



GESTÃO DAS RELAÇÕES INTERMUNICIPAIS

Leonel Mazzali

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Brasil
leonel_mazzali@uol.com.br

José Carlos Coelho Niero

Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Brasil
Faculdades Anchieta de São Bernardo do Campo-SP, Brasil
nierotur@gmail.com

RESUMO

O trabalho apresenta elementos que permitam ampliar o debate sobre a gestão das relações intermunicipais, estreitamente ligada à importância das interdependências entre unidades político-administrativas autônomas. É um estudo exploratório, assentado em ampla pesquisa bibliográfica. A principal conclusão é a defesa do caráter adaptativo da governança intermunicipal, envolvendo decisões referentes à cooperação com os demais governos (locais e hierarquicamente superiores) e as formas de implementá-la.

Palavras Chave: Relações intermunicipais; Governança local; Cooperação intermunicipal.

Data do recebimento do artigo: 12/05/2012

Data do aceite de publicação: 21/06/2012

INTRODUÇÃO

O ideário municipalista norteia o processo de descentralização preconizado pela Constituição de 1988. O discurso da autonomia municipal, isto é, a transferência de poder decisório para o município ou entidades e órgãos locais orienta os modelos de gestão das políticas públicas. Ao significativo aumento da participação dos municípios na receita fiscal (descentralização fiscal), correspondeu à ampliação das competências na gestão das políticas ligadas à educação, à saúde, à assistência social e, de modo particular, ao desenvolvimento.

A partir da década de 80 do século XX, a conjunção da crise do modelo centralizador, a maior complexidade da gestão das políticas públicas e a “força política” do conceito de descentralização conformaram um movimento de fortalecimento da autonomia local diante das demais unidades da Federação. No entanto, como lembra Abrucio (2000, p. 86).

A descentralização não tem qualidades intrínsecas e tampouco está isenta de aspectos negativos. A força política desse discurso e muitos resultados satisfatórios que daí se originaram nublam os problemas que se colocam, em muitas ocasiões, para a implantação de um processo descentralizador (Abrucio, 2000, p. 86).

Dentre esses problemas, o referido autor destaca a fragilidade dos instrumentos de cooperação e coordenação entre as esferas de poder. Nesse âmbito, na preservação do princípio da “soberania compartilhada”, que fundamenta o pacto federativo, emerge como essencial a compatibilização da autonomia dos governos locais e a interdependência entre eles.

Visando contribuir para o aprofundamento e sistematização das possibilidades de conciliação entre a interdependência e a fragmentação institucional, no âmbito local de governo, este trabalho tem por objetivo apresentar elementos que permitam ampliar o debate sobre a gestão das relações intermunicipais, estreitamente ligada à importância das interdependências entre unidades político-administrativas autônomas.

Busca-se oferecer um conjunto de parâmetros para a discussão teórica e para a formulação de políticas voltadas para a difícil tarefa de articular o exercício de funções públicas de interesse comum a um conjunto de unidades político-administrativas (municípios), tais como as relativas ao sistema viário, gestão ambiental e do saneamento, uso do solo e moradia. Para tanto, parte-se de um estudo exploratório, o qual segundo Selltiz et al. (1974, p. 60), além de ter “como objetivo a formulação de um problema para investigação mais exata ou para a criação de hipóteses”, pode ter: “outras funções: aumentar o conhecimento do pesquisador acerca do fenômeno [...]; o esclarecimento de conceitos; o estabelecimento de prioridades para futuras pesquisas; [...]” (Selltiz et al., 1974, p. 60).

O esforço se voltou para o exame da literatura pertinente, evidenciando a visão dos principais autores que discutem a “gestão das relações intermunicipais”. De acordo com Selltiz et al.:

Num estudo exploratório, o foco da resenha se volta para hipóteses que podem servir para orientar futuras pesquisas. As hipóteses podem ter sido explicitamente apresentadas por pesquisadores anteriores; neste caso, a tarefa consiste em reunir as várias hipóteses apresentadas, avaliar sua utilidade com base para pesquisa mais ampla e verificar se sugerem novas hipóteses. (Selltiz et al., 1974, p. 62-63).

