

Nota Técnica

GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA: INSUMOS PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Dirur

Diretoria de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais

Nº 45

Marco Aurélio Costa
Gerardo Alberto Silva
Armando Palermo Funari
Bárbara Oliveira Marguti
Carlos Henrique Ferreira
Cátia Lubambo
Cleandro Krause
Lizandro Lui
Luís Gustavo Vieira Martins

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fevereiro de 2024

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

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>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

EQUIPE TÉCNICA

Marco Aurélio Costa

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ((Dirur/Ipea); e coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/Input). *E-mail:* marco.costa@ipea.gov.br

Gerardo Alberto Silva

Professor no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (UFABC). *E-mail:* gerardo.silva@ufabc.edu.br.

Armando Palermo Funari

Pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail:* armandopfunari@gmail.com.

Bárbara Oliveira Marguti

Pesquisadora bolsista do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* barbara.marguti@yahoo.com.br.

Carlos Henrique Ferreira

Pesquisador bolsista do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* ferreira.carloshc@gmail.com.

Cátia Lubambo

Pesquisadora titular da Fundação Joaquim Nabuco; e investigadora do Input. *E-mail:* catia.lumbambo@gmail.com.

Cleandro Krause

Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail:* cleandro.krause@ipea.gov.br.

Lizandro Lui

Pesquisador bolsista do PNPD na Dirur/Ipea. *E-mail:* lizandrolui@gmail.com.

Luis Gustavo Vieira Martins

Analista de planejamento e orçamento na Dirur/Ipea. *E-mail:* gustavo.martins@ipea.gov.br.

Como citar:

COSTA, Marco Aurélio; SILVA, Gerardo Alberto; FUNARI, Armando Palermo et al. **Governança interfederativa**: insumos para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília, DF: Ipea, fev. 2024. (Dirur : Nota Técnica, 45). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdirur45-port>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdirur45-port>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>.

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.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Sumário

1 APRESENTAÇÃO DAS NOTAS TÉCNICAS DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA	4
1.1 A assessoria técnica a municípios e a PNDU: potencial de formação de uma rede de assessoria com instituições de ensino superior.....	4
1.2 A governança interfederativa e a PNDU	6
1.3 Os consórcios públicos intermunicipais e a PNDU	8
1.4 Associações de municípios no Brasil e seu diálogo com a Agenda Urbana.....	9
1.5 Instâncias participativas municipais de política urbana	11
2 ASPECTOS E POSSIBILIDADES DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA.....	13
2.1 As tarefas do federalismo.....	13
2.2 Os consórcios públicos intermunicipais e as FPICs	15
2.3 O associativismo municipal e as práticas de cooperação horizontal	16
2.4 A participação social e o papel da sociedade civil.....	17
2.5 Assessoria e assistência técnica aos municípios	19
3 A GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E A PNDU.....	21
3.1 Diversidade territorial.....	21
3.2 Capacidades institucionais dos municípios	22
3.3 Descentralização	22
3.4 Autonomia municipal.....	22
3.5 O papel dos estados	22
3.6 Atores e escalas de planejamento.....	23
3.7 Governança multinível	23
REFERÊNCIAS.....	23
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	25

1 APRESENTAÇÃO DAS NOTAS TÉCNICAS DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA

Nesta 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)¹. 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 o 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 seção 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

A NT 7.1, 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 NT 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, Schabbach e Nora (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. Nesse caso, apenas os municípios mais bem 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, mais tende a impactar positivamente o desenvolvimento das capacidades institucionais. Por sua vez, 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, essa 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, adotaram-se as regiões geográficas imediatas (RGIs) e intermediárias, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pois funcionam como uma *proxy* entre a 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 hetero-

1. Todas as NTs estão disponíveis em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>.

geneidade 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 quali-quantitativa dos resultados e salienta ainda que se trata de um estudo por amostra, não exaustivo, mas indicativo, portanto apropriado para a elaboração de recomendações para projetos-piloto e para a sugestão de outros estudos mais aprofundados.

O primeiro ponto abordado na nota trata sobre o 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 NT 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, se concentravam nas capitais e nos grandes centros urbanos – sintetizados principalmente no Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e no 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 a um crescimento de 85%, no período compreendido entre 2003 e 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*, no período 2003-2010.

