PUBLICAÇÃO EXPRESSA

RELATÓRIO INSTITUCIONAL

ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS NO BRASIL E SEU DIÁLOGO COM A AGENDA URBANA

Equipe técnica:

Lizandro Lui
Doutor em Sociologia pela UFRGS, (CODUR/IPEA). Pesquisador do PNPD na Dirur/Ipea. Professor da FGV – Brasília.
email: lizandrolui@gmail.com

Marco Aurélio Costa
Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. Coordenador nacional do INCT/INPuT.
email: marco.costa@ipea.gov.br.

Carlos Henrique C. Ferreira Jr.
Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/ UFRJ, pesquisador bolsista do PNPD na Dirur/Ipea *email*: ferreira.carloshc@gmail.com

Cleandro Henrique Krause
Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. e*mail*: cleandro.krause@ipea.gov.br

.

Cidade: Brasília/DF
Editora: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano: 2024
Edição: 1ª
DOI: http://dx.doi.org/ri226261

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

ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS NO BRASIL E SEU DIÁLOGO COM A AGENDA URBANA[1]

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este Texto situa-se no âmbito do projeto de apoio à formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e tem por objetivo contextualizar os temas associados ao desafio de construir um novo pacto urbano no país. Um amplo conjunto de Notas Técnicas, Seminários e discussões foram realizados ao longo dos últimos dois anos, numa parceria IPEA e Ministério do Desenvolvimento Regional. A presente Nota discute as associações de município e seu papel na promoção das políticas de desenvolvimento urbano.

A análise textual do tema, em que se estabelece o encadeamento para a formulação da PNDU, demonstra o seguinte:

Assume-se nessa Nota que as políticas públicas são reconhecidas como instrumentos sociais importantes para o enfrentamento dos problemas públicos e para a promoção do desenvolvimento. Nesse sentido, a definição de política pública adotada nessa Nota gira em torno da ideia de transformação de uma realidade social percebida como problemática.

a. A União possui um papel importante na definição de instrumentos de coordenação e financiamento de um amplo conjunto de políticas públicas. Argumenta-se que essa lógica se mantém quando se pensa em política urbana.
b. O Governo Federal vem há décadas criando arranjos institucionais conhecidos como sistemas de políticas públicas. Argumenta-se que um arranjo semelhante seja necessário para a efetiva participação dos entes subnacionais no processo de desenvolvimento da política.
c. A capilaridade das associações municipais pode ser um importante recurso para a realização de fóruns, debates e promoção do engajamento dos entes locais à pauta do desenvolvimento urbano.
d. As associações de municípios são organismos de articulação dos interesses regionais. Contudo, a distribuição dessas organizações é desigual no território brasileiro e sua contribuição no desenvolvimento da política de

[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).

desenvolvimento urbano seria mais bem aproveitada se esse tipo de organização se engajasse em atividades como realização de fóruns de debate e concertação política.

INTRODUÇÃO

O objetivo da presente Nota é tratar de um tipo bastante abrangente de relação interfederativa: as associações de municípios. Existem muitas formas de associações de municípios tais como as Regiões Metropolitanas, os comitês de bacias hidrográficas, os consórcios públicos, as associações de municípios propriamente ditas etc. para ficarmos em alguns exemplos mais conhecidos. O foco da presente nota é discutir esse último tipo de arranjo, mais genérico do que os demais, e discutir de que forma esse tipo de formação institucional pode colaborar com a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Como bem destacado por Cruz et al.(2021) uma Região Metropolitana nasce da expansão urbana e produtiva de qualquer grande cidade, que se torna seu núcleo e incorpora território de municípios circunvizinhos às suas funções. Assim, a ideia de conformação de uma RM e de qualquer outro tipo de associação municipal passa também pela definição de funções públicas de interesse comum às várias localidades que integram o seu território. Assim, as RMs podem ensejar o associativismo municipal. Este, por sua vez, pode operar a partir de um amplo conjunto de gramáticas tal como de barganha e pressão, coordenação de ações conjuntas etc. Em síntese, pode-se dizer que o desafio teórico está em responder a uma questão central, levantada por Ostrom (1990): como um grupo que partilha uma situação de interdependência e de gestão de bens de uso comum pode organizar a si próprio, construindo uma estrutura institucional que mantenha a produção compartilhada de benefícios contínuos e sustentáveis, sem que seus integrantes se sintam atraídos pelas externalidades negativas (tal como o efeito carona) de processos de cooperação?

A descentralização promovida a partir da década de 1980 produziu resultados positivos ao país. Esse dado pode ser aferido pelas inovações administrativas feitas no plano local, pela redução de gargalos de ineficiência gerados pela excessiva centralização e pela pressão por maior democratização e participação a nível municipal. Para além dessas conquistas, é inimaginável que o país retorne ao modelo centralizador vivido até a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Os efeitos causados pela descentralização conferem poder e autonomia aos municípios e, obviamente, não eximem esse sistema de problemas. Seus resultados, ao longo das últimas décadas foram bastante díspares dentre as regiões

(Abrucio, 2007). A CF 88 não desenhou instrumentos de políticas públicas efetivos para lidar com a desigualdade regional.

Uma das características mais comuns entre as federações é a diversidade existente entre as regiões, os estados e os governos locais. As federações gozam de diferentes esferas de poder sobrepostas no território, e cada qual conta com distintos graus de autonomia. Desse modo, em um país federativo, é necessário considerar a autonomia política e administrativa dos entes para desenvolver políticas públicas. Essa tarefa, contudo, se torna mais complexa em um país como o Brasil, onde um largo conjunto de direitos sociais foi garantido pela CF/1988, dos quais a tarefa de implementação é compartilhada pelos três entes federados sobrepostos. Nesse sentido, a presença de consórcios públicos, regiões metropolitanas e associações de municípios ampliam o número de fóruns decisórios e complexificam ainda mais a tarefa de desenvolver políticas públicas.

Nos estudos sobre federalismo no Brasil existe um senso comum relativo à ideia de que a CF/1988 assegurou o caráter autônomo dos municípios brasileiros, elevando-os à categoria de entes federados (Abrucio, 2005; Almeida, 2005). É preciso, no entanto, fazer algumas ponderações em relação a essa tese. A "autonomia" concedida, por exemplo, é extremamente relativa. Os municípios possuem autonomia política para eleger seus representantes locais de forma independente da vontade dos governadores estaduais ou de qualquer outra força política externa. Em relação à autonomia para executar seus projetos e desenvolver suas políticas, os municípios, em sua imensa maioria, são, contudo, altamente dependentes da União, tanto em matéria financeira quanto legislativa. Arretche (2012) avalia que todas as políticas de maior impacto e relevância social (saúde, educação, gestão do espaço urbano, meio ambiente, saneamento, assistência social) são definidas pela União em termos de conteúdo, objetivos e critérios, cabendo aos municípios unicamente a tarefa de implementá-las.

Além disso, há uma extrema dependência financeira dos municípios em relação à União tendo em vista as restrições da base tributária dos impostos municipais. De acordo com a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan), três décadas após a promulgação da Constituição Federal, o quadro financeiro dos municípios é de desequilíbrio no que tange ao volume de receitas e à geração de arrecadação própria: em 2016, 81,7% dos municípios não geraram sequer 20% de suas receitas (Firjan, 2018). O mesmo estudo aponta ainda que quanto menor é o município, maior é a dependência das transferências federais, sendo que a média de geração de arrecadação própria de municípios de até 20 mil habitantes é de apenas 9,7%. Nesse

sentido, percebe-se que a capacidade arrecadatória continua muito restrita à União, tornando estados e municípios altamente dependentes de repasses constitucionais para o desenvolvimento das políticas públicas (Arretche, 2012).

A baixa capacidade de captação de receitas em nível local tende a produzir uma dinâmica extremamente crítica para os municípios brasileiros. Se, por um lado, eles têm a incumbência de entregar à população um vasto conjunto de serviços, por outro, permanecem dependentes dos repasses da União. Mesmos entre os municípios inseridos nas RMs (em geral, de maior porte populacional se comparados aos demais) a situação não se altera substantivamente em relação aos demais (não metropolitanos), na medida em que existem municípios-polo e com mais capacidade de atração de pessoas, investimentos, comércio, indústria e serviços – e, por consequência, de recolhimento de impostos – e municípios periféricos, não raro chamados de cidades dormitórios, os quais se vêem envoltos em um conjunto complexo de obrigações derivadas das dinâmicas intrínsecas à RM sem, contudo, terem capacidade técnica, administrativa e financeira para fazer a gestão das demandas decorrentes.

Observando mais de perto as dinâmicas metropolitanas em relação a sua capacidade de planejamento, Lima et al. (2020) investigam o planejamento municipal a partir do conceito de capacidades estatais. Nesse caso, os autores tomam os planos plurianuais de todos os municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre como resultado das capacidades estatais instaladas, produtos da capacidade burocrática. Os autores constatam que em todos os planos analisados, há um amplo conjunto de inconsistências e fragilidades e que o porte populacional não tem influência nos resultados dado que, com exceção de Porto Alegre, todos os planos refletem a baixa qualidade das burocracias instaladas na área do planejamento municipal.

