

PUBLICAÇÃO EXPRESSA

RELATÓRIO INSTITUCIONAL

DESAFIOS DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA PARA A PNDU

Equipe técnica:

Gerardo Silva

Pesquisador visitante na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (PGT-UFABC).

email: <gerardo.silva@ufabc.edu.br>.

Marco Aurélio Costa

Coordenador nacional do INCT em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT), técnico de planejamento e pesquisa da Dirur/Ipea. *email:* marco.costa@ipea.gov.br.

Luís Gustavo Vieira Martins

Analista de planejamento e orçamento, pesquisador da Dirur/Ipea.

email: gustavo.martins@ipea.gov.br

Cidade:

Brasília/DF

Editora:

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano:

2024

Edição:

1ª

DOI:

<http://dx.doi.org/ri226263>

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

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

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea

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

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

GISELE AMARAL

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

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

DESAFIOS DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA PARA A PNDU¹

1. INTRODUÇÃO

Em diversos documentos e debates acontecidos em torno da elaboração (em andamento) da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Brasil, a questão da Governança Interfederativa é um assunto recorrente e reconhecido como estratégico. Não poderia ser diferente, uma vez que o arcabouço institucional e os preceitos constitucionais representam o marco no qual a mesma poderá ser implementada, favorecendo determinados arranjos e obstaculizando outros. Uma das principais preocupações nesse sentido é como conseguir que os diferentes níveis de governo possam se comprometer e colaborar com as diferentes propostas que estão sendo desenvolvidas. Outra preocupação tem a ver com a perspectiva territorial assumida explicitamente pela PNDU, em um contexto institucional acostumado com a definição e implementação de políticas setoriais. Por fim, também entra na pauta das preocupações a autonomia municipal, isto é, as reais possibilidades de participação dos municípios na PNDU, considerando seu lugar como ente federativo de primeira ordem na Constituição brasileira, suas capacidades institucionais, e a relevância territorial dos mesmos no desenho da política nacional de desenvolvimento urbano.

O diagnóstico sobre a situação da Governança Interfederativa em prol da PNDU é, em geral, bastante problemático, quando não francamente desfavorável. Fala-se, por exemplo, de “emaranhado de questões federativas”, “federalismo com poderes assimétricos”, “federalismo mal resolvido e pouco solidário”, “pacto federativo muito desequilibrado”, “assistemática definição das atribuições conferidas aos entes federados”, “caráter pendular da federação brasileira (entre centralização e descentralização”, “escassez de ambientes de cooperação institucional, “viés setorialista da Constituição brasileira” etc. Coloca-se então de manifesto a necessidade de abordar o problema de uma maneira mais sistemática e, sobretudo, estratégica, tratando de achar os caminhos que permitam vislumbrar na Governança Interfederativa uma disposição institucional favorável à PNDU. Afinal, que respostas institucionais podem ser dadas e aproveitadas de acordo com as demandas da PNDU? Até que ponto os arranjos federativos existentes se adaptam às exigências de uma política urbana inovadora e integradora? Como

¹ Este relatório é um produto parte do termo de execução descentralizada (ted) nº 71/ 2019 celebrado entre o instituto de pesquisa econômica aplicada (IPEA) e o ministério do desenvolvimento regional (MDR), com aditivo do ministério das cidades (MCidades) por intermédio da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (SNDUM).

produzir efeitos sistêmicos, no nível institucional, que favoreçam e viabilizem as propostas nesse marco?

Um fator adicional que torna ainda mais complexa a tarefa de vincular a questão da Governança Interfederativa à PNDU é o próprio conceito. Como sabemos, o conceito de governança, tal como problematizado pela literatura acadêmica desde a década de 1990, isto é, como um sistema de coordenação, participação e compartilhamento das decisões públicas entre o governo e a sociedade civil, é estranho à Constituição brasileira de 1988 – embora possam ser encontrados e avaliados, no texto magno, elementos que contribuam para uma leitura direcionada nesse sentido. Por outro lado, a definição de Governança Interfederativa aparece somente no Estatuto da Metrópole (Lei 13.189 de janeiro 2015), a saber: “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (Art. 2º, Inciso IV). Em outras palavras, o Estatuto da Metrópole diz respeito a um contexto muito específico que é o da governança metropolitana.

A tarefa que se impõe, portanto, é dupla. Por um lado, tratar da questão federativa de modo mais sistemático, tentando organizar, de forma esquemática, suas funções principais e as práticas institucionais correspondentes. Como veremos, algumas delas se apresentam como práticas de governo (*government*) e outras como mais afins com as narrativas da governança (*governance*). Por outro lado, o conceito de Governança Interfederativa precisa ser ampliado para de fato poder ser utilizado de maneira eficaz no âmbito da PNDU. Concretamente, seus alcances devem poder abranger situações outras que as configurações territoriais metropolitanas, contemplando, ao mesmo tempo, uma diversidade enorme de condições locais – sendo este, provavelmente, um dos grandes desafios da PNDU.

Para efeitos da nossa apresentação, o trabalho está dividido em três partes. A primeira aborda a questão federativa e da governança em termos conceituais. O objetivo é, como dissemos, tentar estabelecer um princípio de ordem no funcionamento do sistema federativo tendo em conta o que parecem ser as principais demandas da PNDU em termos institucionais: coordenação das ações governamentais, cooperação entre os entes da federação e ampliação da participação da sociedade civil nas decisões públicas, principalmente no nível local e regional. Na segunda parte, essas demandas são cotejadas com a Constituição brasileira de 1988 e com as principais leis que regulam a política urbana no país: o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole. Também são consideradas as experiências da implementação dos Planos Diretores e do programa Territórios da Cidadania. Por último, na terceira parte, a perspectiva ampliada da Governança

Interfederativa dialoga com os desafios institucionais colocados à PNDU, tendo como principais referências aportes feitos à PNDU pelas equipes participantes na sua elaboração.

Cumprir destacar que a questão da Governança Interfederativa já foi objeto de uma Nota Técnica específica (NT – IPEA – TED nº 71/19, “As relações interfederativas no Brasil e o desafio de formular, implementar e monitorar a PNDU”), além dos aportes que podem ser encontrados na chamada Nota Mãe (“Contextualização e diretrizes gerais para a PNDU”) e nas notas subsequentes dedicadas à agenda urbana e à escala municipal, à problemática fiscal e ao tema dos consórcios públicos. Também podem ser achadas contribuições na Carta Brasileira de Cidades Inteligentes e nas NT sobre temas transversais (Demografia, Segurança pública, Sustentabilidade ambiental, Desenvolvimento Econômico Local e Inclusão digital). Embora nem sempre citadas, essas contribuições se consideram pontos de partida para essa indagação. Em outras palavras, a reflexão aqui apresentada valoriza o trabalho já iniciado no contexto da PNDU².

Por último, porém não menos importante, é preciso indicar que não é pretensão desse trabalho obter respostas definitivas, e sim indicar alguns encaminhamentos que possam contribuir para a construção de uma relação virtuosa entre a Governança Interfederativa e a PNDU. Embora seja bastante evidente que a complexidade da questão federativa esteja além das possibilidades desse aporte, nunca é demais fazer essa observação tendo em conta o grande interesse suscitado pelo tema, sobretudo quando se fala de política urbana ou de desenvolvimento local e regional. Como dissemos no início dessa introdução, a partir dos documentos em elaboração

2 GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA

Para melhor compreender o conceito de governança interfederativa, é preciso definir em primeiro lugar o que se entende por relações interfederativas. Nesse sentido, podemos afirmar que o federalismo ou organização federativa dos países é, simultaneamente, uma forma de organização institucional e um modo de governo dos Estados que tem adotado seus princípios como fundamento do seu sistema político (cf. 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 autonomia³. Em países com sistemas federais fortes, como Estados

². O conjunto das Notas Técnicas vinculadas ao projeto Apoio à formulação, à implementação, ao monitoramento e à avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), podem ser acessadas na plataforma: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/>.

³ Dallari (2019), inclui o regime republicano de governo e a separação de poderes como dimensões centrais da organização do sistema federativo.

Unidos e Alemanha, essa organização foi produto de um acordo ou pacto entre as partes para a constituição de um governo central (*bottomupbuilding*); já nos países com sistemas federais fracos, como a maioria dos países latino-americanos que adotam tais princípios federalistas, esse arranjo institucional foi uma escolha para dar nascimento aos Estados-nação (*top downbuilding*), com expectativa de que o próprio desenvolvimento econômico e social conduzisse ao fortalecimento das instâncias subnacionais (estaduais e locais). Essa distinção nos parece importante porque estabelece alguns parâmetros de formação histórico-institucional na nossa discussão.

No que se refere ao modo de governo, normalmente a instância nacional e as instâncias subnacionais possuem atribuições específicas, atribuições estas definidas constitucionalmente, e complementares ou concorrentes, segundo uma ordem de abrangência jurídica, política e territorial⁴. Assim, as leis federais valem para todo o país, as leis estaduais e/ou regionais se aplicam a seus territórios de abrangência, e as leis locais às cidades e municípios. Por outro lado, cada instância de governo escolhe seus próprios representantes, sendo que, no nível federal, as câmaras legislativas se compõem de representações proporcionais dos estados federados. Em alguns casos, o sistema de governo é parlamentar (Alemanha) e em outros, presidencial (Estados Unidos e países latino-americanos). Uma das particularidades dos sistemas federais de governo, quando comparados com sistemas unitários (França, Chile, Peru), é que as instâncias governamentais subnacionais gozam de maior autonomia administrativa e política, tendo o poder de questionar as decisões das instâncias superiores quando consideradas lesivas aos interesses dos seus territórios. Em outras palavras, existiria nos sistemas federais, maior poder de barganha, por parte dos atores políticos subnacionais sobre as políticas públicas nacionais a serem implementadas.

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. 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, em que as primeiras se tornariam meras executoras de políticas formuladas pelo segundo, geralmente em termos de

⁴ Sem dúvida, o regime de competências do sistema federalista é muito mais complexo e admite variações entre os países. Em alguns casos, as competências dos estados e municípios são reforçadas; em outros casos tais competências são debilitadas pelo poder central. Isso também varia ao longo do tempo, e, como ficou demonstrado durante a pandemia de Sars Covid-19, existem graus de autonomia pouco ativados na prática institucional habitual. Para uma avaliação abrangente da questão das competências nos sistemas federalistas e na Constituição brasileira de 1988, ver Mohn (2010).

“políticas de Estado”. Na realidade, como dissemos, nos regimes federais ou federativos a modalidade vertical nunca é completa, e existe sempre um poder de barganha dos entes federativos. Outra forma é através de mecanismos de legitimação da ação pública estatal, a qual procura formular e implementar políticas públicas de abrangência nacional a partir de acordos de cooperação entre as partes (cf. Soares & Machado, 2018). Considera-se aqui essa segunda forma como mais eficaz institucionalmente, pelo fato de exigir compromisso ativo das instâncias locais.

Além da função de coesão institucional, e como parte dela, o regime federal deve garantir integração territorial. Isto 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. Dentre 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. Também existem 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, e que muitas vezes se superpõem às primeiras – em alguns casos não somente se superpõem, mas também conflitam. A tudo isso se soma autarquias, agências de desenvolvimento, corporações públicas, superintendências, fundações, etc., que fazem parte da máquina pública e que trazem ainda mais complexidade. A tarefa de coordenação, enfim, consiste em evitar efeitos disfuncionais na organização e funcionamento do sistema, e também a aumentar sua eficácia.

Além dessas tarefas precípuas, o funcionamento do sistema federativo demanda cooperação e participação. Coesão institucional, integração territorial e coordenação governamental, com efeito, 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 representa 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, em que as instâncias locais 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 federação⁵. Abre-se aqui, portanto, um amplo espaço de negociação dentro da própria organização do sistema federal que, no limite, rebate sobre suas tarefas precípuas.

Evidentemente, esse funcionamento do sistema federal está sempre em tensão e nunca se ajusta completamente. Em primeiro lugar, porque o mesmo evolui ao longo do tempo, dependendo em grande medida das trajetórias do desenvolvimento. No período fordista, por exemplo, quando as políticas keynesianas ou desenvolvimentistas eram aplicadas, o sistema funcionava liderado pelos governos centrais, devido à importância atribuída às variáveis macroeconômicas. A partir da década de 1990, entretanto, de maneira concomitante com as transformações do capitalismo, essa centralidade começa a ser questionada.

Em segundo lugar, o sistema também se adapta às exigências dos ciclos políticos. Como observa Rivlin (2012), com relação ao sistema federal norte-americano

Historicamente, os liberais [social democracia americana] têm defendido uma autoridade federal forte, devido, em parte, ao fato de considerar os governos estaduais como menos preparados para uma administração profissional, assim como mais tendentes a ceder perante interesses poderosos, menos indulgentes com relação à situação dos pobres, e, frequentemente, corruptos e racistas. (...) Nas décadas recentes, entretanto, as administrações estaduais e os governos locais têm se tornado mais profissionais e eficientes, e também mais abertos a uma maior participação política dos cidadãos. [Assim] os liberais têm entendido que muitos estados e governos locais são mais inovativos e flexíveis, e também mais capazes de agir rapidamente que sua contraparte o governo federal (p. 8).

