

43º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS
Caxambu – MG, 21 e 25 de outubro de 2019

ST26 - Novas perspectivas do poder local

**Cooperação Intermunicipal em Três Versões: parcerias voluntárias,
governança regional e gestão das regiões metropolitanas**

José Angelo Machado
Publicus – Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas
Departamento de Ciência Política - UFMG

Cooperação Intermunicipal em Três Versões: parcerias voluntárias, governança regional e gestão das regiões metropolitanas¹

Introdução

Este trabalho identifica três abordagens distintas em estudos dedicados aos problemas de cooperação entre governos locais: *parcerias voluntárias*, *governança regional* e *gestão de regiões metropolitanas*. Argumentamos que elas se referem, não apenas a associações que estabelecem relações distintas entre os entes locais, mas que estas relações se diferenciam exatamente por articularem diversamente os interesses dos associados. *Parcerias voluntárias* são associações intermunicipais para gestão de interesses comuns; já associações de *governança regional* ou *gestão metropolitana* lidam também com interesses não compartilhados, seja porque determinados temas apresentam diferente saliência para governos locais envolvidos ou, mesmo, porque os colocam em posições conflitantes. Os problemas de ação coletiva envolvidos em cada caso ensejam ameaças peculiares à cooperação, o que poderia explicar, ao menos em parte, frustrações ou disfunções decorrentes da adoção de formatos institucionais bem-sucedidos em certos tipos de associação em outros tipos, como frequentemente tem sido discutido no caso dos problemas gerados pela adoção de regras decisórias supermajoritárias ou consensuais na gestão das regiões metropolitanas.

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 combinou descentralização política, administrativa e fiscal à redefinição do status constitucional dos municípios, alçados à condição de terceiro ente federado. A estas mudanças agrega-se o surto de criação de novos municípios brasileiros que, até meados dos 90, acresceu mais 1.385 municípios (TOMIO, 2005), acirrando ainda mais a fragmentação político-territorial existente, ao mesmo tempo em que a nova Constituição estabelecia novas garantias sociais de caráter nacional, cuja materialização requeria um esforço integrado vertical e horizontalmente entre os entes vinculados aos três níveis de governo. Neste contexto a cooperação intergovernamental se colocou como uma das condições essenciais na construção de políticas públicas socialmente inclusivas.

¹ O presente trabalho é subproduto de pesquisa do autor entre outubro de 2018 e janeiro de 2019 (*short term scholar* na Universidade da Pennsylvania - *LALS – Latin America and Latino Studies Program*).

Na dimensão vertical, que articula entes vinculados a diferentes níveis de governo, a criação dessas condições foi relativamente bem-sucedida, valendo-se de constrangimentos legais e mecanismos de indução financeira setorialmente construídos a partir do Executivo Federal (ABRUCIO, 2005; ALMEIDA, 2005 e 2007; ARRETCHE, 2012). Entretanto, no que tange à cooperação horizontal, a avaliação sobre resultados é menos conclusiva, incluindo percepções mais ou menos otimistas sobre o potencial de generalização de experiências como os consórcios intermunicipais (ROCHA & FARIA, 2004; LINHARES et ali, 2012; MACHADO, 2010 e 2014) ou de superação dos obstáculos à gestão das regiões metropolitanas (FERNANDES, 2012; LIPPI, 2012; GOUVÊA, 2001; MOURA et ali, 2006; GARSON, 2009).

No plano internacional, o balanço das experiências de cooperação horizontal entre municípios também abriga entusiasmo e frustração. Em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) há parcerias voluntárias de sucesso (LOFLER, 2000), mas há dúvidas ou ponderações aos seus ganhos em termos de eficiência (NIAOUNAKIS & BLANK, 2017; ALLERS & DE GREEF, 2018), assim como também tem sido apontadas limitações de integração ou superação das desigualdades internas em regiões metropolitanas (FURMANKIEWICZ, 2011; SAVITCH & ADHIKARI, 2016). Nos Estados Unidos, o sucesso das organizações regionais geridas por governos locais varia substancialmente, a depender de uma série de condições, o que tem aumentado o interesse pela identificação dos fatores dificultadores ou facilitadores (FEIOCK, 2005 e 2007; GERBER & GIBSON, 2005 & 2009). Na China a cooperação entre governos locais é um condicionante importante no cumprimento das metas de crescimento das economias regionais (CHEN et ali, 2017), nem sempre com sucesso.

O presente trabalho distingue, no âmbito da literatura explorada sobre cooperação entre governos locais, aqueles trabalhos que se referem a tipos de associação que tem por objeto a estrita realização de interesses comuns dos associados daqueles que terminam por incorporar temas aos quais governos locais atribuem diferente saliência ou mesmo se colocam em posições conflitantes quanto a soluções possíveis. Tomamos por pressuposto que avanços ou frustrações reportados nas experiências de cooperação interlocal estão relacionados a

contextos de interação distintos, estruturados a partir desta relação entre o objeto da associação e os interesses dos associados. Ao final identificamos três abordagens entre estudos sobre cooperação interlocal - *parcerias voluntárias* para realização de interesses comuns; *governança regional*; e, no interior desta última, a diferenciação de uma abordagem voltada para *gestão das regiões metropolitanas* – cada uma envolvendo dilemas e inclinação distinta para elevar custos de transação. Ao final, discutimos as restrições à extensão da agenda pública relacionadas aos formatos institucionais adotados em diferentes casos, bem como o potencial de *déficit* democrático que pode decorrer da adoção de alguns desses formatos em ambientes descentralizados.

Este trabalho está organizado em cinco seções, afora esta introdução. Na próxima, são apresentados desenvolvimentos teóricos centrais para análise dos problemas de cooperação entre governos locais. Na segunda seção são apresentados estudos sobre *parcerias voluntárias entre governos locais*, em geral interessados na mensuração de supostas economias de escala ou ganhos de eficiência. Na terceira seção são apresentados estudos sobre *governança regional*, forjados originalmente no ambiente acadêmico norte americano, ainda que incluam trabalhos produzidos em outros países, sendo voltados para a investigação dos fatores ou variáveis que explicariam determinadas escolhas institucionais ou resultados. Na quarta, são tratados os estudos sobre *gestão das regiões metropolitanas* que, embora apresentem zonas de interseção importantes com as duas literaturas anteriores, se estruturam mais incisivamente no debate sobre as limitações das experiências analisadas na gestão dos aglomerados metropolitanos em diversas regiões do globo. Na quinta e última seção apresentamos nossas considerações finais, justificando a distinção ora proposta entre associações interlocais, bem como analisando suas implicações do ponto de vista da agenda pública e do *déficit* democrático.

1. Fontes teóricas

Parte considerável dos estudos que compõem as agendas de pesquisa aqui tratadas se vinculam a referências teóricas comuns. Entre elas se destacam, principalmente, as contribuições de Mancur Olson Junior, Ronald Coase, Robert Axelrod e Elinor Ostrom, além de outros. Destacamos a seguir os pontos de contato do trabalho destes autores com o debate

sobre cooperação intermunicipal, antes que propriamente tratar da obra em geral ou de outras proposições mais impactantes desenvolvidas por cada um.

Em primeiro lugar, a contribuição de Mancur Olson Junior remete ao seminal *The Logic of Collective Action: public goods and the theory of groups* (1968) e fica explícita na própria incorporação à denominação Ação Coletiva Institucional a uma das abordagens mais conhecidas no enquadramento analítico dos problemas de governança regional (FEIOCK, 2005, 2007; KWON, 2007, 2008; HAWKINS, 2010; TAVARES & FEIOCK, 2013; SKUZINSKI, 2015). Olson (*ibidem*) sustentou que o fato de todos indivíduos de uma comunidade se beneficiarem da ação coletiva visando um bem público não seria logicamente consistente com a motivação individual para o engajamento nesta ação. Pelo contrário, Olson postulou que, em se tratando de bens públicos, aqueles que uma vez disponíveis a um dos membros do grupo não tem como ser negado aos demais, a não ser sob estritas condições – como em grupos pequenos ou na presença de coerção ou incentivos seletivos² – indivíduos racionais e auto interessados não estariam dispostos ao engajamento na ação coletiva. A razão dessa indisposição seria o fato da ação coletiva envolver custos ou sacrifícios para os participantes, motivo pelo qual o comportamento *free rider* ou carona se tornaria atraente.