Conforme apontado anteriormente, a CF/1988 elevou os municípios à categoria de entes federados. Podemos afirmar que já era um dado tacitamente sabido naquele momento, que boa parte dos municípios brasileiros compartilhava da mesma base de recursos hídricos, demandas de mobilidade, transportes, saneamento e que, no caso de uma RM, a ação de um ente impactaria sobre os demais. Desse modo, pode-se cogitar que os constituintes esperavam que os municípios, usufruindo de sua autonomia política e administrativa, desenvolvessem formas de cooperação e coordenação da gestão das suas demandas comuns, mesmo que, naquela época, isso não estivesse explicitado no texto constitucional.

A temática da coordenação interfederativa na implementação de políticas públicas tem permeado o debate contemporâneo sobre o federalismo. Além da clássica tríade União, estados e municípios, novos arranjos institucionais como comitês metropolitanos, conselhos,

comissões e consórcios também passaram a ser importantes espaços em que as políticas públicas são discutidas e estruturadas (Gomide e Pires, 2014). Para instigar o debate, mobilizamos a tese de Paul Pierson que afirma que "no federalismo, dada a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são, de forma frequente, modestamente coordenadas" (Pierson, 1995, p. 451), para pensar em como operam as formas de cooperação e coordenação nas associações de municípios. Nesse sentido, assume-se aqui dois pressupostos interconectados: i) no sistema federativo, há espaço para iniciativas dos entes subnacionais, dada a sua autonomia política; e ii) deve haver um alinhamento, uma convergência nas ações dos agentes públicos que representam os vários entes federativos.

A coordenação que Pierson (1995) aponta como deficitária nos sistemas federativos descende justamente da falta de coesão entre as iniciativas dos entes federados, que se utilizam da prerrogativa da autonomia para executar ações de interesse próprio, sem observar como esses esforços se coadunam uns com os outros.

É conveniente ressaltar que, historicamente, os estudos sobre coordenação federativa deram mais atenção ao papel do governo federal como indutor das relações intergovernamentais, deixando de lado o papel dos outros entes federados e os arranjos institucionais, tais como as associações de municípios. Por sua vez, o conceito de cooperação intergovernamental entra nas discussões sobre implementação de políticas públicas em países federativos pelo fato de que, em modelos de Estado como esse, aumentamos centros de poder decisório sobre as políticas públicas (Lotta *et al*., 2014). O conceito de coordenação federativa surge no sentido de que cabe ao governo central garantir que as políticas sejam implementadas em cada município da forma que foram concebidas, garantindo que todos os cidadãos tenham igual acesso aos serviços e direitos.

Conforme apontam Soares e Machado (2018), a multiplicação de centros decisórios nas federações torna desafiadora a realização de políticas públicas que dependem da convergência entre escolhas governamentais em direção à realização de objetivos ou metas previamente estipuladas no conteúdo da política. Sendo assim, entendemos que a cooperação entre os entes federados não necessita obrigatoriamente de uma sincronização completa de interesses entre as partes, mas, sim, da negociação acerca dos interesses comuns. A cooperação é movida, como apontam os autores, pelo comportamento auto-interessado de múltiplos atores que decidem atingir seus objetivos conjuntamente.

Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014) e Arretche (2012) realizaram uma análise sobre a condução de uma variedade de políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, saneamento básico, cultura, combate à pobreza, etc.) ao longo das últimas décadas. Em todas elas, mesmo considerando que o processo de descentralização já havia acontecido, foi identificado o protagonismo do governo federal na proposição, na normatização, no financiamento, na indução e na coordenação de políticas e programas. Nesse sentido, as autoras assumem a ideia de que a autoridade de decisão sobre as políticas públicas segue sob o domínio da União, enquanto a implementação dos serviços fica a cargo dos entes subnacionais.

Neste texto, sustenta-se a tese de que, para que os arranjos de cooperação tenham sucesso, deve prevalecer o entendimento pragmático de que os esforços coletivos valem mais a pena ou darão mais retorno do que os esforços individuais e, por isso, a cooperação entre os entes municipais precisa se concretizar. As associações de municípios, objeto de análise desse texto, serão compreendidas como arranjos institucionais que possuem potencial para contribuir com a promoção de políticas públicas de desenvolvimento. As políticas públicas são reconhecidas como instrumentos sociais importantes para o enfrentamento dos problemas públicos e para a promoção do desenvolvimento (Lima, D'Ascenzi, et al., 2021). Nesse ponto, tal visão se coaduna com a definição de políticas públicas que as concebe enquanto iniciativas voltadas à transformação de uma realidade social percebida como problemática. Por conseguinte, assume-se que as políticas públicas têm potencial para provocar mudanças sociais, e que o desenvolvimento multidimensional pode qualificar seu sentido e direção. Contudo, a ideia de que as realidades sociais precisam ser percebidas como problemáticas e merecedoras de ação exige um olhar para os fatores cognitivos que permeiam o processo de produção das políticas públicas. Em outras palavras, para que as associações de municípios sejam organizações relevantes para a promoção e para o desenvolvimento de uma política nacional de desenvolvimento urbano é preciso que os atores locais que coordenam as múltiplas associações entendam o urbano como uma questão a ser resolvida. Argumentaremos, ao longo dessa Nota, que a União deve ser a responsável por produzir uma comunicação clara e criar instrumentos de engajamento e participação das organizações de nível subnacional – tais como os consórcios, regiões metropolitanas e associações. Retomando o clássico conceito de Ostrom (1990), é preciso que se crie um arranjo institucional que consiga lidar com as demandas de ação coletiva dos atores sociais.

REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DOS MUNICÍPIOS E DE SEUS VARIADOS TIPOS DE ASSOCIAÇÕES NO DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As associações de municípios não são objetos de análise muito populares dentro do campo das políticas públicas. Outros arranjos como regiões metropolitanas e os consórcios públicos catalisaram de forma mais efetiva a atenção dos pesquisadores nas últimas décadas. Contudo, o balanço dessas duas experiências não é claro ou definitivo quando se pensa na efetividade dessas organizações em produzirem efeitos positivos nas políticas públicas.

Klink (2009) apresenta um conjunto de conclusões pouco otimista em relação à experiência metropolitana no Brasil. Para o autor, a presença vacilante das esferas estaduais e federais na condução e financiamento de um projeto metropolitano provocou vazios e descompassos na gestão por todo o país. Segundo Klink (2013):

> [...] o balanço preliminar do mosaico de experimentação institucional voltada para a "desfragmentação da gestão pública" ou o "associativismo territorial" em áreas metropolitanas, em um contexto marcado pela maior presença do Estado brasileiro em geral, e dos governos estaduais em particular, não é animador. O permanente estágio entre "o arranjo e a fluidez" das novas institucionalidades não pode ser dissociado do fato de que, em comparação à fase tecnoburocrata dos anos 1970, presencia-se atualmente uma "reestadualização mitigada". Esse processo está cercado por um número maior de atores e interesses (União, governos locais, empresas, movimentos etc.) que disputam a hegemonia sobre a construção da escala urbano-metropolitana, sem que isso tenha desencadeado uma agenda metropolitana mais consistente em torno do planejamento e gestão dos serviços de interesse comum (KLINK, 2013, p.105).

Conforme Abrúcio (2005), Souza (2007) e Lima et al. (2020), no processo de redemocratização, as regiões metropolitanas e suas agências de planejamento, criadas durante o regime militar, em 1973, foram enfraquecidas ou reduzidas a meros órgãos administrativos, sem poder político e competências para intervir de forma eficaz nos assuntos locais perante os municípios providos de ampla autonomia – concedida pela Constituição. Os autores apontam que os instrumentos de planejamento e gestão metropolitanos adotados após a redemocratização se mostraram frágeis e ineficientes diante do intenso processo de metropolização do país. O resultado disso foi, de acordo com o que afirma Abrúcio (2005), o desenvolvimento de um "municipalismo autárquico" em detrimento das formas compartilhadas de gestão do território. Os autores reiteram que, apesar das RMs terem sido institucionalizadas pelos governos estaduais a partir da década de 1990, isso não significa que, de fato, instituiu-se no país uma governança metropolitana.

É possível, contudo, elaborar outro entendimento a respeito do processo descrito no parágrafo anterior. Identifica-se que há um pressuposto presente na literatura sobre a governança metropolitana relativa à característica *top-down* das relações entre RMs e governo central, ou seja, espera-se que a União e os estados sejam agentes decisivos na condução da governança metropolitana na esfera local (Garson, 2009).

Klink (2013) descreve o desenvolvimento das RMs brasileiras a partir da forma como o governo federal construiu políticas para lidar com essa demanda – e novamente, observa-se um raciocínio que pressupõe uma ação proativa da União em lidar com as questões de âmbito metropolitano e local. É preciso, contudo, ressaltar que houve também uma relativa inércia dos governos dos municípios metropolitanos nos anos 1990 em coordenarem políticas públicas de escopo intermunicipal. Pode-se cogitar que, naquele momento, para aqueles atores sociais específicos (os prefeitos dos municípios metropolitanos), organizar uma estrutura institucional de cooperação não era interessante.