Na verdade, como dissemos acima, as razões que comandam essa mudança são mais estruturais, tendo a ver com as transformações do capitalismo no mundo contemporâneo. O que efetivamente pode ser destacado é o tensionamento interno em favor da descentralização que, como sabemos, começou na década de 1980 e se aprofundou na década de 1990. Como afirma Lordello de Mello (1991), “A descentralização é um conceito eminentemente político, pois

⁵ Desde que as mesmas não conflitem com as disposições constitucionais que definem as competências federativas entre os entes, nem com o princípio de soberania.

significa governo próprio para as entidades descentralizadas” (p. 199), e agrega: “Governo próprio, por sua vez, implica autonomia – não soberania, que é atributo exclusivo dos Estados nacionais” (p. 199-200). O autor indica, além disso, que o grau de descentralização pode variar entre os países e dentro de um mesmo país, e que isso depende tanto da própria organização dos sistemas federativos quanto das culturas institucionais vigentes. Em todo caso, o que deve ser considerado o fundamento da descentralização é que a mesma se distingue da desconcentração, que seria um processo meramente administrativo.

Vale a pena lembrar as razões que justificam, para Lordello de Mello, os processos de descentralização:

1. A descentralização pode diminuir as severas limitações do controle do planejamento nacional centralizado, mediante a delegação de autoridade a funcionários que atuam fora da sede de governo;
2. Pode diminuir os efeitos negativos da burocracia, típicos do planejamento central e das políticas de desenvolvimento dos países em desenvolvimento;
3. A descentralização de funções permite aos funcionários locais um conhecimento e uma sensibilidade maiores em relação aos problemas e necessidades locais;
4. A descentralização pode igualmente facilitar uma melhor penetração das políticas nacionais em áreas distantes da capital, principalmente nas zonas rurais;
5. Pode permitir maior representatividade para os diferentes grupos étnicos, tribais, políticos e religiosos na formulação das decisões, contribuindo, assim, para uma maior equidade na alocação do recurso e do investimento;
6. Pode também contribuir para melhorar a capacidade administrativa e técnica dos governos locais e de instituições privadas nas regiões e províncias, permitindo-lhes desempenhar funções que, de outro modo, não poderiam exercer;
7. A eficiência do governo central pode ser incrementada ao se liberar os altos funcionários de tarefas de rotina que possam ser desempenhadas por funcionários locais;
8. A descentralização pode, ainda, permitir uma estrutura através da qual as atividades de vários ministérios ou outros órgãos do Governo central, envolvidos no processo de desenvolvimento, possam ser coordenadas mais eficientemente, inclusive com as

lideranças locais e organizações não- governamentais nas diferentes regiões;

9. Uma estrutura governamental descentralizada é indispensável à participação cidadã no processo de planejamento e administração do desenvolvimento;
10. A criação de modos alternativos de tomada de decisões pode diminuir ou contrabalançar a influência ou o controle das atividades de desenvolvimento pelas elites locais fortes, às vezes antagônicas às políticas nacionais de desenvolvimento e às necessidades dos grupos mais pobres das comunidades rurais;
11. A descentralização pode conduzir a uma administração mais flexível, inovadora e criativa. Experiências locais bem-sucedidas podem ser repetidas em outros lugares;
12. A descentralização das funções de planejamento e administração permite aos líderes locais distribuir os serviços públicos mais eficientemente dentro das respectivas comunidades, integrar as áreas isoladas na economia regional e

acompanhar e avaliar a implementação de projetos de desenvolvimento mais eficientemente que as agências centrais de planejamento;

13. A descentralização pode aumentar a estabilidade política e a unidade nacional ao dar aos diferentes grupos, em diferentes regiões do país, a capacidade de participarem mais diretamente no processo decisório de desenvolvimento;
14. Reduzindo as deseconomias de escala próprias da superconcentração do processo decisório na capital nacional, a descentralização pode aumentar o número de bens e serviços públicos, bem como a eficiência de sua prestação, a custos mais reduzidos (p. 200-201).

Evidentemente, muito se avançou desde então em termos de descentralização, desde a sua fundamentação, implementação e experiências concretas⁶. Nem sempre o potencial descentralizador cumpriu as suas promessas, embora hoje disponha de maior legitimidade que no início da década de 90. O interessante das razões arroladas acima é que tangenciam questões

⁶ O debate sobre a questão da descentralização no Brasil é extremamente rico e abrangente, e sintetizá-lo ultrapassaria o escopo dessa Nota Técnica. Os principais aspectos em debate têm a ver com: a importância da descentralização para as políticas públicas; o novo papel de Estados e Municípios na Constituição de 1988; a cooperação interfederativa; a reforma do Estado e o federalismo fiscal, entre outros. Sobre esses assuntos, podem ser consultados: Abrucio&Grin (2021; 2018; 2015), Affonso (2000), Arretche (2013; 2012; 1996), Bercovici (2000), Falleti (2006), Soares & Machado (2018), Spink et al (1999).

atuais do federalismo, tais como coordenação, cooperação e participação nos processos decisórios. Por outro lado, nessa démarche segue-se uma linha cautelosa de descentralização que, mesmo reconhecendo a autonomia dos municípios, o faz no sentido de melhorar a ação pública do Governo central. Almeja-se uma administração mais flexível, inovadora e criativa, ao mesmo tempo em que se procura uma alocação mais eficiente dos bens e serviços públicos no nível local – uma questão em pauta no âmbito da PNDU.

Voltando às funções precípuas e complementares ou políticas dos sistemas federalistas, é evidente que a descentralização representou (a ainda representa) um grande desafio para as mesmas (cf. Soares & Machado, 2018). Nesse sentido, podemos afirmar que as funções de coordenação governamental, cooperação federativa e participação social foram as que mais desafiaram a organização e o funcionamento do federalismo ao longo das últimas décadas. Parte desse debate, entretanto, foi alimentada pelas discussões em torno da governança, em particular da governança multinível, que teve início na década de 90, através da transposição do conceito de governança corporativa para governança pública, e no processo de construção da União Europeia, que implicou a reconfiguração da integração territorial entre os países e regiões. Recuperar alguns aspectos desse debate pode ajudar na formulação de um conceito mais robusto de Governança Interfederativa.

2.1 Contribuições da governança

Em termos gerais, o posicionamento dos estudos de governança tem sido bastante crítico quanto à possibilidade de o sistema institucional ser capaz de se autorregular, quer dizer, de se adaptar às mudanças sociais sem necessidade de orientação externa. Pelo contrário, afirmam esses estudos, é preciso tornar o sistema mais permeável às demandas de maior participação da sociedade civil nos processos decisórios. Por outro lado, esses mesmos estudos consideram razoável avançar no sentido da descentralização e das autonomias locais (estados e municípios), seja porque assim a gestão pública se tornaria mais eficiente, seja porque, no nível local, a participação cidadã se revelaria mais efetiva. Mas, para poder de fato “reconfigurar” o funcionamento do sistema, não apenas as instâncias locais devem estar em condições de assumir responsabilidades aumentadas, como também o governo central precisa reconhecer essas capacidades, o que não é uma questão banal.

Existe abundante literatura sobre o conceito de governança que, ao longo dos anos, foi ampliando seu escopo e adotando diferentes perspectivas. Dentre as mais importantes, podemos destacar pelos menos três: a) as que vinculam a governança à participação cidadã nas decisões públicas; b) as que associam a governança à ideia de “Estado rede”, seguindo uma abordagem

mais institucional; e c) as que avançam sobre a construção de uma esfera pública mais abrangente ou menos centrada na figura do Estado. Embora existam superposições e/ou solapamentos entre essas diferentes perspectivas, cada uma delas segue uma linha de raciocínio que permite registrar alternativas e possibilidades de “recuperação” do conceito de governança para as políticas públicas. Vejamos.

2.2 Governança e participação cidadã nas decisões públicas

A aspiração por uma sociedade democrática mais participativa tem acompanhado o debate sobre o próprio sentido da democracia como forma de governo, praticamente desde a sua origem – e aqui origem se refere à democracia no contexto da modernidade. Embora as instituições da democracia republicana tenham criado seu próprio sistema de participação, qual seja, através de representantes escolhidos pelo voto da maioria, o seu modo de funcionamento nunca foi considerado o mais adequado à expectativa de maior participação cidadã nas decisões públicas. Além do mais, permanece a suspeita de formação de uma classe política que nem sempre responde aos anseios e expectativas dos eleitores, ao mesmo tempo em que se admite que o próprio sistema de representação esteja sendo capturado por interesses contrários à participação efetiva da cidadania.

Não seriam, até final da década de 1960 e início da década de 1970, encerrados os trinta (anos) gloriosos celebrados pelo demógrafo francês Jean Fourastié (1979), que as demandas por participação se tornariam mais consistentes. Os movimentos por direitos civis nos Estados Unidos e de oposição à guerra do Vietnã, que tiveram profundas consequências políticas para a democracia norte-americana, a crítica à sociedade industrial impulsionada, do outro lado do Atlântico, pelas revoltas do maio de 68 francês, aliadas à crise terminal do Socialismo Real na antiga União Soviética, criaram as condições para que novas demandas entrassem na agenda pública, dentre as quais a de maior participação da cidadania nos assuntos de governo.

A década de 1980 foi particularmente rica no que diz respeito à resposta institucional de maior participação social pautada na década anterior. Por um lado, teve início um debate sobre a reforma do Estado no qual os processos de descentralização administrativa ocupam lugar de destaque (Mello, 1991; Borja *et al.*, 1987; ONU, 1975). Pelo outro lado, entra em cena a agenda ambiental, em conjunto com poderosas redes de organizações não governamentais (ONGs) atuando no âmbito da sociedade civil. Apesar de o movimento ambientalista não ter sido o único a colocar novos atores em cena, ele se destacou pela capacidade de interpelação dos modelos

de desenvolvimento e de fazer uma crítica ao funcionamento estatal propulsor desses modelos. Tal como aponta o relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecido como relatório Brundtland ([1984] 1988):

No passado, nos preocupamos com os impactos do crescimento econômico sobre o meio ambiente. Agora temos de nos preocupar com os impactos do desgaste ecológico – degradação dos solos, regimes hídricos, atmosfera e florestas – sobre nossas perspectivas econômicas. (p. 5).

E também

As próximas décadas serão vitais. É tempo de romper com os modelos do passado. Se tentarmos manter a estabilidade social e ecológica por meio das velhas estratégias de desenvolvimento e proteção ambiental, a instabilidade aumentará. A segurança deve ser buscada na mudança (p. 25).

Para finalizar,

As difíceis opções necessárias à obtenção de um desenvolvimento sustentável dependerão do apoio e do envolvimento de um público bem informado, de organizações não-governamentais, da comunidade científica e da indústria. Todos eles deveriam ter ampliados seus direitos, suas funções e sua participação no planejamento, na tomada de decisões e na implantação de projetos de desenvolvimento. (p. 23, destaque nosso).

Quando o conceito de governança na esfera pública entra em pauta na década de 90, ele será disputado por um amplo conjunto de atores e movimentos da sociedade civil que, à maneira dos ambientalistas na década de 80, passam a exigir participação nas decisões das políticas públicas. Como afirmam Grote e Gbikpi (2002), ao entrar na agenda da governança a questão da participação, a mesma já estava instalada no debate político. Resulta interessante destacar aqui que, em grande medida, essas demandas de participação foram também encorajadas pelo Banco Mundial, que nos relatórios anteriormente citados já tinha incorporado, entre outros, o conceito de sustentabilidade, tanto econômica quanto ambiental. Por outro lado, diversos autores passaram a debater o tema da governança e participação, dentre os quais Ploger (2001), Heinelt (2010) e Fisher (2012). Para todos eles, a participação cidadã (ou a falta dela) nas decisões públicas seria um dos principais desafios contemporâneos para uma democracia mais plena – para além, inclusive, dos dilemas apontados por Robert Dahl sobre participação e igualdade nas sociedades modernas (cf. Abu-El-Haj, 2008). Nas palavras de Grote e Gbikpi (2002):

Avaliando alternativas de participação em diferentes formas de governança – ou governança participativa – estamos convictos que ‘política’ (politics) no sentido de encorajar atores na deliberação e articulação dos seus interesses em torno de propósitos comuns é ‘parte da solução’ – e não ‘parte do problema’ como frequentemente é considerada no discurso contemporâneo – para alcançar políticas públicas sustentáveis. A hipótese aqui defendida é a de que políticas participativas podem contribuir para melhorar¹³ as

chances de resultados sustentáveis, associando os atores relevantes aos processos de tomada de decisões públicas. A ideia central é que quanto mais tais atores participem nos processos de tomada de decisões públicas maiores são as chances de que as medidas adotadas sejam voluntariamente aceitas e efetivamente implementadas; e, em consequência, maior a expectativa de que tais medidas venham a ser sustentáveis. Além disso, essa perspectiva sobre as políticas de participação se vincula diretamente com questões de inovação [institucional], que deveriam ser consideradas junto com os complexos arranjos participativos (p. 18).