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 RGIs no Brasil, das quais 357 contam com IES federais. Essas RGIs com IES, por sua vez, compõem 122 regiões geográficas intermediárias (RGIInts), 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 a 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 adequadas ao porte e à 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 RGIInts, 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 RGIs e RGIInts possam ser atendidos pelas mesmas IES, tanto mais quando contarem com *campi* avançados ou unidades acadêmicas delas.

A NT refere-se aos ciclos de políticas públicas em fases – i) construção de agenda; ii) formulação da política; iii) processo decisório; iv) implementação; e v) 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 apontados 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 (RM) 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 disso, muitas delas possuem algum tipo de experiência de assessoria nas políticas públicas nos âmbitos local e regional 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 a 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 7.6 é de autoria de Gerardo Silva, Marco Aurelio Costa e Gustavo Vieira Martins, e 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 Federal brasileira de 1988 (CF/1988) e com as principais leis que regulam a política urbana no país: o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015). 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 da sua elaboração.

No que diz respeito à questão federativa, a NT assinala que o federalismo ou a 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 precípuas 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 precípuas, 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 esse 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 Mello (1991, p. 199), “a descentralização é um conceito eminentemente político, pois significa governo próprio para as entidades descentralizadas”, e agrega: “governo próprio, por sua vez, implica autonomia – não soberania, que é atributo exclusivo dos Estados nacionais” (*op. cit.*, 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 CF/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 CF/1988 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 CF/1988 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 CF/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” (Brasil, 1988, art. 21, incisos IX e XX). Por sua vez, é dada aos estados a faculdade, mediante lei complementar (LC), 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” (*op. cit.*, art. 25, § 3º). 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” (*op. cit.*, art. 30, incisos I e VIII). 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 NT analisa as experiências da Campanha Nacional dos Planos Diretores e do Programa Territórios da Cidadania.

Com relação à primeira experiência, 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 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (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 à 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 de as 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 isso 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 Os 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 PNDU, com a Agenda 2030 e com a *Carta Brasileira para Cidades Inteligentes* (Brasil, 2021) 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 PNDU.

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 (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 em 2005, ano da aprovação da Lei dos Consórcios. Naquele ano, 45% dos municípios já estavam consorciados. Em 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 um 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 elaborarem 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 de atuação como solução de governança interfederativa.

A respeito 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 seu turno, são constitucionalmente obrigadas a considerarem a sua inserção territorial na elaboração dos seus instrumentos de planejamento.

Além desse fato, a nota aponta para a fundamentação constitucional da atuação dos consórcios no ordenamento territorial decorrente do art. 182 e do § 3º do art. 25 da CF/1988, que tratam, respectivamente, da política de desenvolvimento urbano e da criação de entidades territoriais para organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum (FPICs). Os artigos foram regulamentados no Estatuto da Cidade e no Estatuto da Metrópole, que preveem, respectivamente, o planejamento integrado (art. 4º) e, expressamente, os consórcios públicos (art. 9º, VI) como desenvolvimento urbano integrado. A NT sugere que a União pode se valer dos consórcios para diretamente contratar com esses 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.

Nesse ponto, a 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 RMs, os comitês de bacias hidrográficas e os consórcios públicos, entre alguns dos exemplos mais conhecidos. O objetivo dessa NT, entretanto, é abordar um tipo bastante abrangente de relação interfederativa: as associações

de municípios (AMs). O foco é discutir de que forma esse tipo de formação institucional, mais genérica do que as demais, pode colaborar com a implementação da PNDU.

De acordo com a NT, as AMs são entidades jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com duração indeterminada e estatuto próprio, aprovado em assembleia geral. Faz-se necessário aqui uma ressalva importante de cunho jurídico: as AMs, na condição de pessoas jurídicas de direito privado, não têm legitimidade para, em nome próprio, defender os direitos de pessoas jurídicas de direito público, uma vez que essas contam com garantias processuais e materiais inderrogáveis, típicas da Fazenda Pública (Nonato, 2019). Contudo, as AMs, 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, do tipo associação de nível estadual. A NT indica que todos os estados possuem alguma associação de âmbito 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 AMs, enquanto em outros estados não é possível identificar informações atualizadas, claras e precisas a esse respeito. Não obstante, de acordo com a NT, um estudo realizado em 2010 sobre o associativismo territorial brasileiro constatou a existência de 262 AMs no Brasil.