Os estudos que se propõem a discutir a temática da governança metropolitana no Brasil compartilham do entendimento de que a trajetória política e institucional é determinante para compreender as relações que se desenvolvem nesses espaços e, principalmente, para explicar o motivo pelo qual a própria governança ainda enfrenta percalços para se consolidar. Conforme Garson (2009, p. 67),

> [...] o conceito de path dependence, estendido por North à mudança institucional, pode esclarecer a trajetória seguida pelo tratamento da questão metropolitana no Brasil. O legado histórico de um municipalismo autárquico e a escassa experiência de desenvolvimento de políticas urbanas e regionais limitam o desenvolvimento de instituições para lidar de forma eficiente com as externalidades que prevalecem em aglomerações urbanas fortemente adensadas.

Klink (2013, p.84) aponta ainda que "os desafios que cercam a governança metropolitana devem ser analisados a partir de uma leitura geográfica e histórica". Desenvolvemos nesse texto, no entanto, um entendimento distinto do pensamento do autor, visto que esse tipo de análise tende a privilegiar sobremaneira a *path dependence* – modo de pensar oriundo da vertente conhecida como institucionalismo histórico. Propomos uma abordagem pragmática, mais voltada à forma como os atores sociais, no momento histórico em que vivem, entendem e se mobilizam para resolver os problemas metropolitanos, agregando poder explicativo aos fenômenos metropolitanos. Em nenhum momento estamos refutando as abordagens existentes; estamos, sim, agregando mais uma camada de análise dos fenômenos sociais – a de como os atores sociais entendem o universo social em que vivem e como agem sobre ele.

Em relação aos consórcios públicos, o surgimento desse tipo de arranjo passou a ser considerado uma alternativa de organização regional das demandas e dos serviços de saúde a partir de uma ideia de cooperação interfederativa (Morais & Chaves, 2016). O estudo de Silva *et al*.(2017) aponta que os consórcios de saúde, por abrangerem diversos municípios dentro de uma região, organizam a demanda por consultas especializadas e por serviços de média e alta complexidade, beneficiando, sobretudo, os municípios de menor porte. A literatura tem se dedicado à compreensão do processo de criação e do funcionamento dos consórcios públicos intermunicipais. Os estudos enfatizam como essas organizações possibilitam a economia na compra de medicamentos (Amaral & Blatt, 2011; Ferraes & Cordoni Junior, 2007), como contribuem no acesso aos serviços de média complexidade (Nicoletto *et al*., 2005; C. R. Silva *et al*., 2017), quais elementos são facilitadores no processo de desenvolvimento de ações que envolvam cooperação intergovernamental (Botti et al., 2013; Galindo *et al*., 2014; Rocha, 2016), qual a satisfação dos usuários dos serviços de saúde (Muller & Greco, 2010) e qual a percepção dos gestores que compõem o consórcio sobre os problemas de saúde ambiental (Morais & Chaves, 2016). Esses variados estudos referem-se a consórcios situados em todas as regiões do país.

Abrúcio *et al.* (2013) afirmam que os consórcios intermunicipais surgiram como um mecanismo de coordenação que se localizam em esferas que extrapolam os limites territoriais dos municípios. Essas organizações podem ser entendidas enquanto uma alternativa organizacional visto que integram os entes federados de uma dada região. Todavia, a formação dos consórcios públicos é uma escolha autônoma dos municípios e não precisa necessariamente obedecer à divisão territorial da Comissão Intergestores Regional (CIR) do estado da federação em que se encontram ou mesmo estar em consonância com qualquer outra divisão político-institucional do território. Dessa forma, corre-se o risco de se ter um sistema de política pública fragmentado, onde os esforços não caminham em direção ao mesmo objetivo (Silveira Filho *et al*., 2016). Conforme já apontado, é importante que as esferas de gestão de políticas de saúde atuem de forma coordenada, desafio este já apontado pela literatura sobre políticas públicas (Grin & Abrucio, 2017; Segatto & Abrucio, 2016). O estudo de *Lui et al.* (2020) argumenta que os consórcios operam a partir de uma lógica situacional, resolvendo de forma pontual as demandas trazidas pelos gestores municipais, sem, contudo, atentar-se para um olhar mais abrangente sobre as políticas públicas em seus territórios. Os consórcios também se movem muito de acordo com as diretrizes estabelecidas pela União, principalmente quando essa relação implica na oferta de recursos por parte do governo central para a efetivação de políticas em âmbito local.

A partir de uma revisão de literatura sobre a produção brasileira sobre o tema, Flexa e Barbastefano (2020) indicam que os consórcios de saúde proporcionam aos municípios ganhos de escala na compra de medicamentos, racionalidade de processos e despesas e a realização de projetos regionais conjuntos, o que seria, segundo os autores, inviável para um município sozinho. Todavia, todas as pesquisas sobre os consórcios públicos identificadas a partir desse estudo são do tipo "estudos de caso", ou seja, são pesquisas dedicadas a compreender a inserção de um consórcio dentro das particularidades de uma região.

Dessa forma, ainda é necessário pensar sobre o papel das associações de municípios, em seu sentido amplo, na federação brasileira e seu papel no desenvolvimento das políticas públicas, em especial, a política urbana.

Em uma federação heterogênea e desigual como a brasileira, na qual os entes municipais também gozam de autonomia política e administrativa, é importante desenvolver iniciativas de coordenação entre os entes federados para a implementação de políticas públicas. Bichir et al. (2020) apontam que é relevante também observar as consequências do macro arranjo institucional sobre as políticas sociais. Nesta Nota, segue válida a tese defendida por Arretche (2012) de que há um importante jogo de forças federativo e que a União possui maiores instrumentos legais e financeiros para induzir o desenvolvimento e a implementação das políticas públicas dentre os entes subnacionais. Segundo a autora, boa parte do *policy decision-making* está concentrada na União, ao passo que os governos subnacionais ficam a cargo do *policy-making*, ou seja, cabem implementar as diretrizes outrora formuladas. Conforme apontam Bichir *et al*. (2020), tal centralização decisória se justifica, principalmente, em razão de seus efeitos importantes para manutenção da própria unidade nacional e por suas consequências do ponto de vista da redução de desigualdades entre as unidades subnacionais.

Uma das principais questões que os estudiosos sobre federalismo se fazem é: como garantir autonomia político-administrativa aos entes federados ao mesmo tempo em que se pretende implementar políticas públicas de caráter universal? No Brasil, essa resposta tem sido respondida ao longo dos anos por diversos autores (Abrucio, 2007; Bichir, 2020; Grin & Segatto, 2021; Lui *et al*., 2020; Segatto & Abrucio, 2018). Dentre as respostas mais robustas para essa questão, está a criação do que se chama "sistemas de políticas públicas" de modo a garantir que esforços sejam feitos no sentido de estabelecer um sistema coordenado e cooperativo entre os entes federados.

A entrada das associações de municípios dentro do debate da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e da implementação das políticas públicas precisa estar situada dentro de um panorama maior que trate dos arranjos institucionais relativos aos sistemas nacionais de políticas públicas. Assim como os consórcios públicos, as associações de municípios são frutos da autonomia político administrativa que os municípios passaram a gozar nas recentes décadas no país. Para prospectar qual o papel desses tipos de arranjos na condução das políticas públicas em nível local, é preciso compreender como se dá a distribuição do poder decisório e financeiro no Brasil.

Conforme apontado por Bichir et al. (2020), a centralização de poder decisório no nível federal, costumeiramente, ocorre no âmbito de arranjos institucionais particulares, alcunhados pela literatura de sistemas nacionais de políticas públicas. Nesse sentido, conforme apontam os autores, trata-se de artifícios institucionais que remontam às reformas de políticas sociais ocorridas a partir dos anos de 1990 no Brasil, as quais aumentaram o poder de coordenação federativa da União e passaram a situar os estados e municípios como atores importantes no processo de implementação dos direitos postulados na CF 88. Tais sistemas, contudo, definem parâmetros nacionais generalizantes que visam a implementação das políticas públicas. Dado que a União concentra a maior parte da arrecadação dos recursos, o instrumento conhecido como repasses condicionados foi utilizado como mecanismo de *enforcement* para catalisar a colaboração dos demais entes federados.

Assim, a partir dos anos 1990, a União passou a controlar também grande parte da agenda de políticas públicas dos entes subnacionais. Conforme apontam Bichir et al. (2020), esses arranjos têm potencial para reduzir as desigualdades regionais dado que se constroem parâmetros mínimos nacionais de provisão de bens e serviços públicos. Obviamente, conforme apontam os autores, esses sistemas nacionais são variados e apresentam formatos institucionais diversos. Nesse sentido, cada qual define objetivos, arenas de concertação, ferramentas e incentivos próprios para induzir o desenvolvimento das políticas públicas.

