformação ocorreu a partir da inserção, na agenda do governo federal, de políticas públicas educacionais que possibilitaram a expansão e a interiorização das universidades públicas brasileiras que em sua grande maioria, concentravam-se nas capitais e nos grandes centros urbanos – sintetizados principalmente no Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Com a implementação desses programas houve um aumento de 45 para 59

universidades federais e de 148 campi para 274 campi, o que corresponde um crescimento de 85%, no período compreendido entre 2003 a 2012. No tocante à Interiorização, houve um crescimento de 138%, passou de 114 municípios atendidos por Universidades Federais, para 272 municípios contemplados com a instalação de algum campus (BRASIL, 2012). O Nordeste foi a região mais beneficiada, atingindo um crescimento de 143% no número de campi, entre o período de 2003 a 2010.

O segundo ponto trazido pela nota é a identificação dos polos regionais com potencial de impacto para desenvolver uma rede piloto de assistência técnica a municípios pela PNDU. O IBGE (2017) identifica 510 Regiões Geográficas Imediatas (RGI) no Brasil, das quais, 357 contam com IES federais. Essas RGI com IES, por sua vez, compõem 122 Regiões Geográficas Intermediárias (RGINT), somando 4.031 municípios, com cerca de 163 milhões de habitantes em 2010. Esses dados indicam que aproximadamente 80% dos municípios e da população estavam polarizados por cidades com IES. Esse recorte pode ser tomado como o universo inicial potencial para a formação de uma rede de assistência técnica coordenada pela PNDU.

Nesse conjunto, todos os arranjos populacionais classificados como metrópoles pela tipologia urbana do IBGE contêm programas dedicados à formação, pesquisa e, em alguns casos, projetos de assistência técnica em temas da PNDU. Em seguida, a categoria de núcleos urbanos com maior número de programas são as capitais regionais, estando o restante dos programas localizados em centros sub-regionais. Essa distribuição permite que uma eventual rede de assistência técnica possa ser organizada em recortes por categoria, favorecendo o aperfeiçoamento das ações e o desenvolvimento de políticas e soluções adequados ao porte e qualidade das questões urbanas envolvidas.

Na participação das IES em processos e projetos de assistência técnica a municípios, a NT afirma que se pode concluir que uma quantidade significativa de cidades-polo das RGINT, para além das capitais estaduais e com programas de pós-graduação em áreas afins à política urbana, já têm projetos em IES locais que podem subsidiar um programa de assistência técnica a seus respectivos municípios. Também é possível que outros municípios dos respectivos arranjos populacionais das RGI e RGINT possam ser atendidos pelas mesmas IES, tanto mais quando contarem com campi avançados ou unidades acadêmicas delas.

A Nota Técnica refere-se aos ciclos de políticas públicas em fases – (1) construção de agenda; (2) Formulação da política; (3) Processo decisório; (4) Implementação; (5) Avaliação – nos quais as IES podem atuar. A nota aponta para a prevalência de opção de atuação pelas IES nas fases que não dependem de ações vinculadas do poder público. Assim, 60% das IES trabalham na construção de agenda e no monitoramento e avaliação. Elas também estão mais presentes na

formulação da política urbana, com 70% das IES respondendo que participam dessa fase. Já o processo decisório e a implementação não são apontadas como estágio de atuação para a maioria das IES inquiridas.

Em termos de áreas e formas de atuação, os diagnósticos e estudos de apoio são apontados como parte do papel desempenhado pela IES. Outras categorias apareceram espontaneamente, mostrando que o repertório das IES é variado. Destaca-se a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana de Goiânia, produto que por si só envolve múltiplas formas de atuação. Também há menções a: planos municipais, assessoria na construção participativa de planejamento territorial, participação em conselhos setoriais, assessoria técnica, seminários de acompanhamento e avaliação dos planos, oficinas de engajamento social, sensibilização para o planejamento estratégico e participativo local e regional, além do monitoramento de implementação.

Em síntese, a NT conclui observando que a expansão das universidades públicas teve um impacto importante na ampliação da cobertura territorial de centros de formação de pessoal e, portanto, no potencial fortalecimento institucional de municípios, e que, além do mais, muitas delas possuem algum tipo de experiência de assessoria nas políticas públicas nos âmbitos locais e regionais onde estão inseridas.

Essa característica pode ser explorada para a estruturação da rede de assistência técnica pela PNDU. Contudo, faz-se necessário o levantamento dos instrumentos jurídicos e do arranjo institucional adequados para a formalização das relações entre as IES e a administração pública. Modelos mais recentes de organização em rede para a produção e sistematização de dados e estudos têm se mostrado eficazes. A formação de consórcios públicos pode ser também um instrumento administrativo aplicável.

1.2. A Governança Interfederativa e a PNDU

A NT é de autoria de Gerardo Silva, Marco Aurelio Costa e Gustavo Vieira Martins. A mesma está dividida em três partes. A primeira aborda a questão federativa e da governança em termos conceituais. O objetivo é estabelecer um princípio de ordem no funcionamento do sistema federativo tendo em conta o que parecem ser as principais demandas da PNDU em termos institucionais: coordenação das ações governamentais, cooperação entre os entes da federação e ampliação da participação da sociedade civil nas decisões públicas, principalmente no nível local e regional. Na segunda parte, essas demandas são cotejadas com a Constituição brasileira de 1988 e com as principais leis que regulam a política urbana no país: o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole. Também são consideradas as experiências da implementação dos

Planos Diretores e do programa Territórios da Cidadania. Por último, na terceira parte, a perspectiva ampliada da Governança Interfederativa dialoga com os desafios institucionais colocados à PNDU, tendo como principais referências aportes feitos à PNDU pelas equipes participantes na sua elaboração.

No que diz respeito à questão federativa, a NT assinala que o federalismo ou organização federativa dos países é, simultaneamente, uma forma de organização institucional e um modo de governo dos Estados que têm adotado seus princípios como fundamento do seu sistema político (Dallari, 2019; Ramos, 2012). Em termos de organização institucional, o federalismo se caracteriza por apresentar, além de um sistema de representação, diferentes níveis da ação governamental, cada um dos quais com diversos graus de responsabilidade e autonomia. Uma das tarefas precípua dos regimes federais de governo é a de manter a coesão institucional do país, como contraponto à tendência fragmentadora dos interesses localizados. Além da função de coesão institucional, e como parte dela, o regime federal deve garantir integração territorial. Há também exigência de coordenação das ações entre os entes. O fato de o Estado se organizar de maneira setorial e atuar simultaneamente em diversos âmbitos da administração pública acarreta uma enorme complexidade institucional em termos de gestão. Por fim, além dessas tarefas precípua, o funcionamento do sistema federativo demanda cooperação e participação.

Evidentemente, esse funcionamento do sistema federal está sempre em tensão e nunca se ajusta completamente. Em primeiro lugar, porque o mesmo evolui ao longo do tempo, dependendo em grande medida das trajetórias do desenvolvimento. Em segundo lugar, o sistema também se adapta às exigências dos ciclos políticos. O que vale a pena ser destacado, entretanto, é o tensionamento interno em favor da descentralização que, como sabemos, começou na década de 1980 e se aprofundou na década de 1990. Como afirma Lordello de Mello (1991), “A descentralização é um conceito eminentemente político, pois significa governo próprio para as entidades descentralizadas” (p. 199), e agrega: “Governo próprio, por sua vez, implica autonomia – não soberania, que é atributo exclusivo dos Estados nacionais” (p. 199-200). O autor indica, além disso, que o grau de descentralização pode variar entre os países e dentro de um mesmo país, e que isso depende tanto da própria organização dos sistemas federativos quanto das culturas institucionais vigentes.

No que se refere à Governança Interfederativa no Brasil, a NT observa que desde a Constituição de 1988, o Brasil também se alinhou às tendências internacionais no que diz respeito às estratégias de descentralização das ações públicas. Um dos diferenciais dessa estratégia, entretanto, com relação a outras experiências análogas, é o fato de a própria Constituição considerar o Município como um ente da federação, junto com a União, os Estados e o Distrito

Federal. Com isso, os municípios, historicamente subordinados às esferas estaduais, adquiriram uma força institucional que passou a redefinir não apenas a relação com os estados como também com a União. Em outras palavras, ao outorgar esse estatuto aos municípios, a Constituição reconfigura o arranjo federativo, dando aos municípios, mesmo que de forma assimétrica, maior poder de barganha na implementação de políticas públicas.

No que é de interesse da PNDU, a Constituição Federal de 1988 estabelece que cabe à União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” e “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Por sua vez, é dada aos estados a faculdade, mediante lei complementar, de “instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Por fim, cabe aos municípios “legislar sobre assuntos de interesse local” e “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Essas cláusulas constituem o arcabouço normativo institucional das políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento urbano no Brasil. O Art. 182., que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, designa os principais instrumentos disponíveis para essa finalidade no âmbito das cidades.

Com o intuito de avaliar os desafios que se impõem à Governança Interfederativa, a Nota Técnica analisa as experiências da Campanha Nacional dos Planos Diretores e o Programa Territórios da Cidadania.

Com relação à primeira, o destaque é dado à participação social, uma vez que os Planos Diretores têm, como um dos seus principais atributos, essa dimensão participativa. Em termos gerais, o balanço é que houve de fato uma grande mobilização pela participação, mas que nem sempre foi canalizada de forma adequada.