Com relação às *vantagens institucionais* desse tipo de arranjo, a NT destaca que, nesse quadro, um dos possíveis motivos/vantagens relacionados 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 à esfera federal. Conforme aponta Azevedo (2004), geralmente a identidade da associação é o critério geográfico. Os objetivos manifestos nos estatutos dessas associações costumam incluir 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. Entre os objetivos não manifestos, pode constar a própria necessidade de articulação política pela busca de recursos em âmbito federal.

No que diz respeito à relação entre as AMs 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 a PNDU e as AMs:

- 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 a agenda da política;
- 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 por Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (Suas);
- estabelecer um grupo de trabalho entre as associações de abrangência nacional e os órgãos federais responsáveis pela PNDU para a institucionalização e o aperfeiçoamento de consórcios públicos em RMs e aglomerados urbanos;

- 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; e
- 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 sobre o papel das instâncias participativas (IPs), 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 (ConCidades), 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 digitais de participação municipal. A terceira sessão elenca um conjunto de questões e sugestões para o aperfeiçoamento das IPs 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 IPs, a NT afirma que o não reconhecimento inicial pela CF/1988, seguido da fraca regulamentação sobre a composição das IPs 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 IPs, 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 IPs, atraindo ou afastando potenciais participantes. A deliberação pode dar-se, também, em IPs consultivas e fiscalizatórias. O importante é que os participantes efetivamente contribuam com o conteúdo da posição tomada, construindo os termos da decisão, ainda que essa 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 ConCidades, a NT assinala que desde 2017 duas das principais IPs 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 a Conferência Nacional das Cidades, por não ter norma que obrigue a sua convocação, porém não o 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 IPs.

Com relação aos conselhos de desenvolvimento urbano – estabelecidos de forma genérica no art. 43 do Estatuto da Cidade 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 mil habitantes e 97,9% entre aqueles com mais de 500 mil. 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, de acordo com dados de Munic 2020.² 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 (CMHs) está atrelada a disposições da Política Nacional de Habitação. Por exigência estabelecida nos incisos II e III do art. 12 da Lei nº 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, incluídas as secretarias e os demais órgãos, como departamentos e unidades administrativas. A distribuição territorial dos CMHs, em 2020, seguia com a tendência de maior presença no Centro-Sul do país. Sobre as características das atribuições dos CMHs, a função deliberativa é a mais comum nessas entidades, presente em 83% deles.

Quanto aos conselhos municipais do meio ambiente (CMMAs), fazem parte da estrutura de ordenamento territorial composta pelos instrumentos do Estatuto da Cidade, das políticas setoriais, além da legislação fundiária. A publicação da Munic 2019³ destaca o papel significativo dos CMMAs 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 CMMAs são os órgãos participativos há mais tempo pesquisados pela Munic. Entre 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 (isto é, 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 CMMAs 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 um terço dos conselhos levantados.

A NT ainda traz valiosas informações sobre canais municipais digitais de participação, tendo em consideração a *Carta Brasileira para Cidades Inteligentes* (Brasil, 2021), que se propõe a integrar os elementos da transformação digital aos objetivos do desenvolvimento urbano. A Munic 2019 levantou entre os municípios quantos mantêm 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, 5.442 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%

2. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=32141>. Acesso em: 30 set. 2022.

3. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=29466>. Acesso em: 30 set. 2022.

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 IPs para a PNDU, a NT observa que a instauração das IPs ainda é um processo em andamento. A constitucionalização das IPs, 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 IPs. Por outro ângulo, 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 IPs está ligado à ativa execução de políticas federais ou à 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.

2 ASPECTOS E POSSIBILIDADES DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA

As análises realizadas nas NTs 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 no 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 que se pretende implementar políticas públicas de caráter universal? Entre 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

Entre 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 (Soares e 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 no 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 essas não conflitem com as disposições constitucionais que definem as competências federativas entre os entes nem com o princípio da soberania. Abre-se, portanto, um amplo espaço de negociação no âmbito da própria organização do sistema federal, que, no limite, rebate sobre suas tarefas precípuas.

Desde a CF/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 CF/1988 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, mas, também, com a União. Em outras palavras, ao outorgar esse estatuto aos municípios, a CF/1988 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 NT *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 (como o Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAFM), 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 – essa última considerada de interesse estratégico na linha dos consórcios públicos intermunicipais e no associativismo municipal –, que serão consideradas a seguir, junto com a participação social e a assistência técnica aos municípios.