A *Ação Coletiva Institucional* pressupõe que as motivações individuais para aderir ou não à cooperação com alguma iniciativa coordenada entre agentes podem ser extensivas às organizações, incluindo governos locais (SKUZINSKI, 2015). Os atores organizacionais são os agentes envolvidos nesta modalidade de ação coletiva, pela qual governos voluntariamente participariam do esforço para resolver problemas comuns (KWON, 2008), lidando com os riscos de que potenciais participantes se defrontem com a tentação de se comportarem como *free riders* (GERBER & GIBSON, 2005). Sua aplicação tem sido amplamente difundida em estudos abordando associações de cooperação interlocal no caso norte-americano, como conselhos regionais, organizações de planejamento metropolitano ou parcerias regionais (KWON, 2007). Curiosamente o interesse dominante nos trabalhos europeus, mais recentes, tem se concentrado em torno das questões relativas à ganhos de economia de escala ou

² É verdade que Olson não examinou estas condições com o mesmo nível de profundidade, tendo dedicado aos incentivos seletivos, por exemplo, basicamente uma nota de rodapé, ao passo que as outras duas condições mereceram mais considerações.

ineficiências, deixando um lugar secundário para problemas de ação coletiva (TAVARES & FEIOCK, 2013).

Os dilemas típicos da institucional se referem àquelas situações em que os resultados coletivos agregados, em que dois ou mais governos locais tomam decisões unilaterais, seriam piores que aqueles potencialmente alcançados sob a cooperação (TAVARES & FEIOCK, 2013). Tais dilemas teriam sua origem na fragmentação da autoridade política territorial em diversas unidades locais, predispondo governos a tomarem decisões individualmente. Processos decisórios desagregados potencializariam a produção de externalidades negativas sobre outras jurisdições locais, bem como perdas de economia de escala ou inação diante de problemas comuns. A alternativa de coordenar esforços para solucionar problemas comuns poderia ter mais ou menos sucesso dependendo da confiabilidade das garantias recíprocas de cooperação e consequentes riscos de deserção entre os envolvidos, sendo um primeiro elemento perturbador neste sentido o número de governos locais associados, visto que aumentariam dificuldades para se chegar a um acordo e assegurar a ação coletiva (HAWKINS, 2010). Além deste, outros fatores também poderiam perturbar a cooperação, como no caso da provisão compartilhada de determinados serviços, podem ser características destes últimos, como é o caso da mensurabilidade dos benefícios que, se ausente, pode dificultar um acordo sobre a divisão dos custos despendidos entre os associados (TAVARES & FEIOCK, 2013).

A cooperação voluntária dependeria, assim, da estrutura de incentivos para a ação coletiva percebida pelos gestores locais, onde os custos seriam uma componente chave (SKUZINSKI, 2015). A agenda de pesquisa da *Ação Coletiva Institucional* tem se concentrado na identificação dos fatores que afetariam a disposição dos governos locais para a cooperação, uma vez impactando os custos de transação entre eles (KWON, 2008). O elemento chave para a explicação da disposição a cooperar seriam tais custos: se elevados, poderiam superar os benefícios esperados pelos interessados, minando a ação coletiva (FEIOCK, 2007). A ênfase na construção de explicações baseadas nos custos de transação, por outro lado, nos aponta para a próxima fonte teórica: Ronald Coase.

O argumento coasiano, desenvolvido originalmente em *The Problem of Social Cost* (1960), é baseada na ideia de que a alocação Pareto-eficiente de recursos não dependeria de qual dos agentes locais deteria direitos de propriedade ou provocaria danos ou externalidades negativas a partir da realização de um empreendimento mas, sim, da extensão dos custos de transação³ para que as partes envolvidas cheguem a um acordo e o apliquem voluntariamente, sendo a aplicação às barganhas entre governos locais uma extensão desta proposição oriunda do campo econômico (FEIOCK, 2005). As alocações de recursos entre governos locais seriam mais eficientes quanto mais os custos de transação forem próximos de *zero* ou residuais. Skuzinski (2015) nota uma grande proximidade do argumento com a Teoria da Firma, também desenvolvida por Coase, segundo a qual uma empresa deve decidir se entrega um serviço realizando sozinha todas as etapas do trabalho necessário ou se ela se associa com outra – que poderia se responsabilizar por uma ou mais etapas – para a prestação do mesmo serviço, o que dependeria do balanço entre os benefícios esperados desta associação e dos custos de barganha entre tais empresas. A aplicação à cooperação intermunicipal é especialmente difundida na literatura voltada para problemas de governança regional, sob a suposição de que, sob baixos custos de transação, a atratividade dos benefícios faria com que governos locais chegassem aos acordos necessários para capturar ganhos de escala ou internalizar externalidades (FEIOCK, 2007).

Entretanto, os custos de transação podem depender de atributos dos próprios governos locais (se mais homogêneos ou heterogêneos entre si); do tipo de representante local que participa do processo de barganha (se funcionários eleitos ou burocratas especializados); dos bens ou serviços que são objeto de cooperação (como a sua mensurabilidade, que facilita a distribuição de benefícios conforme a participação nos custos); e da prática anterior de cooperação em alguma área de governo (que poderia desenvolver confiança a partir de reputações positivas), dentre outros fatores (BEL & WARNER, 2015). Quanto mais heterogêneos entre si, mais restrita seria a zona de preferências comuns e, daí, maiores os custos para se chegar a um acordo sobre o compartilhamento de valores. Por outro lado,

³ De acordo com Coase (1960), os custos de transação envolveriam mais especificamente os recursos gastos para identificar interessados em realizar uma transação, negociar com os mesmos e chegar a um acordo, formalizar um contrato e aplicar as medidas necessárias para que ele seja observado.

representantes locais eleitos tenderiam a agir em benefício dos seus representados em detrimento de ganhos coletivos regionais, o que poderia aumentar custos de monitoramento das ações entre os governos municipais envolvidos (ALLERS & GREEF, 2018). A produção de serviços ou valores compartilhados de difícil mensurabilidade poderia dificultar a realização de acordos sobre a divisão de custos e benefícios, também aumentando os custos de transação. Por outro lado, a participação dos representantes locais nas mesmas redes de especialistas (HAWKINS, 2010) ou a presença prévia de governos locais em instituições de cooperação intergovernamental poderiam reduzir custos de transação, uma vez exercendo a chamada “função de corretagem” (KWON, 2007) ao criar espaços de aproximação e mediação entre partes interessadas para chegar a futuros acordos.

No entanto, em que pese a expansão do volume de trabalhos interessados na identificação dos fatores que afetam custos de transação nas barganhas entre governos locais, a aplicação da abordagem coasiana tem se restringido a este ponto, consideradas as críticas ao irrealismo de outros pontos da sua formulação. Feiock (2005 e 2007), por exemplo, citando a contribuição de Robert Inman & Daniel Rufinfeld (1997), considera problemática a aplicação plena do *Teorema de Coase* às barganhas entre governos locais, dada a improbabilidade das condições requeridas: o conhecimento comum das preferências sobre resultados e recursos pelas partes em barganha; a representação perfeita dos interesses dos cidadãos pelos governos locais; a concordância das partes em barganha quanto à divisão de benefícios e a ausência de custos de transação na aplicação dos acordos firmados previamente. A presença de níveis consideráveis de custos de transação seria inerente a este domínio da realidade, ainda que possam variar dependendo dos riscos agregados nas situações concretas. Se os riscos estivessem ligados a problemas de coordenação, seriam salientes os custos de informação; se estivessem ligados aos riscos de traição ou deserção, seriam salientes os custos de monitoramento ou sanção; se estivessem ligados, finalmente, a conflitos distributivos ou discordâncias quanto ao compartilhamento de custos ou benefícios, seriam salientes os custos de barganha e negociação (TAVARES & FEIOCK, 2013).

A extensão do argumento coasiano às barganhas entre governos locais se defronta com especificidades bem distintas das condições idealizadas pelo autor para o funcionamento do

mercado. A teoria de Coase supõe uma oferta infinita de compradores e vendedores, mas nas relações entre governos locais o número de potenciais parceiros seria limitado (SKUZINSKI, 2015), o que por sua vez restringiria as próprias alternativas distributivas para que agentes cheguem a um acordo, ao contrário das possibilidades oferecidas pelo sistema de preços sob concorrência infinita no mercado, o que potencializaria a conflitos quanto à divisão de custos e benefícios entre governos locais.