Por fim, alguns autores do tema da governança participativa também problematizaram as alternativas vinculadas às chamadas TICs – Tecnologias de Informação e Comunicação (cf. Bannister & Connolly, 2013; Torres *et al.*, 2006; Marche & McNiven, 2003). Desde o início do desenvolvimento da *World Wide Web* na década de 90, até a emergência das redes sociais, já no século XXI, as TICs revolucionaram as formas de interação social, ampliando os alcances da sua difusão, intensificando as trocas de informações e integrando os sistemas administrativos dos serviços públicos e de governo. Para esses autores, no cerne desse processo abriu-se a possibilidade da chamada *e-governance* a qual encontrou, no âmbito do debate sobre as novas formas de participação nas decisões de governo (*participatory governance*), um terreno fértil para sua formulação. Nesse contexto, através da crescente integração dos recursos informáticos disponíveis, a sociedade contaria com mais uma poderosa ferramenta de participação e controle da gestão pública.

Mais recentemente, esses conceitos começaram a ser considerados sob a perspectiva das cidades inteligentes ou *smart cities* (cf. Paulin, 2018; Effing e Groot, 2016; Castelnovoet *al.* 2015). Embora restrita às cidades, a perspectiva das *smart cities* enfatiza tanto a participação quanto a dimensão colaborativa da cidadania, isto é, o uso ativo das tecnologias digitais para uma participação mais engajada na própria solução dos problemas urbanos. No Brasil, a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (MDR/MCTI/MCOM, 2020), assinala que

A transformação digital pode melhorar os tradicionais modelos de participação, tornando-os mais inovadores e inclusivos. Pode-se criar ambientes que aproximem e reconfigurem a relação entre Estado, setores da sociedade. Ou que aproximem e reconfigurem a relação entre setores urbanos (como habitação, saneamento e mobilidade) e entre os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Uma governança inovadora e inclusiva estimula a colaboração, pois esta é uma forma de identificar problemas urbanos reais com base em evidências e desenvolver soluções (p. 34).

2.3 Governança e Estado-rede

O conceito de Estado-rede foi desenvolvido pelo sociólogo Manuel Castells no contexto das suas indagações sobre a era da informação e a sociedade em rede (cf. Castells, [1996] 1999). Trata-

se de um aporte original apresentado no seminário internacional “Reforma do Estado e Sociedade” organizado pelo Conselho da Reforma do Estado e pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, realizado em São Paulo entre os dias 16 e 18 de maio de 1998. As contribuições ao seminário foram publicadas em 2001 no livro *Sociedade e Estado em Transformação*, organizado por Luiz Carlos Bresser Pereira, Jorge Wilhelm e Lourdes Sola.

Naquele momento Castells propunha uma reflexão sobre as profundas transformações que afetavam o Estado no fim da década de 90, transformações estas vinculadas à globalização, à transformação produtiva e à emergência do capital financeiro. Na sua perspectiva, não era mais possível pensar o Estado e as políticas públicas a partir dos antigos arranjos e práticas institucionais do Estado intervencionista, seja de matriz keynesiana, seja na perspectiva industrial desenvolvimentista. Com efeito, sem uma mudança estrutural do funcionamento do próprio Estado no sentido de ser capaz de estar à altura dos novos desafios, o mesmo perderia inexoravelmente sua capacidade de dar resposta aos problemas sociais, econômicos e ambientais que ainda requerem sua atenção. Em resposta a esse desafio institucional o autor lança o conceito de Estado-rede

As intervenções mais eficazes [no paradigma atual] são as que se produzem em rede, de forma coordenada, [em que] diferentes níveis de Estado se convertem em diferentes tipos de nós dessa rede. A capacidade de ação está instalada na rede mais do que em um nó, seja qual for sua dimensão (Castells, 2001, p. 161).

E agrega,

A fórmula político-institucional que parece mais efetiva para assegurar essa coordenação é o que denomino Estado-rede (p. 163).

E ainda,

O estado que denomino Estado-rede se caracteriza por compartilhar a autoridade (ou seja, a capacidade institucional de impor uma decisão) através de uma série de instituições. Uma rede, por definição, não tem centro e sim nós, de diferentes dimensões e com relações internodais que são frequentemente assimétricas. Mas todos os nós são necessários para a existência da rede (p. 164).

Para Castells, esse processo de decisão compartilhada, considerado um privilégio da era da informação, vem acompanhado de dois importantes requisitos institucionais: descentralização e coordenação administrativa. A descentralização aconteceria (ou deveria acontecer) não apenas pelos benefícios em termos de eficiência e eficácia da ação pública sobre os territórios, mas também pelo fato de a globalização ter favorecido os âmbitos locais como locais de

expressão – um efeito “paradoxal” também constatado, entre outros, por Saskia Sassen (1998) e Jordi Borja (Castells e Borja, 1997). Em outras palavras, a globalização teria criado uma tensão descentralizadora que o Estado precisaria assumir para sobreviver enquanto tal. No que diz respeito à coordenação, há a exigência de adaptar a máquina pública a um novo formato de organização institucional mais complexo, que, segundo o Castells, “implica capacidade tecnológica, recursos humanos adequados e uma estrutura administrativa apta para assimilar o funcionamento flexível de uma geometria variável da política” (2001, p. 164).

Embora Castells não tenha mobilizado o conceito de governança, podemos considerar que o mesmo se encontra implícito pelo tipo de abordagem que ele realiza. Nesse sentido, ele vai ao encontro das contribuições que, seguindo as pistas da obra anteriormente mencionada (*Sociedade em Rede*), abordam a questão em termos de governança em rede ou *network governance*. Conforme afirmam, por exemplo, Bang e Esmark (2009):

Consideramos o trabalho de Manuel Castells sobre a sociedade em rede particularmente relevante. Em termos de estratégias específicas e instrumentos de direção e do ethos e da prática de governar na sociedade em rede, argumentamos que a emergência da sociedade em rede envolve a transformação da democracia para a ‘boa governança’, que opera através de projetos de políticas [públicas] que vinculam regimes de gestão e supervisão com a expertise da cidadania reflexiva e o cotidiano das pessoas (p. 8).

Voltando à concepção do Estado-rede proposto por Castells, isto é, uma rede que, por definição, “não tem centro e sim nós”, e na qual “todos os nós são necessários para a existência da rede”, podemos avançar alguns princípios que, segundo o autor, cabe observar nessa nova configuração institucional do papel do Estado. Além da descentralização e da coordenação, em nossa opinião os principais problemas da governança pública dentro dessa concepção, também deveriam ser considerados os princípios de subsidiariedade, flexibilidade e participação cidadã. O primeiro diz respeito aos níveis adequados de decisão, tendo em vista a necessidade da descentralização. O segundo se refere à capacidade da administração de responder em tempo e forma às demandas estratégicas que mudam, em alguns casos, muito rapidamente. E, por fim, o terceiro, é o problema da legitimidade e do fortalecimento do próprio sistema democrático: “Sem participação, a democracia irá se esvaziando de conteúdo para amplos setores da população” (Castells, 2001, p. 167).

Evidentemente, esses princípios, caso venham a ser implementados ou aplicados, exigirão não apenas transparência administrativa, como também uma ampla modernização tecnológica do sistema de gestão. Nas palavras de Castells

O Estado-rede requer o uso continuado de redes informáticas e de telecomunicações avançadas. Naturalmente, não é a tecnologia que vai resolver os problemas de gestão. Na realidade, os estudos mostram que a introdução de tecnologias informáticas em organizações burocráticas as faz ainda mais burocráticas, exacerbando seus problemas. Mas uma administração nova, ágil, flexível, descentralizada, participativa só pode operar em um certo nível de complexidade munida de um novo sistema tecnológico (p. 167)

Entretanto, antes mesmo que o sistema tecnológico, o que deveria ser prioritário é o próprio desenho institucional do Estado-rede. Nesse sentido, Castells não apresenta uma solução. Podemos, contudo, inferir algumas possibilidades a partir das contribuições de Provan e Kenis (2014) os quais, a partir de uma ampla revisão da literatura relativa à governança em redes, distinguem ao menos três configurações possíveis: 1) redes governadas pelos participantes (*Participant-Governed Networks*), em que não haveria uma única instância centralizadora (poderiam ser várias); 2) redes governadas por uma organização líder (*Lead Organization-Governed Networks*), onde existiria um comando centralizado ou nó principal no interior da rede; e 3) a organização administrativa em rede (*Network Administrative Organization or NAO model*), na qual uma instância administrativa separada, porém preparada especificamente para a governança da rede, organizaria seu funcionamento. Para os autores, não haveria vantagens *a priori* entre elas, senão a partir do tipo de problema ou aplicação que se pretende realizar.

Em termos de Estado-rede, qualquer uma dessas configurações pode ser utilizada, dependendo do assunto, da política ou da estratégia a ser implementada. Contudo, a organização administrativa em rede é a que mais se aproxima, em nossa opinião, em países com alto grau de centralização administrativa, de uma perspectiva que vise restituir protagonismo ao Estado. Como afirmam os autores,

Embora os membros da rede ainda interajam entre eles, a organização administrativa em rede é centralizada. [] Diferentemente das redes

governadas por uma organização líder, entretanto, a organização administrativa em rede não é um outro membro (da rede) provendo seus próprios serviços. Na verdade, a rede é governada externamente, e a organização estabelecida, seja através de mandato ou pela anuência dos próprios membros, tem como propósito exclusivo a governança da rede (Provan e Kenis, 2014, p. 236).

Existe ainda a possibilidade de o Estado-rede ser concebido como uma “rede de redes”, isto é, como uma instância capaz de organizar e regular o funcionamento de diferentes tipos ou configurações de redes, estabelecidas de acordo com as circunstâncias. Assim, a administração do Estado e/ou do governo teria como vantagem decidir a respeito do tipo de inserção na rede de governança ou mesmo de permanecer externo às mesmas ao regular seu funcionamento. O

Estado-rede também poderia ter como tarefa central articular as redes de governança em um regime flexível, como assinala Castells (2001), considerando suas configurações variáveis. Em qualquer caso, como o próprio autor afirma, a ideia de rede – e de governança em rede, agregaríamos nós – é de importância vital para a “sobrevivência” da instituição estatal como bem público no contexto da globalização.

2.4 A governança na construção de uma esfera pública mais abrangente ou menos centrada na figura do Estado

Uma terceira perspectiva nos estudos sobre governança avança no sentido de uma maior autonomia da sociedade civil sobre os assuntos públicos – não necessariamente sobre os assuntos do Estado. Nessa perspectiva a mediação estatal nos assuntos públicos é questionada. Por um lado, as empresas e/ou o mercado reconhecem ou manifestam interesse na gestão e/ou participação na esfera pública, seja através da responsabilidade social e ambiental, seja através do financiamento de bens e serviços de interesse coletivo. Por outro lado, movimentos sociais e ambientais resguardam sua autonomia na tomada de decisões, para então agir e interpelar a própria ação do Estado e das empresas. Em ambos os casos, a governança joga um papel intermediador entre os interesses do Estado (e do governo), das empresas e as demandas da sociedade civil como esferas autônomas.

Podemos singularizar essa perspectiva nas demandas de índole ambiental, embora não se restrinjam a elas. Desde sua origem, o movimento ambientalista foi construindo sua agenda na base da crítica da sociedade industrial, em particular do modelo de desenvolvimento industrial vinculado ao consumo de massas nos países centrais (cf. Schumacher, 1973; ONU, 1972; Carson,

[1962] 2010). Evidentemente, esse modelo de desenvolvimento que estava sendo questionado comprometia tanto as empresas quanto a ação estatal, assim como a esfera pública resultante. Era do entendimento dos ambientalistas (originalmente, ecologistas) que as mudanças requeridas para evitar danos irreversíveis ao meio ambiente exigiam mais do que ajustes nas políticas de desenvolvimento, exigiam uma mudança de paradigma. A rigor, a sociedade como um todo deveria ser reformada, incluindo as instituições que lhe deram origem. E isso somente poderia ser feito desde fora do Estado, mesmo que o objetivo fosse repercutir dentro do mesmo.

Embora esse viés fosse perdendo fôlego ao longo do tempo, sobretudo a partir da entrada dos ambientalistas alemães no parlamento nacional da Alemanha em 1983, a tensão entre a autonomia do ímpeto reformador e as instituições estatais, ainda dominadas pela lógica do produtivismo, se mantém até os dias de hoje. Por outro lado, uma parte importante do

movimento continuou operando através de redes de ONGs, inclusive no nível internacional com o suporte de algumas agências multilaterais tais como o Banco Mundial, a OCDE e a ONU. Nesse contexto, a governança pela sustentabilidade (*Sustainability Governance or Governance for Sustainable Development*) foi concebida como um instrumento para alcançar os objetivos que a agenda de desenvolvimento sustentável foi se dando através do tempo. Em grande medida, tais objetivos foram traçados pelos movimentos ambientalistas e trazidos por eles mesmos à consideração da esfera pública.

O que pretendemos registrar com esse exemplo é que de fato existe um questionamento ao papel do Estado e suas estratégias de *government*. Em outras palavras, questionam-se os processos decisórios implementados internamente à esfera estatal, verticalizados e, em última instância, tecnocráticos. Mas também se objeta que o Estado em si mesmo consiga contemplar a complexidade da vida social à qual se vincula institucionalmente. Em termos de sustentabilidade ambiental, por exemplo, o conhecimento necessário e as práticas associadas – essenciais para a proteção dos ecossistemas e para a justiça ambiental – somente poderiam ser desenvolvidos com a participação ativa de agentes não-estatais ou paraestatais, que implicam um tipo de comprometimento diferenciado com relação ao objeto das suas intervenções. Nessa perspectiva, portanto, o desafio da governança estaria dado pela capacidade de interação institucional entre essas esferas. Como afirma o relatório da OECD (2002): “A sustentabilidade requer políticas de integração, junto com a melhoria dos processos de interação entre o governo e as instituições não governamentais, com a finalidade de criar políticas de longo prazo” (p. 11).