Também é importante destacar que a centralização de recursos e de autoridade legislativa da União não significa que os demais entes federados sejam agentes passivos no processo de implementação das políticas públicas. Nos níveis subnacionais, há um amplo conjunto de arranjos institucionais e espaços decisórios importantes. Nesses, acréscimos, adaptações e ajustes são sempre comuns e necessários para que as políticas tenham maior aderência aos contextos locais.

Conforme destacam Silva et al. (2021), a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) em 1990 representou não só um ponto de inflexão em termos de universalização dos serviços de saúde no Brasil, como também inaugurou um desenho de política pública que foi disseminado para outros setores. Tendo em vista a realidade heterogênea que marcava a federação brasileira e as dificuldades de materializar o processo de descentralização das políticas de saúde de forma plena em muitos municípios, um conjunto de esforços foi feito pelo Ministério da Saúde, principalmente a partir dos anos 1990, para consolidar o processo de regionalização das políticas de saúde. As estratégias governamentais voltaram-se para a consolidação de instâncias regionalizadas de gestão do sistema de saúde, como a organização das Coordenadorias Intergestores Regionais, a criação das Regiões de Saúde, a consolidação dos consórcios intermunicipais e o estabelecimento da Programação Pactuada Integrada e dos contratos organizativos de ação pública (Lui *et al*., 2020). Nesse sentido, os autores indicam que o novo desenho institucional da saúde tinha como premissa principal seu caráter de busca pela equidade, pela universalidade e com a previsão de participação em sua estrutura de governança dos três níveis de governo e de diferentes atores sociais. Conforme indica Machado (2009) apesar da complexidade deste desenho institucional do SUS, que abrange Comissões Intergestores Tripartites e Bipartites, Colegiados Regionais e Conselhos Gestores nos governos de todos os níveis, é notório que o SUS foi capaz de expandir e de qualificar a oferta de serviços de saúde pública pelo país.

Conforme indicam Silva *et al*. (2021), o sucesso do SUS fez com que seu desenho passasse a ser defendido em outras políticas setoriais tais como o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNRH), em 1997; o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005; o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 2005; o Sistema Nacional de Cultura (SNC), em 2010; e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) em 2018. Os autores também apontam que, desde 2009, está prevista a construção do Sistema Nacional de Educação, ainda carente de regulamentação. Contudo, na área de desenvolvimento urbano, é preciso trabalhar no sentido de construir um esforço para a construção de um sistema nacional que integre, coordene e financie as políticas públicas nessa área. A própria PNDU, nesse sentido, pode contribuir nesse sentido. É preciso sempre lembrar que, embora cada área de política pública seja distinta entre si, todas elas criaram elementos comuns ao seu desenho, tais como mecanismos de coordenação, financiamento, estabeleceram formas de exercício de poder dos governos subnacionais e se preocuparam em garantir a participação social.

Um ponto importante, tanto da política de Saúde, quanto de Assistência Social, é que ambas utilizam as Normas Operacionais Básicas como ferramenta para intermediar e negociar a implementação das diretrizes positivadas no texto formal da política. Ao longo das últimas décadas, em cada uma das áreas apontadas, houve a aprovação através de resoluções de um amplo conjunto de normas operacionais que visaram responder às demandas emergentes dentro de cada área de política pública. Isso demonstra que, mesmo uma vez aprovada e normatizada a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), será necessário criar um ambiente organizacional permanente de concertação, negociação e acompanhamento da implementação das políticas urbanas de caráter local.

A construção de uma PNDU é, certamente, desafiadora. A construção de um sistema nacional, tal como existe em outras áreas, é de extrema relevância. Quando se fala em sistema nacional, se quer dizer, basicamente, criar um arranjo institucional onde os entes federados possam participar e tomar as decisões de forma pactuada. Não é possível conceber que uma vez legislados ou normatizados os programas e ações da PNDU, esses serão automaticamente implementados. Outrossim, é necessário criar um arranjo institucional que coordene as ações, estabeleça regras de repasse de recursos e financiamento e garanta aos entes subnacionais autonomia decisória. Também não é possível acreditar que a política formal possa prever todas as demandas dos municípios na área de desenvolvimento urbano. Ações guiadas pelo ideário das "cidades inteligentes" são altamente dependentes das demandas locais e cabe à União prover assistência técnica e administrativa às iniciativas locais.

O QUE SÃO AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS?

As associações de municípios (AM) são entidades jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com duração indeterminada e estatuto próprio, aprovado em Assembleia Geral. A presente Nota busca compreender como as associações de municípios podem representar um canal de cooperação intermunicipal e podem colaborar com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

De acordo com Arretche (2012), ao longo da década de 1990 a responsabilidade pela implementação de um extenso conjunto de políticas públicas passou para os municípios que, em geral, possuem baixa capacidade administrativa, de arrecadação de recursos e técnica. Contudo, no entendimento da autora, a União permaneceu com grande parte dos recursos e com a soberania legislativa sobre as políticas públicas. Assim, por meio de transferências constitucionalizadas e convênios voluntários, os recursos financeiros começaram a serem repassados pela União aos demais entes subnacionais. Nesse contexto geral acontece um

descompasso de efetividade da descentralização que pode explicar a criação e a proliferação dos consórcios no país. Ou seja: os municípios são altamente dependentes dos recursos financeiros e técnicos oriundos do governo federal e, ao mesmo tempo, são os responsáveis pela implementação das políticas. Significa dizer, em outras palavras, que eles são encarregados da efetivação dos direitos à saúde, educação, saneamento, dentre outros, à população brasileira, contudo, dependem de recursos federais para atuar. Assim, dada a autonomia política conferida à esfera municipal de governo, as prefeituras passaram a criar estruturas de cooperação interfederativa para, de forma conjunta com outros municípios, conseguir implementar as políticas públicas em seus territórios. Desde a Constituição Federal foi criado um amplo conjunto de canais institucionais e arranjos que integraram esforços entre os entes federados a fim de viabilizar a implementação das políticas públicas (Lui & Schabbach, 2020).

Partimos do princípio básico de que os prefeitos e os demais atores inseridos em uma associação são agentes racionais que pretendem maximizar os seus ganhos e diminuir os seus custos. Além disso, trabalharemos com a premissa de que há assimetria de informações e que os agentes, ao tomarem uma decisão dentro de uma associação formada por vários atores, precisarão considerar a ação dos demais. Nesse sentido, a previsibilidade de comportamento é importante nesse contexto em que estamos querendo explicar o funcionamento dessas organizações. Uma situação que se tenta evitar é o comportamento carona (*free rider*, em inglês), ou seja, alguém que não arca com os custos envolvidos na construção de uma política pública, mas se aproveita dos ganhos oriundos dos esforços alheios. Esse dilema é antigo dentro da ciência política e remonta à tese desenvolvida por Mancur Olson (1999). Nesse sentido, o desenvolvimento de uma associação de municípios requer a construção de uma estrutura institucional que consiga lidar com os interesses dos municípios em nível local e criar instrumentos de resolução das demandas.

Ostrom (1990) propõe a noção de "tragédia dos comuns" para expor a necessidade de criação de uma estrutura institucional que oriente os esforços dos agentes sociais a fim de garantir benefícios coletivos e compartilhados em situações em que a não cooperação poderá resultar em uma situação em que todos perdem. Pode-se afirmar que os atores inseridos numa associação, nesse caso, os prefeitos que representam os entes municipais, têm interesse em realizar uma boa gestão de entrega de bens e serviços aos cidadãos. Neste caso, os prefeitos de uma mesma região compartilham da mesma situação. O propósito de uma associação é resolver os problemas comuns desses atores sociais. Portanto, a cooperação, os constrangimentos para quem desviar das normas e a estipulação de regras que garantam a

cooperação dentro de uma associação são a chave para o seu desenvolvimento, visto que permite a resolução de problemas de coordenação no uso de recursos comuns.

No que concerne à reflexão sobre as associações, em 2010, um estudo sobre o associativismo territorial brasileiro constatou a existência de 262 associações de municípios no Brasil. Em nível nacional, destacam-se a Associação Brasileira de Municípios (ABM), criada em 1946; a Confederação Nacional de Municípios (CNM), fundada em 1981; e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), constituída em 1989.