Diferente da contribuição de Coase, os vários trabalhos de Robert Axelrod sobre a emergência da cooperação (AXELROD, 1984; 1985; 2000) têm ecoado amplamente nos estudos sobre cooperação intermunicipal exatamente pelo componente de realismo agregado à análise das interações, distintamente de modelos para análise dos problemas de cooperação baseados em jogos de rodada única entre dois agentes, como é o caso do Dilema do Prisioneiro.

Fundamentalmente a contribuição de Axelrod se refere às “janelas de futuro” (KRUKOWSKA & LACKOWSKA, 2017), abertas pela repetição estável e indefinida das interações entre jogadores, que criariam condições para a formação de padrões de reciprocidade, abrindo a possibilidade para que se possa cooperar com quem coopera ou retaliar aquele que se recusa a cooperar (FEIOCK, 2005). A interação contínua torna, deste modo, a reputação relevante para possíveis ganhos futuros na medida em que os agentes consideram informações disponíveis sobre escolhas passadas dos potenciais parceiros, o que contribuiria para reduzir a incerteza quanto às melhores escolhas a serem feitas (KWON, 2008) e para reforçar a confiança nas interações de longo prazo (TAVARES & FEIOCK, 2013).

A aplicação aos problemas e cooperação entre governos locais agregou novos elementos à contribuição de Axelrod, como por exemplo a consideração do condicionante imposto pela localização fixa dos potenciais parceiros, cujas adjacências geográficas abrem oportunidades, mas também impõem limites para futuras interações (FEIOCK, *ibidem*). Além disso, as relações informais desenvolvidas entre agentes governamentais locais em interação também seriam relevantes para reforçar vínculos e reduzir as barreiras à cooperação (HAWKINS, 2010). Por fim, a reciprocidade desenvolvida nas interações iteradas também dá

sentido à função de corretagem, exercida outras organizações regionais de cooperação pré-existent, uma vez que proporcionam aos governos locais oportunidades para compartilhar normas e adquirir confiança para aderir a novas iniciativas de ação coletiva (KWON, 2008).

A contribuição de Elinor Ostrom (1990) é outra que recebe menção em um grande número de estudos ligados ao tema da cooperação entre governos locais. Tratando especificamente da governança regional, Savitch & Adhikari (2016) atribuem a Ostrom o lugar de principal expoente da terceira onda de estudos sobre cooperação entre governos locais. Entre os anos 20 e 40 do século passado, a primeira onda focou a necessidade de governos metropolitanos, diante dos problemas de coordenação estabelecidos pela superposição de jurisdições locais como as *towns*, *villages*, *cities* e *special districts* nos Estados Unidos. A segunda onda, de inclinação monocentrista, ocorreu apenas mais tarde, nos anos 90, quando a fragmentação territorial passou a ser associada a inequidades sociais, reforçando a ideia de que somente governos metropolitanos poderiam resolver transbordamentos negativos gerados por decisões locais ou distribuir mais equitativamente os custos e benefícios no encaminhamento de soluções locais. Ostrom e autores próximos à sua perspectiva representaram uma reação a esta última onda, defendendo uma abordagem policentrista sob a qual sistemas autônomos e descentralizados favoreceriam a construção autônoma de sistemas de governança *ad hoc*, onde atores locais promoveriam a cooperação.

Na busca da investigação das condições para a construção destes sistemas, inclui-se a prévia formação de identidade social e coletiva entre os agentes locais (FURMANKIEWICZ, 2011) além de outras condições como interações estáveis e regulares, bem como comunicações face a face, facilitadas quanto menor a região em que tais agentes interagem, o que os levaria a reunirem mais informações e expressarem suas preferências. Para Ostrom, nestas condições os agentes locais desenvolveriam padrões de cooperação recíproca se puderem elaborar normas e procedimentos para punir desviantes e constranger a deserção (HAWKINS, 2010), reduzindo incerteza e diminuindo custos de transação. Agentes locais poderiam, assim, mudar os constrangimentos sobre si próprios e reforçar normas cooperativas, desenvolvendo a confiança e formando uma identidade coletiva (FEIOCK, 2005). Daí, arranjos de autogoverno poderiam ser melhor adaptados às condições locais que

soluções propostas a partir de intervenções estatais centralizadas (KWON, 2008) ou do próprio mercado. A contribuição de Ostrom carrega consigo forte componente normativo, preocupando-se primordialmente com a solução de problemas de ação coletiva entre governos locais.

Revisão bibliográfica sistemática, segregando abordagens desenvolvidas no tratamento dos diferentes tipos de associações entre governos locais.

A seguir, segregamos, dentro da literatura sobre cooperação entre governos locais, três abordagens que têm se diferenciado a partir do seu objeto empírico: as parcerias voluntárias; a governança regional e a gestão metropolitana. Como se pode confirmar, as fontes teóricas aqui apresentadas foram mobilizadas de forma mais parcial ou integral, mais explícita ou implicitamente, bem como sob diferentes graus de absorção em cada uma delas.

2. Parcerias voluntárias

Primeira das abordagens aqui apresentadas, os estudos sobre *parcerias voluntárias entre governos locais* são mais os diversificados em termos de abordagens teóricas, natureza dos problemas de pesquisa e tipo de empreendimento metodológico. Não obstante, pode-se postular que, na sua quase totalidade, os ganhos de eficiência, mediante a produção ou provisão compartilhada de algum bem público, são tomados como justificativa para existência destas associações, sendo menos comuns os trabalhos que enfatizam as motivações dos gestores locais para adesão ou não à cooperação.

As parcerias intergovernamentais se diferenciariam de outros tipos de organização interlocal na medida em que dois ou mais entes de governo se associam para formular e implementar programas e ações (LOFLER, 2000), distintamente das relações de agência em que, por exemplo, um ente detém autoridade para formular enquanto cabe, ao outro ou outros envolvidos, a implementação dos mesmos programas ou ações. As parcerias, na mesma linha destacada pela autora, poderiam se referir a três finalidades principais. Em primeiro lugar, a *produção conjunta* de bens ou serviços, que geralmente visam ganhos de economia de escala e lidam com a geração de valores quantificáveis, sendo passíveis de monitoramento necessário à adequada divisão dos custos e benefícios entre os associados. Estes, ao deterem

sua parte na produção, não teriam incentivos para o controle do desempenho geral da associação interlocal. Em segundo lugar estariam as parcerias para *gestão de recursos comuns*, que têm por finalidade a sustentabilidade de seu uso, a fim de evitar a exploração predatória, o que terminaria por desviar o foco da associação para a aplicação de procedimentos e normas, sendo difícil atribuir resultados gerais ao comportamento de um ou mais associados. Por fim, as parcerias para *investimentos conjuntos* visam distribuir os custos de externalidades positivas que impactam a região como um todo entre os governos locais que a constituem. Nestas parcerias, as incertezas diante de resultados com longos prazos de maturação seria a principal fonte de conflitos entre associados acerca do dimensionamento e manutenção das suas contribuições (LOFLER, *ibidem*).

Curiosamente, estudos relativos ao segundo e terceiro tipos de parcerias podem ser mais frequentes nas literaturas que adiante denominamos *governança regional* e *gestão das regiões metropolitanas*. Via de regra os trabalhos sobre *parcerias voluntárias* têm focado empreendimentos entre governos locais que visam ganhos de eficiência ou realização de economias de escala pelo compartilhamento da realização de funções públicas ou produção conjunta de valores. Trata-se de literatura predominantemente europeia que, em grande medida, tem perseguido a comparação dos resultados da cooperação intermunicipal, em termos de eficiência, com aqueles obtidos sob outras alternativas como a amalgamação e a privatização.