Ora, a melhoria dos processos de interação entre o governo e as instituições não governamentais como esferas separadas e autônomas requer mais do que um desenho institucional específico, inclusive em termos de Estado-rede. Requer fundamentalmente a construção de uma nova esfera pública, ou seja, uma repactuação das instâncias participativas e deliberativas da tomada de decisões em prol do desenvolvimento sustentável. Nessa repactuação, a princípio tripartite (composta pelo governo, as empresas e a sociedade civil), seria possível reconhecer, segundo Steurer (2013), ao menos quatro instâncias de interação e/ou cooperação: i) Cogestão pública (*Public co-management*), na relação entre o governo e a sociedade civil; ii) Corregulação pública (*Public co-regulation*), no vínculo entre o governo e as empresas; iii) Corregulação privada (*Private co-regulation*), na relação entre as empresas e a sociedade civil; e iv) Corregulação tripartite (*Tripartite co-regulation*), em que governo, empresas e sociedade civil interagem publicamente. Com relação a essa última, o autor cita

como exemplo os acordos sobre a mudança climática no Reino Unido, em que, necessariamente, metas têm de ser pactuadas entre os atores para a redução de emissões de GHG (*Greenhouse Gases*).

Embora não relacionado diretamente com as contribuições dessa última sessão, mas com todas elas, abordamos, para finalizar, o conceito de governança multinível (*Multilevel Governance*), que acreditamos ser útil na discussão sobre governança interfederativa. Em termos gerais, governança multinível pode ser entendida como “processos e estruturas que tornam possíveis ações de governo através de diferentes domínios (*governing across boundaries*)” (Daniell & Kay, 2017: p. 14); onde diferentes domínios podem ser tanto níveis ou setores da administração pública como territórios ou âmbitos de intervenção. Evidentemente, essas estruturas organizacionais que atravessam diferentes domínios supõem algum tipo de organização a respeito de quem faz o quê e quais os níveis de responsabilidade que devem ser atribuídos às várias instâncias que participam da ação. Nesse sentido, a governança multinível é também uma governança multiescalar, quando essas várias instâncias correspondem a uma mesma ação (ou conjunto de ações) em diferentes escalas.

Para sintetizar, a literatura sobre governança é muito abrangente, e admite inúmeras possibilidades de abordagem. Praticamente todo o debate sobre planejamento, participação e administração pública passa hoje pelo conceito de governança – inclusive a questão da reforma do Estado, tal como pautada no conceito de Estado-rede. Embora essa abrangência tenha sido (e ainda seja) muito importante na renovação do campo das políticas públicas, ela também arrisca uma certa banalização, ou, o que é ainda pior, acabar mascarando velhas práticas com novos conceitos. Por isso a necessidade de sempre problematizar a ideia de governança e explicitar seu propósito e/ou conteúdo e a riqueza da sua formulação. Assim, tendo em mente essas notas iniciais, tentaremos avançar na discussão sobre a Governança Interfederativa no Brasil.

3 GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA NO BRASIL

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

Constituição reconfigura o arranjo federativo, dando aos municípios, mesmo que de forma assimétrica, maior poder de barganha na implementação de políticas públicas.

Como dissemos, com relação à autonomia municipal e às políticas de descentralização, tem havido um amplo debate sobre o assunto. Por um lado, se reconhecem ganhos institucionais no nível local, em grande medida puxados pela relação mais direta estabelecida entre os municípios e a União; por outro, questiona-se se a descentralização atendeu de fato às expectativas e se realmente contribuiu para uma gestão mais eficiente dos recursos públicos – entre esses últimos, há quem questione se a autonomia municipal, tal como estabelecida na Constituição, não acabou sendo mais um problema que uma solução para as políticas públicas. Na verdade, fazer um balanço dos processos de descentralização acontecidos no Brasil é um assunto bastante complexo, que exige, em primeiro lugar, uma avaliação das experiências concretas que tiveram lugar nesse longo período desde a sanção da Carta Magna de 1988.

Entretanto, antes de entrar no detalhamento de algumas dessas experiências, vale a pena registrar alguns aspectos da letra da Constituição que embasam a perspectiva da Governança Interfederativa. Além do estatuto de ente federativo outorgado aos municípios, a mesma estabelece competências específicas para cada um dos níveis da federação:

Art. 21. Compete à União:

- manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;
- declarar a guerra e celebrar a paz;
- assegurar a defesa nacional;
- permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
- decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;
- autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;
- emitir moeda;
- administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;
- elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;
- explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a

organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

- explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;

os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

os portos marítimos, fluviais e lacustres;

- organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios;

- organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

- organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

- exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;

- conceder anistia;

- planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

- instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

- instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

- estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

- executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

- explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados;

- organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

- estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Art. 25. Os **Estados** organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, 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.

Art. 30. Compete aos **Municípios**:

- legislar sobre assuntos de interesse local;
- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental
- prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

As competências elencadas (observe-se que, no caso das que correspondem à União e aos municípios, as mesmas são mais definidas que as dos estados, aos quais se autoriza legislar em tudo aquilo que não seja prerrogativa da União e dos municípios), representam apenas uma ordenação inicial que ao longo do texto constitucional e das leis complementares vai se organizando como um sistema institucional. Nesse sistema, todas as três funções precípua dos sistemas federalistas: a coesão institucional, a integração territorial e a coordenação governamental, estão contempladas. Já em termos de cooperação, o Art. 23. Parágrafo único,

estabelece que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Destaque-se, no que é de interesse da PNDU, que cabe à União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” e “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Por sua vez, é dada aos estados a faculdade, mediante lei complementar, de “instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Por fim, cabe aos municípios “legislar sobre assuntos de interesse local” e “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Como sabemos essa competência outorgada aos municípios – em concurso com a União – encontra respaldo e sustentação nos artigos 182 e 183 referentes à política urbana:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- parcelamento ou edificação compulsórios;
- imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e em

oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Como sabemos, esse arcabouço institucional foi complementado com a sanção das leis 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole) – sendo que outras leis tais como a 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos) e a 12.305/2010 (Lei de Resíduos Sólidos), também tiveram incidência sobre as dinâmicas urbanas e locais. Embora a questão dos Consórcios Públicos seja objeto de uma Nota Técnica específica, é relevante destacar a importância dessa legislação para a dimensão cooperativa da Governança Interfederativa – sublinhe-se que tanto a valorização dos consórcios públicos para a governança territorial quanto a própria definição de Governança Interfederativa (como “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”), são preceitos instituídos no âmbito do Estatuto da Metrópole.

Ainda sobre a dimensão cooperativa no federalismo brasileiro, além do Art. 23 Parágrafo Único anteriormente citado, fala-se de “cooperação” em um sentido mais específico ou instrumental quando se refere à cooperação técnica e financeira para a manutenção e promoção do ensino fundamental e serviços de atendimento à saúde no nível municipal (Art. 30). Também se fala de “cooperação” quando se faz referência aos consórcios públicos e/ou aos convênios de execução associada de serviços públicos (Art. 241), o que veio a ser disciplinado por meio da Lei 11.107/2005. Por fim, a “cooperação” institucional aparece genericamente vinculada à cultura, ao desenvolvimento científico e tecnológico e à cooperação internacional. Embora sem uma definição precisa, a ideia de cooperação está presente no texto constitucional, o que abre o caminho, como observamos na primeira seção, para estratégias de governança territorial que, a princípio, levam em conta a autonomia municipal.

Por último, no Decreto Nº 5.790/2006, que dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades (ConCidades), fica estabelecido que cabe a esse último “promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”. A experiência do ConCidades, conjuntamente com as Conferências Nacionais das Cidades (CNCs), é destacada em Costa et al. (2021), nos seguintes termos:

A experiência brasileira de construção da gestão urbana democrática ganhou grande impulso entre 2003 e 2016, com a estruturação do ciclo das CNCs e a criação e funcionamento do ConCidades, conformando um importante estrutura associada a um projeto de governo que ampliou a noção de 'participação social como método de gestão' (Pires; Vaz, 2012) ou, em outras palavras, que inaugurou uma arena de disputas e consensos entre os atores/agentes que compartilham o espaço urbano. (p. 24)

Nesse caso, é a participação social que está sendo valorizada. Esse período, com efeito, foi bastante rico em experiências de participação, seja através dos conselhos setoriais nos diferentes níveis da federação, seja por meio dos Comitês de Bacia ou da elaboração dos Planos Diretores, entre outros. Também os Fóruns de Desenvolvimento Local e os Diagnósticos Participativos representaram iniciativas de participação cidadã que contribuíram para essas experiências. Ainda que nem sempre tenham sido bem sucedidas ou tenham estado à altura das expectativas, é possível afirmar que essa dimensão da participação social tem estado presente como campo de experimentação (das estratégias de governança) na esfera pública brasileira. Nesse sentido, deve-se destacar como também indicado na Nota Técnica citada anteriormente, o fato de a PNDU ter sido considerada entre os temas prioritários na 1º Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003.

Como dissemos, fazer um balanço dos processos de descentralização no Brasil, assim como das experiências de participação, demanda uma avaliação das manifestações concretas que tiveram lugar desde a sanção da Carta Magna de 1988. A Nota Técnica “As relações interfederativas no Brasil e o desafio de formular, implementar e monitorar a PNDU” ensaia esse caminho considerando as políticas de saúde e desenvolvimento do SUS, as políticas de apoio à gestão administrativa e fiscal dos municípios (PNFM), as políticas relacionadas ao meio ambiente (em particular, a implementação das políticas de resíduos sólidos e de saneamento básico e de licenciamentos ambientais). A Nota também vai tratar da agenda urbana em escala municipal, bem como da agenda local em escala supramunicipal – esta última considerada de interesse estratégico na linha dos consórcios públicos intermunicipais.

Uma das constatações que compartilhamos da referida Nota é a de que “A descentralização, por si só, não assegura os resultados positivos em termos de política ambiental, de política de saúde e/ou de desenvolvimento urbano” (p. 15). Na verdade, a própria PNDU exige ir além das narrativas da descentralização. Compartilhamos, portanto, a afirmação de que “Torna-se importante o fortalecimento de órgãos de cooperação interfederativa, tanto de caráter estadual, quanto regional (tal como os consórcios) para que se reforce a questão da coordenação de atividades, distribuição de recursos e equidade na implementação” (p. 15-16). Sem dúvida, o fortalecimento das instâncias estaduais (embora sua participação na política

urbana seja ainda bastante “indefinida”), e regionais (na forma indicada no texto), conjuntamente com a autonomia municipal, são condições indispensáveis para a construção e implementação da PNDU.

Sobre a autonomia municipal, à qual a Nota Técnica também faz alusão, o que se destaca é a necessidade de fortalecer as capacidades municipais, tanto em termos financeiros quanto de gestão. Nesse sentido, a escala supramunicipal é considerada como alternativa ao “isolamento” institucional dos municípios, sobretudo no que se refere à solução de problemas comuns – aliás, o Estatuto da Metrópole define as funções públicas de interesse comum como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (Art. 2º parágrafo II). Por outro lado, levanta-se a questão da adesão como mecanismo de cooperação e/ou participação por parte dos municípios nas políticas públicas, principalmente as implementadas pelo governo central⁷.

Com o intuito de complementar e avançar nessa discussão, abordaremos a seguir duas experiências de políticas públicas que têm o território como elemento estruturante e os municípios como ator relevante, a saber: a campanha nacional dos Planos Diretores e o programa Territórios da Cidadania. Enquanto o primeiro considera cada município (de mais de 20.000 habitantes) como protagonista, o segundo é direcionado para um conjunto de municípios que constituem uma microrregião. Não se pretende aqui fazer uma avaliação da efetividade dos dois casos, mas sim uma análise da Governança Interfederativa implicada nessas iniciativas. Em outras palavras, o que se busca é compreender de que forma a coordenação das ações de governo, a cooperação interfederativa e a participação social estão contempladas nessas experiências, tendo em conta os objetivos e o escopo de cada uma delas.

3.1 A campanha nacional dos Planos Diretores

Como vimos anteriormente, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade estabelecem que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. O mesmo deve ser aprovado pela Câmara Municipal e é obrigatório em cidades com mais de vinte mil habitantes⁸, tendo que ser revisado a cada dez anos. No Brasil, de acordo com o IBGE,

⁷ O conceito de “adesão” nos parece bastante ambíguo para designar as formas de cooperação e participação dos governos locais nas políticas públicas. Em determinadas situações, pode significar aceitação voluntária de cooperação e participação em iniciativas que são do seu interesse; em outras, pode se tratar de políticas que interessam principalmente a outros níveis da federação, mas que precisam do apoio local.