Tendo em vista os objetivos deste texto, os principais autores internacionais de referência selecionados são: Diaz (2007), Feiock (2004, 2007), Feiock e Carr (2001), Feiock e Scholz (2007), Ostrom (1990, 1998), Ostrom e Ostrom (1971), Ostrom, Tiebout e Warren (1961), Rodriguez (2002) e Tiebout (1956). No âmbito dos autores nacionais: Abrucio (2000), Andrade e Clementino (2007), Faria (2008), Klink (2008), Lopes (2006), Pereira e Brasil (s/d), Rocha e Faria (2004), Spink, (2005) e Teixeira, Mac Dowell e Bugarin (2002).

O trabalho está estruturado em quatro seções. A primeira é introdutória. Na segunda, é apresentado o núcleo da gestão das relações intermunicipais: interdependência e fragmentação institucional. Na terceira o foco é o caráter da coordenação e da cooperação na gestão das relações intermunicipais. Finalmente, na quarta seção procedem-se às considerações finais.

Interdependências e fragmentação institucional: núcleo da gestão das relações intermunicipais

A fragmentação institucional frequentemente gera conflitos e problemas de coordenação entre as políticas e os programas dos governos locais. Quanto maior o grau de interdependência entre os governos locais, mais acentuados e complexos o problema da ação coletiva. Como afirma Faria:

No cerne da problemática metropolitana está o dilema da ação coletiva, no sentido da necessidade de promoção da cooperação inter e intra-governamental, bem como intersetorial, que requer a articulação entre interesses e preferências distintos, defendidos por atores e agências estatais, societárias, semi públicas e privadas, que desfrutam de variados graus de autonomia, mas atuam sobre o mesmo espaço territorial. O objetivo maior das instituições encarregadas da gestão metropolitana é, portanto, a superação do dilema da ação coletiva. (Faria, 2008, p. 1)

Lopes (2006) destaca os seguintes fatores que estão na base da complexidade da gestão das relações entre as unidades municipais autônomas:

a) as linhas divisórias entre municípios tendem a dissociar a territorialidade da demanda da circunscrição territorial dos responsáveis pela oferta de cada serviço público; assim:

Enquanto os sistemas hidrossanitários (drenagem pluvial, abastecimento de água, esgotos) seguem as bacias hidrográficas, os sistemas de transporte seguem as bacias de origem e destino das viagens dos passageiros, e assim por diante (Lopes, 2006, p. 142).

b) sustentação financeira:

O sistema de transporte público é auto financiado pelo pagamento direto e imediato das passagens pelos usuários. Já a pavimentação das ruas, por exemplo, suporte e condição desejável para o bom desempenho de um sistema de transportes depende de priorização orçamentária e, quase sempre, de longas lutas políticas dos moradores dos bairros periféricos. O sistema de saúde público é mantido por recursos orçamentários diretos e subsidiados das três esferas de governo, com todas as implicações decorrentes para a coordenação, a qualidade e a sustentabilidade do sistema. (Lopes, 2006, p. 142).

c) cada serviço urbano incide sobre distintos grupos ou perfis de beneficiários, em função de serem de atendimento universal, cotidiano, e prestados diretamente nos domicílios (energia, água, esgotos); segmentados por características do público (escolas seriadas, creches, equipamentos para a terceira idade), ou de afluência difusa e aleatória em relação ao tipo e à frequência dos usuários (equipamentos culturais, unidades de saúde). Andrade e Clementino lembram que:

[...] nas regiões metropolitanas o conflito se sobrepõe ao consenso o que parece tornar ingovernáveis essas áreas. Ele tem origem em diferentes situações de incerteza, envolvendo: o financiamento das ações de âmbito metropolitano, a desconfiança em relação a uma possível perda de autonomia dos municípios, a possibilidade do aumento do gasto público e da burocracia e a própria definição do âmbito metropolitano, questão muito presente no caso brasileiro atual. Além dessas, também: a necessidade de conciliar os interesses dos múltiplos atores públicos e privados que inervem no território metropolitano (Andrade & Clementino, 2007, p. 248).