Mello (1997) destaca que o associativismo municipal não é uma exclusividade do Brasil, mas sim uma prática adotada em vários países, com os objetivos de promover o fortalecimento dos municípios como nível de governo e de facilitar a prestação de certos serviços públicos, mediante a criação de escalas populacional, financeira, econômica e técnica, sem as quais seria inviável a prestação desses serviços em padrões adequados, no caso de pequenos municípios. Conforme aponta Mello (1997), houve ao longo da história brasileira movimentos de valorização do poder local. O autor destaca a Constituição de 1934 que fortaleceu significativamente a posição do município no sistema governamental brasileiro, explicitando, ao contrário das constituições anteriores (1824 e 1891), a autonomia do município e, assim, diminuindo profundamente a manipulação dos governos municipais pelos estaduais. Contudo, Mello (1997) destaca que sua pouca duração, com a implantação do Estado Novo e do centralismo que o caracterizava, não diminuiu, entretanto, a preocupação com a falta de autonomia municipal. O autor também indica que, no final da primeira metade do século XX, um intenso movimento em prol dos governos locais havia se formado não apenas no Brasil, mas também em caráter internacional. Mello (1997) também relata que, na época, um grupo de municipalistas foi designado pela Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal para estruturar e implantar a Associação Brasileira de Municípios, que foi solenemente instalada no Ministério da Fazenda em 15 de março de 1946. Conforme aponta o autor:

> Sob a direção de Rafael da Silva Xavier, que foi secretário-geral do IBGE e, depois, superintendente-geral da Fundação Getúlio Vargas, foi lançada, em todo o país, a Campanha Municipalista, voltada, principalmente, para o restabelecimento da autonomia municipal e o fortalecimento dos governos municipais na Constituição de 1946. Isso efetivamente ocorreu, ampliando, ainda mais, a autonomia municipal e suas fontes de receita. Trabalho semelhante foi realizado também, com bastante êxito, em diversas constituintes (assembleias) estaduais. Em 1950, a ABM começou a realizar, a cada dois anos, congressos nacionais de municípios. Durante o segundo, no município de São Vicente, São Paulo, em 1952, foi criado o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) como seu órgão técnico voltado para

> as atividades de treinamento e assistência técnica aos governos municipais. (Mello, 1997, p. 57)

Conforme destaca Nonato (2019), as associações de municípios brasileiras desempenham uma função de destaque, sendo instrumento essencial para o desenvolvimento regional e o fortalecimento da autonomia política, administrativa e financeira dos governos municipais. Contudo, o autor reforça a tese já referendada na literatura que discute consórcios (Grin & Segatto, 2021; Lui *et al*., 2020) de que esse tipo de organização intermunicipal (seja ela associação e municípios ou consórcios) são frutos de imperativos situacionais decorrentes da situação vivida pelos municípios brasileiros. Conforme já apontado, os municípios passaram a cumprir um papel de destaque na implementação de um amplo conjunto de políticas públicas, sem, contudo, possuir capacidade técnica, financeira e administrativa para tal. Assim, esse tipo de organização é criada no intuito de prestar algum tipo de assistência técnica, política ou operacional aos municípios. Um outro ponto importante, a agenda desse tipo de organização é pautada a partir da deliberação dos prefeitos participantes e o que estes entendem como estratégico dentro de um contexto social específico. Esse dado é bastante pertinente na presente discussão dado que a chave para que as associações de municípios se engajem na política de desenvolvimento urbano é que o entendimento dos prefeitos que compõem a mesma seja direcionado para tal. Afinal, uma associação responde aos imperativos situacionais enfrentados pelos municípios. Para que estas se mobilizem em torno da política urbana, é preciso que, antes, isso seja uma questão importante para os prefeitos.

Após análise da trajetória das associações de municípios no Brasil, percebe-se que elas obedecem a uma lógica intrinsicamente "*path dependence*", ou seja, seu desenvolvimento reflete o jogo de forças institucionais entre a União e os entes subnacionais.

Conforme Azevedo (2004), a trajetória altamente centralizadora da União começa a mudar a partir a redemocratização e reorganização do modelo federativo brasileiro. Conforme o autor, as constituições anteriores, ao tratarem da autonomia municipal, dirigiam-se não aos municípios, mas aos estados. Nesse sentido, a autonomia dos municípios ficava refém dos interesses de outro ente federado, pois competia aos estados a criação de municípios e a elaboração da lei orgânica dos municípios que se localizassem em seus territórios. A primeira importante inovação nesse campo que ocorreu antes de 1988 deu-se no estado do Rio Grande do Sul, onde cada município tinha a possibilidade de regulamentar seu próprio funcionamento e se associar com outros, se assim quisesse. Conforme o autor, a inovação trazida pela assembleia legislativa permitiu aos municípios que regulassem a si próprios. Em outros casos, conforme Azevedo (2004), os estados do Paraná e da Bahia permitiram apenas que suas

respectivas capitais tivessem autonomia administrativa, não estendendo esse direito aos demais municípios.

Observa-se que há uma certa divergência na literatura sobre a data de criação das primeiras organizações desse tipo no país. Conforme apontam Dias e Marques (2003), em estudo efetuado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) em 1978 apontava as associações de municípios (AM) em Santa Catarina como as mais antigas do país, com exceção apenas para uma associação de municípios fundada no Rio Grande do Sul em 1960 – Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (AMVRS), com sede em Novo Hamburgo. Segundo as autoras, duas outras associações de municípios daquele estado da federação foram fundadas em 1961, mesmo ano de fundação da primeira associação em Santa Catarina – Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC). De qualquer forma, o fato é que esse tipo de organização surgiu no Sul do país, antes da redemocratização.

Segundo Dias e Marques (2003), a criação dessas associações no estado catarinense deve-se, sobretudo, ao pioneirismo e iniciativa dos prefeitos do meio oeste catarinense na década de 1960. As autoras também destacam que se pode observar dois agrupamentos de municípios – um ocupando o Meio Oeste Catarinense e o outro, como uma mancha contígua seguindo na direção do leste, cobrindo o Alto Vale do Itajaí. Nesse sentido, fica implícito que tais atores políticos tinham um entendimento comum de região e da necessidade de estabelecer uma estrutura institucional que garantisse o diálogo e a concertação. A ideia de criação de mais associações, conforme as autoras, foi se difundindo ao longo daquela década. Também é possível identificar que municípios podem migrar de uma associação para outra, conforme seus interesses. Conforme apontam, em 1966, com a criação da Associação dos municípios do planalto norte catarinense – AMPLA, essa mancha contígua alastrara-se na direção do Norte e pela primeira vez ocorre desligamento de municípios de uma associação para integrar outra em fase de formação. Trata-se da transferência dos municípios de Irineópolis, Matos Costa e Porto União para a AMPLA (Dias & Marques, 2003, p. 34).

O estudo de Dias e Marques (2003) mostra que, rapidamente, as associações se difundiram por todo o território catarinense ao longo da década de 1960. Segundo as autoras:

> Em fevereiro de 1968, com a criação da Associação dos municípios do oeste de Santa Catarina –AMOSC, a configuração regional das AM alcançava a divisa do Estado com a Argentina. Em agosto do mesmo ano, com a criação da Associação dos municípios da região serrana – AMURES e da Associação dos municípios do nordeste de Santa Catarina – AMUNESC, esse formato organizacional atingia o Planalto de Lages e a porção nordeste do Estado. Os municípios situados

> próximos ao litoral, de Piçarras, ao norte, até o extremo Sul, não estavam ainda agrupados em AM. Além disso, até agosto de 1968, ainda não havia acontecido nenhum desdobramento em novas associações (Dias & Marques, 2003, p. 34).

Em relação às razões da associação no estado Catarinense, Dias e Marques (2003) apontam que os estatutos analisados manifestam a necessidade sentida pelos prefeitos de integrar os municípios como estratégia para fortalecer a região em relação ao Estado e a carência de atendimento, por parte dos governos federal e estadual da época, às necessidades de infraestrutura para o desenvolvimento regional. Ou seja, conforme apontam as autoras, necessidades pragmáticas e um senso de resolução de problemas guiou os prefeitos a se associarem. As autoras ainda ressaltam que o início dos anos 1960 foi marcado pela profunda insatisfação com a insuficiência de integração rodoviária e de fornecimento de energia elétrica no Estado.

Azevedo (2004) aponta que a tradição centralizadora comprometeu a capacidade dos municípios exercerem sua autonomia, mantendo-se uma mentalidade que transforma o município em mera instância de administração de recursos repassados pela União e pelos estados. O autor é ainda mais crítico quando aponta que tal cultura cria a necessidade de que o município esteja sempre alinhado às políticas dos outros entes da federação, estabelecendo uma relação de sujeição do município aos Executivos Estadual e Federal. Contudo, é preciso apontar que os esforços conduzidos por todos os entes federados nas últimas décadas são da criação do que Bichir *et al.* (2020) chamam de sistemas de políticas públicas, ou seja, um sistema coordenado entre todos os entes federados para que exista cooperação e garantia de autonomia dentre todos os entes federados.

Diante desta tradição centralizadora (Abrucio, 2007; Abrucio *et al*., 2020; Arretche, 2012; Lui *et al.*, 2020) e dos desafios postos pela Constituição de 1988 (Bichir, 2020; Contarato *et al*., 2019; Lima *et al*., 2020; Lima, Aguiar, *et al.*, 2021), os municípios buscaram reunir esforços, dividindo experiências e criando modos de cooperação. Uma destas formas foi a criação de associações municipais e de consórcios públicos.