⁸ A obrigação se estende, contudo, conforme o Estatuto da Cidade, para municípios integrantes de Regiões Metropolitanas e para municípios cujo território sofre impactos decorrentes de grandes projetos. No que diz respeito aos primeiros, essa observação não é trivial porque o Brasil já conta com mais de oitenta Regiões Metropolitanas, e, no conjunto de municípios que as compõem, há muitos com menos de vinte mil habitantes.

considera-se urbano o município com mais de vinte mil habitantes (mesmo que, em muitos casos, esses municípios sejam mais rurais do que urbanos) (cf. Veiga, 2003). Assim, em 2005, quando o Ministério das Cidades (MCidades), através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), iniciou uma campanha de incentivo à aplicação da Lei, um total de 1683 municípios cumpriam os requisitos da obrigatoriedade. Em 2018, um total de 1788 municípios tinha mais de vinte mil habitantes, dos quais 1585 (88,6%) possuíam Plano Diretor (MUNIC, 2018). Se fossem somados os Planos Diretores implementados por municípios com menos de vinte mil habitantes, teríamos um total de 2866, ou seja, 51% dos municípios brasileiros.

O Plano Diretor é, na verdade, um conjunto de instrumentos que compõem uma política urbana. Em primeiro lugar, o mesmo tem como fundamento o princípio da função social da propriedade, tal como previsto na Constituição (Art. 182 e 183). Em segundo lugar, os instrumentos claramente direcionados para o controle do crescimento, da ocupação e uso do solo e da especulação imobiliária, abrangendo, entre outros, mecanismos tais como IPTU progressivo, parcelamento ou edificação compulsórios, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir. Em terceiro lugar, o Estatuto da Cidade também provê dispositivos para tratar de questões sociais urbanas, como por exemplo, a usucapião especial e as Zonas de Especial Interesse social (ZEIs), complementados pelas políticas de saneamento e de urbanização de favelas. Em suma, o Plano Diretor vai muito além da concepção tradicional de uma norma de gestão de cunho administrativo.

Uma das especificidades do Plano Diretor é a sua natureza participativa. De fato, a denominação institucional adotada pelo MCidades foi Plano Diretor Participativo. As formas previstas para essa participação estão contempladas no artigo 40 do Estatuto da Cidade (que estabelece a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos), além dos artigos 43, 44 e 45, referentes à gestão democrática da cidade:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- debates, audiências e consultas públicas;
- conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

– iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Observe-se que são apresentadas aqui, no mesmo Capítulo do Estatuto da Cidade, a gestão orçamentária participativa e a necessidade de ampla participação da sociedade civil na gestão metropolitana e das aglomerações urbanas (que, como sabemos, será depois objeto de uma lei específica). No que diz respeito à participação social na elaboração e implementação dos Planos Diretores, a experiência tem sido muito heterogênea, dependendo tanto do contexto territorial quanto dos ciclos políticos, sobretudo no nível local. Em termos gerais, entretanto, o balanço é que houve de fato uma grande mobilização pela participação, que nem sempre foi canalizada de forma adequada, quando não instrumentalizada (cf. Pereira, 2015; Santos Jr & Montadon, 2011; Villaça, 2005). A criação dos Conselhos Municipais, por exemplo, a maioria de caráter consultivo, foi muitas vezes capturada pelos mecanismos tradicionais da representação; as Conferências Municipais não conseguiram construir espaços autênticos de interação e colaboração entre os diferentes segmentos da cidadania e o poder público; e as Audiências Públicas foram utilizadas mais como instâncias de validação que de participação.

Contudo, nessa avaliação devem ser destacadas duas dimensões que representam fortes condicionantes à participação no contexto dos Planos Diretores. A primeira delas é a das relações de poder que atravessam a cidade e a sociedade brasileira de um modo geral. As relações de poder, num dos países mais desiguais do mundo, impõem limites estruturais à participação em qualquer âmbito, inclusive no planejamento urbano. A segunda tem a ver com a multiplicação de processos e instâncias participativas nas políticas setoriais, o que acaba produzindo grande dispersão e fragmentação das políticas no nível local (i.e., educação, saúde, saneamento, transporte, meio ambiente). Como veremos a seguir, a fragmentação resulta principalmente em um problema de coordenação, porém a dispersão afeta os processos de participação. Somente uma sociedade civil mobilizada e bem-organizada, o que não é o caso na maioria dos municípios do Brasil, teria condições de se engajar de maneira efetiva nas diferentes frentes abertas à participação da cidadania.

Na prática, em termos de coordenação, o desenho institucional prevê uma lei federal determinando a obrigatoriedade (para os municípios de mais de vinte mil habitantes, sem prejuízo de outros menores que também desejem implementá-lo), um órgão central encarregado de tornar a lei efetiva – neste caso a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) – acompanhado do Conselho das Cidades (ConCidades), um grupo gestor no nível local, constituído por iniciativa do executivo, encarregado da elaboração do Plano Diretor Participativo, e a aprovação final feita pela câmara de vereadores. Como a maioria dos Planos Diretores foram elaborados em curto espaço de tempo, entre 2005 e 2008, foi preciso ampla mobilização institucional em termos de recursos financeiros e humanos, incluindo uma campanha de cartilhas instrutivas de abrangência nacional, suporte técnico e facilitação de contratação de equipes especializadas. Apesar de a aceleração dos processos ter afetado os resultados, sobretudo em municípios menos aparelhados para cumprir as metas estabelecidas de implementação, o processo foi por fim iniciado, em um contexto territorial e institucional tão diverso e complexo como o brasileiro. Nesse sentido, não resta dúvida de que essa experiência de coordenação e implementação das ações representa um avanço em termos de Governança Interfederativa, cujo aprendizado poderá ser aproveitado pela PNDU.

Por fim, no que diz respeito à cooperação entre os entes da federação, no caso dos Planos Diretores tratou-se inicialmente de um vínculo direto entre a União e os municípios – embora com a participação dos Estados em alguns casos⁹. Por um lado, o governo central cria as condições e estabelece metas e prazos; por outro, o município elabora e implementa. A rigor, desde que a implementação é norma obrigatória, a autonomia municipal é relativa nessa matéria. Não existe aqui propriamente adesão voluntária, mas um dever para com o sistema federalista, da maneira como o mesmo foi adotado no Brasil. Contudo, sem a participação ativa dos municípios na elaboração e implementação dos Planos Diretores a experiência teria sido, muito provavelmente, menos abrangente e diversa. Cabe à PNDU, portanto, recuperar os sentidos dessa dimensão cooperativa e ampliá-la, de modo que o comprometimento das instâncias locais seja, como previsto, sua garantia do sucesso a curto, médio e longo prazo.

Existe ainda outra dimensão cooperativa da Governança Interfederativa vinculada ao planejamento urbano, porém no âmbito metropolitano. Como vimos, o Estatuto da Metrópole coloca ênfase na dimensão cooperativa da Governança Interfederativa. À pergunta realizada por

⁹ Dentre os quais, Minas Gerais, através da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana (SEDRU, depois SECIR), Pernambuco, por meio da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM), e Ceará, por intermédio da Secretaria das Cidades. O potencial de articulação, intermediação e apoio dos governos estaduais às políticas de desenvolvimento urbano é um ponto a ser explorado pela PNDU.

Sol Garson em “Regiões Metropolitanas: Por que não cooperam?” (2009), antes da sanção do Estatuto, a resposta institucional foi novamente uma estratégia de aplicação da lei (*Law enforcement*), através da obrigatoriedade do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUi) – sendo que os Planos Diretores Participativos dos municípios compreendidos pelas regiões metropolitanas devem adequar-se ao mesmo. Contudo, o Estatuto também prevê o instrumento dos Consórcios Públicos como estímulo à cooperação horizontal (e vertical) por acordo voluntário para tratar de questões de interesse comum. Isto também vai ao encontro das experiências dos Consórcios Públicos desenvolvidas em outros âmbitos territoriais que não os metropolitanos.

3.2 A experiência do Programa Territórios da Cidadania

Embora direcionado para o meio rural, o Programa Territórios da Cidadania, implementado pelo Governo Federal através do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), foi concebido como “uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltado às regiões do país que mais precisam, com o objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania” (EMBRAPA, 2008: p. 2). O Programa teve início em 2008 e foi descontinuado em 2019, sendo que a partir de 2018 foram desembolsados somente os recursos destinados aos restos a pagar¹⁰. Por se tratar de um Programa de caráter integrador, como veremos a seguir, de políticas setoriais já presentes nos territórios, o mesmo representou uma tentativa de coordenação institucional muitas vezes defendida, mas poucas aplicadas no Brasil até então.

Os Territórios da Cidadania são, por definição, microrregiões compostas por:

[...] municípios unidos pelas mesmas características econômicas e ambientais que tenham identidade e coesão social, cultural e geográfica. Maiores que o município e menores que o estado, os territórios conseguem demonstrar, de uma forma mais nítida, a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade, o que facilita o planejamento de ações governamentais para o desenvolvimento dessas regiões (EMBRAPA, 2008: p. 2).

De acordo com a mesma fonte, os Territórios devem cumprir alguns requisitos: 1) ter até 50 mil habitantes¹¹, 2) ter densidade populacional menor que 80 hab/km², 3) corresponder a territórios rurais de identidade, e 4) estarem integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) e/ou fazer parte das mesorregiões definidas pelo

¹⁰ <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-de-governo/22-territorios-da-cidadania?ano=2019>. Acesso: 23/09/2021

¹¹ Média entre o número de habitantes e quantidade de municípios

Ministério de Integração Nacional (MI). Além do mais, os mesmos devem seguir alguns critérios técnicos, a saber:

- menor IDHM(Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)
- maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da Reforma Agrária
- maior concentração de populações quilombolas e indígenas
- maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família
- maior número de municípios com baixo dinamismo econômico
- maior organização social

Como resultado, foram inicialmente escolhidos 60 territórios, depois ampliados para 120. Com isso, a abrangência do Programa alcançou 1852 municípios, e beneficiou em torno de 13 milhões de pessoas (Silva Jr., 2017). Como podemos observar na tabela 1 a seguir, os primeiros 60 Territórios da Cidadania foram distribuídos entre 13 na região Norte, 29 no Nordeste, 8 no Sudeste, 6 no Centro-Oeste e 4 no Sul. Já quando o número foi ampliado para 120, 27 se encontravam na região Norte, 56 no Nordeste, 15 no Sudeste, 12 no Centro-Oeste e 10 no Sul. Em ambos os casos, manteve-se a prioridade outorgada às regiões Norte e Nordeste, sendo que nesta última passou-se proporcionalmente de 48% para 47%. Na avaliação de Souza e Hespanhol (2011), isso confirma a prioridade do Governo Federal em investir, na época, em programas sociais nas regiões com menores IDHM e maior concentração de pobreza.

Tabela 1 - Territórios da Cidadania: distribuição regional

REGIÃO	TERRITÓRIOS DA CIDADANIA - I	%	TERRITÓRIOS DA CIDADANIA - II	%
Norte	13	22	27	23
Nordeste	29	48	56	47
Centro-Oeste	6	10	12	10
Sudeste	8	13	15	13
Sul	4	7	10	7
TOTAL	60	100	120	100

Fonte: Elaboração própria com base em Embrapa (2008) e Souza e Hespanhol (2011).

Uma das singularidades do Programa foi sua aposta na dimensão integrativa dos territórios, tendo sido os recortes regionais feitos de acordo com os requisitos e critérios acima indicados.

Em outras palavras, os territórios deviam ser entendidos não apenas como delimitação geográfica para as ações, mas como uma matriz integradora das diferentes políticas a serem implementadas nesses âmbitos. O que o Programa Territórios da Cidadania se propunha a fazer, enfim, era promover o desenvolvimento local sustentável, nos municípios com menor IDHM, tornando mais eficiente e eficaz a ação pública, normalmente concebida em termos setoriais e pouco ou escassamente integrada entre os diferentes programas.

Um dos principais desafios do Programa, portanto, foi o da coordenação institucional. Por um lado, a coordenação de ações setoriais, tais como infraestrutura, políticas fundiárias, saneamento, saúde, educação, desenvolvimento econômico, segurança; pelo outro, a coordenação entre os diferentes entes da federação: União, estados e municípios – sendo que cada instância também reproduz as dificuldades de integração setorial. Como se trata de municípios de baixo IDHM e com escassa capacidade institucional, a responsabilidade pela coordenação recai nas instâncias supramunicipais, principalmente na União. Assim, a organização institucional do Programa tem três componentes: o Comitê Gestor Nacional, o Comitê de Articulação Estadual e o Colegiado Territorial. Suas funções específicas são as seguintes:

- Comitê Gestor Nacional: Aprovar diretrizes, adotar medidas para execução do programa, avaliar o Programa, aprovar relatórios de gestão, definição de novos territórios, etc.

- Comitê de Articulação Estadual: apoiar a organização e mobilização dos colegiados, fomentar a articulação e integração das diversas políticas públicas nos territórios, acompanhar a execução do Programa, auxiliar na divulgação do Programa no Estado, apresentar sugestões de novos territórios e de ações.

- Colegiado Territorial: dar ampla divulgação sobre as ações do Programa, identificar demandas locais para o órgão gestor priorizar o atendimento (de acordo com critérios, sistemas de gestão pré-estabelecidos, especificidades legais e instâncias de participação existentes, tais como SUS, SUAS, Luz para Todos), promover a interação entre gestores públicos e conselhos setoriais, contribuir com sugestões para qualificação e integração de ações, sistematizar as contribuições para o Plano Territorial de Ações Integradas, exercerem o controle social do Programa.