Em síntese, as áreas formadas a partir das interdependências entre municípios podem ser descritas como “sistemas políticos policêntricos” de governos locais (Tiebout, 1956; Ostrom, Tiebout & Warren, 1961). Os governos locais que integram tais áreas têm diferentes problemas econômicos, diferentes capacidades fiscais e existem várias demandas dos residentes (municípios) colocadas para as autoridades responsáveis. Isso dá origem ao problema da coordenação entre as

políticas e os programas dos governos locais, que deve ser equacionado no âmbito do estabelecimento de relações intergovernamentais entre os municípios.

Coordenação e cooperação: o caráter da gestão das relações intermunicipais

A necessidade de coordenação é o elemento dinamizador das relações intergovernamentais. Ao se debruçar sobre o significado da “coordenação” nas relações intergovernamentais, Rodriguez (2002) manifesta a dificuldade existente para encontrar uma definição que permita conhecer o conteúdo exato e, a partir dele, seu alcance. Dentre as causas subjacentes a essa dificuldade o autor destaca:

a) os elementos fundamentais do conceito são diferentes dependendo do enfoque utilizado. Assim, o Direito Administrativo parte de premissas diferentes da Ciência Política ou da Ciência da Administração:

[...] na medida em que é diferente partir de sua consideração como técnica jurídica de articulação das relações administrativas, como princípio básico de atuação tendente a lograr o equilíbrio de um sistema que tende à descentralização territorial que se manifesta nas relações intergovernamentais tanto de coordenação, como de cooperação ou como manifestação do princípio de organização (Rodriguez, 2002, p. 6).

b) sua ambígua utilização ao atribuir-lhe um sentido mais estrito ou mais amplo, em substituição ou promovendo a confusão com outro conceito inevitavelmente ligado, a cooperação.

O princípio da coordenação, no seu sentido mais estrito, pode ser encontrado, segundo a autora, na Ciência Jurídica, associado a um poder que realiza uma função de solução de conflitos e harmonização de ações. Nesse âmbito, a coordenação emana de uma relação assimétrica entre o ente coordenador e o ente ou entes que coordena, a favor de uma situação de prevalência do primeiro. Conforma-se, portanto, uma situação de hierarquia entre um agente coordenador e os agentes coordenados.

Nas relações entre as esferas locais de governo, a criação de um órgão superior, situado entre a esfera estadual e os municípios, surge como agente coordenador das administrações diferentes, dotado de competências legais e recursos específicos para dar a última palavra na gestão das interdependências entre administrações diferentes.

Essa acepção é a que está por trás da construção de arranjos institucionais que viabilizam a resolução dos problemas intermunicipais, em particular no que se refere à gestão das regiões

metropolitanas, a partir de mecanismos, que têm como base a força da lei e a interferência centralizadora de esferas superiores de governo (governo federal e governos estaduais).

A título de ilustração, vale lembrar o processo de criação pelo governo federal, em 1974, das regiões metropolitanas.

O centralismo, exercido no período de 1964 a 1985, caracterizou, segundo Lopes (2006), um modelo de relações intergovernamentais marcado pela “coerção simétrica”, por meio da vinculação institucional, da sustentação política e financeira e do repertório de ações metropolitanas empreendidas desde o governo federal. Tendo como inspiração a Teoria dos Pólos de Desenvolvimento, que influenciava o planejamento estatal pela sua funcionalidade no cenário político centralista, foram institucionalizadas, em 1973-1974, nove Regiões Metropolitanas: São Paulo, Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e Salvador. Essa teoria tomava as cidades-polo das regiões metropolitanas, todas capitais de estados, como lugares privilegiados dos investimentos, prometendo irradiar o progresso para as periferias. Nesse sentido:

A definição das regiões metropolitanas durante o período militar tinha por referência uma dada situação socioeconômica da comunidade e o seu desenho foi justificado pela necessidade de compartilhar serviços comuns. [...] Os serviços considerados como potencialmente comuns no interior das regiões metropolitanas foram: planejamento integrado para o desenvolvimento econômico e social; fornecimento de água e esgoto; sistema de transporte urbano, administração de recursos hídricos e controle da poluição ambiental (Spink, 2005, p. 5).

Klink (2008) denomina os arranjos intermunicipais metropolitanos constituídos à época de “arranjos estadualizados”, caracterizados por um viés tecnocrata e pelo alto grau de centralização financeira, com o principal órgão (conselho deliberativo) dominado pelos representantes indicados pelo governo federal-estadual. Ressalta ainda o autor o fato dos municípios não disporem de autonomia para deliberar sobre a decisão de entrar ou não no arranjo metropolitano.

No âmbito das estruturas de gestão das denominadas “regiões metropolitanas”, Andrade e Clementino (2007) ressaltam:

A criação de uma estrutura metropolitana que se configura por lei acima dos governos municipais. Estes são obrigados a atuar conjuntamente em uma série de funções previamente definidas. Uma estratégia existente em alguns países, nessa direção, é a criação do —município metropolitano; realidade muito semelhante a dos distritos federais. (Andrade & Clementino, 2007, p. 247)

Ainda nesse âmbito, as referidas autoras identificam outra forma de encaminhar a resolução dos problemas metropolitanos, onde não existe a figura da autoridade metropolitana. É o uso de uma unidade administrativa de um nível superior, com a divisão (ou não) de competências, entre essa unidade e os municípios da aglomeração, situação que pode gerar conflitos. Arranjos podem ser identificados também com a introdução de coordenação de base funcional, isto é, a criação de mecanismos ou instituições para prestação de serviços ou funções específicas em territórios especialmente definidos.

Em síntese, os arranjos institucionais assentados no princípio da coordenação das relações intergovernamentais no sentido estrito, são instituições legalmente criadas, delimitadas espacial e politicamente. De modo geral, são criados pelo governo federal ou estadual, tendo por base legislação federal ou estadual. Os seus defensores argumentam que a oferta de serviços será feita de forma mais eficiente por meio da centralização e da consolidação das funções de governo.

Trata-se, segundo Rodriguez (2002), de uma “coordenação imposta”, que apresenta, no entanto, fortes limitações, de modo especial:

[...] é incapaz de responder às numerosas e complexas relações que se estabelecem entre as entidades locais, uma vez que nem sempre as relações estão sob o controle estrito da autoridade, [...] (Rodriguez, 2002, p. 7).

Rocha e Faria (2004) chamam a atenção para a complexidade das relações intergovernamentais no caso brasileiro, o que sem dúvida dificulta o caminho da “coordenação imposta”. Em primeiro lugar, a distinção entre as instâncias de articulação: no sentido vertical (local/federal, local/estadual e estadual/federal); no sentido horizontal (local/local e estadual/estadual). Em segundo lugar, a possibilidade/necessidade da articulação simultânea das relações horizontais e verticais, como, por exemplo, local-local-estadual, local-local-federal. Em terceiro lugar:

Como as autoridades políticas são eleitas nos três níveis de governo, essas relações se revestem de singular complexidade, pois passam a envolver também uma lógica político-eleitoral que frequentemente acaba por pautar as diversas combinações possíveis de relações verticais-horizontais (Rocha & Faria, 2004, p. 6).