Um ponto importante nessa discussão é a concentração de recursos na União e conflitos distributivos dentre os entes subnacionais. Isso cria uma situação que os prefeitos e governadores precisem vir até a sede do governo federal solicitar e barganhar por recursos, seja pela via do Executivo, seja pela via do Legislativo, através de emendas parlamentares ao orçamento. A expressão “pires na mão” (Rezende, 1997) é usada para ilustrar esse movimento dos prefeitos indo até Brasília solicitar recursos. Dentro desse debate, a literatura

especializada já identifica, há décadas, o viés alocativo dos recursos federais nos entes subnacionais (Baião & Couto, 2017; Meireles, 2019), ou seja, de que o governo federal distribui mais recursos para regiões governadas por aliados e menos para regiões governadas por partidos da oposição no plano nacional. Também é preciso apontar, conforme destaca Meireles (2019), que grande parte dos recursos discricionários no Brasil é distribuída por meio de transferências voluntárias da união (TVU), que são solicitadas pelos governos subnacionais por meio de propostas e planos de investimentos detalhados.

A análise de Dias e Marques (2003), narrando a criação de uma associação no oeste catarinense no ano de 1968 ilustra o argumento proposto pelos autores. Identifica-se que a lógica de ação dos representantes dos entes subnacionais baseava-se na gramática de se deslocarem até a capital federal para buscar recursos para sua região.

> Desde sua criação, a AMOSC recebeu incentivo para sua organização e orientação técnica da SUDESUL: o estatuto social da entidade, elaborado sob a orientação daquela Superintendência, foi aprovado pelos prefeitos associados em assembleia geral realizada em 30 de novembro de 1968. Nesta ocasião, foi definida a "realização de viagem em comitiva a Brasília, com o objetivo de reivindicar a imediata implantação da BR-282, no Oeste do Estado, cujos resultados foram alcançados rapidamente, com o início dos trabalhos" da associação (Dias & Marques, 2003, p. 36)

Percebe-se, além disso, que não há uma regra formal que diga que os prefeitos precisam se dirigir conjuntamente à Brasília a fim de fazer pressão política junto aos deputados e ministérios para conseguir recursos. Os prefeitos associados o fazem porque reconhecem que essa é uma via que permitirá à coletividade conseguir um recurso que beneficiará a todos – um exemplo disso é a Marcha dos Prefeitos, que ocorre anualmente. Nesse sentido, argumentamos aqui que a celebração de convênios entre consórcios (proponentes) e a União (concedente) depende mais da estrutura institucional dos primeiros e da capacidade dos prefeitos em trabalhar conjuntamente em torno de uma agenda coletiva. Tomando como premissa que eles são atores racionais que buscam maximizar os seus ganhos e diminuir os seus custos (OLSON, 1999), esses prefeitos apenas se esforçarão em prol de um projeto comum caso exista uma estrutura institucional que garanta que no futuro esses atores poderão usufruir dos benefícios coletivos decorrentes do esforço político empreendido (OSTROM, 19990).

Dias e Marques (2003) apontam que a divisão autônoma dos municípios catarinenses ao longo da década de 1960-70 criou 13 associações. Algumas dessas são oriundas de outras maiores, que se desmembraram. As autoras também apontam que a partir dessa organização,

o Estado de Santa Catarina apresentava-se dividido em treze regiões, sendo esta, a configuração estabelecida pelo Decreto Estadual 844, de 28 de setembro de 1971, para fins de planejamento regional. Nesse caso, percebe-se uma iniciativa de organização do território que partiu do âmbito local para o estadual. Conforme apontam as autoras, verifica-se o quanto a regionalização das associações de municípios, tal como se apresentava em 1971, influenciara a regionalização adotada pelo governo estadual. Mesmo que ao longo das décadas subsequentes novas associações tenham surgido, superando o número anterior, a ideia principal aqui é observar como uma iniciativa local foi moldando a organização e o planejamento territorial a nível estadual.

Dentro desse quadro, um dos possíveis motivos/vantagens relacionadas à adesão, por parte de um município, a uma associação ou a um consórcio é, necessariamente, a possibilidade de aumentar seu poder de barganha na solicitação de recursos a nível federal. Conforme aponta Azevedo (2004), geralmente a identidade da associação é o critério geográfico. Os objetivos manifestos nos estatutos destas associações costumam incluir a capacitação técnica de servidores municipais, compartilhamento de equipamentos e pessoal para redução de custos, transferência de tecnologia e experiências administrativas, bem como assessoramentos técnicos que visam desde a realização de obras públicas até a estruturação de institutos de previdência dos servidores municipais. Dentre os objetivos não manifestos, conforme apontado, pode constar a própria necessidade de articulação política pela busca de recursos a nível federal.

A tese proposta por Lui e Schabbach (2020) relativa ao funcionamento dos consórcios pode ser transposta para pensar as associações de municípios dado que ambos os tipos de organizações operam sobre o mesmo tipo de registro organizacional. Durante uma pesquisa junto aos consórcios do estado do Rio Grande do Sul, Lui e Schabbach(2020) apontaram que era comum ouvir a narrativa de que os prefeitos que compõem determinada organização se dirigem, de forma conjunta, a Brasília a fim de conseguir recursos para a determinada região de abrangência. Segundo os autores, a pressão política exercida por um conjunto de prefeitos é mais forte do que a realizada por um prefeito individualmente. Desse modo, a organização interna (ou seja, o arranjo institucional) do consórcio criado pelos próprios prefeitos que o compõem permite o desenvolvimento das atividades. Em relação aos conflitos políticos, os autores apontam que todos os secretários-executivos entrevistados enfatizavam que, dentro do consórcio, os prefeitos haviam firmado um acordo informal de não tratar dos conflitos partidários e trabalhar em prol da região.

Do ponto de vista jurídico, Nonato (2019) alerta que as associações de municípios não têm legitimidade processual para representar os municípios em juízo, basicamente em razão do fundamento de que os municípios devem ser representados, em juízo, exclusivamente por seus respectivos Prefeitos ou Procuradores, nos termos da legislação processual. Além disso, destaca o autor, as associações de municípios, enquanto pessoas jurídicas de direito privado, não têm legitimidade para, em nome próprio, defender os direitos de pessoas jurídicas de direito público, já que essas contam com garantias processuais e materiais inderrogáveis, típicas da Fazenda Pública. Contudo, as associações de municípios, tal como compreendidas aqui, figuram mais como instrumentos de aglutinação e representação de interesses políticos de âmbito regional do que como representantes do ponto de vista jurídico.

Em relação a categorização das associações municipais dentro da área do direito, Azevedo (2004) aponta que há um conflito de entendimento em relação ao tema. Segundo o autor, nos estatutos das associações de municípios consta invariavelmente que se trata de pessoas jurídicas de direito privado. Para tanto dispõem ser necessário registro de seus atos constitutivos em cartório. Segundo o autor, apesar de serem associações constituídas por pessoas jurídicas de direito público, mantidas por contribuições pecuniárias de origem pública, e voltadas para finalidades públicas, estabelece-se estatutariamente que são pessoas de direito privado, vez que não estaria presente o requisito do inciso V, do art. 41 do Código Civil, isto é, a criação por lei.

DADOS

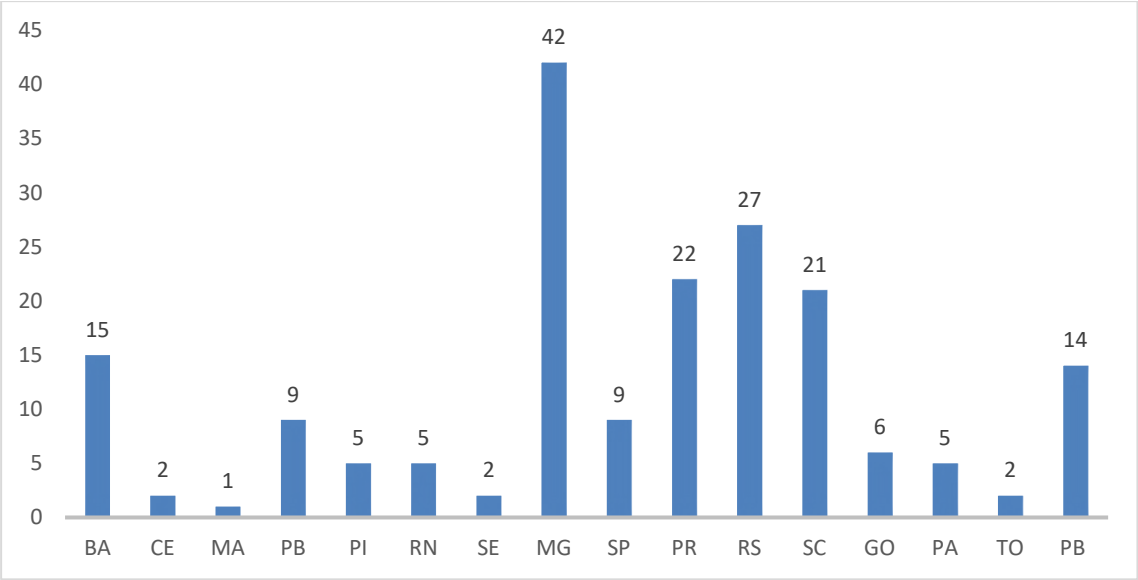
Após uma busca pelos sítios eletrônicos das associações de municípios no país e de organizações nacionais, identifica-se que as associações se distribuem de forma desigual pelo território e são de dois tipos. O primeiro é do tipo associação regional e o segundo, associação de nível estadual. Todos os estados possuem uma associação de nível estadual e alguns deles possuem associações regionais. Como se poderá identificar, há uma intensa heterogeneidade dentre as regiões. É preciso apontar que alguns estados como Rio Grande do Sul e Santa Catarina possuem sítios eletrônicos que permitem a catalogação das associações de municípios enquanto em outros estados, não é possível identificar informações atualizadas, claras e precisas a respeito. Em algumas situações, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, os telefones indicados nos sítios eletrônicos não funcionavam quando o contato telefônico era feito e, sendo assim, não foi possível catalogar de forma precisa quantos municípios estão inseridos em cada associação. Por esse motivo, essa informação foi deixada de fora do estudo.