Estudos vinculados a este campo de investigação, entretanto, não concordam necessariamente na avaliação de seus resultados, embora haja pontos de convergência importantes. Trabalhos como o de Bel & Fageda (2006), que avalia a redução de custos nos serviços de coleta de resíduos sólidos e fornecimento de água na Espanha a partir da cooperação intermunicipal, ou de Andrews & Entwistle (2010), que atribuiu às parcerias entre entes públicos locais a obtenção de ganhos de eficiência, efetividade e equidade no Reino Unido, oferecem uma visão positiva dos seus resultados, embora este último insista que os resultados variam conforme a área governamental. Este último trabalho, aliás, comparou associações interlocais com parcerias com parcerias público-privadas, cujos efeitos foram inferiores em termos de efetividade e equidade. Niaounakis & Blank (2017) e de Allers &

Greef (2018) analisaram ganhos de escala das parcerias entre governos locais para arrecadação de impostos na Holanda, tendo identificado efeitos positivos, porém não tão significantes como esperado e que, de acordo com o primeiro trabalho, dependeriam do porte populacional dos municípios. Menos otimistas foram as conclusões de Frère, Leprince & Paty (2013), que analisaram os ganhos da cooperação fiscal entre municípios na execução de gastos públicos na França e não encontraram nenhum efeito significativo.

De outro lado, trabalhos que analisaram os efeitos da amalgamação - ampliação da escala municipal a partir da fusão ou anexação de pequenos municípios - não encontraram resultados melhores que aqueles sob a cooperação intermunicipal. Blom-Hansen et alii (2016) mensuraram os níveis redução de despesa pública a partir da reforma na escala dos municípios ocorrida na Dinamarca não tendo encontrado diferença significativa com o nível de despesa prévio à amalgamação. Allers & Geetsema (2016), por sua vez, não encontraram ganhos agregados significativos em termos de arrecadação ou redução da despesa pública no caso holandês, embora tenham registrado efeitos distintos no caso de municípios de diferente porte.

Voltando aos resultados obtidos por via das parcerias interlocais, tem se consolidado a percepção de que a estrutura de custos da produção conjunta, assim como ganhos de eficiência ou de economia de escala, vão variar dependendo do tipo de bens ou serviços públicos prestados ou mesmo de atributos municipais como o porte populacional ou localização (BEL & WARNER, 2015). Isso significa que os ganhos advindos de parcerias para produção conjunta não seriam generalizáveis ou poderiam ser tomados como efeito líquido e certo.

Mas há também trabalhos sobre *parcerias voluntárias* focando motivações ou incentivos dos gestores locais para aderir à cooperação intermunicipal. Di Porto et alii (2016) avaliaram a disposição de adesão dos mandatários locais à cooperação intermunicipal fiscal na França, chegando à conclusão de que a probabilidade de cooperar é afetada significativamente pelo fato dos vizinhos estarem ou não cooperando, sendo a retaliação dos eleitores locais – detentores de informação sobre as escolhas dos gestores vizinhos e supostos ganhos – um importante incentivo para a adesão. Chen et alii (2017), em um ambiente

institucional bem distinto daquele em que são governos locais são responsivos aos seus eleitores, identificou incentivos institucionais à cooperação entre municipalidades na China relacionados à ambição de ascensão na hierarquia de poder do Partido Comunista Chinês. Dirigentes dos governos subnacionais de mesmo nível na hierarquia partidária concorrem entre si, e de forma excludente, para ascenderem na carreira, não tendo incentivos para cooperarem entre si. Ao contrário, dirigentes de governos subnacionais que não ocupam mesmo nível hierárquico no Partido teriam incentivos para cooperar, uma vez que a ação coordenada potencializa a realização de metas econômicas por parte de ambos, aumentando suas chances de ascensão sem que rivalizem entre si.

A despeito da identificação de limitações e avanços em termos de eficiência ou realização de economias de escala, há que se notar que os estudos sobre *parcerias voluntárias*, se referem a associações destinadas à realização dos interesses comuns identificados entre os governos locais. Por consequência, estão excluídos da pauta de cooperação intermunicipal aqueles temas sobre os quais os potenciais parceiros não compartilham o mesmo interesse, seja porque atribuem diferentes níveis de prioridade (ou saliência) ao problema que motivaria a parceria, seja porque apresentem preferências conflitantes quanto às possíveis soluções, mesmo que ambos priorizem sua solução. Estas situações são captadas, embora com especificidades, nas duas literaturas apresentadas a seguir.

3. Governança regional

A literatura da governança regional marca uma diferença entre o debate europeu e o norte americano em torno da cooperação intergovernamental, a despeito do fato de que ambos se refiram às perdas de eficiência decorrentes da fragmentação político territorial e da baixa escala populacional assumida por grande número de governos locais (TAVARES & FEIOCK, 2013).

Na Europa, o debate se divide entre trabalhos abordando as diferentes alternativas para vencer aquelas ineficiências: reformas de escala territorial por meio da fusão das unidades de governo de primeiro nível em municipalidades maiores; iniciativas de cooperação intermunicipal apoiadas por incentivos providos por governos nacionais ou pela União

Europeia; ou, ainda, parcerias entre governos locais e entidades privadas (BEL & WARNER, 2015). Neste debate, a distinção entre *eficiência técnica* e *eficiência alocativa* tem fundamentado a crítica às reformas de escala territorial, uma vez que estas perseguem apenas a primeira (obtenção de maiores níveis de *output* sob montantes fixos de recursos ou do mesmo nível de *output* com menos recursos) em detrimento da última (maximização do bem estar social pela adequação da oferta às diferentes demandas por bens públicos). A agregação de pequenos governos locais formando unidades de governos maiores deveria gerar economias de escala na produção de serviços públicos, embora sob padronização da oferta e, portanto, redução da capacidade de atender preferências espacialmente heterogêneas. Já as parcerias entre governos locais teriam a vantagem de promoverem, simultaneamente, as duas formas de eficiência: cada governo local continuaria a prover bens e serviços segundo as preferências dos seus cidadãos (eficiência alocativa) e a produção conjunta, com economias de escala, se concentraria apenas na provisão daquilo que seria de comum interesse (eficiência técnica). No debate europeu, discussões sobre governança regional que ultrapassem o problema da eficiência e ganhos de escala têm sido praticamente ausentes (TAVARES & FEIOCK, 2013).

Nos Estados Unidos, pelo contrário, a contratação ou barganha entre governos locais é relativamente comum e, via de regra, voluntária, ainda que entidades supralocais assumam distintos formatos institucionais, conforme se verá nesta seção. Neste contexto, os dilemas de ação coletiva decorrentes da fragmentação político territorial assumem o primeiro plano enquanto categoria explicativa para o sucesso, fracasso ou dificuldades na cooperação horizontal, onde os riscos da assunção de comportamentos *free rider* por governos locais envolvidos na produção de serviços públicos se torna um tema relevante. Em sendo tipicamente voluntária, a participação dos governos locais nestas entidades é passível de revisão, dados os baixos custos de saída vigentes sob praticamente todos os arranjos existentes (BEL & WARNER, 2015).

O termo *governança regional*, a propósito, foi adotado a partir de estudos norte-americanos designar, desde realizações compartilhadas em pequena escala e envolvendo alguns poucos governos locais, no planejamento conjunto ou prestação de serviços, até

conselhos multifinalitários abrangendo regiões formadas por grande número de municipalidades (GERBER & GIBSON, 2005). Mas um dos aspectos que distinguem esta modalidade de cooperação interlocal da anterior é o fato de incorporarem entre os seus objetivos, não apenas ganhos em economias de escala, mas também a regulação de externalidades ou transbordamentos de ações de uma localidade sobre outras da região (FEIOCK, 2007), ou seja, promover integração regional. Para o desempenho desta função regulatória, a cooperação viabilizaria a distribuição dos custos e benefícios entre os associados no enfrentamento dos problemas regionais ou mitigação de efeitos negativos locais sobre a região – como inundações pluviais ou o crescimento do crime organizado – assim como poderia potencializar efeitos positivos locais, como o desenvolvimento do potencial turístico regional.

A diversidade das instituições de cooperação intermunicipal nos Estados Unidos pode ser entendida a partir das características do seu federalismo, que deixa às constituições estaduais a estruturação dos governos locais - com suas atribuições e recursos - bem como a presença ou não de dispositivos que facilitem ou dificultem acordos descentralizados. Governos locais norte-americanos são geralmente eleitos diretamente pelos residentes e desfrutam de elevada autonomia fiscal. Sob estas condições, os arranjos descentralizados para provisão de serviços públicos se constituíram de diversas maneiras: como *integração informal em rede*, baseada na confiança e reciprocidade entre gestores locais; *acordos contratuais pontuais* para desenvolver ações conjuntas; *delegação voluntária de autoridade para uma organização regional* pelos governos locais, a qual se responsabilizaria por certas funções e manteria alguma autonomia para agir sem autorização prévia dos associados; ou, até mesmo, dependendo de decisão dos governos estaduais, como *imposição de uma autoridade regional* para gerir a ação de unidades locais em determinada área de governo, como é o caso dos distritos especiais (TAVARES & FEIOCK, 2013).