Na prática, a relação entre o Comitê Gestor Nacional e o Colegiado Territorial é o elo mais forte da governança no Programa. De fato, o Comitê de Articulação Estadual é mais um facilitador do que propriamente um ator estratégico no nível local. Por outro lado, existe também a

instância municipal, que não deve ser confundida com o Comitê Territorial, embora faça parte dele.

Assim, o Colegiado é tanto uma instância de coordenação quanto de cooperação, tendo em conta seu caráter supramunicipal e de integração das ações nos Territórios da Cidadania. Embora a responsabilidade pelos investimentos seja assumida (e canalizada) institucionalmente por estados e municípios individualmente, diferentemente dos consórcios intermunicipais, em que a responsabilidade é coletiva, o Colegiado é o referente institucional do Programa no nível local, a instância através da qual se pactuam e validam as ações que impactam nos próprios municípios.

No que diz respeito à participação, o Colegiado funciona como o principal articulador das forças sociais presentes nos territórios, seja dos atores sociais locais, seja dos atores institucionais que desenvolvem ações sobre os mesmos. Para o Colegiado poder desempenhar essa função e ter legitimidade suficiente para se tornar o principal referente do Programa, precisa da participação ampla da cidadania. Nesse sentido, existe um certo consenso sobre o fato de que essa participação possuía, na verdade, destinatários muito específicos: eram principalmente os atores da agricultura familiar, tal como tinha acontecido nas políticas de desenvolvimento rural que antecederam os Territórios da Cidadania. Segundo a avaliação de Zani e Tenório (2014), da participação e articulação de atores sociais no âmbito do Programa na região norte fluminense, não somente há “inconteste valorização das representações vinculadas à agricultura familiar” (p. 865), como também a recusa por parte dessas representações à participação das entidades empresariais. A participação, enfim, como sabemos, nunca é isenta de conflitos.

As experiências de participação social através de Fóruns, Colegiados e/ou Associações, entre outros, que buscam criar instâncias deliberativas fora dos canais tradicionais instituídos, como as câmaras de vereadores ou o executivo local, correm também o risco de serem consideradas concorrentes e de serem observadas com desconfiança por parte dos poderes locais. Nesse sentido, movimentos de captura ou esvaziamento estão sempre presentes, sendo que a capacidade de mobilização, participação e articulação vai depender, em grande medida, do suporte institucional da União e/ou dos Estados e dos recursos implicados nas ações. Além disso, os ciclos políticos – tanto no nível local quanto estadual ou federal – também afetam sobremaneira a sua dinâmica e continuidade. Talvez seja conveniente enxergar essas instâncias como temporárias, associadas a propósitos específicos e de curto prazo.

No que diz respeito à integração das políticas setoriais incidentes nos Territórios da Cidadania – uma das vantagens atribuídas à perspectiva territorial, de grande interesse para a PNDU –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. De acordo com Lotta e Favaretto (2016), “o [Programa] Territórios da Cidadania operou uma incorporação fraca da abordagem territorial [e] promoveu justaposição de políticas e recursos sem alcançar uma verdadeira integração” (p. 57). Em outras palavras, a superposição de ações em um determinado território, por mais seletiva que seja não produz necessariamente sinergias entre as políticas nem torna mais eficiente o uso dos recursos – assim como a reunião de diferentes disciplinas em torno de um problema comum não produz necessariamente interdisciplina. Com efeito, a coordenação intersetorial e interfederativa requer, entre outras coisas, maior entrosamento entre as políticas e o desenvolvimento de práticas colaborativas entre os agentes implicados nas diferentes instâncias da gestão pública.

Por último, os autores anteriormente citados também destacam o enfraquecimento das competências dos estados nesse tipo de políticas públicas. Desde a Constituição de 88, o posicionamento institucional dos mesmos na ordem federativa tem perdido importância perante o fortalecimento dos municípios e o privilégio outorgado desde então ao vínculo direto dos municípios com o governo central. Assim, a capacidade de reconhecimento dos problemas regionais nos quais operam os municípios, por exemplo, ou o desenvolvimento de estratégias de cooperação entre os mesmos, para além da questão metropolitana, se vê prejudicada por esse debilitamento dos estados, o que também traz consequências sobre a dinâmica do próprio sistema institucional. Afinal, é o pacto entre os estados, e não entre os municípios, que deu origem aos sistemas federalistas de um modo geral.

4 A GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E A PNDU

Sem dúvida, a Governança Interfederativa, tal como problematizada e sistematizada nos pontos anteriores, é um dos grandes desafios da PNDU. Por um lado, como vimos na primeira e na segunda parte deste trabalho, ela precisa incorporar elementos do debate sobre governança pública sem perder de vista sua dimensão institucional, isto é, o contexto federativo. Por outro lado, 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 a ações concretas implementadas, como tentamos desenvolver na terceira parte. Nesse sentido, faremos a seguir uma apresentação desses desafios nos termos da discussão realizada até agora, isto é, enfatizando as funções de coordenação governamental, cooperação e participação no âmbito do sistema federativo brasileiro.

Como dissemos no início deste trabalho, a PNDU tem como objetivo o estabelecimento de uma política pública de alcance universal que contribua à melhoria do desenvolvimento urbano no país, tendo em vista as questões sociais, ambientais e econômicas que caracterizam as cidades brasileiras. Os problemas da desigualdade econômica, vulnerabilidade social e (in)sustentabilidade ambiental, entre outros, estão presentes em todas elas, independentemente do tamanho e da localização – o que coloca em evidência o caráter estrutural de tais problemas. Contudo, entende-se que a PNDU pode contribuir para amenizá-los ou, no melhor dos casos, para testar soluções mais condizentes com uma sociedade mais justa, igualitária e solidária. É nesse contexto que situaremos nossa discussão a partir de agora.

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 isto é difícil de fazer acontecer. Na verdade, qualquer política pública de alcance nacional no Brasil precisa de atuações diferenciadas, adaptadas às demandas de cada território. Portanto, de acordo com a definição das funções do sistema federativo anteriormente dada, a função de integração territorial somente pode ser alcançada por essa via – o que não exclui a possibilidade de ser focada quando considerada necessária, tal como aconteceu, por exemplo, com a criação da SUDENE, em 1959, para o desenvolvimento da região nordeste, ou com os Territórios da Cidadania, selecionados de acordo com critérios específicos.

O caso da campanha nacional dos Planos Diretores, ilustra bastante bem esse desafio (da universalidade das políticas públicas na perspectiva territorial). Obrigatório para todos os municípios de mais de 20 mil habitantes, os Planos Diretores não consideraram, na sua formulação, as diferenças entre os municípios, apesar de terem contado com equipe de apoio e recursos para os municípios com menores capacidades institucionais e financeiras. Assim, muitos dos municípios nessa situação (a grande maioria do Brasil) puderam contratar consultorias para a elaboração do Plano Diretor, o que, por um lado, permitiu a efetiva implementação dos mesmos em curto período de tempo, mas pelo outro, fez com que muitos fossem elaborados com base em modelos distantes das realidades locais, com dificuldades de execução e baixa aderência.

Uma resposta a ser ensaiada é considerar tipologias urbanas, de modo que as diferenças possam ser levadas em conta na própria formulação das políticas. Na Nota Técnica “A agenda urbana e a escala municipal” (IPEA, 2020), para avaliação de aspectos institucionais, de capacidade técnica e financiamento, são extensamente utilizadas as classificações da MUNIC/IBGE, seja

a classificação por regiões de influência das cidades (REGIC), seja a ordenação por porte populacional. Sem dúvida, em termos analíticos, essas classificações são extremamente úteis porque permitem enxergar aspectos diferenciados das dinâmicas locais. Contudo, quando consideradas como critério de territorialização (diferenciada) das políticas, elas apresentam limitações. O porte populacional, por exemplo, é apenas quantitativo, e a classificação da REGIC possui claramente um viés funcional, isto é, serve a um determinado propósito, que é o estabelecimento de hierarquias urbanas de acordo com as suas regiões de influência.

Evidentemente, a PNDU precisará encontrar critérios específicos, na sua concepção, implementação e monitoramento, para lidar com a diversidade territorial brasileira. Nesse sentido, a utilização de índices pode ser uma via adequada, tal como no caso dos Territórios da Cidadania, que considera, entre outros, o índice de desenvolvimento humano (IDHM) para identificar territórios de vulnerabilidade. O Atlas de Vulnerabilidade Social do IPEA é também um bom exemplo¹². A partir de dezesseis indicadores organizados em três dimensões, é possível conhecer a situação de municípios, estados e regiões metropolitanas, de modo a estabelecer critérios de priorização das políticas públicas de combate à pobreza e exclusão. O mesmo pode ser dito do Atlas de Desenvolvimento Humano¹³ (IPEA, PNUD Brasil, Fundação João Pinheiro), que, na nova versão, além dos indicadores socioeconômicos, inclui inovações tecnológicas e interação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Em resumo, a PNDU poderia desenvolver seus próprios indicadores para capturar a grande diversidade de situações urbanas que serão alvo da sua política.

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. 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 isso impõe às tarefas de coordenação institucional, por exemplo, são enormes, uma vez que o desenho e a implementação da PNDU dependem dessas capacidades para se tornarem efetivas. Considerando essas limitações, acreditamos que um dos objetivos da PNDU seja qualificar as equipes locais e fortalecer as burocracias municipais, para poderem participar ativamente da PNDU, e não apenas como executores de uma política instituída verticalmente. Nesse sentido, a alternativa de consórcios públicos para o

¹² Ver: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>.

¹³ Ver: <http://www.atlasbrasil.org.br/>.

desenvolvimento de capacidades institucionais no âmbito municipal poderia ser um caminho. Em qualquer caso, tais capacidades não podem ser consideradas um pressuposto da PNDU.

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

Essa situação de dependência ou falta de autonomia dos municípios também rebate sobre os desafios da governança, da forma em que a mesma foi apresentada na primeira parte desse documento. Seja no que se refere à ampliação da participação cidadã nas decisões públicas, seja no que concerne à construção de uma esfera pública mais abrangente ou menos centrada na figura do Estado ou, ainda, no que diz respeito aos desafios do Estado-rede, existe sempre o pressuposto de poderes locais autônomos, fortes e dinâmicos. O próprio conceito de governança multinível, particularmente apropriado para pensar as problemáticas da Governança Interfederativa, fica comprometido quando alguma das instâncias institucionais apresenta limitações no seu funcionamento – particularmente no nível local ou regional – e condiciona o desenvolvimento do sistema de modo geral. Em outras palavras, os desafios colocados pela literatura sobre governança ao federalismo e às políticas públicas supõem um certo grau de “maturidade” das relações interfederativas.

Além das questões da diversidade, capacidades institucionais e autonomia municipal, a PNDU traz como elemento de inovação a concepção territorial do desenvolvimento, isto é, sua capacidade de articulação e integração das políticas no âmbito das cidades e/ou das suas regiões de pertença (IPEA, 2020). Nesse sentido, a experiência do Programa Territórios da Cidadania é bastante próxima dessa concepção, sobretudo no que diz respeito ao estabelecimento de critérios para os recortes territoriais supramunicipais, e a tentativa de integrar programas de governo incidentes nesses territórios. Temos aqui, portanto, dois grandes desafios para a PNDU: a definição desses critérios supramunicipais compatíveis com os objetivos do desenvolvimento

urbano, à qual certamente poderá contribuir o debate sobre os consórcios públicos intermunicipais, e a integração e/ou compatibilização das políticas setoriais que tenham impacto nas cidades e regiões. Esse último caso apresenta um dos maiores desafios à coordenação governamental nos sistemas federativos, e, conseqüentemente, à PNDU. Como

vimos na experiência do Programa Territórios da Cidadania, a superposição e a fragmentação das políticas públicas são a regra, e a cultura política das instituições brasileiras não favorece essa integração, antes pelo contrário. Acreditamos, portanto, que será preciso alguma forma de pactuação institucional para tornar efetiva a perspectiva territorial na PNDU, tanto no que diz respeito às políticas setoriais dos ministérios e secretarias do governo federal, quanto às políticas implementadas em âmbito estadual e municipal.

Temos, por fim, o tema da participação. Embora não tenha sido objeto de destaque nesse documento, o mesmo permanece uma dimensão relevante para a PNDU. Em termos da institucionalidade que constitui e/ou acompanha o sistema federalista, a participação adota a forma de um sistema de representação no qual o governo é constituído por um corpo de candidatos eleitos que, no caso do legislativo, também segue um critério de representação proporcional por estados. Da mesma forma, representantes são eleitos nos níveis estadual e municipal. O que a governança pública levanta como questão, entretanto, é que essa esfera de participação via representação não é suficiente para garantir a legitimidade das decisões públicas, que devem ser ampliadas a outros atores da sociedade civil. Sabemos que essa demanda tem sido acolhida no Brasil, como por exemplo, nos Planos Diretores Participativos. Caberá, porém, à PNDU o desenho de estratégias de participação que, melhorando essas experiências, possam torná-las ainda mais efetivas.