No que diz respeito à segunda, valoriza-se a tentativa de articulação setorial das políticas públicas através da capacidade integradora do conceito de território – no caso, territórios rurais com baixo IDHM. Nesse sentido, o que a literatura parece confirmar é a extrema dificuldade de integração intersetorial das políticas e das ações, devido tanto à cultura política das práticas institucionais no Brasil quanto à falta de compreensão (e operacionalização) do conceito de território no planejamento.

Nas questões relativas à Governança Interfederativa e a PNDU, a NT reconhece que um dos grandes desafios da PNDU no contexto brasileiro é a sua grande diversidade territorial. O Brasil é um país continental, com realidades locais e regionais muito diferentes e contrastantes. Apesar das políticas públicas em que o governo nacional é ator relevante, como é o caso da PNDU, exigirem tratamento igualitário e/ou equitativo entre os entes da federação, na prática isto é difícil de fazer acontecer. Na verdade, qualquer política pública de alcance nacional no Brasil precisa de atuações diferenciadas, adaptadas às demandas de cada território. Outro fator relevante a ser considerado é o das capacidades institucionais dos municípios. Embora esse elemento faça parte do conjunto das problemáticas da diversidade territorial tratada anteriormente, ele representa um desafio específico, porque dessas capacidades depende, em grande medida, o sucesso da PNDU.

1.3.Consórcios públicos intermunicipais e a PNDU

A NT 7.3 é de autoria de Lizandro Lui, Marco Aurélio Costa e Carlos Henrique Ferreira. O seu objetivo é discutir como os consórcios podem dialogar com a proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, com a Agenda 2030 e com a Carta Brasileira para as Cidades Inteligentes a fim de desenvolver políticas públicas em âmbito local.

A NT está dividida em três partes. No primeiro momento, faz um resgate histórico do consorciamento no Brasil e, em sequência, apresenta dados relativos ao panorama dos consórcios no país. Em seguida, desenvolve uma interpretação de como os consórcios atuam, dando ênfase para a forma como a União e as grandes políticas nacionais atuam e como elas impactam na forma como os consórcios constroem sua agenda de trabalho. Por fim, discute de que modo os consórcios podem contribuir com a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Sobre os consórcios públicos no Brasil: formação e desenvolvimento, a NT situa-os no contexto político e institucional originado após a década de 1980 no país e debate as principais questões e conceitos levantados pelos estudiosos do assunto. Além disso, apresenta os dados referentes ao consorciamento disponibilizados pelo IBGE através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. O objetivo é demonstrar como se distribuem os consórcios no país e de que forma cada grande região se insere nesse contexto nacional. Os autores partem da premissa de que os arranjos intermunicipais são fruto da autonomia conquistada pelos municípios brasileiros ao longo das últimas décadas, porém considera também que o desenho vigente das políticas urbanas ainda é fragmentado. Nesse sentido, os consórcios públicos podem ajudar na coordenação das políticas vinculadas à PNDU.

Constata-se na NT que os consórcios existem no Brasil há muitos anos, e que inúmeras pesquisas foram realizadas enfocando o seu funcionamento. Conforme Strelec e Fonseca (2011), consórcios surgem como uma forma de inovação institucional para a gestão municipal e intermunicipal e como instrumentos de planejamento regional para uma possível solução de problemas comuns. Embora seja possível reconhecer um longo histórico institucional da ideia de consorciamento, foi na década de 2000 que se firmaram como mecanismos relevantes para a gestão municipal no Brasil, principalmente na área da saúde. Contudo, a sua consolidação deu-se a partir de 2005, quando passaram a contar com uma legislação específica, orientando de forma mais clara a atividade dessas organizações.

No que se refere à Descrição geral dos consórcios no Brasil: evolução temporal, áreas de atuação e características dos municípios consorciados, a NT Identifica que o percentual de municípios consorciados já era relativamente elevado no ano de 2005, ano da aprovação da lei dos Consórcios. Naquele ano, 45% dos municípios já estavam consorciados. No ano de 2011, esse valor passou para 52% e, em 2015, aumentou para 64%. O último dado da pesquisa MUNIC, mostra que essa proporção pouco foi alterada na segunda metade da década de 2010, dado que, em 2019, 69% dos municípios estavam consorciados. Em termos regionais, os municípios das regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste são os que mais estão consorciados, destacando-se que, enquanto a Região Norte possui poucos municípios com consórcios que envolvem o governo estadual ou com a União, regiões como Nordeste, Sudeste e Sul são mais atuantes nesse quesito. A NT apresenta com conjunto de mapas e gráficos que avaliam com mais detalhe essa distribuição.

Quando analisados os setores de atuação dos consórcios, identifica-se que eles ainda estão bastante concentrados no setor da saúde. Contudo, considera-se importante apontar que a maior parte dos consórcios brasileiros atuam em mais de um setor, sendo a saúde um dos principais campos e que isso permitiria pensar na atuação dos consórcios para a implementação das políticas urbanas no Brasil. Outros setores de atuação seriam meio-ambiente, agricultura e desenvolvimento rural, resíduos sólidos e saneamento básico. Com respeito a esse último, a própria União desenvolve um mecanismo de indução para a criação dos consórcios no Brasil, através da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que cria a obrigação institucional para os municípios brasileiros de elaborem os referidos planos de gestão de resíduos sólidos e de saneamento básico.

Em termos gerais, a partir dos dados analisados, a NT avalia que os consórcios seriam uma ferramenta importante para viabilizar o acesso a um conjunto de produtos e serviços por parte dos municípios brasileiros. Além do histórico, a distribuição territorial e as áreas de atuação, os

convênios existentes (também analisados na NT) são um indicativo bastante consistente de que esses consórcios, ao longo das últimas décadas, já possuem uma estrutura institucional que lhes permite articular os interesses locais em torno de pautas específicas e buscar os recursos para implementar suas políticas. Contudo, o que se identifica também é uma instrumentalização dos consórcios pela União para persuadir os municípios a se adequarem às normativas federais e implementarem os direitos sociais constitucionalmente estipulados, mas pouca iniciativa local propriamente dita para expandir suas possibilidades atuação como solução de governança interfederativa.

Acerca da relação entre os consórcios e a PNDU, considera-se que os consórcios aparecem como uma solução para articulação das autonomias político-administrativas municipais que, por outro lado, são constitucionalmente obrigadas a considerarem a sua inserção territorial na elaboração dos seus instrumentos de planejamento.

Além do mais, a Nota aponta para a fundamentação constitucional da atuação dos consórcios no ordenamento territorial decorrente dos artigos do artigo 182 e parágrafo terceiro do artigo 25 da Constituição Federal de 1988 que tratam, respectivamente, da política de desenvolvimento urbano e da criação de entidades territoriais para a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. Os artigos foram regulamentados no Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole que preveem, o primeiro, o planejamento integrado (art. 4º) e, o segundo, expressamente (art. 9º, VI), os consórcios públicos como e desenvolvimento urbano integrado. A NT sugere que a União pode se valer dos consórcios para diretamente contratar com estes a execução de programas e obras, por exemplo, de mobilidade e transportes metropolitanos. A PNDU também pode promover programas de diagnósticos institucionais dos municípios metropolitanos e das aglomerações urbanas.

Neste ponto, NT aponta para a possibilidade de a PNDU estabelecer estratégias de ação tais como: financiamento de capacitação institucional para o consorciamento, parcerias com entidades de pesquisa e planejamento para a assessoria ao desenvolvimento urbano integrado para consórcios o que a aproxima dos resultados das notas sobre assistência técnica e formação de um modelo de governança interfederativa.

Ainda no plano de atuação da União, os consórcios e a assistência técnica coordenados têm potencial de atuarem na identificação de cadeias produtivas locais e nacionais beneficiárias do ganho de escala com a execução de projetos e infraestrutura, contribuindo para o desenvolvimento econômico local e nacional. Seja pelo efeito das externalidades positivas no incremento da prestação dos serviços de mobilidade, moradia, saneamento etc., seja pelo direcionamento do investimento público para a integração dos setores produtivos nacionais e

regionais. São exemplos: a cadeia produtiva de material de transportes, de itens e equipamentos para o saneamento básico, construção civil – infraestrutura, habitação e equipamentos de grande porte de uso comum.

1.4.Associações de municípios no Brasil e seu diálogo com a Agenda Urbana

A NT 7.4 é de autoria de Marco Aurélio Costa, Carlos Henrique Ferreira, Lizandro Lui e Cleandro Krause. Existem muitas formas de práticas associativas entre os municípios, tais como as regiões metropolitanas, os comitês de bacias hidrográficas e os consórcios públicos, dentre alguns dos exemplos mais conhecidos. O objetivo dessa NT, entretanto, é abordar um tipo bastante abrangente de relação interfederativa: as associações de municípios. O foco é discutir de que forma esse tipo de formação institucional, mais genérica do que as demais, pode colaborar com a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

De acordo com a NT, as associações de municípios (AM) são entidades jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com duração indeterminada e estatuto próprio, aprovado em Assembleia Geral. É feita aqui uma ressalva importante de cunho jurídico: as associações de municípios, enquanto pessoas jurídicas de direito privado, não têm legitimidade para, em nome próprio, defender os direitos de pessoas jurídicas de direito público, já que essas contam com garantias processuais e materiais inderrogáveis, típicas da Fazenda Pública (Nonato, 2019). Contudo, as associações de municípios, tal como compreendidas aqui, figuram mais como instrumentos de aglutinação e representação de interesses políticos de âmbito regional do que como representantes do ponto de vista jurídico.