Excluindo este último tipo de arranjo descentralizado, em que governos locais não assumem diretamente o protagonismo nas decisões e sua implementação, os estudos de governança regional têm adotado majoritariamente a *Teoria da Ação Coletiva Institucional*, estendendo o argumento olsoniano aos problemas de cooperação interlocal. Uma das suas

características principais desta abordagem é o uso sistemático da referência aos custos de transação como categoria explicativa, o que como tratado anteriormente remete por sua vez ao trabalho de Ronald Coase.

Assim, ameaças ou obstáculos à cooperação poderiam ser de natureza diversa, mas se tornam seriamente relevantes apenas na medida que elevam os custos de transação, a ponto de superarem benefícios extraídos individualmente pelos participantes, tornando atraentes alternativas individuais. Gerber & Gibson (2005) classificaram ameaças à cooperação intermunicipal em três categorias: *déficit informacional*, que poderia gerar incertezas sobre resultados no presente ou no futuro; *assimetrias de recursos ou preferências distintas* entre potenciais associados, que poderia gerar conflitos no processo de barganha; e, por fim, a *tentação de deserção da ação coordenada* em favor de ganhos individualizados, que poderia gerar comportamentos do tipo *free rider*. Cada tipo de ameaça afetaria os custos de transação de maneira distinta. No primeiro caso, riscos ou incertezas levariam ao dispêndio de recursos com monitoramento e informação ou à sua absorção nos custos de contratação; no segundo, preferências conflitantes tornariam a barganha mais custosa ou demorada para os envolvidos e, no terceiro, os riscos de traição dos acordos exigiriam o dispêndio de recursos com monitoramento e punição dos desertores.

Sob diferentes ameaças à cooperação, a escolha dos mecanismos institucionais para governança seria orientada pelo esforço de controlar ou restringir os custos de transação, seja provendo informação para facilitar a coordenação; quantificando custos e benefícios para distribuição, a fim de facilitar a conclusão das barganhas; ou, ainda, estruturando mecanismos de *enforcement* para constranger a deserção entre os pactuantes (TAVARES & FEIOCK, 2013; HAWKINS, 2010).

A agenda de pesquisa da *governança regional*, daí, se volta para a investigação de fatores que possam afetar os custos de transação (FEIOCK, 2005), incluindo elementos de natureza diversa: (1) Características dos bens ou serviços compartilhados, como sua mensurabilidade, que pode viabilizar a quantificação dos benefícios e permitir, assim, uma distribuição proporcional aos custos assumidos por cada associado (TAVARES & FEIOCK, 2013; FEIOCK, 2005 e 2007; KWON, 2007); (2) Homogeneidade ou heterogeneidade das

regiões constituídas pelos governos locais, que podem facilitar ou dificultar a identificação de interesses comuns entre potenciais associados (GERBER & GIBSON, 2005; FEIOCK, 2005 e 2007; KWON, 2007; TAVARES & FEIOCK, 2013); (3) Formato institucional da organização intermunicipal ou regional, podendo incluir regras de decisão coletiva que favoreçam a predominância de interesses locais sobre os regionais, como exigência de supermaiorias e interesses locais (GERBER & GIBSON, 2005 e 2009); incluir um grande número de membros nos órgãos decisórios (GERBER & GIBSON, 2005); ou, ainda, variar quanto ao tipo de agente que toma decisões e, daí, quanto aos incentivos específicos que afetam representantes eleitos ou gestores de carreira (GERBER & GIBSON, 2005 e 2009; KWON, 2007; FEIOCK, 2007); (4) Estrutura constitucional e legal, que pode impor elevados riscos ou custos sob a formalização de acordos de cooperação (TAVARES & FEIOCK, 2013); (5) Indução vertical por parte dos governos federal ou estaduais, que pode financiar parte dos custos ou absorver parte dos riscos de cooperação (GERBER & GIBSON, 2005; KWON, 2007); (6) Constituição de redes informais ou o exercício da função de corretagem pelas organizações regionais, por meio das quais se fomenta a confiança e comunicação necessárias à realizar de futuros acordos entre governos locais (HAWKINS, 2010; KWON, 2007); e, por fim, (7) Valores ou atitudes, tais como disposições comunitaristas ou egoístas dos gestores (SKUZINSKI, 2015) ou opiniões gerais sobre a cooperação (ADELAJA et ali, 2010).

No conjunto de estudos que avaliam efeitos destes fatores, dois pontos são recorrentes e merecem ser observados com cuidado.

Em primeiro lugar, um dos fatores que mais comparece nestes estudos é o grau de heterogeneidade entre jurisdições locais, que como mencionado acima poderia dificultar a identificação de interesses comuns e, daí o alinhamento entre interesses locais e regionais, potencializando conflitos que tornariam menos prováveis compromissos em favor da cooperação (GERBER & GIBSON, 2009). A heterogeneidade territorial se destaca por ser um dos fatores que mais impacta os custos de transação (TAVARES & FEIOCK, 2013), inclusive indiretamente, pois quando presente ela pode tornar outros fatores mencionados mais impactantes sobre aqueles custos. Se, por exemplo, as regiões apresentam vários governos locais com forte homogeneidade, cidadãos de diferentes municípios tendem compartilhar

preferências e prioridades políticas comuns (GERBER & GIBSON, 2005), tornando mais fácil organizar a ação coletiva e distribuir custos e benefícios de maneira uniforme (FEIOCK, 2005; HAWKINS, 2010), mesmo que os bens provisionados careçam de mensurabilidade ou regras decisórias sejam supermajoritárias. Por outro lado, há evidências de que, quanto mais heterogêneas as condições econômicas e sociais em uma região, menores as chances de que organizações regionais que reúnem governos locais pratiquem políticas redistributivas (GERBER & GIBSON, 2005), ainda que possam ser encontrados certos interesses comuns, como no caso das políticas de infraestrutura de transporte regional (GERBER & GIBSON, 2009). O grau de heterogeneidade ou desigualdade entre governos locais pode, assim, constranger iniciativas redistributivas ou a absorção de externalidades negativas, mas não dificultar a realização de ganhos de escala na provisão compartilhada de serviços ou de infraestrutura comum.

Este achado é sugere uma distinção entre cooperação para promover *interesses comuns* dos governos locais e para gerir *interesses regionais*. No caso da primeira, o foco exclusivo naquilo em que governos locais tem em comum ou compartilham tende a gerar menores custos de transação, embora restrinja o escopo da cooperação. Já na gestão de interesses regionais, a pauta de negociações entre governos locais pode incluir interesses locais comuns, mas também problemas redistributivos ou decorrentes de externalidades negativas ou, ainda, problemas para os quais governos locais atribuem diferentes níveis de prioridade ou preferências conflitantes, mas os custos de transação para fazê-lo seriam significativamente maiores.

Em segundo lugar, há uma frequente menção nos trabalhos de *governança regional* ao dilema dos governos locais entre ceder poder para uma autoridade regional e realizar benefícios que são do seu interesse ou renunciar a estes benefícios para evitar perdas de autonomia local, mantendo o controle direto sobre determinados resultados (TAVARES & FEIOCK, 2013). Governos locais tenderiam, assim, a resistir em ceder autoridade para as organizações regionais atuarem em seu interesse temendo serem tiranizados (GERBER & GIBSON, 2005 e 2009), a não ser delegando seletivamente autoridade para solucionar temas específicos ou mediante adoção de salvaguardas institucionais como regras consensuais ou

supermajoritárias, que lhes dariam poder de veto. Neste último caso, cada governo local estaria habilitado institucionalmente para defender seus interesses particulares e exercer controle sobre a agenda das organizações regionais. Nesta direção foram encontradas evidências de que, naquelas organizações em que o poder de veto dos governos locais foi mitigado e em que burocracias das organizações regionais enfrentam menos restrições – casos notadamente menos frequentes - há maior proporção de recursos alocados em projetos regionais em detrimento de projetos localistas (GERBER & GIBSON, *ibidem*). Deste modo, o caráter supermajoritário que predomina nos processos decisórios nas organizações de governança regional conspira em favor da exclusão dos temas que realcem as desigualdades entre governos.