4.1 A promessa da participação eletrônica

Uma nota específica merece a questão da participação eletrônica, que ainda permanece uma promessa. Expectativas foram criadas pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) em torno a uma maior participação dos cidadãos nas decisões públicas, seja através de consultas públicas, seja através de processos interativos em tempo real. Com efeito, as TICs permitiram, inicialmente, a criação de bancos de dados para a produção de conhecimento e tomada de decisões, assim como melhoria da comunicação institucional por meio de páginas na internet (websites, blogs, Wikipédia, informativos eletrônicos, etc.). Mas foi com o desenvolvimento das chamadas redes sociais e da convergência multimídia que os meios eletrônicos criaram um novo impulso como espaço (virtual) de sociabilidade, comunicação e ação. Pela primeira vez, os debates políticos se instalaram na rede com capacidade suficiente de influenciar decisões

públicas e alavancar projetos políticos. Os próprios meios de comunicação tradicionais tiveram que se adaptar (e continuam se adaptando) a essa nova realidade.

Como vimos anteriormente, essa potencialidade de ampliar os canais de participação através das TICs foi registrada pela literatura sobre governança. Assinalávamos que essa discussão encontrava dois caminhos principais: *e-governance* e *Smart Cities*. Na perspectiva de *e-governance*, pelos menos três alternativas de ampliação da participação cidadã tem sido consideradas. A primeira é o incremento da capacidade de governo, considerando-se a possibilidade de aumentar a capacidade de processar demandas da sociedade civil. A segunda, em sentido inverso, é o controle do governo e das políticas públicas por parte da cidadania (*accountability*). E a terceira é a melhoria da governança interativa, isto é, da capacidade deliberativa da sociedade civil, em parceria com o poder público, desenvolvida com o intuito de compartilhar decisões de interesse coletivo (cf. Torfing et al, 2012). Embora essa última alternativa seja a que mais tem frustrado as expectativas em termos de participação e governança pública, ela provavelmente sairá fortalecida após o longo período da pandemia de Sars-Covid 19, na medida em que acelerou a passagem, tanto da vida privada quanto da vida pública dos cidadãos, para o mundo virtual.

Já no horizonte das *Smart Cities* (ou Cidades Inteligentes), o panorama se torna mais complexo e, ao mesmo tempo, mais auspicioso – desde que as tendências “distópicas” do controle social total através das TICs consigam ser neutralizadas. Para isso, como assinala a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes, que participa do esforço coletivo em prol da PNDU, é preciso reconhecer as transformações digitais em curso e promover cidades inteligentes (i.e., integradas digitalmente) que sejam também inclusivas, diversas, justas, acolhedoras, sustentáveis e resilientes. Afirma o documento:

As discussões e iniciativas de ‘cidades inteligentes’ surgem em plena época de transformação digital. Tudo está mudando: vida cotidiana, negócios, organizações públicas e privadas, dinâmicas e territórios (p. 15-16)

E agrega,

A ação política (formulação de políticas públicas, processos participativos, formas de tomadas de decisão, etc.) também mudou. A porta de entrada desse novo mundo é a conectividade digital, ou seja, o acesso a tecnologias digitais com qualidade (p. 16)

Eis justamente um dos grandes desafios postos à PNDU: o acesso universal a tecnologias digitais com qualidade¹⁴. No Brasil, como sabemos, as dificuldades são imensas. Por um lado, a distribuição territorial das infraestruturas digitais, que deixa a maioria dos municípios sem acesso ou com acesso parcial à banda larga e às tecnologias de última geração. Por outro lado, a falta de acesso ou de acesso pleno por parte dos grupos sociais mais desfavorecidos, cuja única opção de integração digital tem sido através dos serviços de telefonia móvel pago pelo usuário. Assim, em termos de participação, as oportunidades ficam reduzidas às limitações do próprio meio utilizado, cada vez mais capturado pelas estratégias de marketing comercial. O amplo acesso às tecnologias informáticas avançadas é, portanto, instrumento essencial para o desenvolvimento de uma cidadania digital no âmbito das *Smart Cities*, caso contrário permaneceremos, mais uma vez, e não apenas no que diz respeito à participação, no terreno das promessas.

4.2 O financiamento municipal

Nesta última parte abordaremos a questão do financiamento, em particular do financiamento público no nível municipal. Assim como a problemática dos consórcios, essa questão também é objeto de uma Nota Técnica específica no âmbito da PNDU. A nossa análise, entretanto, tenta focalizar mais a incidência que o tema traz para a Governança Interfederativa, nos termos em que a mesma foi tratada até aqui, do que os pormenores da engenharia econômico-financeiro que sustenta o regime de financiamento público no Brasil. Nesse sentido, uma das funções precípuas do sistema federalista, diretamente afetadas por esse regime, é a da integração territorial, que implica, entre outras dimensões, distribuição equitativa dos recursos, de acordo com suas atribuições e/ou necessidades administrativas, de gestão e desenvolvimento – o que é válido para cada uma das instâncias que compõem o sistema: nacional, estadual e municipal. Como sabemos, no caso dos municípios, essas receitas provêm de três fontes: próprias (arrecadadas na própria unidade); transferências obrigatórias da União e dos estados; e transferências voluntárias, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorram de determinação constitucional, legal, ou sejam destinadas ao Sistema Único de Saúde (Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 25).

No Brasil, a fonte mais importante de receitas ordinárias municipais é a das transferências por parte da União e dos estados. No primeiro semestre de 2021, por exemplo, os municípios do

¹⁴ Esse tema é tratado de maneira ampla e sistemática na Nota Técnica “Discussão para transformação digital”, de autoria de Regina Helena Alves da Silva, no âmbito das Notas de apoio à PNDU <https://drive.google.com/file/d/1F_ybS7yGR_x00NSR1Am9sei0anpbfSDS/view>.

Paraná receberam o repasse de R\$ 5,3 bilhões correspondentes à cota parte da arrecadação de ICMS, IPVA, Fundo de Exportação e Royalties do petróleo¹⁵, além dos provenientes dos Fundos Municipais estaduais. Embora o caso do Paraná difira do de outros estados e municípios brasileiros no que se refere à estrutura produtiva e capacidade de gestão, a organização do financiamento público é análoga, com exceção do Fundo de Exportação e os Royalties do petróleo. Com relação às transferências voluntárias, as mesmas variam de acordo com as capacidades e/ou necessidades não ordinárias dos municípios, o que, mesmo possibilitando ações redistributivas, acaba beneficiando os municípios com maior capacidade de captação¹⁶ (Soares & Melo, 2016; Soares, 2012). Em outras palavras, o regime de financiamento não favorece de maneira consistente a redução das desigualdades territoriais, nem promove a autonomia dos municípios de modo territorialmente abrangente.

Na verdade, a situação fiscal dos municípios, na sua grande maioria, é bastante precária, quando não deficitária com relação às suas necessidades e/ou atribuições administrativas. Desde o ponto de vista da PNDU e da Governança Interfederativa, essa é uma limitação muito forte, posto que afeta o próprio desenho institucional da política. Mesmo que a União seja capaz de destinar recursos para sua implementação, tendo em vista a diversidade de situações indicadas anteriormente, é preciso criar mecanismos de sustentabilidade econômica que permitam a participação ativa das instâncias locais no curto, médio e longo prazo. Assim, da mesma forma que as capacidades institucionais, deveria ser objeto da PNDU, como condição para o desenvolvimento dos seus objetivos, o fortalecimento da participação proporcional das receitas próprias nas receitas orçamentárias totais dos municípios, em particular nas regiões Norte, Nordeste, que se encontram muito abaixo da média nacional (tabela 2).

Tabela 2 - Participação relativa das receitas municipais por região geográfica em 2018 (%)

Região	Receita Orçamentária Total (%)	Receita Própria (%)	Total de Transferências (%)	Operações de Crédito (%)
Norte	100,00	16,77	82,40	0,83
Nordeste	100,00	17,00	82,44	0,57
Sudeste	100,00	37,97	61,06	0,97

¹⁵ <https://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=113616&tit=Transferencias-do-Estado-aos-municipios-somam-R-53-bilhoes-no-primeiro-semester> Acesso: 23/10/2021

¹⁶ Consideram-se aqui principalmente as transferências voluntárias vinculadas ao componente institucional (descentralização de programas, demanda institucional municipal), e não as relacionadas ao componente político (interesse político do poder executivo, atuação parlamentar direta), de acordo com distinção de Bijos (2018) – embora essas últimas tenham se transformado em uma fonte não negligenciável de receitas municipais. 42

Sul	100,00	31,71	67,37	0,91
Centro-Oeste	100,00	26,78	72,71	0,50
Brasil	100,00	30,16	69,01	0,83

Fonte: Declaração de Contas Anuais FINBRA/SINCOFI apud IPEA (2020: p. 104).

Além das reformas fiscais necessárias para alcançar esses objetivos, incluindo a possibilidade de equiparação das receitas através de mecanismos de compensação, a Nota Técnica do IPEA dá destaque às capacidades de arrecadação local através dos instrumentos de natureza municipal, tais como estabelecidos na Constituição, no Código Tributário e no Estatuto da Cidade. Nesse sentido, além dos tradicionais IPTU e ISS que, embora subavaliados, em particular o primeiro deles, já estão consolidados como fontes de recursos locais ou municipais, seria possível contar com:

- Contribuição de melhoria
- Parcelamento, edificação e utilização compulsória (PEUC)
- IPTU progressivo no tempo
- Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública
- Desapropriação por utilidade pública (DUP)
- Direito de Preempção (DP)
- Direito de Superfície (DP)
- Consórcio imobiliário (CI)
- Banco de Terras
- Projeto urbanos e planos setoriais

E também com os instrumentos decorrentes do instituto do Solo Criado, a saber:

- Operações Urbanas Consorciadas (OUC)
- Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)
- Transferência do Direito de Construir (TDC)

Sem dúvida, todos e cada um desses instrumentos representam avanços substanciais na legislação urbanística e na tentativa do controle do desenvolvimento da cidade no Brasil. Em conjunto com o Plano Diretor Participativo, que é a peça estruturadora desse conjunto, constituem, apesar das suas limitações, uma experiência ímpar para o desenho de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Contudo, esses instrumentos não necessariamente estão

vinculados à questão fiscal. É verdade que alguns deles podem ser utilizados para fins de arrecadação de recursos extra-fiscais, favorecendo, de modo geral, um desenvolvimento mais “racional” do ordenamento territorial da cidade, inclusive em termos econômicos, apesar de insuficientes para calibrar o problema fiscal dos municípios brasileiros. Isso sem considerar que a aplicação desses instrumentos exige uma capacidade institucional e técnica que a maioria dos mesmos não possuem.

Por outro lado, tais instrumentos são de difícil aplicação. Além de capacidade de gestão, os mesmos exigem um forte respaldo institucional e político, que até agora tem sido parcial e intermitente. Nas grandes cidades, a influência do capital imobiliário e das incorporadoras, representam um forte empecilho não somente para sua aplicação, como também para a própria concepção da função social da propriedade, que orienta constitucionalmente as políticas urbanas. No caso específico daqueles instrumentos destinados à captura de mais-valias urbanas, que dialogam mais diretamente com as dinâmicas de valorização imobiliária na cidade, é preciso muita cautela para que os mesmos não acabem servindo aos propósitos que se pretende controlar. Por enquanto, são as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), que permitem a flexibilização dos parâmetros urbanísticos em troca de melhorias urbanas, as que têm encontrado maior grau de aceitação (pelo menos nas grandes cidades).

Um problema adicional é o risco de “desentendimento” por parte governo central da questão do federalismo fiscal tal como indicado anteriormente. A desconfiança procede quando se leva em conta a experiência da descentralização administrativa ensaiada ao longo da década dos 90. Como sabemos, houve tentativas de descentralização de serviços públicos tais como educação, saúde, habitação e assistência social (Silva, 2016; Leite, 2009; Arretche, 1999), com resultados diversos, segundo o tipo de serviço e as capacidades locais. Ao mesmo tempo, os problemas fiscais e de financiamento público das instâncias locais vieram à tona, uma vez que os recursos necessários para efetivar o processo logo se revelaram insuficientes, quando não extremamente dependentes de transferências do governo central – o que conduz alguns autores à conclusão de que a descentralização, da forma em que foi implementada no Brasil, acabou fortalecendo a União (cf. Almeida, 2005; Arretche, 1996). Em outras palavras, o fortalecimento dos instrumentos arrecadatórios no nível local deveria ser considerado como parte de uma política fiscal mais abrangente –que favoreça a autonomia dos municípios – e não um substituto da mesma.

Essas reflexões finais sobre a problemática do financiamento municipal, no contexto da Governança Interfederativa, foram elaboradas com o propósito de chamar a atenção sobre um

aspecto muitas vezes não considerado nas análises institucionais, que é o tema dos recursos necessários – e das suas fontes – para o desenvolvimento das políticas públicas e da própria organização e funcionamento do sistema federativo. A calibragem entre suas funções precípuas (integração territorial, coesão institucional, coordenação governamental) e as de cooperação interfederativa e participação social, requer uma avaliação das formas de financiamento que tornam efetivas essas funções. Quais recursos, fontes de financiamento ou ativos locais que poderão ser mobilizados pela PNDU na sua implementação? Qual a estrutura de financiamento que poderá tornar sustentáveis as políticas urbanas nesse contexto? A resposta a essas perguntas também tem importância estratégica para uma política nacional de desenvolvimento urbano bem sucedida.