A Nota identifica que as associações se distribuem de forma desigual pelo território e são de dois tipos. O primeiro é do tipo associação regional e o segundo, associação de nível estadual. A NT indica que todos os estados possuem alguma associação de nível estadual e alguns deles possuem associações regionais, mas que também há uma intensa heterogeneidade entre as regiões. Alguns estados como Rio Grande do Sul e Santa Catarina possuem sítios eletrônicos que permitem a catalogação das associações de municípios, enquanto em outros estados não é possível identificar informações atualizadas, claras e precisas a respeito. Não obstante, de acordo com a NT, um estudo realizado em 2010 sobre o associativismo territorial brasileiro constatou a existência de 262 associações de municípios no Brasil.

Com relação às **vantagens institucionais** desse tipo de arranjo, a NT destaca que, dentro desse quadro, um dos possíveis motivos/vantagens relacionadas à adesão, por parte de um município, a uma associação ou a um consórcio é, necessariamente, a possibilidade de aumentar seu poder de barganha na solicitação de recursos junto ao nível federal. Conforme aponta Azevedo (2004),

geralmente a identidade da associação é o critério geográfico. Os objetivos manifestos nos estatutos destas associações costumam incluir a capacitação técnica de servidores municipais, compartilhamento de equipamentos e pessoal para redução de custos, transferência de tecnologia e experiências administrativas, bem como assessoramentos técnicos que visam desde a realização de obras públicas até a estruturação de institutos de previdência dos servidores municipais. Dentre os objetivos não manifestos, pode constar a própria necessidade de articulação política pela busca de recursos em nível federal.

No que diz respeito à relação entre as Associações de Municípios e a PNDU, a NT considera as associações municipais como espaços de concertação política para pleitear recursos, fóruns para debater competências, aperfeiçoamentos institucionais e produção de informações de interesse dos municípios, mas não necessariamente instâncias de representação e de atuação com base em vínculos espaciais. Nesse sentido, a PNDU poderia valer-se do potencial difusor de informações entre os municípios e de articulação de seus representantes para sensibilizar sobre a necessidade de instauração das instâncias de governança e coordenação interfederativas.

Feitas essas considerações, a NT indica os seguintes pontos para uma articulação entre PNDU e as associações municipais:

- 1 – Estabelecer canais permanentes de comunicação entre órgãos federais responsáveis pela agenda da PNDU e as associações para a difusão entre os municípios dos programas e agenda da Política;
- 2 – Estabelecer um grupo de trabalho entre as associações de abrangência nacional e os órgãos federais responsáveis pela PNDU para discussão da normatização das instâncias de gestão interfederativa, a exemplo das comissões intergestores já adotadas pelos SUS e SUAS;
- 3 – Estabelecer um grupo de trabalho entre as associações de abrangência nacional e os órgãos federais responsáveis pela PNDU para a institucionalização e aperfeiçoamento de consórcios públicos em regiões metropolitanas e aglomerados urbanos;
- 4 – Articular o apoio das associações de abrangência nacional e regional e fóruns regionais para a discussão da adoção e implementação de instâncias de gestão interfederativa da PNDU;
- 5 – Estabelecer um grupo de trabalho entre as associações de abrangência nacional e os órgãos federais responsáveis pela PNDU para discussão e criação de um sistema nacional de informações municipais.

1.5. Instâncias participativas municipais de política urbana

A NT 7.5 é de autoria de Carlos Henrique Ferreira, cujo objetivo é mapear e analisar as instâncias de participação municipais em política urbana, abrangendo os conselhos municipais da cidade ou de desenvolvimento urbano e os conselhos de políticas setoriais afins à política urbana para a produção de subsídios para a elaboração da PNDU.

O documento está organizado em três sessões. A primeira traz breves considerações acerca do papel das instâncias participativas, sua efetividade e relação com as demais estruturas de governo compondo o quadro ampliado da governança, incluindo um resgate da situação do Conselho das Cidades, instância de referência para as demais estruturas participativas. Na segunda sessão, apresenta-se o mapeamento dos conselhos da cidade, habitação, transporte, meio-ambiente e dos canais de digitais de participação municipal. A terceira sessão elenca um conjunto de questões e sugestões para o aperfeiçoamento das instâncias participativas no âmbito da PNDU. A NT destaca que, devido às limitações da fonte de informação utilizada (principalmente a MUNIC), é preciso considerar os resultados com muita cautela.

No que diz respeito à institucionalização das instâncias participativas (IP), a NT afirma que o não reconhecimento inicial pela Constituição Federal de 1988, seguido da fraca regulamentação sobre a composição das IP e seu papel no processo decisório, deixaram em aberto as possibilidades de análise da efetividade dos processos participativos. A efetividade da participação estaria na capacidade de deliberação, isto é, a possibilidade de vincular os resultados do debate à formação da posição pública desejada.

A questão premente é se as IP, a exemplo dos Conselhos, são espaços deliberativos ou se apresentam momentos deliberativos. A deliberação é entendida como a possibilidade de construir uma posição para além da mera consulta entre opções ou formação de consenso. Esse traço é importante, pois influencia na legitimação das IP, atraindo ou afastando potenciais participantes. A deliberação pode dar-se, também, em IP consultivas e fiscalizatórias. O importante é que os participantes efetivamente contribuam com o conteúdo da posição tomada, construindo os termos da decisão, ainda que esta não contemple integralmente o interesse específico de quaisquer das partes. Em outras palavras, só há participação se houver deliberação, isto é, a possibilidade de contribuir para a construção de uma posição para além do mero consenso ou eleição entre opções.

Ao tratar da situação do Conselho das Cidades, a NT assinala que desde 2017 as duas das principais instâncias participativas de política urbana federais, a Conferência Nacional das Cidades e o ConCidades (ou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano), estão inativas, devido a uma tentativa sistemática de extinção dos conselhos participativos. Contudo, essa

tentativa alcançaria principalmente à Conferência Nacional das Cidades, por não ter norma que obrigue a sua convocação, porém não ao ConCidades, que teve mantida sua estrutura legal nos órgãos da administração direta do Estado. Com relação a esse último, a NT destaca que, apesar das suas vulnerabilidades, é o espaço em melhor posição para coleccionar as experiências locais e coordenar a adoção de parâmetros objetivos para o aperfeiçoamento das IP.

Com relação aos Conselhos de Desenvolvimento Urbano, estabelecidos de forma genérica no artigo 43 do Estatuto da Cidade (lei 10.257 / 2001), como órgãos colegiados de política urbana que podem ser setoriais ou abrangentes, de acordo com a NT, em 2012, havia 1.231 municípios, ou 21,1% do total, com tais conselhos, um incremento de 68,3% em comparação ao ano de 2005, quando apenas 731 (13,1%) municípios tinham os conselhos. A macrorregião Sul contava com a maior proporção de municípios com conselhos (40,3%) e a do Nordeste com a menor (11,6%). O recorte qualitativo da pesquisa de 2012 aponta que 88% dos conselhos existentes tinham caráter paritário, ou seja, com proporções equivalentes entre representantes do poder público e da sociedade civil.

Por fim, no que se refere ao mapeamento dos Conselhos setoriais, na NT foram considerados os setores de transporte/mobilidade, habitação e meio ambiente, que seguem disposições legais mais consistentes. No setor de transporte, constata-se que, em geral, os municípios com maior porte populacional tendem a ter estruturas dedicadas à administração de transportes, registrando-se órgãos e unidades com alguma atribuição nesse setor em 64,5% dos municípios com até 5.000 habitantes e 97,9% entre aqueles com mais de 500.000. Contudo, verifica-se entre esses últimos, que apenas 14,3% dos Conselhos são normativos, enquanto 91% têm atribuição consultiva, 45% deliberativa e 25% atuam também na fiscalização (MUNIC 2020). Em outras palavras, predominam no setor transporte os conselhos de caráter consultivo, com baixa representatividade dos seus membros.

No setor da habitação, a NT destaca que a existência dos conselhos municipais de habitação (CMH) está atrelada a disposições da Política Nacional de Habitação. Por exigência estabelecida nos incisos II e III do Art. 12 da Lei 11.124/2005, os municípios só podem acessar os recursos do Fundo Nacional de Habitação se constituírem um conselho municipal de habitação e estabelecerem um plano municipal de habitação. Em comparação com o levantamento de 2017, verifica-se uma redução de cerca de 10% no número de municípios que declararam ter um CMH, caindo de 3.319 para 3.018. A MUNIC 2020 também registra uma queda geral no número de estruturas municipais dedicadas à gestão da política habitacional, incluídos as secretarias e os demais órgãos como departamentos e unidades administrativas. A distribuição territorial dos CMH, em 2020, seguia com a tendência de maior presença no

Centro-Sul do país. Sobre as características das atribuições dos CMH, a função deliberativa é a mais comum nos conselhos municipais de habitação, presente em 83% deles.