Klink (2008), analisando as experiências internacionais de governança das áreas metropolitanas, aponta para os bons resultados do denominado “modelo forte de organização metropolitana”, adotado na região metropolitana de Madrid no período pós-Franco e, de certa

forma, nas cidades metropolitanas de Toronto, de Montreal (Canadá) e da Cidade do Cabo (África do Sul). No entanto, seus limites ficam evidentes, considerando que:

Há um processo de contestação intensa no âmbito desses arranjos, no qual os atores locais buscam maior voz na elaboração e na execução das políticas metropolitanas. Se essas tensões e divergências de interesses sociopolíticos não são canalizadas e mediadas, ocorrem processos de duplicação de iniciativas (Madrid) ou oscilações e mudanças institucionais rápidas, com conseqüente perda da transparência referente à alocação de atribuições e de responsabilidades na região metropolitana (Montreal e Cidade de Cabo) (Klink, 2008, p. 22).

Em síntese, as relações entre governos locais baseadas no princípio da coordenação devem ser compatíveis com a autonomia local. Mais precisamente, a coordenação das relações intergovernamentais tem que respeitar a autonomia dos entes coordenados. Nessa direção:

Se faz necessário então ampliar o alcance do princípio de coordenação por meio do princípio de cooperação que longe de ser seu oposto, se apresenta não só como complementar, mas também como imprescindível a fim de explicar a realidade da *práxis* política. (Rodriguez, 2002, p. 7.)

Acresce ainda a referida autora:

[...] em todo procedimento de coordenação legalmente estabelecido é necessária a existência de uma certa dose de cooperação sem a qual seria impossível estabelecer qualquer mecanismo de coordenação apesar da existência de mecanismos de sanção que obrigam o seu estrito cumprimento, mas é igualmente certo que a cooperação sem coordenação resultaria, sem nenhuma dúvida, não frutuosa tendo em conta sua finalidade última: dar coerência à ação das entidades públicas, [...] (Rodriguez, 2002, p. 7).

Fica patente a estreita relação entre ambos os princípios – coordenação e cooperação. Na verdade, uma não existe sem a outra: a coordenação pressupõe a existência da cooperação e a cooperação necessita de mecanismos de coordenação, associados ao comprometimento e à coerência das ações entre os agentes. Não obstante, é preciso destacar as principais diferenças entre um e outro, explicitando que:

[...] a cooperação se fundamenta no desaparecimento da relação assimétrica entre os sujeitos, dando lugar a uma relação entre iguais baseada, não no sentido de semelhança nos recursos ou capacidades, mas na vontade e livre disposição das entidades que caracteriza as relações de cooperação. Como consequência, nenhuma entidade individualmente detém o poder de decisão perante um conflito gerado por divergência de posições, a negociação se converte seja dentro de canais formais ou informais na única via de resolução (Rodríguez, 2002, p. 7-8).

Trata-se, como acentua Rodríguez (2002), de adotar uma concepção mais ampla do princípio da coordenação, onde a cooperação é um elemento essencial na gestão das relações intergovernamentais, cuja finalidade é assegurar a coerência da atuação pública, sem o desgaste inerente ao controle contínuo, por meio do comprometimento entre as partes.

Vale destacar, recorrendo a Pereira e Brasil (s/d, p. 5):

Diferente da cooperação, a coordenação pressupõe algum grau de centralização no processo de tomada de decisão, que constitui uma dificuldade adicional, particularmente no contexto histórico em que o Brasil se encontra desde os anos 1980, onde a descentralização é valorizada. No entanto, as ações de coordenação, no interior de um contexto cooperativo, devem ser negociadas e aprovadas pelas entidades federativas (Pereira & Brasil, s/d, p. 5).

Assim, essa concepção é coerente com a tendência à descentralização política e com as formas de co-governo que perseguem a participação conjunta na implantação de programas em diferentes níveis. A ênfase recai no poder compartilhado, na negociação, nas relações de colaboração.

Dessa perspectiva, Diaz (2007) visualiza dois grandes eixos de coordenação nas relações intergovernamentais locais: cooperação intermunicipal autogerada (ou voluntária) e cooperação intermunicipal induzida.