Mas, é no caso das regiões metropolitanas, objeto da terceira abordagem a ser analisada, que o problema da cessão de autonomia dos governos locais em favor de uma autoridade regional (HAWKINS, 2010) assume contornos mais dramáticos.

4. Regiões metropolitanas

Começamos aqui pela própria definição sobre as regiões metropolitanas, que tem comportado diferentes conceitos, embora haja pontos de convergência que interessam de perto à nossa discussão.

Comumente nos países da OCDE adota-se o conceito com base na definição mais ampla de *região funcional*, que adota como critério a abrangência espacial do mercado de trabalho, ou seja, onde o território onde circulam compradores e vendedores da força de trabalho amarrados pelas respectivas relações contratuais, a despeito da jurisdição local que sedia as duas partes. Assim, os limites são dados pela extensão em que é possível encontrar pessoas residindo em uma municipalidade e trabalhando em outra, o que torna sugere a necessária incorporação de fatores complementares como a infraestrutura de transportes, que conecta trabalho e residência ou certas atividades econômicas que podem atrair pessoas para transações em localidades diferentes daquelas em que residem, como ocorre no comércio e em outros segmentos do setor serviços (OCDE, 2004). Mas o que definiria o *caráter metropolitano* de uma região funcional seria a continuidade dos espaços urbanos entre as

jurisdições locais, ou seja, a formação de zonas conturbadas, algo que lhe confere uma densidade populacional e econômica distinta de outros tipos de região.

Com base neste conceito, uma região metropolitana é aquela constituída por múltiplas jurisdições locais que se distingue pela intensa produção de externalidades a partir de decisões e processos desencadeados em cada uma delas, condição gerada pela conurbação e múltiplas conexões que se estabelecem daí. O ponto que nos interessa em especial é que, no caso deste tipo de região, decisões locais sobre desenvolvimento urbano, infraestrutura ou políticas sociais, por exemplo, tendem a se propagar com mais intensidade que em outros tipos de regiões funcionais. Considerado este ponto, municípios localizados em regiões metropolitanas tem maior restrição sobre a capacidade de solução unilateral dos problemas que ocorrem em seu território, o que os coloca diante do fato de que, mesmo que venham resistir a se tornarem membros de um órgão metropolitano, governos locais estarão sujeitos às consequências das decisões por ele tomadas. Por outro lado, quanto mais abrirem mão da sua autonomia, delegando poderes ao órgão metropolitano para resolver os problemas que transcendem seus limites, mais os mesmos governos locais perderiam o controle sobre aquelas decisões. Como poderá ser percebido, a seguir, um traço frequente nos trabalhos sobre regiões metropolitanas é a relutância dos governos locais em fortalecer o caráter vinculante das estruturas de gestão metropolitana, mantendo suas iniciativas restritas apenas ao que há de “comum” entre interesses locais.

Recente estudo da OCDE identificou quatro padrões de governança em regiões metropolitanas: (1) Coordenação *soft* pela informação: compartilhamento de informação e consultorias entre governos locais, de fácil implementação e sem ferramentas de *enforcement*; (2) Autoridades intermunicipais: objetivam compartilhar custos e responsabilidades entre municípios membros, podendo ser estabelecidas para um propósito específico ou ser multifinalitárias, abrangendo políticas como infraestrutura e transporte, por exemplo; (3) Autoridades supra municipais: constituem uma camada de autoridade acima dos municípios, podendo ser introduzida por meio de um governo metropolitano eleito ou por governos superiores, como os provinciais, instituindo uma estrutura não eleita; (4) Status especial de cidade Metropolitana: condição advinda de ultrapassar dimensão populacional legalmente

definida, o que coloca uma região no mesmo nível de poderes e competências que o próximo nível de governo (OCDE, 2014).

Savitch & Adhikari (2016) chegaram a uma classificação mais parcimoniosa para as estruturas de governança metropolitana: *instituições supra locais* (como as autoridades públicas, nos Estados Unidos), que se propõem a transcender interesses locais e serem dotadas de autonomia relativa para praticar políticas de caráter regional; e *acordos intermunicipais* (mais comuns na Europa), que refletem interesses compartilhados pelos associados, resultantes dos mecanismos decisórios para agregação de preferências de governos locais autônomos.

A despeito de variedade de formas de governança, parte considerável dos estudos aponta para inadequações das organizações metropolitanas, seja pela predominância do caráter de adesão voluntária ou por adotarem processos decisórios apoiados em consenso ou supermaiorias, o que restringe substantivamente sua atuação a pautas de interesse comum entre governos locais da região. Krukowska & Lackowska (2017) descrevem a relutância das autoridades locais polonesas na institucionalização das novas entidades políticas de governança metropolitana estimuladas pela União Europeia, sob o modelo do Investimento Territorial Integrado - ITI, e sua preferência por modelos organizacionais que evitem decisões vinculatórias e preservem a autonomia municipal, o que traz grandes limitações para intervenções metropolitanas. Para Orfield & Dawes (2016), as áreas metropolitanas têm sido pobremente governadas e sua crescente expansão tem sido acompanhada de congestionamentos, segregação econômica e racial, bem como disparidades na qualidade dos serviços. Segundo estes autores, a natureza fragmentada dos sistemas sob os quais as áreas metropolitanas são governadas fomenta estes problemas, gerando uma competição que encoraja jurisdições locais a perseguirem políticas sociais e econômicas indesejáveis, com ganhos agregados pouco relevantes ou inexistentes, já que governos locais terminam simplesmente por atraírem ativos uns dos outros. Concluem que as práticas de governança metropolitana deixariam fora da agenda exatamente os temas que afetam a região como um todo, especialmente os de caráter social e redistributivo, como as políticas habitacionais.

Na mesma direção, estudos da OCDE têm apontado, como grandes desafios na adequação das estruturas institucionais e financeiras de governança metropolitana, a fragmentação das jurisdições administrativas, que cria um ambiente decisório dificultador à realização de objetivos de médio e longo prazo, assim como a falta de coordenação política para ordenar o crescimento urbano, dada a dispersão de prioridades dos governos nacional, subnacional e locais (OCDE, 2004). Outro estudo apontou a grande variação dos poderes das organizações metropolitanas entre países membros da OCDE, sendo avaliado que em apenas menos de um quinto das áreas metropolitanas eles são suficientes para imporem regulações, ao passo que são amplamente majoritários os arranjos de governança metropolitana de tipo *soft* (OCDE, 2014).

Savitch & Adhikari (2016) deram uma relevante contribuição ao definirem as regiões metropolitanas norte-americanas como reféns de um *regionalismo fragmentado*. Apontando para expectativas frustradas diante da atuação dos órgãos regionais metropolitanos, os autores analisaram que eles não têm produzido ações territorialmente integradas, se restringindo a iniciativas seletivas que não afetam desigualdades internas, déficits democráticos e fragmentação política. Em sua abordagem empírica, o estudo tomou como objeto as *Autoridades Públicas (Public Authorities)*, distintas dos *Conselhos de Governos (Councils of Government - CGO)* e das *organizações de planejamento metropolitano (Metropolitan Planning Organizations - MPO)* exaustivamente abordados pela literatura da governança regional. As *Autoridades Públicas* são estruturas metropolitanas que assumem várias funções de governo, embora apenas seletivamente venham promovendo políticas vinculatórias ou que extrapolem o consenso dos governos locais, não incluindo na sua agenda políticas redistributivas, como a habitação, mas privilegiado projetos de infraestrutura em um quadro de fortes e crescentes disparidades econômicas internas àquelas regiões.

A combinação entre resultados políticos subótimos e regras decisórias consensuais, encontrada em outros estudos, sugere uma referência à descrição de Fritz Scharpf (1988) da chamada “armadilha da decisão conjunta”, enquanto paralelo institucional entre o sistema político alemão e a estrutura decisória em construção para a União Europeia. Em ambos os casos, e sob contextos institucionais distintos, constatou-se uma combinação entre frustração

de expectativas e resiliência institucional que levou o autor a perceber, na estrutura decisória baseada em supermaiorias ou consensos entre unidades políticas associadas, as limitações de capacidades de tomar decisões coletivas redistributivas ou coletivamente eficientes diante do poder de veto dos associados beneficiários do *status quo*. Os mencionados estudos sobre regiões metropolitanas são sugestivos de que elas ressentem de problemas similares.