Quanto aos Conselhos Municipais do Meio Ambiente (CMMA), fazem parte da estrutura de ordenamento territorial composta pelos instrumentos do Estatuto da Cidade (EC), das políticas setoriais, além da legislação fundiária. A publicação da MUNIC 2019 destaca o papel significativo dos CMMA como instâncias de legitimação da atuação do Estado ao promoverem o controle social sobre as políticas ambientais, aí incluído o seu caráter transversal na política urbana. A NT salienta que os CMMA são os órgãos participativos há mais tempo pesquisados pela MUNIC. Dentre todos os conselhos de política levantados, são o de maior difusão entre os municípios de todas as regiões. Pelas suas responsabilidades sobre as políticas ambientais locais (i.e., mecanismos de licenciamento), prevalecem, entre as funções declaradas, os conselhos com caráter deliberativo (81,3%), ou seja, aqueles com poderes decisórios sobre a administração de recursos e das políticas ambientais municipais. Por fim, de todos os conselhos mapeados pela NT, os CMMA são os que contam com a maior proporção de órgãos com algum investimento em capacitação de seus membros, mesmo que a prática alcance pouco mais de 1/3 dos conselhos levantados.

A NT ainda traz valiosas informações sobre canais municipais digitais de participação, tendo em consideração a Carta Brasileira para as Cidades Inteligentes (MDR, 2021), que se propõe integrar os elementos da transformação digital aos objetivos do desenvolvimento urbano. A pesquisa de informações municipais (MUNIC) 2019 levantou entre os municípios quantos mantém páginas na internet, contas em redes sociais (Facebook, Instagram, YouTube, WhatsApp) e aplicativos próprios para solicitação e acompanhamento de serviços, bem como para interação com os munícipes. Nesse sentido, em 2019, 5442 municípios já contavam com páginas na internet, o que representa 97,7% do total. O dado sobre as plataformas on-line é ainda mais expressivo, pois 98,2% dos municípios tinham páginas no Facebook, seguido de Instagram (46%), YouTube (21,8%) e WhatsApp (16,7%) o que revela a força das soluções disponibilizadas por empresas consolidadas do meio digital, alcançando mais municípios do que as soluções customizadas como aplicativos e páginas próprias.

Nos resultados e subsídios sobre IP para a PNDU, a NT observa que a instauração das instâncias participativas ainda é um processo em andamento. A constitucionalização das IP, seja através de conselhos, conferências ou outros mecanismos, é recente e incompleta. A não participação dos usuários de políticas públicas, por exemplo, é prejudicada pela falta de garantia de representação paritária ou de maioria da sociedade civil nos processos decisórios das IP. Por outro lado, as estruturas de governança do tipo IP tendem a estar concentradas nas áreas urbanas

consolidadas e de maior população. Embora já se verifique que aquelas mais bem estruturadas ou com estímulos externos evidentes, como os conselhos de habitação e meio-ambiente, apresentem um grau maior de difusão pelo território. Os resultados também apontam que o funcionamento das IP está ligado à ativa execução de políticas federais ou a descentralização de funções administrativas que as demandem como parte da estrutura de gestão. O que enseja um funcionamento eventual ou intermitente. Seria interessante garantir um modelo flexível de financiamento, de modo a evitar a desmobilização dos conselhos e as perdas de capital humano e experiência acumulada.

PARTE 2 ASPECTOS E POSSIBILIDADES DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA

As análises realizadas nas Notas Técnicas apresentadas resumidamente na primeira parte desta nota trazem questões vinculadas à governança interfederativa, isto é, de coordenação, cooperação e participação dos entes da federação e da sociedade civil nas políticas públicas. Algumas dessas questões são apresentadas a seguir, em termos de desafios à PNDU, de acordo com as especificidades institucionais de cada uma das notas da primeira parte do documento. Como dissemos, o objetivo principal desta nota é dar destaque a esses desafios, cujas raízes encontram-se profundamente arraigadas na organização e funcionamento do federalismo brasileiro. Nesse sentido, uma das principais questões que os estudiosos sobre federalismo se fazem é: como garantir autonomia político-administrativa aos entes federados ao mesmo tempo em que se pretende implementar políticas públicas de caráter universal? Dentre as respostas mais robustas que se tem dado a essa questão está a criação dos chamados “sistemas de políticas públicas”, que visa garantir, em uma federação heterogênea e desigual como a brasileira, na qual os entes municipais também gozam de autonomia política e administrativa, que esforços sejam feitos no sentido de estabelecer um sistema coordenado e cooperativo entre os entes federados.

2.1. As Tarefas do Federalismo

Dentre as tarefas precípua dos regimes federais de governo, está a de manter a coesão institucional do país, como contraponto à tendência “fragmentadora” dos interesses localizados. Uma das formas de manter essa coesão é organizando o sistema institucional de maneira vertical, isto é, dando maior peso e relevância às decisões de âmbito nacional. Nesse caso, haveria subordinação das instâncias locais e regionais ao governo central, com as primeiras se tornando meras executoras de políticas formuladas pelo segundo, geralmente em termos de “políticas de Estado”. Na realidade, como dissemos, nos regimes federais ou federativos a modalidade vertical nunca é completa, existindo sempre um poder de barganha dos entes federativos. Outra forma é através de mecanismos de legitimação da ação pública estatal, a qual procura formular e implementar políticas públicas de abrangência nacional a partir de acordos de cooperação entre as partes (cf. Soares & Machado, 2018). Considera-se aqui essa segunda forma como mais eficaz institucionalmente, pelo fato de exigir compromisso ativo das instâncias locais.

Além da função de coesão institucional, e como parte dela, o regime federal deve garantir integração territorial. Isso significa que faz parte do pacto federalista promover o desenvolvimento das regiões de forma equilibrada, de modo que os benefícios do crescimento

econômico e da modernização cheguem, de maneira equitativa, a todos os âmbitos do território nacional. Entre as vantagens do sistema federal estão os mecanismos de compensação e auxílio, através dos quais parte dos recursos federais são redistribuídos segundo critérios de necessidade e/ou urgência, dependendo dos problemas enfrentados pelos entes federativos. Existem, além disso, mecanismos de repartição de recursos de acordo com o tamanho da população e a dinâmica econômica, dependendo da origem dos recursos (orçamento, impostos, taxas, royalties, etc.), que se somam aos recursos gerados localmente.

Por último, há a exigência de coordenação das ações entre os entes. O fato de o Estado se organizar de maneira setorial e atuar simultaneamente em diversos âmbitos da administração pública acarreta uma enorme complexidade institucional em termos de gestão. Por um lado, atuando sobre o território nacional, temos diferentes secretarias e ministérios do governo central, cada um com responsabilidades administrativas, carteira de projetos e recursos próprios; pelo outro, as secretarias e subsecretarias dos estados e municípios – que também respondem pelas jurisdições setoriais e territoriais que lhe são próprias – muitas vezes se sobrepõem às primeiras; e, em alguns casos, não somente se sobrepõem, mas também conflitam. A tudo isso somam-se autarquias, agências de desenvolvimento, corporações públicas, superintendências, fundações, etc., que fazem parte da máquina pública e que trazem ainda mais complexidade. Assim, a tarefa de coordenação consiste, enfim, em evitar efeitos disfuncionais e sobreposições na organização e funcionamento do sistema, e, dessa forma, aumentar sua eficácia.

Além dessas tarefas precípuas, o funcionamento do sistema federativo demanda cooperação e participação. Com efeito, coesão institucional, integração territorial e coordenação governamental não são suficientes para garantir a implementação de políticas, sejam elas setoriais ou territoriais. É preciso haver cooperação entre os entes federativos e participação social. Entretanto, diferentemente das tarefas precípuas, que se enquadram entre os deveres constitucionais, a cooperação entre esses entes e a participação da sociedade civil representam a dimensão política do sistema federativo, estando muito mais próximas das práticas de governança. Não se consegue cooperação nem participação por decreto, mas através de estratégias de adesão que não são dadas nem evidentes nessa ordem institucional.

Acontece que essas instâncias constituem condições necessárias para o sistema ser o que é: uma forma de governo que parte de um acordo entre partes, chamado de pacto federativo, em que as instâncias locais ou subnacionais continuam autônomas (ainda que não soberanas), podendo tomar decisões que não necessariamente se alinham com as políticas do governo central nem com as dos outros entes da federação, desde que as mesmas não conflitem com as disposições

constitucionais que definem as competências federativas entre os entes, nem com o princípio de soberania. Abre-se, portanto, um amplo espaço de negociação dentro da própria organização do sistema federal que, no limite, rebate sobre suas tarefas precípuas.

Desde a Constituição de 1988, o Brasil se alinhou às tendências internacionais no que diz respeito às estratégias de descentralização das ações públicas. Entretanto, um dos diferenciais dessa estratégia com relação a outras experiências análogas é o fato de a própria Constituição considerar o Município como um ente da federação, junto com a União, os Estados e o Distrito Federal. Com isso, os municípios, historicamente subordinados às esferas estaduais, adquiriram uma força institucional que passou a redefinir não apenas a relação com os estados como também com a União. Em outras palavras, ao outorgar esse estatuto aos municípios, a Constituição reconfigura o arranjo federativo, dando aos municípios, mesmo que de forma assimétrica, maior poder de barganha na implementação de políticas públicas.