2.2 Os consórcios públicos intermunicipais e as FPICs

Como indicado na NT, 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 nos âmbitos supramunicipal e territorial. Em outras palavras, eles têm um importante papel a desempenhar na governança interfederativa.

A CF/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 SUS, o primeiro a ser institucionalizado, veio a servir de modelo para os demais, como o 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 desses instrumentos foi possível a racionalização funcional e territorial do sistema, de modo a criar uma estrutura ao mesmo tempo vertical e horizontal de atenção à saúde.

Além dos sistemas já nomeados e institucionalizados em lei própria, a CF/1988 delineia um sistema de ordenamento territorial, expresso através dos dispositivos e instrumentos de planejamento territorial do qual faz parte a PNDU. 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 Abrucio, Franzese e Sano (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 NT respectiva, ao longo da década de 2000, os mesmos institutos 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 nº 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 (Brasil, 2005, 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); e plurilaterais, pois é condição de existência a participação de mais de um ente federativo. Diferentemente dos contratos, nos consórcios inexistem as contraposições 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 (Lei nº 12.305/2010), essa 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, os consórcios públicos são elencados entre os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, observada a Lei dos Consórcios (Lei nº 11.795/2008). Embora não seja uma forma de cooperação de caráter obrigatório, essa 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 AMs não são objeto de análise muito pesquisado no campo das políticas públicas. Outros arranjos, como as RMs 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 AMs, 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 CF/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, entre as quais as AMs, 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 aos 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 – dedicam-se às discussões institucionais, fiscais, federativas, além da assistência técnica e difusão de “agendas” como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), planejamento e melhores práticas de 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 sobre os deputados e os 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 de 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 AMs no debate da PNDU e na implementação das políticas públicas precisa se situar em um panorama maior que trate dos arranjos institucionais relativos aos sistemas nacionais de políticas públicas. Assim como os consórcios públicos, as AMs são fruto 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 âmbito 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 CF/1988 estabeleceu um rol sucinto de formas participativas, embora afirme a soberania popular e o seu exercício direto no parágrafo único do art. 1º. Já o art. 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 IPs está na legislação complementar e ordinária.

A LC nº 140/2011, 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 pública que incorporaram órgãos colegiados com representantes da sociedade. Esse é o caso da Lei Orgânica da Saúde nº 8.080/1990, do Estatuto da Cidade, da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), do Sistema Nacional de Habitação (Lei nº 11.124/2005), 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; Lavallo, 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 pela 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 das 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 IPs, 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 RMs. 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 IPs 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 IPs 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 o desenvolvimento orientado aos transportes ressaltam ainda mais a importância de articular as diferentes IPs. 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 IPs legadas pela CF/1988, de modo que representem uma via de democratização real da tomada de decisões no contexto da PNDU. Isso poderá ser feito, por exemplo, recuperando as experiências dos conselhos de habitação, meio ambiente e saneamento; ou bem promovendo a articulação das IPs com os consórcios para os casos das FPICs. 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 IPs 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 a supramunicipal.

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 CF/1988 traz, no § 1º do art. 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 arts. 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 dessas 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. Entre 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 IES 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 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 50 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 no 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 de cooperação institucional.

O objeto da assistência técnica pode ir desde a produção de dados até a 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 o manejo de bases de informações cartográficas em Sistema de Informações Geográficas (GIS) 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 aos 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, no âmbito das administrações locais, sobre 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 IES poderia ainda valer-se da experiência dos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCTs) para a configuração institucional da articulação de 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 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 RGInt com programas atuando nas mesmas áreas afins com a 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 1 sintetiza algumas dimensões da governança interfederativa implícitas nos tópicos anteriores. Esse também 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 como esses se articulam no sentido vertical, isto é, com os proponentes das políticas públicas no nível federal ou estadual. Já o sentido da cooperação considera fundamentalmente a capacidade de cooperação horizontal entre os municípios, embora a essa também possa ser feita com os estados e a União. Por último, no que se refere à participação, essa designa tanto o estímulo à participação institucional no jogo federativo quanto as possibilidades de participação da sociedade civil nas decisões sobre as políticas públicas.