As formas de cooperação intermunicipal voluntária:

Caracterizam relações intergovernamentais do tipo horizontal (entre os mesmos níveis de governo, por oposição às hierárquicas (verticais) que representam as relações locais-centrais). O ato constitutivo parte do acordo mútuo e da associação voluntária. Trata-se de arranjos cooperativos auto impulsionados (iniciativas locais), auto regulados, baseados nas autonomias locais e com competências acordadas entre os municípios membros e limitadas às suas faculdades jurisdicionais (Diaz, 2007, p. 22).

As formas de cooperação induzidas referem-se a relações intermunicipais propostas, incentivadas e ou impulsionadas pelos níveis centrais de governo (federal ou estadual) e "que supõem objetivos gerais de desenvolvimento e coordenação, com graus elevados de complexidade na gestão e sustentabilidade ao longo do tempo" (Diaz, 2007, p. 24).

No Brasil, a despeito do processo recente de descentralização, os municípios ainda dependem do repasse de recursos públicos das esferas superiores. Nesse sentido, é importante considerar a influência dos governos estadual e federal na concretização dos acordos de cooperação intermunicipais. Como exemplo, o Plano Nacional de Turismo – 2007/2010 (Brasil, 2006), criado pelo Ministério do Turismo, dá ênfase ao processo de "regionalização do turismo", isto é, além de orientar os estados a identificarem macrorregiões turísticas, sinaliza para a necessidade do consorciamento entre os municípios delas integrantes.

O trabalho de Teixeira, Mac Dowell e Bugarin (2002) é bastante ilustrativo, ao aprofundar a discussão dos diferentes mecanismos aptos a garantir a formação e a sustentabilidade dos consórcios intermunicipais de saúde por meio da participação de esferas hierarquicamente superiores de governo (estadual e federal). Em primeiro lugar, embora potencialmente onerosas ao setor público, as transferências diretas aos municípios podem resolver os problemas de incentivos à formação de consórcios, garantindo a sua sustentabilidade. Em segundo lugar, os governos federal e estadual podem atingir objetivo semelhante sem custos financeiros, assumindo o papel de regulador do federalismo. Nesse caso:

Os municípios assinam voluntariamente contratos de *commitment* que autorizam o governo hierarquicamente superior a transferir fundos diretamente ao consórcio, caso algum município se torne inadimplente; fundos esses retidos daqueles direcionados ao próprio município (Teixeira, Mac Dowell & Bugarin, 2002, p. 17).

Finalmente,

[...] em situações em que os ganhos tecnológicos envolvidos com o consorciamento possam não ser suficientes para estimular a sua formação, o Estado pode ainda facilitar a aquisição de tecnologias, as quais muitas vezes podem exigir investimentos que estão fora do alcance dos municípios. Esse processo elevará o retorno tecnológico da associação e tornará a adesão ao CIS atraente aos municípios. (Teixeira, Mac Dowell & Bugarin, 2002, p. 17).

Os arranjos cooperativos, estabelecidos voluntariamente entre os governos locais ou incentivados (induzidos) pelas esferas superiores de governo, constituem um mecanismo que, além

de manter a autonomia, deixa em aberto a escolha dos parceiros e das políticas objetivo da ação conjunta. Os diferentes agentes locais podem perseguir objetivos comuns, por meio de relações horizontais, flexíveis e informais. Sem reestruturar fronteiras institucionais ou sem estabelecer uma unidade de governo específica, as relações intergovernamentais assentadas na cooperação preservam o caráter policêntrico dos governos locais.

Esse enfoque dá ênfase ao federalismo horizontal e não ao federalismo vertical, onde os problemas de interdependência entre municípios são resolvidos por meio das relações intergovernamentais entre as unidades de governo local e entre os demais agentes não governamentais (Feiock 2004; Feiock & Scholz, 2007).