Fazer um balanço dos processos de descentralização no Brasil, assim como das experiências de participação, demandaria uma avaliação das manifestações concretas que tiveram lugar desde a sanção da Carta Magna de 1988, o que está fora do escopo desta nota. Contudo, a Nota Técnica “As relações interfederativas no Brasil e o desafio de formular, implementar e monitorar a PNDU” ensaia esse caminho considerando as políticas de saúde e desenvolvimento do SUS, as políticas de apoio à gestão administrativa e fiscal dos municípios (PNFM), as políticas relacionadas ao meio ambiente (em particular, a implementação das políticas de resíduos sólidos e de saneamento básico e de licenciamentos ambientais). A Nota também trata da agenda urbana em escala municipal, bem como da agenda local em escala supramunicipal – esta última considerada de interesse estratégico na linha dos consórcios públicos intermunicipais e no associativismo municipal – que serão considerados a seguir, junto com a participação social e a assistência técnica aos municípios.

2.2. Os Consórcios Públicos Intermunicipais e as Funções Públicas de Interesse Comum

Como indicado na Nota Técnica, entende-se que os consórcios públicos intermunicipais, como forma institucionalizada de cooperação entre os municípios, atuam principalmente no sentido de contribuir com a racionalização da oferta de serviços e com a amenização das fragilidades técnicas e institucionais dos municípios. Além disso, do ponto de vista da consolidação de um modo de governança local e regional de políticas públicas, os consórcios públicos apresentam-se como boas ferramentas, tanto no que diz respeito à articulação políticas com os entes centrais quanto para a implementação de políticas públicas no nível supramunicipal e territorial. Em outras palavras, eles têm um importante papel a desempenhar na governança interfederativa.

A Constituição Federal de 1988 consolidou o planejamento como instrumento privilegiado de atuação da administração brasileira. Delineou-se um sistema público para praticamente cada direito social ou prestação devida pelo Estado. O Sistema Único de Saúde (SUS), o primeiro a ser institucionalizado, veio a servir de modelo para os demais, como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Sistema Único de Segurança Pública, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) etc. O principal componente desses sistemas são os dispositivos de articulação do exercício das competências de cada ente federativo, isto é, da coordenação federativa. Um desses dispositivos foi implementado no âmbito da saúde. Através dos mesmos foi possível a racionalização funcional e territorial do sistema, de modo a criar uma estrutura ao mesmo tempo vertical e horizontal da atenção à saúde.

Além dos sistemas já nomeados e institucionalizados em lei própria, a Constituição de 1988 delineia um sistema de ordenamento territorial, expresso através dos dispositivos e instrumentos de planejamento territorial do qual faz parte a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Para esse sistema, identifica-se pelo menos um dispositivo de articulação do exercício de competências dos entes federativos: os consórcios públicos. Os consórcios públicos, com efeito, aparecem como uma solução para articulação das autonomias político-administrativas dos entes municipais que, por sua vez, são constitucionalmente obrigados a considerarem, na elaboração dos seus instrumentos de planejamento, a sua inserção no território e a sua relação com outros entes da federação.

Como afirmam Abrúcio et al. (2013), os consórcios intermunicipais surgiram como um mecanismo de coordenação localizado em esferas que extrapolam os limites territoriais dos municípios. Essas organizações podem ser entendidas como uma alternativa organizacional, uma vez que integram os entes federados de uma dada região. Todavia, a formação dos consórcios públicos é uma escolha autônoma dos municípios e não precisa necessariamente obedecer a uma diretriz ou função determinada (com exceção da área da saúde e da coleta de resíduos sólidos, em que os consórcios são uma exigência da Lei). Os consórcios também se movem muito de acordo com as diretrizes estabelecidas pela União, principalmente quando essa relação implica a oferta de recursos por parte do governo central para a efetivação de políticas em âmbito local.

Os consórcios existem há muitos anos no Brasil e inúmeras pesquisas foram realizadas enfocando o seu funcionamento. Contudo, como também assinala a Nota Técnica respectiva, ao longo da década de 2000, os mesmos se firmaram como mecanismos relevantes para a gestão municipal no Brasil. A partir de 2005, com efeito, os consórcios públicos passaram a contar com uma legislação específica, orientando de forma mais clara a atividade dessas organizações.

Especificamente, a Lei 11.107/2005 dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum, consórcios esses que “deverão ser constituídos e regulados por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos” (Art. 13). Antes da existência da Lei, as iniciativas careciam de regulação e segurança jurídica, o que favorecia a emergência de conflitos entre os entes federados, principalmente no que concerne aos custos financeiros e ao uso dos benefícios advindos dos consórcios.

Do ponto de vista jurídico-administrativo, os consórcios públicos são definidos como dispositivos jurídicos de direito público, plurilaterais, tendo por objeto a cooperação mútua entre os pactuantes. São de direito público por forma ou designação normativa (voltados para entes públicos e/ou inscritos no rol de pessoas jurídicas de direito público); plurilaterais, pois é condição de existência a participação de mais de um ente federativo. Diferentemente dos contratos, nos consórcios inexistem a contraposição de obrigações; seu objeto é a cooperação dos participantes, e admite vários objetivos. No entanto, desde o ponto de vista das práticas políticas, os consórcios públicos orientam as suas atividades de acordo com as regras do jogo das respectivas arenas de políticas públicas em que se inserem.

É importante destacar que os consórcios públicos municipais estão previstos na Lei de Resíduos Sólidos, como mencionamos anteriormente, e no Estatuto da Metrópole, como recurso de cooperação institucional. No caso da Lei de Resíduos Sólidos (12305/2010), a mesma estabelece que serão priorizados no acesso aos recursos da União, referidos aos incentivos ou financiamentos para a gestão integrada de resíduos sólidos, os municípios que optarem por soluções consorciadas para sua implementação (Art. 18, § 1º). No contexto do Estatuto da Metrópole (Lei 13089/2015), os consórcios públicos são elencados entre os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, observada a Lei dos Consórcios. Embora não seja uma forma de cooperação de caráter obrigatório, a mesma representa um importante recurso institucional para um âmbito territorial em que os problemas comuns estão na ordem do dia.

2.3. O Associativismo Municipal e as Práticas de Cooperação Horizontal

Partindo da definição das associações municipais como espaços de concertação política para pleitear recursos, como fóruns para debater competências, aperfeiçoamentos institucionais, produção de informações de interesse dos municípios e de atuação com base em vínculos

territoriais, a PNDU pode valer-se do potencial difusor de informações entre os municípios e de articulação de seus representantes para sensibilizar sobre a necessidade de instauração das instâncias de governança interfederativas. Contudo, as Associações de Municípios não são objetos de análise muito pesquisados dentro do campo das políticas públicas. Outros arranjos como regiões metropolitanas e os consórcios públicos catalisaram de forma mais efetiva a atenção dos pesquisadores nas últimas décadas. Entende-se, portanto, que ainda é necessário pensar sobre o papel das associações de municípios, em seu sentido amplo, na federação brasileira, bem como o seu papel no desenvolvimento das políticas públicas, em especial, a política urbana.

Como destaca Mello (1997), o associativismo municipal não é exclusividade do Brasil, mas uma prática adotada em vários países com o objetivo de promover o fortalecimento dos municípios como nível de governo e de facilitar a prestação de certos serviços públicos, mediante a criação de escalas populacional, financeira, econômica e técnica, sem as quais seria inviável a prestação desses serviços em padrões adequados, no caso de pequenos municípios. Como aponta o autor, também houve, ao longo da história brasileira, movimentos de valorização do poder da iniciativa local, que foram assimilados no processo constitucional. Desde a sanção da Constituição Federal de 1988, com efeito, foi criado no Brasil um amplo conjunto de canais institucionais e arranjos que integraram esforços entre os entes federados a fim de viabilizar a implementação das políticas públicas, dentre as quais as associações de municípios (AM), entidades jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com duração indeterminada e estatuto próprio.

Uma consideração relevante a ser feita se refere à abrangência territorial e os setores de atuação das associações municipais. As mais abrangentes, no caso, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) e a Associação Brasileira de Municípios (AM), dedicam-se às discussões institucionais, fiscais, federativas, além da assistência técnica e difusão de “agendas” como os ODS, planejamento e melhores práticas gestão. A CNM destaca-se pela produção de estudos e promoção de cursos e meios de capacitação institucional, ao passo que a FNP trabalha com a articulação dos representantes dos executivos municipais e com a difusão de agendas através de parcerias interinstitucionais. As demais associações regionais e sub-regionais, em geral, atuam na articulação da representação institucional municipal por projetos e pleitos mais imediatos, desde a transferência de recursos até a execução de obras de interesse comum.

Percebe-se que não há uma regra formal que determine que os prefeitos precisam se dirigir à Brasília a fim de fazer pressão política junto aos deputados e ministérios para conseguir

recursos. Os prefeitos associados o fazem porque reconhecem que essa é uma via que permitirá à coletividade conseguir um recurso que beneficiará a todos – um exemplo disso é a Marcha dos Prefeitos, que ocorre anualmente. Nesse sentido, argumentamos aqui que a celebração de acordos entre municípios depende mais da sua estrutura institucional e da capacidade dos prefeitos em trabalhar conjuntamente em torno de uma agenda coletiva. Tomando como premissa que eles são atores racionais que buscam maximizar os seus ganhos e diminuir os seus custos, esses prefeitos apenas se esforçarão em prol de um projeto comum caso exista uma estrutura institucional que garanta que no futuro esses atores poderão usufruir dos benefícios coletivos decorrentes do esforço político empreendido.