QUADRO 1

Quadro-síntese das implicações de consórcios, associações, conselhos e redes de assistência técnica na governança interfederativa – coordenação, cooperação e participação

	Coordenação	Cooperação	Participação
Consórcios	Capacidade demonstrada de coordenação institucional na área da saúde. Inclusão (obrigatória) na Lei de Resíduos Sólidos. Inclusão (opcional) no Estatuto da Metrópole.	Promove a cooperação entre os entes da Federação na solução de problemas comuns.	Estimula a participação institucional na definição de estratégias compartilhadas entre os municípios.
Associações	A CNM, a FNP e a Associação Brasileira de Municípios dedicam-se às discussões institucionais, fiscais e federativas em representação do conjunto dos associados.	Articula interesses dos municípios para o empoderamento nas arenas políticas. Aumenta o poder de barganha institucional.	Estimula a participação institucional na definição de estratégias compartilhadas entre os municípios.
Conselhos	O Conselho da Cidade ou do Desenvolvimento Urbano é componente essencial da coordenação institucional da PNDU.	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.	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 CMMAs e os CMHs).
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).

Elaboração dos autores.

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 para a 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 isso 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 efetivos. 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 executoras de uma política instituída verticalmente. Nesse sentido, a alternativa dos 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, ao mesmo tempo que são os responsáveis pela implementação das políticas. Significa dizer, em outras palavras, que eles são encarregados da efetivação de direitos – saúde, educação, saneamento, entre 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 esses 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 CF/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, desagües pluviais, habitação, transporte público intermunicipal etc.), com efeitos diretos sobre o desenvolvimento urbano. No caso das metrópoles, cabe aos estados sua institucionalização, de acordo com a CF/1988. 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, do 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 os 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 esses. Evidentemente, a questão da participação social cumpre aqui um papel estratégico porque existe uma correlação entre a forma como se organiza a participação e o modo como esses processos de negociação são conduzidos, ao menos no plano institucional. Sob 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, mas também como espaço de articulação entre redes de atores posicionados em diferentes instâncias e contextos de ação.

3.7 Governança multinível

A 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 tecnoburocráticas, 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 ao 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, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; BERCOVICI, G. (Org.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013. v. 10, p. 129-163.

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

AZEVEDO, D. A. de. A natureza jurídica das associações de municípios e dos consórcios intermunicipais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 238, p. 375-384, 2004.

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

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 abr. 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. **Análise sobre a expansão das universidades federais 2003 a 2012**. Brasília: MEC, 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=12386&Itemid=. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década**: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional da Educação. Brasília: MEC/Sase, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Carta brasileira cidades inteligentes**. Brasília: MDR, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/desenvolvimento-urbano-e-metropolitano/projeto-andus/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes>. Acesso em: jul. 2022.

COCCO, R. *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. *In*: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 4., 2014, Porto, Portugal. **Anais...** Goiânia: Anpae, 2014. Disponível em: http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/Ricardo_CoccoGT2_integral.pdf. Acesso em: 11 nov. 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**: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, p. 33-42.

LUI, L.; SCHABBACH, L. M.; NORA, C. R. D. Health regionalization and federative cooperation in Brazil: the role of inter-municipal consortium. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 12, p. 5065-5074, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320202512.03752019>.

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. **Revista de Administração Pública**, v. 25, n. 4, p. 199-217, out.-dez. 1991.

MELLO, D. L. de. **Associativismo como instrumento de desenvolvimento dos governos locais: a experiência brasileira e de outros países.** Rio de Janeiro, v. 31, n. 6, p. 55-56, abr. 1997. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7811>.

NONATO, P. D. D. **A legitimidade extraordinária das associações de municípios à luz do sistema processual coletivo.** 2019. Monografia (Graduação) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2019.

OLIVEIRA FILHO, J. T. de. **A participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre.** 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/17328>.

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

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

STRELEC, T. C. **Desafios da adaptação institucional: um estudo do impacto da “Lei de Consórcios Públicos” no estado de São Paulo.** 2011. Dissertação (Mestrado) – São Paulo, Fundação Getulio Vargas, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8395>. Acesso em: 10 set. 2018.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz; Ed. FGV, 2012.

AVRITZER, L. 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. v. 7, p. 13-25.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Consórcios públicos intermunicipais: uma alternativa à gestão pública.** Brasília: CNM, 2016.

COSTA, M. A. *et al.* **Contextualização da política urbana no Brasil e reflexões iniciais para a construção da PNDU.** Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2021. (Texto para Discussão, n. 2686).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

Capa

Leonardo Hideki Higa

Projeto Gráfico

Leonardo Hideki Higa

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.