Na sua base teórica está a Teoria da Escolha Pública desenvolvida a partir do artigo seminal de Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditures” (1957). Como colocado por Ostrom (1990), em *Governing the Commons*, as instituições voluntárias adaptadas às circunstâncias locais podem oferecer soluções eficazes na coordenação de ações e na resolução de problemas de ação coletiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste texto, procurou-se evidenciar a fragilidade dos instrumentos de coordenação e de cooperação entre as esferas de poder. A partir da pesquisa bibliográfica, foi possível chegar, em primeiro lugar, à proposição de que a solução dos problemas urbanos envolve necessariamente a ação coletiva (FEIOCK, 2004). Em segundo lugar, diante dos dilemas da ação coletiva, os governos locais devem decidir entre possíveis trajetórias.

Nas décadas de 60 e 70 do século XX, a abordagem centrou-se na formação de regiões metropolitanas e ou administrativas de governo, delimitadas pela esfera federal e ou estadual. Trata-se, segundo Rodriguez (2002), da denominada “coordenação imposta”, ou ainda, segundo Klink (2008) “modelo forte de organização metropolitana”. Ao lado das vantagens, existem importantes desvantagens assinaladas por Klink (2008), cabendo assinalar: as tensões e divergências de interesses sociopolíticos, a duplicação de iniciativas e a perda da transparência referente à alocação de atribuições e de responsabilidades na região metropolitana.

Daí, a importância da proposta de Diaz (2007), que visualiza dois grandes eixos de coordenação nas relações intergovernamentais locais: cooperação intermunicipal autogerada (ou voluntária) e cooperação intermunicipal induzida.

Nessa proposta fica patente a defesa do caráter adaptativo da governança intermunicipal, evoluindo decisões referentes à cooperação com os demais governos (locais e hierarquicamente superiores) e as formas de implementá-la. Em outras palavras, é fundamental deixar em aberto a

escolha institucional e os múltiplos arranjos de cooperação possíveis de serem utilizados pelos governos locais.

O reconhecimento das possibilidades de mecanismos de coordenação/cooperação entre municípios permite apontar a fragilidade de argumentos a favor de medidas indiscriminadas de apoio, justificadas apenas pela mera proximidade geográfica. As relações entre governos locais são espaços de contestação e de negociação de conflitos, envolvendo uma gama ampla de atores, ligados ao poder público - prefeitos, vereadores, servidores – e à sociedade civil. Nesse sentido, a discussão da cooperação intermunicipal envolve uma diversidade de agentes e de fatores envolvidos. Nessa direção, é de fundamental importância distinguir entre fatores exógenos e fatores endógenos. O primeiro grupo (fatores exógenos) inclui, segundo Feiock (2007) e Feiock e Carr (2001), as características dos serviços objeto da cooperação, as características econômicas, fiscais, demográficas, sociais e geográficas das comunidades e a configuração das instituições políticas dos municípios. Os fatores endógenos têm a ver com as características imanentes à rede de relações entre os diferentes agentes públicos, pertencentes a diferentes localidades, com destaque para o compartilhamento de normas e valores de conduta.

Nesse sentido, a formulação de um conjunto articulado de ações de incentivo à gestão das relações intermunicipais deve considerar as especificidades e a realidade das comunidades envolvidas e relacioná-las aos objetivos das ações. É nessa direção que se abrem novos caminhos para futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L. (2000). Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: Fleury, S. (Org.). Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, pp. 77-126.

Andrade, I. A. L., & Clementino, M. L. Descentralização e impasses da governança metropolitana. In: Ribeiro, L. C. Q., & Santos Jr., O. A. As metrópoles e a questão social brasileira, Rio de Janeiro: Revan, pp. 239-257.

Landa, M. D. (2007). Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales. In: Cravacuore, D., & Israel, R. (Org.). Procesos políticos municipales comparados em Argentina y Chile (1990-2005). Argentina: Ed. Universida Nacional de Quilmes, p. 229-270.