Por fim, a entrada das associações de municípios dentro do debate da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e da implementação das políticas públicas precisa se situar dentro de um panorama maior que trate dos arranjos institucionais relativos aos sistemas nacionais de políticas públicas. Assim como os consórcios públicos, as associações de municípios são frutos da autonomia político-administrativa que os municípios passaram a gozar nas recentes décadas no país. Para prospectar qual o papel desse tipo de arranjo na condução das políticas públicas em nível local, é preciso considerar como se dá a distribuição do poder decisório e financeiro no Brasil, que é ainda muito centralizado. É importante destacar, entretanto, que a centralização de recursos e de autoridade legislativa da União não significa que os demais entes federados sejam agentes passivos no processo de implementação das políticas públicas. Nos níveis subnacionais, há um amplo conjunto de arranjos institucionais e espaços decisórios importantes. Nesses acréscimos, adaptações e ajustes são sempre comuns e necessários para que as políticas tenham maior aderência aos contextos locais. Eis onde o associativismo municipal pode ter um papel relevante no âmbito da PNDU.

2.4. A Participação Social e o Papel da Sociedade Civil

Desde o ponto de vista da Governança Interfederativa, a dimensão participativa das políticas públicas é de fundamental importância, tendo em conta as transformações da esfera pública nas últimas décadas e a necessidade de compartilhar decisões com a sociedade civil, sobretudo no que diz respeito aos alicerces do bem-estar comum.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um rol sucinto de formas participativas, embora afirme a soberania popular e o seu exercício direto no parágrafo único do primeiro artigo. Já o artigo 14 elenca expressamente apenas o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (de proposição legislativa) como formas de atuação direta. Desde o princípio, a interpretação de constitucionalistas é de que tal rol não é taxativo e que outras formas podem

ser criadas e recepcionadas (Benevides, 1996). A institucionalização das instâncias participativas está na legislação complementar e ordinária.

A lei complementar 140 sobre descentralização da política ambiental menciona indiretamente os conselhos de representantes da sociedade civil previstos pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Da mesma forma, são as leis com caráter de estatuto dos principais sistemas de política públicas que incorporaram órgãos colegiados com representantes da sociedade. Esse é o caso da Lei Orgânica da Saúde 8.080/ 1990, do Estatuto da Cidade 10.257, da Política Nacional de Mobilidade Urbana, lei 12.587, do Sistema Nacional de Habitação, lei 11.254 entre outros. Essas leis têm em comum o estabelecimento de órgãos colegiados para participar da administração das respectivas políticas públicas, porém sem situá-los necessariamente no processo de tomada de decisões.

O que hoje entendemos por democracia participativa surge nos anos 1960 como um conjunto difuso de ideias e práticas em contestação ao elitismo democrático e à alienação popular dos processos decisórios. No Brasil, em particular, essas ideias estão associadas a uma perspectiva de emancipação popular das instituições estatais na conjuntura do regime antidemocrático então vigente (Avritzer, 1996; Lavelle, 2011). Essa é a base do conceito inicial de participação que influenciou a constituinte de 1988. A participação até então se caracterizava primeiro pela autogestão e mobilização popular autônomas e em disputa com as instituições públicas. Em um segundo momento, com a perspectiva de mudança de regime, a participação passou a ser vista como um modelo institucional que poderia incorporar diferentes agentes sociais aos processos decisórios. Contudo, as disputas políticas na constituinte lograram apenas o reconhecimento dos mecanismos mais genéricos, deixando para a legislação ordinária a incorporação dos conselhos e a regulamentação do papel desses nas decisões na administração das políticas públicas.

De acordo com o senso comum, a participação reduz-se à formação de consensos ou a uma fragmentação dos critérios e instâncias de escolha baseados em maiorias numéricas. A literatura especializada aponta que o efeito participativo se dá quando diferentes grupos e indivíduos são capazes de, ao abrigo de uma instituição, debater, ou seja, expor posições na composição de uma solução comum, não necessariamente por consenso, mas pela busca de um compromisso comum expresso na construção coletiva dos termos. Contudo, a efetividade da participação estaria na capacidade de deliberação, isto é, na possibilidade de vincular os resultados do debate à formação da posição pública desejada. A questão premente é se as instâncias participativas, a exemplo dos conselhos, são espaços sempre deliberativos ou se apresentam momentos deliberativos. Pesam como fatores de deliberação a composição com maior ou menor peso de

representantes governamentais, a posição da decisão tomada no processo de formação da vontade pública, entre outros.

A dimensão territorial é outra variável importante para a efetividade das instâncias de participação. O recorte usual das instituições é o do território dos municípios. Porém, o desenvolvimento urbano não necessariamente coincide com esse recorte, como acontece, por exemplo, nas regiões metropolitanas. Nesses casos, os arranjos participativos precisam ser territorialmente mais abrangentes (como no caso dos Territórios da Cidadania). O estabelecimento de critérios territoriais também poderia ser estendido para os processos de seleção e indicação dos membros representantes da sociedade civil para compor os conselhos a partir, por exemplo, da designação de vagas exclusivas para residentes de áreas específicas.

É preciso alertar que estudos de caso apontam para problemas como a captura das instâncias participativas por agentes econômicos organizados. Esse é o caso de alguns conselhos da cidade cujas atribuições foram reforçadas pelos planos diretores. Na ausência de diretrizes de seleção e mobilização de representantes da sociedade civil, as estruturas participativas podem ser capturadas por setores econômicos organizados que se articulam com lideranças locais para indicação de representantes ou inviabilizam a participação ampliada. O abuso do poder econômico serve para manipular as IP e fragilizar os processos deliberativos, o que pode ser feito bloqueando o acesso de pessoas interessadas às reuniões e audiências ou patrocinando a presença de pessoas alheias aos interesses dos afetados pelas pautas em discussão (Oliveira Filho, 2009).

Em quaisquer dos casos, há o cumprimento formal da prescrição de participação. Assim, as instâncias são criadas, as reuniões ou audiências realizadas, porém as deliberações são realizadas, geralmente, em um único turno, sem espaço para o debate. Nesses casos, os conselhos participativos assumem o caráter de instâncias legitimadoras de processos iniciados fora da esfera pública e com pouca ou nenhuma participação, alienando até mesmo os agentes políticos eleitos como os vereadores das tomadas de decisão. Vê-se ainda a rejeição de parte da população à instância participativa gerida pelo governo local, vista como uma apropriação indevida de um espaço de resistência às iniciativas do poder público – posição que recupera a concepção originária das iniciativas participativas no Brasil.

As políticas de desenvolvimento urbano têm como característica a interdependência entre os diferentes setores. Tomando como exemplo o conceito de direito à moradia, que envolve a promoção de uma habitação segura, dotada de infraestruturas de saneamento, eletricidade, comunicação, transportes, acesso a áreas verdes, equipamentos públicos de saúde e educação etc., fica evidente a necessidade de coordenação entre as diferentes políticas. Práticas de

planejamento como desenvolvimento orientado aos transportes ressaltam ainda mais a importância de articular as diferentes instâncias participativas. Contudo, a institucionalização dos órgãos colegiados de participação segue a tendência de segmentação por setor.

Por fim, a falta de integração das mesmas instâncias na rotina da administração de políticas públicas como elemento essencial na formação da vontade pública revela-se na inatividade da principal instância participativa federal em política urbana. Será preciso melhorar e aprofundar as instâncias participativas legadas pela Constituição brasileira de 1988, de modo que representem uma via de democratização real da tomada de decisões no contexto da PNDU. Isto poderá ser feito, por exemplo, recuperando as experiências dos conselhos de habitação, meio ambiente e saneamento; ou bem promovendo a articulação das IP com os consórcios para os casos das funções públicas de interesse comum. Também, seria interessante ao ConCidades, se reinstituído, experimentar com o modelo dos conselhos gestores de bacias para as políticas setoriais como a de mobilidade metropolitana, estimulando a criação de IP nas “bacias metropolitanas” de transportes, inclusive com “sub-bacias” e seus respectivos conselhos promovendo a articulação entre municípios em ambas as escalas, a municipal e supra municipal.

2.5. Assessoria e Assistência Técnica aos Municípios

A cooperação e a coordenação, assim como a participação, são dimensões constituintes do federalismo brasileiro, sendo um dos fundamentos dos sistemas de políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 traz, no §1º do artigo 211, a prestação de assistência técnica pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a execução das diretrizes redistributivas, equalizadoras e garantidoras da qualidade educacional. Outro fundamento constitucional para a assistência técnica é a cooperação técnica, ramo específico da cooperação entre os entes federativos e citada em ao menos sete artigos (23, 29, 30, 166 – A, 216 – A, 219 e 241), dos quais destacam-se os artigos 166-A e 219-A. O primeiro prevê a cooperação técnica para o acompanhamento da execução de transferência orçamentária direta especial; o segundo dispõe sobre a cooperação não só entre entes da administração direta, mas também deles com entidades públicas e privadas. No Art. 219, com efeito, fica estabelecido que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei”.