Orfield & Dawes (2016) foram explícitos neste sentido, ao analisarem o consenso entre governos locais como parâmetro de representação política justa para tomada de decisões sobre políticas para as regiões metropolitanas. Segundo os autores, dado que estas políticas raramente decorrem de um processo livre de conflitos e que, assim como em outras políticas, frequentemente devem eleger “perdedores e ganhadores”, não haveria como atender os interesses de todas as localidades ao mesmo tempo. Daí, uma governança regional efetiva e democrática requererá estruturas de governança distintas daquelas amplamente vigentes nas regiões metropolitanas, ou seja, baseadas em corpos diretivos não eleitos e pouco empoderadas para o exercício do planejamento regional e coordenação da provisão de serviços de abrangência regional como transporte, usos do solo, habitação e meio ambiente. De acordo com dados da OCDE, apenas 10% das estruturas de governança metropolitana dos países membros tem direções eleitas diretamente, o que ocorre principalmente nas autoridades supramunicipais e cidades metropolitanas (OCDE, 2014).

Assim, a vinculação entre o tom de frustração com os resultados políticos na gestão das regiões metropolitanas e as suas condições institucionais tem sido a tônica destes estudos.

Considerações finais

A despeito de compartilharem interesses comuns, governos locais também detêm interesses que não compartilhados: estes últimos podem ser apenas diferentes mas podem também serem conflitantes, caso em que a realização das preferências de uns impõe restrições à realização das preferências de outros. As três abordagens sobre cooperação interlocal analisadas se organizam em torno de objetos distintos, articulando de maneira peculiar os interesses compartilhados e não compartilhados.

Nas *parcerias intermunicipais*, governos locais se relacionam para realizar interesses que, embora particulares, são comuns ou compartilhados por todos. Cada um espera, agindo em conjunto, obter benefícios superiores àqueles que poderiam obter unilateralmente. A agenda cooperativa exclui temas com preferências diferentes ou conflitantes, mas sua implementação não estaria livre de riscos ou ameaças, como comportamentos *free rider* sob os quais governos locais poderiam perseguir o bônus da cooperação intermunicipal sem assumir seu ônus. Regras e procedimentos para constranger este tipo de comportamento e sua aplicação são parte dos custos de transação entre parceiros e, caso estes sejam superiores aos benefícios, poderão inviabilizar as parcerias.

A literatura sobre *governança regional* aborda associações em que governos locais, além dos interesses comuns, lidam com problemas ou temas regionais sobre os quais detêm preferências distintas. A autonomia concedida às organizações regionais e a amplitude da agenda cooperativa dependem de um conjunto de fatores como a heterogeneidade entre municípios quanto a desenvolvimento econômico, população ou capacidades fiscais, por exemplo. Maior heterogeneidade favoreceria organizações regionais com menor autonomia restrita e baixa amplitude de agenda, além de regras decisórias que deem poder de veto aos municípios, o que aumenta substancialmente os custos de transação para incorporação de temas conflitantes ou externalidades negativas na pauta cooperativa.

Parte desta última literatura, ainda que tratando de regiões formadas por governos locais, se diferencia ao tratar das *organizações metropolitanas*. A intensificação das relações econômicas, sociais e políticas geradas pela conurbação potencializa externalidades a partir de processos e decisões locais. Diferente do regionalismo em geral e, via de regra, formada por municípios heterogêneos, a gestão metropolitana sofre fortes restrições de autonomia e de amplitude em sua agenda cooperativa, ao mesmo tempo em que efeitos das desigualdades ou externalidades negativas tendem a se propagar na região como um todo. Governos locais encaram um dilema estruturante: se transferem muito poder para a organização metropolitana, perdem controle sobre decisões relevantes; se transferem pouco, a organização metropolitana não pode protegê-lo de externalidades negativas ou beneficiá-lo pela promoção de externalidades positivas. Esta literatura destaca a baixa integração e crescimento das

desigualdades internas em regiões metropolitanas como indicador da baixa autonomia e incapacidade das organizações metropolitanas para ir além dos temas consensuais.

Estas três versões da cooperação interlocal permitem, por outro lado, confrontar diferentes concepções a respeito das escolhas públicas. Devem elas se ater apenas aos interesses comuns entre indivíduos ou grupos? Ou devem incluir na sua agenda decisória, com óbvias consequências vinculantes, temas que apresentam diferente nível de saliência ou mesmo conflito ou incompatibilidade entre as preferências dos associados? Se o desenho institucional das parcerias entre governos locais é construído para encaminhar exclusivamente os interesses comuns, a ambição de gerir problemas regionais – presente na abordagem da *governança regional* e, mais incisivamente, na *gestão metropolitana* - complica essa escolha ao trazer à tona temas sobre os quais estes governos não compartilham os mesmos interesses. A nosso juízo, isso tem pelo menos duas consequências importantes: uma do ponto de vista da agenda pública e outra do ponto de vista democrático.

A primeira consequência deriva de uma distinção: a exclusão dos interesses “não comuns” entre jurisdições locais nas parcerias intergovernamentais é uma coisa, mas sua exclusão da agenda pública é outra. A descentralização das responsabilidades por políticas públicas e a fragmentação político territorial inerentes ao municipalismo da Constituição de 1988 transferiram para as relações intergovernamentais um papel crucial na realização das conquistas sociais ali estabelecidas. Parcerias baseadas nos interesses comuns entre governos locais, como os consórcios públicos intermunicipais, tiveram e continuarão a ter um papel importante para compartilhar custos e prover bens e serviços aos cidadãos brasileiros. Mas se aceitamos que desigualdades intra regionais são objeto de escolha pública e devem compor a agenda de Estado, sua não inclusão na agenda daquelas parcerias não pode implicar sua exclusão da agenda governamental. Se não serão objeto de tratamento via *parcerias voluntárias* entre governos locais, outras alternativas devem ser consideradas, incluindo no limite sua remissão para solução por níveis de governo mais abrangentes, ou seja, sua centralização. O aprofundamento das desigualdades internas e o acúmulo de frustrações que caracteriza a atuação das organizações metropolitanas, mundo afora, ilustra bem o problema: na ausência de uma instância de governo mais abrangente para tratar de problemas regionais,

a agenda pública poderá ter seu escopo seletivamente limitado apenas àqueles interesses compartilhados ou comuns a todas localidades.

A segunda consequência deriva de outra distinção: interesses representados nos colegiados formados por governos locais de uma região não coincidem necessariamente com os interesses gerais da região como um todo. Governos locais se constituem a partir de maiorias nas respectivas jurisdições e, de saída, as minorias locais não participariam dos processos decisórios naqueles colegiados. Mas o problema da representatividade democrática se agrava ainda mais em pelo menos duas situações não tão improváveis. Minorias regionalmente difusas em torno de determinados temas dificilmente se fariam representar por um único governo local, mas poderiam ser numericamente relevantes em dimensão regional e se constituírem como parte legítima do debate, o que sinaliza para um déficit democrático de representação importante. Numa segunda situação, problemas de grande saliência podem incidir sobre partes específicas da região, produzindo danos concentrados sobre áreas representadas por poucos governos locais, que encontrariam num processo decisório colegiado e supermajoritário, custos de transação significativamente superiores para promover uma ação regional (neste caso inevitavelmente redistributiva, pois os custos seriam difusos e os benefícios concentrados). Em ambos os casos, a institucionalidade erigida sob um colegiado de governos locais que toma decisões sob regras supermajoritárias não teria canais de expressão ou influência de interesses relevantes no tratamento de problemas regionais.

A consideração a estas duas consequências nos sugere a necessidade de ampliar o escopo dos estudos sobre a cooperação entre governos locais, incorporando não apenas aquilo que os une, mas também o que lhes separa.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L., A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do Período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. v. 24, 2005. p. 31-67.

ADELAJA, Adesoji O.; GIBSON, Melissa A. & RACEVSKIS, Laila A. Transaction costs and inter-jurisdictional cooperation: an application to land use collaboration. **Public Affairs**. v. 10, Issue 4, 2010. p. 233-393.