Nos estados da Região Sul, identifica-se um importante número de associações municipais de caráter regional (21 em SC, 22 no PR e 27 no RS). Na Região Sudeste, por outro lado, São Paulo conta com 9 associações regionais e Minas Gerais com 42 dessas. No entanto, Rio de Janeiro e Espírito Santo não contam com nenhum associação desse tipo. No caso desses dois estados, existe apenas uma associação, de abrangência estadual. A mesma situação se repete nos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, que contam com apenas uma associação estadual. No estado de Goiás, por outro lado, identificam-se seis associações.

Na região Nordeste, identificam-se no estado da Bahia, 15 associações regionais de municípios; na Paraíba, 14; no Piauí, 5; no Maranhão, 1; no Ceará, 2; em Sergipe, 2; no Rio Grande do Norte, 5. Os estados de Alagoas e Pernambuco, por outro lado, contam apenas com uma associação de nível estadual.

Na região Norte, apenas os estados do Tocantins (2) e do Pará (5) possuem associações regionais. Os demais estados possuem apenas uma associação a nível estadual.

Figura 1 - Número de associações Regionais, por estado.



Fonte: Autoria própria

Em relação às associações estaduais, identifica-se que todos estados possuem uma organização desse tipo. Em alguns casos, há mais do que uma por estado.

Tabela 1 - Associações Estaduais existentes no Brasil

Sigla	UF	Quantidade de Municípios	Local da Sede	Data Fundação	Nome da Entidade
AMA	AL	102	Maceió	16/2/81	Associação dos Municípios Alagoanos
UPB	BA	417	Salvador	13/8/64	União dos Municípios da Bahia
APRECE	CE	184	Fortaleza	7/3/68	Associação dos Municípios do Estado do Ceará
FAMEM	MA	217	São Luiz	31/10/85	Federação dos Municípios do Estado do Maranhão
FAMUP	PB	223	João Pessoa	7/4/95	Federação das Associações de Municípios da Paraíba
AMUPE	PE	184	Recife	28/3/67	Associação Municipalista de Pernambuco
APPM	PI	224	Teresina	13/1/79	Associação Piauiense de Municípios
FEMURN	RN	167	Natal	25/1/01	Federação dos Municípios do Rio Grande do Norte
FAMES	SE	40	Aracaju	30/8/83	Federação dos Municípios do Estado do Sergipe
ASSOMASUL	MS	78	Campo Grande	15/9/81	Associação dos Municípios de Mato Grosso do Sul
AMM	MT	141	Cuiabá	4/5/83	Associação Matogrossense dos Municípios
AMUNES	ES	78	Vitória	15/7/72	Associação de Municípios do Estado do Espírito Santo
AMM	MG	853	Belo Horizonte	17/10/52	Associação Mineira de Municípios
AEMERJ	RJ	92	Rio de Janeiro	15/6/99	Associação Estadual de Municípios do Rio de Janeiro
APM	SP	645	São Paulo	30/10/48	Associação Paulista de Municípios
AMP	PR	399	Curitiba	21/2/79	Associação dos Municípios do Paraná
AGM	RS	497	Porto Alegre	15/6/05	Associação Gaucha de Municípios
FAMURS	RS	497	Porto Alegre	24/5/76	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FECAM	SC	295	Florianópolis	3/7/80	Federação Catarinense de Municípios
AGM	GO	246	Goiânia	29/1/58	Associação Goiana de Municípios
FGM	GO	221	Goiânia	1/1/01	Federação Goiana de Municípios
AMAC	AC	22	Rio Branco	25/1/97	Associação dos Municípios do Acre
AAM	AM	62	Manaus	31/8/78	Associação Amazonense de Municípios
AMEAP	AP	16	Macapá	10/7/97	Associação dos Municípios do Estado do Amapá
FAMEP	PA	143	Belém	14/3/91	Federação das Associações dos Municípios do Estado do Pará
AROM	RO	52	Porto Velho	5/7/93	Associação Rondoniense de Municípios
AMR	RR	15	Boa Vista	5/7/86	Associação dos Municípios do Estado de Roraima
ATM	TO	113	Palmas	28/2/89	Associação Tocantinense de Municípios

Autoria própria, 2021.

A Figura 2 Mapa das Associações Estaduais do Brasil.

Fonte: Associação Tocantinense de Municípios, 2021. Disponível em: https://www.atm-to.org.br/entidades-municipalistas-3

CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS: AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS E A PNDU

Caracterizadas a atuação das associações, suas trajetórias e espacialização, cabe apontar os elementos de interação potencial entre elas e a PNDU. Como levantado na seção 1, é imprescindível para a efetivação da PNDU a estruturação de instâncias de governança interfederativa e de coordenação dos programas e ações pretendidos. A experiência recuperada no início desta nota mostra que as soluções desenvolvidas em outros sistemas nacionais de políticas públicas como o SUS e o SUAS podem servir de modelo. É neste sentido que se sugerem os seguintes potenciais de articulação entre a Política e as associações municipais.

Considerando as associações municipais como espaços de concertação política para pleitear recursos, fóruns para debater competências, aperfeiçoamentos institucionais e produção de

informações de interesse dos municípios, mas não necessariamente instâncias de representação e de atuação com base em vínculos espaciais, a PNDU pode valer-se do potencial difusor de informações entre os municípios e de articulação de seus representantes para sensibilizar sobre a necessidade de instauração das instâncias de governança e coordenação interfederativas.

A segunda consideração relevante é a abrangência territorial e os setores de atuação das associações municipais. As mais abrangentes, no caso, a CNM, a FNP e a ABM dedicam-se às discussões institucionais, fiscais, federativas, além da assistência técnica e difusão de "agendas" como os ODS, planejamento e melhores práticas de gestão. A CNM destaca-se pela produção de estudos e promoção de cursos e meios de capacitação institucional, ao passo que a FNP trabalha com a articulação dos representantes dos executivos municipais e com a difusão de agendas através de parcerias interinstitucionais[2]. As demais associações regionais e sub-regionais, em geral, atuam na articulação da representação institucional municipal por projetos e pleitos mais imediatos, desde a transferência de recursos a execução de obras de interesse comum.

Feitas essas considerações indicam-se os seguintes pontos para uma articulação entre PNDU e as associações municipais, elementos que podem suscitar um debate que esta Nota Técnica não tem a pretensão de esgotar:

1. Estabelecer canais permanentes de comunicação entre órgãos federais responsáveis pela agenda da PNDU e as associações para a difusão entre os municípios dos programas e agenda da Política;
2. Estabelecer um grupo de trabalho entre as associações de abrangência nacional e os órgãos federais responsáveis pela PNDU para discussão da normatização das instâncias de gestão interfederativa, a exemplo das comissões intergestores já adotadas pelos SUS e SUAS;
3. Estabelecer um grupo de trabalho entre as associações de abrangência nacional e os órgãos federais responsáveis pela PNDU para a institucionalização e aperfeiçoamento de consócios públicos em regiões metropolitanas e aglomerados urbanos;

[2] Com informações de: Portal FNP https://fnp.org.br/ acesso em: 19 de nov. 2021; CNM https://cnm.org.br/ acesso em: 19 nov. 2021.

4. Articular o apoio das associações de abrangência nacional e regional a fóruns regionais para a discussão da adoção e implementação de instâncias de gestão interfederativa da PNDU;
5. Estabelecer um grupo de trabalho entre as associações de abrangência nacional e os órgãos federais responsáveis pela PNDU para discussão e criação de um sistema nacional de informações municipais.

REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: Um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, 41(spe), 67–86.https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005

Abrucio, F. L., Filippim, E. S., & Dieguez, R. C. (2013). Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: A experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, 47(6), 1543–1568. https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000600010

Abrucio, F. L., Grin, E. J., Franzese, C., Segatto, C. I., & Couto, C. G. (2020). Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: Um caso de descoordenação intergovernamental. R**evista de Administração Pública**, 54(4), 663–677. https://doi.org/10.1590/0034-761220200354

Amaral, S. M. S. do, & Blatt, C. R. (2011). Consórcio intermunicipal para a aquisição de medicamentos: Impacto no desabastecimento e no custo. **Revista de Saúde Pública**, 45(4), 799–801. https://doi.org/10.1590/S0034-89102011005000016

Arretche, M. (2012). D**emocracia, federalismo e centralização no Brasil**. FGV Editora / Fiocruz.https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=JW1xDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA8&dq=arretche+2012&ots=_2W8154V7p&sig=VAmvtNiF77IhViGsmMyaKrptAMA&redir_esc=y#v=onepage&q=arretche%202012&f=false

Azevedo, D. A. de. (2004). A natureza jurídica das associações de municípios e dos consórcios intermunicipais. R**evista de Direito Administrativo**, 238, 375–384. https://doi.org/10.12660/rda.v238.2004.44088

Baião, A. L., & Couto, C. G. (2017). A eficácia do pork barrel: A importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **OPINIÃO PÚBLICA,** 23, 40.

Bichir, R. (2020). Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação. R**evista Brasileira de Ciências Sociais**, 35, 23.

Botti, C. S., Artmann, E., Spinelli, M. A. S., & Scatena, J. H. G. (2013). Regionalização dos Serviços de Saúde em Mato Grosso: Um estudo de caso da implantação do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Teles Pires, no período de 2000 a 2008. E**pidemiologia e Serviços de Saúde**, 22(3), 491–500. https://doi.org/10.5123/S1679-49742013000300014

Contarato, P. C., Lima, L. D. de, & Leal, R. M. (2019). Crise e federalismo: Tendências e padrões regionais das receitas e despesas em saúde dos estados brasileiros. **Ciência & Saúde** Coletiva, 24(12), 4415–4426. https://doi.org/10.1590/1413-812320182412.25302019

Cruz, M. do C. M. T., Matteo, M., & Batista, S. (2021). Os consórcios são um caminho para a articulação na região metropolitânea de São Paulo? **NAU Social**, 12(23), 703–719. https://doi.org/10.9771/ns.v12i23.46435

Dias, L. C. D., & Marques, V. M. (2003). Associações de municípios em Santa Catarina: Da gênese à consolidação. **Geosul,** 18(36), 29–53.

Ferraes, A. M. B., & Cordoni Junior, L. (2007). Consórcio de medicamentos no Paraná: Análise de cobertura e custos. R**evista de Administração Pública**, 41(3), 475–486. https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000300005

Flexa, R. G. C., & Barbastefano, R. G. (2020). Consórcios públicos de saúde: Uma revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, 25(1), 325–338. https://doi.org/10.1590/1413-81232020251.24262019

Galindo, J. M., Cordeiro, J. C., Villani, R. A. G., Barbosa Filho, E. A., & Rodrigues, C. S. (2014). Gestão interfederativa do SUS: A experiência gerencial do Consórcio Intermunicipal do Sertão do Araripe de Pernambuco. **Revista de Administração Pública**, 48(6), 1545–1566. https://doi.org/10.1590/0034-76121478

Garson, S. (2009). Regiões metropolitanas – diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. C**adernos Metrópole**, 11(22), Article 22. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5942

Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2017). Quando "feds" e "locals" não falam a mesma língua: Uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. **Cadernos EBAPE.BR**, 15(3), 694–719. https://doi.org/10.1590/1679-395164940

Grin, E. J., & Segatto, C. I. (2021). Consórcios intermunicipais ou arranjos de desenvolvimento da educação? : Uma análise de duas experiências no federalismo educacional brasileiro. **Revista do Serviço Público**, 72(01), 101–132. https://doi.org/10.21874/rsp.v72i01.4114

Klink, J. (2013). Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do estado socialdesenvolvimentista em espaços metropolitanos. In In. FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. e FRANÇA, K. C. B. de

(eds.) T**erritório metropolitano, políticas municipais**: Por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. ipea.

Klink, J. J. (2009). Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrópole**, 11(22), Article 22. https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5941

Lima, L. L., Aguiar, R. B. de, & Lui, L. (2021). Conectando problemas, soluções e expectativas: Mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 36, e246779. https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779

Lima, L. L., D'Ascenzi, L., Lui, L., & Aguiar, R. B. de. (2021). Políticas públicas e desenvolvimento: Uma proposta de modelo de análise. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 13, e20210048. https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20210048

Lima, L. L., Lui, L., Biasi Ruiz, K. P., Dias, G. V. R. S., Papi, L. P., & Demarco, D. J. (2020). Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: Um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. urbe. R**evista Brasileira de Gestão Urbana**, 12. https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190147

Lotta, G. S., Gonçalves, R., & Bitelman, M. F. (2014). A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: Uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública** e Cidadania, 19(64), Article 64. https://doi.org/10.12660/cgpc.v19n64.5817

Lui, L., & Schabbach, L. M. (2020). Cooperação intergovernamental e consórcios públicos: Uma análise da celebração de convênios. **Ciências Sociais** Unisinos, 56(1), 13–25. https://doi.org/10.4013/csu.2020.56.1.02

Lui, L., Schabbach, L. M., & Nora, C. R. D. (2020). Health regionalization and federative cooperation in Brazil: The role of inter-municipal consortium. **Ciência & Saúde Coletiva**, 25, 5065–5074. https://doi.org/10.1590/1413-812320202512.03752019

Machado, J. A. (2009). Pacto de gestão na saúde: Até onde esperar uma "regionalização solidária e cooperativa"? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 24(71). https://doi.org/10.1590/S0102-69092009000300008

Meireles, F. (2019). Partisan alignment and requests for federal transfers in Brazil. **Revista de Administração Pública,** 53(1), 173–194. https://doi.org/10.1590/0034-761220170282

Mello, D. L. de. (1997). Associativismo como instrumento de desenvolvimento dos governos locais: A experiência brasileira e de outros países. **Revista de Administração Pública**, 31(6), 55 a 66–55 66.

Morais, V. S., & Chaves, A. P. L. (2016). Percepção dos gestores municipais de saúde relacionada à saúde ambiental: Consórcio intermunicipal de saúde Cerrado Tocantins Araguaia. **Saúde e Sociedade**, 25, 349–360. https://doi.org/10.1590/S0104-12902016149984

Muller, E. V., & Greco, M. (2010). Avaliação da satisfação dos usuários com os serviços do consórcio intermunicipal de saúde do noroeste do Paraná. **Ciência & Saúde** Coletiva, 15(3), 925–930. https://doi.org/10.1590/S1413-81232010000300036

Nicoletto, S. C. S., Cordoni Jr., L., & Costa, N. do R. (2005). Consórcios Intermunicipais de Saúde: O caso do Paraná, Brasil. Cadernos de Saúde Pública, 21(1), 29–38. https://doi.org/10.1590/S0102-311X2005000100004

Nonato, P. D. D. (2019). **A legitimidade extraordinária das associações de municípios à luz do sistema processual coletivo** [Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas]. http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28217

Ostrom, E. (1990). **Governing the Commons**: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press.

Rezende, J. B. de. (1997). Descentralização fiscal e gasto público. Mediações - **Revista de Ciências Sociais**, 2(2), 21–26. https://doi.org/10.5433/2176-6665.1997v2n2p21

Rocha, C. V. (2016). A cooperação federativa e a política de saúde: O caso dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no estado do Paraná. **Cadernos Metrópole**, 18(36), 377–399. https://doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3604

Segatto, C. I., & Abrucio, F. L. (2016). A cooperação em uma federação heterogênea: O regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, 21(65), 411–429. https://doi.org/10.1590/S1413-24782016216522

Segatto, C. I., & Abrucio, F. L. (2018). Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: Os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública**, 52(6), 1179–1193. https://doi.org/10.1590/0034-761220170047

Silva, C. R., Carvalho, B. G., Cordoni Júnior, L., & Nunes, E. de F. P. de A. (2017). Dificuldade de acesso a serviços de média complexidade em municípios de pequeno porte:

Um estudo de caso. **Ciência & Saúde Coletiva**, 22(4), 1109–1120. https://doi.org/10.1590/1413-81232017224.27002016

Silva, A. L. N. da, Machado, G., Segatto, C. I., & Abrucio, F. L. (2021). A difusão do desenho sistêmico nas políticas públicas brasileiras: Uma comparação entre SUAS, SUSP e SNRH. I**V Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**, SESSÃO TEMÁTICA No 13 – DESENHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANALISANDO PROBLEMAS, OBJETIVOS, INSTRUMENTOS E GOVERNANÇA.

Silveira Filho, R. M., Santos, A. M. dos, Carvalho, J. A., & Almeida, P. F. de. (2016). Ações da Comissão Intergestores Regional para gestão compartilhada de serviços especializados no Sistema Único de Saúde. Physis: **Revista de Saúde Coletiva**, 26(3), 853–878. https://doi.org/10.1590/s0103-73312016000300008.