A cooperação institucional pode envolver atividades de assistência em que uma das partes provê a outra parte um serviço ou produto ou a capacita para realizá-lo. Dentre as atividades possíveis, estão a produção de dados, a coleta de informações para diagnóstico, a elaboração de projetos, o acompanhamento de sua execução e o monitoramento de resultados. A assessoria técnica aparece também como uma atividade de cooperação. Tendo escopo maior que a assistência técnica, ela não é restrita apenas à aplicação de um saber técnico a um produto ou serviço, mas compõe um processo para a consecução de objetivos, podendo inclusive apontar para a necessidade de assistência técnica. Em vista disso, uma das possibilidades que podem ser aventadas é a de que as universidades federais, assim como outras instituições de ensino superior localizadas no interior do país, possam contribuir, através da assessoria e assistência técnica aos municípios, para tornar as políticas territoriais e urbanas mais efetivas.

Para autores como Cocco et. al. (2014), com efeito, a universidade tem um papel estratégico no desenvolvimento das regiões, o qual deve ser exercido por meio de um constante compartilhamento de conhecimento com a sociedade. Nesse sentido, vale destacar a proposta de ampliação e interiorização das universidades públicas, que, quando incorporada ao Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), elencou critérios para alocação de cada campus nas dimensões social, geográfica e de desenvolvimento. Na dimensão social, foram considerados: a universalização de atendimento aos territórios da cidadania (programa da época); os municípios populosos e com baixa receita per capita e os municípios que apresentassem índices de extrema pobreza. Na dimensão geográfica, foram considerados os municípios com mais de cinquenta mil habitantes; a universalização do atendimento às mesorregiões brasileiras; os municípios não atendidos por escolas federais e a interiorização da oferta pública de ensino superior federal por estado abaixo da média nacional. Na dimensão do Desenvolvimento, foram também levados em consideração municípios com Arranjos Produtivos Locais – APLs identificados entorno de grandes investimentos (BRASIL, 2014). Com base nesses critérios, não somente foi ampliado o número de alunos nas universidades públicas, como também sua cobertura territorial, abrindo uma janela de aproveitamento por parte dos governos locais e/ou regionais na forma cooperação institucional.

O objeto da assistência técnica pode ir desde a produção de dados à capacitação de pessoal, passando ainda pela elaboração de estudos e proposições de ações e projetos. Isso equivale a dizer que há carência das mais simples, como a montagem e manejo de bases de informações cartográficas em GIS (Sistema de Informações Geográficas) ou mesmo através do uso do *Google Earth* – para aqueles municípios onde há previsão de elaboração/atualização de Plano Diretor – ou como o mapeamento de núcleos urbanos informais em DWG, a partir de

observação in loco, visando estudos específicos voltados para regularização fundiária e provisão de infraestrutura.

Ainda que a mera produção de informação não seja capaz de promover a integração setorial e territorial tão reclamada pelos estudos em desenvolvimento urbano, ela pode iluminar, junto às administrações locais, a necessidade dessa articulação nos projetos que venham a desenvolver e implementar. No mesmo sentido, a formação de pessoal de diferentes municípios no mesmo arranjo populacional ou contexto de articulação urbana pode favorecer, a partir da administração dos programas de governo, a superação dos entraves políticos para o desenvolvimento de programas da PNDU com base territorial. Como apontado, as IES têm potencial de articulação das políticas setoriais a partir do território.

Uma rede federal de assistência técnica baseada nas instituições de ensino superior poderia ainda valer-se da experiência dos INCT (Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia) para a configuração institucional da articulação dos programas e unidades voltados para o desenvolvimento urbano. Tal arranjo poderia adquirir personalidade jurídica própria de modo a habilitar-se para contratar com consórcios públicos e associações municipais e participar de programas/ editais federais voltados a projetos de interesse da PNDU. Contudo, a distribuição dos programas e das Instituições de Ensino Superior (IES) ainda reflete a tendência de concentração no Centro-Sul do país, embora, em termos de distribuição espacial, a região Nordeste apresente o mesmo número de Regiões Geográficas Intermediárias (RGINT) com programas atuando em áreas afins à PNDU que a região Sudeste. Caso a Rede de Assistência Técnica aos municípios venha a ser considerada pela PNDU, essa distribuição precisará ser calibrada e melhorada.

O quadro a seguir sintetiza algumas dimensões da Governança Interfederativa implícitas nos tópicos anteriores. O mesmo ordena os principais elementos da discussão (Consórcios, Associações, Conselhos e Assistência Técnica), de acordo com sua incidência em três das tarefas do federalismo: Coordenação, Cooperação e Participação. Como podemos observar, cada elemento cumpre um papel nesse desenho institucional, que destaca sua importância no contexto da PNDU. Em termos de Coordenação, interessa destacar a forma em que os mesmos se articulam no sentido vertical, isto é, com os proponentes das políticas públicas a nível federal ou estadual. Já o sentido da Cooperação considera fundamentalmente a capacidade de cooperação horizontal entre os municípios, embora a mesma também possa ser feita com os estados e a União. Por último, no que se refere à Participação, a mesma designa tanto o estímulo à participação institucional no jogo federativo, quanto às possibilidades de participação da sociedade civil nas decisões das políticas públicas.

Quadro síntese das Implicações dos consórcios, associações, conselhos e redes de assistência técnica na governança interfederativa (Coordenação, Cooperação e Participação)

	COORDENAÇÃO	COOPERAÇÃO	PARTICIPAÇÃO
CONSÓRCIOS	<p>-Capacidade demonstrada de coordenação institucional na área da saúde</p> <p>-Inclusão (obrigatória) na Lei de Resíduos Sólidos</p> <p>-Inclusão (opcional) no Estatuto da Metrópole</p>	<p>-Promove a cooperação entre os entes da federação na solução de problemas comuns</p>	<p>-Estimula a participação institucional na definição de estratégias compartilhadas entre os municípios</p>

ASSOCIAÇÕES	<p>- A Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) e a Associação Brasileira de Municípios (AM), dedicam-se às discussões institucionais, fiscais e federativas em representação do conjunto dos associados</p>	<p>-Articula interesses dos municípios para o empoderamento nas arenas políticas</p> <p>-Aumenta o poder de barganha institucional</p>	<p>-Estimula a participação institucional na definição de estratégias compartilhadas entre os municípios</p>
CONSELHOS	<p>-O Conselho da Cidade ou do Desenvolvimento Urbano é componente essencial da coordenação institucional da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano</p>	<p>-Os Comitês de Bacia funcionam como âmbitos de representação da sociedade civil que precisa da cooperação entre os entes da federação compreendidos pelas bacias hidrográficas</p>	<p>-Representam os principais canais de participação social nas decisões públicas nas diferentes instâncias do desenvolvimento territorial (com destaque para os Conselhos de Desenvolvimento Urbano, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente E OS Conselhos</p>

			Municipais de Habitação)
ASSISTÊNCIA TÉCNICA	-Reforça as capacidades institucionais que tornam mais efetiva a coordenação das políticas públicas	-Cooperação institucional entre as instituições referenciadas localmente e os Municípios para assistência técnica	-Participação das instituições referenciadas localmente nos problemas regionais e locais (com destaque para as IES)

PARTE 3 A GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E A PNDU

A Governança Interfederativa é um dos grandes desafios da PNDU. Nesse sentido, é importante levar em conta a experiência institucional da implementação de políticas públicas, tanto no que diz respeito ao arcabouço legal quanto no que se refere às ações implementadas, como tentamos desenvolver na segunda parte. A PNDU tem como objetivo o estabelecimento de uma política pública de alcance universal que contribua à melhoria do desenvolvimento urbano no país, tendo em vista as questões sociais, ambientais e econômicas que caracterizam as cidades brasileiras. Os problemas da desigualdade econômica, vulnerabilidade social e (in)sustentabilidade ambiental, entre outros, estão presentes em todas elas, independentemente do tamanho e da localização – o que coloca em evidência o caráter estrutural de tais problemas. Contudo, entende-se que a PNDU pode contribuir para amenizá-los ou, no melhor dos casos, para testar soluções mais condizentes com uma sociedade mais justa, igualitária e solidária. Elencamos, a seguir, alguns aspectos da governança interfederativa que, pela sua relevância mais estrutural, complementam os tópicos anteriores, mas que precisarão de aprofundamentos.

3.1. Diversidade territorial

Um dos grandes desafios da PNDU no contexto brasileiro é a sua grande diversidade territorial. O Brasil é um país continental, com realidades locais e regionais muito diferentes e contrastantes. Apesar de as políticas públicas em que o governo nacional é ator relevante – caso da PNDU – exigirem tratamento igualitário e/ou equitativo entre os entes da federação, na prática isto é difícil de fazer acontecer. Na verdade, qualquer política pública de alcance nacional no Brasil precisa de atuações diferenciadas, adaptadas às demandas de cada território. Nesse sentido, a PNDU precisará encontrar critérios específicos, na sua concepção, implementação e monitoramento, para lidar com a diversidade territorial brasileira. Uma das possibilidades é a PNDU desenvolver seus próprios indicadores para capturar a grande diversidade de situações urbanas que serão alvo da sua política.