5 CONCLUSÕES

Assinalamos no início deste trabalho a dificuldade de encontrar caminhos que permitam vislumbrar na Governança Interfederativa uma disposição institucional favorável à PNDU. Também nos perguntamos até que ponto os arranjos federativos existentes se adaptam às exigências de uma política urbana inovadora e integradora? Seguindo essa orientação, colocamos sob indagação o próprio conceito de Governança Interfederativa, buscando ampliar seu escopo dentro da matriz federativa e relacionando-o com os desafios da governança pública, de acordo com a literatura acadêmica internacional e com o próprio conteúdo da Constituição Federativa de 1988 no que diz respeito às matérias concernentes às atribuições dos entes federativos e, mais especificamente, ao planejamento urbano e metropolitano. Também foram avaliadas as experiências de planejamento vinculadas às políticas de apoio à implementação do Plano Diretor nos municípios brasileiros de mais de vinte mil habitantes, e ao Programa Territórios da Cidadania que, embora direcionado para territórios rurais, traz elementos de reflexão sobre as dificuldades da integração das políticas setoriais – sem dúvida, um dos principais desafios colocados à PNDU em termos de coordenação governamental.

Algumas conclusões já foram avançadas na última parte do texto, com a problematização dos desdobramentos ou consequências da análise realizada para a PNDU. As mesmas giram em torno da coordenação governamental, da cooperação entre os entes da federação e da participação da cidadania. No que diz respeito à coordenação governamental destacamos, além das dificuldades de integração das políticas setoriais, como foi dito anteriormente, a necessidade de alinhar as políticas (ou a política) no sentido vertical, isto é, entre os entes da federação (alinhamento que deveria levar em conta não apenas a diversidade territorial e de capacidades institucionais dos municípios brasileiros, como também os modos através dos quais se valida a ação: pactuação, negociação, convencimento). Nesse sentido, o tema da cooperação é

fundamental, na medida em que permite estabelecer uma relação mais horizontal entre as partes, e de menos subordinação – não acreditamos na cooperação forçada. Por fim, demos atenção à participação, assinalando que o poder público e as políticas públicas de um modo geral, não podem prescindir da participação da sociedade civil, e que, apesar dos importantes avanços realizados no Brasil nesse sentido, ainda resulta necessário melhorar as formas de participação e a sua efetividade.

Gostaríamos, para finalizar, de dedicar um comentário à questão da autonomia municipal, talvez um dos assuntos mais relevantes para a Governança Interfederativa no contexto da PNDU. Temos afirmado que, sem uma boa prática institucional da autonomia municipal, as políticas públicas que tenham por objetivo o desenvolvimento local, no caso urbano e metropolitano, permanecerão sempre desvirtuadas. Nas palavras de Mello (1991), um processo de descentralização que não se baseie nas capacidades dos municípios de assumir um rol ativo nessas políticas, que implica amplos poderes de barganha, não conseguiria ir além de um processo de desconcentração de funções centrais ou centralizadas. A julgar por quem avalia que a descentralização no Brasil tem reforçado os poderes da União, essa parece ter sido a trajetória. E não poderá ser outra se as autonomias municipais não forem levadas a sério ou consideradas em toda sua extensão. É por isso que enfatizamos que a mesma seja, ao mesmo tempo, condição e resultado da PNDU, dependendo do tipo de município objeto da política.

A questão da autonomia municipal no Brasil é, entretanto, bastante complexa. Por um lado, ela é reconhecida e sancionada no próprio texto constitucional, uma verdadeira inovação na doutrina dos regimes federalistas; por outro, ela não tem condição de ser exercida na maioria dos municípios do país. Vive-se, portanto, em um impasse. Para quem defende uma coordenação vertical – não necessariamente centralista, porém centralizada – das políticas públicas, insistir na autonomia municipal é pouco realista e contraproducente; já para quem entende que a mesma representa uma condição fundamental para a governança pública e para a implementação de tais políticas, é preciso perseverar. Arrolamos, em favor dessa última posição, o argumento de que, no caso das políticas públicas de índole territorial como são as de desenvolvimento urbano, os âmbitos locais são incontornáveis, uma vez que afetam diretamente suas populações. Por isso também advogamos, para a PNDU, um federalismo mais descentralizado, mais cooperativo e mais participativo.

REFERÊNCIAS

- ABU-EL-HAJ, Jawdat. “Robert Dahl e o dilema da igualdade na democracia moderna”. In: *Análise Social*, vol. XLIII, n. 1, 2008, pp. 159-180.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José. “Qué decir de las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas?” In: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, vol. 70, 2018, pp. 20-35.
- AFFONSO, Rui de Britto A. “Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada”. In: *Economia e Sociedade, Revista de Economia da Unicamp*, n. 14, 2000, pp. 127- 152.
- ALMEIDA, Maria H. T. “Recentralizando a Federação?”. In: *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, junho de 2005, pp. 29-40.
- ARRETCHE, Marta. “Mitos da Descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?” In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 11, n. 31, 1996, pp. 44-66.
- ARRETCHE,, Marta. “Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 14, n. 40, 1999, pp. 111-141.
- ARRETCHE,, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE,, Marta. “Quando instituições federativas fortalecem o governo central?” In: Hochman, Gilberto; Faria, Carlos A. P. (Orgs.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.
- BANG, Henrik; ESMART, Anders. “Good Governance in Network Society: Reconfiguring the Political from Politics to Policy”. In: *Administrative Theory & Praxis*, vol. 31, n. 1, March 2009, pp. 7-37.
- BANNISTER, Frank; CONNOLLY, Regina. “Defining e-Governance”. In: *e-Service Journal*, vol. 8, n. 2, January 2012, pp. 3-25.

BERCOVICI, Gilberto. “A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro”. In: Revista de Direito Sanitário, vol. 3, n. 1, março de 2002.

BIJOS, Danilo. “Repensando as transferências voluntárias pela perspectiva dos atores e das instituições locais”. In: Desenvolvimento em Questão, vol. 16, n. 44, Ijuí (RS), julho/setembro 2018, pp. 322-350.

BORJA, Jordi *et al.* Organización y descentralización municipal. Buenos Aires: Eudeba, 1987.

CARSON, Rachel. Primavera silenciosa. São Paulo: Gaia, [1962] 2010.

CASTELNOVO, Walter; MISURACA, Gianluca; SAVOLDELLI, Alberto. “Smart Cities Governance: The Need for a Holistic Approach to Assessing Urban Participatory Policy Making”. In: Social Science Computer Review, vol. 34, n. 6, November 2015, pp. 724–739.

CASTELLS, Manuel. “Para o Estado-rede: Globalização econômica e Instituições políticas na Era da Informação”. In: L.C. Bresser Pereira, Jorge Wilhelm, Lourdes Sola (orgs.). Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo: Unesp/Enap, 2001.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus, 1997.

Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nosso Futuro Comum. Rio de Janeiro: FGV, [1984] 1988.

COSTA, Marco A.; MARGUTI, Barbara O.; LUBAMBO, Cátia W.; ARAUJO Jr. Edmar A.; BRUNO, Ana

P.; KRAUSE, Cleandro H. Contextualização da Política Urbana no Brasil e reflexões Iniciais para a construção da PNDU. Rio de Janeiro: IPEA, 2021 (Texto para discussão).

DALLARI, Dalmo de A. (2019). O Estado Federal. São Paulo: Saraiva.

DANIELL, Katherine; KAY, Adrian. “Multi-Level Governance: An introduction”. In: Katherine DANIELL and Adrian KAY (editors), Multi-Level Governance: Conceptual challenges and case studies from Australia. Acton (Cambera): ANU Press, 2017.

EFFING, Robin; GROOT, Berth. “Social Smart City: Introducing digital and social strategies for participatory governance in smart cities”. In: 5th International Conference on Electronic Government and the Information Systems Perspective (EGHOV), Porto, Sep. 2016.

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Apoio à Política Agrária. Território da Cidadania. Brasília: Embrapa, 2008 (documentos).

FALLETI, Tulia. “Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada”. In: *Sociologias*, Porto Alegre, vol. 8, n. 16, jul./dez. 2006, pp. 46-85.

FISHER, Frank. “Participatory Governance: From Theory to Practice”. In: David Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

FOURASTIÉ, Jean. *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*. Paris: Fayard, 1976.

GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. “O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal”. In: *Revista de Sociologia & Política*, vol. 29, 2021, pp. 1-23.

GROTE, Jürgen; GBIKPI, Bernard (Eds.). *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Weisbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2002.

LEITE, Cristiane K. da Silva. “Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: o lugar dos estados no processo de municipalização”. In: *Revista Política Hoje*, vol. 18, n. 2, 2009, pp. 306-341.

HEINELT, Hubert. *Governing Modern Societies: Towards Participatory Governance*. London: Routledge, 2010.

LOTTA, Gabriela; FAVARETTO, Arilson. “Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil”. In: *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, n. 57, março 2016, pp. 49-65.

MARCHE, Sunny; MCNIVEN, James. “E-Government and E-Governance: The Future Isn't What It Used to Be”. In: *Canadian Journal of Administrative Sciences*, vol. 20, n.1, March 2003, pp. 74-86.

MELLO, Diogo Lordello de. “Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel”. In: *Rev. Adm. públ.*, vol. 25, n. 4, out./dez. 1991, pp. 199-217.

MOHN, Paulo. “A repartição de competências na Constituição de 1988”. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 47, n. 187, jul./set. 2010, pp. 215-244.

OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development. Governance for Sustainable Development: Five OECD Case Studies. Paris: OECD Publications, 2002.

ONU – Organização das Nações Unidas. La Reforma de la Administración Local. Análisis de la experiencia de determinados países. Nova York: UN (ST/ESA/SER.E/2), 1975.

ONU – Organização das Nações Unidas. Declaração de Estocolmo (Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano). Estocolmo, junho de 1972.

SANTOS Jr., Orlando A.; MONTADON, Daniel T. (org.). Os Planos Diretores Municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; Ippur/UFRJ, 2011.

PEREIRA, Elson M. (org.). A alegoria da participação. Planos Diretores Participativos pós-Estatuto da Cidade. Florianópolis: Editora Insular, 2015.

PLOGER, John. “Public Participation and the Art of Governance”. In: Environment and Planning

B: Urban Analytics and City Science, vol. 28, n. 2, 2001, pp. 219-241.

PROVAN, Keith; KENIS, Patrick. “Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness”. In: Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 18, n. 2, April 2008,

pp. 229-252.

RAMOS, Paulo R. B. “Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais”. In:

Revista de Informação Legislativa, vol. 49, n. 193, jan./mar. 2012, pp. 21-30.

RIVLIN, Alice. “Rethinking Federalism for More Effective Governance”. In: Publius: The Journal

of Federalism, vol. 42, n. 3, 2012, pp. 387-400.

SASSEN, Saskia. As Cidades na Economia Mundial. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SCHUMACHER, Ernst. Small is Beautiful. A study of economics as if people mattered. London: Blond & Briggs, 1973.

SILVA, Robson R. “Descentralização no Brasil: determinantes que limitam a sua efetivação”. In:

Argum, vol. 8, n. 2, maio/agosto 2016, pp. 167-180.

SILVA Jr., David da. “Territórios da Cidadania completa 9 anos”. In: Site da Fundação Perseu Abramo, 24/02/2017 <https://fpabramo.org.br/2017/02/24/territorios-da-cidadania-completa-nove-anos/> Acesso: 29/08/2021.

SOARES, Márcia M. Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. In: 8º Encontro da ABCP, Gramado (RS), 01 a 04 de agosto de 2012 (versão eletrônica: <https://cienciapolitica.org.br/web/system/files/documentos/eventos/2017/02/repasses-financeiros-uniao-aos-municipios-brasileiros>. Acesso: 22/09/2021).

SOARES, Márcia M.; MELO, Bruno G. de. “Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros”. In: Revista de Administração Pública, vol. 50, n. 4, 2016, pp. 539-562.

SOARES, Márcia M.; Machado, José A. Federalismo e Políticas Públicas. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Sérgio P. de; HESPANHOL, Rosângela Medeiros. "O Programa Territórios da Cidadania como Política Pública de Desenvolvimento Territorial". In: I Simpósio Orçamento Público e Políticas Sociais, Universidade Estadual de Londrina, 10 abril 2012.

SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. In: Revista de Administração, São Paulo, vol. 34, n. 1, 1999, pp. 61-69.

STEURER, Reinhard. “Disentangling governance: A synoptic view of regulation by government,

business and civil Society”. In: Policy Science, vol. 46, n. 4, Dezember 2013, pp. 387-410.

STRANGE, Susan. “The Declining Authority of States”. In: David Held and Anthony McGrew

(eds.), The Global Transformation Reader. Cambridge: Polity, 2000.

TORFING, Jacob; PETERS, Guy; PIERRE, Jon; SORENSEN, Eva. Interactive governance: Advancing the paradigm. Oxford: Oxford University Press, 2012.

TORRES, Lourdes; PINA, Vicente; ACERETE, Basilio. "E-Governance Developments in Europe: Reshaping governments' relationships with citizens". In: Governance, vol. 19, n. 2, April 2006,

pp. 277-302.

VILLAÇA, Flávio. As ilusões do Plano Diretor. [divulgado pela internet: <http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>], 2005.

ZANI, Felipe B.; TENÓRIO, Fernando G. “Gestão social do desenvolvimento: o desafio da articulação de atores sociais no Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ”. In: D&S, vol. 21, n.68, janeiro/março 2014, pp. 853-874.