- ALLERS, Maarten A.; DE GREEF, J. A. Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. **Local Government Studies**, v. 44, n. 1, 2018, p. 127-150.
- ALLERS, Maarten A. & GEETSEMA, J. Bieuwe. The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: evidence from 15 years of municipal consolidation. **Journal of Regional Science**. v. 56, n. 4, 2016. p. 659-682.
- ANDREWS, Rhys & ENTWISTLE, Tom. Does Cross-Sectoral Partnership Deliver? An Empirical Exploration of Public Service Effectiveness, Efficiency, and Equity. **Journal of Public Administration Research and Theory**. v. 20, n. 3. 2010. p. 679-701
- AXELROD, R. The Evolution of the Cooperation. Adapted from Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, 1984.
- AXELROD, R. On Six Advances in Cooperation Theory. **Analyse & Kritik**. v. 22. 2000. pp. 130-151.
- AXELROD, R. & KEOHANE, R. O. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. **World Politics**, v. 38, n. 1, 1985. p. 226-254.
- BEL, Germá and WARNER, Mildred E. Inter-Municipal Cooperation and Costs: expectations and evidence. **Public Administration**, v. 93, 2015. p. 52-67.
- BEL, Germá & FAGEDA, Xavier. Between privatization and intermunicipal cooperation: Small municipalities, scale economies and transaction costs. **Urban Public Economics Review**. n. 6, 2006. p. 13-31.
- BLOM-HANSEN, Jens et ali. Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. **American Political Science Review**. v. 110, n. 4, 2016. p. 812-831.
- COASE, R. The Problem of Social Cost in **Journal of Law and Economics**, Chicago, v. 3, n. 1, 1960. p. 1-44.
- CHEN, Yu et ali. Political tournament and regional cooperation in China: a game theory approach. **The Annals of Regional Science**, v. 58, n. 3. 2017. p. 597-622.
- DI PORTO, Edoardo et ali. Local government cooperation at work: a control function approach. **Journal of Economic Geography**, v. 17, 2017. p. 435-463
- FEIOCK, Richard C. Institutional Collective Action and Local Governance.” Paper presented at the symposium Creating Collaborating Communities. In: Wayne State University. 2005.
- FEIOCK, Richard C. Rational choice and regional governance. **Journal of Urban Affairs**, v. 29, n. 1, 2007. p. 47-63.
- FERNANDES, A. S. A. A (2011) Gestão Metropolitana no Brasil em perspectiva comparada: os casos das Regiões Metropolitanas de Salvador e Belo Horizonte. In *Cadernos Adenauer XII*, nº 4 Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- FRÈRE, Quentin, LEPRINCE, Matthieu & PATY, Sonia. The Impact of Intermunicipal Cooperation on Local Public Spending. **Urban Studies**. v. 51, n 8. 2013. p. 1741-1760.

FURMANKIEWICZ, Marek. Leader+ territorial governance in Poland: successes and failures as a rational choice effect. **Tijdschrift voor economische en sociale geografie**, v. 103, n. 3, 2012. p. 261-275.

GARSON, S. Regiões metropolitanas – diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. **Cadernos Metr pole**, v. 11, n. 22, 2009. p. 435-451.

GERBER, Elisabeth R. & GIBSON, Clark C. Balancing Competing Interests in American Regional Governance. American Democracy Speaker Series, Notre Dame University, 2005.

GERBER, Elisabeth R. & GIBSON, Clark C. Balancing Regionalism and Localism: how institutions and incentives shape American transportation policy. **American Journal of Political Science**. v. 53, n. 3, 2009. p. 633–648.

HAWKINS, Christopher V. Competition and Cooperation: Local Government Joint Ventures for Economic Development. **Journal of Urban Affairs**. v. 32, n. 2, 2010. p. 253–275.

INMAN, R.P. & RUBINFELD, D. L. The Political Economy of Federalism in Perspectives on Public Choice: a handbook. (Org. Dennis C. Miller). Cambridge University Press. 1997.

ITAYA, Jun-ichi; OKAMURA, Makoto; YAMAGUCHI, Chikara. Are regional asymmetries detrimental to tax coordination in a repeated game setting?. **Journal of Public Economics**, v. 92, n. 12, 2008. p. 2403-2411.

KRUKOWSKA, Joanna; LACKOWSKA, Marta. Metropolitan Colours of Europeanization. Institutionalization of Integrated Territorial Investment Structures in the Context of Past Cooperation in Metropolitan Regions. **Raumforschung und Raumordnung-Spatial Research and Planning**, v. 75, n. 3, 2017. p. 275-289.

KWON, Sung-Wook. Regional governance institutions and interlocal cooperation for service delivery. Working Group on Interlocal Services Cooperation, 2007.

KWON, Sung-Wook. Regional organizations and interlocal cooperation among Florida cities. Florida State University, 2008.

LINHARES, P. T.; CUNHA, A. S.; FERREIRA, A. P. L. Coopera o federativa: a forma o de consórcios entre entes públicos no Brasil. In: Linhares, Paulo de Tarso; Mendes, Constantino C.; Lassance, Ant nio (Orgs.). *Federalismo   brasileira: questões para discussão*. Brasília: Ipea, 2012.

LIPPI, M. F. Governança e Governabilidade Regional: uma análise da Região Metropolitana da Baixada Santista. In *Cadernos Adenauer XII, n  4 Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos* Rio de Janeiro: Funda o Konrad Adenauer, 2011.

LOFLER, E. A gestão da responsabiliza o nas parcerias intergovernamentais in **Revista do Serviço Público**. Escola Nacional de Administra o Pública - v.1, n.1, 2000. p. 5-34.

MACHADO, J. A. A o Coletiva e Provisão de Bens Públicos por Meio de Formas Consorciadas entre Governos Locais: os consórcios intermunicipais de saúde no Brasil. **Teoria & Sociedade**. N. 18.1, 2010. p. 144-165.

- MACHADO, J. A. & ANDRADE, M. L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Revista de Administração Pública**. vol.48, n.3. 2014. p. 695-720.
- MOURA, R.; LIBARDI, D. e BARION, M. I. Institucionalização de Regiões Metropolitanas: qual o sentido? Ponto de Vista. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 111, 2006. p. 129-143.
- NIAOUNAKIS, Thomas & BLANK, Jos. Inter-municipal cooperation, economies of scale and cost efficiency: an application of stochastic frontier analysis to Dutch municipal tax departments. **Local Government Studies**, Vol. 43, No. 4, 2017. p. 533-554.
- OCDE. Territorial Reviews – Montreal, Canada. Paris: OCDE, 2004. 180 p.
- OCDE. OECD Regional Outlook Regions and Cities: Where Policies and People Meet. Paris: OCDE, 2014. 289 p.
- OLSON JÚNIOR, M. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. New York: Schocken Books, 1968. 176 p.
- ORFIELD, Myron and DAWES, Baris. "Metropolitan Governance Reform" (February 25, 2016). Local Government Reconsidered. Paper 8. <http://digitalcommons.chapman.edu/localgovernmentreconsidered/strengtheningdemocracy/papers/8>
- OSTROM, Elinor. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. New York: Cambridge Univ. Press. 1990.
- ROCHA & FARIA, 2004; SANCHO, L. G.; GEREMIA, D. S.; DAIN, S.; GEREMIA, F.; LEÃO, C. J. S. (2017), O processo de regionalização da saúde sob a ótica da teoria dos custos de transação, **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 4, 2017. p. 1121-1130
- SAVITCH, H. V. and ADHIKARI, Sarin. Fragmented Regionalism: why Metropolitan America continues to splinter. **Urban Affairs Review**, vol 53, issue 2, 2016. p. 381–402.
- SCHARPF, F. W. (1988) The Joint-Decision Trap: lessons from german federalism and european integration. **Public Administration**. v. 66, 1988. p. 239-278.
- SKUZINSKI, Thomas S. Risk, Rationality, and Regional Governance. Dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy (Urban and Regional Planning) in the University of Michigan, 2015.
- TAVARES, António F. & FEIOCK, Richard C. Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe: An Institutional Collective Action Framework. Paper presented at the European Consortium for Political Research General Conference, Glasgow, Scotland. 2013
- TOMIO, F. R. L. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, 2005. p. 123-148.
- TRAVERS, Henry et al. Incentives for cooperation: The effects of institutional controls on common pool resource extraction in Cambodia. **Ecological Economics**, v. 71, 2011. p. 151-161.