3.2. Capacidades institucionais dos municípios

Outro fator relevante a ser considerado é o das capacidades institucionais dos municípios. Embora esse elemento faça parte do conjunto das problemáticas da diversidade territorial tratadas anteriormente, ele representa um desafio específico, porque dessas capacidades depende, em grande medida, o sucesso da PNDU. São conhecidas as limitações de gestão e qualificação dos quadros locais da maioria dos municípios brasileiros, sobretudo os mais pobres ou com menor IDHM. As dificuldades que se impõem às tarefas de coordenação institucional, por exemplo, são enormes, uma vez que o desenho e a implementação da PNDU dependem

dessas capacidades para se tornarem efetivas. Considerando essas limitações, acreditamos que um dos objetivos da PNDU seja qualificar as equipes locais e fortalecer as burocracias municipais para poderem participar ativamente da PNDU, e não serem apenas executores de uma política instituída verticalmente. Nesse sentido, a alternativa de consórcios públicos e das práticas associativistas para o desenvolvimento de capacidades institucionais no âmbito municipal poderia ser um caminho. Em todo caso, tais capacidades não podem ser consideradas um pressuposto da PNDU.

3.3. Descentralização

Ao longo da década de 1990 a responsabilidade pela implementação de um extenso conjunto de políticas públicas passou para os municípios que, em geral, possuem baixa capacidade administrativa, de arrecadação de recursos e técnica. Contudo, a União permaneceu com grande parte dos recursos e com soberania legislativa sobre as políticas públicas. Assim, por meio de transferências constitucionalizadas e convênios voluntários, os recursos financeiros começaram a ser repassados pela União aos demais entes subnacionais. Nesse contexto geral, verifica-se um descompasso de efetividade da descentralização que pode explicar a criação e a proliferação dos consórcios no país. Ou seja, os municípios são altamente dependentes dos recursos financeiros e técnicos oriundos do governo federal e, ao mesmo tempo, são os responsáveis pela implementação das políticas. Significa dizer, em outras palavras, que eles são encarregados da efetivação dos direitos à saúde, educação, saneamento, dentre outros, à população brasileira, mas dependem de recursos federais para atuar. Trata-se de uma questão ainda em aberto no federalismo brasileiro atual.

3.4. Autonomia municipal

Temos também a questão das autonomias municipais. Como reconhecido na maioria das contribuições realizadas no contexto da PNDU, considera-se que a autonomia dos municípios é uma das peças estratégicas do arcabouço institucional da política. O problema é de grande complexidade e tem raízes na própria organização do sistema federativo, organizado com base na paridade ou igualdade no pacto federativo entre União, estados e municípios. Contudo, os municípios representam o “elo fraco” do sistema, apesar da sua força institucional. Com efeito, os municípios são dependentes dos governos estaduais e federal, sobretudo dos repasses financeiros – embora os mesmos constituam um direito. Essa situação de dependência, que atinge a maioria dos municípios brasileiros, faz com que as formas de cooperação federativa sejam debilitadas, quando não prejudicadas, pela sua falta de autonomia financeira.

Evidentemente, não cabe à PNDU resolver essa questão, e sim almejar soluções. Caso contrário, pode acabar reforçando a centralização.

3.5. O papel dos estados

O debate sobre a organização e a dinâmica do jogo federativo após a Constituição de 1988 tem se centrado na relação entre a União e os municípios, deixando de lado a participação dos estados na definição das políticas públicas, em particular as orientadas para a escala local. Contudo, no que diz respeito às políticas territoriais urbanas, os estados têm um papel importante a desempenhar, o qual a PNDU pode valorizar ainda mais. Por um lado, como receptores de grandes obras de infraestrutura do governo federal que exigem um planejamento conjunto sobre os impactos locais. Por outro lado, como provedores de serviços básicos (água, energia, saneamento, desagues pluviais, habitação, transporte público intermunicipal, etc.), com efeitos diretos sobre o desenvolvimento urbano. No caso das metrópoles, cabe aos estados a institucionalização das mesmas, de acordo com a Constituição. Além disso, existem iniciativas estaduais direcionadas especificamente para o planejamento urbano (Paraná, Goiás, Bahia, Ceará) que podem indicar possibilidade de cooperação com a PNDU, e que, desde o ponto de vista da Governança Interfederativa, seriam extremamente auspiciosas.

3.6. Atores e escalas de planejamento

A governança interfederativa exige, entre outras funções, coordenação e cooperação entre entes e os diversos atores que participam das políticas públicas, em particular os que contemplam diferentes níveis de governo. Dependendo das escalas de planejamento, da abrangência e do conteúdo das políticas, encontramos atores – geralmente organizados em redes – que articulam demandas específicas e que ocupam posições diferenciadas com relação às instâncias de decisão. Assim, por exemplo, atores incidentes na escala de governo estadual vão ao encontro das redes de atores na escala local, o que exige meios de articulação e negociação entre os mesmos. Evidentemente, a questão da participação social cumpre aqui um papel estratégico porque existe uma correlação entre a forma com que se organiza a participação e o modo em que esses processos de negociação são conduzidos, ao menos no plano institucional. Desde a perspectiva da PNDU, tendo em conta a complexidade dessa relação entre atores e escalas de planejamento, será preciso observar a dimensão participativa não apenas como mecanismo de ampliação da esfera pública na tomada de decisões, como também como espaço de articulação entre redes de atores posicionados em diferentes instâncias e contextos de ação.

3.7. Governança multinível

O conceito de governança multinível pode ser uma ferramenta bastante útil para lidar com a complexidade da governança interfederativa no âmbito da PNDU. Basicamente, a governança multinível designa o desenho de um sistema de decisões públicas (ou corporativas) capaz de coordenar estrategicamente diferentes instâncias e/ou níveis de responsabilidade, mantendo, ao mesmo tempo, sua capacidade adaptativa e grau de flexibilidade. Nesse sentido, a governança multinível não se confunde com as hierarquias tradicionais dos poderes decisórios, nem com suas práticas tecno-burocráticas, mas com a possibilidade de mobilizar a máquina pública, nas suas diferentes instâncias, de acordo com necessidades específicas. Os consórcios intermunicipais na área da saúde, que visam o estabelecimento de arranjos territoriais para a prestação do serviço, implicando a participação dos diferentes níveis de governo, podem ser vistos como um bom exemplo de governança multinível. Também podem ser retirados alguns aprendizados a esse respeito das experiências do programa Territórios da Cidadania. Cabe à PNDU permanecer atenta aos espaços de inovação institucional que se abrem permanentemente na implementação das políticas públicas. A governança multinível é um importante sinalizador dessas possibilidades.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CARDOSO JR., J. C.; BERCOVICI, Gilberto (Orgs.). **República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2013.

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

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, racionalidade e participação: uma crítica habermasiana ao elitismo democrático. In: AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: UFMG, 1996.

AZEVEDO, D. A. de. (2004). A natureza jurídica das associações de municípios e dos consórcios intermunicipais. **Revista de Direito Administrativo**, 238, 375–384.

BENEVIDES, M. V. de M. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 2 ed. São Paulo: Ática, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década – conhecendo as 20 metas do Plano Nacional da Educação (2014-2024)**, 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais 2003 a 2012, 2012**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=12386&Itemid=>. Acesso em: 11 nov. 2021.

CNM – Confederação Nacional de Municípios. **Consórcios públicos intermunicipais: uma alternativa à gestão pública**. Brasília: CNM, 2016.

COCCO, Ricardo et al. **Política de expansão e interiorização/regionalização do ensino público superior no Brasil: o caso da UFMS/CESNORS – uma perspectiva a partir do egresso**. Disponível em:

<http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/Ricardo_CoccoGT2_integral.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

COSTA, M. A. et. al. **Contextualização da política urbana no Brasil e reflexões iniciais para a construção da PNDU**. Texto para Discussão (IPEA), v. 2686, 2021.

DALLARI, D. de A. **O estado federal**. São Paulo: Saraiva, 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Pires, Roberto Rocha C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

LUI, Lizandro; SCHABBACH, L. M.; NORA, C. R. D. Health regionalization and federative cooperation. In: **Brazil: the role of inter-municipal consortium**. *Ciência & Saúde Coletiva*, [s. 1.], v. 25, p. 5065–5074, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320202512.03752019>.

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional. **Carta Brasileira Cidades Inteligentes**. Brasília: MDR, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes/20201208_carta-brasileira-para-cidades-inteligentes_final.pdf Acesso em: jul. 2022.

MELLO, D. L. de. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. In: **Revista de Administração Pública**. vol. 25, n. 4, out./dez. 1991, pp. 199-217.

NONATO, P. D. D. **A legitimidade extraordinária das associações de municípios à luz do sistema processual coletivo**. São Paulo: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2019.

OLIVEIRA FILHO, J. T. **A participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre**. Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009. (Tese de doutorado). Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/17328>.

RAMOS, P. R. B. **Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais**. In: *Revista de Informação Legislativa*, vol. 49, n. 193, jan./mar. 2012, pp. 21-30.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

STRELEC, T. C.; FONSECA, Francisco. **Desafios da adaptação institucional**: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no estado de São Paulo. Cadernos Adenauer, [s. l.], 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8395>. Acesso em: 10 set. 2018.