Faria, C. A. P. (2008). Gestão metropolitana e relações intergovernamentais assimétricas: o caso dos pequenos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Brasil. *Anais do Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública*, Buenos aires, Argentina, 13, p. 1-21.

- Feiock, R. C. (2007). Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47-63.
- Feiock, R. C. (2004). Introduction: Regionalism and institutional collective action. In Feiock, R.C. (Org.). *Metropolitan governance: conflict, competition, and cooperation*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, p. 3-16.
- Feiock, R. C., & Carr, J. B. (2001). Incentives, entrepreneurs, and boundary change: A collective action framework. *Urban Affairs Review*, 36, 382-405.
- Feiock, R.C., & Scholz, C. (2007). *Self-organizing federalism: collaborative mechanisms to mitigate institutional collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klink, J. J. (2008). *Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro*. Relatório de Pesquisa - Rio de Janeiro. Recuperado em 10 dezembro, 2010, de http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio_Klink.pdf
- Lopes, A. (2006). Gestão Metropolitana no Brasil: da Coerção simétrica ao voluntarismo sem modelo, em busca da responsabilidade política com resultados. In: SILVA, C. A., Guichard, D., & Oliveira, F. J. G. (Orgs.). *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A, p. 137-155.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1998). A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential Address, American political Science Association, 1997. *The American Political Science Review*, 92(1), 1-22.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971). Public choice: A different approach to public administration. *Public Administration Review*, 31, 203-316.
- Ostrom, V., Tiebout, C., & Warren, R. (1961). The organization of governance in metropolitan areas. *American Political Science Review*, 55, 831-842.
- Pereira, M. L. D., & BRASIL, F. D. (2009). *Metropolitan Governance and its Challenges: an analysis of the new governance system in the RMBH*. Recuperado em 31 dezembro, 2012, de <http://www.centrodametropole.org.br/v1/ISA2009-BR/assets/papers/30.1.pdf>
- Rocha, C. V., & Faria, C. A. (2004). Descentralização e Cooperação Intermunicipal no Brasil. *Anais do Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*, Coimbra, Portugal, 8, p. 1-31.
- Rodriguez, E. R.. (2002). El rol de los gobiernos locales em los mecanismos de coordinación intergubernamental. *Anais do Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 7, pp. 1-17.
- Selltiz, C. et al. (1974). *Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais* (Leite, D. M., Trad. – 3ª ed.) São Paulo: USP,
- Spink, P. (2005). The inter-municipal consortia in Brazil: an institutional introduction. *Anais do Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 10, p. 1-13.

Teixeira, L., Mac Dowell, M. C., & Bugarin, M. (2002). Incentivos em Consórcios Intermunicipais de Saúde: Uma Abordagem de Teoria dos Contratos. Texto para discussão 246. Departamento de Economia, Universidade de Brasília, setembro, 2002.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.

MANAGEMENT INTERLOCAL RELATIONSHIPS

ABSTRACT

The paper presents evidence to broaden the debate on the management of inter-relationships among local governments. It is an exploratory study, seated on extensive research literature. The main conclusion is the defense of the adaptative nature of interlocal governance; evolving decisions regarding cooperation with other governments and ways of implement it.

Keywords: Interlocal relationships; Local governance; Interlocal cooperation.

GESTIÓN DE LAS RELACIONES INTERMUNICIPAL

RESUMEN

El trabajo presenta la evidencia de ampliar el debate sobre la gestión de interrelaciones, estrechamente vinculados a la importancia de las interdependencias entre las unidades políticas y administrativas autónomas. Se trata de un estudio exploratorio, sentado en una extensa literatura de investigación. La conclusión principal es la defensa de la naturaleza adaptativa de la gobernabilidad municipal, evolucionando las decisiones relativas a la cooperación con otros gobiernos (locales y de orden superior) y la forma de ponerla en práctica.

Palabras clave: Inter-relaciones; Gobierno Local, La cooperación intermunicipal.